

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katja Jurič

**Mednarodna zaščita in sekuritizacija azilne politike: primer beguncev in  
prosilcev za azil v Zvezni republiki Nemčiji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

UNIVERZA V LJUBLJANI  
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Katja Jurič

Mentor: red. prof. dr. Bogomil Ferfila

**Mednarodna zaščita in sekuritizacija azilne politike: primer beguncev in  
prosilcev za azil v Zvezni republiki Nemčiji**

Magistrsko delo

Ljubljana, 2015

## **Mednarodna zaščita in sekuritizacija azilne politike: primer beguncev in prosilcev za azil v Zvezni republiki Nemčiji**

Mednarodne migracije in varnost sta zgodovinsko gledano ločena koncepta, njuno prepletanje pa je v sodobnem času postalo pomembna politična tema za oblikovanje politik na obeh področjih. Z vidika mednarodnih migracij so v pričujočem delu obravnavane prisilne migracije, ki sodijo v okvir sistema mednarodne zaščite. Mednarodna zaščita je temeljni koncept zagotavljanja človekovih pravic za osebe, ki so predmet preganjanja v domači državi, in jih le-ta ne more zaščititi. Država, v kateri je oseba zaprosila za azil, ji je zato skladno z mednarodnim pravom dolžna nuditi zaščito. Ker pa nacionalne države vse bolj stremijo k ohranjanju varnosti in suverenosti, so begunci in prosilci za azil pogosto dojeti kot varnostna grožnja. Ta pojav analiziram na primeru Zvezne republike Nemčije, ki je imela vse do leta 1993 liberalno politiko dodelitve azila, nato pa je uvedla več restriktivnih ukrepov za zmanjšanje števila prošelj za azil. Z aplikacijo teoretičnega koncepta sekuritizacije ugotovim, da je oblikovanje azilne politike odsev zgodovinskih vzorcev priseljevanja, zavedanja nacionalne identitete ter odsotnosti integracijske politike. Zaostritev azilne politike ter ločevanje družbe deluje izključujoče predvsem na prosilce za azil. Na percepcijo beguncev in prosilcev za azil kot grožnjo pa so vplivali tudi teroristični napadi v Evropi in ZDA ter politični in medijski diskurz.

Ključne besede: mednarodna zaščita, azilna politika, varnost, sekuritizacija, Nemčija.

## **International Protection and Securitization of Asylum Policy: the Case of Refugees and Asylum-Seekers in the Federal Republic of Germany**

Although international migration and security might from a historical perspective be viewed as separate concepts, the intertwining of the two has in recent times become an important political theme as part of policy-making in both areas. In terms of international migration, this work focuses on forced migration, a phenomenon included in the framework of international protection. International protection is the fundamental concept for ensuring the human rights of people who are subject to persecution in their home country, and where the latter is unable to offer them protection. A country in which a person has applied for asylum is therefore obliged in accordance with international law to provide the needed protection. However, with the growing tendency for nation states to strive towards preserving their security and sovereignty, refugees and asylum seekers are often perceived as a security threat. I based my analysis of this phenomenon on the example of the Federal Republic of Germany, which had up until 1993 enforced a liberal policy of granting asylum, yet later introduced several restrictive measures to reduce the number of asylum applications. By applying the theoretical concept of securitization, I have found that asylum policy-making is a reflection of historical immigration patterns, national identity awareness and the absence of integration policy. The tightening of the asylum policy and social segregation has an exclusionary effect, particularly on asylum seekers. Moreover, the terrorist attacks across Europe and the US, as well as political and media discourse, have also affected the perception of refugees and asylum seekers as being a security threat.

Key words: international protection, asylum policy, security, securitization, Germany.

## KAZALO VSEBINE

1	UVOD .....	8
1.1	Opredelitev problema in cilj raziskovanja .....	8
1.2	Raziskovalna vprašanja .....	10
1.3	Raziskovalne metode.....	11
1.4	Struktura dela .....	12
2	RAZVOJ SISTEMA MEDNARODNE ZAŠČITE.....	14
2.1	Obdobje Društva Narodov .....	14
2.2	Obdobje po 2. svetovni vojni .....	17
2.3	Sprejetje Konvencije o statusu beguncev iz leta 1951 .....	19
2.4	Ustanovitev Visokega komisariata ZN za begunce (UNHCR).....	20
2.5	UNHCR v času hladne vojne in dekolonizacije.....	23
2.6	Sprejetje Protokola o statusu beguncev 1967 in OAU Konvencije o beguncih 1969 25	
2.7	1970. in 1980. leta: od zavedanja človekovih pravic do novih restrikcij.....	25
2.8	Konec hladne vojne, množične repatriacije in skrb za varnost.....	27
2.9	21. stoletje: boj proti terorizmu in podnebnim spremembam .....	28
3	MEDNARODNI PRAVNI INSTRUMENTI ZA ZAŠČITO BEGUNCEV.....	31
3.1	Konvencija o statusu beguncev iz leta 1951 .....	31
3.1.1	<i>Pregled pomembnejših določb</i> .....	31
3.2	Protokol o statusu beguncev iz leta 1967 .....	36
3.3	Drugi mednarodni dokumenti, ki zagotavljajo pravice beguncev.....	36
4	SKUPNI EVROPSKI AZILNI SISTEM .....	37
4.1	Institucionalni okvir .....	38
4.2	Pravni okvir .....	40
4.2.1	<i>Uredba Dublin</i> .....	40
4.2.2	<i>Direktiva o azilnih postopkih</i> .....	42
4.2.3	<i>Direktiva o pogojih za sprejem</i> .....	43
4.2.4	<i>Direktiva o zahtevanih pogojih</i> .....	44
4.2.5	<i>Uredba EURODAC</i> .....	45
5	SEKURITIZACIJA IN MIGRACIJE .....	47
5.1	Teorija sekuritizacije .....	47

5.2	Sekuritizacija, migracije in begunci .....	50
6	MIGRACIJE IN AZIL V NEMČIJI.....	54
6.1	Zgodovinski in institucionalni razvoj.....	54
6.1.1	Konec 2. svetovne vojne in množične migracije.....	54
6.1.2	Združitev obeh Nemčij in azilni kompromis.....	57
6.2	Oblike pravne zaščite .....	61
6.2.1	<i>Cerkveni azil</i> .....	62
6.2.2	<i>Program preseljevanja</i> .....	63
6.3	Proces pridobitve zaščite in aktualne zakonske spremembe .....	64
6.3.1	Azilni postopek .....	64
6.3.2	Porazdelitev bremena po zveznih deželah .....	65
6.3.3	Pogoji za sprejem .....	66
6.3.4	Varne države izvora .....	70
6.4	Azil v številkah.....	70
6.5	Problem nedovoljenih migracij .....	73
7	DRŽAVLJANSTVO, NACIONALNA IDENTITETA IN INTEGRACIJA .....	78
7.1	Državljanstvo kot etnično-kulturna skupnost.....	78
7.2	Liberalizacija državljske politike .....	80
7.3	Državljanstvo kot politična skupnost in njegova vloga v procesu integracije .....	81
8	Sekuritizacija skozi varnostno politiko, politični diskurz in medije .....	83
8.1	Protiteroristični in varnostni ukrepi.....	83
8.2	Politični diskurz in odziv javnosti .....	86
8.2.1	<i>Desni populizem</i> .....	90
8.3	Mediji kot akterji sekuritizacije.....	92
9	SKLEP.....	95
10	LITERATURA.....	101

## KAZALO GRAFOV

Graf 6.1: Število prošelj za azil v Nemčiji od leta 1970 do 2014.....	60
Graf 6.2: Odstotek pozitivno rešenih prošelj glede na obravnavno število prošelj.....	72
Graf 8.1: Odstotek anketirancev, ki menijo, da je v Nemčiji preveč tujcev.....	87

## KAZALO TABEL

Tabela 6.1: Porazdelitev bremena po EASY sistemu za leto 2015.....	66
Tabela 6.2: Število prošelj glede na deset najpogostejših držav izvora (januar-oktober 2015).....	71
Tabela 6.3: Število oseb, ki jim je bila izdana odredba, da morajo zapustiti državo.....	77
Tabela 6.4: Število oseb, ki so bili zaznani kot nedovoljeni migranti.....	77
Tabela 8.1: Število napadov na prosilce za azil ter sprejemne centre.....	92

## SEZNAM KRATIC

AfD	<i>Alternative für Deutschland</i> (Alternativa za Nemčijo)
BfV	<i>Bundesamt für Verfassungsschutz</i> (Zvezni urad za varstvo ustavne ureditve)
BMI	<i>Bundesministerium des Inneren</i> (Zvezno ministrstvo za notranje zadeve)
DVU	<i>Deutsche Volksunion</i> (Unija nemškega ljudstva)
EU	Evropska unija
GB/BHE	<i>Gesamtdeutsche Block/Bund der Heimatvertriebenen und Entrechteten</i>
ICRC	<i>International Committee of the Red Cross</i> (Mednarodni odbor Rdečega križa)
ILO	<i>International Labour Organization</i> (Mednarodna organizacija dela)
IOM	<i>International Organization for Migration</i> (Mednarodna organizacija za migracije)
IRO	<i>International Refugee Organization</i> (Mednarodna organizacija za begunce)
LWF	<i>Lutheran World Federation</i> (Svetovna luteranska zveza)
NDR	Nemška demokratična republika
NPD	<i>Nationaldemokratische Partei Deutschlands</i> (Nacionalna demokratska stranka Nemčije)
OAU	<i>Organization of African Unity</i> (Organizacija afriške enotnosti)
PEGIDA	<i>Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes</i> (Domoljubni Evropejci proti islamizaciji zahoda)
PKK	Kurdska delavska stranka
PTU	<i>Physikalisch-technische Urkundenstelle</i> (Urad za fizično-tehnične dokumente)
RAF	<i>Rote Armee Fraktion</i> (Frakcija rdeče armade)
REP	<i>Die Republikaner</i> (Republikanci)
SHAEF	<i>Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force</i>
UNDP	<i>United Nations Development Programme</i> (Program ZN za razvoj)
UNHCR	<i>United Nations High Commissioner for Refugees</i> (Visoki komisar ZN za begunce)
UNRRA	<i>United Nations Relief and Rehabilitation Administration</i> (Uprava ZN za pomoč in obnovo)
ZN	Zduženi narodi
ZRN	Zvezna republika Nemčija

## 1 UVOD

Migracije so družbeni fenomen, ki se je pojavil sočasno z razvojem človeštva. Razlogi, zaradi katerih so se ljudje selili že v zgodnji zgodovini, segajo od podnebnih, vojaških, ekonomskih do političnih in religijskih. Poznali so tako notranje kot zunanje migracije ter tako prostovoljne kot tudi prisilne migracije. Prostovoljne migracije so bile največkrat povezane z menjavo blaga, širjenjem teritorija ali religije, ustvarjanjem novega doma, raziskovanjem ipd. Na drugi strani so neprostovoljne oz. prisilne migracije spodbudili različni dejavniki, kot so neugodni klimatski pogoji, nasilni vdori in spopadi, lakota, bolezni in trgovanje s sužnji. Tudi danes so razlogi za migracije kljub človeškemu in družbenemu razvoju zelo podobni. Ljudje se samoiniciativno selijo zaradi zaposlitve, študija, poslovnih priložnosti, spremembe zakonskega stana ali načina življenja, političnega prepričanja ipd. Razlogi, zaradi katerih so ljudje v sodobnem času primorani zapustiti svoje domove, pa so naravne katastrofe, oboroženi konflikti, trgovina z ljudmi, razvojni problemi ter politična in verska pripadnost. Prvi tip migracij je tako povezan z zavestno odločitvijo posameznika in njegovimi motivi, ki so lahko bodisi osebni bodisi ekonomski ali politični, s ciljem živeti v pogojih, ki so zanj najbolj ugodni. Pri drugem tipu migracij pa gre za negativne dejavnike, ki spodbudijo posameznika k selitvi, sicer bi lahko bila njegova eksistenca ogrožena.

### 1.1 Opredelitev problema in cilj raziskovanja

Kadar gre za zunanje oz. čezmejne migracije, so lahko lastnosti posameznika ter njegovi razlogi in motivi za selitev varnostno vprašanje za državo gostiteljico in njeno družbo. Varnostno vprašanje lahko pomeni grožnjo nacionalni varnosti, ki je temelj vsake države. Da bi se država zaščitila pred zunanjimi grožnjami, morajo državni organi neprestano stremeti k čim boljši zaščiti svojih državljanov, ozemlja države ter njene suverenosti in integritete, k čemur se je mednarodna skupnost obvezala v sklopu vestfalskega miru leta 1648. Čeprav sta se tako koncept varnosti kot koncept migracij pojavila že v daljni zgodovini, pa se je povezava med njima (*Security-Migration Nexus*) pojavila šele v novodobnem času. Myron



Weiner (1995, 135–144) je eden prvih avtorjev, ki je sistematično ponazoril s primeri, kako imigracije ogrožajo državo sprejema. Ta povezava je postala izrazitejša po napadih na New York 11. septembra. Takrat so se migracije bolj kot kdaj koli prej občutile kot varnostna grožnja. Toda, grožnja čemu? Nacionalni varnosti? Ekonomskemu in socialnemu sistemu? Ali nacionalni in kulturni identiteti?

Ravno o tem bo tekla beseda v pričujočem delu, v katerem bom skušala prikazati, kako sta povezana koncepta varnosti in migracij. Pri konceptu varnosti se bom oprla na teorijo sekuritizacije (*Securitization Theory*) t. i. kopenhavske šole, ki sekuritizacijo opisuje kot najintenzivnejšo stopnjo politizacije in kot govorno dejanje, s katerim je nek problem predstavljen kot grožnja, zaradi katere je potrebno sprejeti nujne varnostne ukrepe (Buzan, Wæver in de Wilde 1998, 21–26). Ker je teorija sekuritizacije dokaj ohlapno zastavljena, mi bo služila kot osnova, pri njeni obravnavi pa bom upoštevala tudi druge teoretike, ki so jo dodatno podkrepili. Eden takšnih je Jef Huysmans (2006, 50–61), ki je predstavil tri načine delovanja procesa sekuritizacije, preko katerih ciljno občinstvo prične dojemati določen problem kot grožnjo. Pri konceptu migracij se bom osredotočila na področje beguncev in prosilcev za azil, ki sodi med prisilne migracije. Cilj raziskovanja bo torej ponazoriti, kako lahko begunci in prosilci za azil postanejo grožnja državi gostiteljici in njeni družbi ter zakaj, se jih kot tako obravnava.

Ker se v literaturi, medijih in javnih razpravah pojavljajo nejasnosti in polemike glede poimenovanja posameznih skupin znotraj prisilnih migrantov, se bom v nalogi omejila na naslednje izraze: (1) kot *begunec(-e)* bom poimenovala osebo, ki ji je bila dodeljena mednarodna zaščita ali azil izven domače države, ali pa skupino oseb, za katere je razvidno, da bežijo pred oboroženimi konflikti. Slednje UNHCR (2001) imenuje *prima facie* begunci. (2) Kot *prosilce za azil* bom imenovala osebe, ki so izven svoje države zaprosile za mednarodno zaščito; (3) Kot *iskalci azila* pa bodo omenjene osebe, ki so zapustile domovino z namenom zaprositi za mednarodno zaščito v drugi državi. (4) Z rabo termina *migrant* bom označila vsako osebo, ki se seli iz ene v drugo državo oz. se je že ustalila izven svoje domače države. Pri poimenovanju posameznih skupin me bo zanimal izključno njihov status, kot je opisan zgoraj, in ne razlogi, zaradi katerih so posamezniki zapustili svojo državo. Problemu

poimenovanja oseb, ki so nezakonito vstopile na ozemlje države, pa se bom natančneje posvetila v 6. poglavju.

Kot študijo primera bom obravnavala Zvezno Republiko Nemčijo (v nadaljevanju Nemčija), ki je ena izmed najbolj priljubljenih ciljnih držav v Evropi tako za prostovoljne kot tudi prisilne migrante. Predmet analize so sicer osebe, ki so pridobile status begunca, so zanj vložile prošnjo oz. jo še nameravajo, vendar pa te teme v sklopu Nemčije ni možno natančneje obravnavati tako, da bi povsem izključili vidik ekonomskih migracij, ki so imele velik vpliv na oblikovanje politik na tem področju. Zahodna Nemčija (ZRN) je v 1950. in 1960. letih, ko se je zgodil t. i. gospodarski čudež, z bilateralnimi dogovori sprejela večje število tujih delavcev, katerih bivanje v ZRN je bilo časovno omejeno. Nemci so namreč predvidevali, da se bodo delavci vrnili v svoje domače države, a se to ni zgodilo. Več milijonov tujcev si je kljub poznejši ukinitvi programa zaposlovanja, zagotovilo bivanje na nemškem ozemlju. Sočasno je imela ZRN izjemno liberalno pravico do azila, ki je bila zagotovljena z ustavo, vendar kljub temu relativno nizko število oseb, ki so zanj tudi zaprosile. Po padcu železne zavese je prišlo do množičnih migracij znotraj Evrope, Nemčija pa se je poleg milijonskega števila tujcev, spopadala še s hitro naraščajočim številom prosilcev za azil, ki je leta 1992 doseglo vrhunec. To je pomenilo tudi konec liberalne azilne politike ter vse več restrikcij pri politiki sprejemanja beguncev. Te omejitve so večkrat temeljile na *ad hoc* odločitvah, ki so pripomogle k zmanjšanju števila prosilcev za azil, vendar pa se niso poglobile v jedro problema, kar bi omogočalo vzpostavitev učinkovitejšega sistema za zagotavljanje zaščite ter varstva človekovih pravic.

## **1.2 Raziskovalna vprašanja**

Na mednarodni ravni je Nemčija ratificirala Konvencijo o statusu beguncev iz leta 1951, Protokol o statusu beguncev iz leta 1967 ter 16 od 18 instrumentov o varstvu človekovih pravic (OHCHR 2014), med katerimi so tudi taki, ki vsebujejo določbe o pravicah beguncev. Na regionalni ravni je Nemčija kot članica EU zavezana k upoštevanju evropskih standardov na področju azila. Pa vendar je v javnopolitičnem procesu še vedno dovolj maneverskega

prostora za določanje, kdo sme vstopiti na njeno ozemlje in pod kakšnimi pogoji tam ostati; v kakšnih pogojih bodo bivali begunci in prosilci za azil; in kakšen bo njihov položaj v nemški družbi. Pri obravnavi teh vidikov me bodo zanimala sledeča vprašanja:

- 1. Kateri dejavniki so imeli večji vpliv pri oblikovanju politike sprejemanja v Nemčiji?**
- 2. Ali pogoji sprejema v azilnem postopku omogočajo družbeno vključenost ali so pogojeni z varnostjo?**
- 3. Kakšne učinke ima delovanje političnih akterjev, javnosti in medijev v procesu sekuritizacije migracij?**

Pri obravnavani študiji primera gre za večdimenzionalen problem, zato bom tudi odgovore na raziskovalna vprašanja iskala na več področjih. **(1)** Pri prvem vprašanju se bom poglobila predvsem v zgodovino priseljevanja v Nemčijo, ki bo opisana v 6. poglavju. Ker menim, da je na sprejemanje tujcev v družbo vplivala močna nacionalna zavest Nemcev, bom odgovor iskala tudi v 7. poglavju. Kakšna politika se je oblikovala po terorističnih napadih v Evropi in ZDA, pa bom ugotavljala v 8. poglavju. **(2)** Pri obravnavi drugega vprašanja gre za aktualno problematiko, zato se bom osredotočila na trenutne zakonodajne določbe, ki bodo predstavljene v 6. poglavju. **(3)** Tretje vprašanje zahteva obravnavo več akterjev, za katere menim, da ne delujejo povsem nepovezano. Delovanje političnih akterjev bom analizirala na ravni sprejemanja politik v 4., 6. in 7. poglavju ter na ravni diskurza v 8. poglavju. V tem poglavju bo predstavljena tudi vloga medijev in javnosti.

### **1.3 Raziskovalne metode**

V magistrskem delu bom uporabila sledeče metode družboslovnega raziskovanja:

#### **➤ Študija primera**

Z raziskovalnim pristopom študije primera se bom poglobila v preučevanje države Nemčije z namenom podati čim bolj izčrpno analizo nemške azilne politike v povezavi z varnostnimi

vidiki. V tem kontekstu želim prikazati širši okvir delovanja procesa sekuritizacije, ki zajema več faktorjev. Pri tem se bom osredotočila na analizo azilne, migracijske, državljske, integracijske in varnostne politike; institucionalni okvir; in diskurz.

➤ **Analiza in interpretacija primarnih virov**

Z analizo in interpretacijo primarnih virov bom preučila številne uradne dokumente. Na mednarodni ravni so to konvencije in deklaracije; na regionalni ravni je poudarek na evropskih direktivah in uredbah; na nacionalni ravni pa gre za policy instrumente ter uradna poročila.

➤ **Analiza in interpretacija sekundarnih virov**

Na podlagi analize in interpretacije sekundarnih virov bom lahko podala teoretično podlago za nadaljnjo analizo, poleg tega pa se bom na sekundarne vire oprla v primeru pomanjkanja primarnih podatkov. Primarni viri bodo obsegali knjige, zbornike, raziskovalne članke, poročila, medijske članke in uradne spletne strani.

➤ **Zgodovinska metoda**

Pri študiji primera je preučevanje zgodovinskih dejstev skoraj neizogibno. V moji nalogi bo imel pregled zgodovine oblikovanja politik na področju azilne zaščite osrednjo vlogo, saj so zgodovinski podatki pomembni za širše razumevanje tematike.

➤ **Opisna statistika**

Z opisno oz. deskriptivno statistiko bom ponazorila statistične podatke, ki jih bom zbrala s pomočjo sekundarnih virov. Podatki bodo predstavljeni v obliki tabel in grafov, ki bodo omogočali preglednejši opis.

## **1.4 Struktura dela**

Magistrsko delo se prične z **(1)** uvodom ter nadaljuje v jedru besedila, ki je sestavljeno iz sedem poglavij. **(2)** V drugem poglavju najprej predstavim uvod v sistem mednarodne zaščite

ter analizo njegovega razvoja od začetkov njegove vzpostavitve do danes. Poznavanje problema begunstva na mednarodni ravni je pomembno za razumevanje političnih odzivov držav ter pomena mednarodne zaščite. **(3)** Tretje poglavje je namenjeno vsebinskemu pregledu temeljnih mednarodnih dokumentov, ki urejajo pravice beguncev. **(4)** Četrto poglavje se osredotoča na razvoj skupnega evropskega azilnega sistema. Različne regije zaradi svoje specifičnosti pogosto vzpostavijo svoje sisteme, ki zagotavljajo standarde po svojih zmogljivostih. V primeru Evropske unije (EU) so standardi azilne zaščite opredeljeni v uredbah in direktivah, ki bodo v tem poglavju podrobneje analizirane. **(5)** V petem poglavju se bom posvetila teoretičnemu konceptu sekuritizacije, ki ga bom nato umestila še v kontekst migracij, to pa predstavlja tudi izhodišče za študijo primera v nadaljnjih poglavjih. **(6)** Šesto poglavje je namenjeno natančnemu pregledu nemške azilne in migracijske politike. Prične se z zgodovino sprejemanja migrantov in beguncev, ki ji sledi analiza aktualne azilne politike ter problema nedovoljenih migracij. **(7)** V sedmem poglavju se posvetim nemški državljanski politiki, nacionalni identiteti Nemcev ter problemu integracije. Ti trije sklopi mi bodo pomagali osvetliti vidike, ki so ali še vplivajo na oblikovanje azilne politike. **(8)** V osmem poglavju se osredotočim na varnostno politiko ter religijski vidik migracij. Pri tem bom analizirala ukrepe, ki so bili sprejeti po 11. septembru; politični diskurz, ki je bil uporabljen v primerih večjega števila prihodov beguncev in prosilcev za azil, in odziv javnosti; ter medijski diskurz in njegovo delovanje v procesu sekuritizacije. Delo se zaključi s **(9)** sklepom, v katerem podam zaključne ugotovitve ter odgovore na raziskovalna vprašanja.

## **2 RAZVOJ SISTEMA MEDNARODNE ZAŠČITE**

Mnogo avtorjev predstavlja problematiko beguncev kot novodobno temo in jo postavlja v obdobje po hladni vojni, medtem ko avtorji, ki se teme lotijo z zgodovinskim pristopom, začetek mednarodne zaščite beguncev opisujejo z letnico 1951, ko je bila sprejeta Konvencija o statusu beguncev. Vendar, problem beguncev ni le sodobna tema. Tudi tokovi beguncev v preteklosti niso bili nepovezani med seboj. Če kritično ovrednotimo dinamiko selitve beguncev v preteklih desetletjih, vidimo, da se zgodovina pravzaprav ponavlja, saj ni nikakršne konceptualne razlike med begunci iz Rusije v 1920. letih, judovskimi begunci iz 1930. let, madžarskimi begunci iz 1950. let, vietnamskimi begunci iz 1970. let in begunci iz Ruande v 1990. letih. Ključni akterji so vedno enaki in konstantni; vsak begunski problem potrebuje domačo državo, razseljeno osebo in državo gostiteljico. Ostali akterji se lahko spreminjajo, kot so npr. nevladni akterji v vlogi preganjalca ali nevladne organizacije v vlogi varuha (Haddad 2008, 4–5).

### **2.1 Obdobje Društva Narodov**

Mednarodna zaščita beguncev se je začela pojavljati skupaj z nacionalizmom v poznem 19. in zgodnjem 20. stoletju (Gibney 2010, 7). Prvi formalni poskusi vzpostavitve sistema v mednarodni skupnosti segajo v leto 1921, ko je na pobudo Mednarodnega odbora Rdečega križa (ICRC) in Mednarodne zveze društev Rdečega križa in Rdečega polmeseca Društvo narodov ustanovilo Visoki komisariat za ruske begunce kot odgovor na masovno razseljenost po koncu boljševiške revolucije in razpadu Otomanskega cesarstva (Jaeger 2001, 728). Na mesto visokega komisarja je bil izvoljen norveški raziskovalec in humanitarac Fridtjof Nansen, ki je za begunce zasnoval potovalni dokument t. i. 'Nansenov potni list', s katerim so begunci lahko prestopili meddržavne meje (Gibney 2010, 7). Mandat visokega komisarja je bil leto pozneje razširjen na zaščito armenskih beguncev ter leta 1928 na zaščito ostalih kategorij beguncev, v katero sodijo manjšinska ljudstva kot so Asirci, Kaldejci, Sirci, Kurdi in majhen delež Turkov. Izdaja Nansenovih potovalnih dokumentov, vračanje beguncev, pravna

vprašanja, delovni pogoji, socialna in humanitarna vprašanja, davčni režim ter ostali administrativni ukrepi so bili zajeti v Konvenciji o mednarodnem statusu beguncev iz leta 1933. S tem dokumentom so se države članice prvič obvezale, da bodo zaščitile begunce iz Rusije, Armenije ter zgoraj omenjenih manjšinskih ljudstev (Jaeger 2001, 729–730). Kljub začetnemu poskusu Nansena, da bi novonastala konvencija vključevala ne samo begunce iz komunističnega režima v Rusiji, temveč vse, ki so prisiljeni zapustiti domove, so se zahodne države striktno oklepale prvotnega načrta, saj beguncem niso želele priznati preveč pravic. To se je odražalo tudi v samem dokumentu, ki ne poda jasne definicije begunca, ne zagotavlja pravice do azila, zaobide pravice beguncev in ne podpira načela *nevračanja*. Ker je tako šibka vsebina še vedno preveč radikalna za nekatere države, je dokument prejel le osem podpisov (Barnett in Finnemore 2004, 78). Jaeger (2001, 729–730) vseeno meni, da Konvencija iz leta 1933 predstavlja mejnik na področju mednarodne zaščite in osnovo za poznejšo Konvencijo iz leta 1951. Ratificiralo jo je devet držav, med njimi tudi takrat najpomembnejši velesili Francija in Velika Britanija. Slednja pa ni sprejela drugega odstavka 3. člena, ki se nanaša na prepoved zavračanja beguncev na državni meji.

V tem času je mednarodno sodelovanje na področju zaščite beguncev še vedno mnogokrat zastalo, saj večina držav zaradi svojih proti-migracijskih teženj ni izrazila dosledne in koherentne predanosti. Ob nastopu velike gospodarske krize konec 1920. let so skoraj vse zahodne države menile, da imata javnofinančna omejitev in visoka brezposelnost prednost pred vsemi humanitarnimi iniciativami za sprejem beguncev. Kljub pozivom humanitarnih organizacij za dodatna mesta za naselitev beguncev, ki so bili preganjani med 1. svetovno vojno, so se države odzvale s še bolj strogim režimom (Loescher in drugi 2008, 9).

Leta 1933 Društvo narodov ustanovi Visoki komisariat za begunce iz Nemčije. Z namenom zaščititi prebežnike iz Tretjega Rajha države sprejmejo Začasno ureditev statusa beguncev iz Nemčije leta 1936 in Konvencijo o statusu beguncev iz Nemčije leta 1938. Leto po sprejetju Konvencije je bil k pogodbama dodan še dodatni Protokol, ki vključuje begunce iz Avstrije. Čeprav je Konvencija temeljila na prejšnji Konvenciji iz leta 1933, begunci iz Nemčije niso bili upravičeni do Nansenovih potnih listov, zato so zanje izdali posebne potovalne dokumente (Jaeger 2001, 730–731). Organizaciji s sprejetimi pogodbami vseeno ni uspelo

zaščititi judovskih ter ostalih prebivalcev v Nemčiji (Weiner 1995, 150). Niti Začasna ureditev niti Konvencija 1938 nista vključevali načela *nevračanja*, zagotavljanje zaščite je bilo zasnovano precej bolj ohlapno kot v Konvenciji 1933. Določeno je bilo celo, da se lahko v izjemnih primerih begunce vrne nazaj čez mejo Tretjega Rajha (Jaeger 2001, 731).

Pomemben dokument za nemške in avstrijske begunce je bila Resolucija, ki jo je sprejel Medvladni odbor za begunce (1938–1947) v Evianu 14. julija 1938. Konferenco, ki je potekala izven okvira Društva narodov, je sklical tedanji predsednik Franklin Roosevelt z namenom olajšati prisilno emigracijo iz Nemčije in Avstrije za osebe, ki morajo državo zapustiti zaradi svojih političnih prepričanj, verske ali rasne pripadnosti in za osebe, ki so državo že zapustile, vendar še nimajo urejenega bivališča v drugi državi. S tem se je mandat mednarodne zaščite prvič razširil na osebe, ki se še vedno nahajajo v državi odhoda (prav tam, 731–732). Kljub podpisu sporazuma nekatere države niso imele formalnih namenov sprejeti begunce. Za vstop v Avstralijo je bil leta 1938 potreben vizum, dovoljenje za pristanek in najmanj £200 gotovine. Poleg tega pa so begunci morali imeti še določeno količino kapitala oz. poroka, ki se obveže, da bo skrbel zanje. Ker je bilo v tistem času skoraj nemogoče Avstrijo zapustiti s premoženjem, je bilo veliko beguncev odvisnih od pomoči sorodnikov, verskih in drugih humanitarnih organizacij (Jupp, 2001, 178). Da so se države, ki so sodelovale na konferenci, izogibale odgovornosti sprejemanja beguncev, meni tudi Birnbaum (2009, 2), ki trdi, da so bile te še posebej proti sprejemanju judovskih beguncev. Brazilija je npr. zahtevala, da se ob prošnji za vizum priloži še krstni list; Avstralija je poudarila, da si na svojih tleh ne želi rasnih problemov; Velika Britanija je bila pripravljena sprejeti le judovske otroke, ne pa tudi njihovih staršev ipd.

Pod vodstvom Društva narodov mednarodni odziv na begunce ni prinesel učinkovitega režima. Prav tako mednarodni skupnosti ni uspelo sprejeti univerzalne razlage 'begunca', temveč je za begunce označila le določene narodnostne skupine ter jim dodelila minimalne pravice. Z namernim oženjem mandata in majhnim proračunom je omejevala tudi prizadevanja visokega komisarja. Da je Društvu narodov sploh uspelo vzpostaviti mehanizme za pravno zaščito beguncev, je zaslužen predvsem Fridtjof Nansen, ki se je z inovativnim pristopom zavzemal za begunce ter v upanju na rešitev sodeloval tudi z drugimi



mednarodnimi agencijami. Izstopi Nemčije, Japonske in Italije ter neuspešno reševanje mandžurske in etiopske krize so močno zamajali politično moč in kredibilnost Društva narodov, s tem pa tudi njegove kompetence za reševanje begunske problematike (Loescher in drugi 2008, 8–9).

Ne glede na neuspehe v 1920. in 1930. letih so mednarodna prizadevanja podala pomembno osnovo za globalni režim na področju zaščite beguncev, ki je bil zasnovan po koncu 2. svetovne vojne.

## **2.2 Obdobje po 2. svetovni vojni**

Druga svetovna vojna je povzročila razseljenost več deset milijonov oseb po vsem svetu. Sprva je mednarodna skupnost sledila vzorcu, ki je nastal v času obeh svetovnih vojn tj. vzpostaviti začasni sistem za rešitev krizne situacije (prav tam, 9). Države so se najprej na *ad hoc* podlagi osredotočile na posamezne primere in jih obravnavale individualno (Barnett in Finnemore 2004, 78). Koordiniran pristop je prvi pokazal SHAEF, ki je razseljenost videl kot problem ogromnih razsežnosti, ki ogroža tako politični kot družbeni red v Evropi. SHAEF je kmalu naletel na kontroverzne kritike, saj je vračal veliko število beguncev nazaj v Vzhodno Evropo, čeprav se številni niso želeli vrniti zaradi strahu pred preganjanjem (Loescher in drugi 2008, 9). Pozneje je SHAEF opustil neprostovoljno vračanje na območje Vzhodne Evrope zaradi številnih protestov ter samomorov beguncev, obenem pa tudi zaradi visoke politične cene, ki bi jo s tem plačale zahodne sile. Ti dogodki so pozneje prispevali k podpori ideje, da mora biti vrnitev beguncev prostovoljna (Barnett in Finnemore 2004, 79).

Še pred koncem 2. svetovne vojne, novembra 1943, so zahodne sile ustanovile Upravo Združenih narodov za pomoč in obnovo (UNRRA), ki bi nadaljevala delo SHAEF-a in pod vodstvom zavezniških sil nadzorovala vrnitev beguncev v domovino. Tako kot njen predhodnik, tudi UNRRA ni ponudila dolgoročne rešitve za razseljene osebe. Bila je namreč pooblaščen le za začasno asistenco, ne pa tudi za preseljevanje beguncev v tretje države (Loescher in drugi 2008, 9–10). UNRRA se je kmalu po nastanku znašla med dvema

ognjema, Zahodom in Vzhodom. Pogledi obeh blokov na vrnitev v domovino so se močno razlikovali. Sovjetska Zveza je menila, da so do pomoči Uprave upravičeni samo tisti begunci, ki se vrnejo v domovino. Komunistične države so se bale, da bi njihovi državljani, v kolikor bi ostali na Zahodu, osramotili in diskreditirali njihov režim, zato so bili označeni kot vojni kriminalci in izdajalci. Na drugi stani so zahodne države vztrajale, da imajo razseljene osebe pravico odločati o tem, ali želijo ostati ali ne, ter da je potrebno pomagati tudi tistim, ki se ne želijo vrniti domov. Na koncu je bil sklenjen kompromis, da repatriacija v domovino ne bo prisilna, vendar pa so bili tisti, ki se niso želeli vrniti, upravičeni le do šest mesecev pomoči. Posledično UNRRA ni bila zmožna pomagati več tisoč osebam, ki se niso želele vrniti, niso imele doma ali pa se niso želele ustaliti na trenutnem območju, ker so bile tja pripeljane bodisi pod prisilo bodisi kot suženjska delovna sila. Navkljub sklenjenemu kompromisu, ZDA niso želele finančno podpirati organizacijo, ki prisilno vrača ljudi na območja Vzhodnega bloka, in so Upravo ukinile (Barnett in Finnemore 2004; Loescher in drugi 2008, 9–10).

