

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

**PREMESTITEV IN PRESELITEV BEGUNCEV IN PROSILCEV ZA
MEDNARODNO ZAŠČITO**

(magistrsko diplomsko delo)

Avtor: Janja Zorko

Mentor: prof. dr. Saša Zagorc

Ljubljana, 2020

*Za usmerjanje in nasvete pri izdelavi magistrskega diplomskega dela se
zahvaljujem mentorju, prof. dr. Saši Zagorcu.*

*Posebej se zahvaljujem družini, partnerju in prijateljem, ki so od nekdaj verjeli
vame, za njihovo pomoč in podporo med študijem.*

*"We do not need magic to change the world, we carry all the power we need
inside ourselves already: we have the power to imagine better."*

– J. K. Rowling

POVZETEK

Naslov: Premestitev in preselitev beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito

Avtorica: Janja Zorko

Mentor: prof. dr. Saša Zagorc

Magistrska naloga z vidika evropske ureditve obravnava institut premestitev in preselitev beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito. Premestitve in preselitve sta globalna instrumenta za nudenje zaščite beguncem, skozi njiju pa se izraža načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti. V Evropski uniji premestitve predstavljajo izraz notranje solidarnosti med državami članicami, medtem ko so preselitve humanitarni ukrep in izkaz zunanje solidarnosti do držav v regijah izvora in solidarnosti s tam ujetimi begunci. Na ravni EU sta se do zdaj instrumenta premestitev in preselitev izvajala le kot začasna ali ad hoc ukrepa, saj med državami članicami primanjkuje skupne volje za sprejem trajnih in zavezujočih ukrepov za premestitev in preselitev. V prvem delu magistrske naloge obravnavam razvoj Skupnega evropskega azilnega sistema in instrumentov za delitev bremen, v okviru katerega je prikazan zgodovinski razvoj ukrepov za pravičnejšo razdelitev beguncev med evropskimi državami in zблиževanje pravil azilnih sistemov držav članic EU, ki je odprl pot sprejemu mehanizmov za premestitev in preselitev na ravni EU. V drugem delu se magistrska naloga osredotoča na instrument preselitev, v katerem je uvodoma natančneje predstavljen instrument preselitev, ki ga v nadaljevanju preučujem skozi akte Evropske unije in dokumente Urada visokega komisariata Združenih narodov za begunce. V tretjem delu je predstavljen instrument premestitev, sprva kot njegova predstavitev, nato pa še razlikovanje med premestitvami prosilcev za mednarodno zaščito in upravičenci do mednarodne zaščite, v nadaljevanju pa sledi kritična preučitev instrumenta premestitev in preučitev projektov, sprejetih v praksi. V sklepnem delu preučujem možne rešitve za nastalo situacijo v Evropski uniji in ovire, ki preprečujejo sprejetje trajnih ukrepov v evropsko zakonodajo.

Ključne besede: mednarodna zaščita, premestitev, preselitev, prosilci za mednarodno zaščito, upravičenci do mednarodne zaščite, evropsko azilno pravo, notranja solidarnost, zunanja solidarnost, pravična delitev odgovornosti

ABSTRACT

Title: Relocation and Resettlement of Refugees and Asylum Seekers

Author: Janja Zorko

Mentor: prof. Saša Zagorc, PhD

The master thesis addresses from the European perspective instruments of relocation and resettlement of refugees and asylum seekers. Relocation and resettlement are global instruments for providing protection to refugees. Through them, notion of solidarity and fair sharing of responsibility is expressed. From European perspective relocation is a tool through which internal solidarity between Member States is being expressed while resettlement is a humanitarian measure and expression of external solidarity vis-à-vis third countries in the regions of origin. Through resettlement also solidarity vis-à-vis protracted refugees from those regions is expressed. Relocation and resettlement were not yet incorporated into the EU asylum law. Until recently relocation and resettlement were organised as temporary measures or were implemented on an ad hoc bases since there is a lack of common will and solidarity for adoption of permanent and binding relocation and resettlement instruments between Member States. The first part of the master thesis consists of a brief evolution of Common European Asylum System and burden sharing mechanisms. It analyses the evolution of tools for fair sharing of refugees between Member States and harmonisation of asylum law between Member States, which paves the way for adopting EU wide relocation and resettlement mechanisms. In the second part, master thesis is focusing on resettlement of refugees. Firstly, there is an introduction of resettlement and then EU legal acts and UNHCR documentation are being studied. In the third part of the master thesis relocation is introduced and differences between relocation of refugees and of asylum seekers are pointed out. Master thesis then critically observes already implemented relocation measures. At the end master thesis is focusing on possible solutions for current EU situation and is pointing out obstacles which are preventing adoption of permanent measures in European asylum law.

Key words: international protection, relocation, resettlement, asylum seekers, beneficiaries of international protection, European asylum law, internal solidarity, external solidarity, fair sharing of responsibility

KAZALO

1	UVOD	1
2	SKUPNI EVROPSKI AZILNI SISTEM IN RAZVOJ INSTRUMENTOV ZA RAZDELITEV BEGUNCEV MED EVROPSKIMI DRŽAVAMI	4
2.1	ZBLIŽEVANJE PRAVIL AZILNIH SISTEMOV EVROPSKIH DRŽAV.....	4
2.2	ZGODOVINSKI VIDIK RAZVOJA INSTRUMENTOV ZA RAZDELITEV BEGUNCEV MED EVROPSKIMI DRŽAVAMI.....	7
2.2.1	<i>Evropski odziv na migracije v devetdesetih letih</i>	9
2.2.2	<i>Sprejetje Direktive Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o nujenju začasne zaščite</i>	11
2.3	NAČELO SOLIDARNOSTI IN PRAVIČNE DELITVE ODGOVORNOSTI	13
3	PRESELITEV UPRAVIČENCEV DO MEDNARODNE ZAŠČITE	15
3.1	OPREDELITEV PRESELITEV V MEDNARODNEM IN EVROPSKEM AZILNEM ACQUISU.....	16
3.2	REGIONALNI PROGRAMI ZAŠČITE IN SKUPNI PROGRAM EU ZA PONOVRNO NASELITEV	18
3.3	EVROPSKI PROGRAM ZA PONOVRNO NASELITEV BEGUNCEV	20
3.4	PREDLOG UREDBE O VZPOSTAVITVI OKVIRA UNIJE ZA PRESELITEV	21
4	PREMESTITEV UPRAVIČENCEV DO MEDNARODNE ZAŠČITE IN PREMESTITEV PROSILCEV ZA MEDNARODNO ZAŠČITO	23
4.1	DUBLINSKI SISTEM DOLOČANJA ODGOVORNOSTI DRŽAVE ČLANICE ZA OBRAVNAVNO PROŠNJE ZA MEDNARODNO ZAŠČITO	24
4.2	PRIVOLITEV V PREMESTITEV	27
4.3	PREMESTITEV UPRAVIČENCEV DO MEDNARODNE ZAŠČITE	29
4.3.1	<i>Vzajemno priznavanje statusa mednarodne zaščite</i>	30
4.3.2	<i>Omejen uspeh pilotnih projektov EUREMA I in EUREMA II – popotnica za prihodnost</i>	32
4.4	PREMESTITEV PROSILCEV ZA MEDNARODNO ZAŠČITO – SKLEPA SVETA (EU) 2015/1523 Z DNE 14. SEPTEMBRA 2015 IN 2015/1601 Z DNE 22. SEPTEMBRA 2015	33
4.4.1	<i>Okoliščine sprejetja Sklepa Sveta (EU) 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 in Sklepa Sveta 2015/1601 z dne 22. septembra 2015</i>	34
4.4.1.1	Upravičenci za premestitev	36
4.4.1.2	Ključ za porazdelitev upravičencev do premestitev in finančna podpora za izvajanje premestitev	37
4.4.2	<i>Dogovor med EU in Turčijo</i>	38
4.4.3	<i>Uspeh nujnih začasnih ukrepov za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito iz Italije in Grčije</i>	40

5	KAKO NAPREJ?	42
6	SKLEP	46
7	LITERATURA	49
7.1	KNJIGE IN MONOGRAFIJE	49
7.2	STROKOVNI ČLANKI	49
7.3	PRAVNI VIRI EU.....	50
7.4	MEDNARODNOPRAVNI VIRI	55
7.5	SODNA PRAKSA ESČP IN SEU	55
7.6	OSTALI VIRI	55

1 UVOD

Mnogo beguncev¹ se zaradi neprekinjenih konfliktov, vojn in preganjanja ne more vrniti v domovino. Največ se jih nahaja v državah, ki so sosednje državam izvora oz. v državah iste regije; v Aziji, Afriki in državah Bližnjega vzhoda.² Regije v razvoju so leta 2016 gostile 84 odstotkov svetovnih beguncev, ki so pod mandatom Urada Visokega komisarja Združenih narodov za begunce (v nadaljevanju: UNHCR)³. Trenutnemu obsegu prisilnih pregonov na globalni ravni ni primere, iskanje zaščite in rešitev za begunce pa je nujnejša in zahtevnejša kot kadarkoli prej.

Instrumenta premestitev in preselitev sta dva različna instrumenta za nudenje zaščite, cilj obeh pa je zagotavljanje solidarnosti med državami in omogočanje zaščite ljudem, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Oba ukrepa je mogoče uporabljati na globalni ravni, vendar sem se v magistrski diplomski nalogi, zaradi omejitve njenega obsega, osredotočila na preučevanje ukrepov z vidika evropske ureditve. Kljub temu da sta si ukrepa na videz podobna, med njima obstajajo pomembne razlike. Preselitve so primarno humanitarni ukrep in izraz solidarnosti EU do tretjih držav⁴, premestitve pa so regionalni ukrep, ki se izvaja z namenom porazdelitve beguncev ali prosilcev za mednarodno zaščito med državami članicami EU, ko se ti že enkrat nahajajo na ozemlju EU. Z instrumentom premestitev se zagotavlja načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami⁵. V primerjavi s premestitvami se preselitve izvajajo iz tretjih držav, to je iz držav prvega azila, ki beguncem ne morejo zagotoviti zadostne zaščite, v varne tretje države⁶. Države preselitve ob sodelovanju z UNHCR identificirajo ranljive skupine, primerne za preselitve in jim na ta način omogočijo

¹ Izraz »begunec« se v diplomskem magistrskem delu uporablja za osebe, ki bežijo zaradi vojn, nasilja, konfliktov ali preganjanja in so prečkale mednarodno mejo, da bi poiskale varnost v drugi državi. Izraz se razlikuje od izraza priznanje statusa begunca oz. od osebe, ki ji je priznan status begunca.

² European Commission. 02.09.2009, Questions and Answers, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-370_en.htm, 23.12.2019.

³ UNHCR, Global Trends, 21.06.2017, URL: <http://www.unhcr.org/5943e8a34>, 23.12.2019.

⁴ Sporočilo Evropske komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o vzpostavitvi skupnega programa EU za ponovno naselitev Bruselj, 2.9.2009, COM(2009) 447 konč. {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}.

⁵ EMN Glossary, Relocation, European Commission, Migration and Home Affairs, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/relocation_en, 24.12.2019.

⁶ E-Library, Resettlement definition, European Commission, Migration and Home Affairs, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/resettlement_en, 21.12.2019.

zakonit in varen transfer v Evropo⁷. Ravno zaradi navedenega menim, da bi morale biti preselitve primaren način nudenja zaščite, medtem ko so premestitve bolj korekcijski mehanizem, s katerim se zagotavlja pravičnejša porazdelitev beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito med državami članicami.

Prizadevanja za vzpostavitev na ravni EU koordiniranega trajnega sistema razdelitve bremen, tako v obliki premestitev, kot tudi preselitev, trajajo že od samih začetkov evropske integracije ter za EU in države članice predstavljajo posebno trd oreh. Prve skupne iniciative na ravni EU za vzpostavitev premestitvenih shem so se začele pojavljati v devetdesetih letih, ko je Nemčija predlagala zavezujoč sistem premestitev na podlagi posebnega razdelitvenega ključa, vendar ti predlogi niso bili nikoli sprejeti, saj je med državami članicami EU primanjkovalo politične volje in solidarnosti za sprejem tovrstnih ukrepov⁸. Od leta 2000 so se na ravni EU začeli pojavljati tudi različni predlogi za vzpostavitev koordiniranega sistema preselitev⁹. Tako so se preselitve leta 2005 izvajale kot del Regionalnih programov zaščite, vendar, ker je bilo v okviru tega programa izvajanje preselitev omejeno¹⁰, so se na predlog Evropske komisije leta 2009 oblikovali Skupni programi EU za ponovno naselitev¹¹. Tako Regionalni programi zaščite kot Skupni program EU za ponovno naselitev sočasne narave oz. so organizirani od hoc, sodelovanje držav članic pa je prostovoljno, zaradi česar si Evropska Komisija tudi na področju preselitev prizadeva za vzpostavitev na ravni EU trajnega in koordiniranega okvira Unije za preselitve, vendar do zdaj predlog komisija za vzpostavitev Skupnega okvira za preselitve ni bil prejet.

Begunsko-migrantska kriza leta 2015 je pokazala, da ima Skupni evropski azilni sistem mnogo pomanjkljivosti in strukturnih težav. Val neregularnih¹² migracij in

⁷ UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011, str. 37.

⁸ German Presidency Draft Council Resolution on Burden-sharing in July 1994, Council Document 7773/94 ASIM 124, julij 1994.

⁹ A. Krasniqi in B. Suter, Refugee Resettlement to Europe, 2015, str. 11.

⁹ Evropska Unija, Evropska komisija, Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o regionalnih programih zaščite, 1. 9. 2005, KOM/2005/0388 končno, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52005DC0388>, 22.12.2019).

¹⁰ European Resettlement Network. Resettlement in Europe, URL: <https://www.resettlement.eu/page/resettlement-in-europe>, 21.12.2019.

¹¹ Sporočilo Evropske komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o vzpostavitvi skupnega programa EU za ponovno naselitev Bruselj, 2.9.2009, COM(2009) 447 konč. {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}.

¹² Uporabo termina neregularne migracije oz. neregularni migranti Svet Evrope razume kot nevtralnější in nosi nižjo stopnjo stigmatizacije kot npr. izraz ilegalen. Kljub temu da evropske institucije in nekatere vlade držav članic uporabljajo izraz ilegalni migranti oz. ilegalne migracije, se mednarodne organizacije in stroka poslužujejo termina neregularen. European Council, Criminalisation, February 2010, URL: <https://www.refworld.org/docid/4b6a9fef2.html> (4. 12. 2018), 8-9, str. 40.

nesorazmerna obremenitev azilnih sistemov Italije in Grčije so v letu 2015 ponovno spodbudili Evropsko Komisijo k intenzivnejšemu ukrepanju pri obvladovanju migracij ter bolj učinkovitemu zagotavljanju solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami in v razmerju do tretjih držav. Za spopadanje s prihodom velikega števila ljudi na ozemlje EU je Evropska komisija v Evropski agendi o migracijah¹³ predvidela številne takojšnje ukrepe, med njimi aktivacijo začasnega mehanizma premestitev za posameznike, ki potrebujejo mednarodno zaščito, kot tudi dolgoročne ukrepe, kjer se je zavzela za trajen in kontinuiran sistem premestitev in preselitev.

Za podporo Italiji in Grčiji je Svet EU ob upoštevanju predloga Komisije in mnenja Evropskega parlamenta dne 14. septembra 2015¹⁴ in dne 22. septembra 2015¹⁵ sprejel dva sklepa o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije. Na njuni podlagi naj bi v dveh letih premestili 160.000 prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito. Po prenehanju obdobja veljavnosti sklepa, tj. septembra 2017, je bilo premeščenih približno 34.700 prosilcev¹⁶.

V magistrski nalogi zagovarjam stališče, da sta premestitev in preselitev beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito korak v pravo smer, vendar kljub dolgoletnemu prizadevanju za vzpostavitev trajnega in zavezujočega sistema preselitev in premestitev, tako na medvladni kot naddržavni ravni, to predstavlja velik izziv za Evropsko Unijo. Menim, da lahko razloge najdemo v samem razvoju Skupnega evropskega azilnega sistema. Gledano zgodovinsko, se je harmonizacija azilnih sistemov evropskih držav začela kot spremljevalni ukrep vzpostavitve notranjega trga z namenom prostega prehajanja ljudi med državami podpisnicami Schengenskega sporazuma. Primarni cilj urejanja področja migracij, azila in vizumov ni bilo varovanje pravic tujcev in iskalcev mednarodne zaščite, pač pa zagotovitev kontrol na zunanjih mejah in nadzor vstopa državljanov tretjih držav,

¹³ European Commission (13. 5. 2015), Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration, COM(2015) 240, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf (4. 12. 2018).

¹⁴ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156.

¹⁵ Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24. 10. 2015.

¹⁶ European Commission, Relocation: EU solidarity between Member States, 14. 11. 2017, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf (17. 8. 2019).

tudi tistih, ki potrebujejo zaščito. Osrednji instrument Skupnega evropskega azilnega sistema je Dublinska uredba III z njenimi predhodnicami, ki breme koncentrira zgolj na določene države članice EU in ne vključuje mehanizma za pravično delitev prosilcev za mednarodno zaščito med državami članicami.

Pozivi Evropske komisije za pravičnejšo in solidarnejšo delitev bremen so prisotni ves čas razvoja Skupnega evropskega azilnega sistema. Prelomne so predvsem begunske krize, vendar med državami članicami, predvsem tistimi, ki z migracijami niso posebej obremenjene, ni zaznati dovolj solidarnosti za oblikovanje na ravni EU koordiniranih trajnih mehanizmov za premestitev in preselitev beguncev oz. prosilcev za mednarodno zaščito. Skladno z navedenim so programi za preselitev in premestitev oblikovani ad hoc ali pa za določena časovna obdobja, v njih pa sodelujejo predvsem države članice, ki imajo že zgodovinsko več izkušenj s preselitvami.

2 Skupni evropski azilni sistem in razvoj instrumentov za razdelitev beguncev med evropskimi državami

Gledano skozi prizmo zgodovine, je bila Evropa vse do sedemdesetih let 19. stoletja pretežno kontinent beguncev¹⁷, ki so jih sprejemale tradicionalne države priseljevanja, kot so npr. Kanada, ZDA in Avstralija¹⁸. Preselitve v Evropo oz. premestitve znotraj Evrope, so bile primerjalno gledano redke in večinoma ad hoc organizirane¹⁹.

2.1 Zbliževanje pravil azilnih sistemov evropskih držav

Harmonizacija azilnega prava se je začela kot spremljevalni ukrep zaradi povezovanja evropskih držav, nastajajočega notranjega trga in posledične opustitve nadzora na notranjih mejah med državami članicami²⁰ ter že od samega začetka osnovni namen ni bil celovit pristop k reševanju problematike zaščite beguncev²¹.

¹⁷ Razseljevanje ljudi zaradi prve in druge svetovne vojne, Madžarske revolucije leta 1956, Praške pomladi leta 1968 in balkanskih vojn v devetdesetih letih.

¹⁸ A. Krasniqi in B. Suter, *Refugee Resettlement to Europe*, 2015, str. 3.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ K. Hailbronner in D. Thym (eds.), *EU Immigration and Asylum Law*, 2016, str. 1024.

²¹ G. Noll, *Negotiating Asylum*, 2000, str. 122.

Pogodba o ustanovitvi Evropske gospodarske skupnosti²² iz leta 1957 ne vsebuje določil o azilu, migracijah ali celo o človekovih pravicah. Glavni namen medsebojnega povezovanja je bilo doseganje čim večje ekonomske in gospodarske učinkovitosti v razmerju do tretjih držav²³. Šele s sprejetjem Maastrichtske pogodbe leta 1992 se je med zadeve skupnega interesa uvrstilo odločanje glede dovolitve vstopa v Skupnost državljanom tretjih držav, vključno s tistimi, ki potrebujejo zaščito²⁴, zaradi česar je bilo treba načrtovati ustrezne ukrepe na področju migracijskega in azilnega prava in sprejeti pravila, ki bi postopno zbližala migracijsko in azilno pravo posameznih držav članic in uredila položaj beguncev²⁵.

Zaradi omejene normativne učinkovitosti evropskega političnega sodelovanja so se z Maastrichtsko pogodbo pristojnosti Unije razdelile na naddržavno in medvladno raven. Področje azila in migracij je bilo uvrščeno na medvladno raven, kjer je Svet odločitve sprejemal soglasno, kar pomeni, da je bila pristojnost sprejemanja odločitev še vedno v rokah držav članic in je vsaka od njih, zaradi zahteve po soglasju, sprejetje odločitve lahko tudi blokirala²⁶.

Naslednji korak k tesnejšemu sodelovanju na področju azila in migracij je bila uveljavitev Amsterdamske pogodbe leta 1999, ki je področje migracij in azila z meddržavne ravni prenesla na naddržavno raven in vzpostavila pravno podlago za skupno zakonodajno urejanje tega področja, za ti. Skupni evropski azilni sistem²⁷.

