

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Tehovnik

Analiza odziva Evropske unije na begunsko krizo v Evropi

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

UNIVERZA V LJUBLJANI
FAKULTETA ZA DRUŽBENE VEDE

Anja Tehovnik

Mentorica: doc. dr. Jelena Juvan

Analiza odziva Evropske unije na begunsko krizo v Evropi

Magistrsko delo

Ljubljana, 2017

Hvala mentorici, doc. dr. Jeleni Juvan, za strokovno pomoč, razumevajočo podporo, izjemno odzivnost in dragoceno potrpežljivost.

Analiza odziva Evropske unije na begunsko krizo v Evropi

EU se, zaradi številnih kriznih žarišč, ki nastajajo v njeni bližini, v zadnjih letih sooča z vse bolj množičnimi migracijskimi pritiski. Leta 2015 so se ti sprevrgli v pravo begunsko krizo, ki je predstavljala skupen evropski problem in je za EU pomenila preizkušnjo iz vidika ustreznosti njene skupne azilne politike, vzajemnega zaupanja, sodelovanja in solidarnosti med državami članicami. Naloga EU je bila, da prevzame vodilno vlogo pri reševanju krize in z novim evropskim pristopom, ki temelji na skupni odgovornosti, države članice vodi skozi izvajanje sprejetih ukrepov. Magistrsko delo razišče, na kakšen način in s katerimi ukrepi se je EU odzvala na begunsko krizo. Ali je pri reševanju situacije znala prevzeti pobudo in breme krize enakomerno porazdeliti na vse države članice? Skozi iskanje odgovorov delo sočasno tudi ugotavlja, ali je EU pri odzivanju na krizo dala prednost humanitarnim ali varnostnim ukrepom. Množične migracije se namreč vse pogosteje povezujejo z grožnjo nacionalni varnosti. Se je EU v večji meri zavzela za reševanje stisk migrantov ali lastno varnost? Analiza ukrepanja EU je pokazala na njeno dvojno igro – tako pri odzivanju na krizo kot naslavljanju dveh nasprotujočih si vidikov. Na eni strani je pripravila dobro strategijo s celovitim naborom ukrepov in se tudi v humanitarnem smislu izkazala kot dobrodošla pomoč, na drugi strani pa strategije ni uspela dobro izpeljati v praksi, poleg tega je pod pretvezo humanitarnih ukrepov predvsem skrivala skrb za lastno varnost.

Ključne besede: begunska kriza, Evropska unija, azilna politika, varnost, ukrepi Evropske unije.

Analysis of the European Union's response to the refugee crisis in Europe

EU is due to numerous crises arising in its vicinity in recent years faced with increasingly massive migratory pressures. In 2015 these turned into a refugee crisis, which became a common European problem and constituted a test for the EU in terms of the adequacy of its common asylum policy, mutual trust, cooperation and solidarity between Member States. The EU's was to take a leading role in resolving the crisis and with the new European approach based on shared responsibility, guide Member States through the implementation of accepted measures. The thesis explores how and with what measures did the EU respond to the refugee crisis. Did it take initiative in resolving the situation and evenly distribute the burden of the crisis to all Member States? In search for answers the thesis notes what was the EU's response to the crisis; did it give priority to humanitarian or security measures. Mass migration is increasingly associated with a threat to national security. Has the EU focused on resolving hardships of migrants or their own safety? Analysis of EU actions has shown that it is playing a double game – in responding to the crisis and in addressing two conflicting aspects. It prepared a good strategy with a comprehensive set of measures and it turned out to be a welcomed help in terms of humanitarian assistance, on the other hand, the strategy failed to be implemented in practice, while simultaneously hid the care for their own safety, under the pretext of humanitarian action.

Keywords: refugee crisis, the European Union, asylum policy, security, measures of the European Union.

Kazalo

1	UVOD	8
2	METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR.....	10
2.1	Predmet preučevanja.....	10
2.2	Cilj preučevanja	10
2.3	Raziskovalno vprašanje	10
2.4	Metodologija.....	11
2.5	Opredelitev osnovnih pojmov.....	11
3	PRISELJEVANJE, AZIL IN VARNOST V EU	13
3.1	Priseljevanje in begunske krize v Evropi.....	13
3.2	Upravljanje migracijske in azilne politike v EU.....	14
3.3	EU kot območje pomoči in zaščite priseljencev	17
3.4	Varnostna politika EU v luči migracij	20
3.4.1	Varnostne institucije in politike na področju migracij	20
3.4.2	Množične begunske migracije kot varnostno vprašanje.....	25
4	BEGUNSKA KRIZA V EVROPI V LETU 2015	27
4.1	Razsežnosti begunske krize	27
4.2	Odziv EU na krizo	31
4.2.1	Od začetne ignorance do prvih odzivov	31
4.2.2	Evropski migracijski načrt.....	32
4.2.3	Pregled in stanje izvajanja ukrepov	42
4.2.4	Finančni odziv na krizo	45
5	ANALIZA ODZIVA EU NA BEGUNSKO KRIZO.....	47
5.1	Operacije pod okriljem Frontex-a.....	48
5.2	Operacija Sophia pod okriljem SVOP	49
5.3	Dogovor EU–Turčija	50

5.4	Krepitev meja s ponovno uvedbo začasnih mejnih kontrol.....	50
5.5	Izvajanje azilne politike	51
5.6	Humanitarni in/ali varnostni vidik ukrepanja	53
5.7	Decentralizacija EU kot posledica slabega upravljanja krize	54
6	SKLEP.....	56
7	LITERATURA.....	60

Kazalo slik

Slika 4.1:	Pregled predlaganih in/ali sprejetih ukrepov EU v letu 2015	43
Slika 4.2:	Pregled predlaganih in/ali sprejetih ukrepov EU v letu 2016	44
Slika 4.3:	Pregled predlaganih in/ali sprejetih ukrepov EU v letu 2017	45

Seznam kratic

CEAS – Common European Asylum System (Skupni evropski azilni sistem)

EASO – European Asylum Support Office (Evropski azilni podporni urad)

EK – Evropska komisija

EMA – European Agenda on Migration (Evropski migracijski načrt)

EU – Evropska unija

Frontex – Evropska agencija za zaščito zunanjih meja EU

GAMM – Global Approach to Migration and Mobility (Globalni pristop k migracijam in mobilnosti)

IOM – International Organization for Migration (Mednarodna organizacija za migracije)

Parlament – Evropski parlament

Svet – Evropski svet

SVOP – Skupna varnostna in obrambna politika

SZVP – Skupna zunanja in varnostna politika

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees (Urad Visokega komisariata Združenih narodov za begunce)

Unija – Evropska unija

ZN – Združeni narodi

1 UVOD

Fenomen begunstva, tako Hakovirta (1993, 35), je eden najkompleksnejših, saj ne vsebuje ene prevladujoče lastnosti. Biti begunec namreč v samem jedru predstavlja problem posameznika, na drugi strani pa se pojavlja v različnih oblikah. Sam pojav begunstva se zato obravnava v družbenem in političnem kontekstu na več ravneh – nacionalni, regionalni in mednarodni. Gre za obsežen problem, ki postavlja moralna, humanitarna, varnostna in razvojna vprašanja, do neke mere pa posega tudi v okoljsko problematiko, ter kot tak zahteva angažma širše skupnosti.

V času begunske krize v Evropi je bilo pogosto slišati, da gre za skupen evropski problem, zato je bila naloga EU, da se kot supranacionalna entiteta sooči z njim in prevzame vodilno vlogo pri naslavljanju težav, ki so jih prinesle množične migracije takšnih razsežnosti. Sama odgovornost za upravljanje migracijskih pritiskov je bila sicer še vedno na strani držav članic, a že sam pravni okvir EU, ki v sklopu CEAS kot ključno načelo izpostavlja harmonizacijo med državami članicami, namiguje, da mora v kriznih primerih pobudo prevzeti EU ter s ciljem enotnega izvajanja rešitev zagotoviti vzajemno sodelovanje vseh držav članic in spoštovanje dogovorjenih pravil, brez izjem.

Evropa se je že v preteklosti soočala s podobnimi begunskimi krizami, a se je od zadnjih marsikaj spremenilo – predvsem področje migracij in azila se je močno politiziralo, kar je posledica vse pogostejšega priseljevanja. Leta 2015 je v EU prišlo 41 % več migrantov in beguncev kot leta 2000 (Jakešević in Tatalović 2016, 1255), takšen migracijski porast pa je povzročil, da se je obravnavanje tega področja premaknilo iz ekonomskega, humanitarnega in socialnega vprašanja na področje varnosti ter sčasoma postajalo pomemben del zunanje in varnostne politike EU. Resda je EU pravno in moralno zavezana k zaščiti ljudi v stiski, a hkrati je glavno merilo uspešnosti države ali v tem primeru EU, kako uspešno zna varovati svoje državljane in meje pred zunanjimi nevarnostmi, kamor se sedaj uvrščajo tudi množične migracije (Grygiel 2016, 25). In tu nastopi dilema za vse vpletene – komu dati prednost, zaščiti tujcev ali lastni varnosti? Morda pa največja grožnja niti ne izhaja iz migracij samih, temveč, tako Bagdonas (2015), razlog tiči v napačnih političnih odločitvah, ki ne znajo naslavljal temeljnih vzrokov, ki so sploh pripeljali do krize, ali pa morda v neustrezni politiki migracij in azila. Nenazadnje bi lahko šlo tudi za prevelika razhajanja v interesih med

državami članicami in EU, kar bi pomenilo, da kriza leži v samem jedru EU, v njeni pomanjkljivi integraciji.

Ne glede na to, kakšen je odgovor, je jasno, da problem je in ostaja evropski. Prav tako je neizogibno dejstvo, da se bodo migracijski pritiski na EU v prihodnosti nadaljevali in najverjetneje tudi naraščali. Skupne vrednote EU, njena politična stabilnost in sodelovanje med državami članicami bodo še bolj na preizkušnji. To morajo EU in države članice sprejeti kot del realnosti in v skladu s tem najprej objektivno analizirati svoje ukrepanje v zadnji krizni situaciji, nato pa na tej osnovi pripraviti celovit migracijski, azilni in varnostni načrt za skupno upravljanje na evropski in nacionalni ravni. Ali kot je rekel Filippo Grandi, visoki komisar ZN za begunce: »Pripravljenost držav, da med seboj sodelujejo ne le zaradi beguncev, temveč za kolektivno dobro, je danes na preizkušnji in ta duh enotnosti mora prevladati« (UNHCR 2016a, 8).

2 METODOLOŠKO – HIPOTETIČNI OKVIR

2.1 Predmet preučevanja

Predmet preučevanja so množične migracije v Evropi, s poudarkom na leto 2015, ki je v zadnjih letih predstavljal njihov vrhunec. Predvsem druga polovica tega leta je razkrila resnost in težavnost situacije, ki se je s svojimi humanitarnimi in tudi varnostnimi razsežnostmi razvila v pravo begunsko krizo. Slednja predstavlja skupen evropski problem, zato je bila naloga EU, da prevzame vodilno vlogo pri upravljanju le-te. Učinkovitost reševanja zapletene situacije je bila tako v največji meri odvisna od sposobnosti EU, da koordinira, povezuje in nenazadnje nadzira ter spodbuja izvajanje rešitev iz strani držav članic. Magistrsko delo preučuje način soočanja EU z begunsko krizo in predstavi sprejete ukrepe. Na podlagi teh ugotavlja, ali je EU pri reševanju v večji meri naslavljala humanitarna ali varnostna vprašanja.

2.2 Cilj preučevanja

Delo predpostavlja, da je imela EU ključno vlogo pri odzivanju na begunsko krizo in da je uspešnost reševanja v največji meri odvisna od nje. Pogledali bomo, ali EU zna prevzeti pobudo in pokazati avtoriteto, ko so njene članice ogrožene? Ali je EU sposobna povezati države članice in jih motivirati, da tudi v težjih trenutkih med seboj vzajemno sodelujejo, upoštevajo skupna pravila ter izvajajo sprejete ukrepe v duhu skupne odgovornosti? Ta vpogled nam bo med drugim razkril, ali se EU zna hitro odzivati in ali pri tem razmišlja strateško ali želi doseči le kratkoročne rešitve. Pokazalo se bo tudi, ali je migracijska in azilna politika EU sploh ustrezna za soočanje z množičnimi migracijskimi pritiski. Predvsem pa nas bo zanimalo, ali so rešitve EU usmerjene v pomoč migrantom in beguncem ali EU bolj skrbi zase in daje prednost varnostnim ukrepom. Cilj dela je ovrednotiti vlogo in odziv EU na begunsko krizo – ali se zna ustrezno odzivati na migracijske pritiske ter pri tem zadovoljiti potrebe migrantov in beguncev, držav članic in nenazadnje EU kot celote.

2.3 Raziskovalno vprašanje

Ob predpostavki, da je imela EU odločilno vlogo pri reševanju begunske krize, bomo raziskali, na kakšen način in s katerimi ukrepi se je EU odzivala na množične migracijske

pritiske v letu 2015. Je bila pri tem uspešna in je znala povezati države članice med seboj ter jih ustrezno voditi pri izvajanju rešitev? Zanimalo nas bo tudi, ali je pri naslavljanju te krizne situacije prevladal humanitarni ali varnostni vidik.

2.4 Metodologija

Kot temeljna metoda je uporabljena interpretacija primarnih in sekundarnih virov, ta pa se večinoma prepleta z metodo analize. Pri predstavitvi priseljenskih praks v EU in razvoja azilne politike je uporabljena zgodovinsko–razvojna metoda, pri opisu razsežnosti krize pa kvantitativna metoda. Prikaz odziva EU na begunsko krizo se poslužuje interpretacije primarnih virov, kot so dokumenti in poročila EU, ter jih prepleta s sekundarnimi viri, tj. znanstvenimi članki in raziskovalnimi poročili. Analiza odziva, kot že samo ime pove, temelji na metodi analize, ki je prav tako dopolnjena s sekundarnimi viri.

2.5 Opredelitev osnovnih pojmov

Področje migracij je s svojim izrazoslovjem precej specifično in občutljivo, zato je potrebno poznati osnovne pojme, ki jih predstavljam v nadaljevanju.

Begunec je »državljan države zunaj EU ali oseba brez državljanstva, ki se ne nahaja v državi izvora in se tja ne želi ali ne more vrniti zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem na podlagi rase pripadnosti, verskega prepričanja, narodnosti, političnega prepričanja ali pripadnosti določeni družbeni skupini« (Evropska komisija 2014b, 11). To je enotna opredelitev statusa begunca, ki se, zaradi CEAS, uporablja v vseh državah članicah EU.

Azil je »oblika mednarodne zaščite, ki se prizna osebi, ki je zbežala iz svoje domovine in se tja, zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem, ne more vrniti« (Evropska komisija 2016a).

Iskalec azila je »oseba, ki išče varnost pred preganjanjem ali resno nevarnostjo v državi, katere ni državljan in še čaka na odločitev o dodelitvi statusa begunca v skladu z ustreznimi mednarodnimi ali nacionalnimi pogoji« (IOM 2011, 12). V primeru zavrnitve mora ta oseba zapustiti državo ali pa jo lahko »država sama prisilno odstrani, tako kot vsakega drugega nedržavljana, ki nima urejenega statusa, razen če je bivanje dovoljeno iz humanitarnih ali drugih podobnih razlogov«.

Migrant je »oseba, ki se seli zaradi želje po izboljšanju svojega življenjskega standarda in v svoji matični državi ni izpostavljen neposredni nevarnosti preganjanja ali smrti ter zato ne potrebuje posebne pravne zaščite« (Edwards 2015). Najpogostejši razlogi za selitev so iskanje nove zaposlitve, izobraževanje in združitev družine.

Nezakonit migrant je »oseba, ki želi vstopiti v državo na nezakonit način ali s ponarejenimi listinami« (Evropska komisija 2014b, 6). Še pogostejša praksa je, da migrant vstopi v EU na povsem zakonit način z vizumom za krajše obdobje, a po izteku njegove veljavnosti še naprej ostaja in biva v državi.

3 PRISELJEVANJE, AZIL IN VARNOST V EU

Priseljevanje v Evropo je dejstvo, ki se tudi v prihodnje ne bo spremenilo. Ljudje se priseljujejo v države članice EU večinoma zaradi študija, dela ali pa se pridružijo svoji družini. Poleg tega v bližini EU narašča število kriznih žarišč, ki številne prisilijo v beg iz svoje države. Med približno 507 milijoni prebivalcev EU jih okoli 20 milijonov oziroma skoraj 4 % prihaja iz držav zunaj EU (Evropska komisija 2014b, 2). Čeprav prevladujoči negativni konotaciji, pa priseljevanje prinaša številne prednosti tako priseljencem kot tudi sami EU. Slednja ga, zaradi slabih demografskih napovedi in staranja prebivalstva, še kako potrebuje, a obenem napoveduje boj proti temeljnim vzrokom za prisilne migracije in okrepitev sodelovanja s partnerskimi državami na področju upravljanja migracij, vračanja ter ponovnega sprejema nezakonitih migrantov. Svojo migracijsko in azilno politiko želi EU graditi na strpnosti in spoštovanju človekovih pravic (Evropska komisija 2014b, 7–8). V tem poglavju bom na kratko predstavila zgodovino begunskega priseljevanja in na osnovi temeljnih pogodb, sporazumov, programov in direktiv prikazala razvoj skupnega evropskega migracijskega in azilnega sistema ter način upravljanja migracij v EU. Slednje bom nato aplicirala na varnostni vidik, saj porast množičnih migracij v zadnjih letih vzbuja vse več varnostnih vprašanj.

3.1 Priseljevanje in begunske krize v Evropi

V zadnjem stoletju se je Evropa soočila s štirimi begunskimi krizami. Prvi dve sta bili povzročeni s 1. in 2. svetovno vojno ter sta »proizvedli« več kot 40 milijonov beguncev. V času obeh svetovnih vojn je bilo v Evropi ustanovljenih skoraj 800 preselitvenih kampov za 7 milijonov ljudi (Bundy 2016, 6). Takrat je Evropa z dobrim način upravljanja poskrbela, da so bili številni preseljeni, še več se jih je vrnilo v domovino, nekaj pa se jih je preselilo drugam. Štiri leta po koncu 2. svetovne vojne je tako v kampih bivalo le še 177.000 beguncev (*prav tam*). Ti dve najobsežnejši begunski krizi v evropski zgodovini sta leta 1951 povzročili, da je bil na osnovi humanitarnosti in odgovornosti vzpostavljen UNHCR, namenjen zaščiti in zagovarjanju pravic beguncev po vsem svetu.

Štiri desetletja kasneje se je morala Evropa soočiti z novo, tretjo begunsko krizo, ki je bila posledica razpada Sovjetske zveze in vojne v Jugoslavije, nanjo pa sta vplivali tudi vojni v

Iraku in Afganistanu. Te so povzročile tako velik val beguncev, da se je Evropa odločila zaostri svoje nadzorne sisteme, to pa je prebežnike prisililo v iskanje nezakonitih načinov za vstop na evropsko ozemlje. Danes se Evropa sooča s četrto begunsko krizo, ki se je začela okoli leta 2011, pretežno zaradi vojne v Siriji in napetostih v Libiji, Afganistanu, Iraku, Somaliji in Sudanu (Bundy 2016), njene razsežnosti in način reševanja pa bom predstavila v nadaljevanju.

3.2 Upravljanje migracijske in azilne politike v EU

Usklajenost, vzajemno sodelovanje in spoštovanje skupnih pravil med državami članicami so ključni za učinkovito upravljanje migracij v EU. Slednja pri tem igra pomembno vlogo povezovalca in nadzornika, začetki njenih prizadevanj za skupne rešitve pa segajo v leto 1951, ko je bila na podlagi Pariške pogodbe ustanovljena Evropska skupnost za premog in jeklo. Takrat se je šest držav (Belgija, Francija, Nemčija, Italija, Luksemburg in Nizozemska) odreklo delu svoje nacionalne suverenosti in naredilo prvi korak na poti združevanja Evrope. Sodelovanje je kmalu pripeljalo do regionalne ekonomske rasti, zato je bilo nadaljevanje in utrjevanje združevanja logičen naslednji korak. Leta 1957 so iste države s podpisom Rimske pogodbe še okrepile idejo o skupni prihodnosti in ustanovile Evropsko gospodarsko skupnost ter Evropsko skupnost za atomsko energijo. Cilj prve je bil vzpostavitev skupnega trga, ki temelji na prostem pretoku blaga, oseb, kapitala in storitev. To pa so bili tudi prvi zametki idej o enotnem upravljanju migracijskih vprašanj, vsaj posredno. Po vzajemnem prepoznavanju prednosti skupnega delovanja so te iste države leta 1965 omenjene skupnosti združile v Evropsko skupnost. Pod okriljem slednje so v prihodnjih letih postopoma razširjale njene pristojnosti, medse sprejemale tudi druge države, med drugim pa so se zavzele tudi za vzpostavitev carinske unije (Lahav 2004, 27–28).