Z Resolucijo 62 (I) Generalne skupščine Združenih narodov je bila 15. decembra 1946 ustanovljena Mednarodna organizacija za begunce (IRO). Kmalu je postala znana kot agencija za preseljevanje, saj je bila ena njenih primarnih nalog preseliti begunce iz osrednje Evrope v ZDA, Avstralijo, Zahodno Evropo, Izrael, Kanado in Južno Ameriko. V ustavnem dokumentu je bila organizaciji zaupana pravna in politična zaščita oseb, za katere je bila zadolžena. Med IRO in vladami je bila sklenjena splošna klavzula, ki potrjuje kompetence organizacije, za razliko od predhodnih agencij, pa ima IRO v nekaterih pogledih elemente supranacionalne agencije (Jaeger 2001, 732). Za razliko od UNRRE, je imela IRO precej več nalog. Poleg repatriacije in preseljevanja, je bila njena skrb še identifikacija, registracija in klasifikacija beguncev, nudenje pomoči, oskrbe ter pravne in politične zaščite. Skrbela je tudi za prevoz beguncev in v ta namen najemala posebne ladje (Lewis 2012, 8).

Novonastali organizaciji je prvič v zgodovini uspelo doseči dva pomembna cilja. Prvič, države so formalno priznale pravico beguncev, da se jih ne vrne v domovino proti njihovi volji in drugič, koncept begunca je postal vezan na strah pred preganjanjem. Definiranje begunca v povezavi s strahom pred preganjanjem je imelo dva pomembna učinka. Določanje

statusa begunca se ni več osredotočalo na njegovo narodno pripadnost, definicija begunca pa je s tem postala bolj univerzalna, saj je bila vezana na generične lastnosti in ne na specifično narodno pripadnost (Barnett in Finnemore 2004, 79).

V prvem letu delovanja je IRO preselila večino beguncev, katerih primere je 'podedovala' od svoje predhodnice UNRRE. To ji je uspelo predvsem zato, ker so države takrat sprejemale begunce zaradi pomanjkanja domače delovne sile. Kljub temu, je konec 1940. let v begunskih taborih ostalo več sto tisoč beguncev, ki niso izpolnjevali pogojev za preselitev (Loescher in drugi 2008, 12). Z uveljavljanjem pravice do nevrčanja v domovino je na tisoče ljudi ostalo v begunskih taborih, kjer so psihično in fizično propadali. V letih med 1947–1950 se je na vzhodni blok vrnilo le 54,000 oseb. Več kot dve leti po koncu 2. svetovne vojne naj bi 1,25 milijona beguncev še vedno čakalo na rešitev (Haddad 2008, 132). Poleg tega se je z nastopom hladne vojne problem beguncev pričel širiti proti Indiji, Koreji, Kitajski in Palestini, kjer so politični dogodki ustvarili problem več milijonov beguncev. Naraščajoče število beguncev ter mišljenje, da je število beguncev, ki jih določena država lahko sprejme, omejeno, in da je IRO izjemno draga operacija, je zahodne politike spodbudilo k ustanovitvi nove agencije v sklopu Združenih narodov (Loescher in drugi 2008, 12).

### **2.3 Sprejetje Konvencije o statusu beguncev iz leta 1951**

IRO bi morala prvotno svoje operacijske dejavnosti zaključiti 30. junija 1950, a je postalo očitno, da problem beguncev do tega dne ne bo izginil. Na podlagi resolucije Komisije za človekove pravice je Ekonomsko-socialni svet zaprosil Generalnega sekretarja ZN za izvedbo študije o trenutnem stanju in nacionalni zakonodaji na področju zaščite razseljenih oseb. Študija z naslovom Študija o brezdržavljanstvu (*A Study of Statelessness*) predstavlja ključen dokument o mednarodni zaščiti beguncev v času moderne zgodovine. Študija je vključevala natančen pregled zgodovinskega razvoja mednarodne zaščite od Društva narodov do vključno z IRO ter preučila različne vidike statusa osebe brez državljanstva. Avtorji študije so predlagali sistem, ki je obstajal v času Društva narodov in razpravljali o primernem organu, ki bi bil odgovoren za zaščito. Kriteriji za takšen organ so bili delovanje znotraj Sekretariata ZN,

ustanovitev Urada Visokega komisarja, nadaljevanje dejavnosti IRE v drugi obliki ali ustanovitev specializirane agencije. Po preučitvi študije je Ekonomsko-socialni odbor vzpostavil *ad hoc* Odbor za begunce in razseljene osebe ter predlagal pripravo konvencije o statusu beguncev in oseb brez državljanstva. Po pregledu večjega dela besedila bodoče konvencije se je Generalna skupščina ZN 3. decembra 1949 odločila ustanoviti Urad Visokega komisarja za begunce in 14. decembra 1950 sklicala konferenco v Ženevi s predstavniki vlad z namenom dokončati osnutek ter podpisati Konvencijo o statusu beguncev, ki je bila sprejeta 28. julija 1951 (Jaeger 2001, 732–736).

#### **2.4 Ustanovitev Visokega komisariata ZN za begunce (UNHCR)**

Pred formalnim nastankom UNHCR-ja so svetovne vlade dve leti razpravljale o ključnih točkah organizacije, med njimi o njenih pristojnostih in funkcijah, pravnih definicijah in operacionalizaciji konceptov, kot sta zaščita in pomoč (Barnett in Finnemore 2004, 80). Mnenja držav so se na teh področjih močno razlikovala. ZDA so želele vzpostaviti začasno agencijo z omejenimi pooblastili in funkcijami, ki pa ne bi imela humanitarne vloge, temveč bi njena izključna naloga bila mednarodna pravna zaščita (Loescher in drugi 2008, 13). ZDA so bile mnenja, da rešitev begunske krize leži v ekonomskem razvoju, ki ga lahko zagotovi Marshallov plan. Poleg tega pa so v kontekstu hladne vojne ZDA bile bolj naklonjene bilateralnim kot pa multilateralnim policy instrumentom, saj so želele omejiti nadzor nad svojimi politikami ter se tudi izogniti Sovjetski zvezi. Na drugi strani so evropske države želele vzpostaviti mehanizme za porazdelitev bremena z namenom znižati stroške posameznih držav. Francija si je UNHCR predstavljala kot močno, multilateralno, trajno in neodvisno organizacijo (Barnett in Finnemore 2004, 80). Ostale države, ki so bile pred velikim številom beguncev zaščitene s pomočjo geografskih faktorjev, npr. Velika Britanija, so bile mnenja, da bi za begunce morale biti odgovorne države gostiteljice. Podobno kot Francija sta menila tudi Indija in Pakistan, ki sta trdila, da mora biti UNHCR močna in stalna organizacija z globalno odgovornostjo in zmožnostjo zbiranja sredstev za humanitarno pomoč (Loescher in drugi 2008, 13).

Različni interesi in nasprotujoča si stališča so ključno vplivali tako na določitev funkcij in avtonomije UNHCR-ja, trajnih rešitev, definicije pojmov kot sta 'begunec' in 'zaščita' kot tudi na višino finančne podpore. Pri vseh točkah so si najbolj nasprotovala mnenja ZDA, ki so se zavzemale za bolj restriktivno politiko, in Evropskih držav, ki so bile bolj liberalnih nazorov.

Pri določanju definicije begunca so ZDA vztrajale pri ozki definiciji, ki bi bila vezana na begunce kot posledico nedavnih dogodkov v Evropi. S tem so želele končati dejavnosti IRE ter prekiniti delovanje kakršnekoli mednarodne ustanove za begunce. Evropske države so na drugi strani trdile, da so begunci stalni problem svetovne politike. Tudi nekdanji uslužbenci IRE so se zavzemali za bolj univerzalno definicijo, sklicujoč se na masovne navale beguncev v Južni Aziji in na Bližnjem Vzhodu, ki niso bežali toliko zaradi preganjanja, temveč zaradi konfliktov in nasilja. Na koncu je prevladalo mnenje ZDA in UNHCR je postala organizacija, ki naj bi prevzela skrb za begunce, ki so to že postali in so tudi prestopili mednarodno mejo, ne pa tudi za bodoče begunce. Prav tako se je status begunca nanašal le na osebe, ki jih je preganjala njihova država, ter izključno na individualne osebe in na skupine oseb (Barnett in Finnemore 2004, 81–82).

Tudi pri določanju definicije zaščite se nasprotujoča si pola, ZDA in Evropa, nista zedinila. Po mnenju ZDA bi morala biti zaščita izključno pravne narave, medtem ko so se Evropske države zavzemale tudi za materialno pomoč. ZDA so bile proti finančni in logistični podpori, ki bi morala biti naloga posameznih vlad, zasebnih humanitarnih ustanov in mednarodnih agencij, kot je ICRC. Čeprav so ZDA vztrajale pri pravni zaščiti, je osebje UNHCR-ja definicijo razširilo tako, da je ta vključevala tudi dobrobit begunca (prav tam, 82–83).

Pri opredeljevanju trajnih rešitev za begunce so se države veliko pogovarjale o repatriaciji kot eni izmed rešitev. Francija in ZDA so bile sprva proti vključitvi te možnosti, saj bi to pomenilo vračanje beguncev v komunistične države. UNHCR se je zavzel za stališče, da je edina uspešna rešitev trajna preselitev begunca izven domovine. Repatriacija je bila kljub začetnemu nasprotovanju vseeno vključena v statut organizacije, prvi visoki komisarji pa so se jasno izrekli proti tej možnosti (prav tam, 83).

V skladu s svojo restriktivno retoriko, so se ZDA na področju avtonomije organizacije zavzele za stroge nadzorne mehanizme ter visokega komisarja, ki bi bil podrejen Generalnemu sekretarju ZN. Evropa pa je nasprotno zagovarjala pozicijo, da bi takšna agencija morala imeti diskrecijo ter neodvisnega visokega komisarja. Na koncu je bil sklenjen kompromis, da visokega komisarja izvoli Generalni sekretar ZN, ki poroča Generalni skupščini, dejavnosti UNHCR-ja pa je natančno spremljal Posvetovalni odbor vlad (od leta 1957 Izvršni odbor). Operativni mandat agencije je bil omejen na tri leta (prav tam, 83–84).

Pri finančnih vprašanjih so ZDA vztrajale pri omejenih sredstvih, ki ne bi zagotavljala finančne neodvisnosti. Da bi se le-ta povsem preprečila, UNHCR ni smel zbirati ali porabljati sredstev brez odobritve Generalne skupščine. Proračun za glavne dejavnosti v vrednosti \$300.000 so prispevali ZN iz svojega splošnega operativnega proračuna (prav tam, 84). Stroške dejavnosti visokega komisarja so krili izključno prostovoljni prispevki posameznih vlad. S finančno odvisnostjo želijo države še dandanes ohraniti nadzor nad dejavnostmi UNHCR-ja (Loescher in drugi 2008, 14).

Na vsebino Statuta Urada visokega komisarja ZN za begunce, ki ga je 14. decembra 1950 z Resolucijo 428 (V) sprejela Generalna skupščina, so najbolj vplivali interesi najmočnejše velesile ZDA, ki so želele ustvariti agencijo, ki ne bi predstavljala grožnje njihovi suverenosti ter novih finančnih obveznosti. Poleg tega pa je zahodnim silam koncept političnega preganjanja v statutu služil kot ideološki način stigmatiziranja komunističnega režima v vlogi preganjalca (prav tam, 14–15). S sprejemanjem beguncev so želele poudariti slabosti komunističnega sistema, še posebej z vidika človekovih pravic ter si zagotoviti večjo politično legitimnost v kontekstu hladne vojne (Haddad 2008, 138).

## 2.5 UNHCR v času hladne vojne in dekolonizacije

Še nobena mednarodna organizacija ni imela ob nastanku toliko ovir pred seboj kot UNHCR. Imel je namreč izjemno omejen proračun, h kateremu ZDA prva tri leta niso prispevale nič, saj so raje finančno podpirale druge humanitarne organizacije, med katerimi je tudi *US Escapee Program*, ki so jo ustanovile same. Kljub 400.000 razseljenim osebam znotraj Evrope, za katere je UNHCR od IRE prevzel odgovornost, UNHCR-ju ni bilo dovoljeno vzpostaviti programov za materialno pomoč, saj je bila njegova pristojnost izključno pravna zaščita. Prvi visoki komisar za begunce Gerrit Jan van Heuven Goedhart je imel tako le tri leta časa ter praktično nič sredstev, da kljub številnim omejitvam dokaže relevantnost agencije (Loescher in drugi 2008, 17–19).

Dejavnika, ki sta najbolj omejila pristojnosti visokega komisarja, sta bili mednarodni normi suverenosti in nevmešavanja v notranje zadeve držav. Pristojnost komisarja je bila izključno omejena na asistenco beguncem, ki so že prestopili mednarodne meje, pri tem pa mu je bilo izrecno prepovedano vmešavanje v politične aktivnosti. Njegova primarna naloga je bila tako reševanje begunske problematike v državah gostiteljicah, namesto v državah, iz katerih so begunci pravzaprav zbežali. Zaradi takšnih restrikcij se je UNHCR izogibal opazovanju kršitev človekovih pravic (*human rights monitoring*) ter občutljivim političnim debatam v državah gostiteljicah (prav tam, 18).

Ne glede na omejitve je Goedhartu uspelo pridobiti sredstva Ford fundacije, s katerimi so podprli nevladne organizacije pri promociji integracije beguncev v Zahodni Evropi. Visoki komisar je s svojo zavzetostjo poskrbel tudi, da je agencija uživala večji mednarodni ugled ter vpliv, še posebej v humanitarnih krogih. Večje znake napredkov pri obravnavanju begunske tematike je pokazal drugi mandat agencije, ki ga je prevzel visoki komisar August R. Lindt leta 1956 v času madžarske revolucije, ko je 200.000 beguncev zbežalo na ozemlje Avstrije in Jugoslavije. UNHCR se je odzval na pomoč ter Avstriji zagotovil nujna sredstva, koordiniral vse nujne ukrepe na njenem ozemlju in tesno sodeloval z ZDA in Mednarodnim odborom za evropske migracije glede stalne preselitve beguncev na druga ozemlja. V tem primeru se je

hitro izkazalo, da je ob takem številu beguncev nemogoče preučiti vsak posamezen primer, zato je UNHCR vsem Madžarom, ki so pribežali v Avstrijo in Jugoslavijo, dodelil status *prima facie* beguncev. Lindt je tudi jasno pozval vse vlade, naj prevzamejo odgovornost (Gordenker 1988, 278–288; Loescher in drugi 2008, 20–21).

V prvih letih delovanja se je UNHCR osredotočal na begunce v Evropi, vendar so se po koncu 2. svetovne vojne, ko številne države v Afriki in Aziji postale neodvisne od evropskih kolonij, kmalu pokazale potrebe po geografski širitvi delovanja. S procesom ponekod nasilne dekolonizacije so ZN pridobili nove države članice, ki so zahtevale pomoč za begunce na svojih ozemljih, s tem pa je UNHCR kmalu postal razpet med političnimi interesi zahodnih kolonizacijskih sil in varnostnimi problemi novih članic. Da bi se UNHCR izognil percepciji, da begunce v državah v razvoju obravnava drugače kot evropske, so ZN ubrali povsem nov pristop, t. i. 'dobre usluge' (*good office*). Generalna skupščina je s tem pristopom agenciji podelila pristojnost, da v izjemnih primerih deluje izven svojega mandata. Takšen primer je bil pomoč kitajskim beguncem, ki so se zatekli v tedanjo britansko kolonijo Hongkong in se spopadali z ogromnimi pravnimi in političnimi ovirami glede formalnega statusa ter nejasnostmi, ali sploh sodijo v okvir mandata UNHCR-ja (Loescher in drugi 2008, 22–23).

V 1960. letih, ko je krmilo Lindta prevzel Felix Schnyder, je UNHCR skladno s političnimi in ekonomskimi problemi v državah tretjega sveta razširil svoj program na tem območju. Ker so bili begunci le en del ekonomske in socialne krize ter nerazvitosti v Afriki, je bil Schnyder mnenja, da bi le-ti morali biti vključeni v širši razvojni kontekst, ki zahteva aktivno delovanje več agencij ZN ter nevladnih organizacij. UNHCR je zato pričel sodelovati z mednarodnimi organizacijami ILO, UNDP in LWF, da bi vzpostavili shemo naseljevanja beguncev na ruralna območja ter gostiteljske skupnosti v Afriki. UNHCR je s tem poudaril nujno pomoč ter razvoj kot prioriteto pred pravno zaščito, s čimer pa se niso strinjali pravniki v ZN, ki so trdili, da je pravni status izjemno pomemben za integracijo beguncev (prav tam, 26–28).



## **2.6 Sprejetje Protokola o statusu beguncev 1967 in OAU Konvencije o beguncih 1969**

Z množičnim pojavljanjem novih beguncev v nerazvitem svetu se je izkazalo, da obstoječe pravne norme za begunce iz Afrike in Azije niso primerne, saj te niso bežali zaradi dogodkov, ki so se v Evropi zgodili pred letom 1951, prav tako pa večina od njih ne bi izpolnjevala kriterijev za pravni status (prav tam, 28). Da bi se odpravile časovne omejitve, vezane na dogodke pred letom 1951, kot je zastavljeno v Konvenciji iz leta 1951, je mednarodna skupnost sprejela Protokol o statusu beguncev, ki je stopil v veljavo 4. oktobra 1967. Protokol so podpisale številne države, tudi tiste, ki niso podpisnice Konvencije (Cutts 2000, 53).

Kmalu se je tudi med državami v razvoju pričelo širiti nezadovoljstvo z obstoječimi pravnimi instrumenti. Organizacija afriške enotnosti (OAU) je zato ustanovila Komisijo za probleme beguncev v Afriki in v sodelovanju z UNHCR pripravila osnutek OAU Konvencije o beguncih, ki je glede na stanje v Afriki vsebovala širšo definicijo beguncev. UNHCR je zaradi želje po enem univerzalnem instrumentu sprva oklevala, a je zaradi specifične situacije v Afriki privolila v sodelovanje z OAU, obe organizaciji pa sta se strinjali, da bo nova konvencija le dopolnilni regionalni dokument h Konvenciji iz leta 1951 (prav tam, 56).

## **2.7 1970. in 1980. leta: od zavedanja človekovih pravic do novih restrikcij**

Zaradi številnih konfliktov in humanitarnih kriz po vsem svetu so se pokazale potrebe po novih ukrepih. Leta 1971 je samo v Indijo pred nemiri v Pakistanu pribežalo 10 milijonov ljudi, zaradi česar je stalni predstavnik Indije pri ZN zaprosil za mednarodno pomoč. V odgovor na prošnjo je Generalni sekretar UNHCR-ju dodelil vlogo 'informacijske točke' (*focal point*) za koordinacijo humanitarne pomoči ZN. Šlo je za povsem novo nalogo agencije, ki se je povsem razlikovala od njenih običajnih aktivnosti, vključevala pa je mobilizacijo mednarodne pomoči in sredstev, dobavo in dostavo paketov pomoči ter koordinacijo z indijsko vlado (prav tam, 60–62). Leta 1976 je Ekonomsko-socialni svet potrdil funkcijo UNHCR-ja kot koordinatorja (Loescher in drugi 2008, 30).

Državni udari ter politična represija v Argentini, Čilu, Grčiji, Sovjetski zvezi, Ugandi, Urugvaju in Vietnamu so sprožili val zavedanja kršenja človekovih pravic. Zagovorništvo človekovih pravic se je močno razširilo, s tem pa so se pričele ustanovljati nevladne organizacije, kot je Amnesty International. Tudi ameriški in evropski politiki so se pričeli intenzivneje ukvarjati s to problematiko ter podprli program preseljevanja za žrtve kršenja človekovih pravic (prav tam, 30–31). Kot odziv na problem razseljenosti v Latinski Ameriki je bila sprejeta Kartagenska deklaracija iz leta 1984, ki tako kot OAU Konvencija, vsebuje širšo definicijo begunca. Kartagenska deklaracija kot vzroke za beg določa nasilje, notranje konflikte in masovno kršenje človekovih pravic ter poudarja, da je dodelitev azila humanitarne narave (Kneebone in Rawlings-Sanaei 2007, 9).

Zaradi širitve hladne vojne v države tretjega sveta in lažje dostopnosti potovanja z letalom je v začetku 1980. let pribežalo več deset tisoč oseb v ZDA in Zahodno Evropo, kjer so vložile prošnjo za azil. Veliko število jih je pripotovalo s pomočjo lažnih dokumentov, kar je povzročilo precej nejevolje pri zahodnih vladah, ki so takšno početje označile kot »nezakonito«, osebe pa kot »lažne begunce« in »oportuniste«. Ravno takšni primeri so v ZDA prispevali k sovražno naravnemu javnemu mnenju ter splošni percepciji beguncev in prosilcev za azil kot nezakonitih migrantov. Razmere so dodatno zaostriili prihodi pribežnikov s Kube, Haitija, iz Salvadorja in Gvatemale, ki so s čolni dosegli ameriške obale, zato so oblasti sprejele stroge ukrepe, kot so prepoved plovbe čolnov, ki prevažajo begunce, pridržanje prosilcev za azil ter hitro deportacijo. UNHCR je neuspešno protestiral proti takšni politiki, sklicujoč se na Protokol iz leta 1967, ki so ga ZDA podpisale, še bolj pa je bil razočaran nad stanjem v Evropi, ki je svojo liberalno azilno politiko prav tako močno zaostрила. UNHCR je ob tem lahko dogajanje le opazoval ter izdajal poročila, pri tem pa so se zahodne vlade pritoževale, da gre za vmešavanje v notranje zadeve. Agencija je s tem pričela izgubljati svoj vpliv, do konca 1980. let pa je bila že skoraj povsem izključena iz razprav o azilni politiki (Loescher in drugi 2008, 32–35).

## 2.8 Konec hladne vojne, množične repatriacije in skrb za varnost

S koncem hladne vojne se je v Evropi vzpostavil nov red, številne države so se osamosvojile, končalo pa se je tudi obdobje vladavine komunističnih strank na vzhodu. Priložnosti, ki jih je prinesla nova ureditev, je izkoristila nova visoka komisarka za begunce Sadako Ogata, ki je to obdobje razglasila za čas prostovoljne repatriacije. Za razliko od obdobja pred 1980. letom, ko je bila repatriacija le ena izmed možnosti, je sedaj le-ta postala prednostna trajna rešitev. Kljub temu, da v nekaterih delih sveta še vedno ni bilo miru, repatriacija ni bila več striktno prostovoljna. UNHCR je imel namreč pravico samostojno oceniti, ali bi vrnitev v domovino ogrožala varnost beguncev. Med letoma 1991 in 1996 se je po podatkih UNHCR-ja prostovoljno vrnilo v domovino 9 milijonov ljudi, od tega je bila skoraj tretjina beguncev, ki so se vrnilo v Afganistan (Barnett in Finnemore 2004, 98; Loescher in drugi 2008, 48–49).

Zgodnja 1990. leta so bila tudi čas številnih konfliktov znotraj držav, npr. v Jugoslaviji, Mjanmaru, Somaliji, Iraku itd., zaradi katerih se je kot globalni problem pojavil koncept notranje razseljenih oseb oz. IDP (*Internally Displaced Persons*). Število tovrstnih oseb je leta 1992 naraslo na 24 milijonov, mednarodna skupnost pa je bila soočena z izjemno kompleksno problematiko, saj v mednarodnem pravu ni bilo primerne organa, ki bi nadzoroval obravnavanje te skupine s strani vlad, prav tako pa ni obstajala nobena mednarodna organizacija, ki bi imela mandat pomagati tem osebam in jih zaščititi. Generalni sekretar ZN Boutros Boutros-Ghali je zato imenoval Francisa Denga kot svojega predstavnika za notranje razseljene osebe (Loescher in drugi 2008, 50–51).

V zadnjih letih 20. stoletja so države pričele varnostne težave dojemati v drugačnem smislu kot prej. Grožnje mednarodnemu miru in varnosti so predstavljali nevojaški viri nestabilnosti na ekonomskem, socialnem, humanitarnem in ekološkem področju. Države gostiteljice so begunce vedno bolj dojemale kot breme in grožnjo socialni koheziji (prav tam, 52). S padcem železne zaves zahodne države niso imele več razlogov za sprejemanje beguncev, saj se je število evropskih beguncev drastično zmanjšalo, begunce iz nerazvitih držav pa so obravnavali povsem drugače (Haddad 2004, 167). Večina svetovnih držav je tako poostrila

svoje azilne sisteme ter se zavzemala za sprejetje politik, ki bi preprečile prihode beguncev, pospešile repatriacijo ter pomagale notranje razseljenim osebam z namenom, da te ne bi zaprosile za azil v drugih državah. Skrb zaradi razmišljanja vlad ter humanitarnih kriz, predvsem v Ruandi in Jugoslaviji, je izrazila tudi Ogata, ki je poudarila, da je njen največji izziv doseči ravnotežje med zaščito beguncev in legitimnimi skrbmi držav. UNHCR je zato ponovno definiral koncept varnosti s poudarkom na humanitarnem vidiku ter pričel uporabljati koncept človeške varnosti (*Human Security*), ki ga je vpeljal UNDP. S tem konceptom je UNHCR želel pokazati, da je pravo varnost držav in mednarodne skupnosti mogoče doseči le z zagotavljanjem varnosti ljudi (Loescher in drugi 2008, 53–57).

## **2.9 21. stoletje: boj proti terorizmu in podnebnim spremembam**

Konec 20. stoletja je bil UNHCR deležen številnih kritik na račun počasnega odziva begunske krize na Kosovu, poleg tega pa se je spopadal s finančnimi težavami, kar je tudi vplivalo na bolj zadržano vlogo agencije pod vodstvom novega visokega komisarja Ruuda Lubbersa. Novo tisočletje je kljub temu prineslo spodbudne trende, saj se je po nekaj več kot desetih letih število beguncev zmanjšalo za skoraj 50 odstotkov, kar je posledica manjšega števila konfliktov. Toda kmalu po nastopu novega mandata se je 11. septembra 2001 zgodil teroristični napad na ZDA, ki je sprožil boj proti terorizmu, s tem pa se je mednarodna zaščita za begunce znatno poslabšala. Politiki ter mediji so migrante ter begunce prikazovali kot potencialne teroriste in varnostno grožnjo, zaradi česar je bilo težko razločiti med tistimi, ki potrebujejo mednarodno zaščito in tistimi, ki emigrirajo iz ekonomskih razlogov (prav tam, 59–60).

V tem času se je pojavil tudi problem razseljenosti kot posledice naravnih nesreč. Potresa v Indijskem oceanu leta 2004 in v Pakistanu leto pozneje sta povzročila ogromno število notranje razseljenih oseb, zaradi česar se je UNHCR intenzivno vključeval v mednarodne razprave o razseljenosti kot posledici klimatskih sprememb. UNHCR je v izjavi za medije opozoril, da bo zaradi ekstremnih vremenskih sprememb, pomanjkanja vode ter degradacije kmetijskih zemljišč, do sredine tega stoletja razseljenih najmanj 250 milijonov oseb. Na

tovrstno problematiko je na podnebnem vrhu v Københavnu leta 2009 opozoril takratni visoki komisar Antonio Guterres, ki je izjavil, da lahko klimatske spremembe sprožijo bitko za hrano, vodo in zemljo, s tem pa se ustvarijo novi konflikti (Loescher in drugi 2008, 67; Hammerstad 2014, 302).

UNHCR je leta 2000 sprožil pobudo oz. t. i. globalna posvetovanja o mednarodni zaščiti, ki so združila vladne in nevladne akterje ter priznane strokovnjake s področja begunskega prava. Leto pozneje je na konferenci v Ženevi več kot 100 držav sprejelo deklaracijo, v kateri so države podpisnice potrdile Konvencijo iz leta 1951 kot temelj mednarodne zaščite beguncev ter UNHCR kot temeljno multilateralno institucijo z mandatom zaščititi begunce ter promovirati trajne rešitve. Še pomembnejši dokument pa je bila Agenda o zaščiti iz leta 2002, v kateri so bili zastavljeni cilji, ki bi okrepili mednarodno zaščito beguncev in prosilcev za azil. Kljub obetavnemu začetku pa Agenda ni imela večjega vpliva, saj je bila preveč široko zastavljena, poleg tega pa ni bila zavezujoča. Lubbers je v svojem mandatu predstavil tudi pobudo, imenovano Konvencija plus (*Convention Plus*), s katero je skušal pospešiti iskanje trajnih rešitev. Dokument zaradi nestrinjanj med severnimi in južnim državami glede razprav o razvoju in migracijah ni dosegel svojih ciljev (Loescher in drugi 2008, 62–64).

Po Lubbersu je leta 2005 postal visoki komisar Antonio Guterres, ki velja za inovativnega in zavzetega voditelja. V času svojih dveh mandatov se je soočal s posledicami naravnih nesreč v Aziji ter političnih kriz na Bližjem vzhodu. UNHCR je zato povečal sodelovanje z vladami, nevladnimi organizacijami in strokovnjaki ter posledično sprejel nove programe za zaščito beguncev, prav tako pa se je močno povečal njegov proračun. Izboljšali so se tudi odnosi UNHCR-ja z državami gostiteljicami, kot sta Pakistan in Tanzanija, ki sta se sprva zavzemali za restriktivno azilno politiko, pred kratkim pa sta pokazali kooperativen pristop pri reševanju begunskih problemov. Tako je Tanzanija npr. napovedala, da bo 220.000 burundijskim beguncem dodelila državljanstvo. Znotraj agencije so se razvile tudi nove strukture za učinkovitejši odziv v kriznih razmerah ter izboljšali načini zaposlovanja, usposabljanja in razporeditev osebja v težkih operativnih okoljih (Loescher in drugi 2013, 69–79).

Trenutno je na svetu skoraj 60 milijonov razseljenih oseb, med katerimi je skoraj tretjina notranje razseljenih oseb. UNHCR z več kot 9,300 zaposlenimi v več kot 123 državah po vsem svetu skrbi za varovanje pravic in dobro počutje beguncev ter skuša zagotoviti, da lahko vsi uveljavijo svojo pravico do azila z možnostjo kasnejše prostovoljne repatriacije, lokalne integracije ali preselitve v tretje države (UNHCR 2015a).

### 3 MEDNARODNI PRAVNI INSTRUMENTI ZA ZAŠČITO BEGUNCEV

#### 3.1 Konvencija o statusu beguncev iz leta 1951

Konvencija o statusu beguncev iz leta 1951 (v nadaljevanju Konvencija 1951) je temeljni multilateralni dokument na področju begunskega prava, ki ga je do aprila 2015 podpisalo 145 držav (UNHCR 2015b, 1). Konvencija 1951 določa, kdo je upravičen do statusa begunca; kdo ne more biti begunec; razloge za prenehanje statusa begunca; ter socialne, ekonomske in politične pravice, ki jih uživajo osebe s statusom begunca v državi gostiteljici (Loescher in drugi 2008, 99). V nadaljevanju poglavja bodo predstavljene vsebinsko najpomembnejše določbe glede na način vstopa beguncev v državo sprejemnico ter čas prebivanja v njej.

##### 3.1.1 Pregled pomembnejših določb

###### ➤ Definicija izraza 'begunec'

**1A. člen:** Begunec je vsaka oseba, »ki velja za begunca skladno z aranžmajema iz let 1926 in 1928 o beguncih iz Rusije, Armenije ter manjšinskih ljudstev, s Konvencijo o mednarodnem statusu beguncev iz leta 1933 in Konvencijo o statusu beguncev iz Nemčije iz leta 1938 ter Protokolom iz leta 1939, ali Ustavo IRE.« Oseba mora pri tem izpolnjevati še naslednje pogoje: imeti mora »utemeljen strah pred preganjanjem, ki temelji na rasni, verski, narodni pripadnosti oz. pripadnosti določeni družbeni skupini ali na določenem političnem prepričanju«; »se ne nahaja v državi, katere državljanstvo ima oz. v kateri ima običajno prebivališče v primeru, da gre za osebo brez državljanstva«; »se zaradi takšnega strahu ne more vrniti v to državo oz. ne more ali noče uživati varstva te države«.

Pri tem je vredno omeniti, da Konvencija 1951 ne vsebuje definicije izraza 'preganjanje' (*persecution*). Bhuiyan (2013, 52) meni, da so avtorji to opredelitev namenoma izpustili, ker so želeli predstaviti koncept, ki bi bil dovolj fleksibilen, da bi se lahko apliciral in interpretiral glede na okoliščine, ki se lahko zgodijo v prihodnosti. Goodwin-Gil (v Gibney 2010, 41) je preganjanje glede na razloge v 1A. členu Konvencije 1951 opredelil kot naslednja dejanja:

odvzem življenja ali svobode; mučenje ali kruto in ponižujoče ravnanje; suženjstvo; nepriznavanje kot osebe; in zatiranje, diskriminacija ali nadlegovanje v zasebnem in družinskem življenju. Gibney (2010, 39–44) trdi, da bi v tem primeru kot begunci bili obravnavani tako ljudje, ki so zaradi verskega prepričanja diskriminirani na delovnem mestu kot tudi tisti, ki bežijo pred smrtjo in mučenjem. Ker je za posamezne osebe izjemno težko dokazati utemeljen strah po 1A. členu, Gibney z analizo na makro ravni prikaže, da je možno oceniti verjetnost preganjanja glede na stopnjo kršenja človekovih pravic v posamezni državi. Tako imajo osebe, ki živijo v državah z visoko stopnjo političnega nasilja, večjo možnost, da bodo preganjane, kot pa osebe, ki živijo v državah z nizko stopnjo kršenja človekovih pravic. Kljub temu pa to še ne pomeni, da se podatki o stopnji političnega nasilja v državi lahko uporabijo za določanje statusa begunca.

#### ➤ **Prenehanje statusa begunca**

**1C. člen:** Status begunca se preneha osebi, če izpolnjuje enega od naslednjih pogojev: »če prostovoljno ponovno uživa varstvo države, katere državljanstvo ima«; če je v primeru izgube državljanstva le- to ponovno prostovoljno dobila; če je pridobila novo državljanstvo; »če se je ponovno prostovoljno nastanila v državi, ki jo je zapustila«; če so prenehale obstajati okoliščine, zaradi katerih je bil izdan status begunca in na podlagi tega lahko uživa varstvo države, katere državljan je oz. v kateri ima stalno prebivališče, če oseba nima državljanstva.

#### ➤ **Izključitvene klavzule**

**1F. člen:** Oseba, ki zaradi svojih dejanj sodi v eno izmed naslednjih kategorij ni upravičena do statusa begunca in ne more uživati pravic, določenih v Konvenciji 1951. Pri taki osebi morajo obstajati resni razlogi za sum, »da je storila kaznivo dejanje proti miru, vojni zločin ali zločin proti človečnosti, kot jih določajo mednarodni instrumenti, ki sankcionirajo ta dejanja«; da je storila hudo kaznivo dejanje izven države sprejema še preden ji je ta dodelila status begunca; »da je kriva dejanj, ki so v nasprotju s cilji in načeli Združenih narodov«.