V obdobju veljave Amsterdamske pogodbe je Svet odločitve še vedno sprejemal soglasno. Njegova naloga je bila, da z namenom vzpostavitve območja svobode, varnosti in pravice v obdobju petih let od začetka veljavnosti Amsterdamske pogodbe na predlog držav članic ali Evropske komisije sprejme ukrepe za zagotovitev prostega gibanja ljudi, posledično, kot spremljevalne ukrepe, pa še ukrepe na področju mejnih kontrol, azila in migracij²⁸.

O oblikovanju Skupnega evropskega azilnega sistema kot integralnega dela zunanje politike Evropske unije so razpravljali tudi predsedniki vlad oz. držav članic EU na posebnem srečanju Evropskega sveta v Tampereju leta 1999. Skupni

²² Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25. 3. 1957.

²³ H. Battjes, *European Asylum Law and International Law*, 2006, str. 26.

²⁴ Pogodba o Evropski uniji, UL C 191, 29.7.1992, str. 1–112, čl. K.1.

²⁵ *Completing The Internal Market: White Paper*, COM/85/0310 FINAL, para 11, 55.

²⁶ G. Noll, *Negotiating Asylum*, 2000, str. 132-135.

²⁷ *Ibidem*, str. 136.

²⁸ Amsterdamska pogodba, čl. 61, 73 (o).

evropski azilni sistem naj bi temeljil na spoštovanju Ženevske konvencije o statusu beguncev ter na spoštovanju načela non-refoulement²⁹. Evropski svet je v Tampereju določil, da bo Skupni evropski azilni sistem implementiran v dveh fazah. V prvi fazi naj bi bila sprejeta zavezujoča pravila, ki določajo skupne minimalne standarde zaščite, s katerimi bi se na naddržavni ravni harmonizirala pravila azilnih sistemov držav članic, druga faza pa je ambicioznejša in predvideva nadaljnjo integracijo - skupni postopek za priznavanje zaščite in priznavanje enotnega statusa mednarodne zaščite, veljavnega na celotnem območju EU. Na zasedanju v Tampereju premestitve ali preselitve niso izrecno omenjene, vendar Evropski svet poziva k solidarnosti pri vzpostavljanju skupnega evropskega azilnega sistema.

Kljub navedenemu iz jezikovne razlage Amsterdamske pogodbe izhaja, da se države članice niso mogle uskladiti, kdaj naj bi sprejele vse predvidene ukrepe, saj so med obvezujočimi ukrepi, ki bi jih morale sprejeti v obdobju petih let od uveljavitve Amsterdamske pogodbe, izpustile sprejem ukrepov za delitev bremen med državami članicami³⁰. Ravno z ukrepi za delitev bremen pa bi se med državami članicami vzpostavilo ravnotežje glede sprejemanja beguncev in razseljenih oseb v primeru povečanega pritiska migracij, ki najbolj obremenjujejo predvsem določene države EU. Iz zapisanega določila ne izhaja časovna omejitev za sprejetje ukrepov za razdelitev bremen. Ker se je za sprejem ukrepa zahtevalo soglasje vseh držav članic je že takoj ob sprejemu Amsterdamske pogodbe bilo treba vzeti v ozir, da soglasje morda sploh ne bo doseženo in ukrepi v času veljave Amsterdamske pogodbe ne bodo sprejeti³¹.

Najpomembnejše spremembe z vidika sprejemanja odločitev je prinesla Lizbonska pogodba, ki je stopila v veljavo leta 2009. Opustila je tristebni sistem in vzpostavila »območje svobode, varnosti in pravice«, vanj pa iz nekdanjega tretjega stebra prenesla področje mejnih kontrol, migracij in azila³². V Lizbonsko pogodbo je zaradi težnje po večanju solidarnosti vključen tudi nov, 80. člen – načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, ki ga Amsterdamska pogodba ni poznala³³. Predvsem pa je z Lizbonsko pogodbo olajšano sprejemanje odločitev

²⁹ European Union, Council of the European Union, Presidency Conclusions, Tampere European Council, *15-16 October 1999*, 16. 10. 1999.

³⁰ Amsterdamska pogodba, čl. 63 (2) (b).

³¹ G. Noll, *Negotiating Asylum*, 2000, str. 299.

³² L. Lavenex, *Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity*, 2015, str. 368.

³³ Glede načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti glej poglavje 2.3. Načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti.

v Svetu, saj države članice o posameznih ukrepih ne odločajo več s soglasjem, pač pa praviloma z večinskim glasovanjem³⁴.

Tako uveljavljene spremembe so, gledano z vidika samega postopka sprejemanja evropske zakonodaje na področju azila in migracij, odprle pot učinkovitejšemu sprejemanju zakonodaje in drugih ukrepov, tudi mehanizmov za premeščanje in preseljevanje, uveljavitev katerih posamezne države članice ne morejo več enostransko blokirati³⁵.

V nadaljevanju bom predstavila odziv evropskih držav na migracije ter izpostavila posamezne iniciative za uvedbo konkretnih ukrepov na področju izvajanja premestitev, ki so regionalni ukrep nudenja zaščite, kakor tudi na področju preselitev, ki so globalni ukrep in se kot temeljni instrument nudenja zaščite uporabljajo vse od konca druge svetovne vojne³⁶.

2.2 Zgodovinski vidik razvoja instrumentov za razdelitev beguncev med evropskimi državami

Že iz preambule Ženevske konvencije o statusu beguncev izhaja, da lahko podeljevanje azila za nekatere države predstavlja izjemno veliko breme in da je za reševanje tega problema potrebno mednarodno sodelovanje³⁷. Kljub temu da je do nedavnega imelo samo nekaj evropskih držav razvito politiko preselitev in da pravni okvir zanje skoraj ne obstaja, so nekatere evropske države že od samih začetkov sodelovale v preselitvenih shemah in se odzivale na kolektivne potrebe nudenja zaščite³⁸. Pomembno vlogo pri oblikovanju azilne politike in pri spodbujanju razvoja različnih programov za delitev bremen imata od njune ustanovitve naprej Visoki komisariat Združenih narodov za begunce in Evropska komisija. Med evropskimi državami, ki so, skladno s pozivi UNHCR, na podlagi ad hoc ali letnih programov preselitev³⁹ sprejemale begunce na svoje ozemlje, so

³⁴ L. Lavenex, *Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity*, 2015, str. 376.

³⁵ Primer je npr. sprejetje Drugega sklepa o premestitvah, sprejetju katerega so nasprotovale Slovaška, Madžarska, Romunija in Češke republika.

³⁶ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, str. 47.

³⁷ UN General Assembly, *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, str. 137, 4. tč. preambule.

³⁸ A. Krasniqi in B. Suter, *Refugee Resettlement to Europe*, 2015, str. 7.

³⁹ Razlika med ad hoc programi preselitev in letnimi programi preselitev je v tem, da so slednji osnovani na sistemu kvot, medtem ko ad hoc programi preselitev organizirani kot odziv na specifične situacije. V praksi se pojavljajo tudi kombinacije enega in drugega programa. (Lyra, Jakulevičienė, Manras, Bileišis Mantas, *Eu Refugee Resettlement: Key Challenges of Expanding the Practice Into New Member States*, January 2016, *Baltic Journal of Law & Politics* 9(1), *A Journal of Vytautas Magnus University*, Volume 9, Number 1, 2016.

predvsem Velika Britanija, Švedska, Nemčija, Francija, Irska, Belgija in Nizozemska⁴⁰. Omenjene države so po zatrtju madžarske revolucije leta 1956 sodelovale pri preselitvah Madžarov, leta 1973 so zaradi begunske krize, ki jo je povzročil državni udar v Čilu vse naštete države, z izjemo Nizozemske in Norveške, sodelovale pri preselitvi beguncev iz Čila, v devetdesetih letih pa so zaradi nemirov na Balkanu sodelovale pri preselitvah beguncev iz Kosova in iz Bosne in Hercegovine⁴¹. Pri preselitvah so sodelovale tudi nekatere druge evropske države, vendar je njihov prispevek bistveno manjši v primerjavi z zgoraj naštetimi državami⁴².

Preselitve so eden od treh ukrepov za nudenje trajnih rešitev beguncem, s katerimi se rešuje njihova trajna stiska in ob pomoči katerih ti lahko zaživijo normalno življenje⁴³. Iskanje trajnih rešitev, med katere poleg preselitev spadajo še prostovoljna repatriacija in lokalna integracija, je temeljni element nudenja mednarodne zaščite, njihovo iskanje pa predstavlja bistveni del mandata UNHCR⁴⁴.

Po drugi svetovni vojni so preselitve predstavljale temelj nudenja trajne zaščite najbolj ranljivim skupinam beguncev⁴⁵, nato pa je begunska kriza na Indokitajskem polotoku spremenila pogled nanje⁴⁶. Med leti 1975 in 1995 so ZDA, Kanada in Avstralija skupaj preselile več kot milijon indokitajskih beguncev, Francija jih je preselila 95.000 ter Nemčija in Švedska vsaka po približno 20.000⁴⁷. Evropske države so se prestrašile, da bi obsežne preselitve oseb, ki potrebujejo zaščito, lahko pritegnile ekonomske migrante, zaradi česar so fokus po letu 1989 iz preselitev usmerile k repatriaciji in k lokalnemu vključevanju, evropske države so opustile tudi priznavanje statusa *prima facie* beguncev⁴⁸ in so se usmerile k individualnim obravnavam prošenj za mednarodno zaščito⁴⁹.

⁴⁰ A. Krasniqi in B. Suter, *Refugee Resettlement to Europe*, 2015, str. 7.

⁴¹ Ibidem.

⁴² Ibidem, str. 5.

⁴³ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, str. 28.

⁴⁴ Ibidem.

⁴⁵ B. S., Chimni, *From Resettlement to Involuntary Repatriation*, 2004.

⁴⁶ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, str. 47.

⁴⁷ A. Krasniqi in B. Suter, *Refugee Resettlement to Europe*, 2015, str. 7, tabela 2.

⁴⁸ »*prima facie*« se nanaša na skupinsko obravnavo posameznikov za priznavanje statusa begunca, in je nasprotje njihovi individualni obravnavi. Status begunca na podlagi *prima facie* prepoznavne UNHCR navadno prizna skupini beguncev v situacijah, v katerih jim je nujno treba zagotoviti pomoč oz. kadar zaradi drugih okoliščin individualna obravnava ni primerna, okoliščine pobega pa kažejo, da je posameznike mogoče šteti za begunce. (v: UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, str. 20.)

⁴⁹ UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook*, 2011, str. 47-49.

Ekonomska kriza v devetdesetih letih ter porast ksenofobije sta na splošno vodila k bolj strogim azilnim politikam v devetdesetih letih prejšnjega stoletja, države so se distancirale od preselitev beguncev⁵⁰, vstop na svoje ozemlje pa so začele omejevati z vizumsko politiko za državljane nekdanje Jugoslavije – zaradi nemirov na Balkanu je od tam prihajalo največ razseljenih oseb⁵¹. Ljudi, ki so že pred sprejetjem omejevalnih ukrepov pribežali na ozemlje držav članic ali drugih evropskih držav, skladno z načelom non-refoulement⁵², niso smeli vračati⁵³, njihov prihod pa je obremenil zgolj določene evropske države⁵⁴. Med evropskimi državami so največje število beguncev iz nekdanje Jugoslavije sprejele Avstrija, Švedska, Nemčija⁵⁵ in Švica⁵⁶. Zavedanje, da lahko v države zahodne Evrope pribeži še več iskalcev zaščite je (poleg že omenjenih politik za omejevanje vstopa) prvič pripeljalo do pobud za vzpostavitev shem za razdelitev bremen med evropskimi državami⁵⁷.

Na medvladni ravni je bilo vloženi veliko predlogov, ki so v ospredje postavljali ukrepe za razbremenitev najbolj obremenjenih držav članic, kakor tudi iniciativ za preselitev iz tretjih držav, kar dodatno nakazuje, da je bila potreba po solidarnostnem mehanizmu vedno prisotna, a med evropskimi državami ni bilo nikoli mogoče doseči soglasja za sprejem. V nadaljevanju bom izpostavila iniciative za razdelitev beguncev med evropskimi državami – torej premestitve ali preselitve – za katere menim, da povzemajo okoliščine tistega časa in se odražajo tudi danes.

2.2.1 Evropski odziv na migracije v devetdesetih letih

Sredi leta 1992 so na Medvladni konferenci o migracijah, azilu in beguncih (v nadaljevanju: IGC), ki so jo gostile evropske države, države Severne Amerike in Avstralija, po vzoru sistema preselitvenih kvot pripravili predlog neprekinjenega mehanizma za preselitev razseljenih oseb, ki je temeljil na fiksnih kvotah, ponujenih s strani držav sprejemnic⁵⁸. Zaradi bojazni, da bi vnaprej dogovorjene kvote omejile število preselitvenih mest, je ideji nasprotoval UNHCR⁵⁹. Istega leta,

⁵⁰ A. Suhrke, *Burden-sharing during Refugee Emergencies*, 1998, str. 407.

⁵¹ I. Baccardi, *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, 2002, str. 111.

⁵² *Convention Relating to the Status of Refugees*, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189, str. 137, člen 33.

⁵³ I. Baccardi, *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, 2002, str. 112.

⁵⁴ *Ibidem*.

⁵⁵ V Nemčiji bilo v primerjavi s celotno Evropo vloženi približno 80% vseh prošenj, glej: *Ibidem*.

⁵⁶ A. Suhrke, *Burden-sharing during Refugee Emergencies*, 1998, str. 408.

⁵⁷ A. Suhrke, *Burden-sharing during Refugee Emergencies*, 1998, str. 407.

⁵⁸ A. Suhrke, *Burden-sharing during Refugee Emergencies*, 1998, str. 409.

⁵⁹ A. Suhrke, *Burden-sharing during Refugee Emergencies*, 1998, str. 407.

1992, je bil kot odziv na nastalo begunsko krizo na Balkanu na srečanju ministrov EU za migracije sprejet Sklep o osebah, razseljenih zaradi konflikta v nekdanji Jugoslaviji⁶⁰. Ker so se članice Evropske skupnosti upirale trajni naselitvi beguncev, so z UNHCR dosegle kompromis o nujenju začasne zaščite⁶¹. Ministri so se na načelni ravni strinjali s predlogom, da bodo države članice na predlog UNHCR in Mednarodnega odbora rdečega križa sprejele določene kategorije ranljivih oseb, skladno z njihovimi nacionalnimi zmožnostmi in v koordinaciji med državami članicami, vendar zgolj za omejeno časovno obdobje in jih bodo po prenehanju nemirov vrnile v državo izvora⁶². Pripravljenost na načelni ravni, kljub dogovoru o nujenju zgolj začasne zaščite, ni vodila do uresničevanja zavez tudi v praksi – ravno nasprotno, države članice EU so v tistem času, kot že omenjeno zgoraj, zaostrele vizumsko politiko in dosegle upad prihodov na svoja ozemlja⁶³.

Leta 1994 je pod nemškim predsedovanjem Svetu EU nastal osnutek Resolucije o delitvi bremen v zvezi s sprejemanjem in bivanjem beguncev⁶⁴. Da je osnutek nastal ravno pod nemškim predsedovanjem ni presenetljivo, saj je Nemčija v primerjavi z ostalimi državami zahodne Evrope gostila nesorazmerno veliko število prosilcev za azil iz območja nekdanje Jugoslavije⁶⁵, hkrati pa je imela zaradi narave svoje državne ureditve na nacionalni ravni že utečen sistem premeščanja beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito med zveznimi deželami⁶⁶. Nemški osnutek se je nanašal na bodoče situacije množičnih prihodov oseb, ki bežijo pred vojno. V njem je bil prvič predlagan mehanizem za vzpostavitev obvezujočih premestitev kot dopolnitev dublinskega sistema, premestitve pa temeljijo na posebnem razdelitvenem ključu, ki ga sestavlja velikost populacije, velikost ozemlja in velikost bruto domačega proizvoda⁶⁷. Transfer upravičencev naj bi se opravil iz držav, ki so presegle dogovorjene kvote v države, ki dogovorjenih kvot še niso dosegle. Natančna pravila, ki so definirala razdelitveni ključ, so povzročila odpor in razne polemike v tistih držav članicah, ki niso čutile pritiska množičnih prihodov⁶⁸. Na koncu je Svet EU dne 25. septembra 1995 sprejel precej

⁶⁰ G. Noll, *Negotiating asylum*, 2000, str. 285-296.

⁶¹ A. Suhrke, *Burden-sharing during Refugee Emergencies*, 1998, str. 407.

⁶² *Ibidem*.

⁶³ A. Suhrke, *Burden-sharing during Refugee Emergencies*, 1998, str. 411.

⁶⁴ German Presidency Draft Council Resolution on Burden-sharing in July 1994, Council Document 7773/94 ASIM 124, julij 1994.

⁶⁵ E. R. Thielemann, *Why Asylum Policy Harmonization*, 2004, str. 48-54,.

⁶⁶ Boswell, *Burden-sharing in the New Age of Immigration*, 11. 2003, URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>, 19. 12. 2019.

⁶⁷ G. Noll, *Negotiating asylum*, 2000, str. 138.

⁶⁸ I. Meltem, *Temporary Protection in Law and Practice*, 2018, Brill Nijhoff, str. 138-139.

razvodenelo Resolucijo o razdelitvi bremen v zvezi z začasnim sprejemom razseljenih oseb v primerih množičnih prihodov⁶⁹, v katero mehanizem za premeščanje razseljenih oseb ni bil vključen, predpisani razdelitveni ključ pa ni bil jasen. Paragraf št. 4 Resolucije zgolj narekuje, naj bo delitev bremen uravnotežena in v duhu solidarnosti ter naj se upoštevajo zmožnosti držav glede sprejemanja razseljenih oseb. Zaradi pomanjkanja solidarnosti med državami članicami in posledično zavračanjem vzpostavitve mehanizma za premestitev razseljenih oseb s strani z migracijami manj obremenjenih držav članic, je Nemčija zaradi velikega pritiska migracij na svoje ozemlje⁷⁰ oklestila standarde zaščite⁷¹, razseljene osebe, ki jim je priznala začasno zaščito, pa je sčasoma (tudi prisilno) vrnila nazaj v državo izvora⁷².

2.2.2 Sprejetje Direktive Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o nudenjučasne zaščite⁷³

V ospredju nudenja zaščite razseljenim osebam v devetdesetih letih ni bilo več zagotavljanje trajnih rešitev, pač pa nudenje časovno omejene zaščite, po poteku katere so bile osebe s podeljeno začasno zaščito vrnjene nazaj v izvorne države⁷⁴. Leta 1997 je Komisija Svetu EU pripravila Predlog za skupno ukrepanje glede nudenjačasne zaščite razseljenim osebam⁷⁵, v katerem je predlagala skupni okvir za vzpostavitev in za prenehanje sistemačasne zaščite, določila je minimalne pravice upravičencev dočasne zaščite ter pooblastila Svet, da v primeru množičnih prihodov preveri načine, kako pomagati najbolj obremenjenim državam članicam. Komisija je Predlog za skupno ukrepanje glede nudenjačasne zaščite razseljenim osebam nadgradila z novim Predlogom za skupno ukrepanje, ki zadeva solidarnost glede sprejema in bivanja upravičencev do

⁶⁹ Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis, OJ C 262, 7.10.1995, str. 1–3.

⁷⁰ Zaradi neuspele implementacije sprejete Resolucije je Nemčija preučila prošnje za azil več kot 70% bosanskih beguncev, ki so zaradi vojne pribežali na ozemlje Zahodne Evrope, kar znaša približno 342.000 beguncev I. Meltem, Temporary Protection, 2018, str. 138,139.

⁷¹ Veliki večini bosanskih beguncev je bila zagotovljena le pravica do dela in omejena pravica do združitve z družino. I. Meltem, Temporary Protection, 2018, str. 138, 139.

⁷² Ibidem.

⁷³ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitevčasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, UL L 212, 07.08.2001, str. 12–23, poglavje 19 zvezek 004, str. 162 – 171.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Proposal to the Council for a Joint Action based on Article K.3 (2) (b) of the Treaty on European Union concerning temporary protection of displaced persons, COM/97/0093 final - CNS 97/0081, OJ C 106, 4.4.1997, str. 13–16.

začasne zaščite, v katerega je dodatno vključila ukrepe za zagotavljanje načela solidarnosti⁷⁶. Primarno je predlagala, da se najbolj obremenjenim državam članicam omogoči finančna pomoč, sekundarno pa naj Svet določi pravila za razdelitev upravičencev med ostale države članice. Zaradi pomanjkanja skupne volje držav članic za vzpostavitev mehanizma za razdelitev beguncev med državami je Svet ponovno sprejel zvoedenelo različico, v katero solidarnostni mehanizem za premestitev ni vključen⁷⁷.