Prvi pomemben korak k skupnemu upravljanju zunanjih meja je bil narejen leta 1985, ko je pet držav (Francija, Nemčija, Luksemburg, Nizozemska in Belgija) podpisalo Schengenski sporazum in se strinjalo o postopni odpravi notranjih carin na svojih skupnih mejah. Cilj je bila vzpostavitev enotnega območja brez meja, ki državljanom teh držav omogoča prosto gibanje po t. i. schengenskem območju. To je že namigovalo na postopno združevanje področja migracij s sistemom azila in mejnega nadzora (den Boer 2011). Naslednji korak, eden ključnih v formalizaciji skupne Evrope, je bil sprejetje Maastrichtske pogodbe leta 1992, ki je bila podlaga za ustanovitev EU. Ta je nadomestila vse dotedanje skupnosti in postavila temelje za razvoj skupnega pravosodja, ekonomije, monetarnega sistema, notranjih zadev ter

zunanje in varnostne politike. Poleg tega je uvedla koncept evropskega državljanstva, utrdila vlogo EK, parlamenta in sodišča ter oblikovala skupne usmeritve na področju priseljevanja in azila. Slednje so že vključevale pravila za vstop in gibanje drugih oseb znotraj držav članic, boj proti nedovoljenim migracijam ter za nadzor in prehajanje zunanjih meja držav članic (Lahav 2004, 28–29).

Za razvoj migracijske politike je bilo še pomembnejše leto 1999, ko so se države članice s podpisom Amsterdamske pogodbe strinjale, da se del njihove pristojnosti na področju priseljevanja in tudi Schengenskega sporazuma prenese na EU, kar predstavlja začetno točko harmonizacije azilne politike. Če je Maastrichtska pogodba slednjo definirala kot zadevo skupnega interesa, pa je Amsterdamska izkazala pripravljenost Evropske skupnosti, da stopi še korak dlje in delno prevzame zakonodajno moč na omenjenem področju. Proces harmonizacije se je že istega leta stopnjeval, saj Svet na srečanju v Tampereju jasno izrazil namen ustvarjanja skupne politike na evropski ravni. Vodila ga je predvsem želja po skupnih pravilih, procedurah in enotnem statusu za azilante. S tem pa se je začela tudi prva faza razvoja CEAS. V okviru programa iz Tampereja je bila leta 2003 predstavljena direktiva, ki je postavila pogoje, potrebne za obravnavo iskalcev za azil. Države članice so tako po novem morale spoštovati pravice iskalcev azila do prebivališča, zaposlitve, izobrazbe, zdravstvenega varstva ter jih obveščati o njihovem statusu (Bačić 2012).

Leta 2004 je sledil Haški program in z njim izpostavitve boja proti nedovoljenim migracijam. V njegovem okviru je bil štiri leta kasneje sprejet Evropski pakt o priseljevanju in azilu, ki v skladu z Ženevsko konvencijo poudarja, da ima vsak prebežnik v EU pravico do azilne obravnave, legalne pomoči, zaščite in bivanja tekom obravnave. Izpostavil je tudi potrebo po skupnem azilnem postopku in enotnih predpisih glede statusa begunca ter tistih, ki so upravičeni do subsidiarne zaščite. Pri slednji gre za vzpostavitev nove ravni zaščite beguncev, saj osebam, ki potrebujejo mednarodno zaščito, a ne ustrezajo kriterijem za begunca, podeljuje določene pravice. Evropska skupnost je s tem celo presegla Ženevsko konvencijo in si za ta velik korak prislužila nemalo pohval (Bačić 2012). Tudi Stockholmski program, sprejet leta 2009, je zagovarjal enotne azilne procedure, obenem pa je že intenzivneje izpostavil nujnost solidarnosti z najbolj obremenjenimi državami članicami. V njegovem okviru je bil leto kasneje ustanovljen še EASO, ki je veljal za največji dosežek programa. Namen urada je bila in tudi danes ostaja podpora državam članicam pri azilnih procedurah in medsebojnem sodelovanju (Raffaelli 2017).

Evropska skupnost je leta 1990 v sklopu Dublinske konvencije oblikovala sistem delitve bremena oziroma odgovornosti v zvezi z obravnavo prošelj za azil. Ta je določal, da je za obravnavo prosilca odgovorna država prvega vstopa, kar pomeni tisto državo članico, kamor je migrant najprej vstopil znotraj območja EU (Watanabe 2016, 35). Štiri leta kasneje je bila konvencija preimenovana v Dublin II oziroma Dublinski sistem oziroma uredba, ki še danes predstavlja enega najpomembnejših elementov v azilni politiki EU. Načela Dublinskega sistema lahko strnemo v tri točke (Guild in drugi 2015a, 15–16):

1. Posamezni iskalec azila ima samo eno možnost obravnave prošnje znotraj območja EU. V primeru negativne odločitve bodo zavrnitev upoštevale vse države članice.
2. Ustanovljeni kriteriji in mehanizmi določajo, katera država članica je zadolžena za sprejem iskalca azila in obravnavo njegove prošnje. Želje prosilca tu niso upoštewane, četudi na primer izrazi potrebo po združitvi z najbližjimi družinskimi člani.
3. Iskalec azila je lahko izgnan v državo članico, kateri je dodeljen, kar pomeni, da je v sistem že od začetka vgrajena prisila.

Vsa izpostavljena načela so po mnenju Bačićeve (2012) sporna, pri tem pa posebej izpostavlja sistem delitve bremen. Ta še danes predstavlja enega najbolj perečih problemov v azilni politiki, saj ga države članice uporabljajo kot izgovor za prelaganje bremen med sabo. Kot bomo videli v nadaljevanju, se je to izkazalo za resnično tudi v zadnji begunski krizi v EU.

Dublinska uredba vključuje še en sistem odgovornosti, ki je bil oblikovan posebej za krizne situacije, kakršne so množične migracije. Tako imenovana Direktiva o začasni zaščiti je bila predstavljena leta 2001 v okviru CEAS kot posledica izkušenj z množičnimi migracijami beguncev iz nekdanje Jugoslavije. Z njeno uvedbo je EU priznala, da je v času velikih migracijskih pritiskov potrebno imeti enoten, učinkovit in uravnotežen mehanizem, ki temelji na solidarnosti. Direktiva o začasni zaščiti vsem državam članicam nalaga enako odgovornost za zaščito beguncev, saj ne upošteva načela države prvega vstopa, temveč prosilca obravnava tista država članica, h kateri je bil ta dodeljen. Prednostičasne zaščite so tudi, da ne posega v Ženevsko konvencijo in ne vpliva na status begunca, velja pa le omejeno časovno obdobje – od enega do največ tri leta (Bačić Selanec 2015, 95–96).

Zadnjo večjo fazo razvoja skupne azilne politike zaznamuje Lizbonska pogodba, ki je stopila v veljavo konec leta 2009 in zlasti povečala institucionalno vlogo EU. Če so bili v prejšnjih programih vzpostavljeni določeni skupni standardi, pa je Lizbonska pogodba oblikovala skupen azilni sistem s poenotenimi predpisi in postopki. Ti so zajemali enoten status azila,

subsidiarne zaščite, začasne zaščite, postopke za dodelitev in odvzem različnih statusov, določila o pristojnostih držav članic za obravnavo prošenj, sprejemne standarde ter partnerstvo in sodelovanje s tretjimi državami (Raffaelli 2017). Skupna moč odločanja in vplivanja na področju migracij in azila je bila po novem prenesena na Parlament in Svet, povečala pa se je tudi moč Sodišča EU, ki je postalo pristojno za odločanje o migracijskih vprašanjih glede svobode, varnosti in pravicah (Bačić 2012).

Tekom razvijanja evropske migracijske in azilne politike se je EU vse bolj zavedala pomena tesnega sodelovanja z državami zunaj EU, saj ji je to omogočalo lažje in uspešnejše povezovanje svoje notranje in zunanje politike. V tem duhu je leta 2011 sprejela GAMM, ki predstavlja celovit okvir zunanje politike EU na področju priseljevanja in azila ter teži k štirim ciljem: (1) spodbujanje zakonitega priseljevanja in mobilnosti; (2) preprečevanje nezakonitih migracij in trgovine z ljudmi; (3) izkoriščanje razvojnega potenciala migracij in mobilnosti; ter (4) širjenje mednarodne zaščite in zunanje dimenzije azilne politike. EU vse to skuša doseči z regionalnimi in dvostranskimi političnimi dialogi, vizumskimi olajšavami, sporazumi o ponovnem sprejemu ter operativno podporo in širjenjem zmogljivosti agencij EU, kot sta EASO in Frontex (Evropska komisija 2014b, 7).

3.3 EU kot območje pomoči in zaščite priseljencev

Načrt EK o azilni politiki vključuje tri stebre, ki spodbujajo razvoj CEAS: (1) večja harmonizacija standardov zaščite z nadaljnjim povezovanjem azilne zakonodaje vseh držav članic; (2) učinkovito operativno sodelovanje, povečana solidarnost in odgovornost med državami članicami ter med EU in državami izven EU; ter (3) krepitev skupne azilne politike in razvoj naprednih politik na področju zakonitih migracij (Lulle in Ungure 2015, 63). Za lažje doseganje teh ciljev se lahko države članice obrnejo na EASO, ki jim nudi strokovno pomoč, ter usposabljanje in praktično sodelovanje, osnovano na izmenjavi dobrih praks in informacij. V primeru preobremenjenosti držav članic s številom prošenj za azil jim ta zagotavlja tudi tehnično in operativno podporo. EU pa dodatno načrtuje razširitev delovanja EASO na države zunaj njenih meja, kar bi po njenem lahko okrepilo in pospešilo njihovo sodelovanje pri reševanju begunskih in azilnih vprašanj. Obenem bi s tem lahko zagotovila uspešnejše izvajanje praks vračanja in ponovnega sprejemanja nezakonitih migrantov ter si prizadevala za odpravo temeljnih vzrokov, ki povzročajo prisilne migracije (Evropska komisija 2014b, 10–12).

EU svojo podporo za uspešno upravljanje migracij iz strani držav članic izraža tudi v finančni obliki. V ta namen je ustanovila Sklad za azil, migracije in vključevanje, v okviru katerega namerava državam članicam v obdobju 2014–2020 podeliti več kot tri milijarde evrov v obliki finančnih spodbud na nacionalni in EU ravni (Evropska komisija 2014b, 7). Sredstva so v večini namenjena podpiranju zakonitih migracij in aktivnega vključevanja v lokalno skupnost, izboljšanju strategij vračanja nezakonitih migrantov, zagotavljanju solidarnosti med državami članicami ter razvijanju in krepitvi CEAS.

Pomoč EU pa ni usmerjena le k državam članicam ali tretjim državam gostiteljicam, temveč pozornost namenja tudi pravnim vidikom pomoči beguncem, ki temeljijo na spoštovanju osnovnih človekovih pravic. Ponovna naselitev je ena izmed teh načinov pomoči in pomeni prevoz razseljenih oseb, potrebnih mednarodne zaščite, na območja, ki bodo upoštevala njihovo pravico do vstopa in bivanja. Ta območja oziroma države jim morajo priznati tudi ostale pravice, ki so primerljive s tistimi v okviru azila in mednarodne zaščite, vključno z integracijo v lokalno skupnost. Transfer oseb se izvede na predlog UNHCR in s privolitvijo države, ki bo omogočila ponovno naselitev (Evropska komisija 2015a).

Druge oblike pravne pomoči obsegajo premestitev beguncev oziroma njihovo porazdelitev med države članice, ki v tem programu delujejo prostovoljno. Ponovni sprejem je osnovan na podlagi sporazuma EU s tretjimi državami in vključuje vrnitev državljanov s pretečenim dovoljenjem za bivanje v državah članicah nazaj v državo izvora ali drugo varno državo (Raffaelli 2017). EU in države članice si prizadevajo pomagati beguncem tudi prek združevanja njihovih družin, saj se pogosto zgodi, da so družinski člani, ne glede na to ali gre za prisiljene ali prostovoljne migracije, med seboj ločeni (IOM 2011, 37). Težava je le, da pri poskusu združevanja pogosto naletijo na omejitve, saj imajo migranti večkrat pomanjkljivo dokumentacijo ali pa imajo družinski člani otežen dostop do evropskih ambasad (Orchard in Miller 2014, 39). Poleg naštetih oblik pomoči beguncem je potrebno izpostaviti še načelo nevračanja, ki je izmed vseh najpomembnejše. Gre za obveznost držav članic, da ne bodo izvajale izгона ali prisilne vrnitve na ogrožena in življenjsko nevarna območja, četudi gre za nezakonitega migranta. Nevračanje temelji na omogočanju dostopa do pravičnih azilnih postopkov, ki nato priznajo ali zavrnejo pravico do zaščite. Prepoved vračanja se nanaša na vse oblike prisilne odstranitve, vključno z zavrnitvijo vstopa na meji. Spoštovati ga morajo vsi organi države in tudi javni uslužbenci, ki navežejo prvi stik s priseljenci (EASO in Frontex 2016, 3). Medtem ko EU podpira pravne načine pomoči beguncem, pa je na drugi strani zanimivo, da vračanje nezakonitih migrantov v izvorno državo predstavlja enega ključnih

vidikov trajnostne priseljenske politike EU. Pri njegovem izvajanju se spodbuja prostovoljne odhode, vse prakse znotraj tega pa, po mnenju Evropske komisije (2014b, 6), upoštevajo temeljne pravice migrantov in si prizadevajo za enostavnejše vključevanje v matično državo. V kolikor se nezakoniti migranti ne želijo vrniti na lastno željo, so jih države članice dolžne v to prisiliti.

Nazadnje velja omeniti še dopolnitve pravil EU, ki so bili, zaradi porasta množičnih migracij, sprejeti s ciljem zagotavljanja enakovredne obravnave vsakega prosilca posebej, ne glede na to, v kateri državi članici je vložil prošnjo za azil. V okviru tega so bile sprejete revidirane direktive o azilnih postopkih, pogojih za sprejem in zahtevanih pogojih, osveženi pa sta bili tudi dublinska uredba in uredba EURODAC (Evropska komisija 2014c):

- Revidirana direktiva o azilnih postopkih se je zavzela za bolj pravične in hitrejše odločitve. Poleg tega bodo prosilci za azil s posebnimi potrebami deležni podpore za lažjo utemeljitev prošnje, mladoletnim brez spremstva in žrtvam mučenja pa bo zagotovljena večja zaščita.
- Revidirana direktiva o pogojih za sprejem zagotavlja boljše nastavitvene zmogljivosti in spoštovanje temeljnih pravic obravnavanih oseb, pri čemer se skuša čim bolj distancirati od izvajanja njihovega pridržanja.
- Revidirana direktiva o zahtevanih pogojih razlaga vzroke, potrebne za odobritev mednarodne zaščite in si prizadeva za boljše odločitve glede azila. V skladu s tem skuša približati dostop do pravic in integracijske ukrepe za migrante, ki jim pripada mednarodna zaščita.
- Revidirana Dublinska uredba povečuje zaščito prosilcev v času njihove obravnave in razlaga pravila, potrebna za boljše odnose med državami. Po novem je tudi usmerjena v odkrivanje in posledično odpravljanje težav v nacionalnih azilnih in sprejemnih sistemih držav članic, vse to z namenom preprečevanja kriz večjih razsežnosti.
- Revidirana uredba EURODAC, ki po mnenju Guild in drugih (2017) že meji na sporno prakso, pa organom kazenskega pregona pod strogim nadzorom omogoča dostop do evropske podatkovne zbirke prstnih odtisov prosilcev, a le z namenom preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja hujših oblik kaznivih dejanj.

Pregled razvoja in praks migracijske in azilne politike pokaže, da EU pri njenem izvajanju v prvi vrsti naslavlja spoštovanje temeljnih človekovih pravic in zaščite ljudi, ki bežijo pred nevarnostjo v svoji domovini. Nasprotno pa z razvijanjem in nadgrajevanjem azilnih praks

vse bolj posega v varnostno področje, kar daje slutiti, da EU priseljevanje povezuje tudi z grožnjo svoji lastni varnosti.

3.4 Varnostna politika EU v luči migracij

Razumevanje varnosti je bilo sprva osnovano na dveh glavnih predpostavkah. Prva predvideva, da večina groženj nacionalni varnosti izvira zunaj njenih meja, druga pa zagovarja vojaški odziv nanje, saj naj bi šlo večinoma za grožnje vojaške narave (Milner 2000, 10). To tradicionalno pojmovanje varnosti se je po koncu hladne vojne korenito spremenilo, kar je bila v veliki meri posledica pogostejših političnih in vojaških konfliktov ter novega kompleksnega varnostnega okolja. Slednje je, zlasti zaradi vse pogostejših nevojaških groženj, med katere spadajo tudi nenadne množične migracije, postalo bolj zapleteno, ranljivo, nestabilno in ogroženo, kot je bilo v preteklosti. Zgodovinsko gledano je bila varnost najprej osredotočena na državo in mednarodni sistem, kasneje pa sta v osredje stopila koncepta globalne in človekove varnosti. Ravno varnost posameznika danes predstavlja osrednji cilj vseh varnostnih prizadevanj. Vsaka oseba ima, tako kot država, pravico do varnega obstoja in razvoja, država pa je dolžna to pravico spoštovati in hkrati omogočiti njeno izvajanje (Grizold in Bučar 2011, 829–831). Zagotavljanje državne varnosti in sočasno spoštovanje pravic posameznika je zato danes pogosta dilema, s katero se srečujejo države v razvijanju svojih nacionalnovarnostnih politik. To vprašanje je še posebej aktualno in potencirano v primeru množičnih migracij, ko imamo na eni strani osebe v stiski, ki pogosto nimajo zagotavljenih niti osnovnih potreb, na drugi strani pa jih politika oz. država v strahu ali le iz previdnosti za lastno varnost zavrača, češ se bodo že znašli. Slednji pogled trenutno, po mnenju Grizolda in Bučarja (2011, 846), še vedno prevladuje, vprašanje pa je, ali se bo novejši koncept v prihodnosti sploh kdaj dodobra zasedel v logiko političnega razumevanja varnosti.

3.4.1 Varnostne institucije in politike na področju migracij

SZVP in SVOP

Na začetku devetdesetih let se je pojavila potreba po postopnem vključevanju nekdanjih komunističnih držav v enotno varnostno strukturo, kar je pripeljalo do večje

institucionalizacije evropske varnosti in s tem dopolnjevanja ter usklajevanja prvin evropskega varnostnega sistema v enoten sistem (Grizold 2002, 18). V tem duhu je bila leta 1993 »s ciljem ohranjanja miru, povečanja mednarodne varnosti, spodbujanja mednarodnega sodelovanja ter razvoja in utrjevanja demokracije, načel pravne države ter spoštovanja človekovih pravic in temeljnih svoboščin« (Troszczyńska–van Genderen in Legrand 2017) zasnovana evropska skupna zunanja in varnostna politika. Ta je uvedla prakso skupnega posvetovanja, odločanja in oblikovanja stališč ter težila k neodvisnosti EU v usklajevanju, oblikovanju in ohranjanju skupnih vrednot ter interesov glede varnostnih zadev. SZVP tako predstavlja temelj enotnega ukrepanja EU, s tem pa so nastopi EU na mednarodnem področju pridobili večjo težo kot bi jih imeli, če bi države članice same vodile svojo varnostno in zunanjo politiko. SZVP pa ni imela podlage za skupno vojaško delovanje, zato je bila leta 1999 uvedena skupna evropska varnostna in obrambna politika (SEVOP). Njen namen je bila krepitev skupnih vojaških zmogljivosti držav članic in nenazadnje oblikovanje varnostnih institucij EU (Vegič 2004, 589). Pomembne spremembe na poti oblikovanja enotnega ukrepanja EU pod okriljem SZVP so se zgodile s sprejetjem Lizbonske pogodbe, ki je prinesla dve institucionalni novosti: uveljavila je funkcijo visokega predstavnika EU za zunanje zadeve in varnostno politiko ter ustanovila Evropsko službo za zunanje delovanje, namenjeno diplomaciji. Poleg tega je EVOP preimenovala v SVOP ter opredelila razmerje med obstoječo SZVP in novo nastalo SVOP. Prva je v osnovi obsegala vsa varnostna vprašanja, po predhodni odobritvi Sveta pa je lahko posegla tudi na področje skupne obrambne politike. Lizbonska pogodba pa je v skupnem evropskem duhu uvedla tudi klavzuli o solidarnosti in vzajemni pomoči, predvsem kot kompromis tistim, ki niso bili pristaši uvajanja skupne obrambe (Juvan 2016).