➤ **Načelo vračanja (*non-refoulement*)**

Najpomembnejša pravica beguncev, ki jo zagotavlja Konvencija 1951 je pravica do nevračanja, ki jo opredeljuje **33. člen**: 1. odstavek določa, da države pogodbenice begunca nikakor ne smejo izgnati ali prisilno vrniti na meje ozemlja, kjer bi bila njegovo življenje in svoboda ogrožena na podlagi razlogov za preganjanje, navedenih v 1A členu.

Da bi se načelo nevračanja učinkovito implementiralo, morajo države to pravico aplicirati tudi na prosilce za azil, dokler ni sklenjena končna odločitev o statusu begunca, saj kot trdi UNHCR, je vsak begunec najprej prosilec za azil in ga je potrebno obravnavati na podlagi domneve, da bo morda postal begunec. V nasprotnem primeru bi se prosilca za azil lahko vrnilo v državo, v kateri je bil preganjan (Gibney 2010, 25).

2. odstavek 33. člena določa, da do pravice nevračanja ni upravičen begunec, zaradi katerega obstajajo resni razlogi, da je nevaren za varnost države ali skupnost države, v kateri se nahaja, v kolikor je bil pravnomočno obsojen za težko kaznivo dejanje.

O tem, ali begunec predstavlja varnostno tveganje ali nevarnost za javni red, presoja države same (Goodwin-Gill v Haddad 2004, 81). Izgon begunca na podlagi 2. odstavka pa se mora uporabiti kot zadnja možnost za odpravo nevarnosti. Na drugi strani pa mora nevarnost, ki preti državi, odtehtati nevarnost, ki grozi beguncu ob vrnitvi v državo, iz katere je zbežal. (Türk in Nicholson 2003, 12).

➤ **Pravice beguncev, ki so nezakonito vstopili v državo sprejema**

**31. člen**: 1. odstavek določa, da begunci ne bodo kazensko preganjeni, v kolikor so v državo sprejema vstopili na nezakonit način in neposredno iz države, v kateri sta bila njihovo življenje ali svoboda ogrožena v smislu 1A člena. Pri tem se morajo »brez odlašanja prijaviti oblastem ter jim pojasniti veljavne razloge za nezakonit vstop«.

Gibney (2010, 26) meni, da se mora za učinkovito implementacijo 31. člena, le-ta aplicirati tudi na prosilce za azil, dokler se v pravičnem procesu ne odloči, da posameznik ni upravičen do statusa begunca.

2. odstavek določa, da se beguncem lahko omeji gibanje v državi, dokler se jim ne uredi statusa oz. dovoljenja za vstop v drugo državo.

Gibney (2010, 26; 28) opozarja, da se begunce lahko pridrži le z namenom ugotoviti njihovo identiteto in okoliščine nezakonitega vstopa, nikakor pa ne skozi ves postopek pridobitve azila. Enakega mnenja je tudi UNHCR, ki trdi, da je pridržanje upravičeno le v izjemnih primerih in samo za posameznike, za katere se izkaže, da je takšen ukrep nujen. Za Gibneyja je masovno pridržanje skupin prosilcev za azil na podlagi varnostnih razlogov nesprejemljivo s pravnega vidika, prav tako pa je neupravičeno pridržanje za nedoločen čas oseb, katerim se prošnja za azil zavrne, a se vseeno ne morejo vrniti v domovino.

➤ **Pravice beguncev, ki so zakonito prisotni v državi sprejema**

Osebe, ki so v državo sprejema vstopile na zakonit način, in so ob vstopu vložile prošnjo za azil ter vsa potrebna dokazila, morajo biti obravnavane kot zakonito prisotni begunci, dokler ni sprejeta končna odločitev o njihovi prošnji. V tem času jim morajo biti priznane nekatere pravice, določene v Konvenciji 1951, med drugimi tudi pravice iz členov 18 (samozaposlitev), 26 (svoboda gibanja) in 32 (izgon) (Gibney 2010, 26–27).

**18. člen:** Begunce se v državi sprejema obravnava kot ostale tujce v tej državi, deležni pa morajo biti čim ugodnejše obravnave »glede pravice opravljanja neplačanega dela v kmetijstvu, industriji, obrti in trgovini ter pri ustanavljanju trgovinskih in industrijskih družb«.

**26. člen:** Begunci imajo pravico do izbire prebivališča ter prostega gibanja skladno s predpisi države, ki v enakih okoliščinah veljajo tudi za druge tujce.

**32. člen:** 1. odstavek določa, da se begunca lahko izžene le, če ogroža nacionalno varnost in javni red. Skladno z 2. odstavkom ima begunec možnost predložiti razbremenjujoče dokaze, vložiti pritožbo ter določiti osebo, ki ga bo zastopala pred pristojnimi oblastmi.

➤ **Pravice beguncev, ki zakonito prebivajo v državi sprejema**

Beguncem, ki se ne samo nahajajo, temveč tudi določen čas prebivajo na ozemlju države sprejema, vendar nimajo stalnega prebivališča v tej državi, so priznane pravice iz členov 15 (združevanje); 17 (plačana zaposlitev); in 21 (nastanitev) (Gibney 2010, 27).

**15. člen:** Glede pravice v zvezi s članstvom v nepolitičnih in neprofitnih združenjih in sindikatih mora za begunce veljati najugodnejša obravnava, ki v enakih pogojih velja za tujce.

**17. člen:** Begunce se na področju zaposlovanja v državi sprejema obravnava kot ostale tujce v tej državi, veljati pa mora čim ugodnejša obravnava. Omejitveni ukrepi za njih ne veljajo, če izpolnjujejo enega od naslednjih pogojev: da so v državi sprejema prebivali tri leta; da je njihov zakonec oz. potomec državljan države njihovega prebivališča. Slednja določba ne velja za begunca, ki je svojega zakonca zapustil. 3. odstavek določa, da morajo države na področju opravljanja plačane zaposlitve preučiti izenačenje pravic beguncev s pravicami državljanov. Ta določba velja še posebno za tiste begunce, ki so v državo sprejema vstopili v skladu s programi zaposlovanja ali vselitvenimi načrti.

➤ **Pravice beguncev s stalnim prebivališčem v državi sprejema**

Določene pravice iz Konvencije 1951 so rezervirane le za begunce, ki stalno prebivajo v državi sprejema, med njimi tudi pravice iz členov 7, 2. odstavek (izvzetje iz recipročnosti), 16, 2. odstavek (nastop na sodišču), in 17, 2. odstavek (plačana zaposlitev) (Gibney 2010, 27).

**7. člen:** 2. odstavek določa, da so begunci po treh letih bivanja v državi sprejema izvzeti iz pravne vzajemnosti.

**16. člen:** Skladno z 2. odstavkom imajo begunci z običajnim prebivališčem v državi sprejema enake pravice kot državljanji te države glede dostopa do sodišč, pravne pomoči in plačila sodnih stroškov.

### **3.2 Protokol o statusu beguncev iz leta 1967**

Protokol o statusu beguncev je bil sprejet z namenom odpraviti časovne in geografske omejitve pri opredelitvi izraza 'begunec', določene v Konvenciji 1951. Protokol je do aprila 2015 sprejelo 146 držav, tri izmed njih, Zelenortski otoki, ZDA in Venezuela pa niso tudi pogodbenice Konvencije 1951 (UNHCR 2015b, 1). Kljub temu **1. člen** v 1. odstavku določa, da se države pogodbenice Protokola obvezujejo uporabljati Konvencijo 1951 od 2. do 34. člena za begunce, kot je določeno v 2. in 3. odstavku.

2. odstavek se nanaša na časovne omejitve in določa, da se pri izrazu 'begunec' kot ga opredeljuje 1. člen Konvencije, izključi besede: »zaradi dogodkov, ki so se zgodili pred 1. januarjem 1951 /.../« ter »/.../ kot posledica takšnih dogodkov«. 3. odstavek pa določa, da se Protokol uporablja brez kakršnihkoli geografskih omejitev.

### **3.3 Drugi mednarodni dokumenti, ki zagotavljajo pravice beguncev**

Poleg pravic določenih v Konvenciji 1951 in Protokolu 1951, ki predstavljata temelj mednarodne zaščite beguncev, so pravice beguncev in prosilcev za azil določene tudi v drugih mednarodnopravnih instrumentih (Kovše 2006, 16; Gibney 2010, 27–32):

#### **➤ Splošna deklaracija človekovih pravic (1948), 14. člen**

1. odstavek določa, da ima »vsakdo pravico v drugih državah iskati in uživati pribežališče pred preganjanjem«.

#### **➤ Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah (1966), 13. člen**

Tujca, ki se zakonito nahaja na ozemlju države pogodbenice tega pakta, se lahko izžene z odločbo, skladno z zakonom. Tujec ima pravico podati razloge proti izgonu in zahtevati, da njegov primer preuči pristojni organ, razen v primeru, ko obstajajo razlogi nacionalne varnosti.

➤ **Mednarodni pakt o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah (1966)**

Določbe v Mednarodnem paktu o ekonomskih, socialnih in kulturnih pravicah veljajo za vse, vključno z begunci, prosilci za azil, osebami brez državljanstva, žrtve nezakonitega tihotapljenja ljudi, ne glede na njihov pravni status in dokumentacijo. Vsi imajo pravico dostopati do izobrazbe, hrane in zdravstvene oskrbe (Saul in drugi 2014, 197–198).

➤ **Konvencija Združenih narodov proti mučenju in drugemu krutemu, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju in kaznovanju (1984), 3. člen**

1. odstavek se navezuje na načelo nevrčanja in prepoveduje izgon, vrnitev ali izročitev osebe drugi državi, v kolikor obstaja utemeljen sum, da bo podvržena mučenju. Za razliko od 33. člena Konvencije 1951, osebam, ki se sklicujejo na Konvencijo 1984, ni potrebno dokazovati, da bi mučenje v domači državi temeljilo na rasni, verski, narodni pripadnosti ipd. (Gibney 2010, 28).

➤ **Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije (1965), 2. člen**

Države pogodbenice se v 2. členu zavezujejo, »da bodo z vsemi ustreznimi sredstvi in brez odlašanja izvajale politiko, usmerjeno k odpravi rasne diskriminacije v vseh njenih oblikah za boljše razumevanje med vsemi rasami«.

➤ **Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah (1989), 22. člen**

1. odstavek določa, da morajo države pogodbenice sprejeti otroka, ki je zaprosil za status begunca, in mu zagotoviti varstvo pravic in humanitarno asistenco, kot je določeno v tej konvenciji in v drugih mednarodnih pravnih aktih. 2. odstavek tega člena države obvezuje k sodelovanju z Združenimi narodi pri varstvu in pomoči otrok beguncev ter iskanju njihovih staršev ali drugih družinskih članov. Če le-teh ni mogoče najti, bi otrok moral biti deležen enakega varstva kot tisti otroci, ki nimajo svojega družinskega okolja.

## **4 SKUPNI EVROPSKI AZILNI SISTEM**

S sprejetjem Konvencije 1951 so se države članice obvezale, da bodo zaščitile begunce na svojem ozemlju, k temu pa jih še posebej zavezuje princip nevračanja, določen v 33. členu. Kljub temu pa države članice skladno z mednarodnim pravom ohranijo svojo suverenost pri interpretiranju in apliciranju dolžnosti po Konvenciji 1951 ter same odločajo, kdo sme vstopiti na njihovo ozemlje in komu se podeli status begunca (Goudappel in Raulus 2011, 2). EU kot prostor enakih vrednot, ki stremi k harmonizaciji politik, se je zato odločila vzpostaviti skupni evropski azilni sistem, ki bi temeljil na skupni interpretaciji in uporabi azilnega prava.

### **4.1 Institucionalni okvir**

Leta 1993 je s sprejetjem Maastrichtske pogodbe nastala EU in s tem tudi tristebna struktura zakonodaje EU. Sprva je področje migracijske in azilne politike spadalo v tretji steber, ki je takrat še predstavljal pravosodje in notranje zadeve, to pa je pomenilo, da so bile politike s tega področja v pristojnosti notranjih ministrstev držav članic. Z Amsterdamsko pogodbo iz leta 1997 sta Evropska komisija in Evropski parlament pridobivala večjo vlogo pri soodločanju, nekatera področja iz tretjega stebra, vključno z azilom in migracijami, pa so se preselila v prvi steber. Lizbonska pogodba, ki je stopila v veljavo leta 2009 je prinesla institucionalne spremembe, odpravila stebrno strukturo, vsa področja iz tretjega stebra pa so postala prisojnost Evropskih skupnosti, oz. tedanjega prvega stebra. (Meijer in Dijstelbloem 2011). Pred sprejetjem Amsterdamske pogodbe so se države članice izogibale sprejetju kakršnih koli zavezujočih dokumentov na področju migracij in azila ter so tovrstna vprašanja reševale na bilateralni osnovi, zato so bila v tem času na EU ravni bolj ali manj izdana le priporočila (Novak Lalić in Padjen 2009, 79; Peers in drugi 2012, 2). Države članice so namreč želele čim dlje ohraniti nadzor nad migracijskimi politikami ter preprečiti vpliv drugih akterjev tako na nacionalni kot na EU ravni (Meijer in Dijstelbloem 2011, 24–25). Ko je pričela veljati Amsterdamska pogodba in ko so azilna politika; vizumska ureditev; nadzor nad

zunanjsimi mejami; politike, ki so neposredno vezane na prosto gibanje oseb; ter pravosodno sodelovanje na področju civilnih zadev postali pristojnost supranacionalnega stebra, se je pričel razvijati skupni evropski azilni sistem (Novak Lalić in Padjen 2009, 79).

Evropski svet se je že na zasedanju v Maastrichtu leta 1991 dogovoril o podrobnostih migracijske in azilne politike, ki bi jo implementirali po pričetku veljave Pogodbe o Evropski uniji, vendar pa konkretni ukrepi za implementacijo skorajda niso bili sprejeti. Konkretniji poskusi izgradnje imigracijske in azilne politike so se pričeli šele leta 1999 s konferenco v Tampereju na Finskem ter s tem povezanim petletnim programom (Peers in drugi 2012, 3). Program iz Tampereja je temeljil na štirih pomembnih segmentih: partnerstvo z državami, iz katerih prihajajo imigranti ter prosilci za azil; skupni evropski azilni sistem; pravična obravnava državljanov tretjih držav; ter upravljanje migracijskih tokov. Sledil je Haaški program (2005–2009), ki je bil zaradi terorističnih napadov 11. septembra 2001 v New Yorku in 11. marca 2004 v Madridu oblikovan tudi z vidika terorističnih groženj. Program se je iz štirih razdelil na pet segmentov: skupni evropski azilni sistem; zakonito priseljevanje in boj proti nezakonitim zaposlitvam; integracija državljanov tretjih držav; zunanja razsežnost azilne in migracijske politike; in upravljanje migracijskih tokov. V času francoskega predsedovanja EU je Evropski svet leta 2008 sprejel Evropski pakt o priseljevanju in azilu, katerega namen je bil privabiti bolj kvalificirane migrante ter odvrniti nižje usposobljene migrante. Eden od ključnih sestavin pakta je bila za mnoge sporna Direktiva o vračanju, ki določa postopke vračanja nezakonitih priseljencev iz tretjih držav. Mnogi so jo zaradi tega označili tudi kot 'sramotno direktivo', venezuelski predsednik pa je zaradi nje zagrozil s prenehanjem oskrbe z nafto (Meijer in Dijstelbloem 2011, 29–32).

Haaški program je nasledil Stockholmski program (2010–2014), ki je v središče pravosodja in notranjih zadev postavil evropske državljane. Njegove glavne prioritete so bile: spodbujanje državljanstva in temeljnih pravic; Evropa kot območje prava in pravice; Evropa, ki ščiti; vloga Evrope v globaliziranem svetu; in Evropa odgovornosti, solidarnosti in partnerstva na področju migracij in azila. Evropski parlament je poudaril, da mora Stockholmski program obravnavati problem migracij s solidarnostnim pristopom ter zagotoviti ravnotežje med zaščito posameznih pravic in varnostnimi vprašanji (Eisele 2014, 122–123).

## 4.2 Pravni okvir

Evropski pravni red na področju azila sestavlja pet glavnih pravnih instrumentov:

- Uredba Dublin
- Direktiva o azilnih postopkih
- Direktiva o pogojih za sprejem
- Direktiva o zahtevanih pogojih
- Uredba EURODAC

### 4.2.1 Uredba Dublin

Eden od ciljev Enotnega evropskega akta iz leta 1986 je bila odprava notranjih mej med državami članicami, ki je bila nato urejena s Konvencijo o izvajanju Schengenskega sporazuma in Dublinsko konvencijo iz leta 1990. Ukrepi iz Schengenske konvencije, ki so bili vezani na prošnje za azil, so nasledili ukrepi Dublinske konvencije, ki je stopila v veljavo 1997. Cilj slednje je bil zagotoviti, da je za vsako prošnjo za azil odgovorna le ena država članica z namenom preprečiti prelaganje odgovornosti na druge države članice v primeru več prošenj enega kandidata ter večkratno vlaganje prošenj. Dublinska konvencija je tako preprečila pojav »kupovanja azila«, s katerim so prosilci vložili prošnje za azil v različnih državah članicah, ter obvezala državo članico, v katero je prosilec za azil najprej vstopil, da obravnava njegovo prošnjo za azil. Dublinsko konvencijo je zamenjala Dublinska uredba (*Dublin II*), ki jo je Svet sprejel februarja 2003 (Novak Lalić in Padjen 2009, 81).

Dublinska uredba oz. Uredba Sveta (ES) št. 343/2003 določa merila za določitev države članice, ki je odgovorna za prošnjo za azil, vloženo s strani državljana tretje države. Merila so razvrščena glede na morebitne družinske vezi, ki jih ima prosilec v kateri izmed držav članic; posedovanje vizuma oz. veljavnega dokumenta za prebivanje; ter na način, kako je prosilec za azil vstopil v državo članico (zakonito oz. nezakonito) (Svet EU 2003).



Za zagotavljanje jasnosti pri postopku zagotavljanja zaščite je bila leta 2013 sprejeta vsebinsko prenovljena Dublinska uredba (*Dublin III*) oz. Uredba (EU) št. 604/2013. Nova uredba vsebuje dodatne določbe kot so pravica do obveščeni prosilca za azil o vsebini Dublinske uredbe; osebni razgovor s prosilcem za azil; možnost združitve s sorodniki, ki zakonito prebivajo v državi članici; zagotavljanje brezplačne pravne pomoči; razlogi za pridržanje; mehanizmi za zgodnje opozarjanje in pripravljenost na krize ter njihovo obvladovanje; in čas trajanja dublinskega postopka (Evropski parlament in Svet EU 2013a).

Kljub vsebinskim spremembam ima Dublinska uredba še vedno enak cilj, tj. zagotoviti, da prošnja za azil obravnava samo ena država članica. S tem pa že od začetka vstopa v veljavo predstavlja pereče vprašanje, s katerim se ukvarjajo strokovnjaki za človekove pravice, mednarodne organizacije, pravniki ter sodišča. Mnogi so namreč mnenja, da dokument ne zagotavlja enakovredne in uravnotežene razporeditve bremena med državami članicami, saj največ migrantov, ki nameravajo zaprositi za azil najprej doseže obale držav kot so Italija, Malta in Grčija, pri poskusih nezakonitih vstopov v EU pa so največkrat na udaru države članice z zunanjimi mejami EU. Drugi problem pri uporabi Dublinske uredbe je vprašanje človekovih pravic ter kršenje načela nevračanja. Goudappel in Raulus (2011, 3–4) poudarjata, da se nacionalni sistemi na področju azila razlikujejo med državami, ter da vsaka država različno interpretira Konvencijo 1951, kar v praksi pomeni, da bi bil osebi, ki je vložila prošnjo za azil v dveh državah članicah, morda priznan status begunca v državi, ki je kot druga prejela prošnjo, vendar pa bi ga le-ta ob uporabi Dublinske uredbe vrnila v prvo državo, četudi oseba tam ne bi bila priznana kot begunec in bi bila zato vrnjena v domačo državo, v kateri je bila preganjana. Nacionalna sodišča so se zato ukvarjala z vprašanjem, ali gre v tem primeru za kršenje načela nevračanja, pri čemer so sodišča v Združenjem kraljestvu na to odgovorila pritrdilno ter se v začetnih letih po sprejetju uredbe izogibala njeni uporabi. Ravno zaradi tega razloga je pomembno, da nacionalna sodišča zaupajo državi članici, ki je glede na Dublinsko uredbo pristojna za prošnjo za azil, da bo prošnjo primerno obravnavala ter upoštevala navedbe prosilca.

#### 4.2.2 *Direktiva o azilnih postopkih*

Za učinkovito delovanje skupnega evropskega azilnega sistema je uskladitev azilnega postopka izjemnega pomena, saj je le tako možno doseči, da imajo osebe, ki potrebujejo zaščito, dostop do pravičnega postopka v vseh državah članicah. S tem namenom je Svet sprejel Direktivo o azilnih postopkih oz. Direktivo Sveta št. 85/2005, ki določa minimalne standarde za postopke, ki vključujejo: dostop do azilnega postopka; pravico do razgovora; dostop do pravne pomoči in tolmača; pritožbeni postopek; in okoliščine pridržanja (Ippolito 2014, 131), pri čemer pa prosilci za azil ne morejo biti pridržani samo na podlagi vložene prošnje za azil (Fullerton 2009, 29).

Direktiva o azilnih postopkih vključuje tudi koncepta *varne tretje države* in *varne izvorne države*. Varna tretja država je država, ki ni niti domača država prosilca za azil niti ena od članic EU. Prosilec za azil je morda prešel čez to državo oz. ima z njo določene vezi. EU pri tem konceptu kot varne upošteva države, ki ne ogrožajo življenja ali svobode prosilca azil na podlagi rasne, verske, nacionalne, pripadnosti ter pripadnosti določeni politični ali družbeni skupini ter spoštujejo načelo nevračanja in mednarodno pravo, ki prepoveduje mučenje, kruto, nehumano in ponižujoče ravnanje (prav tam, 34–36). Za varno izvorno državo pa šteje država, za katero se lahko sklepa, da tam na splošno ni preganjanja, mučenja, nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ter ne obstaja nevarnost nasilja zaradi oboroženih spopadov (Svet EU 2005, 33).

Direktiva 85/2005 je naletela na številne kritike, da ne zagotavlja pravičnega in učinkovitega sistema ter ne spoštuje v zadostni meri mednarodnih standardov na področju človekovih pravic (Ippolito 2014, 131). Z namenom izboljšati uskladitev azilnega postopka je bila sprejeta Direktiva EU št. 32/2013, ki zagotavlja jasnejša in natančnejša pravila; hitrejši in učinkovitejši azilni postopek, ki naj ne bi trajal dlje od šestih mesecev; podporo otrokom brez spremstva, invalidom ter starejšim osebam; posebne postopke za neutemeljene primere; in večjo zmogljivost držav članic pri obravnavanju prošenj, pri katerih gre za zlorabo (EU 2014, 4). Prosilec za azil ima tudi možnost izpodbijanja uporabe koncepta varne tretje države s sklicevanjem na posebne okoliščine, zaradi katerih ta država zanj ni varna. Prav tako pa lahko

izpodbija trditev, da med njim in to državo obstaja zveza (Evropski parlament in Svet EU 2013b, čl. 38).

Avtorica Ippolito (2014, 131–137) pozdravlja vsebinske spremembe, vendar meni, da še vedno obstajajo nekatera zaskrbljujoča dejstva. Razlogi za pridržanje prosilca za azil so še vedno zelo na splošno opredeljeni, zaradi česar obstaja tveganje spodbujanja sistematičnega pridržanja, namesto da bi se ta praksa uporabljala le v izjemnih primerih. Prosilci, ki so pridržani, bi morali imeti tudi pravico do obvestila o najdaljši možni dobi v pridržanju. Prav tako iz določbe o pridržanju niso izvzete osebe iz najranljivejših skupin, kot so otroci brez spremstva in žrtve mučenja.

#### **4.2.3 *Direktiva o pogojih za sprejem***

Leta 2003 je bila sprejeta Direktiva št. 2003/9 o minimalnih standardih za sprejem oseb, ki zaprosijo za mednarodno zaščito. Države članice so skladno z direktivo dolžne zagotoviti dokumentacijo za prosilca med samim postopkom; obvestiti prosilca o posameznikih ali organizacijah, ki jim lahko pomagajo; zagotoviti dostop do ustrezne nastanitve; storiti vse, da družine ostanejo skupaj; omogočiti prosilcu, da se prosto giblje znotraj določenega območja oz. okrožja, kjer prebiva; zagotoviti, da je osebje v sprejemnih centrih ustrezno usposobljeno; omogočiti pravnikom, predstavnikom UNHCR-ja ter drugih nevladnih organizacij dostop do nastanitvenega objekta, kjer prosilec prebiva; zagotoviti osnovno zdravstveno oskrbo za prosilca, posebno oskrbo za ranljive osebe ter izobraževanje za mladoletne osebe. Države članice imajo diskrecijo, da se prosilcu onemogoči dostop do trga dela do enega leta od vložitve prošnje. Če po izteku tega roka prosilcu še vedno ni bila izdana odločitev o njegovem statusu, se lahko pogojno zaposli, vendar le v primeru, da ni odgovoren za nastalo zamudo pri odločitvi (Fullerton 2009, 18–20).

Tudi Direktivo o minimalnih standardih za sprejem je nasledila prenovljena različica, in sicer Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta EU št. 33/2013, ki pa ne velja za Združeno kraljestvo, ki bo še naprej uporabljalo prvo različico. Največ sprememb je bilo vpeljanih na

področju socialnih ugodnosti ter dostopu do trga dela. Prosilci za azil imajo sedaj možnost vstopiti na trg dela najpozneje devet mesecev po vložitvi prošnje, v kolikor odločitev o tej še ni sprejeta (Slingenberg 2014). Dodane so bile tudi natančnejše določbe glede pridržanja ranljivih oseb in mladoletnikov. Skladno z 11. členom se mladoletne osebe pridrži le v skrajnih primerih, tj. kadar ni mogoče uporabiti drugih, manj prisilnih ukrepov, pri ranljivih osebah pa je potrebno prednostno poskrbeti za duševno zdravje (Evropski parlament in Svet EU 2013c). Kot pomanjkljivost je izpostavljena neenakost prosilcev za azil in državljanov v primeru finančne pomoči, kar je razvidno v 2. odstavku 17. člena: »/.../ Države članice lahko glede tega prosilcem zagotovijo manj ugodno obravnavo v primerjavi z državljani /.../«. Isti člen tudi določa, da je znesek finančne pomoči določen v skladu z zakonom določeno ravno za zagotavljanje ustreznega življenjskega standarda. Raven finančne pomoči se v državah članicah povsem razlikuje, to pa je v nasprotju s ciljem te direktive, tj. zagotoviti enake pogoje sprejema v vseh državah članicah (Ippolito 2014, 138). Ker pa EU nima kompetenc, da bi uskladila sistem socialnega varstva v vseh državah članicah, je najpomembneje, da zagotovi življenjske pogoje, ki ne kršijo prepovedi nehumanega in ponižujočega ravnanja, kot je določeno v 3. členu Evropske konvencije o človekovih pravicah (O'Nions 2014, 139).

#### **4.2.4 Direktiva o zahtevanih pogojih**

Namen Direktive št. 83/2004 o zahtevanih pogojih je uskladiti način, kako države članice interpretirajo status begunca in subsidiarno zaščito, ter pravice, ki zadevajo upravičence obeh statusov. Pri določanju statusa begunca se direktiva naslanja na univerzalno definicijo, določeno v Konvenciji 1951, novost pa predstavljajo pravna kategorija subsidiarne zaščite; določbe, ki priznavajo nedržavne akterje kot izvajalce političnega preganjanja; ter določbe, ki določajo, da mora biti korist otroka primarna skrb držav članic (O'Sullivan 2009, 268–270).

V 2. členu (e) je določeno, da se osebi, ki sicer ni upravičena do statusa begunca, vendar pa ima dokazano utemeljene razloge, da lahko utрпи resno škodo v primeru vrnitve v domačo državo, dodeli subsidiarno zaščito. Pravice teh oseb se razlikujejo od pravic oseb s statusom begunca. Te imajo namreč pravico do zaposlitve, socialnega varstva in izobraževanja,

dodeljeno jim je triletno dovoljenje za prebivanja ter potovalni dokumenti. Osebam s subsidiarno zaščito pa so pri teh določbah postavljene omejitve (Fullerton 2009, 24–25).

Leta 2011 je bila sprejeta nova direktiva, ki določa pogoje za odobritev mednarodne zaščite, tj. Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta EU št. 95/2011. Prenovitev med drugim vsebuje jasnejšo definicijo o subjektih zaščite; obveznost držav članic, da pri ugotavljanju razlogov za preganjanje, upoštevajo tudi spolno identiteto kot pripadnost določeni družbeni skupini; določbe v zvezi s pravicami oseb s statusom begunca in oseb s subsidiarno zaščito, ki so v večji meri približane, razen ko gre za čas veljavnosti dovoljenja za prebivanje; določbe v zvezi s pravicami družinskih članov oseb s subsidiarno zaščito; ter določbe, ki določajo boljše pogoje na področju zaposlovanja za osebe z mednarodno zaščito, vključno z dostopom do usposabljanja ter svetovanja (ECRE 2014).

#### **4.2.5 Uredba EUODAC**

Uredba o Eurodac je bila sprejeta decembra 2000 z namenom vzpostaviti sistem za odvzem in primerjanje prstnih odtisov prosilcev za azil ter tudi drugih oseb za lažje apliciranje takratne Dublinske konvencije oz. današnje Dublinske uredbe. Eurodac se je v praksi pričel izvajati šele leta 2003, ko so se države članice in Evropska komisija dogovorile o potrebnih tehničnih uskladitvah. Uredba določa, da države članice prosilcem za azil, starejšim od 14 let odvzamejo prstne odtise ter jih vnesejo v centralno bazo za primerjavo z drugimi prstnimi odtisi. Na ta način se lahko ugotovi, ali je prosilec že vložil prošnjo za azil v kateri drugi državi članici. Prstni odtisi so v bazi shranjeni deset let, nato se izbrišejo. Če oseba pridobi EU državljanstvo, se prstni odtisi izbrišejo prej kot v desetih letih, če pa se osebi prizna status begunca, pa se njegovi podatki hranijo še tri leta po odobritvi mednarodne zaščite. Za osebe, ki niso vložile prošnje za azil, vendar pa so državno mejo prečkale nezakonito oz. so bile nezakonito prisotne na ozemlju države članice, veljajo nekoliko drugačni pogoji odvzema prstnih odtisov (Peers in Rogers 2006, 259–261).

Prenovitev Uredbe Eurodac oz. Uredba Evropskega parlamenta in Sveta št. 603/2013 poleg določb v zvezi z azilom vključuje tudi določbe o uporabi podatkovne baze Eurodac v primeru preiskovanja oz. preprečevanja hudih kazniv dejanj ter terorističnih aktivnosti (EU 2014, 10).

## 5 SEKURITIZACIJA IN MIGRACIJE

Peto poglavje prikazuje, kako se prepletata področji varnosti ter migracij ter, kako lahko migranti, begunci in prosilci za azil postanejo varnostni problem v državi sprejema. Wæver (1989) varnostni problem opredeli kot razvoj dogodkov na hiter in dramatičen način, ki ogrozi suverenost in neodvisnost države. Iz definicije, ki jo poda Wæver, je moč razbrati, da gre za klasični vojaški vidik nacionalne varnosti. Kot takšnega ga je mednarodna skupnost poznala vse do konca 1980. let, po vzpostavitvi nove politične ureditve v Evropi, pa se je ta vidik razširil na druge, nevojaške elemente, ki bi lahko vplivali na ekonomsko, družbeno in okoljsko sfero (Pinyol-Jimenez 2012, 37). S teorijo sekuritizacije bom skušala prikazati, na kakšen način nastajajo varnostne grožnje, kdo ima najpomembnejšo vlogo v tem procesu ter, kako se sekuritizacija odraža na področju migracij in azila.

### 5.1 Teorija sekuritizacije

Teorija sekuritizacije v mednarodnih odnosih, na katero je močno vplivala t. i. kopenhavska šola oz. raziskovalci s tamkajšnjega inštituta za raziskavo mirovnih in konfliktnih študij, temelji na konstruktivističnem pristopu analize in konceptualizacije varnosti. Sekuritizacija kot način analiziranja varnostnih procesov je v zadnjih letih pridobila velik pomen, številni avtorji pa ta pristop uporabljajo pri raziskovanju varnostnih politik na različnih področjih, kot so terorizem, migracije, pravice žensk, naravne katastrofe ipd. (Charrett 2009, 10–11). Teorija kopenhavske šole tako ni več vezana le na tradicionalno vojaško področje, temveč se širi tudi v politični, ekonomski, družbeni ter okoljski sektor, varnostna vprašanja pa sedaj bolj kot na vojaških grožnjah temeljijo na ogrožanju etnične oz. nacionalne identitete (Knez 2013, 61).

Avtorji Buzan, Wæver in de Wilde v svojem delu *Security: A New Framework for Analysis* (1998, 21–29) sekuritizacijo opredelijo kot najvišjo od treh stopenj politizacije. Teoretično lahko vsako temo javne razprave označimo kot *nepolitizirano*, kadar gre za temo, ki ni predmet politične razprave in odločitev; *politizirano*, kadar je problem del javnih politik, ki

zahteva sprejemanje odločitev in dodeljevanje sredstev s strani oblasti; in *sekuritizirano*, kadar je tema predstavljena kot grožnja, ki zahteva sprejetje nujnih ukrepov izven običajnih političnih procesov v imenu varnosti. V kontekstu sekuritizacije gre pri konceptu varnosti za preživetje. Ko je problem predstavljen kot eksistenčna grožnja referenčnemu subjektu, le-ta na legitimen način stori vse potrebno, da bi se zaščitil in grožnjo odstranil. Referenčni subjekt variira glede na sektor. V vojaškem sektorju je to ponavadi država; v političnem sektorju suverenost ter tudi ideologija države; v ekonomskem nacionalno gospodarstvo; v družbenem sektorju gre za kolektivne identitete, kot so narodi in religije; v okoljskem pa za širok spekter, od posameznih živalskih vrst do podnebja in biosfere. Avtorji poudarjajo, da neka tema postane varnostni problem, četudi zaradi nje dejansko ne obstaja eksistenčna grožnja, vendar pa je kot takšna predstavljena. Glavna razlika med drugo in tretjo stopnjo pa ni le v intenzivnosti politizacije, temveč tudi v akterjih. Pri politizaciji je problem predmet javne razprave, o katerem odločajo akterji z visoko stopnjo odgovornosti, na drugi strani pa gre pri sekuritizaciji za problem, ki je tako nujen, da ne sodi v običajne politične razprave, temveč ga obravnava le vrh oblasti. Vsak problem bi lahko umestili v katero koli izmed treh kategorij, v praksi pa različne države različno uvrščajo določene teme. Tako je npr. vera politizirana v Iranu, Savdski Arabiji in Burmi, medtem ko v ZDA in Franciji ni. To pa še ne pomeni, da je sekuritizacija proces, ki se izvaja samo na državni ravni, saj se tako politizacija kot sekuritizacija lahko izvajata tudi v drugih forumih.