Leta 2001 je bila sprejeta Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb (v nadalj. Direktiva o začasni zaščiti)⁷⁸. Bistveno glede njenega sprejema je bilo zasedanje Evropskega Sveta v Tampereju leta 1999, kjer je bilo izrecno izpostavljeno, da je na podlagi solidarnosti med državami članicami treba doseči sporazum o začasni zaščiti razseljenih oseb in istega leta uveljavljena Amsterdamska pogodba, ki je vzpostavila pravni okvir za skupni zakonodajni pristop EU na področju azila. Direktiva o začasni zaščiti vzpostavlja krizni mehanizem za delitev odgovornosti med državami članicami ter določa minimalne standarde zaščite za razseljene osebe v primeru množičnih prihodov na ozemlje EU. Množičen prihod je v Direktivni o začasni zaščiti opredeljen kot prihod velikega števila razseljenih oseb v Skupnost, ki prihajajo iz določene države ali geografskega območja, če je bil njihov prihod v Skupnost spontan ali s pomočjo, na primer, evakuacijskega programa⁷⁹. Obstoj množičnega prihoda razseljenih oseb, ki je pogoj za aktivacijo direktive, mora s sklepom, ki ga sprejme s kvalificirano večino, ugotoviti Svet, nato pa Svet s posebnim sklepom določi vsebino ukrepa⁸⁰. S sklepom Sveta se opredeli skupino oseb, ki so upravičene do začasne zaščite, datum začetka izvajanja ukrepov premeščanja in podatke o sprejemnih zmogljivostih držav članic⁸¹. Sprejemna zmogljivost

⁷⁶ Proposal for a joint action concerning solidarity in the admission and residence of beneficiaries of the temporary protection of displaced persons, COM/98/0372 final - CNS 98/0222, OJ C 268, 27.8.1998, str. 22.

⁷⁷ I. Meltem, Temporary Protection, 2018, str. 138-140.

⁷⁸ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, UL L 212, 7.8.2001, str. 12-23, poglavje 19 zvezek 004, str. 162 - 171.

⁷⁹ Ibidem, čl. 2 (d).

⁸⁰ Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, UL L 212, 7.8.2001, str. 12-23, poglavje 19 zvezek 004, str. 162 - 171, čl. 5.

⁸¹ Ibidem.

posamezne države članice se izračuna na podlagi razdelitvenega ključa, ki temelji na kriterijih kot so BDP, velikost populacije, stopnja brezposelnosti, na številu že premeščenih in preseljenih beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito, ipd.⁸² K aktivaciji Direktive o začasni zaščiti sta leta 2011 v času arabske pomladi in leta 2015 v času migracijske krize pozivali Italija in Malta⁸³, vendar Direktiva o začasni zaščiti vse do danes zaradi zapletenega postopka aktivacije in pomanjkanja solidarnosti med državami članicami ni bila aktivirana.

2.3 Načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti

Pozivi k večji solidarnosti med državami članicami in k vzpostavitvi mehanizmov za pravično delitev bremen so se na ravni EU začeli pojavljati od 90-ih let naprej. Učinkovit sistem razdelitve bremen bi zmanjšal finančne, administrativne, socialne in druge stroške, povezane s sprejemom beguncev in iskalcev zaščite, ki bremenijo zgolj določene države članice⁸⁴. Primer spodletelega predloga vzpostavitve solidarnostnega in pravičnejšega predloga za razdelitev bremen je Nemčija, ki se je že leta 1994 zavzemala za dopolnitev Dublinske konvencije z zavezujočim programom premestitvenih kvot, na podlagi katerih bi, skladno z razdelitvenim ključem, premeščali prosilce za azil iz bolj v manj obremenjene države članice⁸⁵.

Načelo pravične delitve odgovornosti je bilo vključeno že v Amsterdamsko pogodbo. V skladu s tem načelom bi moral Svet sprejeti ukrepe, s katerimi bi se spodbudilo uravnoteženje porazdelitve bremen med državami članicami pri sprejemanju beguncev in razseljenih oseb ter posledic v zvezi s tem, vendar predvideni ukrepi niso bili sprejeti⁸⁶. Zaradi teženj po večanju solidarnosti na področju mednarodne zaščite, azila in migracij so države članice v Lizbonsko pogodbo dodale člen 80⁸⁷ in določile, da akti, sprejeti na tem področju, vselej, ko se za to izkaže potreba, vsebujejo ukrepe, s katerim se bo zagotovilo izvrševanje načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, vključno z zagotavljanjem

⁸² H. Beirens, S. Maas, S. Petronella, M. van der Velden, Directorate-General for Migration and Home Affairs, European Commission, Study on the Temporary Protection Directive, Final Report, Januar 2016.

⁸³ LIBE Newsletter, Issue 7, 20. 2. 2015, URL: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/73022/issue7_LIBEnews.pdf, 22. 8. 2019.

⁸⁴ D. Vanheule, J. Van Selm, C. Boswell, 2011, The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and immigration (Study), Brussels, DG IPOL, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, str. 39.

⁸⁵ G. Noll, Negotiating asylum, 2000, str. 285-296.

⁸⁶ Glej poglavje: 2.1 Zbliževanje pravil azilnih sistemov evropskih držav.

⁸⁷ Treaty on the Functioning of the European Union, OJ C 326, 26.10.2012, p. 47-390, člen 80.

finančnih sredstev⁸⁸. Je pa, glede na navedeno, vprašljivo, ali je načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti neposredno izvršljivo⁸⁹. Praviloma se manifestira skozi sprejeto zakonodajo in druge ukrepe, kršitve načela pa se presojuje v primerih, kadar države članice kršijo na takšni podlagi sprejete akte, vendar se do zdaj Sodišče EU glede neposrednega učinkovanja načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti še ni opredelilo⁹⁰.

Neločljivo z načelom solidarnosti in pravične delitve odgovornosti je povezano načelo subsidiarnosti, ki je zapisano v členu 5(3) Pogodbe o Evropski uniji (v nadalj. PEU). Načelo subsidiarnosti zavezuje EU in države članice da, kadar države članice same ne zmorejo zadovoljivo dosegati predlaganih ukrepov, ti pa bi se zaradi njihovega obsega ali učinkov lažje dosegli na ravni EU, sprejmejo vse potrebne ukrepe za zagotovitev izpolnjevanja teh ukrepov. Tako sprejeti ukrepi ne smejo vsebinsko ali formalno presežati tistega, kar je še potrebno za doseganje ciljev Pogodb, saj bi to pomenilo kršitev načela sorazmernosti, zapisanega v 5(4) PEU.

Solidarnost v glavnem razdelimo v dve kategoriji – notranjo in zunanjo. Z vidika azilne in migracijske politike se načelo notranje solidarnosti v EU manifestira kot nudenje potrebne podpore državam članicam, ki zaradi različnih razlogov nosijo nesorazmerno velika bremena v primerjavi z ostalimi članicami, lahko pa se kaže tudi v razmerju EU do posamezne države članice ali v razmerju do državljanov tretjih držav, prisotnih na ozemlju EU⁹¹. Na drugi strani se t.i. zunanja solidarnost izraža kot pomoč posameznikom, ki niso na ozemlju EU in so prizadeti zaradi vojne, preganjanja, lakote ali nasilnih konfliktov v državi izvora, kakor tudi kot podpora tretjim državam, ki na svojem ozemlju zaradi istih vzrokov nudijo zaščito beguncem iz držav iste regije⁹². Načelo solidarnosti se izraža skozi nudenje finančne in operativne podpore ali kot razdelitev ljudi med državami, da se zmanjša pritisk na države, ki gostijo največje število beguncev⁹³. Zakonodajni

⁸⁸ D. Vanheule, J. Van Selm, C. Boswell, 2011, The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and immigration (Study), Brussels, DG IPOL, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, str. 31-33.

⁸⁹ D. Vanheule, J. Van Selm, C. Boswell, 2011, The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and immigration (Study), Brussels, DG IPOL, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, str. 37.

⁹⁰ Ibidem.

⁹¹ R. Metsola, K. Kyenge, Working Document on Article 80 TFEU, 15. 7. 2015, str. 3.

⁹² Ibidem.

⁹³ I. Goldner Lang, Is there solidarity on asylum and migration in the EU?, 2013, str. 9.

procesi so usmerjeni predvsem v nudenje finančnih pomoči in operativne podpore agencij EU, medtem ko pravila Skupnega evropskega azilnega sistema ne vsebujejo ukrepov za porazdelitev ljudi, v okviru katerih bi države članice s pomočjo stalnega programa premestitev in preselitev razbremenile države članice na zunanjih mejah EU in tretje države⁹⁴. Zagotavljanje finančne in kadrovske podpore je zelo koristno, a se je v času begunsko-migrantskih kriz izkazala potreba po bolj praktičnem sodelovanju. Najbolj očiten primer takega sodelovanja znotraj ozemlja EU je proces premestitev, v razmerju do tretjih držav pa različni programi preselitev. Načelo solidarnosti in pravične razdelitve odgovornosti med državami članicami, ki je opredeljeno v členu 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije⁹⁵ (v nadalj. PDEU), bi moralo biti osrednje vodilo pri urejanju področja azila. Znova je načelo solidarnosti stopilo v ospredje pri načrtovanju evropske azilne politike in zakonodaje po begunsko-migrantski krizi leta 2015 in 2016.

3 Preselitev upravičencev do mednarodne zaščite

Od leta 2015 do vključno januarja 2020 je po podatkih Mednarodne organizacije za migrante (IOM) ob poskusu prečkanja Mediteranskega morja življenje izgubilo več kot 16.000 ljudi⁹⁶. Voditelji držav članic si, z namenom preprečevanja nadaljnje izgube življenj, prizadevajo za širšo uporabo instrumenta preselitev, ki predstavlja varno in zakonito pot upravičencem na evropsko ozemlje, hkrati pa v programih za preselitev sodelujoče države izkazujejo solidarnost do tistih držav, ki na svojem ozemlju gostijo veliko število ljudi, ki bežijo pred vojno ali preganjanjem⁹⁷. Trenutno države članice izvajajo preselitve na podlagi začasnih preselitvenih shem in ad-hoc programov, saj na ravni EU še ni bil vzpostavljen trajen skupni okvir za preselitev⁹⁸. Po zadnje dostopnih podatkih UNHCR je bilo od leta 2015 do 31.12.2019 v okviru nacionalnih ali večstranskih programov

⁹⁴ D. Thym, »Refugee crisis« and legitimacy, 2016, str. 1550,1551.

⁹⁵ Evropska unija, Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, OJ L. 2016/C 202/01, 07.06.2016, URL: https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/oj_c_2016_202_full_sl_txt2.pdf

⁹⁶ IOM, Flow Monitoring Europe, februar 2020, URL: <https://migration.iom.int/europe?type=missing>, 08.02.2020.

⁹⁷ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final, str. 18, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf, 21.12.2019.

⁹⁸ Ibidem.

preselitev v države članice EU sprejetih 94.158 upravičencev⁹⁹. Največ beguncev so sprejele države, ki imajo že tradicionalno več izkušenj s preselitvami, kot npr. Velika Britanija, Francija, Švedska, Nemčija in Nizozemska, na repu pa so Madžarska, ki je v navedenem obdobju preselila 6 upravičencev, Slovaška, ki je preselila 4 upravičence, Slovenija jih je premestila 34, Poljska, Ciper in Grčija pa nobenega¹⁰⁰. Države članice v programih preselitev ne sodelujejo zaradi različnih razlogov. Med njimi so pomanjkanje sprejemnih zmogljivosti in primerne namestitve v sprejemnih državah, pomanjkanje usposobljenega osebja za obravnavo kandidatov, primernih za preselitev, predvsem pa je pomemben faktor med državami članicami pomanjkanje politične volje, ki ovira celoten proces uspešnega izvajanja ukrepa¹⁰¹.

3.1 Opredelitev preselitev v mednarodnem in evropskem azilnem acquisu

Preselitve so globalni instrument nudenja mednarodne zaščite, v okviru katerih se zadovoljujejo posebne potrebe beguncev¹⁰². Preselitve predstavljajo trajno rešitev begunske situacije in so hkrati izraz mednarodno solidarnosti in delitve odgovornosti¹⁰³. UNHCR opredeljuje preselitve kot izbor in transfer beguncev iz države, v kateri so zaprosili za mednarodno zaščito, v drugo državo, ki se je strinjala, da jih sprejme kot begunce in jim izda dovoljenje za stalno prebivanje z možnostjo kasnejše pridobitve državljanstva¹⁰⁴. Ukrep preselitev se torej lahko uporablja tudi globalno, na ravni Evropske unije pa preselitve predstavljajo temelj zunanje dimenzije azilne politike Evropske unije¹⁰⁵. V evropskem azilnem acquisu preselitve predstavljajo postopek, v katerem se na prošnjo UNHCR na podlagi izkazane potrebe po mednarodni zaščiti državljani tretjih držav premestijo iz tretje države¹⁰⁶ in so nastanjeni v državi članici, kjer jim je dovoljeno bivati na podlagi

⁹⁹ UNHCR, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#XGI3>, 16.02.2019.

¹⁰⁰ UNHCR, United Nation High Commissioner for Refugees, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#95kM>, 12.12.2019.

¹⁰¹ A. Radjenovic, Resettlement of Refugees: EU Framework, (Briefing), EU Legislation in Progress, EPRS, European Parliamentary Research Service, PE 589.859, 29.03.2019, str. 5.

¹⁰² European Resettlement Framework, What is Resettlement?, URL: <https://www.resettlement.eu/page/what-resettlement>, 08.02.2020.

¹⁰³ Ibidem.

¹⁰⁴ UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011, str. 36.

¹⁰⁵ European Resettlement Framework, What is Resettlement?, URL: <https://www.resettlement.eu/page/what-resettlement>, 08.02.2020.

¹⁰⁶ Tretja država je država, ki ni članica Evropske unije, pa tudi država ali ozemlje, katerega državljani ne uživajo pravice Evropske unije do prostega gibanja, ki je opredeljena v členu 2(5) Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah).

(a) statusa begunca¹⁰⁷ (b) statusa subsidiarne zaščite¹⁰⁸ ali (c) katerih koli drugih statusov, ki v okviru nacionalnega prava in prava Evropske unije zagotavljajo podobne pravice in ugodnosti kakor status begunca in status subsidiarne zaščite¹⁰⁹. Status, ki ga preseljene osebe pridobijo, jih štiti pred vračanjem – *refoulement* in jim v državi preselitve zagotavlja podobne pravice kot lastnim državljanom, z možnostjo kasnejše pridobitve državljanstva¹¹⁰.

Kot že omenjeno zgoraj¹¹¹, so preselitve ena izmed treh trajnih rešitev, ki jih implementira UNHCR v okviru svojega mandata in ob sodelovanju z državami preselitev¹¹². Do preselitve so upravičeni begunci, ki na podlagi predloga UNHCR spadajo v eno od sledečih kategorij: (1) begunci, ki v državi pribežišča potrebujejo pravno ali fizično zaščito (npr. grožnja zaradi vračanja oz. *refoulement*), (2) osebe, ki so preživele mučenje in/ali nasilje, repatriacija oz. lokalna integracija pa ne prideta v poštev, ker bi lahko povzročili nadaljevanje oz. poglobljanje travme, (3) begunci s posebnimi zdravstvenimi potrebami, (4) ogrožene ženske in dekleta, ki zlasti glede na njihov spol, ne uživajo zadostne zaščite, (5) združitev z družino, kjer je preselitev edini možen ukrep za združitev begunske družine, (6) otroci in mladostniki, ki so v nevarnosti in je preselitev v njihovo največjo korist in (7) pomanjkanje predvidljivih alternativnih trajnih rešitev, preselitve pa predstavljajo strateško rešitev¹¹³. Preden začne UNHCR preučevati, ali prosilci spadajo v katero

¹⁰⁷ V smislu točke (e) člena 2 Direktive 2011/95/EU (v nadalj. Kvalifikacijske direktive II). V smislu točke (d) člena 2 Kvalifikacijske direktive II je »begunec« državljana tretje države, ki se zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini nahaja izven države, katere državljan je, in ne more ali zaradi tega strahu noče izkoristiti zaščite te države, ali osebo brez državljanstva, ki se nahaja izven države prejšnjega običajnega prebivališča zaradi enakih razlogov, kot so navedeni zgoraj, in se ne more ali zaradi tega strahu noče vrniti vanjo, in za katera se ne uporablja člen 12 Kvalifikacijske direktive II. »Status begunca« v smislu točke (e) člena 2 Kvalifikacijske direktive II pa pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot begunca s strani države članice.

¹⁰⁸ v smislu točke (g) člena 2 Kvalifikacijske direktive II. V smislu točke (e) člena 2 Kvalifikacijske direktive II pomeni »oseba, upravičena do subsidiarne zaščite« državljana tretje države ali osebo brez državljanstva, ki ne izpolnjuje pogojev za begunca, a je bilo v zvezi z njim/njo izkazano, da obstajajo utemeljeni razlogi za prepričanje, da bi se zadevna oseba, če bi se vrnila v izvorno državo, ali v primeru osebe brez državljanstva v državo prejšnjega običajnega prebivališča, soočila z utemeljenim tveganjem, da utrpri resno škodo in za katero se člen 17(1) in (2) Kvalifikacijske direktive II ne uporablja in ki ne more ali zaradi takega tveganja noče izkoristiti zaščite te države. »Status subsidiarne zaščite« v smislu točke (g) člena 2 Kvalifikacijske direktive II pomeni priznanje državljana tretje države ali osebe brez državljanstva kot osebe, upravičene do subsidiarne zaščite, s strani države članice.

¹⁰⁹ Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, o spremembi Odločbe Sveta 2008/381/ES in razveljavitvi odločb št. 573/2007/ES in št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2007/435/ES, OJ L 150, 20.5.2014, p. 168–194, člen 2(a).

¹¹⁰ UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011, str. 36.

¹¹¹ Poglavje 2.2. Zgodovinski vidik razvoja instrumentov za razdelitev beguncev med evropskimi državami.

¹¹² UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011, str. 36.

¹¹³ UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011, str. 37.

izmed navedenih kategorij ranljivih skupin, mora ugotoviti, da (1) je skladno z mandatom UNHCR osebo mogoče šteti za begunca in (2), da ne pride v poštev nobena druga trajna rešitev in je preselitev edina primerna izbira¹¹⁴.

Medtem ko je UNHCR zadolžen za iskanje trajnih rešitev, leži temeljna odgovornost zagotavljanja mednarodne zaščite na vsaki posamezni državi¹¹⁵. Pravica beguncev do preselitve ne obstaja, kar pomeni, da tudi ne obstaja dolžnost katerekoli države, da begunce, ki jih je UNHCR predlagal za preselitev, sprejme¹¹⁶. Odločitev vsake države preselitve je, ali bo v okviru sprejemnih kriterijev, ki jih je oblikovala, na svoje ozemlje sprejela s strani UNHCR predlagane begunce¹¹⁷.

3.2 Regionalni programi zaščite in Skupni program EU za ponovno naselitev

Preselitve so se, kot instrument zagotavljanja trajnih rešitev, na ravni EU začele razvijati po letu 2000¹¹⁸. Leta 2005 so preselitve postale del na novo vzpostavljenih Regionalnih programov zaščite (Regional Protection Programmes – RPPs), ki jih je v partnerstvu z izbranimi tretjimi državami razvila Evropska komisija, da bi okrepila zaščito beguncev v državah tranzita ali izvornih državah na način, da se zanje poiščejo trajne rešitve¹¹⁹. V okviru Regionalnih programov zaščite so se preselitve izvajale kot eden izmed treh trajnih ukrepov¹²⁰. Izkazalo se je, da Regionalni programi zaščite dajejo izključno prednost repatriaciji in lokalni integraciji, zaradi česar je na podlagi teh programov v države Evropske unije preseljenih zgolj znatno število upravičencev¹²¹.

Prvi na ravni EU koordiniran program za preselitev je bil vzpostavljen leta 2008, v okviru katerega so se države članice zavezale, da bodo zaradi posledic vojne v Iraku preselile 10.000 razseljenih Iračanov¹²². Leto kasneje, septembra 2009 je Evropska komisija izdala Sporočilo Svetu in Evropskemu parlamentu o vzpostavitvi

¹¹⁴ Ibidem.

¹¹⁵ UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011, str. 39.

¹¹⁶ UNHCR, UNHCR Resettlement Handbook, 2011, str. 36.

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ A. Krasniqi in B. Suter, Refugee Resettlement to Europe, 2015, str. 11.

¹¹⁹ Evropska Unija, Evropska komisija, Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o regionalnih programih zaščite, 1. 9. 2005, KOM/2005/0388 končno, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52005DC0388>, 22.12.2019).

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ European Resettlement Network. Resettlement in Europe, URL: <https://www.resettlement.eu/page/resettlement-in-europe>, 21.12.2019.

¹²² Ibidem.