Z ustanovitvijo je SVOP dobil pomembno nalogo kriznega upravljanja v mirovnih operacijah, prizadeva pa si tudi za preprečevanje konfliktov ter krepitev mednarodne stabilnosti in varnosti. Pri svojem delovanju lahko uporablja tako civilna kot vojaška sredstva, osnovan pa je na prostovoljnem sodelovanju držav članic, ki lahko po želji ohranijo svojo nacionalno suverenost. Eden glavnih ciljev SVOP je odzivanje na krize v sosednjih državah Evrope in širše, zdi pa se, da nima natančne usmeritve za svoje delovanje, na podlagi katere bi bilo jasno določeno, katere operacije sploh spadajo pod njegovo okrilje. Do sedaj je SVOP deloval predvsem v operacijah nižje intenzitete, ki so bile večinoma izvajane v regijah, kjer imajo določene države članice interes, četudi le kulturni (de Oude 2016). Se pa njegova vloga postopoma prilagaja novim varnostnim izzivom, s katerim se EU sooča v zadnjem času. Pri

tem izstopa predvsem področje migracij, ki postaja tako kompleksno, da je bil SVOP v begunski krizi leta 2015 zadolžen za izvajanje operacije Sophia, ki jo bomo predstavili v nadaljevanju. V tem okviru je bil novembra lani podprt tudi izvedbeni načrt s ciljem operacionalizacije strateške vizije na področju obrambe in varnosti. Načrt določa tri prednostne naloge: (1) odzivanje na zunanje konflikte in krize; (2) krepitev zmogljivosti partnerjev; ter (3) zaščita EU in njenih državljanov (Iklody 2017). Vključuje pa tudi trinajst predlogov za izvajanje globalne varnostne in obrambne strategije EU, s poudarkom na hitrejšem odzivanju, tudi z vključevanjem bojnih skupin EU, ter novo enotno obliko sodelovanja s tistimi državami članicami, ki bodo bolj zavzeto podpirale in izvajale varnostno in obrambno politiko (Troszczyńska–van Genderen in Legrand 2017).

Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko EU

V evropsko varnostno okolje se vse intenzivneje vpeljuje kooperativni model zagotavljanja mednarodne varnosti, a njegovo uveljavljanje v praksi ni najbolj preprosto (Grizold 1998, 13). Koncept skupne evropske varnosti je osnovan na prvinah, da (1) varnost v Evropi ne more biti zagotovljena na račun drugih držav; da (2) evropska varnost daje prednost političnim zagotovitvam pred vojaškotehničnimi rešitvami; ter (3) da je »za njeno razumevanje potreben celostni koncept, ki vključuje vse ključne elemente sodobne evropske varnosti« (Hyde–Price v Grizold 2002, 15). Evropski varnostni sistem je tako danes razumljen kot odprt sistem, dovzeten za notranje in širše mednarodne vplive, v katere pa se vse bolj vpleta tudi humanitarni vidik (Grizold 2002, 20). Tako kot so meje med notranjo in zunanjo varnostjo vse bolj zabrisane, pa tudi sodobni koncept varnosti že nekaj časa ne temelji le na vojaškem elementu. Danes se soočamo z zapletenimi grožnjami, ki zadevajo več držav oz. zunanjepolitičnih akterjev hkrati ter lahko sočasno ogrožajo zunanjo in notranjo varnost. Tudi same posledice groženj imajo sedaj veliko večji vpliv in večinoma presegajo nacionalne meje, pogosto pa tudi meje EU. To dokazujejo tudi nedavne množične migracije, ki zaradi svojih razsežnosti vplivajo na širšo okolico in nedvomno predstavljajo velik sodoben varnostni izziv (Juvan 2016).

Kot odgovor na poglobljene spremembe, izzive in grožnje v svetovnem okolju, je visoka predstavnica EU za zunanje zadeve in varnostno politiko Federica Mogherini konec junija 2016 predstavila globalno strategijo za zunanjo in varnostno politiko EU (2016). V njej opredeli ključne evropske varnostne ureditve, ki obsegajo suverenost, neodvisnost,

ozemeljsko celovitost držav, nedotakljivost meja in mirno reševanje sporov ter veljajo za vse države znotraj in zunaj EU. Kot osrednji cilj definira vzpostavitev strateške avtonomije, ki jo bo EU skušala doseči prek izvajanja petih prioriternih nalog: varnosti, državne in družbene odpornosti na sosedске regije EU, celovitega pristopa do konfliktov, kooperativne regionalne ureditve in globalnega upravljanja za 21. stoletje. Presenetljivo pa je prvič v okviru zunanje in varnostne politike predstavljena tudi vizija razvoja migracijske politike EU:

Skupaj z državami izvora in tranzita bomo oblikovali skupne in prilagojene pristope k vprašanju migracij, ki bodo zajemali razvoj, diplomacijo, mobilnost, zakonite migracije, upravljanje meja, ponovni sprejem in vračanje. Z razvojem, skrbniškimi skladi, preventivno diplomacijo in mediacijo bomo sodelovali z državami izvora, s tem pa obvladovali in preprečevali temeljne vzroke razseljevanja, upravljali migracije ter se borili proti čezmejnemu kriminalu (Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije 2016, 22)

To dokazuje, da EU področja migracij ne obravnava več le v okvirih humanitarnosti, temveč ga dojema tudi kot grožnjo lastni varnosti. EU v strategiji napove, da bo usmerjena predvsem v boj proti temeljnim vzrokom za migracije, ki tičijo v državah izvora, posebno pozornost pa bo namenila zajeziti nezakonitih migracijskih tokov, predvsem na osnovi mehanizmov vračanja in zagotavljanja zakonitih poti za vstop v EU. Obljublja tudi boljše sodelovanje z vsemi vpletenimi partnerji in zavzetost za nadgradnjo CEAS ter učinkovitejšo integracijo migrantov in beguncev (*prav tam*).

Frontex

Po terorističnem napadu na ZDA leta 2001 in razmahu kriznih žarišč na Bližnjem vzhodu je EU pričakovala porast migracijskih pritiskov na njeno ozemlje in tako leta 2004 ustanovila agencijo Frontex. Resda so države članice same dolžne nadzorovati svoje meje, a se je EU zavedala, da bodo v času kriznih situacij pri tem potrebovale strokovno in tehnično pomoč. Tu pa nastopi vloga Frontex-a, ki je zadolžen za: (1) koordinacijo operacij na morskih in zunanjih kopenskih mejah; (2) pripravo analiz tveganja; (3) usposabljanje mejnih organov; (4) raziskovanje in razvoj upravljanja zunanjih mej; ter (5) pomoč pri vračanju migrantov. Med drugim Frontex, kot osrednja točka evropske mejne policije, skrbi za izmenjavo ključnih informacij in tesnejše sodelovanje mejnih policij v EU, s katerimi deli in razvija najboljše evropske prakse. Zanimivo, je da agencija nima svoje opreme ali mejne policije, temveč

države, sodelujoče v operacijah, prispevajo osebje, plovila, letala in druga sredstva, agencija pa jim krije nastale stroške (Evropska komisija 2016a).

Schengensko območje

Vzpostavitev območja brez notranjih meja je bil eden poglobitvenih ciljev EU. In čeprav v svojem temelju spada v migracijsko politiko, pa neposredno vsebuje varnostne implikacije in ga zato velja predstaviti v tem sklopu. Schengensko območje pomeni območje prostega gibanja, »v katerem ljudje prosto potujejo, živijo in delajo, vedoč, da se njihove pravice v celoti upoštevajo in je njihova varnost zagotovljena« (Evropska komisija 2014a, 1). Danes ga sestavlja že večina držav članic in tudi nekatere države zunaj EU. Njihova posebnost je, da ne izvajajo kontrol na skupnih mejah, temveč se zanašajo na kakovost mejnih kontrol in nadzora na zunanjih mejah EU, kjer pomembno vlogo igra tudi Frontex. Schengensko sodelovanje je ključno za ohranjanje visoke stopnje varnosti znotraj EU in tako zahteva upoštevanje skupnih pravil, ki so zbrana v zakoniku o schengenskih mejah. Ta navaja pogoje, ki so potrebni za zakonit vstop državljanov držav zunaj EU v schengensko in največ trimesečno bivanje v šestmesečnem obdobju: od veljavnega potnega dokumenta, vizuma, če je potreben, do osnovnih sredstev za preživljanje v času bivanja. Zakonik, ki med drugim pomaga bolje upravljati priseljsko politiko in preprečevati trgovino z ljudmi, omogoča tudi začasno ponovno uvedbo notranjih mejnih kontrol, a le v primeru resne ogroženosti javnega reda in notranje varnosti. Za olajšanje prestopa zunanjih mej pa nudi tudi možnost sklenitve dvostranskih sporazumov s sosednjimi državami zunaj EU (den Boer 2011; Evropska komisija 2014a).

Upravljanje skupnih zunanjih meja EU temelji na skupnih informacijskih sistemih, ki pod taktirko Frontex-a skrbijo za hitro izmenjavo informacij med vsemi nacionalnimi organi v schengenskem območju. To olajša ukrepanje ob incidentih na zunanjih mejah EU in zmanjšuje nezakonite prestopne meje ter število umrlih migrantov na morju. V času obsežnejših migracijskih tokov lahko varovanje zunanjih meja za nekatere države predstavlja preveliko finančno breme, zato tu pričakujejo pomoč EU. V obdobju 2007–2013 jim je finančno pomagala preko Sklada za zunanje meje, od leta 2014 do 2020 pa je temu namenila Sklad za notranjo varnost (Evropska komisija 2014a, 6).

3.4.2 Množične begunske migracije kot varnostno vprašanje

Množične migracije danes predstavljajo pomembno varnostno temo in so skorajda prej sprejete kot grožnja namesto kot priložnost. Pospešeno uveljavljanje tovrstnega pogleda v mednarodnih okvirih se je začelo po terorističnih napadih 11. septembra 2001 v New Yorku. Takrat so ZDA svojo migracijsko politiko prenesle na področje nacionalnovarnostne politike. Po terorističnih napadih v Madridu leta 2004 in leto kasneje v Londonu je tudi EU vse bolj začela tematiko obravnavati iz vidika varnosti. V evropskem akademskem okolju se je sicer ta pogled pojavljal že prej, a je upošteval tri različne perspektive: notranjo, kulturno in socialno varnost (Horga 2015, 120). Leta 1992 so se pojavila glasnejša opozorila o političnih razsežnostih množičnih migracij, češ da lahko privedejo do notranjepolitične nestabilnosti, meddržavnih napetosti in ogrožanja mednarodne varnosti. Slišati je bilo tudi pripombe o prepogosti obravnavi pojava le v okvirih človekoljubnosti in humanitarnosti, ne pa tudi upoštevanju njegovih varnostnih razsežnosti. Lohrmann (v Malešič 2000/2001, 227) namreč izpostavlja tri vidike varnosti, na katere neposredno vpliva množično priseljevanje:

1. Migranti ogrožajo ekonomsko, družbeno in politično stanje ter lahko spodkopavajo kulturne in religiozne vrednote, zato jih vlade in tudi javnost dojemajo kot nevarnost.
2. Priseljevanje obremenjuje in ogroža bilateralne odnose držav, kar lahko negativno vpliva na varnost regionalnega in mednarodnega prostora.
3. Prisilne in nezakonite migracije pomembno posegajo v individualno varnost posameznika ter s tem zavračajo pravico sleherne osebe do svobode in dostojnega življenja.

Razumevanje koncepta varnosti se je skozi čas in družbeni razvoj nedvomno spreminjal, kar je opazno tudi v obravnavanju begunske problematike. Slednja je bila sprva skoraj izključno razumljena iz vidika beguncev in temeljnih vzrokov, ki so povzročili beg iz lastne države, ter iz vidika težav, na katere so naleteli ob prihodu v državo prvega zatočišča. V prvo skupino spada predvsem nasilje nad begunci, v drugo pa fizične, biološke, kulturne, socialno-ekonomske in tudi politične težave. V drugi polovici osemdesetih let prejšnjega stoletja so begunci, kot vir ogrožanja države ali celo regije, postali del varnostne razprave. Kasneje, na prehodu v 21. stoletje, pa je begunska problematika postala del sodobne varnosti, ki razlikuje med tremi razsežnostmi. Prva, strateška zagovarja tradicionalen pogled, kjer se družba brani pred zunanji vojaškimi grožnjami. Druga, režimska pomeni sposobnost vlade, da se zaščiti pred notranjimi nemiri in konflikti. Tretja, strukturna pa išče ravnotežje med državljani in razpoložljivimi življenjskimi viri (Malešič 2000/2001, 224). Množične begunske migracije

imajo potencialen vpliv na vse omenjene varnostne razsežnosti, to pa prinaša negativne posledice v oblikovanju nacionalnih begunskih politik.

Razvite zahodnoevropske države pogosto izražajo zaskrbljenost, da bi množično priseljevanje ogrozilo njihovo identiteto, kulturo in tudi integriteto. Še več, povzročijo lahko notranjo nestabilnost, povečajo napetosti med državami in ogrožajo mednarodno varnost. Zato države, v iskanju ravnotežja med potrebama po nadziranju svojih meja in zaščiti migrantov, begunsko problematiko vse bolj izpostavljajo kot politično vprašanje. To je na eni strani pripeljalo do povečane ksenofobije in otežilo integracijo priseljencev v novo skupnost. Na drugi strani pa je Zahod, v času begunskih tokov iz nekdanje Jugoslavije, državam prvega zatočišča zadal nalogo preprečevanja nadaljnjega migriranja v smeri vzhod–zahod. Te postsocialistične države, kot so Poljska, Češka, Slovaška, Madžarska in Slovenija, so morale svojo begunsko in azilno politiko prilagoditi zahodnoevropskim standardom, predvsem na področju zaostrite mejnih ukrepov proti nezakonitim migrantom. Zahod je tako dosegel omejitev begunskih tokov, za ohranjanje takšnega stanja pa je državam nudil finančno, tehnično in strokovno pomoč (Malešič 2000/2001).

Medtem ko Malešič (2000/2001, 227) sklene »z ugotovitvijo, da so množične migracije v obdobju po hladni vojni eno od osrednjih vprašanj varnostne razprave«, pa Banjac (2009, 94) pojasnjuje vzroke za to. Izpostavi, da so bili begunci »v prevladujočem diskurzu postopno označeni kot rizična skupina in predmet bojazni.« Najprej kot nevarnost za nastanek konflikta med državo izvora in državo vstopa, nato kot grožnja političnemu in kulturnemu okolje države gostiteljice, kasneje pa še kot socialni problem, ki obremenjuje gospodarstvo države. Gre za ustvarjanje nevidne grožnje, ki ima na eni strani učinek razdora sistema, na drugi pa deluje kot sila ohranjanja obstoječega. Za dodaten efekt je celoten varnostni diskurz zavil v tančico dramatičnosti in predstavljen kot tema, vredna nenehne pozornosti in stalnega ponavljanja vzrokov. Takšna razprava ugaja oblastem in jo te tudi vzpostavljajo, saj lahko potem na problematiko upravičeno odgovorijo z izrednimi, bolj drastičnimi ukrepi. Banjac (2009, 95) gre še dlje in trdi, da »grožnja, vzpostavljena kot nasprotni pol avtoritete, tako legitimira izvajanje oblasti.« Njena funkcija pa ni le ohranjanje oblasti, temveč mora biti dojemanje migrantov v očeh javnosti skupno državnemu. Migracije tako predstavljajo varnostno dilemo, migranti so razumljeni kot prežeha grožnja, migracijske politike pa pomenijo varovalno sredstvo.

4 BEGUNSKA KRIZA V EVROPI V LETU 2015

Svet je po zadnjem večjem valu beguncev iz Balkana, Liberije, Iraka in Afganistana v 90 – ih letih prejšnjega stoletja vstopil v novo dobo begunstva. Dejstvo, da je EU v zadnjih dveh letih doživela največje množične migracije po drugi svetovni vojni, je že splošno znano. Ni pa najbolj jasno, kako se je EU soočala s krizno situacijo. Katere ukrepe je sprejela in s kakšnim razlogom? Je ukrepala hitro in hkrati usmerjeno v dolgoročne rešitve ali je raje s kratkoročnimi potezami umirjala situacijo? V tem poglavju bom najprej predstavila razsežnosti begunske krize, predvsem iz statističnega vidika. Nato bom v sklopu odziva EU predstavila ukrepe, ki jih je sprejela v želji po omilitvi negativnih posledic in boljšem obvladovanju krize. Na koncu pa bom le-te sistematično prikazala v časovnem zaporedju, glede na datum njihovega predlaganja oziroma začetka izvajanja.

4.1 Razsežnosti begunske krize

Kriza v številkah

Že v letih 2010 in 2011 so bile kot posledica Arabske vstaje opazne akutnejše nezakonite migracije v EU. Nenehni konflikti in politična nestabilnost na Bližnjem vzhodu so se v naslednjih letih stopnjevali, to pa je pripeljalo do še večjih migracijskih pritiskov na EU. Med letoma 2010 in 2013 je bilo v EU zabeleženih od 9.700 do 70.000 prihodov beguncev, kar je predstavljalo le eno četrtno vseh prihodov v primerjavi z letom 2014., tj. približno 280.000. Leto kasneje je bila ta številka presežena že v prvih šestih mesecih, saj je do konca junija 2015 EU doseglo že približno 340.000 migrantov (Watanabe 2016, 31). To obdobje je bilo nedvomno najbolj kritično za EU. Po podatkih UNHCR (2016a, 32–34) je v letu 2015 v EU prispelo 1.015.078 migrantov in beguncev, od tega jih je 50 % prišlo iz Sirije, 21 % iz Afganistana in 9 % iz Iraka. Izmed vseh jih je 856.700 prečkalo Egejsko morje in iz Turčije prispelo v Grčijo, 153.800 jih je s čolni in ladjami prispelo iz Libije v Italijo, 15.400 pa v Španijo. Od tega je bilo 58 % moških, 17 % žensk in 25 % otrok (*prav tam*), večinoma brez spremstva ali pa so bili ločeni od družine. Podatki ne vključujejo 3.771 prebežnikov, ki so istega leta med prečkanjem morja umrli ali bili pogrešani (*prav tam*).

Porast migracijskih pritiskov se je posledično poznal tudi na področju azila. Leta 2015 so države članice prejele več kot 1,2 milijona prošenj za azil, med njimi sta jih Nemčija in Švedska obravnavali skoraj 50 % (UNHCR 2016a, 35). V primerjavi z letom poprej, ko je Nemčija prejela 173.100 prošenj za azil, se je število le teh več kot podvojilo (UNHCR 2016a, 38). Skladno z razmerjem nacionalnosti prebežnikov, ki so prispeli v EU, je bilo največ prošenj za azil podanih iz strani Sirijcev (675.700), Afganistancev (406.300) in Iračanov (253.600). Leta 2016 se je slika postopoma začela izboljševati. UNHCR (2016b, 8) poroča, da je bilo v EU do 26. septembra 2016 vloženih 1.177.914 prošenj za azil iz strani sirskih beguncev. Dve tretjini oziroma 449.700 jih je bilo vloženih v Nemčiji, 314.852 v Srbiji in Kosovu, na Švedskem 109.664 in 76.116 na Madžarskem. Nedvomno pa je bilo opaziti, da je pot do območja EU postala bolj nevarna. Tako je leta 2016 na poti do EU umrlo ali je bilo pogrešanih kar 25 % oseb več kot leto poprej (*prav tam*).

