

Univerza v Ljubljani

Pravna fakulteta

NADZOR ZUNANJIH MEJA EVROPSKE UNIJE IN PRISTOP ŽARIŠČNIH
TOČK

(magistrsko diplomsko delo)

Avtorica: Urša Regvar

Mentor: Prof. dr. Saša Zagorc

Ljubljana, junij 2017

Za vso spodbudo, pomoč, potrpljenje in usmeritev na poti
se zahvaljujem družini, prijateljem in mentorju.

KAZALO

POVZETEK	4
SUMMARY	5
1. UVOD.....	6
2. NADZOR ZUNANJIH MEJA EU	10
2.1. (EVROPSKO) INTEGRIRANO UPRAVLJANJE MEJA.....	12
3. SPLOŠNO O PRISTOPU ŽARIŠČNIH TOČK	16
3.1. PRAVNA UREDITEV	19
3.1.1. UREDBA O EVROPSKI MEJNI IN OBALNI STRAŽI	23
4. IDENTIFIKACIJA, REGISTRACIJA IN ODVZEM PRSTNIH ODTISOV	28
4.1. OMEJEVANJE DOSTOPA DO AZILNEGA POSTOPKA.....	31
4.2. INFORMIRANJE	33
5. AZILNI POSTOPEK.....	35
5.1. VLOGA EASO V GRČIJI.....	37
6. VRAČANJE	41
7. PREMESTITEV	44
8. ZAKLJUČEK.....	46
9. VIRI IN LITERATURA.....	48
9.1. LITERATURA	48
9.2. DOKUMENTI EVROPSKIH INSTITUCIJ.....	51
9.3. PRAVNI VIRI	54
9.4. SODNA PRAKSA.....	55

POVZETEK

V času begunske krize leta 2015 se je v Italiji in Grčiji razvil nov način hitrega upravljanja migracijskih tokov, t. i. pristop žariščnih točk, ki temelji na hitri identifikaciji, registraciji in odvzemu prstnih odtisov migrantov ter njihovi nadaljnji preusmeritvi v azilni postopek, postopek vračanja ali premestitve.

Čeprav je bil pristop zasnovan kot začasni ukrep, ki naj bi se uporabljal, dokler se izredne razmere ne umirijo, je pristop v praksi implementiran kot trajni mehanizem identifikacije in registracije migrantov, s katerim je Evropska unija (v nadaljevanju: EU) dosegla spoštovanje obveznosti identifikacije migrantov s strani Italije in Grčije, že tako najbolj obremenjenih držav članic. Ker v postopkih identifikacije prihaja do hujših kršitev človekovih pravic, oviranja dostopa do azilnega postopka in diskriminacije na podlagi nacionalnosti, je določenim skupinam *de facto* odvzeta pravica do mednarodne zaščite. V postopkih vračanja prihaja do kršitev prepovedi vračanja in kolektivnih izgonov, postopki premestitve pa se v žariščnih točkah v praksi ne izvajajo.

Uporaba pristopa žariščnih točk tako ni razbremenila Italije in Grčije in ni izboljšala položaja migrantov na poti v Evropo. Odprava sistemskih problemov pristopa, ki so v veliki meri posledica pomanjkanja celovite pravne ureditve in politične volje, bi zato morala zajemati pravno ureditev pristopa v enotnem dokumentu in odpravo spornih praks. Ker so izredne razmere, na katere se uporaba pristopa sklicuje, ob spremljanju političnih in socialnih trendov, v veliki meri predvidljive, bi moral biti poudarek pri izvajanju pristopa na zagotavljanju mednarodne zaščite in ne nadzoru zunanjih meja EU.

Žariščne točke, pristop žariščnih točk, identifikacija, registracija, mednarodna zaščita, tujci, človekove pravice, postopek vračanja, premestitev, Uredba 2016/1624.

SUMMARY

During the refugee crisis in 2015 a new approach of swift migration management developed in Italy and Greece, the so called hotspot approach. The basis of the approach is swift identification, registration and fingerprinting of the incoming migrants for the purpose of redirecting them either to the asylum procedure, returns procedure or relocation procedure.

Although designed as a temporary measure, used only until the emergency situation settles down, the approach is implemented as a permanent mechanism for identification and registration of migrants which helped the European union (hereinafter: the EU) achieve compliance from Italy and Greece, already the most burdened states, with their obligation to identify all incoming migrants. Serious human rights violations, obstruction of access to the asylum procedure and discrimination based on nationality occur during the identification process depriving certain groups of migrants of their right to asylum. Violations of the principle of *non-refoulement* and prohibition of collective expulsions occur during the returns procedures, while relocation procedures are not carried out in the hotspots.