Pri procesu sekuritizacije ima pomembno vlogo diskurz kot družbena praksa, ki se pojavlja v govorni in pisni obliki ter drugih oblikah semiotičnih sistemov v komunikaciji (Fairclough v Watson 2009, 4). Da bi bil proces sekuritizacije uspešen, morajo biti akterji prepričljivi o legitimnosti svojih trditev, kar pomeni, da mora ciljno občinstvo eksistenčno grožnjo sprejeti kot kredibilno (Watson 2009, 19). Proces sekuritizacije je namreč opredeljen kot govorno dejanje, ki ga izvrši akter (Buzan in drugi 1998, 26) z namenom prepričati ciljno občinstvo o obstoju določenega varnostnega problema. Varnost v tem kontekstu pa je predstavljena kot izid določenega družbenega procesa (Bourbeau 2011). Za uspešno izvedbo govornega dejanja je pomembna izpolnitev dveh pogojev, tj. jezika kot notranje kategorije ter družbe kot zunanje kategorije. Notranji vidik se nanaša konstruiranje varnostne problematike s pomočjo obstoječih jezikovno-slovničnih norm, pri zunanjem vidiku pa je poudarek na socialnemu



kapitalu akterja ter na varnostni grožnji. Akter, ki sekuritizira, mora imeti pri tem vlogo avtoritete, pri čemer ni nujno, da gre za uradno oblast (Buzan in drugi 1998, 32–33). Akter sicer ni povsem jasno opredeljen, vendar Emmers (v Does 2013) opaža, da v procesu sekuritizacije prevladujejo akterji, ki imajo moč in so na privilegiranih položajih, zlasti na državni ravni. Za eksistenčno grožnjo pa je pomembno, da je skonstruirana tako, da vključuje elemente, ki olajšajo oz. pospešijo proces sekuritizacije (Buzan in drugi 1998, 33). Z vidika individualne varnosti, Buzan (1991, 33) opredeljuje štiri osnovne tipe družbenih groženj: (1) fizične grožnje, kot so bolečina, poškodba ali smrt; (2) ekonomske grožnje, kot je onemogočanje dostopa do dela; (3) ogrožanje pravic, kot je zanikanje državljskih svoboščin; ter (4) ogrožanje statusa, kot je degradacija ali javno poniževanje. Grožnje na ravni nacionalne varnosti pa Buzan (1991, 116–132), tako kot referenčne subjekte, opredeli glede na sektor. Največjo grožnjo predstavljajo (1) vojaški ukrepi, ki ogrožajo prav vse komponente države, pri tem pa sama raven vojaške grožnje sega od nadlegovanja ribiških čolnov do obstreljevanja. (2) Politične grožnje se nanašajo na organizacijsko stabilnost države, pri čemer je največji poudarek na nacionalni identiteti ter ideologiji. V smislu ideologije, politične grožnje izhajajo iz raznolikosti idej in tradicij, ki si med seboj nasprotujejo. Grožnje, povezane z nacionalno identiteto pa so uperjene predvsem proti različnim etnično-kulturnim skupnostim v ciljni državi. (3) Družbene grožnje so močno povezane s političnimi, saj prav tako temeljijo na nacionalni identiteti, pri čemer so najbolj izpostavljeni jezik, vera ter kulturna tradicija. (4) Ekonomske grožnje je z vidika nacionalne varnosti težko opredeliti, saj gre tu za politično vprašanje. Prepogosto vmešavanje nacionalne varnosti ter s tem tudi oblasti bi namreč povzročilo nefunkcionalnost trga. (5) Glavna okoljska grožnja nacionalni varnosti predstavlja uničenje fizične osnove države. Večina ekoloških groženj je sicer del naravnih življenjskih pogojev, kljub temu pa je danes vse več človeških posegov v okolje, zaradi katerih je ta problematika postala pomemben del politične arene.

V kontekstu procesa sekuritizacije je razvidno, kdo so akterji, ki izvajajo govorno dejanje, in katere so potencialne grožnje glede na sektor ter referenčni subjeki, na katere se eksistencialne grožnje nanašajo. Še vedno pa ni povsem jasno, kdo je ciljno občinstvo, kateremu so argumenti sekuritizacije tudi namenjeni. Watson (2009, 19) trdi, da je ravno odsotnost jasne opredelitve občinstva ena največjih pomanjkljivosti komunikacijskega

pristopa v teoriji sekuritizacije. Navkljub temu Watson meni, da je v nekaterih primerih kot občinstvo mišljeno celotno volilno telo v državi, saj Buzan, Wæver in de Wilde poudarjajo, da je nekatera varnostna vprašanja potrebno prenesti v javno sfero. Zanimiv pogled na občinstvo poda Bourbeau (2011), ki prav tako opaža pomanjkanje teoretske podlage v tem delu, vseeno pa trdi, da je vloga občinstva v procesu sekuritizacije zavajajoča. Buzan, Wæver in de Wilde namreč občinstvo, ki sprejme ali zavrne legitimnost argumentov akterja, postavljajo na sam konec procesa. S tem se izognejo večsmerni interakciji med akterjem in občinstvom, ki pa je, kot poudarja Bourbeau, v samem jedru procesa sekurtizacije.

## **5.2 Sekuritizacija, migracije in begunci**

Negotovost je politično in družbeno konstruiran pojav, ki je nemalokrat povezan z imigracijami in azilom. V političnih in akademskih krogih, v medijih ter vsakdanjih razpravah je problem imigrantov, prosilcev za azil ter beguncev pogosto prikazan kot moteč element v vsakdanjem načinu življenja, ki ustvarja občutek negotovosti (Huysmans 2006, 2; 45). Heisler in Layton-Henry (v Huysmans 2006, 45–46) imigracije opisujeta kot potencialno grožnjo nacionalni varnosti v državi sprejema, ki lahko ogrozi stabilnost družbe in oblasti. Na to vpliva predvsem (ne)zmožnost družbenih, ekonomskih, političnih in upravnih institucij integrirati ogromno število imigrantov, obenem pa tudi upiranje asimilaciji nekaterih imigrantskih skupnosti. Diskurz o imigracijah in pa predvsem begunjih kot potencialni grožnji pa ni omejen le na nacionalno raven. Mogire (2013, 24–25) poudarja, da so bili tokovi beguncev v številnih razpravah v sklopu Generalne skupščine in Varnostnega sveta ZN označeni kot grožnja nacionalni, regionalni in mednarodni stabilnosti ter varnosti. Tudi visoka komisarka za begunce Sadako Ogata je opozorila, da problematika beguncev vpliva na nacionalne interese držav in je povezana z vprašanji, ki zadevajo mednarodni mir ter varnost. Weiner (1995, 135–144) na drugi strani meni, da je to, kar tvori grožnje, stvar percepcije, ki se razlikuje glede na posamezne družbe. Svoje argumente podpre s primerom etnično homogenih družb, ki za razliko od heterogenih, stremijo k ohranjanju svoje homogenosti, ki bi jo naval različnih populacij lahko ogrozil.

Weiner (prav tam) poda tudi pet možnih situacij, v katerih bi begunci, prosilci za azil in imigranti lahko predstavljali grožnjo državi sprejema: (1) Prvi primer je, ko so begunci obravnavani kot nasprotniki režima v njihovi domači državi. Ko jim država sprejemnica dodeli status begunca na podlagi strahu pred preganjanjem, s tem implicitno obtoži njihovo domačo državo preganjanja, kar močno vpliva na odnose med državama. (2) Drugi primer je, ko so begunci obravnavani kot politična grožnja ali varnostno tveganje v državi sprejema. Demokratični sistemi največkrat omogočajo beguncem, da izrazijo neodobranje nad oblastjo v domači državi, vendar pa obstaja zaskrbljenost, da bi politično aktivni begunci lahko postali varnostni problem, v kolikor jih država sprejema ne bi pri tem podprla. Nadalje obstaja skrb zaradi kriminalnih dejanj. V preteklosti so begunci izvedli teroristične napade v državi sprejema, tihotapili orožje in prepovedane substance ter sklenili zaveznitva z vladnimi opozicijami. (3) Tretji primer se nanaša na begunce, prosilce za azil in imigrante kot kulturno grožnjo. Različne kulture imajo različne kulturne norme, ki določajo, kdo je pripadnik določene družbe, kakšne pravice ima s članstvom ipd. Večina nacionalnih zakonodaj tudi določa, kdo je upravičen do državljanstva po rojstvu in kdo z naturalizacijo. Navadno pa države, ki v svoji zakonodaji o državljanstvu dajejo večji poudarek na narod istega porekla, težje dodelijo državljanstvo pripadnikom drugih etničnih skupin. Oblastem pa nenazadnje vzbujajo skrb tudi širjenje ksenofobije in nestrpnosti v primeru večjega števila imigrantov ter beguncev. (4) Četrty primer predstavlja situacijo, v kateri se prosilce za azil ter begunce dojema kot socialno in ekonomsko breme. Takšen primer je bolj verjeten, kadar država sprejme večje število beguncev oz. osebe iz zelo revnih razmer, ki lahko obremenijo ekonomski in socialni sistem. Podobno meni tudi Huymans (2006, 47), ki izpostavi problem večjih navalov migracij, ki lahko destabilizirajo delovni trg, povečajo brezposelnost ter posledično ustvarijo nemire in ogrozijo legitimnost vlade. Takšen primer bi lahko oslabil konkurenčni položaj države v mednarodnem sistemu. (5) Peti in zadnji primer pa se navezuje na dogodke na območju Perzijskega zaliva, kjer so nekatere države sprejema z ugrabitvami beguncev želele doseči politične cilje v njihovih domačih državah.

S sekuritizacijo je možno ustvariti politično enotnost tako, da je postavljena v sovražno okolje in tako uveljavi svojo dolžnost, da se osvobodi groženj. Pri tem se osredotoča predvsem na opredelitev tega, kar jo ogroža in na to, kar konstruira vsebino enotnosti. V kontekstu

migracij, sekuritizacija deluje v dveh med seboj povezanih smereh: prvič, migracije opredeljuje kot dogodke, ki eksistenčno ogrožajo neodvisno identiteto in funkcionalno avtonomijo politične enote; in drugič, s tem, ko se ogrozi skupnost, poudarja obstoj skupnosti kot avtonomne politične enotnosti. Torej, definira ter uravnava sovražne faktorje z namenom, da nanje odgovori v političnem in upravnem smislu. Sekuritizacija migracij in prihodov beguncev s tem ustvarja politično skupnost negotovosti (Huysmans 2006, 50–61).

Huysmans (2006, 51–79) izpostavi tri načine, kako se v tem kontekstu prepletata oblikovanje varnosti ter politično področje: (1) širjenje strahu in pridobivanje zaupanja; (2) upravljanje družbene vključenosti in izključenosti; in (3) ustvarjanje občutka odtujenosti in predispozicij za nasilje. Širjenje strahu pri migracijah največkrat temelji na kulturnih razlikah, pri čemer se družba deli na kulturno podobno, ki se ji lahko zaupa, ter kulturno drugačno, ki lahko ogrozi kulturno identiteto prve. Namen tega je doseči tudi asimilacijo oz. kulturno integracijo imigrantov. V povezavi s tem se širjenje zaupanja ustvari z distanciranjem politične enote od družbe, ki je kulturno drugačna in predstavlja grožnjo. V praksi politična enota pridobiva zaupanje s tem, ko zapira ali strogo nadzoruje meje, migrantom preprečuje vstop ter jih izganja. Drugi način se nanaša na prej omenjeno sovražno okolje, katerega je potrebno zaščititi pred nevarnostjo oz. zmanjšati njegovo ranljivost. Varnostna politika je tu navadno povezana s strategijo distanciranja potencialnih groženj. Takšen primer je uveljavljanje nadzora nad imigranti in begunci v državi sprejema, npr. z registriranjem, s posebnimi osebnimi izkaznicami, z dodelitvijo kuponov namesto gotovine za nakup osnovnih potrebščin ipd. Ohranjanje distance med populacijo in grožnjami je vidno predvsem v primeru prosilcev za azil. Pogosta praksa, ki jo dovoljuje tudi evropska zakonodaja, je namreč pridržanje oseb, ki čakajo na odločitev o prošnji ali na deportacijo. Prav določanje te distance ustvarja dinamiko vključenosti in izključenosti. S tem je bistveno povezan tudi tretji način. Ker je mnogim osebam onemogočen vstop v države EU, se te zatekajo k nezakonitim načinom, npr. tihotapcem ljudi. S tem se ustvari splošna miselnost, da te osebe niso begunci, temveč ekonomski migranti, ki nezakonito prečkajo meje, posledično pa se v javnosti nevarnost migracij še dodatno poudarja. Enak učinek doseže prikaz beguncev, ki skupinsko bežijo, pri tem pa se jih označuje kot »val«, »naval« ali »poplava« beguncev. Pri tem osebni razlogi za beg vsakega posameznika niso več pomembni, temveč se vsakega obravnava kot del

kolektivne moči, ki ogroža skupnost, v katero želi priti. Poleg tega pa se begunce, ki potujejo v skupinah prikazuje kot močno ekonomsko grožnjo državi in predvsem sistemu socialne varnosti, zaradi česar se ustvari prepričanje, da lokalnim prebivalcem odvzemajo delovna mesta in socialne ugodnosti. Odtujenost komunikacije in konstruktivnega dialoga, ki se s tem ustvari, pa lahko vodi do nasilja v družbenih odnosih.

## 6 MIGRACIJE IN AZIL V NEMČIJI

### 6.1 Zgodovinski in institucionalni razvoj

#### 6.1.1 *Konec 2. svetovne vojne in množične migracije*

S koncem 2. svetovne vojne je v Evropi ter tudi drugod po svetu nastal problem razseljenosti izjemnih razsežnosti. Tako kot v večini evropskih držav se pojav množičnih imigracij v nemškem prostoru prične po letu 1945. Od 19. stoletja pa do konca vojne je bila Nemčija namreč prej država emigracij kot imigracij, saj je več milijonov prebivalcev odšlo v države, kot so ZDA. S političnimi, ekonomskimi in kulturnimi spremembami pa se je ta trend povsem spreobrnil in Nemčija je postala ena glavnih imigracijskih destinacij v razvitem svetu. Sprva so imigrirali etnični Nemci, ki so bili izgnani iz nekdanjih nemških provinc na vzhodu ter s čehoslovaškega ozemlja. (Green in drugi 2008, 94). Leta 1946 je prvi popis prebivalstva po koncu vojne razkril, da je bilo na nemškem ozemlju v vseh štirih conah 9,6 milijonov beguncev. To število je do konca desetletja naraslo na približno 12 milijonov beguncev, od tega je bilo 7,9 milijona v ZRN in 4,1 milijon v NDR. Ogromno število beguncev je predstavljalo velik izziv za oblasti v smislu nastanitve, prehrane in zaposlitve, prav tako pa je njihov prihod povzročil precej nejevolje med prebivalci. Posledično je bilo v ZRN sprejetih več aktov v zvezi s problematiko integracije (Marshall 2000, 6). Tudi sami nemški begunci so pričeli aktivno sodelovati na političnem področju in ustanovili svojo stranko GB/BHE, ki se je leta na volitvah 1953 s 5,3 odstotka glasov prebila v parlament in s tem v koalicijo pod vodstvom Konrada Adenauerja (Green in drugi 2008, 94).

Leta 1949 je parlamentarni svet z nemškimi voditelji na čelu ter pod budnim očesom zahodnih sil sprejel Ustavo ZRN. Pravica do mednarodne zaščite je bila določena v 2. odstavku 16. člena, ki določa, da imajo osebe, ki so preganjane iz političnih razlogov, pravico do azila (Gibney 2004, 88). Ta zelo kratka in jasna določba predstavlja edinstven primer pravne zaščite beguncev, saj je omogočala tujim državljanom in osebam brez državljanstva, da zaprosijo za zaščito, ob tem pa se jih ni smelo zavrniti na meji, jih izgnati ali izročiti. Osebe, katerim je bil dodeljen azil, so bile uradno priznane kot žrtve političnega preganjanja,

imele pa so podobne pravice kot državljani ZRN (Poutrus 2014, 117). Politično preganjanje sta si zahodni in vzhodni del interpretirala po svoje. ZRN je sprejemala osebe, ki so bile preganjane, ker so zagovarjale svobodo govora, pravico do ustanavljanja političnih strank, neodvisnost medijev ter druge demokratične svoboščine. NDR pa je azil dodelil sindikalistom ter osebam, ki so bile proti rasnemu in etničnemu sovraštvu in fašizmu (Mushaben 2008, 128). Izjemno liberalna azilna politika v ZRN ima lahko več vzrokov. Poutrous (2014, 118) meni, da je bil ta korak kljub začetnemu nestrinjanju storjen povsem zavestno, četudi se mnenja politologov glede glavnega razloga razhajajo. Nekateri si to razlagajo kot posledico osebnih emigracijskih izkušenj, ki so jih doživeli ustanovitelji ustavnega zakona v času nacionalsocializma, nekateri pa menijo, da gre za poudarek na univerzalne državljanske in človekove pravice v luči nacističnega režima. Gibney (2004, 88) kot tretji možni razlog navede dejstvo, da je bil ustavni zakon sprejet kot nasprotje nekdanji weimarski ustavi, ki je zaradi svojih številnih pomanjkljivosti omogočila vzpon nacionalsocialistov.

S sprejetjem nove ustave in Konvencije 1951 je bil ustanovljen tudi Zvezni organ za priznavanje tujih beguncev, ki je prevzel delo UNRRE v begunskem taborišču Valka v Nürnbergu. S 40 zaposlenimi je bil organ zadolžen za obravnavo prošenj za azil (BAMF 2011a), vendar samo za prošnje, katerih prosilci so se sklicevali na Konvencijo 1951. Vloge prosilcev, ki so želeli uveljaviti pravico do azila skladno z zahodnonemško ustavo, so obravnavale lokalne policijske oblasti, ki so takrat imele pristojnost dodeljevanja pravice do bivanja. Kljub majhnemu številu prošenj, je postopek pridobitve azila na lokalni ravni trajal tudi nekaj let, te pa so bile mnogokrat obravnavne z vidika socialnega bremena in ne humanitarne dolžnosti (Poutrus 2014, 119–120).

Izjemno hitro širjenje proizvodnje oz. ekonomski razcvet, ki ga sredi 1950. let doživi ZRN, je zahteval rekrutiranje nove delovne sile (Gibney 2004, 89). Pomanjkanje domače delovne sile je najbolj prizadelo industrijo ter kmetijstvo. Ker pa so to bila večinoma ročna dela oz. tvegana delovna mesta, so jih bili Nemci le redko pripravljene sprejeti. Oblasti so zato za določen čas povabile nekvalificirane delavce najprej pretežno iz mediteranske regije (Italija, Španija, Grčija), nato iz Turčije, pozneje pa še s Portugalske, iz Tunizije, Maroka in Jugoslavije (Gibney 2004, 90; Green in drugi 2008, 94). Za lažji nadzor in upravljanje tuje

delovne sile je bil leta 1966 sprejet Zakon o tujcih, ki je določal stroge omejitve glede stalnega prebivanja v državi sprejema, saj je bil namen zaposlovanja tujcev izključno začasna ekonomska rešitev pomanjkanja delovne sile (Gibney 2004, 90). Poleg tujih delavcev je ZRN v tem času sprejela tudi več beguncev. Po revolucionarni vstaji na Madžarskem, ki jo je leta 1956 zatrla sovjetska vojska, se je sprožil nov val beguncev v evropske države. Zahodnonemško notranje ministrstvo je sprva oklevalo glede sprejetja tujih državljanov, saj je bilo breme povojnih beguncev ter migrantov iz NDR preveliko. Po pritisku javnosti, ki je v madžarskih beguncih videla zaveznike proti komunističnem režimu, pa je ZRN zaradi poslabšanja humanitarne situacije le sprejela 10.000 beguncev na podlagi Konvencije 1951. Zahodna Nemčija je ponovno izrazila solidarnost leta 1968, ko so čete Varšavskega pakta vdrle na Čehoslovaško, ter sprejela okoli 15.000 beguncev brez posebnih birokratskih ovir. Sprejemanje beguncev iz vzhodnega bloka tudi nakazuje, da je bila zahodnonemška azilna politika pod vplivom protikomunističnih teženj vlade (Poutrus 2014, 123).

Začetek 1970. let je zaznamovala prva naftna kriza, zaradi katere se je kancler Willy Brandt odločil zaustaviti zaposlovanje tujih delavcev. Do leta 1973 je v ZRN delalo približno 14 milijonov delavcev, izmed katerih se je 11 milijonov vrnilo domov, ostali 4 milijoni tujcev pa se večinoma zaradi slabih gospodarskih razmer v domovini, tja niso želeli vrniti. Nasprotno od pričakovanj političnih strank pa zaustavitev zaposlovanja ni pomenila konca imigracij. Preostali tuji delavci so se namreč zavedali dejstva, da v kolikor bi zapustili ozemlje ZRN, se ne bi mogli več vrniti. To je tudi vplivalo na novo, t. i. obdobje družinskih imigracij, ko so se tujim delavcem pridružili njihovi družinski člani. (Gibney 2004, 94–96; Green in drugi 2008, 95).

Zaradi številnih konfliktov in notranjih nemirov v nekaterih državah se je število prošenj za azil v ZRN drastično povečalo. Zvezni organ za priznavanje tujih beguncev, ki se je takrat že preimenoval v Zvezni urad, je samo v letu 1980 prejel več kot 100.000 prošenj, izmed katerih je bila več kot polovica iz Turčije (glej graf 6.1). Urad se je posledično razširil in zapolnil 240 delovnih mest (BAMF 2011a). ZRN je prošnje za azil dodatno pridobivala zaradi liberalne določbe o azilu v svoji ustavi. S tem ko so druge zahodne države svoje azilne politike močno zaostrole, je ZRN postala še bolj privlačna za iskalce azila (Gibney 2004, 98).



### **6.1.2 Združitev obeh Nemčij in azilni kompromis**

V zgodnjih 1990. letih so ekonomsko, družbeno in politično sfero zaznamovali trije pomembni dogodki: združitev ZRN in NDR, razpad Sovjetske zveze ter vojna v Jugoslaviji (Schuster 2004, 203). V Nemčijo se je med letoma 1989 in 1993 vrnilo 1,4 milijona etničnih Nemcev (Green in drugi 2008, 96). Zatočišče so iskali tudi begunci z vseh koncev sveta, številni med njimi pa so v Evropo pripotovali z letalom (Smyser 2003, 106). Največji delež beguncev je prišel iz Bosne in Hercegovine, katerim je takrat grozilo etnično čiščenje. Med vsemi zahodnimi državami je bila Nemčija najbolj obremenjena, saj so se številne države uprle nemškemu predlogu pravične razdelitve beguncev (Nizich 1993, 125). Zvezni urad za priznavanje tujih beguncev je tako samo v letu 1992 prejel 438.000 prošenj (glej graf 6.1), ki je takrat tudi vzpostavil 48 novih podružnic, ki so zaposlovale 4.000 oseb (BAMF 2011a).

V 1980. letih ter vse do leta 1992 je bilo sprejetih več ukrepov, ki naj bi zajezili dotok migracij v državo. Eden od prvih ukrepov je bila nastanitev prosilcev za azil v t. i. azilnih taborih z izjemno omejeno pravico do prostega gibanja. Ta ukrep je bil vzpostavljen z namenom odvrniti potencialne iskalce azila in ekonomske migrante od prihoda. Z uvedbo drugega ukrepa so oblasti skrajšale čas azilnega postopka iz devetih mesecev na šest tednov. S tem so želele zavrnjene kandidate čim prej vrniti domov, še preden bi finančno obremenili državo (Gibney 2004, 100–102). Do leta 1992 je bilo zavrnjenih več kot 90 odstotkov prošenj za azil (Rudolph 2006, 109). Ena bolj učinkovitejših strategij je bila uvedba vizumske obveznosti za državljane držav z največjim odtokom beguncev. Poleg tega pa so bile predpisane tudi visoke globe za letalske oz. ladijske prevoznike, ki so pripeljali potnike brez ustreznih dokumentov. Kljub temu prihoda iskalcev azila iz držav, kot sta Poljska in Bosna in Hercegovina, ni bilo možno preprečiti. Iz tega razloga je Nemčija močno podpirala vzpostavitev schengenskega območja z odpravo notranjih mej med državami članicami ter vzpostavitvijo zunanjih mej, ki bi preprečile dotok migracij iz držav nečlanic (Gibney 2004, 100–102).

Ukrepi so se izkazali kot neučinkoviti, saj je leta 1992 v Nemčijo pripelo rekordno število prošenj za azil, razmere pa so dodatno zaostrili številni rasistični napadi na tujce. Nemčija kot

socialna država ob visokih stroških združitve in brezposelnosti ni bila zmožna poskrbeti še za tako visoko število tujcev. Z družbenega vidika je javnost tujce in njihovo kulturo ter običaje dojemala kot grožnjo nemškemu načinu življenja. Tudi nekdanji kancler Helmut Schmidt je svaril pred nevarnostjo »potujčevanja« (*Überfremdung*). Skrajno desničarski napadi na prosilce za azil in druge tujce na eni strani, ter aktivisti, ki so zagovarjali liberalno azilno politiko, na drugi strani, pa so ustvarjali politični nemir. (Schuster 2004, 2003). Skrb za ekonomsko, družbeno in politično varnost je tako spodbudila politične razprave o reformi migracijske in azilne politike, katero je tudi nemška javnost močno podprla. Decembra 1992 je desnosredinska koalicija strank FDP in CDU/CSU dosegla dogovor s stranko SPD o ustavni spremembi oz. t. i. azilnem kompromisu. V 16. členu ustavnega zakona, ki določa pravico do azila, je bila dodana posebna klavzula o varni tretji državi (Klusmeyer in Papademetriou 2013, 169). Skladno z 2. odstavkom člena 16a v Temeljnem zakonu se na pravico do azila na podlagi političnega preganjanja ne morejo sklicevati osebe, ki so na ozemlje Nemčije vstopile skozi katero od držav članic ali držav, v katerih je zagotovljena uporaba Konvencije 1951 in Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. V primeru, da oseba iz tretje varne države želi vložiti prošnjo za azil še pred vstopom v Nemčijo, pa 1. odstavek člena 18a v Zakonu o azilnem postopku<sup>1</sup>, ki je bil sprejet 1992 določa, da bo Zvezni urad o prošnji odločil še pred vstopom. Za uspešno izvajanje nove azilne politike sta se spremenila tudi azilni postopek in organizacijska struktura (Alink 2006, 74). Pri tem je na položaj prosilcev za azil vplivala predvsem novela Zakona o ugodnostih za prosilce za azil, ki je močno znižala višino državne pomoči med postopkom čakanja na azil (Klusmeyer in Papademetriou 2013, 175). Alink (2006, 74) vidi azilni kompromis kot zanimiv preobrat, predvsem zato, ker gre za spremembo ustave, ki bi morala predstavljati trdnost in dolgoročnost, poleg tega pa jo morata z dvotretjinsko večino podpreti tako Bundestag kot Bundesrat. Novosti so pripomogle k znatnemu zmanjšanju števila prošenj za azil v naslednjih nekaj letih. Do leta 1995 se je delež prošenj zmanjšal za približno 70 odstotkov. Kljub nižjim številkam in dejstvu, da imajo nekatere države članice še strožja pravila, je sprememba 16. člena naletela na številne kritike, ki jih je Nemčija ovrgla z izgovorom o harmonizaciji politik v procesu evropske integracije (Rudolph 2006, 114).

---

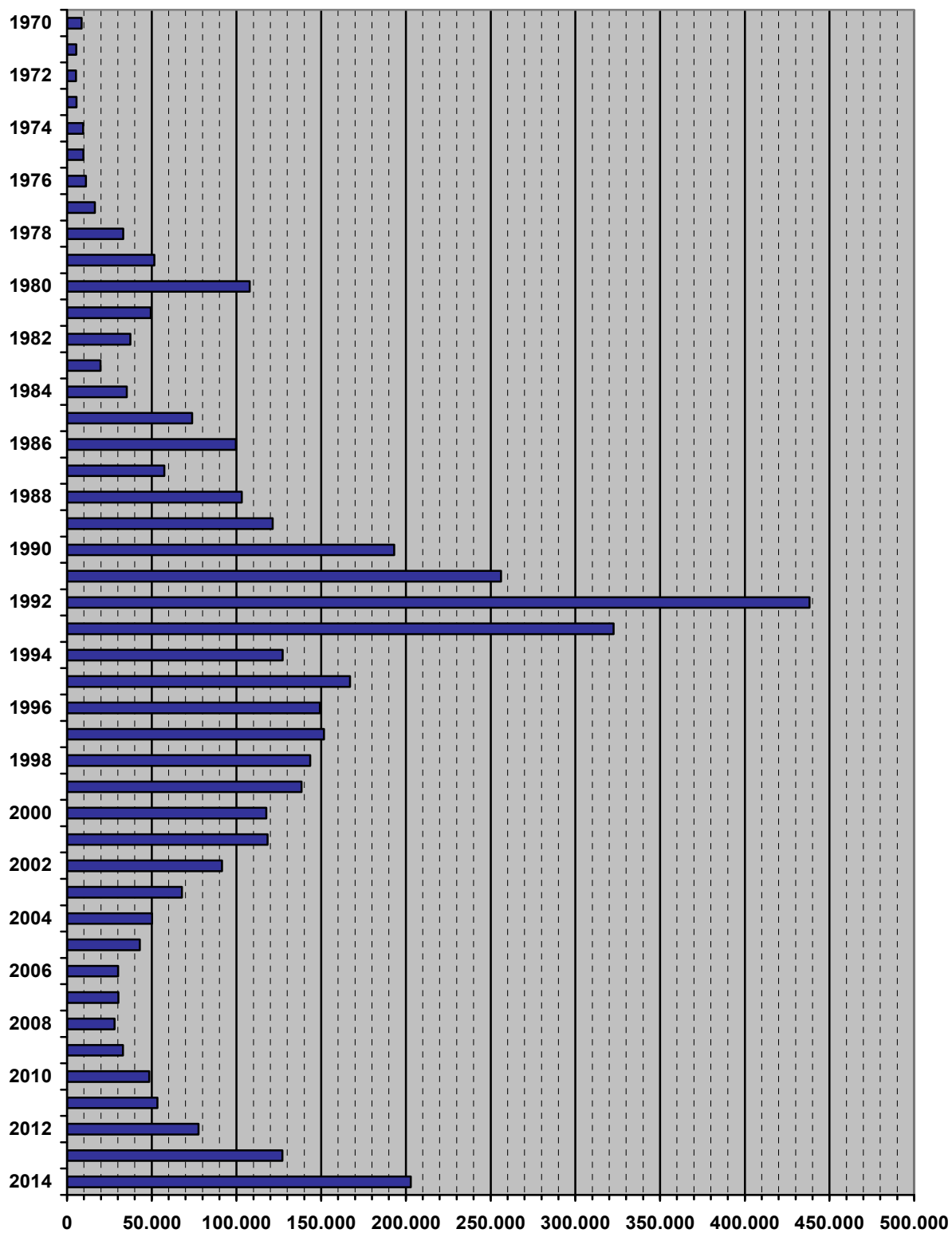
<sup>1</sup> Zakon o azilnem postopku (*Asylverfahrensgesetz*) se od 1. novembra 2015 imenuje Zakon o azilu (*Asylgesetz*)

V novem tisočletju so bile sprejete nove ustavne spremembe. 1. januarja 2005 je v veljavo stopil Zakon o priseljevanju, ki je združil področja priseljevanja, bivanja in zaposlovanja. Nov zakon ima simbolični pomen, da je Nemčija po več letih sprenevedanja sprejela vlogo države priseljevanja. Nemčija je namreč vse do leta 1998 vztrajala pri tem, da ni imigracijska država (Green in drugi 2008, 98). Navkljub temu pa je poudarek zakona še vedno na omejitvi in nadzoru imigracij (Glorius 2008, 83). Večja novost, ki jo uvaja zakon na področju azila, je priznavanje političnega preganjanja, ki ga izvršijo nedržavni akterji, ter spola kot razloga za preganjanje (BAMF 2011b). Pred letom 2005 je bilo namreč veliko vlog, predvsem iz Bosne in Hercegovine, zavrnjenih, ker so temeljile na preganjanju nedržavnih akterjev (Marshall 2000, 161). Osebe, ki so žrtve preganjanja nevladnih akterjev, sedaj uživajo varstvo pred izgonom, vendar le, če jim domača država, državni akterji ali pa mednarodne organizacije nočejo ali ne morejo nuditi zaščite.

Tako osebe, ki jim je bil dodeljen azil, kot tudi osebe, ki uživajo varstvo pred izgonom imajo sedaj tudi časovno omejeno dovoljenje za prebivanje. Po preteku treh let lahko, v kolikor izpolnjujejo pogoje, zaprosijo za dovoljenje z neomejeno veljavnostjo (BAMF 2011b). Vendar pa zakon sedaj omogoča tudi odvzem statusa begunca po treh letih bivanja, v kolikor se okoliščine v domači državi begunca spremenijo (Green in drugi 2008, 108). Z uvedbo zakona se je prenovil tudi Zvezni urad za priznavanje tujih beguncev, ki se sedaj imenuje Zvezni urad za migracije in begunce (BAMF), njegov mandat pa se je iz organa, pristojnega za azil, razvil v pristojni center za migracije in integracijo (BAMF 2011a). Nadaljnje zakonodajne spremembe so vezane na prenos evropske zakonodaje v nacionalni pravni okvir, najbolj aktualne pa bodo predstavljene v nadaljevanju.

Po vstopu novega zakona v veljavo se je število prošelj za azil počasi zmanjševalo in leta 2007 doseglo podobno raven kot leta 1983, tj. 19.737 prijav. Po letu 2007 pa se je število postopoma zopet zviševalo in doseglo 202.834 prošelj v letu 2014 (glej graf 6.1) (BAMF 2015a, 11)

Graf 6.1: Število prošenj za azil v Nemčiji od leta 1970 do 2014



Vir: BAMF (2015a, 11).

## 6.2 Oblike pravne zaščite

Nemška zakonodaja določa sedem kategorij oseb, ki so upravičene do zaščite na mednarodni ali nacionalni ravni (Zakon o azilu 1992, čl. 3, 4; Hansen in drugi 2002, 23; Zakon o prebivanju tujcev 2004, čl. 24, 25, 60, 60a; Aumüller in Bretl 2008; Evropski parlament in Svet EU 2011):

- Osebe, ki so upravičene do azila (*Asylberechtigte*), kot je določeno v členu 16a nemške ustave. Azil se dodeli osebam, ki so dokazano žrtve političnega preganjanja v svoji matični državi. Azil ne velja za osebe, ki želijo vstopiti na ozemlje Nemčije iz varnih tretjih držav. Upravičenci imajo skoraj enake pravice kot državljani. Dodeljeno jim je časovno omejeno dovoljenje za bivanje, dovoljenje za opravljanje ekonomskih dejavnosti, pravica do izobraževanja, socialne pomoči, najema zasebnega stanovanja ipd.
- Osebe, ki so upravičene do mednarodne zaščite na podlagi Konvencije 1951 (*Konventionsflüchtlinge*). Konvencijski begunci imajo enake pravice kot osebe, ki se upravičene do azila.
- Osebe, ki se jim iz humanitarnih razlogov dodeli začasno zaščito, kot je določeno z Direktivo 2001/55/EC (*Kontingentflüchtlinge*). Začasna zaščita je navadno dodeljena ob večjih navalih razseljenih oseb ter v sodelovanju z UNHCR-jem. Osebe z začasno zaščito imajo enoletno dovoljenje za prebivanje, ki se lahko podaljša za šest mesecev oz. največ eno leto.
- Osebe, ki so upravičene do subsidiarne zaščite (*subsidiär Schutzberechtigte*) na podlagi Direktive o zahtevanih pogojih (2011/95/EU). V to kategorijo sodijo osebe, ki ne izpolnjujejo pogojev niti za mednarodno zaščito niti za azil, vendar pa obstajajo utemeljeni razlogi za tveganje resnih poškodb v primeru vrnitve v domovino. Kot resna poškodba se štejejo smrtna kazen; mučenje ter nehumano ali ponižujoče ravnanje; in nevarnost za življenje v mednarodnem ali notranjem oboroženem konfliktu. Osebe s subsidiarno zaščito so upravičene do enoletnega dovoljenja za prebivanje z možnostjo podaljšanja.