Iz statističnih podatkov je razvidno, da so bile nekatere evropske države veliko bolj prizadete oziroma obremenjene kot ostale, a vendar je bilo učinek krize čutiti po celotni EU, saj begunci in migranti niso imeli želje zaprositi za azil v državah članicah prvega vstopa, temveč so želeli pot iz Grčije nadaljevati proti državam Zahodne in Severne Evrope, pretežno v Nemčijo in na Švedsko (UNCHR 2016a, 37).

Nazadnje velja v okviru krize številke poudariti še razsežnost sirske državljanske vojne, ki resnično spada med najkompleksnejše konflikte v zadnjih letih in jo zaznamujejo številni vojni zločini ter zločini proti človečnosti. Nasilje je razširjeno po celotni državi že od leta 2011 dalje, v tem času pa je bilo izseljenih kar 60 % vseh državljanov Sirije (OECD 2016, 169). 7,6 milijona jih je bilo interno preseljenih, več kot 4,8 milijona Sircev je državo zapustilo, okoli 470.000 pa jih je bilo ubitih v spopadih (*prav tam*).

Viri migracij

Vzroke, ki sprožijo odločitev za beg iz lastne domovine, običajno delimo na dejavnike potega in potiska. Med prvimi prevladuje želja po boljših življenjskih pogojih, kar je značilno za t. i. ekonomske migrante (de Oude 2016). Ti večinoma ne izpolnjujejo pogojev za zaščito in so jih nacionalne vlade, v primeru neodobrene prošnje za azil, dolžne vrniti v izvorno ali drugo varno državo, ki so jo prečkali na poti do končne destinacije (Evropska komisija 2016a). Med potisne dejavnike, ki so bili »krivki« za nastanek begunske krize, pa se v glavnem uvrščajo nestabilne razmere v matičnih državah. Konkretnije, begunci, po podatkih OECD (2016,

154), kot najpogostejše potisne faktorje navajajo strah pred psihičnim in fizičnim nasiljem ter življenjsko ogroženost, ki jo povzročajo oboroženi konflikti, ugrabitve, nadlegovanje, ubijanje ali pomanjkanje hrane.

Medtem ko so razlogi za odhod iz lastne države relativno jasni, pa je bolj kompleksno razumevanje vzrokov, na podlagi katerih se prebežniki odločijo za svojo ciljno državo. Tu odločilno vlogo igrajo prostorski, časovni in kulturni faktorji. OECD (2016, 171) poroča, da je geografska bližina najpomembnejši faktor za izbiro končne destinacije, zato so prebežniki večinoma migrirali v sosednje države. Turčija, Libanon in Jordanija so bile običajno njihova prva postojanka, vendar pa so jih pomanjkanje priložnosti in oteženost življenja prisilile v nadaljevanje poti v države EU. Za zadnje množične migracije je bil tako značilen dvofazni proces. Prebežniki so zatočišče najprej poiskali v neposredni bližini svoje domovine, kjer so v povprečju preživeli 2,5 leti (OECD 2016, 172). Zaradi pomanjkanja služb ali osnovnih sredstev za preživetje so se nato odločili za nadaljevanje poti v EU. Kljub temu je še vedno več kot polovica vseh sirskih beguncev nastanjenih v Turčiji, ki v času krize igra pomembno vlogo »vratarja«. S ciljem zadržanja beguncev na turškem ozemlju, je EU Turčiji do sedaj namenila že več kot tri milijarde evrov, zagotavljanje finančnih sredstev iz strani EU pa še danes ostaja pomembno sredstvo za preprečevanje migracij v EU (Sirkeci 2017, 127).

Zanimivo je, da je Turčija, zaradi zadrževanja beguncev na svojem ozemlju, pridobila status varne države, čeprav je od leta 1980 dalje sama »proizvedla« veliko beguncev, ki so nato zatočišče iskali v Evropi. Danes Turčija uradno velja za vodilno državo gostiteljico za begunce po svetu. Glede na njeno geografsko lego to niti ni naključje, saj leži na obrobju meja EU, obenem pa se nahaja v neposredni bližini največjih konfliktnih območij (Sirkeci 2017, 129). Ob koncu leta 2016 so 4 % njene populacije oziroma 3.123.987 predstavljali begunci, od tega jih slabe tri milijone prihaja iz Sirije (UNHCR 2016b, 9).

Migracijske poti v EU

Nezakoniti vstopi prebežnikov na schengensko območje so potekali po treh glavnih migracijskih poteh. Primarna, vzhodnosredozemska pot obsega prehod po morju iz Turčije do Grčije, Cipra ali Bolgarije. Ta se nadaljuje v zahodnobalkansko pot, ki poteka čez države Makedonije, Srbije, Madžarske, Hrvaške in Slovenije. Tretja, osrednjeredozemska pot pa se začne v državah Severne Afrike, predvsem Libije, in poteka po morju vse do Italije in Malte (Watanabe 2016). Še preden se je EU soočila z vrhuncem migracijskih tokov v letu 2015, je

večina migracijskih tokov potekala skozi osrednjesredozemsko pot. Ko se je ta pot po več nesrečah izkazala za smrtno nevarno, se je tok beguncev preusmeril na področje jugovzhodnih evropskih držav oziroma zahodnobalkansko pot. Po ocenah Frontex-a je okvirno 764.000 beguncev leta 2015 prečkalo države na zahodnobalkanski poti (Jakešević in Tatalović 2016, 1255). Slednje so v večini predstavljale le tranzitne države in ne končne destinacije. Te države pa so imele tudi največ težav z reševanjem nastale situacije. Marca 2016, po dogovoru EU–Turčija, se je zahodnobalkanska pot zaprla, kar je povzročilo upad prihoda migrantov in begunce, a se je kmalu izkazalo, da so se tihotapske mreže temu ustrezno prilagodile in našle druge načine za omogočanje vstopa prebežnikov v EU. UNHCR (2016b, 10) zato pričakuje, da bo v letošnjem letu število vstopov v EU podobno kot lani, begunci pa naj bi večinoma še vedno prihajali iz Sirije, Iraka, Afganistana in Pakistana.

Kriza na morju

Množične migracije so večinoma potekale po Sredozemskem morju, zato Miltnerjeva (2015, 229–230) to krizo poimenuje pomorska begunska kriza zgodovinskih razsežnosti. Številnim pri prečkanju morja ni uspelo priti na evropsko ozemlje. V začetku leta 2015 je bilo opazno kar 1.600 % povečanje števila umrlih migrantov pri poskusu prečkanja Sredozemskega morja v primerjavi z istim obdobjem lani (Bačić Selanec 2015, 75). Po podatkih UNHCR (2016a, 13) naj bi v letu 2015 v EU po morju prispelo več kot 820.000 prebežnikov, od tega 673.000 v Grčijo in 142.000 v Italijo. Skoraj 90 % migrantov je plačalo organiziranim kriminalnim združbam in tihotapcem ljudi, da so jih preko morja pripeljali do meja EU. Takšen način vstopa v EU je nezakonit, zato ti migranti ne morejo imeti urejenega statusa (Evropska komisija 2016a).

Mreže za tihotapljenje ljudi med Afriko in Evropo obstajajo že dolgo, a so pod drobnogledom šele od množičnega prihoda prebežnikov. V osnovi gre za profesionalne, zelo dobro organizirane kriminalne združbe, ki so postale pomemben element v množičnih migracijah v EU. Opredelili bi jih lahko kot transnacionalne kriminalne združbe, ki delujejo preko meja. Dejstvo je, da je tihotapljenje nezakonito, tihotapci pa so osredotočeni na dobiček, zato je položaj migranta zelo ranljiv. Poleg tega tihotapci na eni strani uživajo visoko stopnjo moči in begunce pogosto zlorabljajo. Tihotapske poti so običajno izredno nevarne in četudi prebežniki zavračajo nevarne situacije na poti, so vanje pogosto prisiljeni (de Oude 2016).

Odsotnost varnih in zakonitih poti do EU je ključni dejavnik nastanka obsežnega trga, namenjenega tihotapskim storitvam migrantov. Guild in drugi (2017, 12) poudarjajo, da »politika prepovedovanja begunskega gibanja (iz EU in v EU), odsotnost kredibilne priseljske politike, pomanjkanje ustreznih sprejemnih centrov, življenjskih pogojev in priložnosti te storitve samo še povečujejo,« in EU svetujejo, naj se izogne dodatnemu omejevanju pogojev za združevanje družin ali pridobitev subsidiarne zaščite, saj bodo v nasprotnem primeru ta trend samo še spodbudili. Navedeno potrjuje tudi dejstvo, da do leta 1990 skorajda ni bilo zaslediti utopitev migrantov na morju. Dogajati so se začele šele po uvedbi obveznih viz, kazni za prevoznike in ostalih majhnih ukrepov, ki so povzročili, da so se migranti začeli posluževati nezakonitih in nevarnih potovanj pod vodstvom tihotapcev in trgovcev z ljudmi (Guild in drugi 2015a, 9).

4.2 Odziv EU na krizo

4.2.1 Od začetne ignorance do prvih odzivov

Kot že omenjeno, se je begunska kriza začela nekaj let pred nastopom vrhunca krize v drugi polovici leta 2015. Čeprav so begunci že takrat umirali na poti do EU, pa javnost in voditelji EU tragedijam na morju niso posvečali posebne pozornosti. Izjemi sta bili le tragediji na Lampedusi v marcu 2014, ko je umrlo več kot 500 migrantov, in na obali Libije v aprilu 2015, ko se je potopila ladja z več kot 800 migranti (Finch 2015, 230). Navkljub tragedijam je politični odziv obsegal le manjše kratkoročne in predvsem obrambne ukrepe, ki niso prinesli pozitivnih rezultatov. Septembra 2015 pa je prišlo do pomembnega in, kot trdi Finch (2015), celo prvinskega preobrata. V medijih se je pojavila fotografija triletnega dečka z imenom Aylan Kurdi, katerega naplavljeno truplo je ležalo na turški obali. Fotografija je hipoma zaokrožila po svetovnih medijih in vzbudila močna čustva milijonov ljudi po svetu. Emocionalen šok, sprožen z eno samo fotografijo, je korenito spremenil celoten pogled javnosti na krizo in moralno paralizirano EU postavil na noge. Javnost je beguncem po svetu začela izrekati množično dobrodošlico, ta reakcija pa je neizogibno sprožila odziv tudi v političnih vodah. EU in države članice so morale začeti ukrepati, ustrezen odziv pa je zahteval kombinacijo »toplega srca in hladne glave« (Finch 2015, 231).

Tu ni šlo le za krizo števil, temveč zlasti za krizo solidarnosti, je situacijo opisal takratni generalni sekretar Združenih narodov Ban Ki Moon (UNCHR 2016a, 5). EU je bila soočena z

dvema velikima izzivoma: kako preprečiti nevarna potovanja in tveganje življenj beguncev, ki iščejo mednarodno zaščito v EU, ter kako porazdeliti pripadajočo odgovornost med države članice (Guild in drugi 2015a). Poleg tega pa je samo upravljanje begunske krize zahtevalo premik iz humanitarnih k dolgoročnim razvojnim vprašanjem, vključno z integracijo beguncev v družbeno in ekonomsko sfero držav gostiteljic (OECD 2016, 154). V zagovarjanju humanitarnega pristopa do begunske krize so ključno vlogo odigrali mediji, a pri tem niso zanemarili niti varnostnega vidika krize. Posledično so bili že v začetnem obdobju odzivanja na krizo, tako na nacionalni kot EU ravni, opazni dejavniki in akterji, ki so dajali prednost humanitarnemu načinu odzivanja ter tisti, ki so se nagibali k »sekuratizaciji« begunske krize. Prvi so pri svojem zagovarjanju izhajali iz dejstva, da je tako velik porast števila beguncev, ki želijo vstopiti v EU, posledica prisiljenih migracij, povzročenih zaradi nestabilnosti na Blžnjem vzhodu, drugi pa so se sklicevali na predpostavko, da gre v večini za ekonomske migrante ali celo potencialne teroriste, za katere v EU ni prostora (Jakešević in Tatalović 2016).

Pomembnejši sestanek Sveta na to temo se je zgodil 23. aprila 2015 in Komisija je bila pozvana, da v okviru EU pripravi usklajen akcijski načrt z namenom preprečevanja izgube življenj na morju. V ta namen naj okrepi prisotnost pomorskih sil v Sredozemlju in se bori proti tihotapcem in trgovcem migrantov. Svet je poudaril tudi pomembnost preprečevanja nezakonitih migracij in krepitev solidarnosti ter odgovornosti držav članic. Le nekaj dni zatem je tudi Parlament podprl predlagano iniciativo ter sprejel resolucijo, kjer EU in države članice poziva, naj »nadgradijo obstoječe sodelovanje v okviru Skupnega evropskega azilnega sistema in naredijo vse, kar je možno, da preprečijo nadaljnjo izgubo življenj na morju« (Bačić Selanec 2015, 75). Z naraščanjem razsežnosti krize je vsem vpletenim akterjem postalo jasno, da gre za skupen evropski izziv, ki ga morajo EU in države članice nasloviti skupaj, pri tem pa upoštevati kolektivno odgovornost znotraj EU in tudi svoje nacionalne dolžnosti. Zdelo se je, da do tedaj potreba po skupnem evropskem odgovoru še nikoli ni bila tako nujna. Prav tako je bilo izrednega pomena, da je odgovor spoštoval pravila mednarodnega prava, ki je vključen in potrjen v pravnem redu EU, Listini EU o temeljnih pravicah ter ostalih pogodbah EU (Guild in drugi 2015b).

4.2.2 Evropski migracijski načrt

Odzivu EK na migracijske pritiske sta kmalu sledila Svet in Parlament, ki sta kot temelj spoprijemanja EU z begunsko krizo 13. maja 2015 sprejela evropski migracijski načrt (glej

Slike 4.1, 4.2 in 4.3). Slednji predstavlja pomemben sistem ukrepov EU, ki, v snovanju jasne in usklajene skupne politike o migracijah, v ospredje postavlja nov, bolj evropski pristop. Povedano drugače, postavljen je bil usklajen akcijski načrt na ravni EU, osnovan na načelih solidarnosti in skupne odgovornosti. Načrt je bil predstavljen kot edini učinkoviti način, s katerim EU rešuje nastalo krizo in hkrati upošteva mednarodne ter etične obveznosti do prebežnikov (Bačić Selanec 2015, 76). Po besedah EK (2015a) agenda združuje kratkoročne ukrepe, ki jih mora EU sprejeti takoj, z dolgoročnim ciljem vzpostavitve usklajenega in celovitega pristopa, ki izkorišča prednosti migracij in sočasno ponuja rešitve za bodoče migracijske izzive. Med primarne kratkoročne ukrepe in cilje je EK uvrstila zaščito migrantov v stiski ter predstavila načrt za takojšnje ukrepanje. Med drugim se je zavezala, da bo EU še naprej nudila varno zavetje prebežnikom, hkrati pa bo ostala odprta in privlačna za nadarjene študente, raziskovalce in delavce. V načrtu je tudi večkrat izpostavila, da se zaradi težavnosti situacije prav nobena država ne more sama uspešno spopasti s tem izzivom, temveč je obvezno usklajeno sodelovanje vseh institucij EU, držav članic, mednarodnih organizacij, civilne družbe, lokalnih oblasti in tretjih držav. V želji po doseganju zadanih ciljev se zavzame za uporabo vseh politik in razpoložljivih orodij, naveže pa se tudi na nujnost združevanja notranje in zunanje politike.

EMA, ki so jo potrdili Svet, Parlament in države članice, temelji na štirih stebrih ter obsega štiri skupine ukrepov, ki jih bomo predstavili v nadaljevanju (Evropska komisija 2015a):

1. **Reševanje življenj in varovanje zunanjih mej:** prva skupina ukrepov si prizadeva za zaščito migrantov v stiski, boljše upravljanje zunanjih meja EU in večjo učinkovitost prehajanja meja, pri vsem tem pa izpostavlja potrebo po solidarnosti do najbolj obremenjenih držav članic.
2. **Zmanjševanje pobud za nedovoljene migracije:** ta skupina se osredotoča na naslavljanje temeljnih vzrokov, ki povzročajo nezakonite migracije, onemogočenje kriminalnih tihotapskih in trgovskih mrež ter natančno opredelitev akcij, s katerimi bodo dosegli bolj učinkovito izvajanje praks vračanja nezakonitih migrantov.
3. **Močnejša skupna azilna politika:** cilj tretje skupine ukrepov je izboljšanje obstoječega skupnega azilnega sistema EU, ki se je v začetku begunske krize izkazal za neustreznega. Konkretno se ti ukrepi nanašajo na uvedbo kvot za interno

premestitev beguncev, revizijo Dublinskega sistema in doslednejše izvajanje dogovorjenih pravil za azil.

4. **Razvijanje nove politike o zakonitih migracijah:** zadnja skupina ukrepov je zastavljena dolgoročno in usmerjena v prihodnost upravljanja migracij v EU. V svojem bistvu izpostavlja potrebo po nadgradnji obstoječe migracijske politike, ki mora postati bolj privlačna za tujo delovno silo, saj bo evropska ekonomija, zaradi slabih demografskih trendov, vse bolj odvisna od nje. Predvsem pa zagovarja mehanizme, s katerimi bi zakonitim migrantom olajšala vstop v EU in obenem lažje in hitreje priznala kompetence, pridobljene v tujini. Ta skupina ukrepov ni neposredno povezana z begunsko krizo in ne rešuje problemov, nastalih zaradi množičnih migracijskih pritiskov, zato je v tej nalogi ne bomo podrobneje predstavili in analizirali.

4.2.2.1 Prvi steber ukrepov: reševanje in varovanje

EK je kot neposredni odziv na begunsko krizo sprejela načrt za takojšnje ukrepanje. Ta izpostavlja potrebo po hitrem in odločnem ukrepanju, osredotočeno na reševanje življenj migrantov ter krepitev zunanjih kopenskih in pomorskih meja EU (Evropska komisija, 2015a). Po mnenju Bačić Selanec (2015, 77) se je ta skupina ukrepov izkazala tudi za najbolj učinkovito.

Reševanje življenj in varovanje zunanjih meja EU

Prvi odgovor na krizo so bile pomorske operacije EU v Sredozemskem morju, osredotočene na reševanje življenj na morju, krepitev nadzora na mejah najbolj obremenjenih držav članic in onemogočenje poslovnega modela trgovcev in tihotapcev migrantov. V ta namen je EU trikratno povečala razpoložljiva sredstva ter občutno povečala svoje zmogljivosti in obseg operacij iskanja in reševanja v Sredozemlju, ki jih izvaja Frontex (Evropska komisija, 2015a).

Leta 2013 je pod okriljem Italije že potekala pomorska operacija Mare Nostrum, v novembru 2014 pa jo je nadomestila operacija Triton. Frontex, ki je koordiniral operacijo, je Italiji kot izvajalki nudil dodatno pomoč pri mejnih stražah in tehnično podporo pri iskanju ter reševanju na območju italijanskih in delno tudi malteških teritorialnih voda. Pod taktirko Frontex-a se od leta 2006 dalje izvaja še ena podobna pomorska operacija, imenovana Poseidon. Njeno operativno območje obsega celotno grško mejo s Turčijo in grškimi otoki,

namen pa je zagotavljanje tehnične pomoči Grčiji s cilji izboljšanja mejnega nadzora, zmogljivosti registracije in obravnave migrantov ter reševanja njihovih življenj. Frontex je grškim oblastem pomagal tudi pri vračanju in ponovnem sprejemanju migrantov (Evropska komisija 2016b).

Zagotavljanje humanitarne in razvojne pomoči EU

EU od leta 2014 dalje velja za vodilno mednarodno donatorico za begunce, to vlogo pa namerava še utrditi. V letih 2015 in 2016 je EU obvladovanju begunske krize skupaj namenila več kot 10 milijard evrov iz proračuna EU (Evropska komisija 2016a, 3). Veliko beguncev, ki pridejo v EU, potrebuje osnovne dobrine, kot so čista voda, hrana in bivališče. EU od maja 2016 dalje financira projekte za izpolnjevanje najnujnejših humanitarnih potreb beguncev v Grčiji, obenem pa zagotavlja humanitarno pomoč tudi v Turčiji, Libanonu, Jordaniji in Iraku.