The use of the hotspot approach did not relieve the pressure on Italy and Greece nor improve the position of migrants coming to Europe. Systematic problems are largely the result of lack of legal framework and political will and should therefore be addressed with a unified regulation and the end of controversial practices. Since the emergency situation, on which the approach is based, can be largely predicted by observing the current social and political trends the main focus of the approach should be providing international protection instead of control of the EU external borders.

Hotspots, the hotspot approach, identification, registration, international protection, migrants, human rights, returns procedure, relocation, Regulation 2016/1624.

1. UVOD

Zaradi t. i. begunske krize in terorističnih napadov je bil schengenski sistem leta 2015 in 2016 pod velikim pritiskom. Nezmožnost učinkovitega nadzora zunanjih meja in upravljanja begunskega vala ter nepripravljenost držav članic zaprositi za pomoč Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic (v nadaljevanju: Frontex), in ji zagotoviti potrebno osebje ter tehnično opremo, je povzročila ponovno uvedbo kontrol na notranjih mejah nekaterih držav članic. Posledično je Evropska komisija (v nadaljevanju: Komisija) kot odgovor na dogajanje v EU ponovno obudila idejo o deljenem upravljanju evropskih meja v obliki evropske mejne in obalne straže.¹

Idejo o evropski mejni in obalni straži je Komisija prvič uradno predstavila v Agendi o migracijah (v nadaljevanju: Agenda)², političnem dokumentu, v katerem so določene prednostne naloge Evropske unije na področju migracij, mednarodne zaščite in mejne politike.³ Komisija je želela v Agendi združiti ukrepe, ki jih mora sprejeti EU z namenom oblikovanja novega enotnega in celovitega evropskega pristopa, s katerim bi lahko izkoristila prednosti in se soočila z izzivi, povezanimi z migracijami, v skladu z načelom solidarnosti in deljene odgovornosti.⁴ Komisija je v Agendi prvič uradno predstavila tudi nov⁵ pristop žariščnih točk, kot sestavni del načrta hitrega in odločnega odziva EU na povečano število prihodov migrantov v Sredozemlju, ki naj bi ga vzpostavila kot orodje za pomoč najbolj migracijsko obremenjenim državam članicam.⁶

Pristop žariščnih točk se je nekaj mesecev po sprejetju Agende v Italiji in Grčiji tudi uradno začel uporabljati, Komisija pa se je zavezala, da bo sprejela uredbo, s katero naj bi vzpostavila evropsko mejno in obalno stražo ter hkrati uredila pristop žariščnih točk.⁷ S tem namenom je

¹ Rijpma, J. (2016). *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?* Pridobljeno 14. 6. 2017, s [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU\(2016\)556934_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU(2016)556934_EN.pdf).

² European Commission. (13. 5. 2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration, COM(2015) 240.* Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

³ Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D. in Guild, E. (2015). *The EU's Response to the Refugee Crisis. Talking Stock and Setting Policy Priorities.* Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf.

⁴ European Commission. (13. 5. 2015). *A European Agenda on Migration COM(2015) 240.*

⁵ Pristop žariščnih točk se je v praksi razvil in uporabljal pred sprejetjem Agende o migracijah. Prvič je bil opisan v neuradni noti komisarja Avromopoulou Svetu za pravosodje in notranje zadeve 15. 6. 2015.

⁶ Ibidem.

⁷ Ibidem.

bila leta 2015 sprejeta Uredba (EU) 2016/1624⁸ (v nadaljevanju: Uredba o evropski mejni in obalni straži), v kateri je pristop prvič omenjen v pravno zavezujočem dokumentu.⁹

Do sprejetja Uredbe o evropski mejni in obalni straži so bile za izvajanje Uredbe (EU) 2016/399¹⁰ (v nadaljevanju: Schengenski zakonik) odgovorne države članice¹¹, ki so morale z namenom, da se zagotovi učinkovita, visoka in enotna stopnja nadzora, zagotoviti ustrezno osebje in sredstva v zadostnem številu za opravljanje nadzora zunanjih meja EU.¹² To je pomenilo, da so se nekatere države članice zaradi dolžine svojih mej ali njihove geografske lege na migrantski poti v EU soočile z nesorazmernim bremenom.¹³ Zanimivo je stališče generalne pravobranilke Sharpston v zadevi C-490/16, ki se nanaša na neovirano prehajanje meja na zahodnobalkanski poti v času t. i. begunske krize. Po njenem mnenju je obmejna država članica upravičena do tega, da se pri vstopu neregularnih migrantov sklicuje na odstopanje iz točke (c) petega odstavka 6. člena Schengenskega zakonika in dovoli državljanom tretjih držav vstop iz humanitarnih razlogov ali zaradi mednarodnih obveznosti. S tem je njihov vstop, čeprav zanj ne izpolnjujejo pogojev, dejansko dovoljen, pravna podlaga za dovoljenje pa je omenjeni člen Schengenskega zakonika. To dovoljenje se mora po njenem mnenju upoštevati pri presoji prvega odstavka 13. člena Dublinske uredbe, zaradi česar se ne uporabljajo merila za določanje odgovorne države članice iz III. poglavja Dublinske uredbe, ampak mora prošnje za mednarodno zaščito, v skladu s prvim odstavkom 3. člena Dublinske uredbe, obravnavati država članica, v kateri so bile najprej vložene.¹⁴