- Osebe, za katere velja prepoved izгона skladno s 60. členom Zakona o prebivanju tujcev. Osebe se ne sme izgnati, kadar je izgon nedopusten skladno z določbami Konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin iz leta 1950. Prav tako se osebe ne sme izgnati, če obstaja znatna nevarnost ogrožanja njene telesne integritete, življenja ali osebne svobode v domovini.
- Osebe, za katere velja odprava začasna odprava izгона skladno s 60a. členom Zakona o prebivanju tujcev oz. t. i. *de facto* begunci (*de facto Flüchtlinge*). Te osebe ali niso vložile prošnje za azil (npr. nedovoljeni migranti) ali pa je bila njihova prošnja zavrnjena, vendar pa se iz utemeljenih razlogov ne morejo vrniti v domovino. Dodeljeno jim je potrdilo o začasni odpravi izгона, ki je navadno veljavno šest mesecev, oz. 'status tolerance' (*Duldung*). Potrdilo ni enako dovoljenju za prebivanje, saj je oseba še vedno primorana zapustiti ozemlje države.
- Druge skupine oseb, pri katerih gre največkrat za osebe brez državljanstva ter judovske begunce in etnične Nemce in njihove potomce, ki so bili razseljeni po 2. svetovni vojni.

### 6.2.1 *Cerkveni azil*

Kot alternativna začasna oblika zaščite se je v Nemčiji razvil t. i. cerkveni azil, ki je namenjen predvsem osebam, za katere je bil odrejen izgon, bodisi na podlagi zavrnitve prošnje za azil bodisi na podlagi uporabe Dublinske uredbe. Tovrstna oblika zaščite se je v Nemčiji prvič pojavila leta 1983, ko je protestantska župnija v Berlinu sprejela tri palestinske družine, ki jim je grozil izgon, bolj prepoznavna pa je postala po primeru župnije v Hamburgu leto pozneje. Tamkajšnja cerkev je želela ponuditi zatočišče Filipinki z dvema otrokoma, kar pa je preprečilo 60 policistov, ki je družino odpeljalo in takoj izgnalo v Manilo. Zaradi ogorčenja javnosti in številnih protestov je takšno ravnanje oblasti postalo redkost. Sčasoma se je razvila tudi organizacija Nemški ekumenski odbor za cerkveni azil (*Ökumenische Bundesarbeitsgemeinschaft Asyl in der Kirche*), ki je združevala župnije po vsej državi (Just 2013, 137–138). V organizaciji poudarjajo, da je cerkveni azil namenjen osebam, ki bi jim v

primeru izгона grozile fizične poškodbe, nehumano ravnanje, mučenje ali celo smrt (GECCA 2015a).

Azil v sklopu cerkve v nemškem političnem prostoru dviga nemalo prahu. Februarja 2015 je Minister za notranje zadeve Thomas De Maizière v intervjuju za radijsko postajo Deutschlandfunk ostro kritiziral sprejemanje beguncev v župnije ter tovrstno početje primerjal s šeriatskim pravom, ki ne more biti nad nemškim zveznim pravom. Ker gre v večini primerov za izgon v skladu z Dublinsko uredbo, je minister poudaril, da gre za zlorabo cerkvenega azila ter da Cerkev ne more delovati v nasprotju z odločbami sodišč, vendar pa da kot pripadnik krščanske vere meni, da bi v izjemnih primerih lahko bili bolj usmiljeni (Geuther 2015). Pozneje je De Maizière preklical izjave v zvezi s šeriatskim pravom ter dodal, da bi prakso cerkvene zaščite sprejel le v najnujnejših primerih ter če bi se s tem ti primeri vrnil v pravni postopek odločanja (Bewarder in drugi 2015).

V obdobju od januarja do julija 2015 so župnije sprejele 488 oseb, med katerimi je 247 primerov kršenja Dublinske uredbe. V primerjavi z enakim obdobjem v letu 2014, ko je zatočišče v župnijah dobilo 217 oseb, je to število porast za več kot 100 odstotkov (GECCA 2015b).

### **6.2.2 Program preseljevanja**

Program preseljevanja (*Resettlement Programme*) je ena izmed trajnih rešitev za razseljene osebe, ki ga izvaja UNHCR v sodelovanju z državami, ki se v program vključijo prostovoljno. Nemčija je v program vključena od leta 2012, od leta 2008 pa je na prošnjo EU sodelovala pri preseljevanju iraških beguncev (European Resettlement Network 2013). Za izvajanje programa v Nemčiji je odgovoren BAMF, ki tudi izbere osebe za preselitev, po prihodu le-teh pa so zanje odgovorna ministrstva za notranje zadeve v zveznih deželah ter lokalne oblasti. Na konferenci notranjih ministrov zveznih dežel leta 2011 je bila sprejeta odločitev, da bo Nemčija letno sprejela 300 oseb, ki so izbrane ob upoštevanju sledečih kriterijev: (1) ohranjanje enotnosti družine; (2) družinske ali druge vezi, ki pripomorejo k integraciji; (3)

zmožnost integriranja (indikatorji: raven izobrazbe, delovne izkušnje, znanje jezika, versko prepričanje, nizka starost); (4) potreba po zaščiti. Osebe pa do preselitve niso upravičene, (1) če so bile obsojene za zločine, ki se v Nemčiji upoštevajo kot namerno storjena kazniva dejanja; (2) ter če obstajajo dokazi, da so povezane s kriminalnimi in terorističnimi skupinami oz. podpirajo njihove aktivnosti (UNHCR 2014).

Čas procesa od prejema vloge do končne odločitve in preselitve je ponavadi več mesecev. V tem času BAMF pregleda vso dokumentacijo, opravi razgovore z izbranimi kandidati ter sproži postopke varnostnega preverjanja, vključno z zbiranjem biometričnih podatkov. Osebe v končnem izboru nato opravijo zdravstveni pregled ter se vključijo v kratek integracijski program, ki zajema tečaje o nemški družbi in kulturi. Po preselitvi v Nemčijo, pa ne pridobijo statusa begunca, temveč le začasno dovoljenje za prebivanje, ki traja od enega do treh let z možnostjo podaljšanja. Po preteku petih let imajo možnost zaprositi za dovoljenje za stalno prebivanje, v kolikor izpolnjujejo naslednje pogoje: (1) se lahko samostojno preživljajo; (2) imajo dostop do sistema starostne pokojnine; (3) ne ogrožajo javnega reda in varnosti; (4) imajo primerno znanje nemškega jezika (European Resettlement Network 2013).

### **6.3 Proces pridobitve zaščite in aktualne zakonske spremembe**

#### **6.3.1 *Azilni postopek***

Postopek prijave za azil je urejen skladno z Zakonom o azilu ter direktivami v sklopu Skupnega evropskega azilnega sistema. Postopek se prične z oddajo vloge prosilca za azil na policijski postaji ali pri organih pristojnih za meje ter tujce. Prosilca se nato nastani v sprejemnem centru, kjer se opravi registracija, identifikacija ter odvzem prstnih odtisov po sistemu EURODAC. Prosilcu se dodeli dovoljenje za začasno prebivanje nato pa razgovor z uslužbencem BAMF-a, kateremu poda razloge za preganjanje, predloži dokaze ter opiše pot, po kateri je prišel do Nemčije (Achhammer in Herbst 2014, 211–212). BAMF nato odobri vlogo za zaščito skladno z zgoraj opisano kategorizacijo ali pa jo zavrne kot neutemeljeno oz. ugotovi, da je po Dublinski uredbi zanj pristojna druga država članica. Od leta 2011 je pri



uporabi Dublinske uredbe izjema le Grčija, saj je Evropsko sodišče za človekove pravice ugotovilo nepravilnosti v grškem azilnem sistemu ter neprimerne pogoje za sprejem (ECRE 2015a). Od avgusta 2015 pa Dublinska uredba ne velja za državljane Sirije (ECRE 2015b). Prosilec lahko v primeru zavrnjene prošnje vloži pritožbo pri upravnem sodišču. Čakalni proces je po raziskavi fundacije Bertelsmann Stiftung (2015) v Nemčiji najdaljši v primerjavi z ostalimi EU državami in v povprečju traja 7,1 meseca, za državljane Afganistana in Pakistana pa 16,5 meseca oz. 17,6 meseca.

### **6.3.2 Porazdelitev bremena po zveznih deželah**

Prosilci za azil so po opravljeni registraciji porazdeljeni po zveznih deželah s pomočjo sistema EASY (*Erstverteilung von Asylbewerbern*), ki določi, kateri sprejemni center je zanje pristojen. Porazdelitev je odvisna od razpoložljivih kapacitet v določenem času ter glede na to, kateri urad BAMF-a je pristojen za določeno domačo državo. Porazdelitev bremena po zveznih deželah pa temelji tudi na kvotah oz. odstotkih, ki so vsako leto določeni glede na prejemke davkov in število prebivalcev. V letošnjem letu največje število prosilcev za azil sprejme zvezna dežela Severno Porenje-Vestfalija (21,24 %), sledita ji Bavarska (15,33 %) in Baden-Württemberg (12,97 %), mesto z najmanjšim odstotkom (0,94 %) pa zaseda Bremen (glej tabelo 6.1) (BAMF 2015b).

Tabela 6.1: Porazdelitev bremena po EASY sistemu za leto 2015

Zvezna dežela	%
Severno Porenje-Vestfalija	21,24052
Bavarska	15,33048
Baden-Württemberg	12,97496
Spodnja Saška	9,35696
Hessen	7,31557
Saška	5,10067
Berlin	5,04557
Porenje-Pfalz	4,83472
Schleswig-Holstein	3,38791
Brandenburg	3,08092
Saška-Anhalt	2,85771
Turingija	2,74835
Hamburg	2,52738
Mecklenburg-Pomorjansko	2,04165
Posarje	1,21566
Bremen	0,94097

Vir: BAMF (2015b).

### 6.3.3 Pogoji za sprejem

Pogoje za sprejem prosilcev za azil, ki se nanašajo predvsem na nastanitev, materialno pomoč, prosto gibanje, zaposlitev, izobraževanje ter zdravstveno oskrbo, urejata Zakon o azilu in Zakon o ugodnostih za prosilce za azil. Bundestag in Bundesrat sta konec leta 2014 sprejela več zakonskih sprememb na področju pogojev za sprejem, ki naj bi prosilcem za azil olajšale bivanje, te pa so med drugim vključevale krajši čas bivanja v sprejemnem centru, dodelitev sredstev v gotovini, lažji dostop do trga dela ter kratkotrajnejšo omejitev gibanja. Že

septembra 2015 pa je vlada zaradi povečanega števila prosilcev za azil te pogoje zopet zaostrila. Cilj novele zakona, ki je stopila v veljavo novembra 2015, je pospešen azilni postopek, s katerim bi hitreje ugotovili, kdo je upravičen do zaščite in kdo ne. Posledično bi se osebe, upravičene do azila hitreje integrirale, medtem ko bi morali ostali zapustiti državo. Da pa bi preprečili prihod ljudi, ki niso z vojnih območij oz. niso politično preganjani, je vlada ukinila vsa sredstva, ki so delovala kot 'pull faktor' (BMI 2015a).

#### ➤ **Nastanitev**

Zakon o azilu v 47. členu določa, da mora prosilec za azil po oddaji vloge bivati v sprejemnem centru (*Aufnahmeeinrichtung*), kateremu je bil dodeljen. Po preteku največ šest mesecev, mora biti prosilec skladno s 53. členom »praviloma« nastanjen v skupnih bivalnih prostorih (*Gemeinschaftsunterkunft*), pri čemer se v tem kontekstu upoštevata tako interes javnosti kot tudi interes prosilca. Kot ugotavlja Informationsverbund Asyl und Migration (2015, 56–57), se vzpostavljanje in vzdrževanje kolektivnih prostorov za številne občine ni izkazalo kot učinkovito, predvsem zaradi razmeroma nizkega števila prosilcev za azil v obdobju od sredine 1990. let do leta 2007. Posledično so se ti prostori zapirali, osebe pa so se nastanile v t. i. decentraliziranih prostorih (*dezentrale Unterbringung*) oz. stanovanjih. Danes nastanitev v eni izmed slednjih dveh možnosti variira glede na posamezno zvezno deželo.

#### ➤ **Materialna pomoč**

Prosilec za azil je do leta 2012 skladno z Zakonom o ugodnostih za prosilce za azil mesečno prejemal €224,97 denarne pomoči. Od tega zneska je bilo €184,07 namenjenih za osnovne potrebe, zagotovljenih v naravi, €40,90 pa je bilo izplačanih v gotovini ter vrednostnih kuponih. Zaradi nizkega denarnega izplačila, ki je ostal nespremenjen od leta 1993 in ni zagotavljal eksistenčnega minimuma, je Zvezno ustavno sodišče zakon razglasilo za neustavnega (Informationsverbund Asyl und Migration 2015, 54–55). Marca 2015 je v veljavo stopila novela zakona, ki zneske določa glede na nastanitev. Odrasla samska oseba je sedaj upravičena do €143, v kolikor živi v sprejemnem centru oz. €216, če živi izven le-tega. Do denarne pomoči so upravičeni tudi partnerji ter otroci v skupnem gospodinjstvu. Osebam v sprejemnem centru morajo biti zagotovljeni še hrana, oblačila, ogrevanje in sanitarni izdelki, kar pa se lahko zagotovi tudi v obliki vrednostnih kuponov ali v naravi. Za osebe, ki

živijo izven sprejemnega centra, se kritje stroškov, če je le možno, zagotovi v naravi (Zakon o ugodnostih za prosilce za azil, 3. čl.). Nemška vlada želi z novelo zakona iskalce azila odvrniti od prihoda iz ekonomskih razlogov, zato skuša namesto denarnih sredstev zagotoviti sredstva v naravi oz. vrednostne kupone, denar za nujne potrebsčine pa bi izplačali največ en mesec vnaprej. (BMI 2015a).

#### ➤ **Prosto gibanje**

Do konca leta 2014 je za prosilce za azil in osebe s statusom tolerance veljala prepoved gibanja izven dodeljenega mesta oz. okraja (*Residenzpflicht*), ki pa od januarja 2015 po preteku treh mesecev ne velja več, razen če je bila oseba obsojena zaradi kaznivega dejanja ali če je njena deportacija neizogibna (Informationsverbund Asyl und Migration 2015, 63–64). Vendar pa je vlada kot del ukrepov za zajezitev begunske krize že napovedala ponovno uvedbo stroge geografske omejitve gibanja (Bundesregierung. 2015a).

#### ➤ **Dostop do trga dela**

Čas od začetka procesa pridobitve azila do vstopa na trg dela se je v zadnjih letih spremenil dvakrat. Do septembra 2013 je veljala enoletna prepoved zaposlovanja, nato pa se je skladno z Direktivo o pogojih za sprejem čas skrajšal na devet mesecev. Zakonski ukrepi za olajšanje bivanja za prosilce za azil in osebe s statusom tolerance so čas dodatno skrajšali na tri mesece (Informationsverbund Asyl und Migration 2015, 64). Po tem si roku si mora oseba zagotoviti dovoljenje za opravljanje zaposlitve, pri tem pa mora že imeti ponudbo za delo oz. zagotovilo delodajalca. Zaposlitev je omejena s t. i. prednostnim dostopom do trga dela (*Vorrangprüfung*), kar pomeni, da mora delodajalec zagotoviti, da za delovno mesto ni ustreznega kandidata z urejenim dovoljenjem za bivanje (npr. državljan EU) (Achhamer in Herbst 2014, 218–219). Prednostni dostop pa ne velja več za osebe z univerzitetno izobrazbo s področij s pomanjkanjem ustreznega kadra; osebe z usposabljanjem za deficitarne poklice oz. osebe, ki sodelujejo v ukrepih za priznavanje poklicnih kvalifikacij; osebe, ki v Nemčiji nepretrgoma bivajo vsaj 15 mesecev (Bundesregierung 2015b).

### ➤ **Dostop do izobraževanja**

Področje izobraževanja je v pristojnosti zveznih dežel, ki tudi določajo dobo obveznega šolanja. V večini zveznih dežel se obvezno splošno izobraževanje konča pri 16. letih, kar pomeni, da se vanj ne morejo vključiti prosilci za azil, ki so stari 16 oz. 17 let. Namesto tega, jih vključijo v poklicno usposabljanje (Schweiger in Neumann 2014, 68). Prav tako tudi tu velja prednostni dostop, kar pomeni, da ima prosilec za azil oz. oseba s statusom 'tolerance' dostop do izobraževanja, le če se za isto mesto ne poteguje oseba z urejenim dovoljenjem za bivanje (Informationsverbund Asyl und Migration 2015, 65).

### ➤ **Zdravstvena oskrba**

Zakon o ugodnostih za prosilce za azil v 4. členu določa pravico do zdravstvene oskrbe v primeru akutnih bolezni in bolečin, pri katerih se zagotovi zdravniška oz. zobozdravniška oskrba, vključno z zdravlili in povoji ter drugimi sredstvi, ki so potrebni za ozdravitev, izboljšanje oz. olajšanje stanja. Do zdravniške oskrbe so upravičene tudi nosečnice in matere, ki so pred kratkim rodile. Dodatno 6. člen navaja ugodnosti za nujne primere in potrebe otrok ter pomoč v medicinski ali drugi obliki za mladoletnike brez spremstva in osebe, ki so žrtve mučenja ter fizičnega in psihičnega nasilja.

### ➤ **Pridržanje**

Pridržanje je večinoma omejeno na izgon iz države. Pravna podlaga za to je opredeljena v 62. členu Zakona o prebivanju tujcev, ki določa dve vrsti pridržanja: pridržanje za pripravo na izgon in pridržanje za izvršitev izgona (Jesuit Refugee Service 2013). Prosilci za azil so lahko pridržani tudi na letališču na tranzitnem območju do največ 19 dni, kar pa se po zakonu ne razume kot pridržanje. Pravna podlaga za pridržanje prosilcev za azil se nanaša le, ko je oseba že v pridržanju, v tem času pa je vložila prošnjo za azil (Informationsverbund Asyl und Migration 2015, 69).

#### **6.3.4 Varne države izvora**

Priloga II k 29. členu Zakona o azilu določa, da so varne države izvora Gana in Senegal ter zahodno-balkanske države Bosna in Hercegovina, Republika Srbija in Republika Makedonija, ki so bile na seznam dodane decembra 2014 ter Albanija, Kosovo in Črna Gora od novembra 2015. Za državljane teh držav se smatra, da niso žrtve političnega preganjanja, mučenja ali nehumanega ravnanja. Zaradi povečanega števila vlog za azil iz varnih balkanskih držav, je vlada septembra 2015 sprejela ukrepe za zaježitev migracij iz teh držav. V letu 2014 je bilo iz Bosne in Hercegovine, Srbije, Makedonije, Albanije, Črne Gore in s Kosova prvič oddanih 44.199 prošelj za azil, kar predstavlja 25,5 odstotka vseh prošelj (BAMF 2015a, 18). Od januarja do julija 2015 pa je bilo iz teh držav, z izjemo Bosne in Hercegovine in Črne Gore, prvič vloženih 76.506 prošelj (BAMF 2015c, 2). Ukrepi se večinoma nanašajo na dodelitev sredstev v naravi namesto denarne pomoči ter prepoved zaposlovanja med azilnim postopkom in v primeru neodobrene vloge za azil (BMI 2015a). Eden od ukrepov Zveznega ministrstva za notranje zadeve je tudi izvajanje kampanj v varnih državah, s katerimi bi tamkajšnje državljane odvrnili od prihoda v Nemčijo. Avgusta 2015 je bil tako v zahodno-balkanskih državah izdan video posnetek v lokalnih jezikih, ki državljane opozarja, da so njihove možnosti za odobritev azila izjemno majhne (BMI 2015b). Podobno kampanjo vlada načrtuje tudi v Afganistanu, poleg tega pa namerava izgnati afganistanske državljane, katerim azil ni bil odobren, saj meni, da so določeni predeli v državi dovolj varni za vrnitev (Gutschker in Böge 2015).

#### **6.4 Azil v številkah**

Nemčija izmed vseh industrijsko razvitih držav prejme največje število prošelj za azil. Iz letnega poročila UNHCR (2015c) je razvidno, da je bilo v letu 2014 v Nemčiji prvič oddanih 173.100 prošelj, kar je 58 odstotkov več kot leto dni prej. Od leta 2007, ko je sprejela prvič vloženih 19.200 prošelj, se je to število povečalo za kar devetkrat. V časovnem obdobju od januarja do oktobra 2015 je bilo v Nemčiji vloženih 362.153 prošelj, med katerimi je 331.226

takih, ki so bile vložene prvič. V primerjavi z enakim časovnim obdobjem v letu 2014, ko je bilo vloženih 135.634 vlog, to število predstavlja porast za 144,2 odstotka. Največkrat za azil zaprosijo državljani Sirije, Albanije in Kosova (glej tabelo 6.2) (BAMF 2015c, 2). BAMF za leto 2015 pričakuje do 800.000 prošenj za azil, kar bi bilo štirikrat več kot v letu 2014 ter rekordno število v zgodovini Nemčije (BAMF 2015d).

Tabela 6.2: Število prošenj glede na deset najpogostejših držav izvora (januar-oktober 2015)

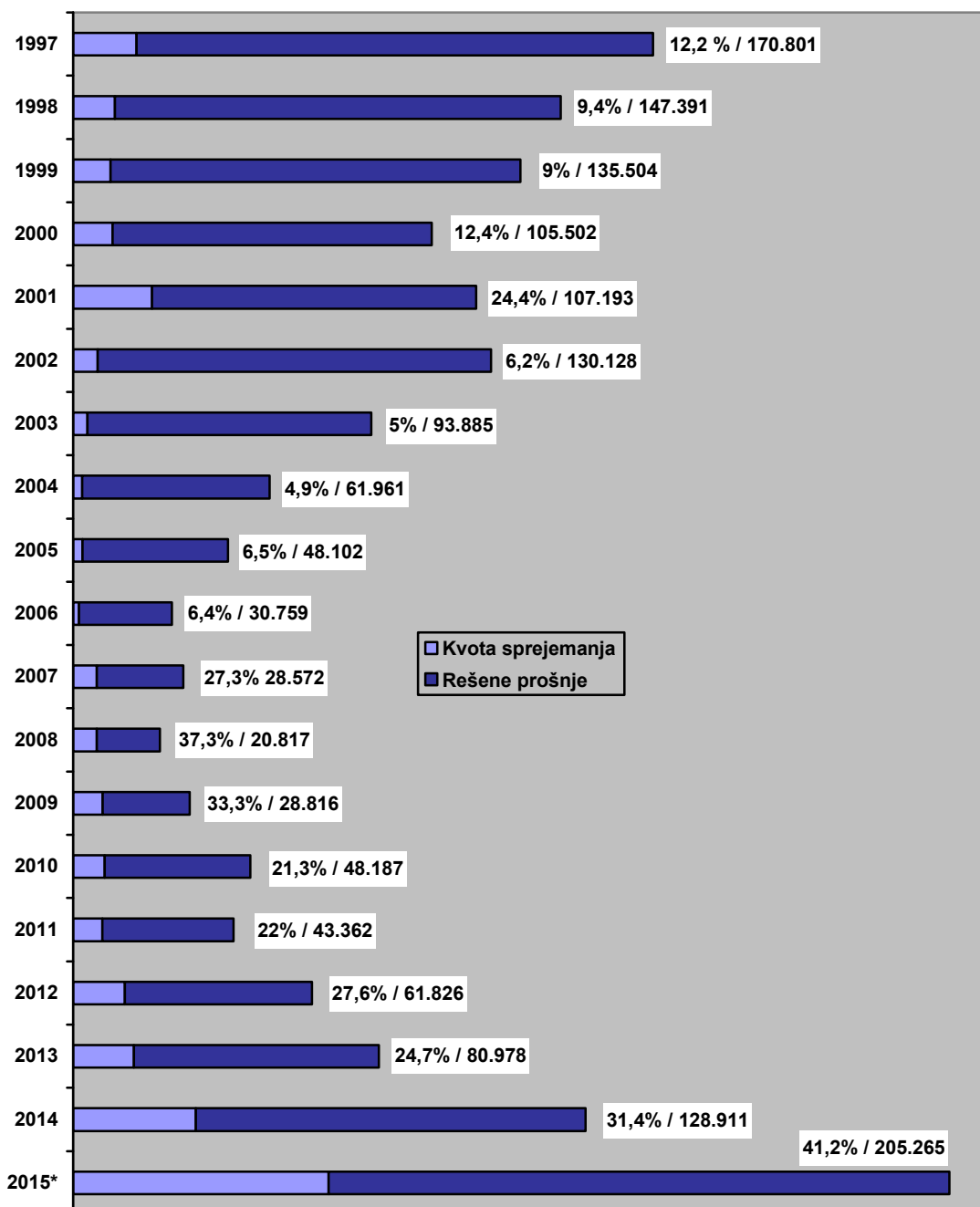
<b>Država</b>	<b>Prva prošnja</b>	<b>Ponovna prošnja</b>	<b>Skupno število</b>
Sirija	100.248	3.460	103.708
Albanija	48.865	827	49.692
Kosovo	32.163	3.420	35.583
Afganistan	20.434	396	20.830
Irak	19.900	1.403	21.303
Srbija	15.346	9.140	24.486
Eritreja	8.715	91	8.806
Makedonija	8.050	4.654	12.704
Pakistan	6.102	235	6.337
Ni jasno	5.789	384	6.173
<b>Prvih 10 držav skupaj</b>	<b>265.612</b>	<b>24.010</b>	<b>289.622</b>
<b>Vse države skupaj</b>	<b>331.226</b>	<b>30.927</b>	<b>362.153</b>

Vir: BAMF (2015c, 2).

V obdobju od januarja do oktobra 2015 je bilo izmed 205.265 obravnavanih vlog, 41,2 odstotka rešenih pozitivno, kar pomeni, da je 84.503 oseb dobilo status begunca, azil, subsidiarno zaščito ali prepoved izгона. 77.782 vlog je bilo zavrženih, 42.980 pa je bilo v postopku rešenih drugače. V celotnem letu 2014 je delež pozitivno rešenih prošenj znašal 31,5 odstotka. V letu 2015 največji delež oseb, ki jim je dodeljena ena izmed pravnih oblik zaščite, predstavljajo državljani Sirije (57.036) in Iraka (10.676) (BAMF 2015c, 6). Dinamika sprejemanja beguncev v novejšem obdobju kaže, da kvota zaščite ne sovпада s številom vlog

za azil ali številom obravnavnih vlog vse do leta 2010, ko število obeh dejavnikov prične sorazmerno naraščati (glej graf 6.2).

Graf 6.2: Odstotek pozitivno rešenih prošelj glede na obravnavno število prošelj



\*Velja od januarja do oktobra 2015

Vir: BAMF (2006, 39); BAMF (2015e, 10).



## 6.5 Problem nedovoljenih migracij

Kot že omenjeno v nalogi, države dojemajo nekatere oblike migracij kot grožnjo ter posledično okrepijo skrb za varnost. Podobno kot ljudje, tudi države zaradi varnosti kategorizirajo in ocenjujejo zunanje in neznane subjekte v bližini. Zato vzpostavljajo pravila in predpise, ki opredeljujejo zunanje in notranje subjekte, in določajo pogoje, ki jih je za vstop v državo potrebno izpolnjevati. Ob neizpolnjevanju pogojev vstop v državo ni dovoljen. S tem nastane selekcijski postopek, v katerem se odloča, kdo sme vstopiti v državo in ostati na njenem ozemlju (Vollmer 2014, 1–2). Države zaradi optimizacije družbenega blagostanja stremijo k nadzoru dinamike populacije ne glede na to, ali imajo permisivno ali represivno migracijsko politiko (Huysmans 2006, 49). Z leti in množičnimi migracijami se je nadzor poostiril, selekcija pa prelevila v omejevanje, ki temelji na zmanjševanju zunanjih subjektov. Logična posledica zakonskih restrikcij migracijske politike je nastanek nedovoljenih migracij (Vollmer 2014, 1–2). Termin 'nedovoljene migracije' oz. (*irregular migration*) se v številni literaturi pojavlja tudi kot 'nezakonite' in 'ilegalne migracije' oz. (*illegal migration*) ter 'nedokumentirane migracije' (*undocumented migration*). Na spletnih straneh Ministrstva za notranje zadeve RS (2015) je zaznati rabo predvsem prvih dveh terminov. Koser (2005, 5) meni, da je izraz 'nedovoljene migracije' med vsemi še najbolj ustrezen, medtem ko obstajajo trije razlogi, zakaj bi se morali izogibati rabi pridevnikov 'nezakonit' in 'ilegalen' pri migracijah. Prvi razlog je, da večina migrantov, četudi so v državi nezakonito, ni storila kriminalnih dejanj. Drugi razlog se nanaša na negativni prizvok. Vsak človek ima, ne glede na status, temeljne pravice, zato se označba osebe kot 'ilegalne', lahko razume tudi kot zanikanje njene človečnosti. Tretji argument pa temelji na oteževanju procesa pridobitve azila. Označevanje prosilcev za azil kot nezakonite migrante lahko negativno vpliva na odločitev o njihovi prošnji. Glosar Mednarodne organizacije za migracije (IOM) (2004, 35) pa navaja, da se raba pridevnikov 'nezakonit' in 'ilegalen' vse bolj omejuje na primere tihotapljenja migrantov.

Po podatkih ZN iz leta 1997 so nedovoljene migracije najhitreje rastoča oblika migracij, kar so potrdili tudi številni strokovnjaki, vendar pa je ta trend pričel zaradi ekonomske krize leta

2008 upadati. Evropski raziskovalni konzorcij ocenjuje, da bi v EU lahko bilo od 1,9 do 3,8 milijona nedovoljenih migrantov (Vollmer 2014, 6), po podatkih Evropske komisije (2015) pa je v letu 2014 276.113 oseb v EU vstopilo na nezakonit način, kar je 138 odstotkov več kot leto dni prej. Nedovoljene migracije v Evropi so že v zgodnjih 1970. letih postale predmet politik, v 1990. letih pa je ta tema postala prednostna naloga političnega vodstva. V Evropskih skupnostih se je v 1980. letih problem imigracij vse bolj politiziral ter zamenjaval z azilom. Azil je bil že takrat pogostokrat omenjen kot alternativna pot ekonomskih migrantov do evropskih držav (den Boer v Huysmans 2006, 66). V delovnem programu avstrijskega predsedstva Svetu EU leta 1998 je bila zveza med nezakonitimi migracijami in azilom eksplicitno omenjena v poglavju o EURODAC sistemu (Huysmans 2006, 66). Javne razprave o nedovoljenih migracijah praviloma zavzemajo dve glavni stališči, tj. skrb za javni red in humanitarna skrb (Vogel v Cyrus 2009, 17). Z vidika skrbi za javni red imajo oblasti glede nedovoljenih migracij varnostne pomisleke ter stremijo k večjemu nadzoru meja in migracij (Cyrus 2009, 17). Zaradi povečanega nadzora na zunanjih mejah EU, je za veliko beguncev vstop v EU praktično nemogoč, zato se posledično obračajo na tihotapce, ki jih pripeljejo na želeni cilj. To še dodatno okrepi vidik, da begunci niso begunci v smislu Konvencije 1951, temveč ekonomski migranti, ki zaprosijo za azil po tem, ko jih oblasti zaznajo kot nedokumentirane prebivalce. Skladno s spreminjanjem načinov in poti migrantov in tihotapcev tudi oblasti razvijajo nove tehnike nadzora imigracij in azila. Kot posledica se v javnosti stalno poudarja tako nevarnost migracij kot tudi ranljivost politične skupnosti, ob enem pa se ustvarja družbena negotovost (Huysmans 2006, 58). Na drugi strani pa človekoljubne organizacije, cerkve in socialna združenja zahtevajo solidarnost in pravne reforme na podlagi humanitarne skrbi (Cyrus 2009, 17).

Tudi v Nemčiji je pojav nedovoljenih migracij povezan z restriktivnimi politikami. Tovrstne migracije so se pričele v času naftne krize leta 1973, ko je zaradi slabih gospodarskih razmer v številnih državah ter ukinitve zaposlovanja tujih delavcev prišlo do porasta nezakonitih zaposlitev (Balbo 2005, 56). Problematika je večjo javno pozornost pridobila v 1980. letih, ko se je povečalo število iskalcev azila, ki so nezakonito prečkali nemške meje (Höfling-Semnar v Cyrus 2009, 18). Z uvedbo azilnega kompromisa, vizumskih obveznosti in visokih kazni za prevoznike, ki prevažajo potnike brez ustrezne vstopne dokumentacije, je bil po letu 1994 za

iskalce azila vstop na nemško ozemlje praktično nemogoč. Po nekaterih ocenah je bil dostop do pravice do azila v več kot 98 odstotkih primerov mogoč le z vstopom na nezakonit način (Bosswick v Gibney 2004, 103). Na takšen preobrat pa niso vplivale samo zakonske spremembe, temveč tudi težnje nemških uradnikov, ki so želeli vzpostaviti območje, ki bi bilo izolirano od prošelj za azil. S finančnimi spodbudami, podporo članstvu v EU in sredstvi za večji nadzor meja je Nemčija sklenila številne sporazume, ki so omogočali deportacijo migrantov v varne države (Gibney 2004, 103–104). Temu primerno je upadlo tudi število prošelj za azil, ki se je leta 2007 zmanjšalo za približno 82 odstotkov. Takrat so nemške oblasti z ozemlja izgnale 9.617 oseb, kar znaša približno 16 odstotkov od 58.899 migrantov, ki so bili v letu 2007 v Nemčiji prijeti zaradi nezakonitega prebivanja. Več kot 15.000 oseb pa je bilo vrnjenih ali zavrženih na kopenskih mejah in letališčih (Cyrus in Kovacheva 2012). Kadar obstaja sum prečkanja meje na nezakonit način, mora nemška policija odpreti preiskavo ter izvesti t. i. identifikacijske ukrepe. V primeru, da obravnavana oseba ne poseduje identifikacijskih dokumentov in ni jasno, ali je mladoletna oz. odrasla, je potrebno poleg fotografiranja in odvzema prstnih odtisov, določiti tudi njeno starost. Pri tem se upošteva položaj zob ter kostna struktura, v kolikor pa starosti na ta način ni mogoče ugotoviti, jo Inštitut za sodno medicino skuša določiti z rentgenskim posnetkom kosti. Nekatera zdravniška združenja so mnenja, da gre za nezanesljivo metodo, tovrstno početje pa označila za neetično. V pogovorih s preiskovalnimi organi, so tudi mlajše obravnavane osebe identifikacijsko izkušnjo opisale kot ponižujočo (Dick 2014).