Skupnega programa EU za ponovno naselitev¹²³ (v nadalj. Predlog Evropske komisije za vzpostavitev Skupnega programa EU za ponovno naselitev), v katerem je izpostavila tri temeljne cilje na področju preselitev, in sicer (1) povečanje humanitarnega vpliva Evropske unije z zagotovitvijo, da instrument preselitev ponuja usmerjeno podporo najbolj ranljivim skupinam beguncev, (2) vključitev instrumenta preselitev v del zunanje politike EU na področju azila in (3) racionalizacijo prizadevanj Evropske unije na področju preselitev na način, da se ob zagotavljanju največjih koristi stroški minimizirajo. Vsebina Predloga Evropske komisije za vzpostavitev Skupnega programa EU za ponovno naselitev je povzročila precej nesoglasij, nazadnje pa je bilo leta 2012, po dveh letih pogajanj, kot kompromis v Sklep Sveta o spremembi Evropskega sklada za begunce vključeno zgolj določilo, ki je za izvajanje aktivnosti držav članic na področju preselitev določalo povišanje stopnje sofinanciranja, obenem pa so bile v Sklep Sveta o spremembi Evropskega sklada za begunce vključene še skupne prednostne naloge na področju Skupnega programa EU za preselitev za leto 2013¹²⁴. Na tak način zagotovljena finančna sredstva so spodbudila nove države članice, da začnejo sodelovati v programih preselitev. Leta 2009 je pri preselitvah sodelovalo že 12 držav članic, medtem ko jih je leta 2007 sodelovalo zgolj 6¹²⁵. Preselitve so bile sprva financirane iz Evropskega sklada za begunce, ki ga je nadomestil trenutno veljavni Sklad za azil, migracije in vključevanje (v nadalj. Sklad AMIF)¹²⁶. Sklad AMIF v primerjavi z Evropskim skladom za begunce zagotavlja višja sredstva za izvedbo posameznega transfera¹²⁷, in sicer na njegovi podlagi prejme vsaka država članica za preseljeno osebo 6.000 EUR, medtem ko za preseljene osebe, ki predstavljajo ranljive skupine ali spadajo v prednostno skupino na podlagi kriterijev iz Uredbe AMIF, države članice prejmejo 10.000 EUR¹²⁸. Skupni EU program za preselitve je tako spodbudil določene države članice,

¹²³ Sporočilo Evropske komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o vzpostavitvi skupnega programa EU za ponovno naselitev Bruselj, 2.9.2009, COM(2009) 447 konč. {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}.

¹²⁴ European Resettlement Network. Resettlement in Europe, URL: <https://www.resettlement.eu/page/resettlement-in-europe>, 21.12.2019.

¹²⁵ A. Krasniqi in B. Suter, Refugee Resettlement to Europe, 2015, str. 15.

¹²⁶ Sklad AMIF je bil ustanovljen z Uredbo (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, o spremembi Odločbe Sveta 2008/381/ES in razveljavitvi odločb št. 573/2007/ES in št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2007/435/ES, OJ L 150, 20.5.2014, p. 168–194 (v nadalj. Uredba AMIF).

¹²⁷ A. Radjenovic, Resettlement of Refugees: EU Framework, (Briefing), EU Legislation in Progress, EPRS, European Parliamentary Research Service, PE 589.859, 29.03.2019, str. 5.

¹²⁸ Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, o spremembi Odločbe Sveta 2008/381/ES in razveljavitvi odločb št. 573/2007/ES in št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2007/435/ES, čl. 17, OJ L 150, 20.5.2014, p. 168–194.

da so vzpostavile letne programe preselitev, vendar povečanju števila sodelujočih držav ni sledilo tudi bistveno povečanje preselitvenih mest¹²⁹ (statistike so razvidne iz uvodnega dela v tretje poglavje).

3.3 Evropski program za ponovno naselitev beguncev

Oboroženi konflikti v Aziji in Afriki so leta 2015 povzročili razselitev več milijonov ljudi, med njimi jih je več kot milijon ob posluževanju tihotapskih mrež in prečkanju življenjsko nevarnih poti pribežalo tudi v Evropo. Kot odziv na migracijsko krizo je Evropska komisija 13. maja 2015 predstavila Evropsko agendo o migracijah¹³⁰, katere glavni cilj je bil celovit pristop k vprašanju migracij. V Agendo so vključeni predlogi kratkoročnih in dolgoročnih kolektivnih ukrepov za reševanje številnih izzivov, s katerimi so se soočale (in se še vedno soočajo) države članice. Kot takojšen odziv na migracije sta v Agendi med drugim predlagani (1) uvedba nujnega začasnega ukrepa premestitev in (2) vzpostavitev preselitvene sheme za begunce, veljavne na ravni Evropske unije.

Evropska komisija je dne 08. junija 2015 sprejela Priporočilo o Evropskem programu za ponovno naselitev, v katerem je izpostavila neravnovesje, ki vlada med državami članicami glede zavez za sprejem beguncev, danih na podlagi preselitvenih programov¹³¹ in k sodelovanju pozvala tiste države članice, ki do tedaj še niso aktivno sodelovale, da bi se tako zagotovila pravičnejša porazdelitev beguncev in ravnotežje med državami članicami¹³². Evropska komisija je priporočila, da države članice v obdobju dveh let (2015-2017) sprejmejo 20.000 oseb, ki potrebujejo zaščito, preselitve pa bi se izvajale na podlagi pogojev in ključa za porazdelitev, ki so bili določeni zadevnem priporočilu¹³³. Na podlagi Priporočila Evropske komisije o Evropskem programu za ponovno naselitev je Svet 22. julija 2015 sprejel Sklep o preselitvi 20.000 oseb, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito¹³⁴. Poleg držav članic so se k sodelovanju zavezale še

¹²⁹ A. Krasniqi in B. Suter, *Refugee Resettlement to Europe*, 2015, str. 11.

¹³⁰ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration*, Brussels, 13.05.2015, COM(2015) 240, str. 4.

¹³¹ Priporočilo Komisije (EU) 2015/914 z dne 8. junija 2015 o Evropskem programu za ponovno naselitev, C/2015/3560, OJ L 148, 13.6.2015, p. 32–37, tč (3).

¹³² Priporočilo Komisije (EU) 2015/914 z dne 8. junija 2015 o Evropskem programu za ponovno naselitev, C/2015/3560, OJ L 148, 13.6.2015, p. 32–37, tč (5).

¹³³ Priporočilo Komisije (EU) 2015/914 z dne 8. junija 2015 o Evropskem programu za ponovno naselitev, C/2015/3560, OJ L 148, 13.6.2015, p. 32–37, tč 1. do 5.

¹³⁴ Council of the European Union, *Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes*

Islandija, Lihtenštajn, Norveška in Švica, vse sodelujoče države pa so skupaj ponudile 22.504 preselitvenih mest¹³⁵. Dane zaveze o številu ponujenih preselitvenih mest niso temeljile na porazdelitvenem ključu, priporočenem v Priporočilu Evropske komisije o Evropskem programu za ponovno naselitev¹³⁶, pač pa na prostovoljni odločitvi vsake posamezne države¹³⁷. V okviru Evropskega programa za ponovno naselitev je bilo v obdobju 2015 do 2017 skupaj preseljenih 19.432 upravičencev¹³⁸. Mnogo upravičencev je bilo preseljenih tudi na podlagi dogovora o preselitvi sirskih beguncev iz Turčije, ki sta ga 18. marca 2016 sklenili Turčija in EU¹³⁹.

3.4 Predlog Uredbe o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev

Skladno s prizadevanjem Evropske komisije za večje sodelovanje držav članic pri preselitvah in želji po vzpostavitvi trajnega mehanizma za preselitev je Evropska komisija dne 13. julija 2016 v okviru predlagane reforme Skupnega evropskega azilnega sistema predstavila Predlog Uredbe o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev¹⁴⁰. Z vzpostavitvijo Okvira Unije za preselitev si Evropska komisija prizadeva uresničevati načelo solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, predlagan sistem pa je trajen in bi deloval tako v mirnih kot kriznih obdobjih¹⁴¹. Kljub temu, da se v EU preselitve izvajajo že vrsto let, so bile te doslej vedno organizirane v okviru nacionalnih ali večstranskih programov, ali pa so bile organizirane ad hoc¹⁴². Okvir Unije za preselitev je pravzaprav podlaga, na osnovi katere bi Svet, na predlog Komisije, vsako leto sprejel letni načrt za preselitev, ki bi vključeval (1) največje skupno število mest za preselitev, (2) predvideno udeležbo držav članic in (3) splošna geografska prednostna območja, iz katerih se preselitve izvajajo¹⁴³. Za izvedbo postopka preselitve je predvideno dvojno

20 000 persons in clear need of international protection, Brussels, 22.07.2015, 11130/15, ASIM 62, RELEX 633.

¹³⁵ Ibidem.

¹³⁶ Urad za publikacije, Evropski program za ponovno naselitev beguncev, Dokument 32015H0914, 18.08.2016, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/LSU/?uri=CELEX:32015H0914>, 13.02.2020.

¹³⁷ Ibidem.

¹³⁸ European Commission, Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 14.03.2018, COM(2018) 250 final, ANNEX 5.

¹³⁹ Več o dogovoru med EU in Turčijo: 4.4.2. Dogovor med EU in Turčijo.

¹⁴⁰ Evropska komisija, Predlog, Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev in spremembi Uredbe (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta, Bruselj, 13.07.2016, COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD).

¹⁴¹ Ibidem, str. 2.

¹⁴² Ibidem.

¹⁴³ Ibidem, člen (7).

soglasje, tako soglasje upravičenca za preselitev, kot države, ki upravičenca sprejme¹⁴⁴.

Predlog Uredbe o vzpostavitvi Okvira Unije za preselitev je pozdravil tako UNHCR kot druge mednarodne in medvladne organizacije¹⁴⁵, vendar njen sprejem za zdaj ostaja negotov. Evropska komisija je pred zasedanjem Evropskega sveta dne 13. in 14. decembra 2018 države članice in Evropski parlament znova pozvala, da sprejmejo predloge sprememb Skupnega evropskega azilnega sistema, med katerimi je bil tudi predlog Uredbe o vzpostavitvi Okvira Unije za preselitev, vendar se države članice na pobudo Evropske komisije niso odzvale, predlagana reforma Skupnega evropskega azilnega sistema, vključno s predlogom Uredbe o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev, pa tudi ni bila sprejeta¹⁴⁶.

Ker se je program EU za preselitev 22.504 oseb oktobra leta 2017 zaključil, predlagana Uredba o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev pa še ni bila sprejeta, je Evropska komisija 27. septembra 2017 sprejela Priporočilo za krepitev zakonitih poti za osebe, ki potrebujejo mednarodno zaščito¹⁴⁷. Z dotičnim priporočilom je Evropska komisija države članice pozvala, da na podlagi ponovnega začasnega programa za preselitev podajo zaveze za sprejem vsaj 50.000 oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito in navedla, da namerava za ta namen zagotoviti 500 milijonov EUR¹⁴⁸. Predlagan program za preselitev 50.000 oseb je bil sprejet za obdobje dveh let (december 2017 do december 2019)¹⁴⁹. Države članice so ponudile skupno 50.039 preselitvenih mest, vendar niso uspele popolnoma uresničiti danih zavez¹⁵⁰. Na podlagi navedenega programa za preselitev je bilo do njegovega zaključka v decembru 2019 preseljenih 41.300 ljudi¹⁵¹.

Glede na to, da države članice še niso zbrale dovolj skupne volje za sprejem predlagane Uredbe o vzpostavitvi Okvira Unije za preselitev, temelj zunanje politike EU na področju preselitev še vedno predstavljajo programi, ki sočasne

¹⁴⁴ Ibidem, člen (9).

¹⁴⁵ European Insights, Opinions, analysis and news on migration policies in Europe, Legal pathways for refugees to Europe: developments and challenges, 04.08.2019, URL: <https://www.vuesdeurope.eu/en/news/towards-a-european-union-resettlement-framework/>, 22.12.2019.

¹⁴⁶ Ibidem.

¹⁴⁷ European Commission, Commission Recommendation of 27.9.2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection, Brussels, 27.09.2017 C(2017) 6504.

¹⁴⁸ Ibidem, tč. (16) in (17).

¹⁴⁹ European Commission, Delivering on Resettlement, December 2019, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912_delivering-on-resettlement.pdf, 16.02.2020.

¹⁵⁰ Ibidem.

¹⁵¹ Ibidem.

narave. Po podatkih UNHCR je bilo, kot rečeno, na podlagi nacionalnih, večstranskih ali ad hoc programov za preselitev od leta 2015 do leta 2019 v države članice EU preseljenih 94.158 upravičencev¹⁵². Na prvi pogled se morda zdi, da je bilo na ozemlje držav članic v preteklih letih preseljeno precejšnje število beguncev, vendar domneva, glede na globalne potrebe, ne vzdrži. Po oceni UNHCR bo v svetu leta 2020 preselitev v varno tretjo državo potrebovalo kar 1,44 milijona beguncev¹⁵³. Na globalnem forumu o beguncih, ki ga je gostil UNHCR in je potekal v Švici med 16. in 18. decembrom 2019, so se države članice Evropske unije zavezale v okviru preselitev, ob zagotavljanju finančne podpore Evropske komisije, v letu 2020 sprejeti 30.000 upravičencev¹⁵⁴. Na zasedanju je bilo s strani vseh držav podanih samo 50.000 zavez za preselitev, zaradi česar je švedska delegacija komentirala, da na forumu ni bilo podanih bistveno novih zavez in pri tem pozvala Evropsko unijo k podpori in vzpodbudi držav članic k bolj ambicioznemu sodelovanju v preselitvenih shemah¹⁵⁵. Skladno z navedenim lahko, kljub opaženemu vsakoletnemu trendu večanja števila preseljenih upravičencev ugotovimo, da je dozdajšnji prispevek evropske skupnosti glede na svetovne potrebe, relativno skromen.

4 Premestitev upravičencev do mednarodne zaščite in premestitev prosilcev za mednarodno zaščito

Premestitve so ukrep, ki se lahko, tako kot preselitve, uporabljajo na globalni ravni, na ravni EU pa so premestitve relativno nov ukrep, ki se izvaja med državami članicami. Podobno kot preselitve, so bili do zdaj tudi vsi programi premestitev organizirani ad hoc in za omejena časovna obdobja. Premestitve beguncev in prosilcev za mednarodno zaščito se v Evropski uniji izvajajo v situacijah, ko so pritiski na azilne sisteme določenih držav, kot so npr. Malta, Italija in Grčija, zaradi množičnih prihodov tako veliki, da presegajo sprejemne zmogljivosti teh držav, ki so na podlagi meril iz Uredbe Dublin III sicer odgovorne za obravnavo prošnje za

¹⁵² UNHCR, United Nation High Commissioner for Refugees, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#XGI3>, 16.02.2019.

¹⁵³ UNHCR, UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020, 25th Annual Tripartite Consultations on Resettlement 1-2 July 2019, 02.07.2019, URL: <https://www.unhcr.org/5d1384047.pdf#zoom=95>, 23.12.2019.

¹⁵⁴ ECRE, Global Refugee Forum: EU MS Pledge 30,000 Resettlement for 2020, MEPs Urges More Ambition, 20.12.2019, URL: <https://www.ecre.org/global-refugee-forum-eu-ms-pledge-30000-resettlement-for-2020-meps-urges-more-ambition/>, 22.02.2020.

¹⁵⁵ Ibidem.

mednarodno zaščito. V znak notranje solidarnosti se ti prosilci ali upravičenci do mednarodne zaščite na podlagi dogovorov med državami članicami premeščajo iz bolj v manj obremenjene države članice.

V evropskem azilnem acquisu so premestitve opredeljene kot transfer upravičencev do premestitve iz ene države članice v drugo državo članico in so izraz načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti¹⁵⁶. Upravičenci do premestitve so (1) prosilci za mednarodno zaščito in (2) upravičenci do mednarodne zaščite¹⁵⁷. Upravičenci do mednarodne zaščite so (I) osebe s prizanim statusom begunca, ki je vsebinsko opredeljen v Ženevski konvenciji o statusu beguncev in (II) osebe, ki jim je priznan status subsidiarne zaščite, opredeljen v Kvalifikacijski direktivi II¹⁵⁸. Prosilci za mednarodno zaščito so državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, ki so v eni od držav članic vložili prošnjo za mednarodno zaščito¹⁵⁹.

4.1 Dublinski sistem določanja odgovornosti države članice za obravnavno prošnje za mednarodno zaščito

Osrednji instrument Skupnega evropskega azilnega sistema je Dublinska uredba III, ki določa merila za določitev odgovornosti države članice za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito. Prošnjo za mednarodno zaščito na podlagi meril, določenih v poglavju III Dublinske uredbe III, vedno obravnava samo ena država članica¹⁶⁰. Merila za določitev odgovornosti so hierarhično urejena in temeljijo na obstoju sorodstvenih vezi, na obstoju veljavnega dokumenta za prebivanje v določeni državi članici, na okoliščinah prvega vstopa na ozemlje EU oz. po kraju, kjer je bila vložena prva prošnja za mednarodno zaščito¹⁶¹. Kadar se ugotovi, da je prosilec

¹⁵⁶ EMN Glossary, Relocation, European Commission, Migration and Home Affairs, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/relocation_en, 24.12.2019.

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ Direktiva 2011/95/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. decembra 2011 o standardih glede pogojev, ki jih morajo izpolnjevati državljani tretjih držav ali osebe brez državljanstva, da so upravičeni do mednarodne zaščite, glede enotnega statusa beguncev ali oseb, upravičenih do subsidiarne zaščite, in glede vsebine te zaščite, UL L 337, 20.12.2011, p. 9–26.

¹⁵⁹ EMN Glossary, Asylum seeker, European Commission, Migration and Home Affairs, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/asylum-seeker_en.

¹⁶⁰ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), OJ L 180/31-180/59; 29. 6. 2013, člen 3(1).

¹⁶¹ Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for

ob prihodu iz tretje države nezakonito prečkal mejo države članice, je za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito odgovorna država članica, v katero je prosilec na tak način vstopil¹⁶². Cilj dublinskega sistema je hiter in učinkovit dostop do azilnega postopka in preprečevanje t.i. »forum shoppinga«¹⁶³, vendar se je v praksi izkazalo, da pravila o določanju države, odgovorne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito kopičijo nesorazmerno velike obremenitve na azilne sisteme zgolj določenih držav članic¹⁶⁴. Navedeno je posebej izrazito v primerih množičnih prihodov, saj je v največ primerih za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito odgovorna ravno država članica, v katero je prosilec nezakonito vstopil iz tretje države¹⁶⁵. Menim, da dublinski sistem določanja odgovornosti ne odraža solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami, pač pa odgovornost za obravnavo prošenj preusmerja zgolj na določene države članice, praviloma na tiste, ki se nahajajo na zunanjih mejah EU in so zaradi svoje geografske lege s prihodi državljanov tretjih držav najbolj obremenjene.

V Skupnem evropskem azilnem sistemu tudi ni korekcijskega mehanizma, na podlagi katerega bi se prosilci za mednarodno zaščito oz. osebe s priznanim statusom mednarodne zaščite pravičneje porazdeljevali med državami članicami. Azilna sistema v Italiji in Grčiji sta zaradi geografske lege držav dva izmed najbolj obremenjenih v Evropski uniji. Evropsko sodišče za človekove pravice (v nadaljevanju ESČP) je v zadevi M.S.S. proti Belgiji in Grčiji¹⁶⁶ že leta 2009 glede predaje prosilca za mednarodno zaščito v Grčijo razsodilo, da so bile sistemske pomanjkljivosti azilnega sistema v Grčiji zaradi nezadostnih sprejemnih zmogljivosti, dolgotrajnega teka postopka in oteževanja dostopa do azilnega postopka takšne, da so prosilca izpostavile nečloveškemu in ponižujočemu ravnanju, kar je predstavljalo kršitev prepovedi mučenja, kot izhaja iz člena 3 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju: EKČP).

examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), OJ L. 180/31-180/59; 29. 6. 2013, Poglavje III.

¹⁶² Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), OJ L. 180/31-180/59; 29. 6. 2013, člen 13(1).

¹⁶³ Minos Mouzourakis, 'We Need to Talk about Dublin', Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union, December 2014, WORKING PAPER SERIES NO. 105, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, URL: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf>, 04.02.2020.

¹⁶⁴ European Commission, Justice and Home Affairs, Country responsible for asylum application (Dublin), URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en, 04.02.2020.

¹⁶⁵ Ibidem.

¹⁶⁶ Sodba ESČP v zadevi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, pritožba št. 30696/09, z dne 21. 1. 2011.

Pomembna je tudi zadeva Tarahkel proti Švici¹⁶⁷, kjer je ESČP v zvezi s predajo prosilcev v Italijo presojal tamkajšnje sprejemne pogoje in bivanjske razmere prosilcev. ESČP je v italijanskem azilnem sistemu ugotovil pomanjkljivosti, zaradi česar je odločil, da je pred vsakim postopkom predaje prosilca v Italijo treba opraviti individualno presojo okoliščin in od italijanskih oblasti pridobiti posebna jamstva, da se prosilci ob predaji ne bodo znašli v razmerah, ki predstavljajo kršitev prepovedi mučenja. V zadevah Tarahkel in M.S.S. je ESČP pojasnil, da imajo države članice na podlagi pravil iz Dublinske uredbe III oz. njenih predhodnic vselej možnost uveljavljanja t.i. klavzule suverenosti, ki določa, da lahko vsaka država članica obravnava prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo je vložil državljani tretje države tudi, če ta država članica na podlagi meril iz Dublinske uredbe ni prva odgovorna za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito. Posledično je ESČP v obeh zadevah, tako M.S.S, kot Tarahkel zaključil, da bi se lahko, skladno z določili Dublinske uredbe, Švica in Belgija vzdržali predaje prosilcev v Italijo oz. Grčijo, če sta menili, da ti državi članici ne izpolnjujeta svojih obveznosti, ki izhajajo iz Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic¹⁶⁸.