Upravljanje meja EU

Sklad za notranjo varnost državam članicam za obdobje 2014–2020 zagotavlja več kot 2,7 milijarde evrov za vzpostavljanje trdnih in usklajenih zunanjih meja EU (Evropska komisija 2014b, 3). Države članice so zavezane skupnim pravilom o nadzoru mej, a njihovo upravljanje, zaradi številnih sektorskih dokumentov in instrumentov, poteka zelo različno. Pri upravljanju prehajanja meja so države članice operirale s tremi informacijskimi sistemi: prvi, Eurodac, je namenjen upravljanju na področju azila, drugi, vizumski informacijski sistem, služi izdaji vizumov, tretji, schengenski informacijski sistem, pa zagotavlja izmenjavo informacij o osebah in predmetih, ki se navezujejo na predstavljene ukrepe (Evropska komisija 2015a).

EK je med drugim podala tudi pobudo o t. i. pametnih mejah, s katerimi bi poskrbela za boljšo učinkovitost zunanjih mejnih prehodov, enostavnejše prehajanje meja za varnostno preverjene migrante iz tretjih držav in preprečevanje nezakonitega priseljevanja. Zakonodajni predlog o pametnih mejah je aprila 2016 tudi sprejela in ga poslala v obravnavo državam članicam in pristojnim institucijam EU. V njem predlaga uvedbo elektronskega sistema evidence datumov ter krajev vstopa in izstopa državljanov tretjih držav, tistim osebam, ki zaradi posla ali družine pogosto prihajajo v EU, pa želi poenostaviti prehod meja z avtomatiziranim mejnim nadzorom (Evropska komisija 2016c). Predlog do maja letos še ni bil sprejet, saj mu očitajo, da preveč posega v pravico do zasebnosti in zaščite podatkov

posameznika, na drugi strani pa državam članicam prinaša prevelike finančne stroške (Massé 2016).

Nova evropska mejna in obalna straža z večjimi pooblastili

Oktobra 2016 je uradno začela delovati evropska mejna in obalna straža, ki na temeljih Frontex-a in ob sodelovanju pristojnih nacionalnih organov napoveduje boljši nadzor na zunanjih mejah EU, predvsem na področju nezakonitih migracij in čezmejnega kriminala. Nova agencija je močnejša tako iz vidika osebja kot tehnične opreme ter bolje opremljena za soočanje z migracijskimi in posledično varnostnimi izzivi. Njena osrednja vloga je podpora, spremljanje in po potrebi tudi krepitev nacionalnih mejnih straž, osredotoča pa se tudi na zgodnje odkrivanje in odpravljanje pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih mej EU na kopnem in morju. Na tem področju mora, na osnovi rednih ocen tveganja in ranljivosti, zagotavljati izvajanje standardov na mejah EU, v primeru večjih migracijskih valov pa lahko pomaga tudi sosednjim državam izven EU. Agencija ima po novem tudi več pristojnosti pri vračanju migrantov v države izvora, in lahko vodi ter organizira operacije vračanja iz več držav hkrati (Evropska komisija 2016c).

Vzpostavitev »vročih točk«

Komisija je vzpostavila t. i. pristop kritične točke (»hotspot«), v kateri EASO, Frontex in Europol skupaj sodelujejo na terenu z najbolj obremenjenimi državami članicami. Cilj sodelovanja je čim hitrejša identifikacija in registracija novo prispelih migrantov ter odvzem prstnih odtisov. Agencije so se medsebojno dopolnjevale in na ta način skušale izboljšati učinkovitost nadzornega sistema na mejah EU. EASO je pomagal pri hitrejši obdelavi prošenj za azil, Frontex je pomagal usklajevati vračanje migrantov z neurejenim statusom, Europol in Eurojust pa sta državam članicam gostiteljicam pomagala pri preiskavah za uničenje kriminalnih tihotapskih združb (Evropska komisija 2015b). Poleg Italije in Grčije je pomoč pripadala tudi Madžarski in Hrvaški, a sta jo obe zavrnila. Kljub zavrnitvi je EK ocenila, da je pomoč potrebna in jima zato ponudila povečanje zmogljivosti s podporo Skupine za hitro posredovanje na mejah (RABIT), vodene iz strani Frontex-a. Hrvaška in Madžarska sta tako kadar koli imeli možnost zaprositi za takojšnjo pomoč pri varovanju svojih meja.

4.2.2.2 Drugi steber ukrepov: manj pobud za nedovoljene migracije

EK je kot eno izmed prioriternih odzivov EU izpostavila tudi reševanje globalnih vprašanj v zvezi z nastalo krizo. Poudarek je bil na pomembnosti širšega pristopa in tesnega sodelovanja z izvornimi in tranzitnimi državami z glavnim ciljem preprečevanja nevarnih čezmorskih potovanj. Ključni ukrepi, ki jih je EU začela izvajati na mednarodnem območju, so naslavljanje temeljnih vzrokov za razvoj nezakonitih migracij, sodelovanje s tretjimi državami in zagotavljanje mednarodne humanitarne ali finančne pomoči (Bačić Selanec 2015, 80).

Boj proti kriminalnim mrežam tihotapcev – operacija Sophia

Eden prvih odgovorov na begunsko krizo je, poleg reševanja življenj, vključeval boj proti kriminalnim združbam tihotapcev in preprodajalcev migrantov, delujočih v Sredozemlju. V ta namen je Svet 18. maja 2015 prvič uradno ustanovil vojaško operacijo EU, imenovano EUNAVFOR Med. Kasneje so jo preimenovali v operacijo Sophia, delovala pa je pod taktirko SVOP. Njeni osrednji cilji so bili identifikacija, nadzor in usmerjeno ukrepanje proti tihotapskim združbam migrantov. Operacijo sestavljajo štiri faze. Namen prve je bilo vzpostaviti celovito sliko razumevanja aktivnosti in metod, ki se jih poslužujejo tihotapci. Druga faza se osredotoča na vkrcanje, odkrivanje, zaseg in preusmerjanje tihotapskih plovil na odprtem morju ob hkratnem upoštevanju veljavnega mednarodnega prava. V tretji fazi so se aktivnosti operacije razširile in vključevale operativne ukrepe proti tihotapskim plovilom ter z njimi povezana sredstva, za katere obstaja sum, da se uporabljajo za tihotapljenje migrantov znotraj obalnih območij EU. Zadnja, četrta faza pa vključuje umik sil in zaključek operacije. Slednja bi že morala biti zaključena, a je Svet operaciji zadal še dve dodatni nalogi in ji zaradi tega podaljšal mandat do julija letos. Prva podporna naloga je usposabljanje libijske obalne straže in mornarice, saj ocenjuje, da je sodelovanje s tretjimi državami v tej operaciji ključnega pomena. Večine tihotapcev namreč ni v Evropi, tisti, ki jih pridržijo na ladjah v Sredozemlju, pa so običajno zadnji člen v verigi. Druga naloga pa je zagotavljanje podpore pri izvajanju embarga ZN na orožje na odprtem morju ob obalah Libije (Evropska komisija 2016b).

V okviru boja proti kriminalnim mrežam velja omeniti še, da je EU v sodelovanju z evropsko policijsko agencijo Europol februarja 2016 odprla nov center za boj proti tihotapljenju migrantov. Center predstavlja platformo za podporo državam članicam pri izboljševanju izmenjave informacij in upravljanju njihovih informacij, ki jih uporabljajo v boju proti

tihotapljenju migrantov. Poleg tega center omogoča boljše sodelovanje med državami članicami in nenazadnje tudi z mednarodnimi organizacijami ter za to področje pristojnimi državnimi in evropskimi agencijami (Evropska komisija 2016a).

Odprava temeljnih vzrokov za prisilne in nezakonite migracije

EMA napoveduje boj proti človeškemu trpljenju migrantov, ki ga povzročajo izkoriščevalske tihotapske mreže. V tem okviru zagovarja boljšo uporabo svetovne vloge EU in njen širok nabor orodij, s katerimi bo skušala odpraviti temeljne, a globoko zakoreninjene vzroke za množične migracije, ki sicer v večini izhajajo iz globalnih vprašanj. Med slednja uvrsti državljanske vojne, preganjanje, revščino, neenakost, brezposelnost, negotovost in podnebne spremembe ter izpostavi, da je iz tega razloga potrebno migracije obravnavati znotraj področja zunanje politike EU. Komisija kot eno bolj pomembnih vlog pri reševanju svetovnih vprašanj in s tem vzrokov za migracije izpostavlja razvojno sodelovanje in finančno pomoč, znotraj katere bo v obdobju 2014–2020 državam v Afriki, Aziji in Vzhodni Evropi namenila 96,8 milijard evrov (Evropska komisija 2015a).

Vračanje nezakonitih migrantov

Eden izmed prvih ukrepov proti nezakonitim migracijam vključuje dodatne spodbude na področju vračanja migrantov z neurejenim statusom ali tistih, katerih prošnje za azil so bile zavrnjene. Po mnenju Evropske komisije (2015a) delovanje tihotapskih mrež v veliki meri še dodatno spodbuja dejstvo, da države članice izvršijo malo odločb o vrnitvi nezakonitih migrantov. V letu 2013 je bilo uspešno izvršenih le 39,2 % od vseh zavrnjenih prošenj za azil. EK je zato v EMI izpostavila ukrep povečanja deleža vračanja, kar bodo skušali doseči s sodelovanjem s tretjimi državami. Slednje morajo zagotoviti izpolnjevanje mednarodnih obveznosti glede ponovnega sprejema svojih državljanov, ki so v EU prispeli nezakonito. Unija jim bo pri tem pomagala z zagotavljanjem podpore, tudi v obliki krepitev zmogljivosti za upravljanje vračanja, kampanj za informiranje in ozaveščanje ter podpore za ukrepe ponovnega vključevanja. Prvi pilotni projekt so začeli izvajati v Pakistanu in Bangladešu. Na drugi strani EK poziva države članice, da začnejo bolj aktivno uporabljati skupno direktivo o (hitrejšem) vračanju, a v skladu s temeljnimi pravicami in načelom nevračanja. V ta namen je pripravila Priročnik o vračanju s skupnimi smernicami in priporočili, obenem pa je

napovedala, da bo redno spremljala njegovo izvajanje. Države članice so oboje pozitivno sprejele in so izrazile pripravljenost na bolj učinkovito operativno sodelovanje. Kot dodatno pomoč pa jim je EU ponudila novo ustanovljeno Evropsko mejno in obalno stražo, katera jim bo vselej na voljo.

Partnerstvo s tretjimi državami

Junija 2015 je Svet pozval EU, da pospeši sodelovanje s Turčijo in drugimi relevantnimi državami Bližnjega vzhoda, vključujoč Irak, Jordanijo in Libanon. Partnerstvo z državami izvora in tranzita bi vključevalo dvostransko in regionalno sodelovanje na področju migracij, s poudarkom na povečevanju vloge delegacij EU na področju migracij v ključnih državah gostiteljicah (Bačić Selanec 2015, 81). Delegacije, sestavljene iz evropskih migracijskih uradnikov, bi poročale o pomembnejših informacijah in dogodkih v zvezi z migracijami, hkrati pa bi na tehnični in operativni ravni pomagale pri vključevanju področja migracij v razvojno sodelovanje in zagotavljanju usklajenega ukrepanja lokalnih organov ter civilne družbe. Evropska komisija (2015a) kot najboljši primer za okrepitev sodelovanja in politični dialog izpostavi Turčijo, ki gosti največje število beguncev v svetovnem merilu. Z njo je kasneje tudi dosegla dogovor o dvostranskem sodelovanju.

Dogovor s Turčijo

EU in Turčija sta od 15. oktobra 2015 dalje zavezani izvajanju ukrepov iz skupnega akcijskega načrta, ki se je že kmalu pokazal za uspešnega. Turčija je Sircem s statusom začasne zaščite odprla svoj trg dela, uvedla nove vizumske zahteve za vse državljane tretjih držav, njena obalna straža in policija sta okrepili prizadevanja na področju varnosti, vzpostavljena pa je bila tudi okrepljena izmenjava informacij. Poleg tega je EU začela izplačevati 3 milijarde evrov, namenjenih konkretnim projektom za begunce, opazen pa je bil tudi napredek pri vizumski liberalizaciji in pristopnih pogajanjih za vstop Turčije v EU. V začetku marca 2016 se je Turčija strinjala še z hitro vrnitvijo vseh migrantov brez mednarodne zaščite in sprejem tistih, ki so bili prestreženi v turških vodah in niso imeli urejenega statusa. V želji po nadaljnjem, hitrem in odločnem ukrepanju proti nezakonitim migracijam iz Turčije v EU sta partnerici 18. marca 2016 v Bruslju sklenili dogovor, ki je ob spoštovanju prava EU in mednarodnega prava vseboval naslednje dodatne ukrepe (Evropski svet 2016):

- Novi migranti brez urejenega statusa, ki prek Turčije prihajajo na grške otoke od 20. marca dalje, bodo vrnjeni v Turčijo na stroške EU. Pred tem bo vsak migrant posebej registriran in obravnavan v skladu z direktivo o azilnih postopkih in v sodelovanju z UNHCR. Gre za začasen ukrep, ki je po mnenju partneric potreben za prekinitev človeškega trpljenja in ponovno vzpostavitev javnega reda.
- Za vsakega Sirca, vrnjenega v Turčijo zaradi nezakonitega vstopa na grške otoke, bo EU iz Turčije sprejela Sirca, ki ni skušal vstopiti v EU na nedovoljen način.
- Turčija se bo zavzela za preprečevanje odpiranja novih nezakonitih morskih ali kopenskih poti, namenjenih vstopu migrantov iz njenega ozemlja v EU.
- Po opaznem zmanjšanju ali prenehanju nezakonitih prehodov med Turčijo in EU bo slednja aktivirala prostovoljni program humanitarnega sprejema, financiranega iz strani držav članic.
- EU bo pospešila liberalizacijo vizumske ureditve za turške državljane ob pogoju, da Turčija sprejme potrebne ukrepe za izpolnitev preostalih zahtev.
- EU bo pospešila izplačila dogovorjenih treh milijard evrov za projekte, namenjene beguncem v Turčiji in zagotovila financiranje dodatnih projektov za migrante z začasno zaščito. Poleg tega bo do konca leta 2018 Turčiji namenila še dodatna finančna sredstva v vrednosti treh milijard evrov.
- Partnerici se bosta zavzeli za nadgraditev carinske unije, obenem sta potrdili zavezanost pospešenemu nadaljevanju pristopnega procesa za članstvo Turčije v EU.
- EU, države članice in Turčija si bodo skupaj prizadevale za izboljšanje humanitarnih pogojev v Siriji, zlasti na nekaterih območjih blizu turške meje.

Po besedah EU in Turčije je glavni cilj dogovora ustaviti tihotapce, onemogočiti njihovo izkoriščanje migrantov, preprečiti nezakonite migracije iz Turčije v EU, določiti zakonite načine za vstop v EU in na ta način migrantom pokazati, da ogrožanje lastnih življenj ni njihova edina možnost. Partnerici sta se še strinjali, da se bodo vsi dogovorjeni ukrepi spremljali vsak mesec in postopoma nadgrajevali (Evropski svet 2016).

4.2.2.3 Tretji steber ukrepov: močna azilna politika

Prvi odzivi na begunsko krizo so razkrili strukturne pomanjkljivosti skupne evropske azilne politike in njenih razpoložljivih orodij. Da obstajajo resni dvomi v njeno ustreznost, je v načrtu priznala tudi Evropska komisija (2015a) in poudarila potrebo po izboljšavah, še

posebej zaradi pomanjkanja medsebojnega zaupanja med državami članicami. Kot jedro uspešnega soočanja z migracijskimi pritiski je izpostavila jasen, dobro premišljen in usklajen skupek pravil ter ocenila, da je to edini način za vzpostavitev pravičnega, stabilnega in učinkovitega azilnega sistema, ki vzbuja vzajemno zaupanje ter je zmožen odgovoriti na begunsko krizo velikih razsežnosti.

Skladno izvajanje skupnega evropskega azilnega sistema

EK je države članice pozvala k spoštovanju in bolj dosledni uporabi pravil CEAS ter naznanila nov sistematičen postopek spremljanja izvajanja in upoštevanja pravil o azilu. Kmalu zatem je septembra 2015 proti devetnajstim državam članicam sprožila 37 postopkov ugotavljanja kršitev, saj v svojo nacionalno azilno politiko niso vpeljale novo sprejetih direktiv (Bačić Selanec 2015, 83). Nadalje se je obvezala, da bo v sodelovanju z EASO pripravila natančno opredeljene in enostavne kazalnike za izboljšanje standardov za pogoje sprejema in postopke azila ter na ta način okrepila varstvo temeljnih pravic prosilcev za azil. Evropska komisija (2015a) je napovedala tudi boj proti zlorabam CEAS. V EMA poroča, da je bilo leta 2014 zavrnjenih 55 % prošenj za azil, pri čemer je narodnost osebe najpogostejši razlog za zavrnitev, to pa vpliva na počasnejšo zagotovitev hitre pomoči tistim, ki jo potrebujejo. V sklopu tega je predlagala seznam varnih državah izvora, na osnovi katerega bi prosilce za azil iz teh držav obravnavala po hitrem postopku. Na seznam je uvrstila Albanijo, Bosno in Hercegovino, Makedonijo, Kosovo, Črno goro, Srbijo ter Turčijo, a ta do marca letos še ni bil potrjen.

Dublinski sistem – večja delitev odgovornosti med državami članicami

Čeprav je EU skupno azilno politiko začela razvijati leta 1999, pravila nikoli niso bila zasnovana za soočanje s tako množičnimi migracijskimi pritiski. Še posebej problematičen je mehanizem določanja odgovornosti za obravnavo prošenj za azil, saj je leta 2014 pet držav članic obravnavalo 72 % vseh prošenj za azil v EU (Evropska komisija 2015a, 13). Evropska komisija (2016a) je zato predstavila nove revizijske predloge veljavne zakonodaje upoštevajoč sedanje in prihodnje potrebe ter podprla vzpostavitev mreže nacionalnih dublinskih oddelkov. Temeljno načelo ostaja enako, kar pomeni, da morajo iskalci za azil zaprositi v prvi državi članici EU, v katero vstopijo, razen če so njihovi družinski člani drugje. V kolikor je posamezna država članica preobremenjena, se morajo druge države članice solidarnostno odzvati in upoštevati načelo pravične delitve odgovornosti v EU.

Premestitev: odzivanje na veliko število priseljencev znotraj EU

Ob soočanju z množičnimi begunskimi migracijami se je izkazala potreba po vpeljavi začasnega evropskega programa za premestitev prosilcev za azil med države članice. Namen programa je zagotovitev pravične in uravnotežene udeležbe vseh držav članic pri teh skupnih prizadevanjih. Porazdelitveni ključ je po njenem osnovala na objektivnih, merljivih in preverljivih merilih, ki odražajo zmogljivost držav članic za sprejemanje in vključevanje beguncev in bo upošteval merila, kot so BDP (40 %), število prebivalcev (40 %), stopnja brezposelnosti (10 %) ter preteklo število prosilcev za azil in ponovno naseljenih beguncev (10%) (Evropska komisija 2015b). Maja 2015 je Svet odobril premestitev 40.000 migrantov iz Italije in Grčije v druge države članice, septembra istega leta pa je omenjeni program tudi potrdil. Naknadno je sprejel odločitev za premestitev še dodatnih 120.000 migrantov. Država članica prejemnica je tako odgovorna za obravnavo prošnje v skladu z vzpostavljenimi pravili in jamstvi. V kolikor prošnjo odobri, je iskalcu azila zagotovljen status begunca s pravico bivanja v državi članici prejemnici, slednja pa prejme finančno podporo iz strani EU. Po podatkih Evropske komisije (2017c) je bilo do aprila letos premeščenih le 16.340 migrantov.

Ponovna naselitev: skupni pristop k priznanju zaščite razseljenim osebam, ki zaščito potrebujejo

Še pred sprejetjem programa premestitve je Svet julija 2015 sprejel evropski program za ponovno naselitev razseljenih oseb, ki potrebujejo mednarodno zaščito. Upravičenost do slednje ugotavlja UNHCR, Unija pa se je zavezala, da bo tem osebam nudila transfer in jim, v izogib koriščenju tihotapskih storitev kriminalnih mrež, omogočila varen in zakonit način vstopa na svoje ozemlje. Dvoletni program, predlagan iz strani EK in potrjen pri UNHCR, predvideva več kot 22.000 mest za ponovno naselitev ranljivih oseb v državah članicah, financirala pa ga bo EU. Vanj so zajete vse države članice, merila porazdelitve pa so enaka kot pri programu za premestitev (Evropska komisija 2015a). Do aprila letos je bilo ponovno naseljenih 15.492 oseb (Evropska komisija 2017c).