Ker se je Nemčija težko spopadala z nedovoljenimi migranti, ki jim je grozila deportacija, je bila Zakonu o prebivanju tujcev (čl. 60a) dodana določba o začasni odpravi deportacije oz. toleranci bivanja. Osebam, ki bi morale biti izgnane, oblasti dodelijo začasno odpravo izгона na podlagi humanitarnih razlogov. Potrdilo o začasni odpravi izгона se po izteku lahko podaljša, nikakor pa ne zagotavlja pridobitve dovoljenja za prebivanje. Böcker in Vogel (v Cyrus in Kovacheva 2012) opozarjata, da oblasti s to določbo ne urejajo pravnega položaja nedovoljenih migrantov, temveč jih postavljajo v pravno negotovost. Nekateri strokovnjaki pa so mnenja, da toleranca le povečuje možnost poznejšega nedovoljenega bivanja, saj lahko v državi stkejo družbene odnose, zaradi katerih ostanejo tudi po izteku začasnega dovoljenja.

Kljub novi zakonski uvedbi, se število odredb o zapustitvi ozemlja države z leti povečuje (glej tabelo 6.3).

Koliko je nedovoljenih migrantov v Nemčiji ni povsem jasno, saj je natančno število izjemno težko določiti. V medijih so se pojavljale ocene, da naj bi v sredini 1990. let bilo od 100.000 do 1.000.000 nedovoljenih migrantov (Cyrus 2009, 19), medtem ko naj bi raziskava iz leta 2004 pokazala število med 500.000 in 1.000.000 (Cyrus in Kovacheva 2012). Cyrus (2009, 19–20) poudarja, da je večina raziskav nezadostnih, saj podajajo le grobe ocene na podlagi dostopnih podatkov. Študija, ki jo je izvedel BAMF, prav tako ugotavlja, da točna statistika o nedovoljenih migrantih ne obstaja, obstoječe statistike pa se lahko upoštevata kot indikatorje trenutnih trendov na tem področju. Večina študij podaja le najnižjo in najvišjo oceno števila nedovoljenih migrantov, v podatkovnih zbirkah pa je moč najti le število zaznanih ali prijatih nedovoljenih migrantov (glej tabelo 6.4).

Nemčija problem visokega števila nedovoljenih migrantov rešuje z začasno odpravo izгона in dodelitvijo dovoljenja za prebivanje tudi osebam, ki do tega drugače niso upravičene. V okviru boja proti nedovoljenim migracijam kot prednostne naloge Stockholmskega programa, Nemčija dodeli začasno dovoljenje za zadrževanje tudi žrtvam tihotapljenja ljudi, v kolikor sodelujejo z oblastmi (BMI 2014a, 100). Nedovoljeni migranti se nezakonitemu statusu izognejo z združitvijo družine, starševstvom ali s poroko z osebo, ki ima stalno prebivališče v državi. Čeprav takšna sklenitev zakonske zveze temelji na kršenju zakona, je eden od načinov, ki omogoča zakonito bivanje (Cyrus in Kovacheva 2012).

Tabela 6.3: Število oseb, ki jim je bila izdana odredba, da morajo zapustiti državo

Leto	Nemčija	EU
<b>2008</b>	11.985	603.360
<b>2009</b>	14.595	594.400
<b>2010</b>	19.190	540.080
<b>2011</b>	17.550	491.310
<b>2012</b>	20.000	483.650
<b>2013</b>	25.380	430.230

Vir: Eurostat, Statistični urad Evropske Unije (2014).

Tabela 6.4: Število oseb, ki so bile zaznane kot nedovoljeni migranti

Leto	Nemčija	EU
<b>2008</b>	53.695	608.865
<b>2009</b>	49.555	563.990
<b>2010</b>	50.250	505.130
<b>2011</b>	56.345	468.850
<b>2012</b>	64.815	433.325
<b>2013</b>	86.305	429.060
<b>2014</b>	128.290	547.335

Vir: Eurostat, Statistični urad Evropske Unije (2015).

## 7 DRŽAVLJANSTVO, NACIONALNA IDENTITETA IN INTEGRACIJA

### 7.1 Državljanstvo kot etnično-kulturna skupnost

V petem poglavju sem omenila, da se begunce, prosilce za azil ter imigrante v državi sprejema lahko dojema kot grožnjo kulturni in nacionalni identiteti. Kot razloži Weiner (1995, 140) je pri tem pomembno, kakšne norme postavi družba države gostiteljice. Kulture se namreč razlikujejo po svojih pripadnikih, s kulturnimi normami pa se določa, kdo je lahko v družbo sprejet ter kakšne pravice in privilegije s tem pridobi. V tem kontekstu ima pomembno vlogo koncept državljanstva. Državljanstvo je univerzalna lastnost moderne politične družbe (Brubaker 1992, 21). Biti državljan pomeni imeti formalni status člana politične skupnosti, ki ima določene pravice ter dolžnosti, ki izhajajo iz tega članstva (Walzer 1989, 211). Nekatere dejavnosti so tako rezervirane izključno za državljane, kot je kandidiranje na volitvah, ali služenje vojaškega roka. Državljanska skupnost je tako navznoter inkluzivna oz. vključujoča in navzven ekskluzivna oz. izključujoča (Brubaker 1992, 21). Pravila, ki določajo, kdo je upravičen do državljanstva, se razlikujejo od nacionalnih zakonodaj, načeloma pa je državljanstvo možno pridobiti ob rojstvu ali z vzpostavitvijo močnih vezi z državo. Pri tem so največkrat možni trije načini: (1) po teritorialni poti oz. ob rojstvu na ozemlju določene države (*jus soli*); (2) po biološki poti oz. ob rojstvu in glede na poreklo staršev (*jus sanguinis*); ter (3) po transformacijski poti oz. z naturalizacijo (Casper 2008, 2). Na zmožnost držav absorbiranja imigrantov namreč vpliva prav druga možnost oz. pojem krvnega sorodstva. Weiner (1995, 140–141) meni, da države, v katerih prevladujejo norme krvnega sorodstva v kontekstu nacije kot ljudstva s skupnim poreklom, težje vključijo tujce in begunce drugih etničnih skupin v svoj sistem državljanstva. Države, v katerih članstvo v družbi temelji na avtohtonosti in poreklu, najverjetneje veliko bolj občutijo migracije kot grožnjo kot pa družbe, ki imajo politično definicijo članstva.

Kakšen odnos ima država do vključevanja tujcev v sistem državljanstva je močno povezano tudi z zgodovino in dojetjem svoje nacionalne identitete. Na imigracijsko politiko Nemčije je po besedah Gibneyja (2004, 90) imelo precejšen vpliv prav njeno drugačno razumevanje

nacionalne identitete, ki pa sprva, kot pravi Brubaker (1990, 386; 1992, 50), ni temeljilo na politični enotnosti, temveč na etnično-kulturni enotnosti. Občutek za nacionalnost se je pri Nemcih razvil še pred nacionalno državo. Do leta 1871 ni bilo političnega okvirja za nacionalno državljanstvo, zato tudi nemška nacionalna identiteta prej kot na univerzalnih političnih vrednotah, temelji na »biološki, kulturni, jezikovni in rasni skupnosti«. Področje državljanstva v nemškem prostoru ima svoje posebnosti že v samem besedišču, ki razlikuje tri koncepte državljanstva: (1) 'formalno državno članstvo' (*Staatsangehörigkeit*); (2) 'participativno državljanstvo' (*Staatsbürgerschaft*); in (3) 'etnično-kulturno nacionalno članstvo' (*Volkszugehörigkeit*) (Brubaker 1992, 50). Prvi nemški Zakon o državljanstvu iz leta 1913 (*Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*) se navezuje na prvi koncept, ki ga je Hailbronner (2012, 1) prevedel kot 'nacionalnost', medtem ko termin 'državljanstvo' povezuje s terminom '*Staatsbürgerschaft*', ki ima tudi večjo politično konotacijo, in se navezuje predvsem na demokratične pravice in obveznosti, ki izhajajo iz pravnega statusa.

Nemški zakon o državljanstvu je vse od leta 1913 do 2000 temeljil na principu *jus sanguinis*, nekaj sprememb je bilo vpeljanih v različnih političnih obdobjih. V obdobju nacističnega režima so te spremembe izhajale iz ideoloških in rasnih razlogov. Nemško državljanstvo je bilo odvzeto številnim ljudem, predvsem tistim, ki so le-to pridobili z naturalizacijo in tistim, ki so kršili dolžnost lojalnosti, za državljanstvo pa so bili prikrajšani Judi z običajnim prebivališčem v tujini. Po teritorialni razdelitvi Nemčije leta 1949 se je ZRN odločila, da ne bo sprejela novega zakona o državljanstvu, temveč bo uporabljala prvotnega iz leta 1913. NDR je kljub nasprotovanju ZRN leta 1967 sprejela svoj zakon o državljanstvu (*Staatsbürgerschaftsgesetz*) (Hailbronner 2012, 2). Ker ZRN ni priznavala razdelitve, so imeli vsi etnični Nemci, ki so prebivali v NDR (*Übersiedler*) ali drugih vzhodnih državah (*Aussiedler*), še vedno pravico do državljanstva v ZRN (Weiner 1995, 97). Po združitvi obeh republik leta 1990 je bil zakon iz leta 1913 veljaven na celotnem ozemlju Nemčije (Hailbronner 2012, 2). Zaradi uporabe tega zakona skozi vsa leta, je ogromno število tujih delavcev iz Turčije, Jugoslavije in Italije, ki so ostali na ozemlju Nemčije ter njihovih potomcev, predstavljalo velik izziv za integracijo. Le-ti se namreč niso šteli kot bodoči državljani, za naturalizacijo, ki je v popolni diskreciji nemške vlade, pa bi morali izpolnjevati številne pogoje (Weiner 1995, 97). V 1990. letih je bil delež tujcev, ki so se odločili za

naturalizacijo izjemno majhen, a je do konca tisočletja naraščal. Leta 1990 je Nemčija zabeležila 0,4 odstotka naturalizacij, leta 1999 pa je delež narasel na 2,5 odstotka. V primerjavi z drugimi zahodnoevropskimi državami je delež naturalizacij v Nemčiji najmanjši, kot najpogostejši razlog za to pa so imigranti navedli visoke pristojbine, prezapleten postopek in dejstvo, da o naturalizaciji niso razmišljali (Böcker in Thränhardt 2008, 138–141).

Da nemška politična kultura ni bila naklonjena naturalizaciji, je bilo eksplicitno izraženo tudi v upravnih predpisih o državljanstvu, v katerih je bilo zapisano, da »Nemčija ni imigracijska država in ne stremi k povečanju števila svojih državljanov skozi naturalizacijo« (Brubaker 1992, 77). Na drugi strani pa je dva milijona etničnih Nemcev, ki so se med letoma 1988 in 1996 iz Vzhodne Evrope vrnil v Nemčijo, izpolnjevalo pogoj za pridobitev državljanstva na podlagi principa *jus sanguinis* kljub temu, da niso govorili tekoče nemško in niso imeli tesnih vezi z Nemčijo. Z azilnim kompromisom je bila sicer uvedena letna omejitev nemških priseljencev na 220.000 (Howard 2008, 43), toda to število je bilo tudi povprečno število tovrstnih imigracij, zato bi to uvedbo težko opisali kot omejitev (Aktürk 2012, 95). Zakon je bil tako s številnimi omejitvami izjemno izključujoč za tujce, ki so več desetletij prebivali na ozemlju Nemčije ter vključujoč za etnične Nemce, ki so prebivali v tujini (Gibney 2004, 91).

## **7.2 Liberalizacija državljske politike**

Zastarela in restriktivna državljska politika je bila temen madež za ekonomsko napredno državo, ki skuša popraviti napake nacistične preteklosti. Kot pravi Howard (2008, 44–46) je zakon iz leta 1913 mnoge močno spominjal na temačno obdobje nemške zgodovine in je še posebej izstopal v primerjavi z bolj vključujočimi politikami v drugih evropskih državah. Ravno iz tega vidika so se na Nemčijo vršili mednarodni pritiski za liberalizacijo tega področja. Poleg zavedanja, da skrajno desničarski elementi v nemški politiki ne bi smeli biti prisotni, so pritisk izvajali še drugi faktorji. V primerjavi z drugimi imigracijskimi državami, je nemška restriktivna državljska politika pomenila pomanjkljivost za tuje visokokvalificirane delavce. Še večji vpliv je imel demografski faktor, ki je v nekaj desetletjih s hitro naraščajočim tujim prebivalstvom, vključno s prosilci za azil, močno spremenil



nacionalno sestavo družbe. Tema je postala močno politizirana med letoma 1982 in 1998, ko so koalicijo sestavljale CDU/CSU in FDP. Pogovori so potekali na najvišji politični ravni ter izven okvirja javnih razprav. Medtem ko so se SPD in Zeleni zavzemali za uvedbo principa dvojnega državljanstva, so temu vladajoči CDU/CSU odločno nasprotovali (Green et. al 2008, 106–107). Kancler Helmut Kohl je takrat opozarjal, da v kolikor bi uvedli dvojno državljanstvo, bi v Nemčijo prišlo znatno večje število Turkov (Rudolph 2006, 112). Po volitvah 1998 so SPD z zmago izkoristili priložnost za reformo ter z Zelenimi oblikovali predlog zakona, ki je med drugim vključeval dvojno državljanstvo, *jus soli* in milejše pogoje za naturalizacijo, pri čemer pa so povsem zanemarili javno mnenje. Nemška javnost je imela več let negativen odnos do tujih prebivalcev in je močno nasprotovala ideji dvojnega državljanstva, zaradi česar so SPD in Zeleni izgubili na volitvah v zvezni deželi Hessen. Vlada je bila primorana pristati na kompromis in sprejeti modifikacije (Green in drugi 2008, 106–107). Nov zakon, ki je stopil v veljavo 1. januarja 2000, sedaj med drugim določa: (1) osnovni pogoj za naturalizacijo je osem let prebivanja na nemškem ozemlju, namesto 15 let; (2) otroci, ki so rojeni v Nemčiji, so upravičeni do nemškega državljanstva, če vsaj eden od staršev zakonito prebiva v Nemčiji vsaj osem let oz. ima dovoljenje za stalno prebivanje vsaj tri leta; (3) uvedbo t. i. izbirnega modela (*Optionsmodell*), s katerim se morajo osebe z nemškim in tujim državljanstvom do svojega 18. leta odločiti za eno izmed njiju (Hailbronner 2012, 7). Leta 2014 je vlada ukinila izbirni model in sedaj dopušča možnost dvojnega državljanstva, vendar z restrikcijami (BMI 2014b).

### **7.3 Državljanstvo kot politična skupnost in njegova vloga v procesu integracije**

Pri analizi imigracijskih politik ima pomembno vlogo integracijski proces, ki tudi določa, do katere mere bodo nedržavljeni vključeni v različne sfere družbe gostiteljice. Povsem enotna in univerzalna definicija integracije ne obstaja, saj je pri konceptualizaciji integracije potrebno upoštevati različne pristope. Avtorja Bosswick in Heckmann (v Gsir 2014, 2) sta definirala glavne akterje v procesu integracije, ki so (1) migranti; (2) družba gostiteljica ter (3) inštitucije te družbe; Penninx (prav tam) pa se je osredotočil na tri dimenzije, v katerih poteka integracijski proces: (1) politično-pravna; (2) družbeno-ekonomska; ter (3) kulturna oz.

religijska. Politično-pravna dimenzija se navezuje na državljanstvo vključenost in strukturno oz. politično integracijo, za kateri Kaya (2007, 4) meni, da sta ključnega pomena. Za učinkovito delovanje demokratičnih sistemov je pomembna aktivna vloga vseh posameznikov v družbi, zato je potrebno spodbujanje državljanstva in politične udeležbe imigrantov, beguncev in prosilcev za azil, saj se tako lažje integrirajo in vzpostavijo družbene vezi (ECRE 2006, 5).

Indeks politik integracije migrantov MIPEX v poročilu za leto 2014 ugotavlja, da Nemčija z oceno 61/100 dosega nadpovprečno visok rezultat v primerjavi z drugimi zahodnoevropskimi državami ter s svojo integracijsko politiko mnogim državam predstavlja zgled. Svoj rezultat iz prejšnjih let je izboljšala predvsem s sprejetjem Zakona o javnih listinah leta 2012, ki je pripomogel k še boljši integraciji na trgu dela. Na področju politične participacije, pa se je Nemčija izkazala kot ena najbolj politično izključujočih držav (MIPEX 2014). Kot ugotavlja poročilo ECRE (2006, 20) je politično udejstvovanje prvenstveno omejeno na članstvo in delovanje v političnih organizacijah in interesnih skupinah. Volilna pravica na vseh ravneh je rezervirana izključno za nemške državljane. Državljan EU članic lahko volijo po treh mesecih bivanja v Nemčiji, vendar le na občinski ravni ter na evropskih parlamentarnih volitvah, medtem ko državljani tretjih držav nimajo nikakršnih volilnih pravic. Kaya (2007, 4) meni, da je državljanstvo odlično orodje za integracijo, saj imigranti s tem pridobijo politične pravice. Do možnosti vplivanja na politike, ki jih zadevajo v vsakodnevnem življenju, je sedaj prikrajšanih 3,5 milijona prebivalcev. Z izključujočo volilno politiko in upadajočim številom naturalizacij (s 140.000 na 94.000 med letoma 2000 in 2012) je Nemčija tako izpostavljena dolgoročnemu tveganju krčenja in staranja demokracije (MIPEX 2014).

## **8 SEKURITIZACIJA SKOZI VARNOSTNO POLITIKO, POLITIČNI DISKURZ IN MEDIJE**

### **8.1 Protiteroristični in varnostni ukrepi**

Mnogi avtorji in tudi mediji sekuritizacijo migracij opisujejo kot eno izmed posledic terorističnih napadov 11. septembra 2001. Ti dogodki so v zahodnem svetu dodatno okrepili podobo imigracij kot varnostne grožnje, bombni napadi v Madridu leta 2004 in v Londonu leta 2005 pa so, predvsem v Evropi, to podobo bolj ali manj omejili na migracije iz muslimanskih držav. V obdobju po 11. septembru so vladni akterji, politiki in mediji skušali prikazati očitno povezavo med prosilci za azil in terorizmom (Seidman-Zager v Mogire 2013, 127). V IOM (v Post in Niemann 2007, 22) so terorizem zaradi svoje čezmejne dinamike uvrstili v migracijsko problematiko. Tudi UNHCR (v Mogire 2013, 25) je zaznal, da je po 11. septembru prišlo do povečanja stopnje sekurtizacije v azilnih praksah, s čimer so bili begunci ter prosilci za azil vse pogosteje obravnavani kot »znanilci nevarnosti«, namesto njene žrtve. Povezava med begunci in terorizmom pa vsekakor ni pojav 21. stoletja. Kot sem omenila v 5. poglavju, je že Weiner (1995, 139–140) izpostavil problem terorizma kot eno izmed groženj, povezanih z begunci. Pri tem se je osredotočil predvsem na Palestince, Sikhe, Hrvate, Kurde, Armence in Šrilančane, pri katerih so države gostiteljice preverjale ne samo, ali so politično preganjani, temveč tudi, ali bi njihova prisotnost lahko ogrozila nacionalno varnost. Tudi Zimmermann (1995, 104–105) je še pred letom 2001 ugotovil, da so strahovi zahodne Evrope, poleg z ekonomskimi in kulturnimi problemi, povezani tudi z islamskim fundamentalizmom. V Nemčiji je bil strah pred terorizmom povezan predvsem z napadi palestinskih teroristov na olimpijskih igrah v Münchnu ter številnimi napadi teroristične skupine RAF. Skupini sicer nista imeli beguncev, prosilcev za azil ali imigrantov med svojimi člani, sta pa vseeno pripomogli k večji stopnji sekuritizacije v političnem diskurzu o nevarnosti priseljevanja (Aktürk 2012, 67).

Ne glede na to, 11. september velja za prelomnico v varnostni strategiji in je imel velik vpliv na oblikovanje politik na številnih področjih. Nemčija je takrat sprejela več kot 25

zakonodajnih ukrepov, jedro nove varnostne politike pa predstavljata Zakon o boju proti terorizmu (*Terrorismusbekämpfungsgesetz*) iz leta 2002 in Dopolnilni zakon o boju proti terorizmu (*Terrorismusbekämpfungsergänzungsgesetz*) iz leta 2007, ki med drugim vključujeta določbe o (1) izboljšanju izmenjave podatkov; (2) preprečevanju vstopa v državo za potencialne teroriste; (3) ukrepih za dokazovanje istovetnosti v postopkih pridobitve vizuma; (4) izboljšanju nadzora meja; (5) povečanju pristojnosti Zvezne kriminalne policije; (6) intenzivnejšemu spremljanju varnostno ranljivih aktivnosti; (7) vključitvi biometričnih podatkov v identifikacijske dokumente; in (8) prepovedi ekstremističnih tujih društev (Jesse in Mannewitz 2012, 20–21).

Kot je razvidno iz zgoraj naštetih ukrepov, je boj proti terorizmu posegel tudi v področje azila in migracij. Po napadih v ZDA je bilo namreč razkrito dejstvo, da so nekateri od storilcev nekaj let prej zakonito bivali v Hamburgu (Green in drugi 2008, 104). V času po napadih so potekala tudi pogajanja o reformi Zakona o priseljevanju, ki je stopil v veljavo januarja 2005, in vključuje določbe, ki so skladne s protiterorističnimi ukrepi. Zakon sedaj omogoča lažjo deportacijo, s katero smejo vrhovni organi izgnati osebo, za katero je dovolj le, da obstaja dokaz o potencialni grožnji, brez da bi najprej izdali uradno odredbo z dejanskimi dokazi o vpletenosti v kriminalno dejanje. Predmet izгона so vodje prepovedanih organizacij in obsojeni tihotapci ljudi. Izžene se lahko tudi osebo, ki je obtožena spodbujanja sovraštva in nasilja, če podpira dejanja, kot so vojni zločini na način, ki lahko ogrozi varnost in javni red. Določen je tudi nadzor aktivnosti oseb, katerim je bil odrejen izgon. Večji nadzor je bil določen tudi na področju naturalizacije ali pridobitve stalnega prebivališča ter mednarodne zaščite. Kandidate, ki želijo pridobiti nemško državljanstvo ali stalno prebivališče, mora Zvezni urad za zaščito ustave najprej varnostno preveriti (Miera 2008). Pri prosilcih za azil pa je potrebno skladno s 16. členom Zakona o azilnem postopku poleg biometričnih podatkov pridobiti tudi avdio posnetek govorjenega glasu, v kolikor je to potrebno za ugotovitev države izvora. BAMF (2014, 8) navaja, da ima za analizo avdio podatkov na voljo 45 strokovnjakov za 80 jezikov. Prav tako se preverja dokumente in potrdila, ki jih priloži prosilec za azil, za kar je zadolžen BAMF-ov urad PTU, ki ima v ta namen tudi svoj laboratorij. PTU je leta 2013 potrdil avtentičnost dokumentov v 70 odstotkih primerov ter zlorabo v 10 odstotkih, medtem

ko potrditev zaradi pomanjkanja podatkov za primerjavo ni bila mogoča v 20 odstotkih primerov.

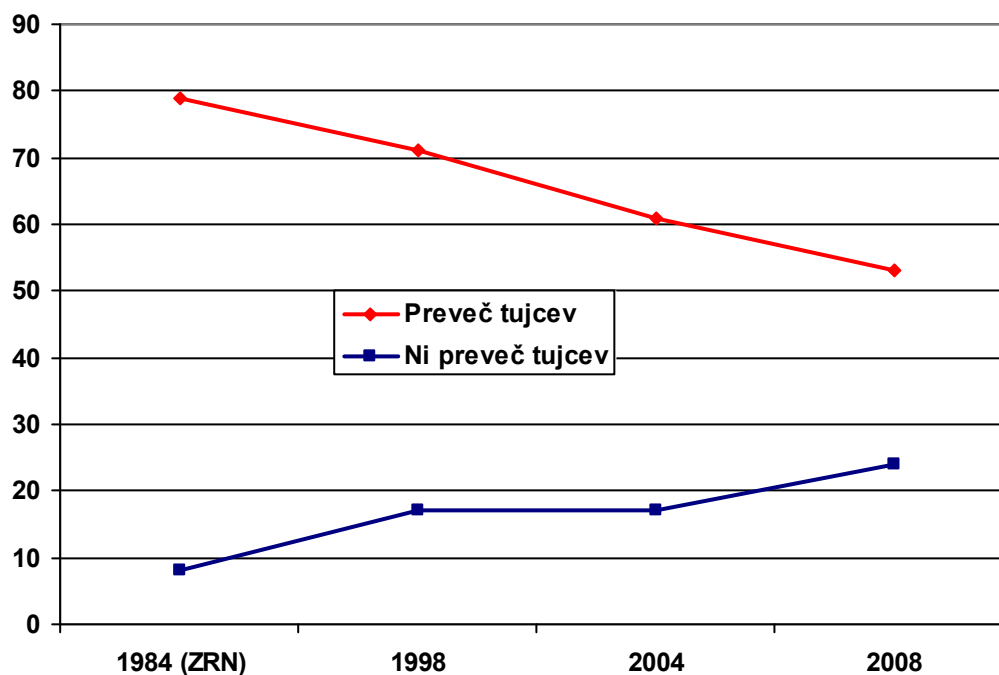
Pomemben segment pri varnostnem preverjanju posameznikov in ugotavljanju njihove primernosti za naturalizacijo ima posameznikova veroizpoved. Čeprav je Zakon o državljanstvu iz leta 2000 omogočal lažjo pot do naturalizacije, so bili nekateri politiki vse bolj skeptični do državljanske udeležbe migrantov ter zahtevali nove ukrepe, ki so segali od novih preizkusov lojalnosti do ostrejšega vladnega nadzora nad muslimanskimi organizacijami. Zvezne dežele, ki so bile pod vodstvom konzervativne CDU so leta 2006 napovedale teste za dodelitev državljanstva z več deset vprašanji o nemškem jeziku, kulturi, zgodovini in povojnih vrednotah, vendar s skritim namenom ugotoviti, kakšno mnenje ima kandidat o temah kot so enakopravnost spolov, nasilje v družini, strpnost do marginaliziranih skupin ter celo pravica Izraela do obstoja. Pri CDU so predlagali tudi univerzalen test o vrednotah za vso državo, vendar so bili SPD proti takšnemu ukrepu. Leta 2008 so v veljavo stopile določbe, da se morajo kandidati za naturalizacijo udeležiti integracijskih tečajev o demokraciji, pravni državi, reševanju konfliktov, enakopravnosti spolov ipd. (Faas 2012, 46–47). Po neuspešnih bombnih napadih na nemških vlakih leta 2006 je bil sprejet Zakon o skupnih podatkih (*Gemeinsame-Daten-Gesetz*), ki je omogočal obveščevalnim službam, policiji in deželam vpogled v t. i. protiteroristično bazo podatkov, ki med drugim zajema tudi podatke o veroizpovedi posameznikov (Miera 2008; Jesse in Mannewitz 2012, 21–22). Nezaupljivost vladnih organov v primeru veroizpovedi je izpostavila organizacija Pro Asyl (2009), ki je objavila izsek razgovora v postopku pridobitve azila, pri katerem BAMF-ov uslužbenec iranskemu prosilcu za azil postavlja vrsto teoloških vprašanj, da bi preveril avtentičnost njegove pripadnosti krščanstvu, zaradi katere je bil tudi preganjan. Podobno je doživel tudi prosilec iz Konga, ki je trdil, da je katoliški duhovnik. Poleg teoloških vprašanj, je izpraševalec od njega zahteval še petje bogoslužnih pesmi v latinščini.

## 8.2 Politični diskurz in odziv javnosti

Politizacijo oz. sekuritizacijo sprejemanja migrantov in beguncev v Nemčiji bi lahko razdelili na štiri pomembnejša obdobja: (1) 1980. leta, ko je poleg tujih delavcev, ki so ostali na nemškem ozemlju, prvič prispelo povečano število prosilcev za azil; (2) leto 1992, ko se je Nemčija soočila z največjim številom prošenj za mednarodno zaščito; (3) začetek novega tisočletja, ko se je odločalo o novem migracijskem zakonu; in (4) obdobje po letu 2013, ko se število prosilcev zopet bistveno povečuje.

V 1980. letih je ZRN kljub štiri milijonom tujcev na svojem ozemlju, trdila, da ni država imigracij ter se izogibala ideji o državljskih pravicah za prebivalce nenemškega porekla, zaradi česar tudi integracija ni uspešno delovala. Pri CDU/CSU so takšen pojav poimenovali kot »problem tujcev« (*Ausländerproblem*). Ta izraz je bil pogosto poudarjen v času predvolilnih kampanj leta 1982, Helmut Kohl pa je na enem izmed javnih nastopov napovedal, da namerava število tujcev zmanjšati za milijon. Prav tako so v stranki zagovarjali politiko, da se morajo tujci ali asimilirati ali oditi domov. Na drugi strani so se pri SPD zavzemali za politično participacijo in pravico do prebivanja, vendar pa vseeno zaobšli državljansko politiko. Prvi varuh človekovih pravic za zadeve tujcev Heinz Kühn (SPD) je to tematiko analiziral v dokumentu, imenovanem *Kühn Memorandum*, številni predlogi v njem pa so bili uporabljeni v SPD-jevi predvolilni kampanji (Faist 1994, 52–57). Kühn je v analizi prišel do ključne ugotovitve, da je Nemčija *de facto* imigracijska država (Migration Online 2004). Pri CDU/CSU so ideje nasprotnikov videli kot slabo rešitev problematike prosilcev za azil in migrantov. Nekateri izmed njih so pričeli uporabljati termine, kot so »preplavljanje imigrantov«, »zloraba azila« ter »preveč tujcev«. Politične debate so vključevale tudi opozarjanje na kulturne razlike, predvsem, ko je bilo govora o turških imigrantih ter beguncih iz držav tretjega sveta. (Faist 1994, 56–62). Takšna retorika je vplivala tudi na javno mnenje. Po podatkih študije Inštituta za raziskovanje javnega mnenja Allenbach je leta 1984 kar 79 odstotkov vprašanih menilo, da je v ZRN preveč tujcev (glej graf 8.1). Pet let pozneje je 59 odstotkov vprašanih menilo, da mora biti azilni postopek hiter in restriktiven, s čim hitrejšo repatriacijo oseb, ki niso upravičene do azila (Abali 2009, 3–4).

Graf 8.1: Odstotek anketirancev, ki menijo, da je v Nemčiji preveč tujcev



Vir: Allensbach Archives (v Abali 2009, 3).

Po združitvi je bila Nemčija močno zaskrbljena zaradi naraščajočega števila beguncev ter s tem potencialne možnosti izkoriščanja liberalne azilne politike v ekonomsko korist. V CDU/CSU so ostro kritizirali liberalni sistem ter zahtevali strožji azilni zakon, ki bi lahko preprečil destabilizacijo države (Peck in drugi 1997, 84–85). Njihov poslanec Alfred Dregger je v parlamentarni razpravi o novem azilnem zakonu maja 1993 izjavil, da se »število prošenj za azil dviga kot raketa v nebo« (Wichert 1994). Na to je opozarjala stranka REP, ki je že leta 1990 za svojo kampanjo uporabljala slogan »Čoln je poln! Konec z zlorabo azila!« (»*Das Boot ist voll! Schluss mit Asylbetrug!*«) (Pagenstecher 2012, 123–124). Kancler Helmut Kohl je dejal, da gre za »izredne razmere« (»*Asylnotstand*«), podobno pa so menili tudi nekateri mediji in kritiki, ki so pričeli uporabljati termina »azilanti« ter »ekonomski begunci« (Peck in drugi 1997, 84–85). Vendar pa Wichert (1994) ugotovi, da so termin »azilant« uporabljali tako poslanci CDU/CSU kot tudi SPD že v 1970. letih. Nadalje izpostavi, da sta bila po mnenju politikov iz vrst CDU/CSU za nasilne in rasistične napade na begunce in prosilce za azil leta 1992, kriva »nenadzorovan naval« ter »zloraba azila«. Na drugi strani so v SPD na

begunsko krizo gledali s humanitarnega vidika ter opozarjali na izčrpane zmogljivosti. Njihov član, župan mesta Datteln, je dejal, da »so sprejemni centri tako polni, da ne morejo dodeliti azila niti eni afriški mravlji«. Težnje po spremembi ustavne pravice do azila so podprli tudi prebivalci. Po podatkih raziskave, ki jo je izvedel inštitut Emnid leta 1992, je bilo takšnih 74 odstotkov (Der Spiegel 1992). Leto pozneje je isti inštitut raziskoval javno mnenje o prosilcih za azil. Na lestvici od 1 (popolnoma se strinjam) do 4 (sploh se ne strinjam) so prebivalci s kvoto 1,8 menili, da prosilci za azil izrabljajo ugodnosti socialnega sistema, s kvoto 2,1 pa odgovorili, da v Nemčijo prinašajo kriminal (Initiative Tageszeitung 2002).

V začetku novega tisočletja je bila na oblasti koalicijska vlada Zelenih in SPD, ki se je zavzemala za bolj odprto imigracijsko politiko, predvsem zaradi pomanjkanja delovne sile. Vendar pa je njihovi ideji o zaposlovanju tujih delavcev ter uvedbi t. i. zelene karte leta 2002 močno nasprotovala CDU z uporabo slogana »Otroci namesto Indijcev« (*»Kinder statt Inder«*), s katerim je opozarjala, da je potrebno namesto zaposlovanja tujih računalniških strokovnjakov, za to delo usposobiti mlade Nemce (Faas 2012, 45). To stališče je podprla tudi takratna generalna sekretarka CDU Angela Merkel z izjavo: »Najprej bomo sprejeli 20.000 Indijcev za elektroindustrijo, potem 20.000 medicinskih sester in nato karkoli pride naslednje. To ni dobra politika.« (Rudolph 2006, 120). Namen opozicije je bil doseči restriktivnejši zakon, ki upošteva potrebe Nemčije in ne nujno potreb migrantov (Hoadley 2003, 9). Pri FDP so bili mnenja, da je z imigracijskim zakonom potrebno zagotoviti, »da se imigracije pojavijo na konkretnih delovnih mestih in ne v sistemu socialnega varstva« (Bauder in Semmelroggen 2009, 14). Da bi se z novim imigracijskim zakonom priseljevanje še povečalo, je marca 2002 menila več kot polovica vprašanih v raziskavi inštituta Emnid (Zinterer 2004, 311).

Čeprav so se politične razprave takrat bolj osredotočale na ekonomske vidike migracij, so politiki po napadih v New Yorku in Madridu svojo pozornost preusmerili tudi na povezavo med islamom, terorizmom in migracijami. Pri CDU so januarja 2003 zaskrbljeno opozarjali, da »je v Nemčiji približno 60.000 tujih ekstremistov« ter da »je večina med njimi islamskih ekstremistov«. Leto pozneje pa so trdili, da so »mošeje postale zbirališče za radikalne in nasilne ekstremiste /.../«. Na drugi strani so Zeleni promovirali integracijo islama v Evropi, saj »evropski islam prispeva h globalnemu boju proti islamskemu ekstremizmu« (Bauder in



Semmelroggen 2009, 12–13). Podobno stališče kot CDU je imela skoraj polovica vprašanih pri raziskavi mnenja o islamu. Leta 2004 jih je 49 odstotkov menilo, da je islam »fanatičen«, leta 2006 pa že 62 odstotkov. Kar 46 odstotkov jih je bilo prepričanih, da se bo v Nemčiji zgodil teroristični napad, 42 odstotkov pa je izrazilo strah, da so med muslimanskim prebivalstvom v Nemčiji tudi teroristi (Noelle in Petersen 2006).