Zadevni sodbi Evropskega sodišča za človekove pravice se sicer res nanašata na vprašanje uporabe člena 3(2) Dublinske uredbe III (in njenih predhodnic), oziroma t.i. klavzule suverenosti, vendar sodbi potrjujeta tudi, da sta azilna sistema Italije in Grčije zaradi velikega števila prosilcev, ki se nahajajo na njunem ozemlju, zelo obremenjena, poleg tega pa se države članice v praksi klavzule suverenosti ne poslužujejo pogosto¹⁶⁹. Skladno z navedenim dodatno izhaja, da so pravila, ki izhajajo iz Dublinske uredbe glede določanja odgovornosti države članice za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito nepravilna in neučinkovita, zaradi česar je Dublinska uredba neprimeren instrument za določanje odgovornosti držav članic za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito v primerih množičnih prihodov. Dodatno se je dublinski sistem določanja odgovornosti za neprimerne izkazal v času begunsko-migrantske krize leta 2015. Da bi se zmanjšal pritisk na azilna sistema Italije in Grčije je bil Svet zaradi nezmožnosti uporabe Dublinske uredbe III v korist Italije in Grčije primoran sprejeti zavezujoče začasne ukrepe za premeščanje prosilcev za mednarodno zaščito v druge države članice Evropske

¹⁶⁷ Sodba ESČP v zadevi Tarahkel proti Švici, pritožba št. 29217/12, z dne 4. 1. 2014.

¹⁶⁸ Sodba ESČP v zadevi Tarahkel proti Švici, pritožba št. 29217/12, z dne 4. 1. 2014, tč. 89, 90 in Sodba ESČP v zadevi M. S. S. proti Belgiji in Grčiji, pritožba št. 30696/09, z dne 21. 1. 2011, tč. 399, 340.

¹⁶⁹ ECRE, The Dublin System in the first half of 2019, 27.08.2019, URL: <https://www.asylumineurope.org/news/27-08-2019/dublin-system-first-half-2019>, 21.02.2020.

unije¹⁷⁰. Skladno z vsem navedenim menim, da bi države članice morale v duhu solidarnosti poskrbeti za spremembo obstoječega evropskega azilnega sistema in ga izboljšati na način, da bi bila zagotovljena pravičnejša porazdelitev odgovornosti med državami članicami.

Kljub kritikam dublinskega sistema in njegovi preizkušnji v času begunsko-migrantske krize leta 2015 njegova osnovna logika določanja odgovornosti za obravnavo prošelj za mednarodno zaščito v predlogu reforme iz leta 2016 ostaja nespremenjena. Vsebuje pa predlog reforme Dublinske uredbe III pomembno novost, korekcijski mehanizem za premestitev, ki bi se samodejno sprožil v korist držav članic, kadar se te zaradi povečanega števila prosilcev za mednarodno zaščito soočajo z nesorazmerno velikimi pritiski na svoje azilne sisteme¹⁷¹. Za zdaj države članice še niso izkazale dovoljšne volje za njeno sprejetje.

4.2 Privolitev v premestitev

Na ravni EU so se sprva izvajale premestitve upravičencev do mednarodne zaščite, kasneje pa tudi prosilcev za mednarodno zaščito. Med pravnim položajem prosilcev za mednarodno zaščito in osebami z že prizanim statusom mednarodne zaščite obstajajo določene razlike. V okviru pilotnega projekta EUREMA, o katerem bom več pojasnila v nadaljevanju, so bile do premestitve upravičene le osebe z že prizanim statusom mednarodne zaščite. Premeščanje prosilcev bi namreč pomenilo odstopanje od tretjega poglavja Uredbe Dublin III, kjer so določena merila za določitev države članice, odgovorne za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito. Situacija se je spremenila leta 2015 v času begunsko-migrantske krize, ko je Svet v Sklepu 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 in Sklepu 2015/1601 z dne 22. septembra 2015 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije (v nadalj. Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev)¹⁷² določil, da so do premestitve upravičeni tudi prosilci za mednarodno zaščito, torej osebe, ki so zaprosile za

¹⁷⁰ Več o premestitvah iz Italije in Grčije v poglavju 4.4 Premestitev prosilcev za mednarodno zaščito – Sklepa Sveta (EU) 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 in 2015/1601 z dne 22. septembra 2015.

¹⁷¹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM/2016/0270 final/2 - 2016/0133 (COD), 4. 5. 2016, čl. 34.

¹⁷² Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015.

priznanje mednarodne zaščite, a o utemeljenosti njihove prošnje še ni bilo vsebinsko odločeno. Tudi sicer Italija in Grčija nista mogli obvladati tolikšnega pritiska množičnih prihodov, ki se je vršil nad njunima azilnima sistemoma, zato so se premestitve prosilcev za mednarodno zaščito izkazale še za toliko bolj primeren ukrep v navedeni situaciji¹⁷³.

Člen 7 (2) Uredbe o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje¹⁷⁴ in člen 5 Uredbe o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada¹⁷⁵ določata, da je transfer mogoče opraviti zgolj na podlagi dogovora med državami članicami in s privolitvijo prosilca oz. upravičenca do mednarodne zaščite. Logika tako imenovanega dvojnega voluntarizma je bila v premestitvenih shemah upoštevana vse do sprejetja Sklepov Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev septembra leta 2015. Prosilci za mednarodno zaščito skladno z Dublinsko uredbo III nimajo pravice izbirati države članice, odgovorne za obravnavo njihove prošnje za mednarodno zaščito, zato tudi nimajo pravice do izbire države, v katero so na podlagi odločitve o premestitvi premeščeni¹⁷⁶. Prosilci so v postopku premestitve na podlagi Sklepov Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev zgolj obveščeni, v katero državo članico bodo premeščeni, odločitev o premestitvi pa predstavlja odločitev o predaji v smislu člena 26 Dublinske uredbe III¹⁷⁷. Iz Sklepov Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev izhaja, da se prosilci lahko zoper odločitev o premestitvi pritožijo samo, kadar uveljavljajo svoje temeljne pravice¹⁷⁸. Člen 27 Dublinske uredbe III določa, da lahko države članice same določijo, da pritožba zoper odločitev o predaji samodejno ne odloži predaje

¹⁷³ O primernosti uporabe meril Dublinske uredbe III za primere množičnih prihodov glej poglavje 4.1 Dublinski sistem določanja odgovornosti države članice za obravnavno prošnje za mednarodno zaščito

¹⁷⁴ Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, o spremembi Odločbe Sveta 2008/381/ES in razveljavitvi odločb št. 573/2007/ES in št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2007/435/ES, UL L 150, 20.5.2014, str. 168–194.

¹⁷⁵ Uredba (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada, UL L 132, 29.5.2010, p. 11–28, čl. 5.

¹⁷⁶ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156, tč. 18, Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24. 10. 2015, tč. 23.

¹⁷⁷ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.9.2015, p. 146–156, tč. 30, Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24. 10. 2015, tč. 35.

¹⁷⁸ Ibidem.

prosilca, temveč da ima prosilec možnost, da zahteva odložitev izvršitve odločitve o predaji, dokler se pritožba obravnava¹⁷⁹.

Menim, da je stremenje k upoštevanju želja prosilcev glede izbora države članice premestitve v čim večji še izvedljivi meri vselej zaželeno. Na ta način se upravičence do premestitve spodbuja, da spoštujejo odločitev o premestitvi v določeno državo članico, hkrati pa se preprečujejo t.i. sekundarna gibanja premeščenih oseb do ciljnih držav članic, kar se v praksi odraža v povečanju stroškov zaradi ukrepov pridržanja in prisilnih izgonov v države članice premestitve¹⁸⁰.

4.3 Premestitev upravičencev do mednarodne zaščite

Evropska unija si že delj časa prizadeva za skupen koordiniran pristop za izvajanje premestitev. Prvo resno iniciativo za vzpostavitev trajnega programa premestitev so leta 2009 sprožile Italija, Grčija, Malta in Ciper, štiri z migracijami najbolj obremenjene države članice EU¹⁸¹. Svet so pozvale k vzpostavitvi na ravni EU koordiniranega mehanizma premestitev in k uresničevanju temeljnega načela evropskega azilnega sistema – solidarnosti in pravične delitve odgovornosti¹⁸². Evropska komisija je pripravila tudi študijo, v kateri je preučila možnosti za vzpostavitev mehanizma za premestitev in ugotovila, da pridejo v poštev predvsem premestitve upravičencev do mednarodne zaščite (torej oseb s priznanim statusom begunca, v nekaterih državah, kjer zakonodaja omogoča, pa tudi oseb s priznanim statusom subsidiarne zaščite), medtem ko premestitve prosilcev za mednarodno zaščito ni prepoznala kot primeren ukrep v takratnih razmerah zaradi povzročitve neskladja z Dublinsko uredbo¹⁸³.

Namesto trajnega mehanizma za premeščanje je bil leta 2009 in 2011 implementiran pilotni projekt premestitev znotraj EU v korist Malte – projekt

¹⁷⁹ Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, čl. 27. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59.

¹⁸⁰ Ramboll Management Consulting and Eurasyllum Limited, Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection, J LX/2009/ERFX/PR/1005, European Commission, Directorate-General Home Affairs Final Report, July 2010, str. 56.

¹⁸¹ Council of the European Union, Combating illegal immigration on the Mediterranean, 23. 1. 2009.

¹⁸² Ibidem.

¹⁸³ Ramboll Management Consulting and Eurasyllum Limited, Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection, J LX/2009/ERFX/PR/1005, European Commission, Directorate-General Home Affairs Final Report, July 2010, str. 56.

EUREMA, ki se je izvedel v dveh fazah¹⁸⁴. V prvi fazi so malteške oblasti v sodelovanju z UNHCR in IOM izvedle premestitev upravičencev do mednarodne zaščite v 10 držav članic (v Francijo, Nemčijo, Madžarsko, Luksemburg, Poljsko, Portugalsko, Romunijo, Slovaško, Slovenijo in v Združeno kraljestvo)¹⁸⁵.

Premestitve so temeljile na t.i. »dvojnem voluntarizmu«, kar pomeni, da je v premestitev morala privoliti tako država članica, v katero se je transfer izvedel, kakor tudi upravičenci do premestitev¹⁸⁶. Omenjene države so se zavezale za premestitev skupno 258 upravičencev do mednarodne zaščite, pri čemer so večji delež, 197 od 227 premeščenih oseb, sprejele Francija in Nemčija, medtem ko Madžarska, Poljska, Romunija in Slovaška niso kljub zavezam premestile nobenega upravičenca¹⁸⁷.

Oba pilotna projekta, koordinirana s strani Evropske komisije, sta bila sofinancirana iz takrat veljavnega Evropskega sklada za begunce¹⁸⁸, poleg tega pa so v drugi fazi projekta EUREMA II nekatere države z Malto sklepale bilateralne dogovore¹⁸⁹, na podlagi katerih so premeščale upravičence do mednarodne zaščite¹⁹⁰. Pilotni projekt EUREMA je prvi koordiniran in sofinanciran pristop na ravni EU, Evropska komisija je v okviru Evropskega sklada za begunce za program premestitev upravičencev do mednarodne zaščite namenila 1,9 milijona evrov¹⁹¹. S sredstvi, ki jih je zagotovila Evropska unija so si države, ki so sodelovale v projektu EUREMA, pokrivalo predvsem stroške integracije, na azilni sistem Malte pa se je posledično nekoliko zmanjšal pritisk migracij, pod katerim se pogosto znajde zaradi svoje geografske lege¹⁹².

4.3.1 Vzajemno priznavanje statusa mednarodne zaščite

Že leta 1999 je Evropski Svet na zasedanju v Tampereju izrazil pričakovanje, da pravila Skupnosti dolgoročno vodijo do skupnega azilnega postopka in omogočijo

¹⁸⁴ EASO, EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, julij 2012, str. 4.

¹⁸⁵ Ibidem.

¹⁸⁶ Ibidem, str. 6.

¹⁸⁷ Ibidem, str. 4.

¹⁸⁸ European Commission, Press Release Database, MEMO/11/469, 2011.

¹⁸⁹ Na podlagi bilateralnih dogovorov so premeščale Nemčija, Španija, Nizozemska, Danska, Irska, Novreška, Švica, Lihtenštajn. Norveška, Švica in Lihtenštajn (kot države EGS) niso imele možnosti formalno sodelovati v pilotnem projektu EUREMA.

¹⁹⁰ EASO, EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, julij 2012, str. 4.

¹⁹¹ European Commission, Press Release Database, MEMO/11/469, 2011.

¹⁹² Ramboll Management Consulting and Eurasyllum Limited, Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection, J LX/2009/ERFX/PR/1005, European Commission, Directorate-General Home Affairs Final Report, July 2010, str. 16.

enotno priznavanje statusa mednarodne zaščite državljanom tretjih držav, veljavnega na celotnem območju Evropske unije¹⁹³. Kljub izraženemu pričakovanju, 20 let pozneje prošnje za mednarodno zaščito še vedno obravnavajo države članice individualno, skladno s svojimi nacionalnimi azilnimi postopki. Opustitvi kontrol na notranjih mejah ni sledilo tudi poenotenje evropskega azilnega prava. Države članice trenutno vzajemno priznavajo odločitve drugih držav članic le v primerih, ko so te negativne, in sicer v postopkih vračanja na podlagi pravil iz Dublinske uredbe III, ko je prosilcu prošnja za priznanje mednarodne zaščite v državi članici, ki zahteva ponovni sprejem prosilca za mednarodno zaščito v drugo državo članico, zavrnjena¹⁹⁴.

V okviru pilotnega projekta EUREMA so bile do premestitev upravičene zgolj osebe, ki jim je bil na Malti že priznan status mednarodne zaščite¹⁹⁵. Države članice premestitve so premeščenim osebam z že prizanim statusom praviloma priznale podobno zaščito, kot jim jo je priznala država članica, iz katere so bile premeščene¹⁹⁶. Ker pa na ravni EU ni instrumenta oz. ustrezne zakonodaje, ki bi omogočala prenos oz. vzajemno priznavanje v drugi državi članici že priznanega statusa mednarodne zaščite, je v nekaterih primerih prišlo do podvajanja upravnih postopkov, in sicer predvsem v tistih državah, kjer je bilo treba na podlagi nacionalne ureditve status že pridobljene zaščite ponovno preučiti¹⁹⁷. Zaradi neobstoja pravne podlage, ki bi omogočala vzajemno priznavanje oz. transfer že priznanega statusa med državami članicami je to področje prepuščeno individualnemu urejanju držav članic. Državi, ki sta v času trajanja projekta imeli v svojem pravnem redu urejeno vzajemno priznavanje statusa mednarodne zaščite, sta Francija in Nizozemska, zaradi česar je postopek premestitev tam potekal bolj nemoteno¹⁹⁸. Ravno nasproten je primer Poljske, kjer so morali premeščeni upravičenci na Poljskem ponovno vložiti prošnjo za mednarodno

¹⁹³ Council of the European Union, Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999, 16. 10. 1999.

¹⁹⁴ Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vložijo državljan tretje države ali oseba brez državljanstva, čl. 27. OJ L 180, 29.6.2013, p. 31–59, pogl. V.

¹⁹⁵ EASO, EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, julij 2012, str. 4.

¹⁹⁶ EMN Glossary, Relocation, European Commission, Migration and Home Affairs, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/relocation_en, 24.12.2019.

¹⁹⁷ Ramboll Management Consulting and Eurasyllum Limited, Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection, J LX/2009/ERFX/PR/1005, European Commission, Directorate-General Home Affairs Final Report, July 2010, str. 18.

¹⁹⁸ EASO, EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, julij 2012, str. 4.

zaščito, kljub temu da jim je bil status mednarodne zaščite priznan že na Malti¹⁹⁹. V nekatere države članice tudi ni bila mogoča premestitev oseb s priznanim statusom subsidiarne zaščite, ker je države sprejemnice pri tem ovirala nacionalna zakonodaja; pravni sistem določenih držav članic ni poznal statusa, primerljivega z že priznano zaščito²⁰⁰.

4.3.2 Omejen uspeh pilotnih projektov EUREMA I in EUREMA II – popotnica za prihodnost

Uspeh pilotnega projekta EUREMA I in EUREMA II (2009 – 2013), v katerem so države članice prostovoljno sodelovale, je omejen. Na Malti je bilo v času trajanja EUREMA I (2009 – 2011) vloženih 2020 novih prošenj za mednarodno zaščito²⁰¹, premeščenih pa je bilo zgolj 227 upravičencev²⁰². Tudi sicer sta večino upravičencev sprejeli dve od desetih držav članic, ki so podale prostovoljne zaveze, preostalih 17 se jih niti ni odločilo za sodelovanje v projektu²⁰³, kar je zaskrbljujoč izraz solidarnosti in pravične delitve odgovornosti. Poleg pomanjkanja solidarnosti se je v projektu izkazalo tudi pomanjkanje zaupanja med državami članicami, kar je bilo vidno pri (ne)vzajemnem priznavanju statusa mednarodne zaščite²⁰⁴. V drugi fazi projekta EUREMA II (2012 – 2013) je sodelovalo manj držav članic kot v prvi fazi – le sedem²⁰⁵, ki so se zavezale za premestitev skupno 91 upravičencev²⁰⁶. Dodatnih pet držav članic²⁰⁷ se je raje kot za sodelovanje v projektu, skupaj s še tremi pridruženimi državami²⁰⁸, odločilo za sodelovanje na podlagi bilateralnih dogovorov z Malto, kljub temu, da na podlagi teh dogovorov niso bile upravičene do sofinanciranja iz Evropskega sklada za begunce. Države članice so se za dvostranske sporazume odločile predvsem zaradi hitrejšega in bolj učinkovitega načina izkazovanja solidarnosti v situaciji množičnih prihodov, s katero se je soočala Malta, kakor tudi zaradi posnemanja izkušenj, ki so jih te

¹⁹⁹ Ramboll Management Consulting and Eurasyllum Limited, Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection, JLX/2009/ERFX/PR/1005, European Commission, Directorate-General Home Affairs Final Report, July 2010, str. 15.

²⁰⁰ Ibidem.

²⁰¹ Eurostat, Asylum and first time asylum applicants, Monthly data, URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (29. 8. 2019).

²⁰² EASO, EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, julij 2012, str. 4.

²⁰³ Ibidem.

²⁰⁴ European Council on Refugees and Exiles, Protected Across Borders: Mutual Recognition of Asylum Decisions in the EU, December 2016. Načelo vzajemnega priznavanja statusa v EU velja le za negativne odločitve. (vir: Ibidem.).

²⁰⁵ Poljska, Romunija, Slovaška, Madžarska, Litva, Portugalska in Bulgarija.

²⁰⁶ EASO, EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, julij 2012, str. 4.

²⁰⁷ Danska, Nemčija, Irska, Nizozemska in Španija.

²⁰⁸ Lihtenštajnom, Norveško in Švico.

države že imele s preselitvami. V okviru projekta EUREMA II je bilo premeščenih le 14 upravičencev²⁰⁹, na podlagi bilateralnega sodelovanja z Malto pa 252²¹⁰, kar je, glede na to, da je bilo v letih 2012 in 2013 na Malti vloženi 4.260 prošnji²¹¹, skromen prispevek. Evropski parlament v Poročilu o okrepljeni solidarnosti znotraj EU na področju azila, izdanem 19. julija 2012, obžaluje, da projekt EUREMA ni sledil pričakovanjem o uspehu, saj da države članice niso bile naklonjene sodelovanju, hkrati pa je pozval Evropsko komisijo, da pripravi zakonodajni predlog za stalni mehanizem EU za premestitve ter upošteva uporabo razdelitvenega ključa, ki odraža zmogljivost držav članic glede sprejema in vključevanja upravičencev²¹². Kljub skromnemu uspehu projekta EUREMA je Evropski azilni podporni urad v Poročilu o ugotovljenih dejstvih glede premestitev iz Malte navedel, da se je večina vključenih akterjev strinjala, da je sodelovanje v programih premestitev politična odločitev posameznih držav članic in da mora odločitev za sodelovanje ostati prostovoljna. Uspeh projektov EUREMA je zaskrbljujoča popotnica bodočim mehanizmom za premeščanje, kar se je tudi izkazalo v času begunsko-migrantske krize jeseni leta 2015.

4.4 Premestitev prosilcev za mednarodno zaščito – Sklepa Sveta (EU) 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 in 2015/1601 z dne 22. septembra 2015

Zaradi oboroženih spopadov v regijah Afrike in Azije je na ozemlje Italije in Grčije v letih 2015 in začetku leta 2016 pribežalo največje število migrantov doslej. Med njimi je tudi veliko prosilcev, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito, kar je močno obremenilo njuna azilna sistema. Na ravni EU je Evropska komisija zaradi begunsko migracijske krize leta 2015 z namenom krepite solidarnosti z Italijo in Grčijo zaradi nevzdržnih pritiskov na njuna azilna sistema, ki so jih povzročili množični prihodi, v Evropski agendi o migracijah prvič predlagala mehanizem za

²⁰⁹ European Commission, 25. 11. 2014, 2nd Resettlement and Relocation Forum: "Solidarity in Practice", Discussion Paper, str. 4.