4.2.3 Pregled in stanje izvajanja ukrepov

Vsi ukrepi, ki jih je, kot odgovor na begunsko krizo, predlagala EU, so prikazani na naslednjih straneh (glej Slike 4.1, 4.2 in 4.3). Sledijo si po časovnem zaporedju in hkrati

prikazujejo stanje ukrepa – v kolikor je bil posamezen ukrep sprejet do 3. marca letos, je obarvan z zeleno, v nasprotnem primeru pa z rdečo barvo. Slednja pomeni, da je ukrep v obravnavi pri Parlamentu in/ali državah članicah.

Slika 4.1: Pregled predlaganih in/ali sprejetih ukrepov EU v letu 2015

Datum	Ukrepi EU
27. maj 2015	Potrojitev kapacitet in sredstev za Frontex operacije Triton in Poseidon v letih 2015 in 2016.
	Dodatnih 60 milijonov evrov za izredno financiranje najbolj obremenjenih držav članic.
	Dodatnih 30 milijonov evrov za EU program za regionalni razvoj in zaščito v severni Afriki in območju Afriškega roga v letih 2015 in 2016.
	Program premestitve za premestitev 40.000 oseb iz Italije in Grčije.
	Program ponovne naselitve za ponovno naselitev več kot 20.000 oseb izven območja EU.
	Navodila za države članice o izvajanju pravil EU v zvezi z obveznim odvzemom prstnih odtisov.
	Pristop "vročih točk" v Italiji in Grčiji z uvajanjem podpornih ekip za upravljanje migracij.
	Akcijski načrt EU proti tihotapljenju migrantov.
	Vzpostavitev večnamenskega pilotnega centra v Nigru v sodelovanju z UNHCR.
22. junij 2015	Začetek EUNAVFOR MED operacije Sophia za uničenje poslovnega modela tihotapskih mrež na južnem delu srednjega Mediterana.
9. september 2015	Program premestitve za premestitev dodatnih 120.000 oseb iz Italije, Grčije in drugih prizadetih držav.
	Evropski seznam varnih držav izvora.
	Akcijski načrt EU glede vračanja.
	1,8 milijarde evrov za izredni skrbniški sklad za Afriko in dodatnih 82 milijonov evrov iz strani nacionalnih donatoriev.
	500 milijonov evrov za izredni skrbniški sklad za Sirijo.
23. september 2015	Dodatnih 500 milijonov evrov iz strani držav članic za humanitarno pomoč UNHCR, Svetovnemu programu za hrano in drugim organizacijam.
	Dodatnih 500 milijonov evrov iz strani EU za humanitarno pomoč UNHCR, Svetovnemu programu za hrano in drugim organizacijam.
30. september 2015	Dodatnih 100 milijonov evrov za izredno financiranje najbolj obremenjenih držav članic.
	1,3 milijona evrov za povečanje osebja v agencijah Frontex, EASO in Europol.
8. oktober 2015	Dodatnih 17 milijonov evrov za pomoč Srbiji in Makedoniji.
15. oktober 2015	Dodatnih 900 milijonov evrov za reševanje begunske krize v letu 2016.
	Skupni akcijski načrt EU-Turčija.
12. november 2015	Začetek izrednega skrbniškega sklada za Afriko.
13. november 2015	Dogovor o proračunu EU za 2016 pokaže, da bo vrednost skupnega financiranja begunske krize v 2015 in 2016 znašala skoraj 10 milijard evrov.
24. november 2015	3 milijarde evrov za pomoč beguncem v Turčiji.
10. december 2015	Dodatnih 13 milijonov evrov za humanitarno pomoč beguncem na Zahodnem Balkanu.
15. december 2015	Evropska komisija predlaga vzpostavitev evropske mejne in obalne straže.
	Predlog za prostovoljen humanitarni program s Turčijo za sprejem beguncev.
	Predlog za spremembo kodeksa o schengenskih mejah - zagotovitev sistematičnega nadzora za vstop ali izstop na schengensko območje.
16. december 2015	Izredni skrbniški sklad za Afriko je izvedel prvi paket aktivnosti za preprečevanje temeljnih vzrokov za nezakonite migracije.

Vir: Evropska komisija (2017a).

Slika 4.2: Pregled predlaganih in/ali sprejetih ukrepov EU v letu 2016

Datum	Ukrepi EU
2. marec 2016	Komisija predlaga nov instrument izredne podpore za hitrejše odzivanje na krizo znotraj EU.
4. marec 2016	Komisija predstavi podroben načrt "Nazaj k Schengnu" s konkretnimi koraki za učinkovito upravljanje notranjih in zunanjih meja EU. Začeli so se prvi projekti v okviru sklada za begunce v Turčiji.
6. marec 2016	Frontex in NATO skleneta prvi dogovor o načinu sodelovanja na Egejskem morju.
15. marec 2016	Komisija naznani 445 milijonov evrov humanitarne pomoči za sirske krizo.
18. marec 2016	Sklenjen je dogovor EU-Turčija za odpravo poslovnega modela tihotapcev in zagotovitev alternativne poti migrantom brez tveganja življenj.
21. marec 2016	Predlog Komisije, da na 54.000 razpoložljivih mest za premestitev preseli sirske begunce iz Turčije v EU.
6. april 2016	Komisija predstavi popravljen predlog za "vstop-izstop" sistem, namenjen pospeševanju in krepitevi mejnih nadzornih procedur za nedržavljanje EU.
19. april 2016	Komisija začne prve projekte v okviru instrumenta za izredno podporo za izboljšanje stanj za begunce v Grčiji.
26. april 2016	Komisija predlaga nov pristop za boljšo podporo razseljenih oseb skozi njene zunanje aktivnosti.
4. maj 2016	Komisija predstavi prvi paket ukrepov za reformo skupnega evropskega azilnega sistema: dublinski sistem, EURODAC in EU agencija za azil.
	Nadaljnji koraki za povečanje začasnih mejnih kontrol: predlog Komisije za podaljšanje nadzora na določenih schengenskih mejah za maksimalno 6 mesecev.
	Komisija predlaga odpravo vizumskih zahtev za državljane Turčije takoj, ko bodo turške oblasti izpolnile zahteve iz načrta vizumske liberalizacije.
7. junij 2016	Komisija predstavi paket o zakonitih migracijah.
	Komisija predstavi akcijski načrt o integraciji.
	Komisija predstavi okvir partnerstva s tretjimi državami o migracijah.
20. junij 2016	Svet za zunanje zadeve podaljša mandat EUNAVFOR MED operaciji Sophia do 27. julija 2017 in ji zada dve dodatni nalogi: usposabljanje libijskih obalnih straž in mornarice ter podpora ZN pri izvajanju embarga na orožje.
22. junij 2016	Dodelitev 200 milijonov evrov iz EU sklada za Sirijo za pomoč enemu milijonu beguncev v Turčiji, Jordaniji in Libanonu.
28. junij 2016	Evropski svet potrdi okvir partnerstva za migracije, predlagan iz strani Komisije.
30. junij 2016	Komisija predlaga okvirni proračun za leto 2017, kjer 5,2 milijona evrov nameni ukrepom za krepitev zunanjih meja in naslavljanje begunske krize.
13. julij 2016	Komisija predstavi drugi paket ukrepov za reformo skupnega evropskega azilnega sistema: predpis o azilnih procedurah, predpis o kvalifikaciji, direktiva o sprejemnih pogojih, okvir za ponovno naselitev v EU.
10. september 2016	Dodatnih 115 milijonov evrov izredne pomoči za begunce v Grčiji. Do tega dne je bilo iz tega naslova namenjenih 198 milijonov evrov finančne pomoči.
19. september 2016	ZN sprejme iniciativo "Globalni kompakt" za begunce in migracije, ki jo podpira EU.
2. oktober 2016	EU in Afganistan se dogovorita o "skupni poti proti migracijskim vprašanjem" z namenom, da skupaj naslovita izzive, povezane z nezakonitimi migracijami.
6. oktober 2016	Začetek delovanja evropske mejne in obalne straže.
13. oktober 2016	Sprejet je evropski potovalni dokument za vračanje za pospešitev vračanja državljanov tretjih držav, ki v EU bivajo nezakonito.
18. oktober 2016	V skrbniški sklad za Afriko je dodanih 500 milijonov evrov iz rezervnega sklada za razvoj. Do tega je bilo iz strani Komisije podeljene skoraj 2,4 milijarde evrov finančne pomoči.
25. oktober 2016	Komisija predlaga podaljšanje notranjih mejnih kontrol za omejeno obdobje treh mesecev.
6. december 2016	139 milijonov evrov je bilo dodeljenih skrbniškemu skladu za sirske begunce in njihove gostujoče skupnosti v Libanonu. Del pomoči je bil namenjen boljši stabilnosti v Iraku.
8. december 2016	Nazaj k Dublinu: Komisija določi proces postopnega nadaljevanja transferjev v Grčijo.
december 2016	Novi prispevki iz strani držav članic za izredni skrbniški sklad za Afriko: skupaj sedaj 2,55 milijarde evrov (Komisija je financirala 2,4 milijarde evrov, države članice pa 152 milijonov evrov).

Vir: Evropska komisija (2017a).

Slika 4.3: Pregled predlaganih in/ali sprejetih ukrepov EU v letu 2017

Datum	Ukrepi EU
25. januar 2017	Komisija predlaga dodatne aktivnosti za boljše upravljanje migracij na srednji mediteranski poti.
	Nazaj k Schengnu: Komisija predlaga Svetu EU, da državam članicam dovoli ohranjanje začasnih kontrol za nadaljnje tri mesece.
februar 2017	Oprema za begunce v Turčiji: 270 milijonov evrov za izobraževanje 70.000 sirskih begunskih otrok; 2,2 milijarde evrov od predvidenih treh je bilo dodeljenih za 2016/2017.
3. februar 2017	Voditelji EU in nacionalnih vlad se strinjajo o nizu aktivnosti za naslavljanje migracijskih valov na celotni srednje mediteranski poti.
1. marec 2017	Komisija predstavi novi akcijski načrt o vračanju in predloge za učinkovitejše izvajanje procedur vračanja.

Vir: Evropska komisija (2017a).

4.2.4 Finančni odziv na krizo

Zagotavljanje finančnih sredstev je zagotovo eden glavnih odzivov EU na begunsko krizo in predstavlja pomemben instrument sodelovanja EU s tretjimi državami na področju migracij, azila in meja. Za to področje EU je značilna raznolikost in razpršenost skladov ter programov, saj za finančnimi instrumenti stojijo različni akterji z različnimi prioritetami. Prepoznavanje slednjih je tako oteženo, zaradi hitrih finančnih spodbud v času krize pa je izziv še večji. Kmalu po pojavu krize so bili vzpostavljeni novi finančni instrumenti, med katerimi izstopata predvsem izredni skrbniški sklad EU za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za nedovoljene migracije in razseljevanje v Afriki ter sklad za zagotovitev objektov za begunce v Turčiji (den Hertog 2016). Cilj financiranja na področju migracij se od razvojnega pristopa vse bolj premika v smer odprave temeljnih vzrokov in pogojevanja. Pristop temeljnih vzrokov se osredotoča na omejevanje nezakonitih migracij, pristop pogojevanja pa temelji na sodelovanju EU s tretjimi državami na področju upravljanja mej in ponovnega sprejema. Slednje se lahko EU tudi maščuje, saj »tretje države migracije vse bolj vidijo kot sredstvo za pridobivanje financiranja iz strani EU« (den Hertog 2016, 2). V tem okviru se zdi nujno, da EU okrepi spremljanje, vrednotenje in revizijo porabe svojih finančnih sredstev.

EU je za soočanje z migracijskimi pritiski od leta 2015 do marca 2017 namenila 17,7 milijard evrov (Evropska komisija 2017b, 1), kar le še utrjuje njen status vodilne donatorice za begunce. To daje občutek, da želi EU krizo izriniti iz svojega območja in jo zadržati v tretjih državah. Tudi sicer se zdi, da je povečanje financiranja v prvi vrsti povezano z zagotavljanjem varnosti znotraj EU. Po ugotovitvah den Hertoga (2016) se na množične migracije se vse

pogosteje gleda skozi prizmo varnostne grožnje, to pa potrjujejo tudi glavni ukrepi, ki so večinoma usmerjeni v krepitev mejnih straž in boj proti nezakonitim migracijam in tihotapcem. Tudi »zunanj« ukrepi EU, povezani s financiranjem tretjih držav, služijo predvsem zagotavljanju evropske notranje varnosti, saj je njihov primarni cilj preprečevanje migracijskih tokov v EU ter spodbujanje vračanja in ponovnega sprejemanja migrantov.

5 ANALIZA ODZIVA EU NA BEGUNSKO KRIZO

Begunska kriza ni bila nobeno presenečenje, ravno nasprotno. Poleg tega je EU že imela izkušnje z množičnimi migracijskimi tokovi, zato je bilo upravičeno pričakovati, da so se EU in države članice nanjo ustrezno pripravile in se opremile z usklajenimi rešitvami za doseg kratkoročnih in dolgoročnih učinkov. V tem poglavju bom analizirala smiselnost in učinkovitost predlaganih in sprejetih ukrepov ter ocenila, ali so kot celota ustrezno odgovorili na krizo. Zanimalo me bo tudi, ali so bili ukrepi EU namenjeni pokrivanju varnostnega vidika krize ali je prevladal humanitarni vidik.

Lahko bi rekli, da je bil vrhunec množičnih migracij v drugi polovici leta 2015 prava preizkušnja za CEAS, obenem pa je testiral enotnost in solidarnost EU ter pripadnost načelu skupne odgovornosti med državami članicami (UNCHR 2016a). V javnosti, strokovnih in tudi političnih krogih velja splošno prepričanje, da begunska kriza ni stvar posameznih ali najbolj obremenjenih držav članic, temveč zadeva celotno Unijo. To izhodišče že v osnovi, tako Bagdonas (2015, 11), izpostavlja tri pomembne izzive, ki so prišli v ospredje v času soočanja s krizo:

1. Med vrednotami EU in dejanskimi interesi države lahko obstaja navzkrižje, saj spoštovanje teh vrednot ni nujno povezano z boljšim stanjem posamezne države. Evropsko sodišče za človekove pravice je postavilo visoke standarde za zaščito pravic migrantov in iskalcev azila, vsaka država pa nima dovolj kapacitet in finančnih sredstev, da bi jih lahko v celoti upoštevala. Gre torej za dilemo med visokimi, zakonsko obvezujočimi evropskimi vrednotami in materialnimi kapacitetami nacionalnih držav.
2. Geografska lega je igrala ključno vlogo pri obremenitvi držav iz vidika prihodov novih beguncev in migrantov, sledila ji je ekonomska moč posamezne države. Posledica tega je bila, da so bile nekatere države preobremenjene, druge pa krize neposredno sploh niso občutile. To nedvomno vsaj delno pojasni različna stališča o predlaganih ukrepih in njihovem (ne)izvajanju.

3. Unija je določila azilne procedure, zavezujoče kriterije in sprejemne pogoje, njihova aplikacija in samo izvajanje pa je v celoti prepuščeno državam članicam. Posledično smo priča različnim azilnim sistemom med državami članicami. Delna integracija, negotova prihodnost in razhajanja v pogledih na vlogo EU v odnosu z državami članicami so v času krize še bolj izpostavljene dileme in so zato danes predmet pomembnih razprav.

Unija je kot odgovor na begunsko krizo pripravila in izvedla širok nabor pravnih, finančnih in operativnih ukrepov, katerih glavna cilja sta bila upoštevanje dolžnosti reševanja življenj migrantov pri prečkanju Sredozemskega morja in krepitev zunanjih meja EU. Sekundarni cilji, usmerjeni v pomoč najbolj prizadetim državam, pa so si prizadevali spoštovati mednarodne obveznosti in vrednote EU (Bačić Selanec 2015, 109).

5.1 Operacije pod okriljem Frontex-a

Ukrepi s ciljem takojšnje pomoči so v najbolj kritičnih trenutkih krize dosegli svoj namen. Rezultati usklajenih pomorskih operacij so bili hitro vidni, predvsem na področju reševanja življenj. Že kmalu po začetku izvajanja operacij je število umrlih ali pogrešanih migrantov na morju drastično upadlo, stopnja umrljivosti se je v le nekaj mesecih znižala iz 6,2 % na 0,23 % (Bačić Selanec 2015, 77). Po podatkih Evropske komisije (2016b, 1) je bilo od leta 2015 do oktobra 2016 rešenih več kot 400.000 življenj migrantov, onemogočenih je bilo 303 plovil, ki so bila v lasti kriminalnih mrež, italijanske oblasti pa so aretirale 89 tihotapcev. Medtem ko lahko sklenemo, da so bile pomorske operacije uspešne, pa to težko trdimo za kopenske akcije, ki so bile, kot temelj upravljanja množičnih migracij v EU, usmerjene v krepitev zunanjih meja Unije. Kljub povečanju obrambnih, operativnih in finančnih zmogljivosti agencije Frontex, do sedaj še ni bilo opaziti kakšnih boljših rezultatov. Prej nasprotno – kopenske akcije, koordinirane iz strani Frontex-a, so se izkazale za več ali manj neučinkovite, saj niso uspele ustaviti oziroma olajšati vstopanja beguncev v EU. Poleg tega niso rešile kompleksnih težav, s katerimi so se države članice soočale pri registraciji in obdelavi novo prispelih beguncev (Bačić Selanec 2015, 79). Miltner (2015, 222) pojasni, da osrednja pomanjkljivost Frontex-a leži v njegovi dvojni vlogi, ki je razpeta med spoštovanjem človekovih pravic na eni strani in pristojnostjo omejevanja ter nadziranja migracij na drugi. Zaradi tega Frontex-u ne uspe ustvariti nekega povezanega sistema, ki bi bil sposoben omogočiti praktično vodenje tistih, ki izvajajo operacije. Ravno nezmožnost celovitega

usklajevanja nasprotujočih si pravic in obveznosti pa ostaja glavni razlog za nadaljevanje kršenja človekovih pravic v času krize.

5.2 Operacija Sophia pod okriljem SVOP

V osnovi je bil SVOP ustanovljen kot orodje za krizno upravljanje na območjih v bližini EU, a se večinoma osredotoča na reševanje težav z nizko stopnjo tveganja in krajšim mandatom (de Oude 2016). Kot tak je bil konceptualno in operativno ločen od ostalih političnih ukrepov, ki naslavlja notranja varnostna vprašanja, kot so terorizem, organiziran kriminal ali nezakonite migracije. V Lizbonski pogodbi je sicer v členu 43.1 določeno, da lahko SVOP sodeluje v boju proti terorizmu, vključno s podpiranjem tretjih držav, ki se borijo proti terorizmu na svojem ozemlju (Tardy 2015). Glede na to, da begunska kriza predstavlja humanitarno krizo v sosednjih državah EU in da vključuje notranjo ter zunanjo varnostno grožnjo, pa je bilo sodelovanje SVOP v krizi povsem upravičeno, če ne celo nujno. A operacija Sophia, ki jo je izvajal, ni prinesla zelenih rezultatov. Razlog za neuspeh bi lahko bila nejasno zastavljena strategija. Poleg tega še vedno ostaja pomislek, ali je ta vojaška operacija sploh primerna za reševanje begunske krize, saj namesto temeljnih vzrokov odpravlja simptome krize. V praksi tudi ni bila namenjena ustvarjanju stabilnosti na kriznih območjih ali preprečevanju migracijskih tokov, temveč se je osredotočala na boj proti tihotapskim mrežam (de Oude 2016). Ne glede na vse, je operacija Sophia pokazala svoj potencial, a zdi se, da kriza takšnih razsežnosti presega zmogljivosti SVOP. Nenazadnje ni zanemarljivo, da je SVOP povsem odvisen od angažmaja držav članic in mu zato manjka jasna dolgoročna strategija. Kot pozitivno velja omeniti posebnost operacije, da je SVOP približala mejam EU. Takšen trend bi se lahko, zaradi nestabilnosti v okolici EU, nadaljeval tudi v prihodnje. Operacija je tudi pokazala, da v okvirih reševanja krize upravičeno obstaja splošna potreba po obrambi in varovanju mej. Tardy (2015) še dodatno izpostavi, da gre za prvo operacijo, ki je uspešno združila notranji in zunanji varnostni vidik ter dokazala, da so lahko notranja varnost in družbene spremembe delno obravnavane tudi z izvajanjem aktivnosti zunaj meja EU. To pa predstavlja pomemben kvalitativen premik v varnostni in obrambni držbi EU.