Od leta 2012 število prosilcev za azil vztrajno narašča. Leta 2013 je število prvič po 16. letih prebilo mejo 100.000 prošelj za azil, dve leti pozneje jih Nemčija pričakuje vsaj osemkrat toliko. Nemčija ter tudi ostale evropske države se od takrat soočajo predvsem z migracijami, ki potekajo iz Afrike preko otoka Lampedusa in z Bližnjega vzhoda preko Turčije in Grčije. Ker se problem dotika več evropskih držav, tudi nemški politiki poudarjajo, da ga je potrebno reševati na EU ravni. CDU/CSU in SPD so bili kritični do Italije, ki naj bi sprejemala migrante brez registracije in jih nato spuščala v druge države članice, zaradi česar Nemčija nosi največje breme. Politično rešitev na EU ravni so podpirali tudi Zeleni, vendar poudarili, da se »žrtvam vojne ne sme zapreti vrat pred nosom« (Migazin 2014). Toda Nemčija se je poleg beguncev z vojnih območij spopadala z visokim številom iskalcev azila iz zahodno-balkanskih držav, za katere meni minister Thomas de Maizière, da so varne: »Kdor je politično preganjan, /.../ je v Nemčiji dobrodošel.« Ostali pa bodo morali državo zapustiti, saj ne bi smeli »še dodatno obremenjevati azilnega sistema,« je še poudaril de Maizière (Fried 2014).

Bolj kot kdajkoli prej je bila politika razdeljena v letu 2015, ko je Evropo presenetila t. i. begunska kriza. V nemškem političnem prostoru je bil na eni strani prisoten diskurz v stilu »*das Boot ist voll*« ter na drugi strani »*Willkommenskultur*« oz. »kultura dobrodošlice«. Do tako polarizirane retorike je prišlo celo v sorodnih strankah. Medtem ko je kanclerka Angela Merkel (CDU) presenetljivo dejala, da je »Nemčija dežela, ki begunce prijazno sprejema«, ter da »zmore« sprejeti tako visoko število ljudi, je bil vodja CSU Horst Seehofer precej kritičen do njenih odločitev, za katere meni, da vodijo v »kaotične razmere« (ZDF Heute 2015a; 2015b). Politika Angele Merkel se je kmalu spremenila, ko je vlada napovedala vračanje afganistanskih prosilcev za azil ter zaostritev azilne politike. Ena izmed aktivističnih skupin proti nacionalizmu je v Berlinu s plakati opozarjala, da vlada »pod krinko kulture

dobrodošlice, upravičuje ksenofobična politična dejanja» (Beobachter News 2015). Podobno se je odzvala tudi organizacija Pro Asyl, ki je politiko Angele Merkel opisala kot »oster preobrat« (Tageschau 2015). Zaradi množičnih migracij so zaskrbljeni tudi nemški državljani. Če jih je še junija 2013 11 odstotkov menilo, da so migracije eden največjih izzivov EU, jih je bilo septembra 2015 takšnega mnenja 59 odstotkov. 97 odstotkov vprašanih pa se strinja, da morajo biti prosilci za azil pravičnejše porazdeljeni po EU članicah (Eurobarometer 2015). Vsakodnevno so v nemških medijih objavljene javnomnenjske ankete o sprejemanju beguncev, rezultati pa se razlikujejo glede na medij. Schneider (2015) pri tem opozarja, da je rezultate takšnih anket potrebno obravnavati s previdnostjo, saj si posamezniki definicijo 'begunca' razlagajo individualno.

### **8.2.1 *Desni populizem***

V evropskem prostoru so se v kontekstu sprejemanja beguncev javne razprave osredotočale na problem nedovoljenih migracij ter varnostna vprašanja. Ob tragedijah, povezanih s tihotapljenjem ljudi, so mediji ter desno usmerjene stranke nedovoljenim migrantom očitali, da izrabljajo nacionalne azilne sisteme ter sisteme socialne varnosti (Post in Niemann 2007, 19–20). Skrajno desni diskurz je najpogosteje uperjen ravno v prosilce za azil, saj za razliko od tujcev, ki imajo zaposlitev, ne prispevajo v sistem socialne varnosti in tako postanejo lahka tarča za verbalne napade (Faist 1994, 63–64). S proti-imigracijsko retoriko so ravno populistične stranke pridobivale na podpori, npr. v Franciji ter na Nizozemskem (Post in Niemann 2007, 19–20). V Nemčiji je v 1980. letih vzpon desno usmerjenih strank sovpadal s porastom prošenj za azil (Zimmerman 1995, 106). Tudi Green in drugi (2008, 104) opažajo, da večje število prosilcev za azil neposredno vpliva na volilni rezultat skrajno desničarskih strank. Stranke kot so NPD, DVU in REP so bile uspešne na deželnih volitvah, predvsem v novih oz. vzhodnih zveznih deželah, v katerih živi precej manj tujcev kot na zahodni strani. Najbolj poznana med njimi, NPD, je svoj najboljši rezultat, 9,2 odstotka glasov, dosegla leta 2004 v Saški. REP so za razliko od NPD svoj najboljši volilni rezultat dosegli v zahodni zvezni deželi Baden-Württemberg. Leta 1992 so dosegli 10,9 odstotkov ter leta 1996 9,1

odstotka. Še bolj uspešna je bila DVU, ki je leta 1998 dobila 12,9 odstotkov v Saški-Anhalt (Pfahl-Traughber 2006).

S povečanim številom prosilcev za azil v zadnjih dveh letih je povezano tudi politično gibanje Pegida, ki je bilo ustanovljeno leta 2014 v Dresdnu, prvotno kot odgovor na izgrede podpornikov PKK ter islamski ekstremizem. Čeprav jih mediji pogosto opisujejo kot nasprotnike azila, njihov vodja Lutz Bachmann to zavrača in trdi, da nasprotujejo le »sprejemanju ekonomskih beguncev« (Fischer 2014). To potrdijo tudi v dokumentu o stališčih z 19 točkami, v katerem se med drugim zavzemajo za sprejemanje vojnih beguncev, uvedbo švicarskega ali avstralskega modela priseljevanja ter nasprotujejo verskemu nasilju in radikalizmu (Pegida 2014). Na videz mirno gibanje pa naj bi se spogledovalo z neonacistično skupnostjo. Po poročanju časnika Der Spiegel (2015) naj bi imelo več njihovih članov vezi z neonacisti. Izvedli so tudi več napadov na novinarje, nemški politolog Hans Vorländer pa svari, da si Pegida s svojo retoriko »utira pot za bolj radikalno vedenje«. Od ustanovitve je gibanje organiziralo več protestnih shodov, ki se jih je na začetku udeleževalo nekaj sto ljudi, pozneje pa več tisoč. Njihova podpora je močno narasla takoj po napadih na Charlie Hebdo v Parizu januarja 2015, ko se je shoda udeležilo 25.000 ljudi, pri protestih proti 'odprti azilni politiki' oktobra 2015, pa jih je podprla tudi desno konzervativna stranka AfD, medtem ko je že kmalu po ustanovitvi gibanja, Angela Merkel pozvala ljudi, naj se tovrstnih shodov ne udeležujejo (Kade 2014; Badische Zeitung 2015; BBC 2015).

Skrajno desna stališča so nemalokrat povezana z nasilnimi napadi na prosilce za azil ter sprejemne centre, v katerih bivajo. Uradna statistika o nasilju nad begunci ter požarih v begunskih centrih ni na voljo. Zvezni kriminalni urad sicer zbira in analizira podatke, vendar jih izda na zahtevo (Baars 2015). Statistične podatke o napadih na tujce, ki so ekstremno desno motivirani, zbira tudi Zvezni urad za varstvo ustavne ureditve (BfV), ki jih objavi v vsakoletnem poročilu. Ker podatki za vsa leta niso prosto dostopni, sem se osredotočila na obdobji s povečanim številom prosilcev za azil, to sta zgodnja 1990. leta ter obdobje po letu 2010 (glej tabelo 8.1). Iz podatkov je razvidno, da število zabeleženih napadov sovпада s številom za prosilcev za azil (glej graf 6.1). V prvem izbranem obdobju je bilo v Nemčiji največje število prejetih vlog za azil leta 1992, tj. 438.191, v tem letu pa se je zgodilo tudi

največ napadov. Leta 1990 je bilo v Nemčiji sicer več prosilcev za azil kot leta 1994, vendar pa bi manjše število napadov lahko pripisali dejstvu, da je leta 1990 prišlo do množičnih migracij znotraj Evrope kot posledica padca železne zavese. V drugem izbranem obdobju se teza o vzporednem višanju števila prosilcev za azil ter napadov na njih potrjuje.

Tabela 8.1: Število napadov na prosilce za azil ter sprejemne centre

1990-1994	št. napadov	2011-2015*	št. napadov
1990	270	2011	350
1991	1.483	2012	393
1992	2.518	2013	473
1993	1.609	2014	512
1994	860	2015*	461

\*Velja za obdobje od januarja do oktobra

Vir: Ramet (1999, 72); BfV, Zvezni urad za varstvo ustavne ureditve (2015).

### 8.3 Mediji kot akterji sekuritizacije

V prvem delu poglavja sem omenila, da so nekateri avtorji že pred 11. septembrom 2001 prišli do povezave med begunci in terorizmom oz. islamskim fundamentalizmom. Toda, zakaj se je potem ta povezava v širši javnosti pojavila šele po napadih v ZDA? Obstaja verjetnost, da so takšno percepcijo ustvarili predvsem mediji, ki tudi oblikujejo javno mnenje. Pred 11. septembrom je imela večina ameriških prebivalcev predstavo o terorizmu kot pojavu, ki se dogaja nekje daleč stran, npr. na Bližnjem vzhodu. Podobno se je zgodilo v Evropi, kljub temu, da so bila na evropskih tleh izvedena že številna teroristična dejanja, vendar pa so napadi v Madridu in Londonu terjali največ žrtev. Mešić (2011, 1) meni, da so ravno zahodni mediji ustvarili povezavo med islamom in fundamentalizmom, ekstremizmom ter radikalizmom, 11. september pa izkoriščajo v politične namene. Teoretiki sicer največkrat v procesu sekuritizacije omenjajo akterje, ki imajo avtoriteto oz. so na privilegiranih položajih, zaradi česar, bi lahko sklepali, da gre za akterje na politični oblasti, ki imajo moč odločanja.

Bourbeau (2011, 46), eden redkih akademikov, ki je teorijo kopenhavnske šole apliciral v praksi, je v svojem delu analiziral politike na oblasti ter medije kot akterje, vendar kot pravi, s tem še ne podaja teoretične razlage, kdo dejansko so akterji sekuritizacije. Na drugi strani Watson (2009, 21) medije, poleg politične opozicije in pravosodja, omenja kot enega najpomembnejših akterjev v procesu sekuritizacije, ki pa je pogosto zapostavljen. Toda meni, da imajo mediji predvsem instrumentalno vlogo, ter ustvarjajo konstrukt »mi in oni«, med tem ko njihova vloga kot akterja ni povsem jasna. Mediji se namreč opirajo na strokovnjake za specifična področja ter politične vodje, ki oblikujejo smer poročanja, zaradi česar so pogosto označeni kot kanali za politične elite, vendar pa se s tem prezre njihova moč kot akterja v sekuritizacijskem procesu, s katero določen problem postavijo visoko na politično agendo (Zaller; Entman; Jones in Baumgartner; Iyengar in Kinder v Watson 2009, 21).

Kako so mediji v Nemčiji po 11. septembru ustvarili dihotomijo z oznakama »mi« in »oni«, razloži Rothchild (2015, 95–96) s primerom Turkov, ki so bili prej v medijih poimenovani kot »Turki« ali »tujci«, nato pa le še generično kot »muslimani«, brez natančnejše določitve o etnični pripadnosti. Enako opaža Özyürek (v Shooman in Spielhaus 2009, 199), ki trdi, da je nemški medijski diskurz doživel preobrat iz etničnega v religijski diskurz. Po 11. septembru se je konotacija medijev pri poročanju o islamu torej spremenila. Toda Schiffer (v Shooman in Spielhaus 2009, 202) opozarja, da 11. september ne predstavlja začetne točke negativnega medijskega poročanja o islamu, temveč vrhunec v dolgi zgodovini skepticizma do islama. El-Menouar in Becker (2011, 229–244) z analizo nemških medijev ugotovita očitne razlike pred in po 11. septembru, ki se kažejo predvsem v številu, dolžini in kakovosti člankov. V vsakem letu po 2001 je bilo število člankov o islamu višje kot pa v petih letih pred 2001 skupaj, takoj po napadih pa se je večina člankov osredotočala na islamski terorizem. Njuna analiza podrobneje obravnava časnik *Der Spiegel*, ki tri družbene teme predstavlja na sledeče načine: (1) nošenje naglavnih rut ter dogovorjene poroke kot znaka zatiranja žensk; (2) mošeje in koranske šole kot prostor za fundamentalistično indoktrinacijo in grožnja za integracijo; ter (3) razvoj paralelnih družb kot posledica multikulturene družbe in s tem nastanek družbenih problemov. V večinskem diskurzu, ki je kritičen do islama, pogosto kot 'strokovnjaki za islam' sodelujejo desničarski intelektualci, ki svoje ekstremno desne poglede predstavijo kot

nesporno mnenje, trdi Widmann (v Shooman in Spielhaus 2009, 202) in doda, da to dosežejo s pozitivnimi navedbami o Judih in Izraelu, s čimer se izognejo obtožbam o rasizmu.

Način, na katerega so begunci oz. iskalci azila predstavljeni v medijih, vpliva na percepcijo varnosti in ima pomembno vlogo pri procesu sekuritizacije. Bralo in Morrison (2005, 117–118) pravita, da politični voditelji skupaj z mediji oblikujejo odziv na migracije, in medtem ko imajo prebivalci države gostiteljice občutek, da so iz tega procesa izključeni, vse informacije v zvezi z begunci prejmejo preko medijev. Slednji jih pogosto predstavijo kot »skupino izključenih« z lastnostmi, ki ogrožajo gostiteljsko družbo tj. »skupino vključenih«, s tem pa se jih postavlja na sam rob družbe. Takšen položaj beguncev pa mediji utrdijo z oznakami kot so »lažni« in »ilegalni begunci« ter »poplava« oz. »naval beguncev«. Rosenthal (2000, 201–203), ki je raziskoval konstrukcijo grožnje skozi medije, našteje več primerov rabe tovrstnega diskurza v nemških medijih, npr.: »*Ansturm der Armen*« (»naval revnih«); »*Breiter Strom vom Balkan*« (»obširen tok z Balkana«); »*Die Flut steigt – wann sinkt das Boot?*« (»poplava [beguncev op.p.] narašča – kdaj se bo potopil čoln?«); »*Die Flüchtlingsfront*« (»begunska fronta«) ipd. Podobne zapise je moč najti z uporabo spletnega iskalnika člankov Google News. Vpis iskalnih fraz kot so »*Flüchtlingsflut*« (»poplava beguncev«) ali »*Ansturm/Andrang von Flüchtlingen*« (»naval beguncev«) razkrije, da so bile med drugim uporabljene v vseh večjih medijih, kot so *Süddeutsche Zeitung*, *Die Zeit*, *Focus*, *Die Welt*, *Schwäbische Zeitung*, *Bild* in *Der Spiegel*. Pojavi pase tudi zapis »*illegale Flüchtlinge*« (»ilegalni begunci«) na straneh časnikov *Die Zeit* in *Süddeutsche Zeitung* ter radia *Deutschlandfunk*. Rosenthal (2000, 201–203) pri tem še opozarja, da mediji grožnje ne konstruirajo samo s svojimi zapisi, temveč tudi z nazornim slikovnim gradivom in grafičnim oblikovanjem<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Glej na primer *Der Spiegel*, št. 37/1991, 9. september in št. 15/1992, 6. april.

## 9 SKLEP

V sklepnem delu naloge želim podati zaključne ugotovitve posameznih poglavij ter odgovoriti na raziskovalna vprašanja, zastavljena v uvodu.

Dokler bodo obstajali oboroženi konflikti, politično preganjanje ter množično kršenje človekovih pravic, bodo obstajali begunci, zato je ključnega pomena učinkovit sistem mednarodne zaščite, ki zagotavlja pravno zaščito, humanitarno asistenco ter iskanje dolgotrajnih rešitev. V drugem in tretjem poglavju sem prikazala, kako se je sistem mednarodne zaščite razvijal na globalni ravni, pri tem pa se ni usidral v mednarodnopravni red samo s Konvencijo 1961 in Protokolom 1967, temveč se prepleta tudi z drugimi temeljnimi dokumenti, ki zagotavljajo varstvo človekovih pravic in prepovedujejo mučenje, nehumano ravnanje ter rasno diskriminacijo. Toda pot do vzpostavitve takšnega sistema in institucionalne ureditve ni bila vedno najbolj naklonjena beguncem in je bila oz. je še vedno mnogokrat ovirana s političnimi odločitvami držav. UNHCR ter ostale predhodne organizacije so bile primorane vseskozi dokazovati svojo kredibilnost in smiselnost delovanja, medtem ko so jim države skušale omejevati mandat, pristojnosti in proračun. Državam namreč ni v interesu nositi bremena, ki ga prinaša visoko število beguncev, poleg tega pa želijo ohraniti suverenost, varnost ter svobodo odločanja. UNHCR je skoraj povsem odvisen od donacij držav, zato tudi nima pooblastil za neposredno izvajanje begunskega prava, ampak ga sme samo spremljati. Za učinkovit razvoj in ohranjanje sistema, ki nudi čim boljšo zaščito razseljenim osebam ter za tesno sodelovanje z državami gostiteljicami si bo moral UNHCR prizadevati tudi v prihodnje.

Za zagotavljanje zaščite na regionalni ravni si EU že od svojih začetkov prizadeva za uskladitev politik na področju azila, ki bi temeljila na visokih standardih in upoštevanju Konvencije 1951. Četrto poglavje predstavlja skupni evropski azilni sistem, v okvir katerega sodijo EU uredbe in direktive, ki urejajo azilno politiko. Prvotno sprejete uredbe in direktive so vključevale precej ohlapne določbe, ki so v nekaterih primerih državam članicam omogočale samostojno interpretacijo pravil, ter niso zagotavljale zadostnega varstva človekovih pravic. Prenovljene različice sicer vsebujejo jasnejša in natančnejša pravila, a se

vseeno pojavljajo polemike v nekaterih delih. Takšen primer je praksa pridržanja, ki se je države članice poslužujejo predvsem v primerih nedovoljenih prestopov meja. Problem, ki se tu pojavi, je vprašanje doslednosti držav članic pri upoštevanju omejitvenih razlogov za pridržanje ter omogočanje pridržani osebi, da dostopa do svojih pravic. Drugi primer je Uredba Dublin, katere namen je v teoriji smiseln in legitimen, toda v praksi dopušča možnost kršenja načela nevračanja, saj se bolj kot na razloge za beg posameznika, osredotoča na pot, po kateri je prišel. Ker nekatere države članice, kot sta Grčija in Italija predstavljajo vstopno točko za iskalce azile in so s tega vidika preobremenjene in na robu finančnih zmožnosti, obstaja večja verjetnost, da bo takšna država kljub nevarnosti, begunca vrnila v domačo državo. V primeru Grčije je bil sprejet sklep o odpravi izvajanja Dublinske uredbe, saj ne izpolnjuje minimalnih standardov, določenih v Direktivi o pogojih za sprejem. To je tudi ena izmed pomanjkljivosti sistema. Države članice se namreč precej razlikujejo v ekonomski in socialni razvitosti, zato tudi ni mogoče v vseh zagotoviti povsem enakih pogojev. Razlike so vidne tudi v nacionalnih interesih držav članic ter njihovimi (ne)izkušnjami z migracijami. Medtem ko starejše in industrijsko razvitejše države članice gostijo večji delež prosilcev za azil, države, kot so Slovaška, Češka, Latvija, Litva in Estonija prejmejo le peščico vlog za azil. Da nekatere države niso naklonjene sprejemanju obveznosti, ki izhajajo iz članstva v EU, in da EU kot skupnost ni pripravljena na usklajeno ravnanje, se je pokazalo v primeru begunske krize leta 2015. Iz tega vidika je za EU smiselna harmonizacija in usklajevanje politik, vendar z upoštevanjem razlik med državami članicami, ter enakomerna razporeditev bremena. EU lahko učinkovito deluje, le če pri tem sodelujejo vse države članice, ki pa so tudi zavezane upoštevanju skupnih vrednot in izpolnjevanju dolžnosti.

Eden izmed razlogov, zakaj nacionalne države včasih ne ravnajo v skladu z zgoraj omenjenimi pravnimi dokumenti, ki so jih ratificirale, je njihova skrb za varnost. V petem poglavju sem opisala teorijo sekuritizacije ter njeno delovanje na področju migracij. Københavnska šola nam ponudi zanimiv in svojevrsten vpogled v proces sekuritizacije, v katerem imajo glavno vlogo akter, ki izvrši govorno dejanje; grožnja, ki to je ali pa tudi ni; sektorsko opredeljen referenčni subjekt, ki ga je potrebno zaščititi; in ciljno občinstvo, ki sprejme govorno dejanje kot legitimno (Buzan in drugi 1998). Cilj procesa je torej konstruirati grožnjo tako, da jo bo kot tako sprejelo širše občinstvo. Ali je potemtakem nujno



potrebno, da je akterjev položaj na samem vrhu oblasti ali da je njegov poskus konstrukcije grožnje omejen na govorni ali pisni diskurz? Pri odgovoru na ti vprašanji bi bilo smiselno razmisliti o moči medijskega diskurza, ki je bil tudi analiziran v osmem poglavju, ter tehnikah, ki jih mediji uporabljajo z namenom pritegniti čim večjo pozornost. Poleg senzacionalističnih zapisov imajo veliko vlogo tudi fotografije, ki prikazujejo določeno situacijo kot potencialno grožnjo in grafična oblika (npr. velikost in barva pisave), ki vplivajo na percepcijo posameznika. Potem je tu še vprašanje vloge simbolov oz. drugih znakovnih sistemov ter grafitov, družbenih omrežij in civilnih skupnosti kot možnih platform za delovanje akterjev. Vsekakor ima proces sekuritizacije, v katerem ima akter politično moč, večjo težo in kredibilnost ter posledično večjo možnost prepričati ciljno občinstvo, a vseeno ne gre zanemariti drugih dejavnikov, ki lahko pripomorejo k uspešnemu konstruiranju grožnje. V določenih pogledih ima kopenhavski teoretični pristop sicer nekaj pomanjkljivosti, a kljub temu nudi dobro osnovo za nadaljnje raziskovanje in aplikacijo v praktičnih primerih.

V drugem delu petega poglavja sem opisala, kako se teorija sekuritizacije odraža na področju migracij ter povezavo med njima analizirala na primeru Nemčije v praktičnem delu naloge. Pri tem sem se oprla na Huysmansov (2006, 51–79) pogled na delovanje sekuritizacije, ki vključuje tri možne načine: (1) širjenje strahu in pridobivanje zaupanja; (2) upravljanje družbene vključenosti in izključenosti; in (3) ustvarjanje občutka odtujenosti in predispozicij za nasilje. Z upoštevanjem teh dejavnikov sem se pri študiji primera osredotočila na večdimenzionalnost azilne politike ter analizo razširila na več področij, ki so med seboj povezana. Tako sem lahko prikazala, kako se v praksi prepletata koncepta varnosti in migracij ter raziskala odgovore na raziskovalna vprašanja, ki bodo podani v nadaljevanju glede na vrstni red v uvodu.

1. V okvir obravnavanja beguncev in prosilcev za azil v Nemčiji bi lahko umestili vrsto političnih odzivov, ki so skozi zgodovino formulirali nemško azilno politiko. Sprva je kratka in jedrnato zastavljena določba o pravici do azila v ZRN predstavljala svojevrsten primer zagotavljanja zaščite političnim beguncem v Evropi. Liberalna azilna politika se ni posebej odražala v številu beguncev vse do konca 1970. let. Večji delež beguncev so do takrat

predstavljali etnični Nemci, ki so bili izgnani po 2. svetovni vojni ter prebivalci Vzhodne Evrope, s katerimi so na drugi strani železne zavese želeli prikazati slabosti komunističnega režima. Po tem obdobju so postajali begunci in prosilci za azil v očeh Nemcev čedalje večja grožnja njihovi kulturi in načinu življenja. To se je odražalo tako v političnem diskurzu kot tudi javnem mnenju. Razlika je bila predvsem v izvornih državah beguncev, ki so bili večinoma iz Turčije, držav tretjega sveta in z Balkana. Od 1980. let do danes se je izvajalo več restriktivnih zakonskih ukrepov, ki so bili praviloma sprejeti ob večjemu številu prihodov beguncev in prosilcev za azil z namenom preprečiti nadaljnje prihode. Omejitve pri vstopu na nemško ozemlje pa niso veljale za begunce nemških korenin. Ti so bili kljub rojstvu in bivanju izven nemškega družbenega okolja ter odsotnosti znanja jezika, upravičeni do nemškega državljanstva in s tem polne integracije v nemški družbi. Osebe drugih etničnih pripadnosti ter predvsem muslimanske veroizpovedi, ki so se priseljevale v Nemčijo oz. tam zaprosile za azil, so bile na drugi strani obravnavane s previdnostjo ter deležne varnostnega preverjanja. Na takšen razvoj dogodkov je imel velik vpliv program zaposlovanja tujcev v 1950. in 1960. letih. Več milijonov tujih delavcev se je kasneje nepričakovano ustalilo v Nemčiji in tam ustvarilo družine. Nemčija na ta pojav ni bila posebej pripravljena in temu ni prilagodila svoje integracijske politike. Tako je več generacij priseljenjskih družin na njenem ozemlju bivalo brez državljanskih pravic in polnopravnega članstva v nemški družbi. Pomembnost integracije je na politični agendi pristala precej pozno, saj si Nemci dolgo časa niso želeli priznati, da so država imigracij z multikulturnim prebivalstvom. Poleg tega pa se Nemčija spopada z demografskimi težavami, zaradi katerih nujno potrebuje mlado in produktivno delovno silo, v kolikor želi ohraniti močan gospodarski razvoj. Staranje nemškega prebivalstva je tudi vzrok za povečano skrb za ohranjanje nacionalne identitete, zaradi česar se tudi krepi njihova nenaklonjenost vse večjemu priseljevanju. Iz tega vidika bo morala Nemčija pri oblikovanju azilne politike tudi v prihodnje stremeti k ravnotežju med ekonomskimi, demografskimi in integracijskimi dejavniki, a vendar je potrebno poudariti, da mednarodna zaščita prvenstveno ni namenjena vzdrževanju gospodarskega razvoja v državi. Sprejemanje beguncev bi s tem namenom le spodbudilo ekonomske migracije ter posledično možno neobvladljivost migracijskega toka, kot je bilo moč videti na evropskih tleh jeseni 2015. Zaposlovanje beguncev bi moralo biti del procesa integracije s poudarkom na socialni

vključenosti, zato je pomembna jasnejša opredelitev integracijske politike s temeljitejšim programom za vključitev v nemško družbo.

**2.** Ko država zazna tujega državljana na svojem ozemlju, lahko glede na kategorizacijo migracij določi njegov položaj v družbi. Ta umestitev je še posebej vidna pri prosilcih za azil ter nedovoljenih migrantih, ki morajo prestat postopek, v katerem se odloči, ali bodo smeli zakonito ostati na ozemlju ali pa ga bodo morali zapustiti. V času azilnega postopka je njihovo bivanje v Nemčiji opredeljeno v pogojih sprejema, ki pa so se v roku enega leta kar dvakrat spremenili. Kot že prej povedano, se politični odzivi v Nemčiji oblikujejo glede na dano situacijo. Tako je npr. jeseni 2013 več deset prosilcev za azil pred Brandenburškimi vrati v Berlinu gladovno stavkalo zaradi slabih pogojev v sprejemnih centrih in počasnega azilnega postopka. Zato je Nemčija leta 2014 z novimi ukrepi omogočila prijetnejše bivanje prosilcev za azil ter oseb s statusom tolerance, vendar pa je že leto pozneje na drastično povišanje prihodov odgovorila z ostrejšimi pogoji sprejema, kot je to storila že v začetku 1990. let. Sprejemni pogoji, ki so del nemške azilne politike, vključujejo daljše obdobje bivanja v sprejemnem centru; dodelitev sredstev v naravi, vključno z vrednostnimi boni in kuponi za nakup osnovnih potrebščin; omejitve gibanja na okrožje ali občino; ter oviran dostop do trga dela in izobraževanja. Postavljanje tovrstnih restriktivnih določb ima dva namena. Prvič, prikazati razmere bivanja v Nemčiji v času azilnega postopka kot izjemno neugodne in s tem odvrniti morebitne iskalce azila od prihoda. In drugič, uvesti strog nadzor nad prosilci za azil ter jih ločiti od pripadnikov nemške družbe in jih tako zaščititi. Podobni razlogi so vidni tudi v primeru pridržanja oseb, ki so na nedovoljen način vstopile na državno ozemlje, le da se osebo prvotno pridrži v izogib preprečitvi izvršitve izгона. Na vse to pa še dodatno vpliva dolg postopek, ki bivanje v takšnih razmerah le podaljšuje.

**3.** V procesu čezmejnih migracij, še posebno v primeru iskanja mednarodne zaščite, so spremembe družbenega položaja posameznika skoraj neizogibne. V Nemčiji se te spremembe, ki na prosilce za azil delujejo izključujoče, občutijo že na samem začetku bivanja ter skozi celoten postopek pridobitve zaščite. Toda proces izključevanja v družbi gostiteljici se prične že pri samem oblikovanju politike sprejemanja tako na evropski kot na nacionalni ravni. Vizumske obveznosti za državljane držav z večjim odtokom beguncev; določbe o varnih

tretjih in izvornih državah; strogo varovanje zunanjih meja EU; Uredba Dublin ter podobni ukrepi za uravnavanje migracijskih tokov mnogokrat spodbudijo iskalce azila, da se zatečejo nedovoljenim oblikam migracij. Posledično se v družbi gostiteljici ustvari podoba, da so begunci pravzaprav migranti, ki z željo po boljšem ekonomskem standardu in pod pretvezo iskanja azila, nezakonito vstopajo v državo. Takšna miselnost se je v Nemčiji kazala v političnem in medijskem diskurzu, v katerem ni manjkalo izrazov z izrazito negativno konotacijo. Retorika s poudarjanjem številčnosti beguncev, ki je bilo vidna predvsem v letih 1992 in 2015, pa dodatno pripomore h konstrukciji kolektivne identitete beguncev kot kulturne, ekonomske in varnostne grožnje. Pri tem se ustvari občutek odtujenosti, ki jo poleg beguncev, občuti tudi družba gostiteljica, v kateri se razvije strah pred nastankom paralelnih družb, verskim nasiljem, terorizmom ipd. To pa je tudi ključno izhodišče za razvoj nasilja in porast desnega ekstremizma.

Migracije so področje, v katerem bodo vedno prisotni vidiki varnosti. Pri nemški politiki sprejemanja zato ne gre spregledati pozitivnih segmentov, kot so (začasna) odprava izgona, ki dovoljuje bivanje kljub neizpolnjevanju pogojev za to; program preseljevanja in integracija beguncev; ter cerkveni azil kot zaščita pred izgonom. A kljub temu bodo nedovoljene migracije, integracijska politika, problem družbene izključenosti, nacionalna varnost in demografski vidiki postavljali izzive za nadaljnje oblikovanje in uravnoteženost azilne politike.

## 10 LITERATURA

Abali, Oya S. 2009. *German Public Opinion on Immigration and Integration*. Washington, DC: Migration Policy Institute.

Achhammer, Michael in Sören Herbst. 2014. Der (Asyl-)Process – Über die Institutionelle Fremdbestimmung von Asylbewerberinnen und –bewerbern in Deutschland. V *Migration, Asyl und (Post-)Migrantische Lebenswelten in Deutschland*, ur. Miriam Aced, Tamer Düzyol, Arif Rüzgar in Christian Schafft, 205–226. Berlin: Lit Verlag.

Aktürk, Şener. 2012. *Regimes of Ethnicity and Nationhood in Germany, Russia, and Turkey*. New York: Cambridge University Press.

Alink, Fleur. 2006. Reforming Germany's Constitutional Right to Asylum: A Shifting Paradigm. V *Reform in Europe: Breaking the Barriers in Government*, ur. Liesbet Heyse, Sandra Rosodihardjo, Tineke Lantink in Berber Lettinga, 73–86. Burlington: Ashgate Publishing Company.

Aumüller, Jutta in Carolin Bretl. 2008. *Die kommunale Integration von Flüchtlingen in Deutschland*. Berlin: Berliner Institut für Vergleichende Sozialforschung.

Baars, Christian. 2015. Gewalt gegen Flüchtlingsunterkünfte: Mehr Anschläge, wenig Aufklärung. *Tagesschau*, 17. september. Dostopno prek: <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlingsunterkuenfte-anschlaege-101.html> (31. oktober 2015).

*Badische Zeitung*. 2015. AfD im Südwesten zeigt Verständnis für Pegida-Anhänger, 20. oktober. Dostopno prek: <http://www.badische-zeitung.de/deutschland-1/afd-im-suedwesten-zeigt-verstaendnis-fuer-pegida-anhaenger--112790220.html> (30. oktober 2015).

Balbo, Marcello. 2005. *International Migrants and the City: Bangkok, Berlin, Dakar, Karachi, Johannesburg, Naples, São Paulo, Tijuana, Vancouver, Vladivostok*. Benetke: UN-HABITAT. Dostopno prek: [http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/impaginazione DEFINITIVA.pdf](http://ww2.unhabitat.org/campaigns/governance/documents/impaginazione%20DEFINITIVA.pdf) (17. junij 2015).

BAMF – Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. 2006. *Asyl in Zahlen*. Nürnberg: BAMF.

--- 2011a. *Federal Office*. Dostopno prek: <http://www.bamf.de/EN/DasBAMF/Chronik/Bundesamt/bundesamt-node.html> (22. junij 2015).

--- 2011b. *Uniform Practice in Decisions and Expanded Protection Against Deportation*. Dostopno prek: <http://www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/EntwicklungAsylrecht/Zuwanderungsgesetz/zuwanderungsgesetz-node.html> (13. julij 2015).

--- 2014. *Germany's Asylum Procedure in Detail: Responsibilities, Procedures, Statistics, Legal Consequences*. Dostopno prek: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/das-deutsche-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile) (4. oktober 2015).

--- 2015a. *Das Bundesamt in Zahlen 2014*. Dostopno prek: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2014.html> (28. avgust 2015).

--- 2015b. *Distribution of Asylum Applicants*. Dostopno prek: <http://www.bamf.de/EN/Migration/AsylFluechtlinge/Asylverfahren/Verteilung/verteilung-node.html> (10. avgust 2015).

--- 2015c. *Bericht zur Asylgeschäftsstatistik für den Monat Oktober 2015*. Dostopno prek: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/201510-statistik-anlage-asyl-geschaeftsbericht.html?nn=1367522> (10. november 2015).