²¹⁰ M. Camilleri, EU Pilot Project on Intra-EU relocation from Malta EUREMA, (French Interior Ministry), URL: https://www.interieur.gouv.fr/content/download/36999/279729/file/Presentation_projet_EUREMA_Mark_Camilleri.pdf, 21.12. 2019).

²¹¹ Eurostat, Asylum and first time asylum applicants, Monthly data, URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do> (29. 8. 2019).

²¹² Evropski parlament, Poročilo o o okrepljeni solidarnosti znotraj EU na področju azila 2012/2032(INI), A7-0248/2012, PE489.453v03-00, 19.07.2012.

premestitev prosilcev za mednarodno zaščito, na podlagi katerega bi se upravičenci na podlagi razdelitvenega ključa sorazmerno porazdelili v manj obremenjene države članice²¹³.

Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev v korist Italije in Grčije temeljita na členu 78(3) PDEU, ki določa, da lahko Svet v primeru, ko se ena ali več držav članic soočajo z izrednimi razmerami zaradi nenadnega prihoda državljanov tretjih držav, sprejme, po predhodnem posvetovanju z Evropskim parlamentom, začasne nujne ukrepe v korist zadevnih držav članic. Določilo 78(3) PDEU je izjema, saj dopušča, da Svet po postopku, ki ni zakonodajni, sprejme nujne ukrepe z omejeno časovno veljavo, ki v duhu solidarnosti in pravične delitve odgovornosti (člen 80 PDEU) čim hitreje razbremenijo pritisk migracij v najbolj obremenjenih državah članicah. Poudariti je treba, da omenjena pravna podlaga, člen 78(3) PDEU in na navedeni pravni podlagi sprejeta sklepa ne predvidevata strukturnih sprememb glede dodelitve odgovornosti, merila za katero določa Dublinska uredba III. S sprejetjem sklepov se je sprožil mehanizem ukrepanja v izrednih razmerah, v katerih sta se znašli Italija in Grčija, izvedba je časovno omejena na dve leti od njunega sprejema²¹⁴, do premestitve pa je upravičen vnaprej določen krog prosilcev²¹⁵.

4.4.1 Okoliščine sprejetja Sklepa Sveta (EU) 2015/1523 z dne 14. septembra 2015 in Sklepa Sveta 2015/1601 z dne 22. septembra 2015

Svet je prvi Sklep o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev v korist Italije in Grčije sprejel 14. septembra 2015, drugega pa nekaj dni kasneje, 22. septembra 2015. Pravno zavezujoča sklepa sta bila sprejeta na podlagi člena 78(3) Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadalj. PDEU) in sta določala program nujnih premestitev za skupno 160.000 upravičencev. Cilj sprejetih ukrepov je bil krepitev

²¹³ European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration, Brussels, 13.05.2015, COM(2015) 240, str. 4.

²¹⁴ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, člen 13(2), Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, člen 13(2).

²¹⁵ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, člen 4, Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, člen 4.

solidarnosti med državami članicami in zmanjšanje pritiskov na azilna sistema Italije in Grčije.

Od prvega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev, ki je predvidel premestitev 40.000 prosilcev²¹⁶, se drugi poleg tega, da je v njem predvideno bistveno višje število premestitvenih mest, razlikuje predvsem glede načina sprejetja. Prvi sklep so države članice, kljub temu, da je Evropska komisija predvidevala obvezujoč sistem kvot, osnovala na prostovoljni ravni in so se soglasno dogovorile, koliko upravičencev so pripravljene sprejeti²¹⁷. Zaradi vse večjega pritiska migracij je kmalu postalo jasno, da so predvidene zaveze v prvem Sklepu Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev prenizke, zaradi česar je Komisija 9. septembra 2015 Svetu predlagala premestitev dodatnih 120.000 prosilcev²¹⁸. Kmalu je postalo jasno, da bo konsenz težko doseči. Ob nasprotovanju Slovaške, Madžarske, Romunije in Češke republike je Svet drugi Sklep o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev sprejel s kvalificirano večino in z njim države članice zavezal, da na podlagi vnaprej določenih kvot premestijo 120.000 upravičencev²¹⁹. Koliko oseb je posamezna država članica dolžna sprejeti je bilo določeno na podlagi posebnega razdelitvenega ključa, ki ga je Evropska komisija vključila v predlog²²⁰, a zanimivo, Svet je sprejel zavezujoče kvote in na podlagi razdelitvenega ključa izračunano predvideno število upravičencev za premestitev za vsako posamezno državo članico, izpustil pa je kakršno koli omembo kriterijev, na podlagi katerih je temeljil razdelitveni ključ. Glede na preteklo delovanje držav članic na področju sprejemanja instrumentov za premestitev menim, da države članice niso želele razdelitvenega ključa vključiti v besedilo sklepov iz previdnosti, da ne bi ustvarile podlage za morebiten bodoč trajen mehanizem razdelitve odgovornosti med državami članicami.

²¹⁶ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156.

²¹⁷ European Council, Conclusions of 25 and 26 June 2015, Brussels, 26.06.2015, EUCO 22/15, CO EUR 8 CONCL 3, str. 2.

²¹⁸ Evropska komisija, Predlog sklepa Sveta o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije, Grčije in Madžarske, Bruselj, 09.09.2015, COM(2015) 451 final, Recital 25 in aneksi I, II in III.

²¹⁹ Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, člen 3(2).

²²⁰ Evropska komisija, Predlog sklepa Sveta o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije, Grčije in Madžarske, Bruselj, 09.09.2015, COM(2015) 451 final, Recital 25 in aneksi I, II in III.

4.4.1.1 Upravičenci za premestitev

Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev določata, da je do premestitve upravičen samo določen krog prosilcev. Do premestitve so upravičeni tisti prosilci, ki so prošnjo za mednarodno zaščito vložili v Italiji ali Grčiji in bi bili ti dve državi na podlagi meril za določitev odgovornosti na podlagi Dublinske uredbe III, odgovorni za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito²²¹. Prosilci so morali torej za sodelovanje v postopku premestitve v Italiji ali Grčiji formalno zaprositi za mednarodno zaščito, Italija in Grčija pa sta morali ugotoviti svojo pristojnost za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, vendar to nista edina pogoja za sodelovanje. Skladno s Sklepoma Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev so bili do premestitve upravičeni samo prosilci, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito. Skladno s sklepoma je nedvomna potreba po priznanju mednarodne zaščite izkazana, kadar prosilci posedujejo državljanstvo ene izmed tretjih držav, katerih delež ugodilno rešenih prošenj za mednarodno zaščito na ravni EU v odločitvah, sprejetih na prvi stopnji, znaša 75 ali več odstotkov.²²² Zadevni podatki se nahajajo na portalu Eurostat in se zaradi hitro spreminjajočih okoliščin v izvornih državah posodablja vsako četrletje²²³.

Na podlagi Sklepov Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev so bile do premestitve upravičene osebe, ki so na ozemlje Italije ali Grčije prispele v dvoletnem obdobju veljave sklepov, in sicer na podlagi prvega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev med 16. septembrom 2015 in 17. septembrom 2017²²⁴ ter na podlagi drugega Sklep Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev med 25. septembrom 2015 in 26. septembrom 2017²²⁵.

²²¹ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, člen 3(1), Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, člen 3(1).

²²² Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, člen 3(2), Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, člen 3(2).

²²³ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, člen 3(2), Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, člen 3(2).

²²⁴ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, člen 13(3).

²²⁵ Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, člen 13(3).

Glede na veliko število ljudi, ki so že pred uveljavitvijo Sklepov Sveta o nujnih začasnih ukrepih za premestitev pribežali na ozemlje Italije in Grčije, so bili do premestitev na podlagi sprejetih sklepov upravičeni tudi prosilci, ki so na ozemlje Italije oz. Grčije vstopili izven dvoletnega obdobja veljave sklepov. Na podlagi prvega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev so bili do vključitve v postopek premestitve upravičeni prosilci, ki so prišli na ozemlje Italije ali Grčije po 15. avgustu leta 2015²²⁶, na podlagi drugega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev pa prosilci, ki so prišli na ozemlje Italije oz. Grčije po 24. marcu 2015²²⁷.

4.4.1.2 Ključ za porazdelitev upravičencev do premestitev in finančna podpora za izvajanje premestitev

Ključ za porazdelitev upravičencev do premestitev med državami članicami temelji na merilih, ki objektivno izražajo zmogljivosti za sprejem določenega števila beguncev, kot so zmogljivost gospodarstva za sprejem in vključevanje beguncev, obremenitev posamezne države članice s prošnjami za mednarodno zaščito in zmogljivost za vključevanje beguncev v državo članico zavezanko za premestitev²²⁸. Razvidno je, da razdelitveni ključ ne vključuje sprejemnih zmogljivosti držav članic upravičenk do premestitev. Posledično sta Italija in Grčija še vedno nosili večjo odgovornost v primerjavi z ostalimi državami članicami. Primeroma, iz drugega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev izhaja, da 120.000 prosilcev, primernih za premestitev, predstavlja približno 43 odstotkov skupnega števila državljanov tretjih držav, ki nedvomno potrebujejo mednarodno zaščito ter so zgolj v dveh mesecih, julija in avgusta leta 2015, nezakonito vstopili v Italijo in Grčijo²²⁹, medtem ko je v Italijo in Grčijo do konca leta 2015 vstopilo več kot milijon migrantov²³⁰.

²²⁶ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, člen 13(3).

²²⁷ Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, člen 13(3).

²²⁸ Ibidem.

²²⁹ Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15.09.2015, p. 146–156, para. 24 Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, točka 26.

²³⁰ IOM, Mediterranean Migrant and Refugee Arrivals Top 83,000 in 2016, 02.12.2016. Po podatkih IOM je leta 2015 v Grčijo vstopilo 853.650 migrantov, v Italijo pa 153.842 (vir: Ibidem.).

Premestitve prosilcev za mednarodno zaščito se sofinancirajo iz Sklada AMIF. Sofinanciranje premestitev prosilcev sicer pomeni odstop od člena 18 Uredbe AMIF, ker so v tem določili zagotovljena sredstva namenjena sofinanciranju premestitev upravičencev do mednarodne zaščite in ne prosilcev, vendar iz besedila Sklepov Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev izhaja, da je ob upoštevanju načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti ter ob upoštevanju dejstva, da sprejeta sklepa predstavljata nadaljnji razvoj politike na področju azila in migracij, sofinanciranje iz Sklada AMIF, kljub odstopanju, primeren pristop²³¹. Poleg navedenega se Italiji in Grčiji zaradi stroškov, ki jima nastanejo v postopku premestitev zagotovi pavšalni znesek 500 eur za vsako premeščeno osebo z njunega ozemlja²³².

4.4.2 Dogovor med EU in Turčijo

Prvotni predlog Evropske komisije glede drugega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev je vključeval tudi ukrepe v korist Madžarske. Za ublažitev pritiska na madžarski azilni sistem je bila sprva tudi z Madžarske predvidena premestitev 54.000 prosilcev za mednarodno zaščito²³³, vendar je Madžarska sporočila, da ne želi biti med državami upravičenkami za premestitev iz enakih razlogov kot sta Italija in Grčija²³⁴, hkrati pa je Madžarska poskrbela za drastičen upad prošenj za mednarodno zaščito na njenem ozemlju²³⁵. Vsled navedenemu je bila Madžarska črtana iz besedila sklepov kot upravičenka²³⁶, je pa bila na drugi strani vključena kot zavezanica za sprejem prosilcev iz Italije in Grčije²³⁷. Posledično je drugi Sklep Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za

²³¹ Ibidem.

²³² Ibidem.

²³³ European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person, Brussels, 09.09.2015, COM/2015/0450 final - 2015/0208 (COD).

²³⁴ D. Ivanov, Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU - Briefing, European Parliament, European Parliamentary Research Service, October 2015, PE 569.018, str. 4,5.

²³⁵ Od poletja 2015 je Madžarska vodila omejevalno politiko priseljevanja, ki se je izražala v treh plasteh, (1) postavitev fizičnih preprek na meji s Srbijo in Hrvaško, ki so omejile vstop na Madžarsko, sprejetje zakonodaje, ki je zaostila politiko podeljevanja mednarodne zaščite in razširitev protibegunske retorike na vladni ravni (vir: Institute of Public Affairs, European Programme, The Wages of Fear Attitudes Towards Refugees and Migrants in Hungary, 2018, str. 4.).

²³⁶ D. Ivanov, Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU - Briefing, European Parliament, European Parliamentary Research Service, October 2015, PE 569.018, str. 4,5.

²³⁷ Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24.10.2015, Priloga 1 in Priloga 2.

premestitev določil, da se 54.000 prostih mest za premestitev na podlagi razdelitvenega ključa sorazmerno porazdeli med Italijo oz. Grčijo, če ne bi Komisija zaradi spreminjajočih se razmer na terenu Svetu predlagala spremembo mehanizma premestitev²³⁸, kar se je kasneje tudi zgodilo.

Države Evropske unije so si ves čas prizadevale za razbitje tihotapskih mrež in za zaježitev množičnih prihodov migrantov skozi nevarno Sredozemsko morje in na drugi strani za nudenje alternativnih, zakonitih in varnih poti na ozemlje EU, zaradi česar so dne 18. marca 2016 s Turčijo sprejele dogovor glede zaustavitve nedovoljenih migracij iz Turčije v Evropsko unijo²³⁹. Turčija in Evropska unija sta se dogovorili o več točkah ukrepanja, med drugim, da bo za vsakega Sirca, vrnjenega iz grških otokov nazaj v Turčijo, iz Turčije v EU preseljen drug Sirec²⁴⁰. Na predlog Evropske komisije je Svet dne 29. septembra 2016 sprejel Sklep Sveta (EU) 2016/1754 o spremembi Sklepa (EU) 2015/1601 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije²⁴¹. Na podlagi dogovora med Evropsko unijo in Turčijo naj bi se preselitve sirskih beguncev iz Turčije izvajale najprej z izpolnitvijo zavez za preselitev 22.504 upravičencev, ki so jih države članice podale v sklepih predstavnikov vlad držav članic, ki so se sestali v okviru Sveta 22. julija 2015²⁴². Nadaljnje preselitve sirskih beguncev iz Turčije pa naj bi se izvajale na podlagi spremenjenega drugega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev, in sicer za največ 54.000 oseb, toliko je namreč na podlagi tega sklepa ostalo nedodeljenih mest zaradi nesodelovanja Madžarske kot upravičenke do premestitev²⁴³.

Dogovor, ki so ga države članice sklenile s Turčijo, je sicer res bistveno vplival na zaježitev množičnih prihodov na ozemlje Grčije, vendar je vsebina kljub namenu zagotavljanja solidarnosti sirskim beguncem in omogočanjem varnih in zakonitih poti na ozemlje EU, zaskrbljujoča. Turčija je namreč ohranila geografsko omejitev iz Ženevske konvencije o statusu beguncev, kar pomeni, da mednarodno pravno ni zavezana podeljevati status begunca iskalcem mednarodne zaščite, ki niso

²³⁸ Ibidem, člen 4.

²³⁹ Council of the European Union, EU-Turkey statement, 18 March 2016.

²⁴⁰ Ibidem.

²⁴¹ Sklep Sveta (EU) 2016/1754 z dne 29. septembra 2016 o spremembi Sklepa (EU) 2015/1601 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije, OJ L 268 (1.10.2016), str. 82–84. (Op. Združeno Kraljestvo, Danska in Irska niso sodelovale pri sprejetju sklepa.)

²⁴² Council of the European Union, EU-Turkey statement, 18 March 2016.

²⁴³ Sklep Sveta (EU) 2016/1754 z dne 29. septembra 2016 o spremembi Sklepa (EU) 2015/1601 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije, Bruselj, 01.10.2016, OJ L 268, točka 4.

državljeni evropskih držav²⁴⁴. Sirskim beguncem je tako v Turčiji priznan status začasne zaščite in dostop le do osnovnih pravic²⁴⁵, Turčija pa po zadnjih podatkih v UNHCR gosti 3,7 milijonov Sircev²⁴⁶. Najmanj zaskrbljujoče je tudi vprašanje, ali se Turčija skladno pravom EU, glede na standarde zaščite in glede na varstvo človekovih pravic, ki ga zagotavlja, kot izhaja iz sodb Evropskega sodišča za človekove pravice, ki je večkrat ugotovilo kršitev človekovih pravic prosilcev za azil in beguncev v Turčiji²⁴⁷, sploh lahko uvršča med varne tretje države.

4.4.3 Uspeh nujnih začasnih ukrepov za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito iz Italije in Grčije

Premestitve prosilcev za mednarodno zaščito so se v situaciji množičnih prihodov izkazale kot korak v pravo smer pri blaženju migracijskega pritiska na preobremenjena azilna sistema Italije in Grčije. Kljub vsemu je solidarnostni prispevek evropskih držav, ki so bile s Sklepoma Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev zavezane k sprejemanju prosilcev, skromen. Do izteka veljavnosti Sklepov o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev je bilo namreč premeščenih 34.700 od predvidenih 160.000 prosilcev za mednarodno zaščito²⁴⁸. Komisija ja v svojem 12. in 13. Poročilu o premestitvah in preselitvah države članice, predvsem tiste, ki v mehanizmih premestitve niso aktivno sodelovale, dodatno pozvala, da začnejo nemudoma izpolnjevati svoje pravne obveznosti na podlagi sprejetih Sklepov Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev²⁴⁹. Češka republika, Madžarska, Romunija in Slovaška so od samega začetka zavračale sprejetje zavezujočih kvot za premestitev, ker naj bi zavezujoča narava drugega Sklepa o premestitvah na tem področju omejevala njihovo nacionalno suverenost²⁵⁰. Kljub ponavljajočim pozivom Evropske komisije,

²⁴⁴ Reservations and Declarations on the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, 31. January 1967, United Nations, Treaty Series, Vol. 606, str. 267.

²⁴⁵ Turkey: Temporary Protection Regulation, Official Gazette No. 29153, 22 October 2014.

²⁴⁶ UNHCR, 2020 Planning Summary, Operation Turkey, Global Focus, UNHCR Operations Worldwide, 20.12.2019, str. 4.

²⁴⁷ Primeroma: S.A. v. Turkey (Eur. Ct. H. R., 15. 12. 2015, Application no. 74535/10), Ghorbanov and others v. Turkey (Eur. Ct. H. R., 3. 12. 2013, Application no. 28127/09).

²⁴⁸ European Commission, Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress Report on the European Agenda on Migration, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final.

²⁴⁹ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Twelfth report on relocation and resettlement, Brussels, 16.05.2017, COM(2017) 260 final. European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Thirteenth report on relocation and resettlement, Brussels, 13.06.2017, COM(2017) 330 final.

²⁵⁰ B. De Witte, E.Tsourdi, Confrontation on relocation, 2018, str. 1458.

Madžarska in Poljska nista premestili niti enega upravičenca, medtem ko je Češka republika v začetnem obdobju izvajanja Sklepov Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev sprejela le nekaj upravičencev, potem pa več kot leto do konca veljave sklepov, nobenega²⁵¹. Madžarska in Slovaška sta pred Sodiščem EU tudi izpodbijali veljavnost drugega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev in zahtevali ugotovitev ničnosti, da bi se izognili obveznostim, ki so izhajale iz sklepa. Sodišče EU je dne 6. septembra 2017 zavrnilo tožbi Madžarske in Slovaške ter potrdilo zakonitost drugega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev²⁵². Ugotovilo je, da je člen 78(3) PDEU primerna pravna podlaga, ki dovoljuje Svetu, da v primeru izrednih razmer v duhu solidarnosti in pravične delitve odgovornosti sprejme začasne nujne ukrepe brez zakonodajnega postopka. Sodišče EU je nadalje potrdilo, da je ukrep Sveta za premestitev prosilcev iz Italije in Grčije med vse države članice primeren in utemeljen v načelu solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, saj je to načelo temeljno vodilo pri oblikovanju zakonodaje in politike EU na področju azila²⁵³.

Zaradi neuspešnih pozivov Evropske komisije Madžarski, Češki in Poljski, da začnejo sodelovati v premestitvenih shemah, je Evropska komisija zoper navedene države članice dne 14. junija 2017 sprožila postopek za ugotavljanje kršitve prava EU²⁵⁴. Evropska komisija je zaradi potrditve Sodišča EU glede zakonitosti Sklepov Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev in zaradi sprožitve postopkov zoper Madžarsko, Slovaško in Poljsko pred Sodiščem EU zaradi kršenja prava EU pričakovala, da bodo države članice, ki do tistega trenutka niso sodelovale pri premestitvenih shemah, pričele z izpolnjevanjem svojih obveznosti. Neuspešno, saj Madžarska in Poljska nista premestili niti enega upravičenca²⁵⁵.