5.3 Dogovor EU–Turčija

Begunska kriza je ustvarila izjemno priložnost za spremembo dinamike odnosa EU–Turčija. Dejstvo, da gre za največjo tranzitno državo in največjo gostiteljico beguncev obenem, je Turčiji prineslo veliko prednost in neizmerno pogajalsko moč. EU bi v primeru nedogovora nedvomno plačala višjo ceno, zato se je bila pripravljena podrediti turškim zahtevam in podvojiti višino finančne pomoči, odpreti kar pet poglavij v pristopnem procesu za članstvo v EU ter odobriti liberalizacijo vizumov, ki je 75 milijonom Turkov omogočila prehod v EU brez večjih zapletov. Krumm (2015) in Watanabe (2016) se strinjata, da je Turčija v pogajanjih opravila odlično delo in zadostila številnim svojim interesom, zadnja pa še dodaja, da lahko Turčija še dodatno izkoristi nastalo situacijo in z upoštevanjem dogovora precej izboljša svoj ugled v EU, ki ji je v zadnjih letih močno upadel. EU je namreč trenutno preveč osredotočena na reševanje krize, zato turškemu nedemokratskemu načinu vladanja ne posveča veliko pozornosti. Tudi EU je z dogovorom dosegla svoj glavni cilj, da ustavi množične nezakonite migracije v EU in migrante zadrži izven meja EU. Oktobra 2015 je v EU prispelo povprečno 7.000 migrantov na dan, do konca maja 2015 pa se je število zmanjšalo na le 47 oseb na dan (UNHCR 2016b, 8).

5.4 Krepitev meja s ponovno uvedbo začasnih mejnih kontrol

V želji po upočasnitvi gibanja ali ustavitvi nezakonitih prehajanj med notranjimi mejami EU so nekatere države schengenskega območja sprejele nujne ukrepe, ki so razdvojile tako javnost kot politične akterje. Osem schengenskih držav (Nemčija, Avstrija, Slovenija, Švedska, Nizozemska, Norveška, Francija in Malta) je v času vrhunca krize ponovno uvedlo začasne mejne kontrole, ki so ponekod aktualne še danes. Nekatere države so s ciljem zaščite svojih meja celo postavile žičnate ograje. Madžarska jo je postavila po celotni meji z Romunijo, Srbijo in Hrvaško, Slovenija na meji s Hrvaško in Bolgarija na meji s Turčijo. Medtem ko so žičnate ograje v javnosti sprožile velik val ogorčenja, pa je Schengenski sporazum vselej omogočal možnost ponovne uvedbe začasnih mejnih kontrol, a z nekaterimi omejitvami. V njem je določeno, da jo lahko država ponovno uvede le v primeru resne varnostne grožnje, prvotno za obdobje 30 dni ali za toliko časa, kolikor traja ogroženost. Šest držav je kot glavni razlog navedlo grožnjo varnosti in javnemu redu, ki izhaja iz pomanjkljivosti pri upravljanju zunanjih meja. Francija, ki je novembra 2015 doživela teroristični napad v Parizu, in Malta, pa sta odločitev sprejeli zaradi varnostnih razlogov, povezanih z javnimi dogodki (Watanabe 2016, 34). Omenjene razloge so države podkrepile še

z dodatnimi, med katere spada nepravilčen sistem delitve bremena in pojasnile, da bodo ravnale enostransko vse dokler se ne zagotovi enakomerna porazdelitev iskalcev azila. Nekatere so zahtevale še zaprtje balkanske poti. Pogosto je bilo tudi slišati, da tovrstni ukrep služi registraciji in popisu migrantov, saj se to na prvih točkah vstopa v EU ni redno izvajalo (Guild in drugi 2017). Ponovna uvedba začasnih mejnih kontrol je med drugim sprožila pomisleke o učinkovitosti schengenskega sistema in vzbudila vprašanja o zaželenosti »brezmejne« EU, s tem pa razdvojila poglede na to, kako izboljšati upravljanje meja EU. Medtem ko lahko krepitev zunanjih meja EU in s tem ublažitev pritiska pomaga sistemu preživeti, pa vse pogostejše začasne uvedbe kontrol namigujejo na potrebo po kompromisu glede nadaljnjega izvajanja schengenskega območja (Watanabe 2016, 34).

5.5 Izvajanje azilne politike

Tretji steber ukrepov se je nanašal predvsem na izvajanje CEAS, ki se je izkazala za najšibkejši člen v soočanju z begunsko krizo. Vsi vpleteni akterji so izrazili resne dvome v njeno ustreznost, še več – številni so opozarjali na njene vsebinske pomanjkljivosti. Ko gre za obravnavanje množičnih begunskih pritiskov, pa je njeno izvajanje še toliko bolj sporno. Glavni problem predstavlja dublinsko pravilo, ki je bilo v okviru azilnega sistema postavljeno kot temelj operativnega reševanja krize. Namesto upoštevanja načela skupne delitve odgovornosti je bila celotna odgovornost za obravnavo prošenj za azil in zagotovitev mednarodne zaščite preložena na države članice prvega vstopa, torej tiste, ki ležijo na zunanjih mejah EU (Bačić Selanec 2015, 95). Glavna težava dublinska sistema je, da nikoli ni bil predviden za izvajanje v krizah takšnih razsežnosti, zato je bilo reševanje izziva že v začetku obsojeno na neuspeh (Guild in drugi 2017). Njegova neprimernost je hitro postala zelo očitna. Breme držav je bilo nesorazmerno razporejeno, najbolj obremenjeni državi Grčija in Italija sta v kratkem času zapolnili vse azilne kapacitete. To je sprožilo sekundarna gibanja, kar je dublinski sistem v osnovi želel preprečiti. Veliko potencialnih iskalcev azila je načrtovalo nadaljevanje poti do severnoevropskih držav, kot sta Nemčija in Švedska, ki nista bili tako strogi pri izvajanju azilne politike. V duhu solidarnosti in prepoznavanju pomanjkljivosti dublinskega sistema sta ti dve državi kršili temeljno pravilo ter jih sprejeli. Takrat pa je bil sprejet tudi dogovor o premestitvi 40.000 in naknadno še 120.000 iskalcev azila v obdobju dveh let (Watanabe 2016, 35). Komisija je, sočasno z navedbo zahteve za upoštevanje dublinskega pravila, najbolj obremenjenim članicam ponudila tudi pomoč, kar preseneča v negativnem smislu, saj to nakazuje, da premestitvenih ukrepov ne zaznava kot

skupno rešitev, temveč kot pomoč sicer odgovornim državam članicam (Bačić Selanec 2015, 100). Kot da begunski problem kar naenkrat ni več evropski, temveč nacionalni. Čeprav je v načrtu sama priznala, da v izrednih razmerah nobena država članica ne more enostransko odgovoriti na krizo in biti pri tem uspešna, temveč je potreben skupen, solidarnosten evropski pristop (Evropska komisija 2015a).

Dublinsko pravilo znotraj CEAS ni edino, ki omogoča dodelitev odgovornosti državam članic za obravnavno prošelj za azil in zagotovitev mednarodne zaščite beguncev. V primeru kriznih situacij lahko EU predlaga izvajanje direktive o začasni zaščiti, ki temelji na načelu solidarnosti in tako odgovornost za zaščito beguncev enakomerno preloži na vse države članice. Na tem mestu se skupaj z Bačić Selanec (2015, 104–105) upravičeno sprašujemo, zakaj EK državam članicam nikoli ni naložila izvajanja omenjene direktive, saj ta, v primeru množičnih migracij, prinaša številne prednosti v primerjavi z dublinskim pravilom. Pod okriljem začasne zaščite bi bile vse države članice enako odgovorne za reševanje azilnih prošelj, begunci pa bi bili na boljšem, saj bi jim bil takoj ob vstopu dodeljen začasen status (brez obvezne prijave za azil v državi prvega vstopa). Poleg tega bi vsi prebežniki na ozemlje EU vstopili na zakonit način, manj bi bilo zlorab azilnega sistema, pa tudi obseg tokov bi bil manjši. Sistem začasne zaščite se namreč podeli le beguncem iz najbolj problematičnih kriznih žarišč, kar bi številne odvrnilo od poskusa vstopa v EU. Še bolj čudi dejstvo, da direktiva začasne zaščite v EU še nikoli ni bila aktivirana. Leta 2011 je Italija, zaradi množičnih prihodov libijskih beguncev, na Svet naslovila uradno prošnjo za dovoljenje o njenem izvajanju, a jo je ta zavrnil z obrazložitvijo, da v situaciji z omejenih številom migracij ne vidijo potrebe po tem.

V okviru azilne politike lahko zaključimo, da je bilo njeno izvajanje postavljeno v napačen pravni okvir in da razlog za slabo upravljanje azilnega postopka v času krize leži ravno v tej točki. Ker je EU zagovarjala dublinski sistem, tudi ni bila uspešna v zagotavljanju učinkovitih in delujočih rešitev za države članice, ki so se spopadale z neustavljivimi pritiski prihajajočih beguncev. Majhen del držav je tako prevzel skoraj celotno breme EU. Na ta način je EU države članice prisilila v enostransko ravnanje, čeprav jim je sprva ravno to odsvetovala. S tem pa jim je še posredno dovolila, da sledijo svojim lastnim političnim interesom. Večina držav članic se je umaknila, nekatere pa so sistematično zapirale svoje meje in na njih gradile žičnate ograje (Bačić Selanec 2015, 109). Guild in drugi še dodajo (2017, 12), da EU nikoli ni imela resnega namena za aktiviranje direktive začasne zaščite, Bačić Selanec (2015, 106) pa

si takšno odločitev razlaga povsem politično – da je dublinski sistem za EU manj škodljiv, saj lahko krivdo, v primeru slabega izvajanja, preloži na odgovorne članice.

5.6 Humanitarni in/ali varnostni vidik ukrepanja

EU in države članice so že večkrat priznale in dokazale podporo moralni, humanitarni in praktični zavezanosti zagotavljanja zaščite beguncev na svojem območju. To se je izkazalo tudi v primeru begunske krize, ko so odprli vrata beguncem in se zavzeli za njihovo bolj varno ter zakonito pot do EU območja. V soočanju s krizo je Unija zagotovila daleč največ finančnih sredstev, v večini namenjenih humanitarni in razvojni pomoči beguncem, poleg tega pa je še vedno aktivno vpeta v iskanje političnih rešitev za odpravo vojne v Siriji in konfliktov v ostalih državah Bližnjega vzhoda (Guild in drugi 2017). Vse to prinaša pozitivno spremembo v odzivanju na begunsko krizo, saj so bili v zgodovini begunskih kriz skoraj vsi odzivi ekskluzivno usmerjeni na simptome problema in ne na vzroke (Hakovirta 1993, 43).

Na splošno lahko rečemo, da je EU v svojem odzivu na krizo v humanitarnem smislu resnično naredila več kot kateri koli drugi vpliven akter v zahodnem svetu (Bačić Selanec 2009, 110). Na drugi strani pa bolj poglobljen pogled na vsebino ukrepov vzbuja občutek, da EU pod pretvezo humanitarnosti predvsem skrbi za svojo lastno varnost. Precej očitno se to izkaže v luči ukrepa premestitve migrantov v države članice, katerega program so slednje v večini potrdile, zataknilo pa se je pri njegovi realizaciji (Guild in drugi 2017). Štiri države članice (Avstrija, Danska, Madžarska in Poljska) so izvajanje programa zavrnilo, ostale pa so večinoma premestile le majhno število migrantov (Evropska komisija 2017c). Na podlagi dogovora o premestitvi, ki so ga sprejele države članice, so zavrnitve premestitev seveda dovoljene, a le v primeru, da migranti predstavljajo varnostno grožnjo javnosti, javnemu redu oziroma državnim varnostim. Slednje je bil tudi najpogosteje naveden razlog, problematično pa je, da ga številne države članice niso utemeljile ali pa je bila obrazložitev pomanjkljiva (Guild in drugi 2017).

Zdi se, da se varnostna dimenzija krize skriva v večini sprejetih ukrepih. Najočiteje se razkrije ob ponovni uvedbi začasnih mejnih kontrol, najbolj pa se skriva za finančnimi spodbudami in podporo, ki jo EU namenja tretjim državam, ki gostijo begunce. Dober primer je dogovor med EU in Turčijo, kjer je prva ugodila zahtevam druge in kar podvojila finančno pomoč, samo da begunci ostajajo izven meja EU. Več kot očitno se ponavlja zgodovinski vzorec, ko je Zahod državam, ki so gostile begunce iz nekdanje Jugoslavije, nudil finančno,

tehnično in strokovno pomoč. Vse s skritim namenom, da begunce zadržijo izven meja EU in odgovornost zanje prenesejo na drugo državo. Banjac (2009) to dobro ponazori s frazo »trdnjava Evropa«, ki navsezadnje morda le ni tako nedolžna. »Meje stare celine so zamišljene kot branik, znotraj katerega je stabilno okolje. Znotraj so ljudje varni, vendar hkrati vedo, da ves čas, ko so znotraj, to pomeni, da obstaja tudi nekaj zunaj. Slednje je tisto, kar preži, kar vedno obdaja trdnjavo, česar ni mogoče odstraniti ne glede na to, kako močno si tisti, ki so notri, to želijo« (Banjac 2009, 93). Primerjavo nadalje aplicira na področje migracij, kjer lahko stanje postane tako nevzdržno, da migrantom uspe načeti vzpostavljen red v notranjosti, to pa se jim maščuje z zaostrovanjem samega jedra. Ti vsakodnevni prihodi napovedujejo počasno sesutje idile tistih znotraj, zato migranti zanje predstavljajo eksces, nevarnost in celo grožnjo. Strinjamo se lahko tudi z igro dvojnosti, ki jo izpostavi Banjac (2009, 91). V tej igri migrant ne predstavlja le grožnje, temveč državljane EU poziva tudi k strpnosti, sočutju in spoštovanju. Ta izključujoča dvopolnost med težnjo po pomoči migrantom na eni strani in sočasni zahtevi po postavitvi dodatnih ovir na drugi je lahko ogledalo ukrepanja EU v begunski krizi. Na eni strani spoštuje priseljence in se hkrati zaveda priložnosti, ki jo prinašajo za gospodarski in ekonomski razvoj, na drugi strani pa jim želi na vse načine preprečiti vstop na svoje ozemlje.

5.7 Decentralizacija EU kot posledica slabega upravljanja krize

Reševanje množičnih migracijskih tokov na osnovi dublinskega pravila in ostale nekonsistentnosti v migracijski in azilni politiki so namesto enotnega odgovora povzročile ravno nasprotno. Države članice so se zelo različne odzivale na begunsko situacijo in oblikovale celo nasprotujoče si politike in ukrepe. Države, izbrane kot končne destinacije, so begunce potrpežljivo in spoštljivo sprejemale (večinoma Nemčija, Avstrija in Skandinavske države). Transitne države (Makedonija, Srbija in Hrvaška) so beguncem nudile varen prehod skozi njihovo ozemlje. Problematične države pa so se s postavljanjem tehničnih ovir, uporabo vojaškega osebja in spreminjanjem svojih predpisov ter zakonodaj (Slovenija, Madžarska, Češka, Poljska, Slovaška) upirale prežehi nevarnosti. To le še potrjuje ugotovitve o dvopolnosti dojemanja begunske krize, ki se dogaja tudi na nacionalni ravni. Dilema med suvereno pravico vsake države po varovanju in nadzorovanju svojih meja ter humanitarno obvezo o zaščiti prebežnikov, je v času krize še kako aktualna – ne le na političnem prizorišču, temveč tudi v javnosti (Jakešević in Tatalović 2016, 1254).

Ugotovitev, da so obstoječi pravni okvirji EU otežili reševanje krize in kot taki niso primerni za zagotavljanje dolgotrajne zaščite, je v svoji analizi potrdil tudi UNHCR (2016a). Enostransko izvajanje ukrepov na strani držav članic in uvajanje strožjih omejitev za vstop na njihovo ozemlje se zdi povsem logična posledica neusklajenosti in nepravilnosti CEAS-a. V času vrhunca krize je bilo tako zaznati povečan nadzor na mejah držav, nekaj pa jih je tudi zaostriło zakonodajo glede pogojev vstopa do azilnih sistemov in uvedlo omejitve glede združevanja družine. Begunska kriza je razkrila tudi kompleksnost odnosov med EU in državami na balkanski poti, saj EU ni uspelo oblikovati skupnega pristopa in sprejeti usklajenih rešitev. Posledično je vsaka država razvila svoj pristop in pri tem upoštevala le lastne nacionalne interese (Jakešević in Tatalović 2016, 1261). Glavni akter upravljanja krize tako ni bila EU, ki bi morala prevzeti vlogo koordinatorja držav članic, temveč je njena medla vloga pripeljala do polarizacije držav članic, ki so se z vsakim dnem bolj oddaljevale od EU, ki se sicer skuša v javnosti predstaviti kot vse bolj povezana entiteta (Bačić Selanec 2015, 110).

Takšna odločitev EU negativno preseneča in vzbuja začudenje, zakaj je EU ravnala na tak način, saj je v EMA vendarle sama zapisala, da med državami članicami čuti pomanjkanje vzajemnega zaupanja, za kar naj bi bila kriva fragmentacija azilnega sistema. Nadalje izpostavi, da ima sedaj izvrstno priložnost, da skozi ukrepe proti begunski krizi med seboj poveže vse države članice in končno uveljavi skupna pravila, ki jih bodo članice samozavestno spoštovale (Evropska komisija 2015a). Z napačnimi odločitvami pa je Unija dosegla ravno nasprotno – EU je po novem še bolj razdrobljena, države članice so izgubile večino zaupanja, tudi želja po vzajemnem sodelovanju je splahnela. To med drugim potrjuje dejstvo, da je le ena država članica prevzela skoraj dve tretjini bremena celotne EU. Tega Unija, kot povezovalni člen med državami članicami, nikakor ne bi smela dopustiti, zato lahko sedaj upravičeno govorimo o največji identitetni krizi EU.

6 SKLEP

EU se zaveda izzivov, ki jih prinaša negotova prihodnost. Kriznih žarišč v njeni bližini je vse več, s tem pa želi na njeno ozemlje vstopiti vse več migrantov in beguncev, potrebnih mednarodne zaščite in pomoči. Migracijski pritiski so preprosto preveliki, da bi jih lahko rešila ena sama država, zato je skrajni čas, da vse države članice stopijo skupaj in na temeljih spoštovanja človekovih pravic in svoboščin pripravijo celovit in usklajen načrt za učinkovito odzivanje na migracijske pritiske, ki še prihajajo. Za države članice, ki so si med seboj v ekonomskem, kulturnem, socialnem in tudi političnem pogledu precej različne, pa to vsekakor ni enostavna naloga. In ravno tu nastopi vloga EU. Kot supranacionalna skupnost oz. entiteta mora znati povezovati in upoštevati razlike med narodi, a mora hkrati znati vzpostaviti avtoriteto, ko je to potrebno. Seveda mora biti tudi pravična, skrbeti mora za enakomerno porazdelitev bremen med vse vpletene, predvsem pa mora vzbujati zaupanje – v svoj sistem, politike, zakonodajo, pravila in sposobnost. EU si že desetletja prizadeva zgraditi, ohranjati in nadgrajevati svojo skupnost. Pod svoje okrilje vključuje vse več področij, zadnja leta pa intenzivno dela tudi na razvoju CEAS. Vanjo se trudi vpeljati enotne standarde, predvsem pa doseči več sodelovanja in solidarnosti med državami članicami. Tudi s partnerskimi državami zunaj EU se je začela povezovati, kar je pomemben premik EU v naslavljanju prisiljenih migracij. Slednjih namreč ni pametno le umirjati, temveč predvsem preprečevati – to pa se lahko rešuje le s sodelovanjem z državami izvora in tudi tretjimi državami, ki gostijo večino beguncev. Za ta začetni korak si EU zasluži pohvalo, vprašanje pa je, kako uspešna je bila pri drugih vidikih reševanja krize.