--- 2015d. *Bis zu 800.000 Asylbewerber erwartet*. Dostopno prek: <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2015/20150819-BM-zur-Asylprognose.html> (27. avgust 2015).

--- 2015e. *Aktuelle Zahlen zu Asyl*. Dostopno prek: [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf?__blob=publicationFile) (10. november 2015).

Barnett, Michael in Martha Finnemore. 2004. *Rules for the World: International Organizations in Global Politics*. Ithaca: Cornell University Press.

Bauder, Harald in Jan Semmelroggen. 2009. Immigration and Imagination of Nationhood in the German Parliament. *Nationalism and Ethnic Politics* 15 (1): 1–26. Dostopno prek: [http://www.academia.edu/3258347/Immigration\\_and\\_Imagination\\_of\\_Nationhood\\_in\\_the\\_German\\_Parliament](http://www.academia.edu/3258347/Immigration_and_Imagination_of_Nationhood_in_the_German_Parliament) (27. oktober 2015).

*BBC*. 2015. Record Pegida rally in Dresden sparks mass rival protests, 12. januar. Dostopno prek: <http://www.bbc.com/news/world-europe-30777841> (30. oktober 2015).

*Beobachter News*. 2015. Plakate gegen schärferes Asylrecht, 18. oktober. Dostopno prek: <http://www.beobachternews.de/2015/10/18/plakate-gegen-schaerferes-asylrecht/> (29. oktober 2015).

Bertelsmann Stiftung. 2015. *Lange Asylverfahren sind hohe Hürde bei Jobsuche von Flüchtlingen*. Dostopno prek: <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilung/pid/lange-asylverfahren-sind-hohe-huerde-bei-jobsuche-von-fluechtlingen/> (1. avgust 2015).

Bewarder, Manuel, Karsten Kammholz in Martin Lutz. 2015. De Maizière nimmt seinen Scharia-Vergleich zurück. *Die Welt*, 25. februar. Dostopno prek: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article137825674/De-Maiziere-nimmt-seinen-Scharia-Vergleich-zurueck.html> (29. julij 2015).

BfV – Bundesamt für Verfassungsschutz. 2015. *Verfassungsschutzberichte*. Dostopno prek: <https://www.verfassungsschutz.de/de/oeffentlichkeitsarbeit/publikationen/verfassungsschutzberichte> (31. oktober 2015).

Bhuiyan, Jahid Hossain. 2013. Determination of the Status of Refugees: Analysis and Application. V *Introduction to International Refugee Law*, ur. Rafiqul Islam in Jahid Hossain Bhuiyan, 37–72. Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Birnbaum, Ervin. 2009. Evian: The Most Fateful Conference of All Times in Jewish History. *A Journal of Politics and the Arts*, 125 (2). Dostopno prek: <http://www.acpr.org.il/nativ/0902-birnbaum-E2.pdf> (10. maj 2015).

BMI – Bundesministerium des Inneren. 2014a. *Migration and Integration: Residence Law and Policy on Migration and Integration in Germany*. Dostopno prek: [http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/migration\\_and\\_integration.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Downloads/EN/Broschueren/2014/migration_and_integration.pdf?__blob=publicationFile) (11. junij 2015).

--- 2014b. *Neuregelungen im Asyl- und Staatsangehörigkeitsrecht*. Dostopno prek: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2014/09/neue-regelungen-zum-asylverfahren-und-zur-optionspflicht.html> (12. september 2015).

--- 2015a. *Änderung und Beschleunigung von Asylverfahren beschlossen*. Dostopno prek: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2015/09/kabinett-beschliesst-asylverfahrensbeschleunigungsgesetz.html> (10. november 2015).

--- 2015b. *Weitere Maßnahme im Rahmen des aktuellen Aufklärungskonzepts*. Dostopno prek: <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2015/08/rueckfuehrung-westbalkan.html> (27. avgust 2015).



Böcker, Anita in Dietrich Thränhardt. 2008. The Institutional Setting of Naturalization and Multiple Citizenship. V *Of States, Rights, and Social Closure: Governing Migration and Citizenship*, ur. Oliver Schmidtke in Saime Ozcurumez, 135–56. New York: Palgrave Macmillan.

Bourbeau, Philippe. 2011. *The Securitization of Migration: A Study of Movement and Order*. Oxon: Routledge.

Bralo, Zrinka in John Morrison. 2005. Immigrants, Refugees and Racism. V *International Migration and Security: Opportunities and Challenges*, ur. Elspeth Guild in Joanne van Selm, 113–28. New York: Routledge.

Brubaker, Rogers. 1990. Immigration, Citizenship and the Nation State in France and Germany: a Comparative Historical Analysis. *International Sociology* 5 (4): 379–407.

--- 1992. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.

Buzan, Barry, Ole Weaver in Jaap de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, London: Lynne Rienner Publishers, Inc.

Buzan, Barry. 1991. *People, States and Fear: An Agenda of International Security Studies in the post-Cold War Era*. Edinburgh: Pearson Education Limited.

Bundesregierung. 2015a. *Schnellere Verfahren, einheitlicher Ausweis*. Dostopno prek: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2015/11/2015-11-06-kanzleramt-fluechtlingspolitik.html> (10. november 2015).

--- 2015b. *Erleichterungen für Asylbewerber*. Dostopno prek: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2014/10/2014-10-29-verbesserungen-fuer-asylbewerber-beschlossen.html> (25. avgust 2015).

Casper, Gerhard. 2008. *The Concept of National Citizenship in the Contemporary World: Identity or Volition?* Dostopno prek: <http://gcasper.stanford.edu/pdf/National-Citizenship-Identity.pdf> (5. september 2015).

Charrett, Catherine. 2009. A Critical Application of Securitization Theory: Overcoming the Normative Dilemma of Writing Security. *International Catalan Institute for Peace* 7. Dostopno prek: [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1884149](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1884149) (30. maj 2015).

Cutts, Mark. 2000. *The State of the World's Refugees: Fifty Years of Humanitarian Action*. New York: Oxford University Press.

Cyrus, Norbert. 2009. *Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe – Country Report Germany 2008*. Dostopno prek: [http://irregular-migration.net/typo3\\_upload/groups/31/4.Background\\_Information/4.4.Country\\_Reports/Germany\\_CountryReport\\_Clandestino\\_Nov09\\_2.pdf](http://irregular-migration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.4.Country_Reports/Germany_CountryReport_Clandestino_Nov09_2.pdf) (20. junij 2015).

Cyrus, Norbert in Vesela Kovacheva. 2012. Undocumented Migration in Germany: Many Figures, Little Comprehension. V *Irregular Migration in Europe: Myths and Realities*, ur. Anna Triandafyllidou, 125–144. Burlington: Ashgate Publishing.

*Der Spiegel*. 1992. Talfahrt der SPD zu Ende? SPIEGEL-Umfrage über die politische Situation im Monat Februar, 17. februar. Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13680763.html> (25. oktober 2015).

--- 2015. The German Lynchmob: Islamophobe Movement Returns With a Vengeance, 14. oktober. Dostopno prek: <http://www.spiegel.de/international/germany/deep-concern-over-return-of-anti-muslim-pegida-protests-a-1057645.html> (30. oktober 2015).

Dick, Wolfgang. 2014. For Refugees, Psychological Trauma doesn't End in Germany. *Deutsche Welle*, 15. oktober. Dostopno prek: <http://www.dw.com/en/for-refugees-psychological-trauma-doesnt-end-in-germany/a-17998137> (14. avgust 2015).

Does, Antonia. 2013. *The Construction of the Maras: Between Politicization and Securitization*. Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies. Dostopno prek: Open Edition.

ECRE. 2006. *Civic and Political Participation: Recommendations for the Integration of Refugees and Migrants in Europe*. Dostopno prek: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/181.html> (18. september 2015).

--- 2014. ECRE *Information Note on the Qualification Directive (recast)*. Dostopno prek: <http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/805.html> (26. maj 2015).

--- 2015a. *Germany Suspends Returns of Asylum Seekers to Greece under Dublin Regulation for another year*. Dostopno prek: <http://ecre.org/component/content/article/70-weekly-bulletin-articles/949-germany-suspends-returns-of-asylum-seekers-to-greece-under-dublin-regulation-for-another-year.html> (1. avgust 2015).

--- 2015b. *Germany: Halt on Dublin procedures for Syrians*. Dostopno prek: [http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians#sthash.fCvdAICE.uxfs&st\\_refDomain=t.co&st\\_refQuery=/Allm1vtwTU](http://www.asylumineurope.org/news/24-08-2015/germany-halt-dublin-procedures-syrians#sthash.fCvdAICE.uxfs&st_refDomain=t.co&st_refQuery=/Allm1vtwTU) (31. avgust 2015).

Eisele, Katharina. 2014. *The External Dimension of the EU's Migration Policy: Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

El-Menouar, Yasemin in Melanie Becker. 2011. Islam and Integration in German Media Discourse. V *Religion and Social Problems*, ur. Titus Hjelm, 229–244. New York: Routledge.

EU – Evropska Unija. 2014. *Skupni evropski azilni system*. Luksemburg: Urad za publikacije Evropske Unije. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas\\_factsheet\\_sl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_sl.pdf) (17. maj 2015).

Eurobarometer. 2015. *The main challenges for the EU, Migration, and the Economic and Social Situation: Analytical Overview*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/eb84\\_1\\_synthese\\_analytique\\_partie\\_1\\_migration\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/eurobarometre/2015/2015parlemeter/eb84_1_synthese_analytique_partie_1_migration_en.pdf) (29. oktober 2015).

European Resettlement Network. 2013. *National Resettlement Programmes: Germany*. Dostopno prek: <http://www.resettlement.eu/country/germany#toc-top> (22. avgust 2015).

Eurostat - Statistični urad Evropske Unije. 2014. *Non-EU citizens ordered to leave Member States' territories, 2008–13*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:NonEU\\_citizens\\_ordered\\_to\\_leave\\_Member\\_States%E2%80%99\\_territories,\\_2008%E2%80%9313\\_V1.png#filehistory](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:NonEU_citizens_ordered_to_leave_Member_States%E2%80%99_territories,_2008%E2%80%9313_V1.png#filehistory) (22. junij 2015).

--- 2015. *Third country nationals found to be illegally present - annual data (rounded)*. Dostopno prek: [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr\\_eipre&lang=en](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eipre&lang=en) (22. junij 2015).

Evropska komisija. 2015. *Irregular Migration & Return*. Dostopno prek: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/index_en.htm) (16. junij 2015).

Evropski parlament in Svet EU. 2011. *Direktiva 2011/95 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*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32011L0095&from=SL> (29. november 2015).

--- 2013a. Uredba 604/2013 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. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R0604&from=SL> (28. november 2015).

--- 2013b. Direktiva 2013/32 z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje ali odvzem mednarodne zaščite (prenovitev). Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=SL> (28. november 2015).

--- 2013c. Direktiva 2013/33 z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0033&from=SL> (28. november 2015).

Faas, Daniel. 2012. *Negotiating Political Identities: Multiethnic Schools and Youth in Europe*. Burlington: Ashgate Publishing Company.

Faist, Thomas. 1994. How to define a Foreigner? The symbolic politics of immigration in German partisan discourse, 1978–1992. *West European Politics* (17) 2. Dostopno prek: <http://core.ac.uk/download/pdf/15961067.pdf> (8. oktober 2015).

Fischer, Christian. 2014. Wir hören erst auf, wenn die Asyl-Politik sich ändert! *Bild*, 1. december. Dostopno prek: <http://www.bild.de/regional/dresden/demonstrationen/pegida-erfinder-im-interview-38780422.bild.html> (30. oktober 2015).

Fried, Nico. 2014. Asyl-Politik entzweit Bundesregierung. *Süddeutsche Zeitung*, 25. avgust. Dostopno prek: <http://www.sueddeutsche.de/politik/fluechtlingspolitik-neue-asyl-debatte-in-deutschland-1.2101448> (29. oktober 2015).

Fullerton, Maryellen. 2009. A Tale of Two Decades: War Refugees and Asylum Policy in the European Union. *Global Studies Law Review*, 10 (1): 1–52.

GECCA - German Ecumenical Committee on Church Asylum. 2015a. Dostopno prek: [http://www.kirchenasyl.de/?page\\_id=934](http://www.kirchenasyl.de/?page_id=934) (24. julij 2015).

--- 2015b. *Aktuelle Zahlen: Kirchenasyle bundesweit*. Dostopno prek: [http://www.kirchenasyl.de/?page\\_id=4](http://www.kirchenasyl.de/?page_id=4) (30. julij 2015).

Geuther, Gudula. 2015. Interview der Woche: "Misbrauch des Kirchenasyls". *Deutschlandfunk*, 8. februar. Dostopno prek: [http://www.deutschlandfunk.de/bundesinnenminister-de-maiziere-missbrauch-des-kirchenasyls.868.de.html?dram:article\\_id=311001](http://www.deutschlandfunk.de/bundesinnenminister-de-maiziere-missbrauch-des-kirchenasyls.868.de.html?dram:article_id=311001) (29. julij 2015).

Gibney, Matthew J. 2004. *The Ethics and Politics of Asylum: Liberal Democracy and the Response to Refugees*. Cambridge: Cambridge University Press.

Gibney, Mark. 2010. *Global Refugee Crisis: A Reference Handbook*. Santa Barbara: ABC-CLIO.

Glorius, Birgit. 2008. Report from Germany. V *Modes of Migration Regulation and Control in Europe*, ur. Jeroen Doomernik in Michael Jandl, 81–104. Amsterdam: Amsterdam University Press.

Gordenker, Leon. 1988. The UN and Refugees. V *Politics in the United Nations System*, ur. Lawrence S. Finkelstein. Duke University Press. (274–302).

Goudappel, Flora A.N.J in Helena S. Raulus. 2011. *The Future of Asylum in the European Union: Problems, Proposals and Human Rights*. Den Haag: T.M.C. Asser Press.

Green, Simon, Dan Hough, Alister Miskimmon in Graham Timmins. 2008. *The Politics of the New Germany*. London, New York: Routledge.

Gsir, Sonia. 2014. *Civic Participation and Integration: A Country of Origin Perspective*. *Interact Research Report 2014/03*. Dostopno prek: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31244/INTERACT-RR-2014\\_03.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/31244/INTERACT-RR-2014_03.pdf?sequence=1) (28. november 2015).

Gutschker, Thomas in Friederike Böge. 2015. Afghanen sollen abgeschoben werden. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 25. oktober. Dostopno prek: <http://www.faz.net/aktuell/politik/kanzleramt-macht-druck-afghanen-sollen-abgeschoben-werden-13874407.html> (10. november 2015).

Haddad, Emma. 2008. *The Refugee in International Society: Between Sovereigns*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hailbronner, Kay. 2012. *EUDO Citizenship Observatory – Country Report: Germany*. Dostopno prek: <http://eudo-citizenship.eu/docs/CountryReports/Germany.pdf> (5. september 2015).

Hammerstad, Anne. 2014. *The Rise and Decline of a Global Security Actor: UNHCR, Refugee Protection and Security*. Oxford: Oxford University Press.

Hansen, Hans, Helle Cwarzko Jensen, Claus Larsen in Niels-Kenneth Nielsen. 2002. *Social Security Benefits in Denmark and Germany – with a Focus on Access Conditions for Refugees and Immigrants: a Comparative Study*. København: The Rockwool Foundation Research Unit.

Hoadley, Stephen. 2003. *Immigration, Refugee, Asylum and Settlement Policies as Political Issues in Germany and Australia*. Dostopno prek: [https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41111/3/hoadley\\_paper.pdf](https://digitalcollections.anu.edu.au/bitstream/1885/41111/3/hoadley_paper.pdf) (25. oktober 2015).

Howard, Marc Morjé. 2008. The Causes and Consequences of Germany's New Citizenship Law. *German Politics* 17 (1). Dostopno prek: <http://www18.georgetown.edu/data/people/mmh/publication-30404.pdf> (10. september 2015).

Huysmans, Jef. 2006. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU*. New York: Routledge.

Informationsverbund Asyl und Migration. 2015. *Asylum Information Database, National Country Report: Germany*. Dostopno prek: <http://www.refworld.org/docid/54f05b7c4.html> (27. avgust 2015).

*Initiative Tageszeitung*. 2002. Asylpolitik. Dostopno prek: <http://www.initiative-tageszeitung.de/lexika/leitfaden-artikel.html?LeitfadenID=53> (25. oktober 2015).

IOM. 2004. *Glossary on Migration*. Dostopno prek: [http://publications.iom.int/bookstore/free/IML\\_1\\_EN.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/IML_1_EN.pdf) (15. junij 2015).

Ippolito, Francesca. 2014. Establishing the Common European Asylum System: 'It's a long way to Tipperary'. V *Regional Approaches to the Protection of Asylum Seekers: An International Legal Perspective*, ur. Ademola Abass in Francesca Ippolito, 113–44. Burlington: Ashgate Publishing Company.

Jaeger, Gilbert. 2001. On the History of the International Protection of Refugees. *International Review of the Red Cross* 83 (843): 727–737. Dostopno prek: [https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/727\\_738\\_jaeger.pdf](https://www.icrc.org/eng/assets/files/other/727_738_jaeger.pdf) (29. november 2015).

Jesse, Eckhard in Tom Mannewitz. 2012. *Impact of Counter-Terrorism on Communities: Germany Background Report*. Dostopno prek: [http://www.strategicdialogue.org/Country\\_Report\\_Germany\\_FW.pdf](http://www.strategicdialogue.org/Country_Report_Germany_FW.pdf) (4. oktober 2015).

Jesuit Refugee Service. 2013. *Detention in Europe: Germany*. Dostopno prek: [http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=95&Itemid=127](http://www.detention-in-europe.org/index.php?option=com_content&view=article&id=95&Itemid=127) (28. avgust 2015).



Jupp, James. 2001. *The Australian People: An Encyclopedia of the Nation, its People and their Origins*. Cambridge: Cambridge University Press.

Just, Wolf-Dieter. 2013. The Rise and Features of Church Asylum in Germany. V *Sanctuary Practices in International Perspectives: Migration, Citizenship, and Social Movements*, ur. Randy K. Lippert in Sean Rehaag, 135–147. New York: Routledge.

Kade, Claudia. 2014. Merkel warnt vor Pegida – "Folgen Sie denen nicht". *Die Welt*, 31. december. Dostopno prek: <http://www.welt.de/politik/deutschland/article135886217/Merkel-warnt-vor-Pegida-Folgen-Sie- denen-nicht.html> (30. oktober 2015).

Kaya, Ayhan. 2007. *Securitization of Migration in the West and Integration of Migrants*. Dostopno prek: [http://www.fes.de/aktuell/focus\\_europa/5/Docs/FES\\_Tuerkei\\_Beitrag\\_Ayhan\\_Kaya.pdf](http://www.fes.de/aktuell/focus_europa/5/Docs/FES_Tuerkei_Beitrag_Ayhan_Kaya.pdf) (18. september 2015).

Klusmeyer, Douglas B. in Demetrios G. Papademetriou. 2013. *Immigration Policy In The Federal Republic Of Germany: Negotiating Membership and Remaking the Nation*. New York, Oxford: Berghahn Books.

Kneebone, Susan in Felicity Rawlings-Sanaei. 2007. *New Regionalism and Asylum Seekers: Challenges Ahead*. New York, Oxford: Berghahn Books.

Knez, Smiljana. 2013. *Vloga nedržavnih akterjev pri mediaciji v mednarodnih oboroženih konfliktih*. Doktorska disertacija. Univerza v Ljubljani: Fakulteta za družbene vede.

*Konvencija o statusu beguncev – Convention Relating to the Status of Refugees*. 1951. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (20. november 2015).

*Konvencija Združenih narodov o otrokovih pravicah – Convention on the Rights of the Child*. 1989. Dostopno prek: <http://www.ohchr.org/en/professionalinterest/pages/crc.aspx> (20. november 2015).

*Konvencija Združenih narodov proti mučenju in drugemu krutemu, nečloveškemu ali ponižujočemu ravnanju in kaznovanju – Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment.* 1984. Dostopno prek: <http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CAT.aspx> (28. november 2015).

Koser, Khalid. 2005. *Irregular Migration, State Security and Human Security.* A paper prepared for the Policy Analysis and Research Programme of the Global Commission on International Migration. Dostopno prek: [https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/gcim/tp/TP5.pdf](https://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/gcim/tp/TP5.pdf) (15. junij 2015).

Kovše, Vida. 2006. *Novosti na področju ureditve azilnih postopkov.* Diplomsko delo. Univerza v Ljubljani: Pravna fakulteta.

Lewis, Corinne. 2012. *UNHCR and International Refugee Law: From Treaties to Innovation.* Oxon: Routledge.

Loescher, Gil, Alexander Betts in James Milner. 2008. *The United Nations High Commissioner for Refugees: the Politics and Practice of Refugee Protection into the Twenty-first Century.* London, New York: Routledge.

--- 2013. *The United Nations High Commissioner for Refugees: the Politics and Practice of Refugee Protection.* Oxon, New York: Routledge.

Marshall, Barbara. 2000. *The New Germany and Migration in Europe.* Manchester: Manchester University Press.

*Mednarodna konvencija o odpravi vseh oblik rasne diskriminacije – International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination.* 1965. Dostopno prek: [http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja\\_politika/CP/Zbornik/I\\_CERD\\_-\\_Mednarodna\\_konvencija\\_o\\_odpravi\\_vseh\\_oblik\\_rasne\\_diskriminacije.pdf](http://www.mzz.gov.si/fileadmin/pageuploads/Zunanja_politika/CP/Zbornik/I_CERD_-_Mednarodna_konvencija_o_odpravi_vseh_oblik_rasne_diskriminacije.pdf) (28. november 2015).

*Mednarodni pakt o državljanskih in političnih pravicah – International Covenant on Civil and Political Rights*. 1966. Dostopno prek: <http://www.unhcr-centraleurope.org/si/pdf/viri/pravni-dokumenti/mednarodno-begunsko-pravo/mednarodni-pakt-o-drzavljanskih-in-politicnih-pravicah-1966.html> (28. november 2015).

Meijer, Albert in Huub Dijkstra. 2011. *Migration and the New Technological Borders of Europe*. Basingstoke: Palgrave MacMillan.

Mešić, Mirza. 2011. *The Perception of Islam and Muslims in the Media and the Responsibility of European Muslims towards the Media*. Dostopno prek: <http://www.culturelink.org/conf/dialogue/mesic.pdf> (2. oktober 2015).

Miera, Frauke. 2008. *Immigration to Germany*. Dostopno prek: <http://migrationeducation.de/22.0.html> (4. oktober 2015).

*Migazin*. 2014. Diskussion um Flüchtlinge: Deutschland und Frankreich drängen auf EU-Lösung, 2. september. Dostopno prek: <http://www.migazin.de/2014/09/02/diskussion-fluechtlinge-deutschland-frankreich-eu/> (29. oktober 2015).

Migration Online. 2004. *25 Jahre Kühn-Memorandum: Kein Grund zum Feiern*. Dostopno prek: [http://www.migration-online.de/beitrag.\\_aWQ9MjQ2MA\\_.html](http://www.migration-online.de/beitrag._aWQ9MjQ2MA_.html) (8. oktober 2015).

Ministrstvo za notranje zadeve. Dostopno prek: <http://www.mnz.gov.si/> (28. november 2015).

MIPEX – Migrant Integration Policy Index. 2014. *Germany*. Dostopno prek: <http://www.mipex.eu/germany> (19. september 2015).

Mogire, Edward. 2013. *Victims as Security Threats: Refugee Impact on Host State Security in Africa*. Surrey: Ashgate Publishing Limited.

Mushaben, Joyce Marie. 2008. *The Changing Faces of Citizenship: Integration and Mobilization among Ethnic Minorities in Germany*. New York: Berghahn Books.

Nizich, Ivana. 1993. *War Crimes in Bosnia-Herzegovina: A Helsinki Watch Report*. New York: Human Rights Watch.

Noelle, Elisabeth in Thomas Petersen. 2006. Eine fremde, bedrohliche Welt. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 17. maj. Dostopno prek: <http://www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-analyse-eine-fremde-bedrohliche-welt-1328270.html> (27. oktober 2015).

Novak, Lalić Gordanka in Ivan Padjen. 2009. The Europeanization of Asylum Policy: From Sovereignty via Harmony to Unity. *Politicka misao* 46, 75–101.

O'Nions, Helen. 2014. *Asylum - A Right Denied: A Critical Analysis of European Asylum Policy*. Burlington: Ashgate Publishing Company.

O'Sullivan, Maria. 2009. The Intersection between the International, the Regional and the Domestic: Seeking Asylum in the UK. V *Refugees, Asylum Seekers and the Rule of Law: Comparative Perspectives*, ur. Susan Kneebone, 228–280. New York: Cambridge University Press.

OHCHR. 2014. *Ratification of 18 International Human Rights Treaties*. Dostopno prek: <http://indicators.ohchr.org/> (20. november 2015).

Pagenstecher, Cord. 2012. "Das Boot ist voll" - Schreckensvision des vereinten Deutschland. V *Kritische Migrationsforschung? Da kann ja jeder kommen*, ur. Netzwerk MiRA, 123–136. Dostopno prek: <http://edoc.hu-berlin.de/miscellanies/netzwerkmira-38541/123/PDF/123.pdf> (29. oktober 2015).

Peck, Jeffrey, Mitchell Ash in Christiane Lemke. 1997. Natives, Strangers and Foreigners: Constituting Germans by Constricting Others. V *After Unity: Reconfiguring German Identities*, ur. Konrad H. Jarausch, 61–102. Oxford: Berghahn Books.

Peers, Steve in Nicola Rogers. 2006. *EU Immigration And Asylum Law: Text And Commentary*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Peers, Steve, Elspeth Guild, Jonathan Tomkin, Diego Acosta Arcarazo, Kees Groenendijk in Violeta Moreno-Lax. 2012. *EU Immigration and Asylum Law (Text and Commentary): Second Revised Edition: Volume 2: EU Immigration Law*. Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

PEGIDA. 2014. *Positionspapier der PEGIDA*. Dostopno prek: <http://www.menschen-in-dresden.de/wp-content/uploads/2014/12/pegida-positionspapier.pdf> (30. oktober 2015).

Pfahl-Traugher, Armin. 2006. *Rechtsextremistische Parteien in der Bundesrepublik Deutschland*. Dostopno prek: <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/41904/rechtsextreme-parteien> (5. oktober 2015).

Pinyol-Jimenez, Gemma. 2012. The Migration-Security Nexus in Short: Instruments and Actions in the European Union. *Amsterdam Law Forum* 4 (1): 36–57. Dostopno prek: <http://amsterdamlawforum.org/article/viewFile/255/442> (3. junij 2015).

Post, Dorothee in Arne Niemann. 2007. *The Europeanisation of German Asylum Policy and the "Germanisation" of European Asylum Policy: the Case of the "Safe Third Country" Concept*. *Conference of the European Union Studies Association, Montreal*. Dostopno prek: <http://aei.pitt.edu/8006/1/post-d-08g.pdf> (4. oktober 2015).

Poutrus, Patrice G. 2014. Asylum in Postwar Germany: Refugee Admission Policies and Their Practical Implementation in the Federal Republic and the GDR Between the Late 1940s and the Mid-1970s. *Journal of Contemporary History* 49 (1): 115–133.

Pro Asyl. 2009. *Bizarres Religionsexamen beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*. Dostopno prek: [http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/bizarres\\_religionsexamen\\_beim\\_bundesamt\\_fuer\\_migration\\_und\\_fluechtlinge/](http://www.proasyl.de/de/presse/detail/news/bizarres_religionsexamen_beim_bundesamt_fuer_migration_und_fluechtlinge/) (8. oktober 2015).

*Protokol o statusu beguncev – Protocol Relating to the Status of Refugees*. 1967. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/3b66c2aa10.html> (20. november 2015).

Ramet, Sabrina P. 1999. The Radical Right in Germany. V *The Radical Right in Central and Eastern Europe since 1989*, ur. Sabrina P. Ramet, 69–83. Pennsylvania: The Pennsylvania State University Press.

Rosenthal, Claudius. 2000. Zur medialen Konstruktion von Bedrohung: Die Rolle der Medien im Migrationsdiskurs. V *Migrante und Medien: Neue Herausforderungen an die Integrationsfunktion von Presse und Rundfunk*, ur. Heribert Schatz, Christina Holtz-Bacha in Jörg-Uwe Nieland, 196–206. Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Rothchild, Emily Joy. 2015. After the Hamburg Cell: the Integration Debate and Turkish-German Representation in Post-9/11 Media and Politics. V *Politics and Law in Turkish Migration*, ur. Ibrahim Sirkeci, Doğa Elçin in Güven Şeker, 93–104. London: Transnational Press London.

Rudolph, Christopher. 2006. *National Security and Immigration: Policy Development in the United States and Western Europe Since 1945*. Stanford: Stanford University Press.

Saul, Ben, David Kinley in Jaqueline Mowbray. 2014. *The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: Cases, Materials, and Commentary*. Oxford: Oxford University Press.

Schneider, Hanna. 2015. Wie viele Flüchtlinge hätten Sie denn gerne? *Migazin*, 4. marec. Dostopno prek: <http://www.migazin.de/2015/03/04/umfragen-wie-viele-fluechtlinge-haetten-sie-denn-gerne/> (29. oktober 2015).

Schuster, Liza. 2004. *The Use and Abuse of Political Asylum in Britain and Germany*. London: Routledge.

Schwaiger, Marika in Ursula Neumann. 2014. Junge Flüchtlinge im allgemeinbildenden Schulsystem und die Anforderungen an Schule, Unterricht und Lehrkräfte. V *Inklusion auf Raten: Zur Teilhabe von Flüchtlingen an Ausbildung und Arbeit*, ur. Maren Gag in Franziska Voges, 60–79. Münster: Waxmann Verlag.

Shooman, Yasemin in Riem Spielhaus. 2009. The Concept of the Muslim Enemy in the Public Discourse. V *Muslims in the West after 9/11: Religion, Politics and Law*, ur. Jocelyne Cesari, 198–228. Oxon: Routledge.

Slingenberg, Lieneke. 2014. *The Reception of Asylum Seekers under International Law: Between Sovereignty and Equality*. Oxford: Hart Publishing Ltd.

Smyser, W. R. 2003. *The Humanitarian Conscience: Caring for Others in the Age of Terror*. New York: Palgrave Macmillan.

*Splošna deklaracija človekovih pravic - The Universal Declaration of Human Rights*. 1948. Dostopno prek: [http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR\\_Translations/eng.pdf](http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/eng.pdf) (20. november 2015).

*Tagesschau*. 2015. Syrer prüfen, Afghanen abschieben? 25. oktober. Dostopno prek: <https://www.tagesschau.de/inland/fluechtlinge-buergerkrieg-kriterien-101.html> (29. oktober 2015).

Türk, Volker in Frances Nicholson. 2003. Refugee Protection in International Law: an Overall Perspective. V *Refugee Protection in International Law: UNHCR's Global Consultations on International Protection*, ur. Erika Feller, Volker Türk in Frances Nicholson, 3–45. Cambridge: Cambridge University Press.

UNHCR. 2001. *Asylum-Seekers*. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c137.html> (28. junij 2015).

--- 2014. UNHCR *Resettlement Book: Country Chapters: Germany*. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/5162b3bc9.html> (23. avgust 2015).

--- 2015a. <http://www.unhcr.org>. (29. november 2015).

--- 2015b. *States Parties to the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol*. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html> (29. november 2015).

--- 2015c. *Asylum Trends 2014: Levels and Trends in Industrialized Countries*. Dostopno prek <http://www.unhcr.de/service/zahlen-und-statistiken.html> (28. junij 2015).

Vollmer, Bastian A. 2014. *Policy Discourses on Irregular Migration in Germany and the United Kingdom*. Hampshire: Palgrave Macmillan.

Wæver, Ole. 1989. *Security, the Speech Act: Analyzing the Politics of a Word*. Research Training Seminar, June 1989. Dostopno prek: [http://www.academia.edu/2237994/Security\\_the\\_Speech\\_Act\\_-\\_working\\_paper\\_1989](http://www.academia.edu/2237994/Security_the_Speech_Act_-_working_paper_1989) (1. junij 2015).

Walzer, Michael. 1989. Citizenship. V *Political Innovation and Conceptual Change*, ur. Terence Ball, James Farr in Russel L. Hanson, 211–219. Cambridge, New York: Cambridge University Press.

Watson, Scott D. 2009. *The Securitization of Humanitarian Migration: Digging Moats and Sinking Boats*. Oxon: Routledge.

Weiner, Myron. 1995. *The Global Migration Crisis: Challenge to States and to Human Rights*. New York: HarperCollins College Publishers.



Wichert, Frank. 1994. *Das Grundrecht auf Asyl: Eine diskursanalytische Untersuchung der Debatten im deutschen Bundestag*. Duisburg: Duisburger Institut für Sprach- und Sozialforschung. Dostopno prek: <http://www.diss-duisburg.de/2014/06/das-grundrecht-auf-asyl/> (25. oktober 2015).

Svet EU. 2003. *Uredba 343/2003 z dne 18. februarja 2003 o vzpostavitvi meril in mehanizmov za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje prošnje za azil, ki jo v eni od držav članic vložijo državljani tretje države*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32003R0343:SL:HTML> (28. november 2015).

--- 2005. *Direktiva 85/2005 z dne 1. decembra 2005 o minimalnih standardih glede postopkov za priznanje ali odvzem statusa begunca v državah članicah*. Dostopno prek: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:326:0013:0034:SL:PDF> (28. november 2015).

*Temeljni zakon Zvezne republike Nemčije – Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*. 1949. Dostopno prek: <http://www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf> (28. november 2015).

*Zakon o azilu Zvezne republike Nemčije – Asylgesetz*. 1992. Dostopno prek: [http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg\\_1992/BJNR111260992.html](http://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/BJNR111260992.html) (28. november 2015).

*Zakon o prebivanju tujcev v Zvezni republiki Nemčiji – Aufenthaltsgesetz*. 2004. Dostopno prek: [http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg\\_2004/BJNR195010004.html](http://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/BJNR195010004.html) (29. november 2015).

*Zakon o ugodnostih za tujce v Zvezni republiki Nemčiji – Asylbewerberleistungsgesetz*. 1993. Dostopno prek: <http://www.gesetze-im-internet.de/asylblg/BJNR107410993.html> (29. november 2015).

ZDF Heute. 2015a. Seehofer: Orban verdient Unterstützung statt Kritik, 23 september. Dostopno prek: <http://www.heute.de/fluechtlingskrise-seehofer-orban-verdient-unterstuetzung-statt-kritik-40237602.html> (29. oktober 2015).

--- 2015b. Merkel: Es gibt keinen Aufnahmestopp, 8. oktober. Dostopno prek: <http://www.heute.de/kanzlerin-merkel-setzt-in-fluechtlingskrise-auf-willkommenskultur-40449622.html> (29. oktober 2015).

Zimmermann, Warren. 1995. Migrants and Refugees: A Threat to Security? V *Threatened Peoples, Threatened Borders: World Migration and U.S. Policy*, ur. Michael S. Teitelbaum in Myron Weiner, 88–116. New York: W W Norton.

Zinterer, Tanja. 2004. Politikwandel *durch Politikberatung?: Die kanadische Royal Commission on Aboriginal Peoples und die Unabhängige Kommission „Zuwanderung“ im Vergleich*. Wiesbaden: Springer Fachmedien.