Majhno število premeščenih oseb v primerjavi s sprejetimi zavezami v Sklepih Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev so v prvi meri odraz pomanjkanja solidarnosti med državami članicami, ki zaradi že omenjenih razlogov niso želele sodelovati v premestitvenih shemah, je pa na uspeh premestitvenih

²⁵¹ European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Thirteenth report on relocation and resettlement, Brussels, 13.06.2017, COM(2017) 330 final.

²⁵² Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-643/15 in C-647/15 z dne 6. september 2017.

²⁵³ Sodba Sodišča EU v združenih zadevah C-643/15 in C-647/15 z dne 6. september 2017, točke 291-293.

²⁵⁴ European Commission, Press Release, Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland, 14.06.2017.

²⁵⁵ European Commission, Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress Report on the European Agenda on Migration, Brussels, 15.11.2019, COM(2017) 669 final.

shem vplivalo tudi pomanjkanje interesa upravičencev. Mehanizem za premestitev, sprejet na podlagi Sklepov Sveta o uvedbi začasnih nujnih ukrepov za premestitev namreč ne predvideva privolitve prosilcev za premestitev, niti upravičencem ne omogoča izbire države članice premestitve (glej zgoraj), zaradi česar se prosilci niso odločali za sodelovanje²⁵⁶. Tudi sicer je bil postopek premeščanja prosilcev za mednarodno zaščito izjemno počasen, predvsem Italija je imela težave zaradi zamudnega postopka identifikacije in registracije primernih upravičencev za premestitev²⁵⁷.

5 Kako naprej?

V magistrskem diplomskem delu sem na več mestih izpostavila, da na ravni EU ni sprejete zakonodaje, ki bi vzpostavila trajen sistem premestitev in preselitev beguncev oziroma prosilcev za mednarodno zaščito, vsak dozdajšnji poskus ureditve področja pa se je izjalovil. Postalo je jasno, da se je Evropska unija znašla na mrtvi točki. Kratkoročno so ad hoc in začasni programi zagotavljanja solidarnosti in pravične razdelitve odgovornosti primerna rešitev, saj se z takimi ukrepi blažijo trenutne izredne situacije, dolgoročno pa menim, da morajo tovrstni programi postati del trajne rešitve, saj se le tako zagotavlja kontinuiteta in dovoljšna predvidljivost sistema.

Ker na ravni EU še vedno ni bil sprejet trajni sistem za premestitev, osrednji instrument določanja odgovornosti države članice za preučitev prošnje za mednarodno zaščito predstavlja Dublinska uredba, za katero je postalo popolnoma jasno, da je neživljenjska, neučinkovita in popolnoma neprimerna za uporabo, kar priznavajo celo razvitejše države članice EU²⁵⁸. Iz obrazložitvenega memoranduma predloga Dublinske uredbe IV z dne 4. maja 2016 izhaja, da predlog spremembe Dublinske uredbe sicer vključuje korekcijski mehanizem v obliki premestitev, ne naslavlja pa ključne pomanjkljivosti dublinskega sistema, primarne določitve odgovornosti za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito tiste države, na

²⁵⁶ F. Maiani, *The Reform of the Dublin III Regulation Study*, Directorate-General for Internal Policies, junij 2016, str. 11.

²⁵⁷ European Commission, *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Thirteenth report on relocation and resettlement*, 13.06.2017, COM(2017) 330 final.

²⁵⁸ ECRE: *Joint statement: The new Pact on Asylum and Migration: An Opportunity Seized or Squandered?*, 14.02.2020, URL: <https://www.ecre.org/joint-statement-the-new-pact-on-asylum-and-migration-an-opportunity-seized-or-squandered/>, 22.02.2020.

ozemlje katere je iskalec zaščite vstopil iz tretje države²⁵⁹, zaradi česar predlog Dublinske uredbe IV morda ni najboljše izhodišče za nadaljnja pogajanja o spremembah. Na očitno neravnovesje dublinskih meril kaže dejstvo, da je bilo v letu 2018 75 odstotkov vseh prošelj za mednarodno zaščito na podlagi meril za določitev odgovornosti iz Dublinske uredbe, obravnavanih v samo petih državah članicah²⁶⁰. Nemčija je novembra 2019 z namenom, da doseže napredek v pogajanjih o reformi Skupnega evropskega azilnega sistema, državam članicam predstavila predlog novega mehanizma za premeščanje iskalcev zaščite, ki je trajen, zavezujoč in bi deloval tako v kriznih kot v mirnih časih²⁶¹. Že zdaj je jasno, da si Nemčija, ko bo v drugi polovici leta 2020 nastopila predsedovanje Svetu, prizadeva za sprejetje predlagane zakonodajne spremembe²⁶².

Skladno z nemških predlogom naj bi se vloge iskalcev zaščite začele vsebinsko obravnavati na zunanjih mejah Evropske unije²⁶³, medtem ko nevladne organizacije opozarjajo, da obravnavanje vlog v postopkih na meji niža standarde zaščite in vodi do kršitev človekovih pravic in temeljnih svoboščin, kot v svojem poročilu pojasnjuje Evropski svet za begunce in izgnance (ECRE)²⁶⁴. Med državami članicami, med njimi npr. Grčija, Avstrija, Belgija, Španija, Francija in Romunija, ki prošnje vsebinsko obravnavajo že na meji, so glede obravnave prošelj opazne velike razlike²⁶⁵. Iz analize, ki jo je za leto 2018 opravil Evropski azilni podporni urad (EASO) izhaja, da je bilo na ravni Evropske unije pri obravnavi prošelj v postopkih na meji na prvi stopnji ugodilno rešenih le 12 odstotkov vseh prošelj, medtem ko je bilo v standardnih postopkih na prvi stopnji ugodilno rešenih 34 odstotkov vseh prošelj za priznanje mednarodne zaščite²⁶⁶. Postopek obravnave prošelj na meji je omejen s kratkimi roki za sprejem odločitve, iskalci zaščite

²⁵⁹ Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM/2016/0270 final - 2016/0133 (COD), čl. 15.

²⁶⁰ Barigazzi, Jacopo, Germany sets out plan for automatic relocation of asylum seekers, 26.11.2019, URL: <https://www.politico.eu/article/germany-sets-out-plan-for-automatic-relocation-of-asylum-seekers/>, 22.02.2020.

²⁶¹ Kern, Soern, Germany: All EU Members Must Take in Migrants, 5. 12. 2019, Gatestone Institute, International Policy Council, URL: <https://www.gatestoneinstitute.org/15245/eu-migrants-relocation-quota>, 22.02.2020.

²⁶² Ibidem.

²⁶³ Barigazzi, Jacopo, Germany sets out plan for automatic relocation of asylum seekers, 26.11.2019, URL: <https://www.politico.eu/article/germany-sets-out-plan-for-automatic-relocation-of-asylum-seekers/>, 22.02.2020.

²⁶⁴ ECRE, Border Procedures, not a Panacea, ECRE's Assessment of Proposals for Increasing or Mandatory Use of Border Procedures, julij 2019, Policy note nr. 21, URL: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/07/Policy-Note-21.pdf>, 22.02.2020.

²⁶⁵ Ibidem, str. 2.

²⁶⁶ Ibidem, str. 3.

neogibno prejemajo pomanjkljive informacije, v postopkih na meji je omejen dostop nevladnih organizacij, pomanjkljivo je tudi zagotavljanje pravne pomoči, zaradi česar takšno odstopanje v deležu ugodilno rešenih zadev ni posebej presenetljivo²⁶⁷. Skladno s predlogom Nemčije naj bi se sicer v postopkih na meji zavrnilo le očitno neutemeljene vloge, potem pa bi Evropski azilni podporni urad, oziroma skladno s predlogom Evropske komisije, da se Evropski azilni podporni urad preoblikuje v Evropsko agencijo za azil, ta agencija določala, katera država članica bo prevzela odgovornost za obravnavo prošelj za mednarodno zaščito²⁶⁸. Odločitev Evropskega azilnega podpornega urada oziroma njenega naslednika, Evropske agencije za azil, katera država članica bo postala odgovorna za obravnavo prošnje za mednarodno zaščito, bo temeljila na posebnem razdelitvenem ključu, temelječem na velikosti BDP, populacije in na drugih faktorjih, na podlagi katerih se bo zagotovila pravična porazdelitev upravičencev med državami članicami²⁶⁹.

Evropska komisija naj bi predlog predlaganih sprememb v obravnavo Evropskemu parlamentu predložila v začetku leta 2020²⁷⁰, vendar, da bi bil predlog samodejnega programa premestitev, ki določa obvezno sodelovanje v programu premestitev, sprejet v predlagani obliki, je treba premagati še nekaj ovir. Predlagan sistem premestitev vsebuje določene elemente, zaradi katerih bo pridobil podporo mediteranskih držav, kakor tudi držav članic na severu Evrope. Na drugi strani bi lahko zavezujoča narava sodelovanja v predlaganem mehanizmu za premestitev, ki ne ponuja alternativnih možnosti za zagotavljanje solidarnosti, omajala podporo srednje in vzhodnoevropskih držav²⁷¹. Nemškemu predlogu že zdaj nasprotujejo države Višegrajske skupine, to so Češka republika, Slovaška, Poljska in Madžarska²⁷². Madžarski zunanji minister je tudi izpostavil, da je odločitev o tem, komu se dovoli vstop na ozemlje posamezne države, suverena

²⁶⁷ Ibidem.

²⁶⁸ Barigazzi, Jacopo, Germany sets out plan for automatic relocation of asylum seekers, 26.11.2019, URL: <https://www.politico.eu/article/germany-sets-out-plan-for-automatic-relocation-of-asylum-seekers/>, 22.02.2020.

²⁶⁹ Ibidem.

²⁷⁰ Ibidem.

²⁷¹ Ibidem.

²⁷² Kern, Soern, Germany: All EU Members Must Take in Migrants, 5. 12. 2019, Gatestone Institute, International Policy Council, URL: <https://www.gatestoneinstitute.org/15245/eu-migrants-relocation-quota>, 22.02.2020.

pravica te države in da države Višegrajske skupine ne bodo podlegle pritiskom Evropske unije, da sprejmejo nezakonite migrante²⁷³.

Glede programov za preselitev je Evropska komisija predlagala sprejem Uredbe o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev²⁷⁴, ki bi, kot pojasnjeno v poglavju 3.4 Predlog Uredbe o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev, zagotovil kontinuiran in trajen sistem preselitev. Menim, da so razlogi in ovire za njegovo nesprejetje smiselno enaki kot v primeru sprejemanja kontinuiranega programa za premestitev. Menim, da je v primeru preselitev začasna rešitev že uveljavljena, in sicer gre za že obstoječ program, kjer države članice skupaj z drugimi državami na posebnem forumu vsako leto oz. vsaki dve leti podajajo svoje prostovoljne zaveze glede števila preselitvenih mest, ki so jih v določenem obdobju pripravljene ponuditi. Preselitveni mehanizmi temeljijo na prostovoljnem podajanju zavez, vendar, če bi se ta spremenil na način, da bi postalo sodelovanje obvezujoče za vse države članice, menim, da bi nastal enak problem kot z uvedbo obvezujočega sistema premestitev.

Glede na vse navedeno se ponovno srečam s problemom pomanjkanja solidarnosti med državami članicami in v razmerju do tretjih držav ter s pomanjkanjem solidarnosti posameznih držav članic do državljanov tretjih držav, ki potrebujejo zaščito. Tudi, če bodo predlagani ukrepi v Svetu sprejeti, bo še vedno ostalo odprto vprašanje njihove implementacije s strani tistih držav članic, ki jasno nasprotujejo sprejetju tovrstnih ukrepov. V primeru, da omenjene države članice ne bodo spoštovale zakonodajnih ukrepov, se zoper njih vselej lahko sprožijo ustrezni postopki pred Sodiščem Evropske unije. Primer je tožba Evropske komisije proti Madžarski, Češki in Poljski zaradi nesodelovanja pri začasnih nujnih ukrepih za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito²⁷⁵. Tudi, če bo Sodišče EU ugotovilo kršitev prava EU, ostaja odprto vprašanje, ali bodo navedene države članice začele spoštovati in ravnati v skladu s sprejeto zakonodajo Evropske unije na tem področju. Menim, da tudi prisilna sredstva niso nujno vedno učinkovito orodje za spodbujanje držav članic k spoštovanju pravil in obveznosti. V konkretnem primeru je glede na stopnjo odpora v nekaterih državah članicah, kot je npr. Madžarska, in

²⁷³ Hungary Journal, Szijjarto: V4 expects new EC to speed up EU enlargement, 02.12.2020, URL: <https://thehungaryjournal.com/2019/12/02/szijjarto-v4-expects-new-ec-to-speed-up-eu-enlargement/>, 22.02.2020.

²⁷⁴ Evropska komisija, Predlog, Uredba Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev in spremembi Uredbe (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta, Bruselj, 13.07.2016, COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD).

²⁷⁵ Glej poglavje 4.4.3 Uspeh nujnih začasnih ukrepov za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito iz Italije in Grčije,

na politično realnost v teh državah, težko pričakovati, da bodo začele aktivno sodelovati v tovrstnih programih.

6 Sklep

V Evropski uniji odgovornost zaščititi begunce predstavlja del kolektivne odgovornosti držav, ki so sprejele članstvo v EU. Iniciative za izvajanje programov premestitev in preselitev se pojavljajo od devetdesetih let naprej. V magistrskem diplomskem delu sem ugotovila, da države članice Evropske unije trenutno ne zmorejo dovolj skupne volje in solidarnosti, tako zunanje kot notranje, za sprejem trajnih ukrepov za premestitev in preselitev, ki so odraz solidarnosti in pravične delitve odgovornosti. V veljavi so predvsem začasni in ad hoc programi premestitev in preselitev, vendar v njih sodelujejo le države članice, ki imajo tradicionalno več izkušenj s preselitvami, medtem ko je sodelovanje držav članic, ki niso neposredno obremenjene s pritiskom množičnih prihodov in ki tudi sicer nimajo izkušenj s preselitvam, majhno.

Harmonizacija azilnega prava med državami članicami Evropske unije se je začela kot spremljevalni ukrep zaradi gospodarskega povezovanja evropskih držav in opustitve nadzora na notranjih mejah med državami članicami, pravila glede sprejemanja državljanov tretjih držav, med drugimi tudi tistih, ki potrebujejo mednarodno zaščito, pa so se razvila kot spremljevalni ukrep, nujno zlo, zaradi nastajanja skupnega trga²⁷⁶. O ideji glede oblikovanja Skupnega evropskega azilnega sistema kot integralnega dela zunanje politike EU se je prvič razpravljalo na zasedanju Evropskega Sveta v Tampereju leta 1999²⁷⁷. Na zasedanju Evropskega sveta v Tampereju premestitve ali preselitve niso bile izrecno omenjene, vendar je Evropski svet države članice pozval k solidarnosti in k pravični delitvi odgovornosti pri oblikovanju Skupnega evropskega azilnega sistema. Prva, ki poziva k sprejemu ukrepov za delitev bremen je bila Amsterdamska pogodba iz leta 1999, vendar ker so se v času veljave Amsterdamske pogodbe odločitve v Svetu sprejemale s soglasjem, tak ukrep ni bil sprejet²⁷⁸. Z vidika sprejemanja odločitev v Svetu je pomembno novost prinesla Lizbonska pogodba, ki je začela veljati leta 2009 in je na področju azila in migracij uvedla večinsko odločanje²⁷⁹, ki

²⁷⁶ G. Noll, *Negotiating Asylum*, 2000, str. 122.

²⁷⁷ Presidency Conclusions, European Council, Tampere, *15-16 October 1999*, 16. 10. 1999.

²⁷⁸ G. Noll, *Negotiating Asylum*, 2000, str. 299.

²⁷⁹ L. Lavenex, *Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity*, 2015, str. 368.

je olajšalo sprejemanje odločitev, saj posamezne države članice niso mogle več enostransko preprečiti sprejetja odločitev, katerim so nasprotovale.

Instrument preselitev se je na ravni EU začel razvijati po letu 2000²⁸⁰, vendar kljub pozivom Evropske komisije države članice še niso sprejele na ravni EU koordiniranega skupnega pristopa za izvajanje preselitev oz. t.i. predlagane Uredbe o vzpostavitvi Okvira Unije za preselitev, predlog katere je Evropska komisija pripravila že leta 2016. Tako se na področju preselitev trenutno izvajajo le začasni in ad hoc programi, najpomembnejša sta Regionalni program za nudenje zaščite, vendar ta pred preselitvami daje prednost lokalni integraciji in repatriaciji, zaradi česar je na njegovi podlagi preseljeno le majhno število upravičencev²⁸¹ in Skupni program EU za ponovno naselitev. Na podlagi Skupnega programa EU za ponovno naselitev Evropska komisija predhodno zbira zaveze držav članic glede števila upravičencev, ki so jih pripravljene preseliti na svoje ozemlje²⁸². Da bi dodatno spodbudila države članice, ki se še niso odločile za sodelovanje v preselitvenih shemah, je Evropska komisija iz Sklada AMIF zagotovila sredstva za sofinanciranje preselitev²⁸³. Zaradi sofinanciranja programov preselitev se je sicer povišalo število sodelujočih držav pri preselitvah, vendar se na račun večjega števila držav, ki sodelujejo v programu preselitev, število preselitvenih mest ni bistveno povečalo²⁸⁴. Glede na navedeno in ugotovljeno v magistrskem delu je priporočljivo, da države članice povečajo svoje zaveze za sprejem upravičencev za preselitev in okrepijo solidarnost do tretjih držav, kakor tudi do ljudi, ki potrebujejo zaščito, saj UNHCR ocenjuje, da bo leta 2020 približno 1,44 milijona beguncev potrebovalo preselitev v varno tretjo državo²⁸⁵.

Kljub angažiranosti določenih držav članic je na področju premestitev mogoče priti do podobnih zaključkov kot na področju preselitev. Med državami članicami primanjkuje medsebojne solidarnosti in volje, da bi skupaj pristopile k nudenju zaščite beguncem v okviru premestitev. Evropska unija si že delj časa prizadeva za skupen in koordiniran pristop za izvajanje premestitev. Prvi skupen pristop za izvajanje premestitev je bil Pilotni projekt EUREMA, ki je bil koordiniran s strani

²⁸⁰ A. Krasniqi in B. Suter, *Refugee Resettlement to Europe*, 2015, str. 15

²⁸¹ European Resettlement Network, *Resettlement in Europe*, URL: <https://www.resettlement.eu/page/resettlement-in-europe>, 23.12.2019

²⁸² Ibidem.

²⁸³ A. Radjenovic, *Resettlement of Refugees: EU Framework*, (Briefing), EU Legislation in Progress, EPRS, European Parliamentary Research Service, PE 589.859, 29.03.2019, str. 5.

²⁸⁴ A. Krasniqi in B. Suter, *Refugee Resettlement to Europe*, 2015, str. 3.

²⁸⁵ UNHCR, *UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020*, 25th Annual Tripartite Consultations on Resettlement 1-2 July 2019, 2019.

Evropske komisije²⁸⁶. Na podlagi Pilotnega projekta EUREMA, ki je potekal v dveh fazah, so bili do premestitve upravičeni zgolj posamezniki s priznanim statusom mednarodne zaščite²⁸⁷. Na njegovi podlagi je bilo premeščenih zelo malo upravičencev, pa še ti so bili pretežno premeščeni zgolj v dve od desetih evropskih držav, ki so podale zaveze za premeščanje, medtem ko se 17 držav članic sploh ni odločilo za sodelovanje²⁸⁸. V drugi fazi projekta je bilo premeščenih zgolj devet upravičencev do premestitev. Uspeh projektov EUREMA ni bil ravno zavirljiv, pomanjkanje solidarnosti in pravične porazdelitve odgovornosti pa se je nadaljevalo tudi v času begunsko-migrantske krize leta 2015, ko sta bila sprejeta Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev. Skozi sprejeta nujna ukrepa za premestitev prosilcev za mednarodno zaščito v korist Italije in Grčije bi se moralo odražati načelo solidarnosti in pravične razdelitve odgovornosti med državami članicami, vendar je tudi njun uspeh omejen. Od skupno predvidenih 160.000 mest za premestitev, oz. če 54.000 mest odštejemo zaradi naknadne spremembe drugega Sklepa Sveta o uvedbi nujnih začasnih ukrepov za premestitev, ki so bile s spremembo namenjene preselitvam sirskih beguncev iz Turčije, je bilo od 106.000 premestitvenih mest med države članice premeščenih le 34.700 prosilcev za mednarodno zaščito²⁸⁹, pri čemer predvsem države vzhodnega dela Evropske unije, med njimi Češka republika, Slovaška, Romunija in Madžarska²⁹⁰, zaradi pomanjkanja politične volje in solidarnosti do najbolj obremenjenih držav članic, k premestitvam niso bistveno prispevale²⁹¹.