K razbremenitvi obmejnih držav članic naj bi prispevala vzpostavitev evropske mejne in obalne straže in pristop žariščnih točk. Z vzpostavitvijo evropske mejne in obalne straže naj bi EU naredila prvi korak k postopnemu prenosu pristojnosti in posledično odgovornosti za upravljanje zunanjih meja z držav članic na EU.¹⁵ Težnja po postopnem prenosu pristojnosti se kaže tudi v samem konceptu pristopa žariščnih točk, ki temelji na medagencijskem

⁸ Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži ter spremembi Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2007/2004 in Odločbe Sveta 2005/267/ES, UL L 251, 16. 9. 2016.

⁹ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016). *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf).

¹⁰ Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja, UL L 77, 23. 3. 2016.

¹¹ Rijpma, J. (2016).

¹² 15. člen Schengenskega zakonika.

¹³ Rijpma, J. (2016).

¹⁴ Sklepni predlogi generalne pravobranilke Eleanor Sharpston z dne 8. 6. 2017 v zadevi C-490/16.

¹⁵ Van de Poele, M. in drugi. (2014). *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf.

sodelovanju in zagotavljanju podpore nacionalnim organom držav članic. Pristop žariščnih točk naj bi s sistemom hitre identifikacije in prerazporeditve posameznikov v azilni postopek, postopek vračanja ali postopek premestitve poskrbel za ustrezno delitev bremena med državami članicami in hkrati olajšal pot v EU prihajajočim migrantom.¹⁶ Vendar pa se države članice delitvi bremena močno upirajo¹⁷, kar se kaže v izvajanju nezavezujočega sistema premestitve, s katerim je pristop žariščnih točk tesno povezan. Ker sistem premestitve trenutno nima nobene pravne podlage in je le izraz politične volje¹⁸, bi bilo potrebno sprejeti zavezujoč pravni dokument, ki bi celovito urejal način porazdelitve bremena. Zagotavljanje solidarnosti med državami članicami zahteva tudi prenovo Dublinskega sistema, ki trenutno predstavlja diametralno nasprotje sistemu premestitve, prav tako pa temelji na zmotni predpostavki, da je prosilec za mednarodno zaščito vseeno, katera država obravnava njihovo prošnjo.¹⁹

Pri pisanju magistrske naloge bom izhajala iz teze, da Uredba o evropski mejni in obalni straži ne predstavlja zadostne pravne podlage za delovanje žariščnih točk, njena implementacija pa v praksi ne spoštuje standardov in postopkov prava EU, predvsem Direktive 2013/33/EU²⁰ (v nadaljevanju: Sprejemna direktiva), Direktive 2013/32/EU²¹ (v nadaljevanju: Postopkovna direktiva) in Direktive 2008/115/ES²² (v nadaljevanju: Direktiva o vračanju). Zaradi pomanjkanja celovite pravne ureditve v žariščnih točkah prihaja do arbitrarnega razlikovanja med t. i. ekonomskimi migranti²³ in begunci, oviranja dostopa do azilnega postopka, nezakonitih odvzemov prostosti, kršitev v postopku obravnave prošenj za mednarodno zaščito, kršitve načela *non-refoulement* in kolektivnih vračanj ter neizpolnjevanja zavez držav članic v sistemu premestitve.

¹⁶ European Commission. (13. 5. 2015). *A European Agenda on Migration COM(2015) 240*.

¹⁷ Amnesty International. (2016). *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of Refugee and Migrant Rights*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/en/>.

¹⁸ Capitani, G. (2016). *Hotspot, rights denied*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-hotspots-migrants-italy-220616-en.pdf.

¹⁹ Den Heijer, M., Ripjma J. in Spijkerboer, T. (2016). *Coercion, Prohibition, and Great Expectations. The continuing failure of the Common European Asylum System*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://thomasspijkerboer.eu/wp-content/uploads/2016/03/den-heijer-rijpma-spijkerboer-CMLR-def.pdf>.

²⁰ Prenovljena Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, UL L 180, 29. 6. 2013.

²¹ Prenovljena Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje in odvzem mednarodne zaščite, UL L 180, 29. 6. 2013.

²² Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, UL L 348, 24. 12. 2008.