Znotraj širokega nabora ukrepov (glej Slike 4.1., 4.2. in 4.3.) si je EU postavila tri glavne cilje, usmerjene v takojšnje učinke. Ti so reševanje življenj migrantov in beguncev na morju, boj proti tihotapskim mrežam ter krepitev zunanjih meja EU. Prvi prvem je ukrepala prek pomorskih akcij, ki jih je upravljal Frontex, in bila pri tem uspešna. Stopnja umrlih migrantov in beguncev na morju se je drastično zmanjšala, iz 6,2 % na 0,23 % v le nekaj mesecih (Bačić Selanec 2015, 77). Za doseg drugega cilja je EU zadožila SVOP, ki sicer do tedaj še nikoli ni deloval znotraj območja EU. Ta je v okviru operacije Sophia skušal ustaviti in razbiti poslovni model tihotapskih mrež, ki spodbuja nezakonite migracije, a mu ni ravno uspelo. To vsekakor meče slabo luč na SVOP, saj je bil v svojem bistvu oblikovan z namenom

zagotavljanja varnosti, kar pomeni, da je odpovedal ravno tam, kjer bi moral biti najbolj učinkovit. Razlog za njegovo odpoved bi lahko bila nejasna strategija, možno pa je tudi, da je operacija presegala same zmožnosti SVOP-a. Ne glede na to, pa še vedno velja izpostaviti njegov potencial, ki ga lahko izkoristi za reševanje bodočih kriz. Preko Sophie se je namreč notranja varnost EU prvič zagotavljala zunaj njenih meja, to pa prinaša pomembno novost v varnostni in obrambni politiki EU. Tega dosežka nikakor ne gre zanemariti, zato lahko v okviru drugega cilja zaključimo, da je bil delno dosežen. Predstavlja predvsem dober začetek, ima pa še precej možnosti za izboljšavo. Pri tretjem cilju, ki bi moral olajšati vstop migrantov in beguncev na njeno ozemlje, pa je EU povsem spodletelo. Pregled CEAS je razkril, da se je EU premišljeno lotila njegove nadgradnje in pripravila celovito strategijo reševanja potencialnih azilnih vprašanj. Pri tem je tudi sledila evropskim vrednotam in upoštevala temeljne človekove pravice ter potrebo po zaščiti oseb v stiski. Teoretično ji zato ne moremo nič očitati, zataknilo pa se je pri sami izvedbi. Kljub vzpostavitvi t. i. vročih točk vstopa v najbolj obremenjenih državah, v katerih so sodelovali EASO, Frontex in Europol, so se težave z registracijo in identifikacijo novo prispelih migrantov in beguncev kar stopnjevale. Razlog bi lahko bilo slabo vodenje iz strani Frontex-a, ki ni uspel povezati vseh akterjev, vpletenih v reševanje tega problema. To lahko izhaja iz njegove dvojne vloge, ki je razpeta med obvezo po spoštovanju človekovih pravic na eni in dolžnostjo omejevanja migracij na drugi strani. Namesto razbremenjenosti vstopanja je bil rezultat še večji kaos z vse bolj počasnimi in oteženimi procesi.

Poleg rešitev za takojšnje ukrepanje je EU zastavila še bolj strateške in tudi dolgoročno usmerjene cilje, predvsem z namenom krepitve skupne migracijske in azilne politike. A bolj ko se poglobljamo v njihovo realizacijo, bolj se nam zdi, da spremljamo učinek snežne kepe. Slabo izvajanje registracije in popisa na točkah vstopa je namreč vodilo v krepitev notranjih meja EU, kar je prvič zamajalo temelje Schengenskega sporazuma. Osem držav članic je v želji po ustavitvi nezakonitih prehajanj med njihovimi mejami uvedločasne mejne kontrole, nekatere pa so šle še korak dlje in postavile žičnate ograje. Prvotno humanitarni ukrepi so se postopoma vse bolj sprevrčali v varnostne, medla EU pa je hitro izgubljala svojo povezovalno in nadzorno moč. Poleg tega je EU naredila usodno napako, ko je državam članicam zapovedala, naj azilno politiko v času begunske krize izvajajo na podlagi dublinskega pravila, čeprav nikoli ni bil predviden za reševanje kriz takšnega obsega. S tem se je EU zavestno odpovedala temeljnemu načelu skupne delitve odgovornosti in izgubila svojo kredibilnost. Vsa leta prizadevanja za trdno in usklajeno sodelovanje, vsa zagovarjanja

skupnega evropskega duha so padla na tej točki. Problem je v njenih očeh postal nacionalni, pritiski migrantov so se krepili, zato so države članice zadevo vzele v svoje roke in ravnale v skladu z lastnimi, nacionalnimi interesi. Rezultat je bila preobremenjenost držav na zunanjih mejah EU, nekatere so še naprej pospešeno postavljale ovire na svojih mejah, spet druge, ki so imele ugodnejšo geografsko lego, so si zatiskale oči pred problemom, peščica pa je predstavljala svetlo izjemo in je v duhu solidarnosti sprejemala vse bolj utrujene migrante in begunce.

Odgovor na raziskovalno vprašanje, ali se je EU uspešno odzvala na krizo in ali je znala povezati države članice ter jih ustrezno voditi pri izvajanju rešitev, je negativen. EU kot odločilni akter v reševanju begunske krize, ni opravila svoje naloge. Še več, bolj ko se je izgubljala v svoji povezovalni in nadzorni vlogi, bolj je negirala ključne vrednote, ki jih je vsa leta združevanja EU izpostavljala. Resda je njen akcijski migracijski načrt s predlogi ukrepov za odzivanje na krizo v osnovi dober in premišljen, problematično pa je njegovo izvajanje in vodenje. EU se je sicer samega odzivanja na ta pereč izziv lotila celostno in zajela vsa pomembnejša področja ukrepanja – od reševanja življenj, boja proti nezakonitim migracijam, naslavljanja temeljnih vzrokov, ki povzročajo migracije do povezovanja s tretjimi državami in močnejše azilne politike, a ji je spodletelo ravno tam, kjer bi najmanj pričakovali – na področju zagotavljanja varnosti in azilne politike. Pri slednji je negativno presenetila, ko je vsa pravila in načela, ki jih je uvajala v okviru CEAS, ovrгла s tem, ko je dala prednost dublinskemu pravilu. To je še posebej zanimivo, saj dublinska uredba vsebuje alternativni sistem, tj. direktivo o začasni zaščiti, ki je bila sprejeta ravno z namenom reševanja kriznih situacij. Z njeno aktivacijo v času najbolj množičnih migracij bi si morale vse države članice solidarnostno deliti odgovornost glede zaščite beguncev, slednji pa bi na ozemlje EU vstopili zakonito. Upoštevajoč to lahko upravičeno sklepamo, da bi bila begunska kriza ob izvajanju sistema začasne zaščite precej bolj obvladljiva, EU pa bi se pokazala kot sposoben in zaupanja vreden partner, ki se zna hitro prilagajati različnim situacijam in stoji za tem, kar zagovarja v svojih politikah in javnosti. Nasprotno pa lahko sedaj trdimo, da je EU s svojim odzivom na begunsko krizo prej postala del problema kot rešitve. Poleg tega ne moremo mimo občutka, da EU v vsem svojem dosedanjem delu ni ustvarila dovolj moči, da bi njen sistem kot celota ustrezno deloval.

V magistrski nalogi me je tudi zanimalo, ali je EU v svojem odzivanju na begunsko krizo dala prednost humanitarni ali varnostni noti. EU nedvomno uživa status vodilne donatorice za begunce. S svojimi skrbniški skladi podpira različne programe za begunce in tretje države

gostiteljice. Tudi z odpiranjem svojih vrat beguncem in zavzetostjo za varne ter zakonite poti do svojega ozemlja je pokazala, da ji ni mar in da še vedno stoji za vrednotami, na katerih je bila ustanovljena. Globlji vpogled v vse sprejete ukrepe (glej Slike 4.1, 4.2 in 4.3), način izvajanja le teh in upoštevanje njenih preteklih praks v zvezi z reševanjem podobnih situacij pa kljub temu vzbujata dvom v njeno iskreno humanitarno držo. Nenazadnje se množične migracije že več let povezujejo z nevarnostjo in so od razmaha terorizma dalje vse bolj sprejete kot vir konflikta ter grožnja nacionalni, pa tudi kulturni, socialni in ekonomski varnosti. Zdi se, da za humanitarnostjo EU stoji predvsem skrb za lastno varnost. To potrjujejo uvedbe začasnih mejnih kontrol, težave in nestrinjanja glede programa premestitve beguncev pa tudi velike finančne spodbude tretjim državam, še posebej Turčiji, ki je izpogajala kar dvojno vrednost v primerjavi s prvotno predlagano višino finančne pomoči. Vse to daje slutiti, da želi EU izriniti množične migracije iz svojega območja ter migrante in begunce zadržati v državah zunaj njenih meja, s tem pa odgovornost in skrbništvo zanje preložiti na tretje države. Zaključimo lahko, da je imela begunska kriza sprva izrazito humanitarno noto, ki pa se je postopoma prevesila v varnostno grožnjo. To potrjujejo tudi ukrepi EU, ki so v prvi vrsti naslavljali humanitarni vidik krize, s povečevanjem njenega obsega in težav, ki jih je le ta povzročila, pa so nedvomno prevladala varnostna vprašanja.

7 LITERATURA

1. Bačić, Nika. 2012. Asylum Policy in Europe – The Competences of the European Union and Inefficiency of the Dublin System. V *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 8, ur. Eleanor Sharpston, 41–76. Dostopno prek: <http://www.cyelpl.com/index.php/cyelpl/article/view/149/92> (15. april 2017).
2. Bačić Selanec, Nika. 2015. A Critique of EU Refugee Crisis Management: On Law, Policy and Decentralisation. V *Croatian Yearbook of European Law and Policy* 15, ur. Tamara Perišin in Iris Goldner Lang, 73–114. Dostopno prek: <http://www.cyelpl.com/index.php/cyelpl/article/view/230/139> (15. april 2017).
3. Bagdonas, Ažuolas. 2015. The EU migration crisis and the Baltic security. *Journal on Baltic Security* 1 (2): 7–27.
4. Banjac, Marinko. 2009. (Ne)zaželeni sosed: Grožnja in varnost v diskurzu evropske imigracijske politike. *Časopis za kritiko znanosti* 37 (235/236): 90–101 (11. februar 2017).
5. Bundy, Colin. 2016. Migrants, refugees, history and precedents. *Forced Migration Review* (51): 5–6.
6. de Oude, Carmen. 2016. *The application of the CSDP framework on the current EU refugee crisis*. Magistrsko delo, Enschede: Faculty of behavioural, management and social sciences. Dostopno prek: http://essay.utwente.nl/69733/1/De%20Oude_MA_BMS.pdf (15. april 2017).
7. den Boer, Monica. 2011. Policing Schengen. V *A Threat Against Europe?*, ur. J. Peter Burgess in Serge Gutwirth, 191–195. Brussels: VUBPRESS Brussels University Press.
8. den Hertog, Leonhard. 2016 *Money Talks: Mapping the funding for EU external migration policy*. CEPS Paper in Liberty and Security in Europe 95, 15. november.

- Dostopno prek: <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2095%20LdH%20Mapping%20Funding%20final.pdf> (8. februar 2017).
9. EASO in Frontex. 2016. *Praktični vodnik: Dostop do azilnega postopka*. Dostopno prek: <https://bookshop.europa.eu/sl/prakti-ni-vodnik-pbBZ0415715/?CatalogCategoryID=1x6ep2Owkb0AAAE2cZ082d.Z> (16. maj 2017).
10. Edwards, Adrian. 2015. *Pogled UNHCR: "begunec" ali "migrant" – kaj je pravilno?*. Dostopno prek: <http://www.unis.unvienna.org/unis/sl/pressrels/2015/unisinf513.html> (12. maj 2017).
11. Evropska komisija. 2014a. *Meje in varnost*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/brochure-borders-and-security/brochure_borders_and_security_sl.pdf (19. februar 2017).
12. --- 2014b. *Migracije in azil*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/brochure-migration-and-asylum/brochure_asylum_and_migration_sl.pdf (19. februar 2017).
13. --- 2014c. *Skupni evropski azilni sistem*. Dostopno prek: <http://bookshop.europa.eu/sl/skupni-evropski-azilni-sistem-pbDR0413088/?CatalogCategoryID=BT6ep2IxxioAAAEq59tg2UKH> (12. maj 2017).
14. --- 2015a. *Evropska agenda o migracijah*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_sl.pdf (16. april 2017).
15. --- 2015b. *The European Agenda on Migration Glossary, facts and figures*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/e-library/multimedia/infographics/the-european-agenda-on-migration-glossary-facts-and-figures_en (12. maj 2017).
16. --- 2016a. *EU in begunska kriza*. Dostopno prek: <http://publications.europa.eu/webpub/com/factsheets/refugee-crisis/sl/> (19. februar 2017).

17. --- 2016b. *EU operations in the Mediterranean sea*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/20161006/eu_operations_in_the_mediterranean_sea_en.pdf (16. april 2017).
18. --- 2016c. *Proposal for a regulation of the European parliament and of the Council*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/legal-documents/docs/20160406/regulation_proposal_entryexit_system_borders_package_en.pdf (6. maj 2017).
19. --- 2017a. *A European Agenda on Migration – State of Play: March*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_eam_state_of_play_en.pdf (6. maj 2017).
20. --- 2017b. *EU budget for the refugee crisis and improving migration management*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_eu_budget_for_the_refugee_crisis_en.pdf (6. maj 2017).
21. --- 2017c. *Relocation and Resettlement – State of Play: April*. Dostopno prek: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170412_update_of_the_factsheet_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (6. maj 2017).
22. Evropski svet. 2016. *Izjava EU in Turčije – Bruselj, 18. marec*. Dostopno prek: <http://www.consilium.europa.eu/sl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement> (6. maj 2017).
23. Finch, Tim. 2015. Love and management: Reflections on the 2015 refugee crisis. *Juncture* 22 (3): 230–234.
24. *Globalna strategija za zunanjo in varnostno politiko Evropske unije*. 2016. Skupna vizija, enotno ukrepanje: močnejša Evropa. Dostopno prek: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_sl_version.pdf (19. marec 2017).

25. Grizold, Anton. 2002. Nova evropska varnostna arhitektura. V *Nacionalna in mednarodna varnost: Iz obramboslovnih raziskav III*, ur. Marjan Malešič, 14–36. Dostopno prek: <http://knjigarna.fdv.si/s/u/pdf/86.pdf> (5. februar 2017).
26. Grizold, Anton in Bučar Bojko. 2011. Izzivi sodobne varnosti: od nacionalne in mednarodne do človekove varnosti**. *Teorija in praksa* 48 (4): 827–851.
27. Grygiel, Jykub. 2016. Vrnitev evropskih nacionalnih držav. *Revija Global* (december): 24–26.
28. Guild, Elspeth, Cathryn Costello, Madeline Garlick in Violeta Moreno–Lax. 2015a. *Enhancing the Common European Asylum System and Alternatives to Dublin: Study to LIBE committee*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/519234/IPOL_STU%282015%29519234_EN.pdf (8. april 2017).
29. Guild, Elspeth, Cathryn Costello, Madeline Garlick in Violeta Moreno–Lax. 2015b. *The 2015 Refugee Crisis in the European Union*. CEPS Policy Brief, 332. Dostopno prek: https://www.ceps.eu/system/files/CEPS%20PB332%20Refugee%20Crisis%20in%20EU_0.pdf (8. april 2017).
30. Guild, Elspeth, Cathryn Costello in Violeta Moreno–Lax. 2017. *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece*. Dostopno prek: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU\(2017\)583132_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/583132/IPOL_STU(2017)583132_EN.pdf) (8. april 2017).
31. Hakovirta, Harto. 1993. The Global Refugee Problem: A Model and Its Application. *International Political Science Review* 14 (1): 35–57.
32. Horga, Ioan. 2015. Forms of Fragmentation or the European “Border Anxiety”?. *Eurotimes* 20: 109–124.
33. Iklody, Gabor. 2017. The European Union and CSDP – state of affairs. V *Handbook CSDP: the common security and defence policy of the European Union*, ur. Jochen

- Rehrl, 42–45. Dostopno prek: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/handbook_na_csdp_-_3rd_edition_-_jochen_rehrl_federica_mogherini.pdf (12. maj 2017).
34. IOM International Organization for Migration. 2011. *Glossary on Migration: 2nd Edition*. Dostopno prek: <http://www.epim.info/wp-content/uploads/2011/01/iom.pdf> (15. maj 2017).
35. Jakešević, Ružica in Tatalović Siniša. 2016. Securitization (and de–securitization) of the European refugee crisis: Croatia in the regional context. *Teorija in praksa* 53 (5): 1246–1264.
36. Juvan, Jelena. 2016. Evropska (ne)varnost. V *Konvencionalna in hibridna varnost: vzorci (dis)kontinuitete*, ur. Marjan Malešič, 195–213. Ljubljana: Fakulteta za družbene vede.
37. Krumm, Thomas. 2015. The EU–Turkey refugee deal of autumn 2015 as a two–level game. *Alternatives Turkish Journal of International Relations* 14 (4): 20–36.
38. Lahav, Gallya. 2004. *Immigration and Politics in the New Europe: Reinventing Borders*. Cambridge: University Press.
39. Lulle, Aija in Elza Ungure. 2015. Asylum Seekers Crisis in Europe 2015: Debating Spaces of Fear and Security in Latvia. *Journal on Baltic Security* 1 (2): 62–95.
40. Malešič, Marjan. 2000/2001. Varnostna razsežnost begunskega fenomena. *Ujma* 14–15: 224–229.
41. Massé, Estelle. 2016. *EU's 'Smart Borders 2.0' increases risks of surveillance and privacy abuses*. Dostopno prek: <https://www.accessnow.org/smartborders/> (12. maj 2017).
42. Milner, James. 2000. *Sharing the Security Burden: Towards the Convergence of Refugee Protection and State Security* – Working paper 4. Dostopno prek: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/working-paper-series/wp4-sharing-the-security-burden-2000.pdf> (19. februar 2017).

43. Miltner, Barbara. 2015. The Mediteranean Migration Crisis: A Clash of the Titans' Obligations?. *Brown Journal of World Affair XXII* (1): 213–237.
44. Orchard, Cynthia in Andrew Miller. 2014. Protection in Europe for refugees from Syria. *Forced Migration Policy: Briefing* 10. Dostopno prek: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/publications/policy-briefing-series/pb10-protection-europe-refugees-syria-2014.pdf> (28. marec 2017).
45. OECD. 2016. *Perspectives on Global development 2017: International Migration in a Shifting World*. Dostopno prek: http://dx.doi.org/10.1787/persp_glob_dev-2017-en (1. april 2017).
46. Raffaelli, Rosa. 2017. *Politika priseljevanja*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_5.12.3.pdf (12. maj 2017).
47. Sirkeci, Ibrahim. 2017. Turkey's refugees, Syrians and refugees from Turkey: a country of insecurity. *Migration Letters* 14 (1): 127–144.
48. Tardy, Thierry. 2015. *Operation Sophia: Tackling the refugee crisis with military means*. European Union Institute for Security Studies, Brief 30. Dostopno prek: http://www.iss.europa.eu/uploads/media/Brief_30_Operation_Sophia.pdf (8. februar 2017).
49. Troszczyńska–van Genderen, Wanda in Jérôme Legrand. 2017. *Zunanja politika: cilji, instrumenti in dosežki*. Dostopno prek: http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/sl/FTU_6.1.1.pdf (12. maj 2017).
50. UNHCR. 2016a. *Global Trends: Forced displacement in 2015*. Dostopno prek: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html> (6. maj 2017).
51. UNHCR. 2016b. *Regional Refugee and Migrant Response Plan for Europe: January to December 2017*. Dostopno prek: <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/52619> (6. maj 2017).

52. Vegič, Vinko. 2004. Razvoj in nekatere dileme evropske varnostne politike. *Teorija in praksa* 41 (3–4): 586–598.
53. Watanabe, Lisa. 2016. Borderline Practices – Irregular Migration and EU External Relations. V *Strategic trends 2016: Key Developments in Global Affairs*, ur. Oliver Thränert in Martin Zapfe, 29–45. Dostopno prek: <http://www.css.ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/ST2016.pdf> (11. februar 2017).