V magistrskem diplomskem delu zaključujem, da so ukrepi za premestitev in preselitev korak v pravo smer za razvoj Skupnega evropskega azilnega sistema, vendar je bil do zdaj njihov uspeh omejen predvsem zaradi pomanjkanja solidarnosti med državami članicami ter pomanjkanjem interesa držav članic za sodelovanje. Kljub temu pa se skozi preučevanje razvoja obeh ukrepov opazi, da je sodelovanje držav članic pri ukrepih premestitev in preselitev vedno večje, počasi pa narašča tudi število mest, ki so na dane na razpolago za premestitev in preselitev, kar je zagotovo dobra popotnica za prihodnji razvoj in sprejetje predlaganih instrumentov.

²⁸⁶ EASO, EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, julij 2012, str. 4.

²⁸⁷ Ibidem.

²⁸⁸ Ibidem.

²⁸⁹ European Commission, Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress Report on the European Agenda on Migration, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final.

²⁹⁰ B. De Witte, E.Tsourdi, Confrontation on relocation, 2018, str. 1458.

7 LITERATURA

7.1 Knjige in monografije

Battjes, Hemme, *European Asylum Law and International Law*, Martinus Nijhoff Publishers Leiden/Boston, 2006.

Gregor, Noll, *Negotiating asylum: the EU acquis, extraterritorial protection, and the common market of deflection*, The Raoul Wallenberg Institute Human Rights Library, Volume: 6, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

Hailbronner, Kay in Thym Daniel (eds.), *EU Immigration and Asylum Law, Commentary*, 2nd Edition Boston: C.H. Beck Hart Nomos, 2016.

Ingrid, Baccardi, *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*, Kluwer, European Monograph Series, Kluwer Law International, The Hague, 2002.

Meltem, Ineli-Ciger, *Temporary Protection in Law and Practice*, 2018, Brill Nijhoff.

7.2 Strokovni članki

Chimni, B.S., *From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards a Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems*, *Refugee Survey Quarterly* 23(3), str. 54-72, 2004, URL: Researchgate, 20. 12. 2019.

De Witte, Bruno and Tsourdi, Evangelia, *Confrontation on relocation - The Court of Justice endorses the emergency scheme for compulsory relocation of asylum seekers within the European Union: Slovak Republic and Hungary v. Council*, *Common Market Law Review*, 55, str. 1457-1494, 2018.

Goldner Lang, Iris, *Is there solidarity on asylum and migration in the EU?*, *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 9, str. 1-14, 2013, URL: HeinOnline, 23.08.2019.

Lavenex, Laura, *Justice and Home Affairs: Institutional Change and Policy Continuity*. In H. Wallace, M. A. Pollack, and A. R. Young, (eds). *Policy-Making in the European Union*, 7th edn. Oxford University Press, str. 367-388, 2015.

Lyra, Jakulevičienė, Manras, Bileišis, *Eu Refugee Resettlement: Key Challenges of Expanding the Practice Into New Member States*, *Baltic Journal of Law & Politics* 9(1), A Journal of Vytautas Magnus University, Volume 9, Number 1 (2016), str. 93-123, 2016, URL: Researchgate, 23.12.2019.

Suhrke, Astri, Burden-sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action, 11 Journal of Refugee Studies, str. 396–415, 1998, URL: HeinOnline, 23.08.2019.

Thielemann, Eiko, Why Asylum Policy Harmonization Undermines Refugee Burden-Sharing, 6 Eur. J. Migration & L. str. 48-54, 2004, URL: Heinonline, 06.11.2019.

Thielermann E. (2004). Why European policy harmonisation undermines refugee burden-sharing. European Journal of Migration and Law. 6(1), str. 47-65. URL: Heinonline, 23.08.2019.

Thym, Daniel, »Refugee crisis« and legitimacy, Common Market Law Review 53, str. 1545-1574, 2016, URL: Heinonline, 06.11.2019.

7.3 Pravni viri EU

Amsterdamska pogodba, UL C 340, 10. 11. 1997.

Completing The Internal Market: White Paper From The Commission To The European Council, 28.-29. 6. 1985, COM/85/0310 FINAL, URL: http://aei.pitt.edu/1113/1/internal_market_wp_COM_85_310.pdf, 23.12.2019.

Prečiščena različica Pogodbe o Evropski uniji in Pogodbe o delovanju Evropske unije, OJ L. 2016/C 202/01, 07.06.2016

Council of the European Union , Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248/80, 24. 10. 2015.

Council of the European Union, Combating illegal immigration on the Mediterranean, Brussels, 23. 1. 2009, 5689/09, LIMITE, JAI 39 ASIM 9, URL: <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%205689%202009%20INIT>, 23.12.2019.

Council of the European Union, Conclusions of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on resettling through multilateral and national schemes 20 000 persons in clear need of international protection, Brussels, 22.07.2015, 11130/15, ASIM 62, RELEX 633, URL: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf>, 23.12.2019.

Council of the European Union, Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, p. 146–156, 15.9.2015.

Council of the European Union, Council Decision (EU) 2016/1754 of 29 September 2016 amending Decision (EU) 2015/1601 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, 1.10.2016, OJ L 268.

Council of the European Union, EU-Turkey statement, 18.03.2016, URL: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 23.12.2019.

Council of the European Union, Presidency Conclusions, Tampere European Council, 15-16 October 1999', 16. 10. 1999, URL: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm, 23.12.2019.

Council Resolution of 25 September 1995 on burden-sharing with regard to the admission and residence of displaced persons on a temporary basis, OJ C 26, 27.10.1995.

Directive 2011/95/EU of the European Parliament and of the Council of 13 December 2011 on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection, and for the content of the protection granted, OJ L 337, 20. 12. 2011.

Direktiva Sveta 2001/55/ES z dne 20. julija 2001 o najnižjih standardih za dodelitev začasne zaščite v primeru množičnega prihoda razseljenih oseb in o ukrepih za uravnoteženje prizadevanj in posledic za države članice pri sprejemanju takšnih oseb, UL L 212, 7.8.2001.

European Commission, Commission Recommendation of 27.9.2017 on enhancing legal pathways for persons in need of international protection, Brussels, 27.9.2017 C(2017) 6504.

European Commission, Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 14.3.2018, COM(2018) 250 final, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180314_annex-5-progress-report-european-agenda-migration_en.pdf, 21.12.2019.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration, Brussels, 13. 5. 2015, COM(2015) 240 final, URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background->

information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, 21.12.2019.

European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Progress Report on the Implementation of the European Agenda on Migration, Brussels, 16.10.2019, COM(2019) 481 final, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf, 21.12.2019.

European Commission, Directorate-General Home Affairs Final Report, July 2010, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/pdf/final_report_relocation_of_refugees_en.pdf, 21.12.2019.

European Commission, Directorate-General Home Affairs, 2nd Resettlement and Relocation Forum: "Solidarity in Practice", Discussion Paper, 25. 11. 2014, URL: https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/libe/dv/18_paper_solidarityinpractice_/18_paper_solidarityinpractice_en.pdf, 23.12.2019.

European Commission, Migration and Home Affairs, Relocation, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/relocation_en, 21.12.2019.

European Commission, Press Release Database, MEMO/11/469, 29. 6. 2011, URL: https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-11-469_sl.htm, 21.12.2019.

European Commission, Press Release, Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland, IP/17/1607, 14.06.2017, URL: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_1607, 21.12.2019.

European Commission, Proposal for a joint action concerning solidarity in the admission and residence of beneficiaries of the temporary protection of displaced persons, COM/98/0372 final - CNS 98/0222, OJ C 268, 27.08.1998.

European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person, COM/2015/0450 final - 2015/0208 (COD), 09.09.2015.

European Commission, Proposal to the Council for a Joint Action based on Article K.3 (2) (b) of the Treaty on European Union concerning temporary protection of displaced persons, COM/97/0093 final - CNS 97/0081, OJ C 106, 04.04.1997.

European Commission, Relocation: EU solidarity between Member States, 14. 11. 2017, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf, 23.12.2019.

European Commission, Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress Report on the European Agenda on Migration, Brussels, COM(2019) 481 final, 16. October 2019, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20191016_com-2019-481-report_en.pdf, 23.12.2019.

European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Thirteenth report on relocation and resettlement, COM(2017) 330 final, 13.6.2017, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170613_thirteenth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf, 23.12.2019.

European Commission, Report From the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Progress Report on the European Agenda on Migration, COM(2017) 669 final, 15. 11. 2019, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_progress_report_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf, 23.12.2019.

European Commission, Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, Twelfth report on relocation and resettlement, COM(2017) 260 final, 16 May 2017, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170516_twelfth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf, 21.12.2019.

Evropska komisija, Predlog sklepa Sveta o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije, Grčije in Madžarske, COM(2015) 451 final, 09.09.2015, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015PC0451&qid=1571001082728&from=EN>, 21.12.2019.

Evropska komisija, Predlog Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira Unije za preselitev in spremembi Uredbe (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta, Bruselj, COM(2016) 468 final, 2016/0225 (COD) 13.7.2016, URL:

https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2016/0468/COM_COM%282016%290468_EN.pdf, 21.12.2019.

Evropska komisija, Sporočilo Evropske komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o vzpostavitvi skupnega programa EU za ponovno naselitev, Bruselj, COM(2009) 447 konč. {SEC(2009) 1127} {SEC(2009) 1128}, KOM/2009/0447 končno, 2.9.2009, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=CELEX:52009DC0447>, 21.12.2019.

Evropska komisija, Sporočilo Komisije Svetu in Evropskemu parlamentu o regionalnih programih zaščite, KOM/2005/0388 končno, 01.09.2005, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX:52005DC0388>, 21.12.2019.

Evropski parlament, Poročilo o o okrepljeni solidarnosti znotraj EU na področju azila, 2012/2032(INI), 19.07.2012, URL: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2012-0248+0+DOC+XML+V0//SL>, 21.12.2019.

German Presidency Draft Council Resolution on Burden-sharing in July 1994, Council Document 7773/94 ASIM 124, julij 1994.

Pogodba o Evropski uniji, UL C 191, 29.7.1992.

Priporočilo Komisije (EU) 2015/914 z dne 8. junija 2015 o Evropskem programu za ponovno naselitev, C/2015/3560, OJ L 148, 13.06.2015.

Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), OJ L. 180/31-180/59, 29.06.2013.

Svet EU, Sklep Sveta (EU) 2016/1754 z dne 29. septembra 2016 o spremembi Sklepa (EU) 2015/1601 o uvedbi začasnih ukrepov na področju mednarodne zaščite v korist Italije in Grčije, OJ L 268, 1.10.2016.

Treaty Establishing the European Community (Consolidated Version), Rome Treaty, 25. 3. 1957.

Uredba (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada, UL L 132, 29.05.2010.

Uredba (EU) št. 516/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o ustanovitvi Sklada za azil, migracije in vključevanje, o spremembi Odločbe Sveta 2008/381/ES in razveljavitvi odločb št. 573/2007/ES in št. 575/2007/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Odločbe Sveta 2007/435/ES, OJ L 150, 20.05.2014.

Uredba (EU) št. 604/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za mednarodno zaščito, ki jo v eni od držav članic vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, OJ L 180, 29.6.2013.

Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja (Zakonik o schengenskih mejah), UL L 077 23.3.2016, str. 1

7.4 Mednarodnopravni viri

Convention Relating to the Status of Refugees, 28 July 1951, United Nations, Treaty Series, vol. 189.

United Nations, Reservations and Declarations on the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees, Treaty Series, Vol. 606, 31.01.1967.

7.5 Sodna praksa ESČP in SEU

Joint Cases C-643/15 and C-647/17, Slovak Republic and Hungary v. Council of the European Union, Judgement of the Court, EU:C:2107:631.

M.S.S. proti Belgiji In Grčiji, št. 30696/09, 21 januar 2011.

Tarakhel proti Švici, [GC], no. 29217/12, ECHR 2014.

7.6 Ostali viri

Anja, Radjenovic, Resettlement of Refugees: EU Framework, (Briefing), EU Legislation in Progress, EPRS, European Parliamentary Research Service, PE 589.859, 2019, URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589859/EPRS_BRI%282016%29589859_EN.pdf, 23.12.2019.

Beirens, Hanne. Maas, Shella, Petronella Salvatore, van der Velden, Maurice, Directorate-General for Migration and Home Affairs, European Commission, Study on the Temporary Protection Directive, Final Report, Januar 2016, URL:

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/temporary-protection/docs/final_report_evaluation_tpd_en.pdf, 23.12.2019.

Boswell, Christina, Burden-sharing in the New Age of Immigration, Migration policy Institut, 1. 11. 2003, URL: <https://www.migrationpolicy.org/article/burden-sharing-new-age-immigration>, 22.12.2019.

Council of Europe: Commissioner for Human Rights, Criminalisation of Migration in Europe: Human Rights Implications, February 2010, <https://www.refworld.org/docid/4b6a9fef2.html>, 23.12.2019.

D. Ivanov, Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU, Briefing, European Parliamentary Research Service, PE 569.018, October 2015, URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS_BRI\(2015\)569018_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2015/569018/EPRS_BRI(2015)569018_EN.pdf), 23.12.2019.

EASO, EASO fact finding report on intra-EU relocation activities from Malta, julij 2012, URL: <https://www.refworld.org/docid/52aef8094.html>, 23.12.2019.

ECRE, Border Procedures, not a Panacea, ECRE's Assessment of Proposals for Increasing or Mandatory Use of Border Procedures, julij 2019, Policy note nr. 21, URL: <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2019/07/Policy-Note-21.pdf>, 22.02.2020.

ECRE, Global Refugee Forum: EU MS Pledge 30,000 Resettlement for 2020, MEPs Urges More Ambition, 20.12.2019, URL: <https://www.ecre.org/global-refugee-forum-eu-ms-pledge-30000-resettlement-for-2020-meps-urges-more-ambition/>, 22.02.2020.

ECRE: Joint statement: The new Pact on Asylum and Migration: An Opportunity Seized or Squandered?, 14.02.2020, URL: <https://www.ecre.org/joint-statement-the-new-pact-on-asylum-and-migration-an-opportunity-seized-or-squandered/>, 22.02.2020.

ECRE, The Dublin System in the first half of 2019, 27.08.2019, URL: <https://www.asylumineurope.org/news/27-08-2019/dublin-system-first-half-2019>, 21.02.2020.

EMN Glossary, Asylum seeker, European Commission, Migration and Home Affairs, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/asylum-seeker_en, 24.12.2019.

EMN Glossary, Relocation, European Commission, Migration and Home Affairs, URL: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we->

do/networks/european_migration_network/glossary_search/relocation_en, 24.12.2019.

E-Library, Resettlement definition, European Commission, Migration and Home Affairs, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/resettlement_en, 21.12.2019.

European Commission, Justice and Home Affairs, Country responsible for asylum application (Dublin), URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en, 04.02.2020.

European Commission, Delivering on Resettlement, December 2019, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/201912_delivering-on-resettlement.pdf, 16.02.2020.

European Commission, Questions and Answers on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme, Brussels, MEMO/09/370 02.09.2009, URL: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-370_en.htm, 23.12.2019.

European Council on Refugees and Exiles, Protected Across Borders: Mutual Recognition of Asylum Decisions in the EU, December 2016, URL: <https://www.refworld.org/docid/5857b9b24.html>, 23.12.2019.

European Council, Conclusions of 25 and 26 June 2015, EUCO 22/15, CO EUR 8 CONCL 3, 26 June 2015, URL: <https://www.consilium.europa.eu/media/21717/euco-conclusions-25-26-june-2015.pdf>, 22.12.2019.

European Insights, Opinions, analysis and news on migration policies in Europe, Legal pathways for refugees to Europe: developments and challenges, 04.08.2019, URL: <https://www.vuesdeurope.eu/en/news/towards-a-european-union-resettlement-framework/>, 22.12.2019.

European Resettlement Network, Resettlement in Europe, URL: <https://www.resettlement.eu/page/resettlement-in-europe>, 23.12.2019.

European Resettlement Framework, What is Resettlement?, URL: <https://www.resettlement.eu/page/what-resettlement>, 08.02.2020.

Eurostat, Asylum and first time asylum applicants, Monthly data, 2019, URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, 21.12.2019.

Eurostat, Asylum and first time asylum applicants, Monthly data, 2019 URL: <https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/submitViewTableAction.do>, 21.12.2019.

Francesco, Maiani, The Reform of the Dublin III Regulation (Study), Directorate-General for Internal Policies, Civil Liberties, Justice and Home Affairs, European Parliament, 2016, URL: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU\(2016\)571360_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/571360/IPOL_STU(2016)571360_EN.pdf), 21.12.2019.

Hungary Journal, Szijarto: V4 expects new EC to speed up EU enlargement, 02.12.2020, URL: <https://thehungaryjournal.com/2019/12/02/szijarto-v4-expects-new-ec-to-speed-up-eu-enlargement/>, 22.02.2020.

Institute of Public Affairs, European Programme, The Wages of Fear Attitudes Towards Refugees and Migrants in Hungary, 2018, URL: https://www.britishcouncil.pl/sites/default/files/hungary_pop.pdf, 20.12.2019.

IOM, Flow Monitoring Europe, februar 2020, URL: <https://migration.iom.int/europe?type=missing>, 08.02.2020.

IOM, Mediterranean Migrant and Refugee Arrivals Top 83,000 in 2016, 02.12.2016, URL: <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-and-refugee-arrivals-top-83000-2016>, 21.12.2019.

Jacopo, Barigazzi, Germany sets out plan for automatic relocation of asylum seekers, 26.11.2019, URL: <https://www.politico.eu/article/germany-sets-out-plan-for-automatic-relocation-of-asylum-seekers/>, 22.02.2020.

Krasniqi, Arton in Suter, Brigitte, Refugee Resettlement to Europe 1950–2014: An Overview on Humanitarian Politics and Practices. Malmö: University of Malmö, MIM Working Paper No. 15:1., april 2015, URL: Researchgate, 22.12.2019.

LIBE Newsletter, Issue 7, 20. 2. 2015, URL: http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/73022/issue7_LIBEnews.pdf, 21.12.2019.

Mark, Camilleri, EU Pilot Project on Intra-EU relocation from Malta EUREMA, French Interior Ministry, URL: https://www.interieur.gouv.fr/content/download/36999/279729/file/Presentation_projet_EUREMA_Mark_Camilleri.pdf, 22.12.2019.

Mouzourakis, Minos, 'We Need to Talk about Dublin', Responsibility under the Dublin System as a blockage to asylum burden-sharing in the European Union, December 2014, WORKING PAPER SERIES NO. 105, Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development, University of Oxford, URL: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp105-we-need-to-talk-about-dublin.pdf>, 04.02.2020.

Ramboll Management Consulting and Eurasyllum Limited, Study on the Feasibility of Establishing a Mechanism for the Relocation of Beneficiaries of International Protection, JLX/2009/ERFX/PR/1005, European Commission, Directorate-General Home Affairs Final Report, July 2010, URL: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/pdf/final_report_relocation_of_refugees_en.pdf, 23.12.2019.

Roberta, Metsola, Kashetu Kyenge, Working Document on Article 80 TFEU, 15. 7. 2015, URL: http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-DT-564907_EN.pdf?redirect, 22.12.2019.

Soern, Kern, Germany: All EU Members Must Take in Migrants, 5. 12. 2019, Gatestone Institute, International Policy Council, URL: <https://www.gatestoneinstitute.org/15245/eu-migrants-relocation-quota>, 22.02.2020.

Turkey: Temporary Protection Regulation, Official Gazette No. 29153, 22 October 2014.

UNHCR, 2020 Planning Summary, Operation Turkey, Global Focus, UNHCR Operations Worldwide, 20.12.2019, URL:<http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/pdfsummaries/GA2020-Turkey-eng.pdf>, 24.12.2019.

UNHCR, Global Trends, Foced displacement in 2016, 21.6.2017, URL: <http://www.unhcr.org/5943e8a34>, 23.12.2019.

UNHCR, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#XGI3>, 16.02.2019.

UNHCR, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#5FmQ>, 21.12.2019.

UNHCR, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#95kM>, 21.12.2019.

UNHCR, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#c5KX>, 21.12.2019.

UNHCR, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#Ez6S>, 21.12.2019

UNHCR, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#XGI3>, 21.12.2019.

UNHCR, Resettlement Data Finder, URL: <https://rsq.unhcr.org/en/#zQa7>, 21.12.2019

UNHCR, UNHCR Global Trends 2010, junij 2011, URL: <https://www.refworld.org/docid/4e01b00e2.html>, 23.12.2019.

UNHCR, UNHCR Projected Global Resettlement Needs 2020, 25th Annual Tripartite Consultations on Resettlement 1-2 July 2019, 02.07.2019 URL: <https://www.unhcr.org/5d1384047.pdf#zoom=95>, 23.12.2019.

UNHCR, Division of International Protection, UNHCR Resettlement Handbook, Geneva, 2011.

Urad za publikacije, Evropski program za ponovno naselitev beguncev, Dokument 32015H0914, 18.08.2016, URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/LSU/?uri=CELEX:32015H0914>, 13.02.2020.

Vanheule, Dirk, Van Selm, Joanne in Boswell, Christina, The Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between Member States in the field of border checks, asylum and immigration (Study), Brussels, DG IPOL, Policy Department, Citizens' Rights and Constitutional Affairs, European Parliament, PE 453.167, 2011.