²³ Termin ekonomski migrant se široko uporablja v dokumentih in komunikaciji evropske komisije ter drugih političnih dokumentih ter javnosti. Ker to ni pravni termin in ni podprt z nobenim pravnim dokumentom, stroka uporablja termin neregularni migrant.

Ker pristop žariščnih točk temelji na že obstoječih zmogljivostih držav članic, vzpostavitev pristopa v nasprotju z njegovim namenom ni razbremenila obmejnih držav članic, ampak povečala njihove obveznosti na področju nadzora meja, nudenju zaščite prosilcem za mednarodno zaščito in preprečevanju vstopa neregularnih migrantov v EU.²⁴ Vendar pa je s tem, ko je pristop žariščnih točk vključen v Uredbo o evropski mejni in obalni straži, poudarek dan na zagotavljanje mejnega nadzora in ne na obveznost zagotavljanja mednarodne zaščite.²⁵

Sistem, ki daje poudarek na nadzoru meje, preceni zmožnost mej, da preprečijo neregularne vstope ali sekundarna gibanja, zaradi česar mejni nadzor ne naslovi glavnih vzrokov migracijskih in begunskih tokov. Ker nadzor mej ne more omejiti begunskega toka, poostrene mejne kontrole večajo humanitarno krizo na zunanjih mejah, zaradi česar se oblikujejo nove težje, daljše in nevarnejše poti v Evropo.²⁶

²⁴ Amnesty International. (2016).

²⁵ Rijpma, J. (2016).

²⁶ Den Heijer, M., Rijpma J. in Spijkerboer, T. (2016).

2. NADZOR ZUNANJJIH MEJA EU

V Pogodbi o EU (v nadaljevanju: PEU) in Pogodbi o delovanju EU (v nadaljevanju: PDEU) je območje svobode, varnosti in pravice brez notranjih meja, na katerem je zagotovljeno prosto gibanje oseb, tesno povezano z ukrepi na področju kontrole zunanjih mej, azila, priseljevanja ter preprečevanja in boja proti kriminalu. EU se je zato poleg ustanovitve območja brez notranjih meja zavezala oblikovati skupno politiko glede azila, priseljevanja in nadzora notranjih meja.²⁷ Unija mora pri oblikovanju skupne politike zagotoviti prehod notranjih meja brez kontrole oseb, kontrolo oseb in učinkovit nadzor pri prehajanju zunanjih meja ter postopno uvedbo integriranega sistema upravljanja zunanjih meja²⁸, ki je bil kot cilj EU prvič zajet v t. i. Laekenski deklaraciji, vendar pa je do sprejetja Lizbonske pogodbe predstavljal bolj politično idejo kot pravno zavezujoč koncept.²⁹

Na ravni EU Schengenski zakonik celovito ureja prehod notranjih meja brez kontrole oseb ter kontrolo oseb in učinkovit nadzor pri prehajanju zunanjih meja po celotnem Schengenskem območju³⁰, pri čemer prepusti nadzor meja in državno organizacijo upravljanja meja državam članicam³¹ ter za urejanje in vodenje operativnega sodelovanja in pomoči med državami članicami v zvezi z nadzorom meje pooblasti Frontex.³² Čeprav Schengenski zakonik predstavlja del skupne mejne politike EU³³, z njim ni bilo vzpostavljeno integrirano upravljanje meja, saj pojem integriranega upravljanja meja ne zajema le nahajanja mejnih kontrol in kontrole oseb, ampak tudi materialni vidik mejnega upravljanja ter delovanje in obseg mejnega nadzora.³⁴

Na materialni vidik upravljanja kontrol se nanaša leta 2016 sprejeta Uredba o evropski mejni in obalni straži³⁵, ki prvič po sprejetju Konvencije o izvajanju Schengenskega sporazuma na zakonodajni ravni postavi okvir za sprejetje ukrepov za postopno uvedbo integriranega

²⁷ Drugi odstavek 3. člena Pogodbe o Evropski uniji in drugi odstavek 67. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije, UL C 202, 7. 6. 2016.

²⁸ Prvi odstavek 77. člena PDEU, točka b in c.

²⁹ Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016). *The new European Border and Coast Guard: yet another »half way« EU reform?* Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/02/The-new-European-Border-and-Coast-Guard-yet-another-%E2%80%9Chalf-way%E2%80%9D-EU-reform.pdf>.

³⁰ Van de Poele, M. in drugi. (2014).

³¹ Rijpma, J. (2016).

³² 19. točka preambule in drugi odstavek 17. člena Schengenskega zakonika.

³³ *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*. (2010). Brussels: European Commission. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://europa.eu/capacity4dev/ibm-eap/document/1-guidelines-integrated-border-management-european-commission-external-cooperation-european>.

³⁴ De Bruycker, P. (2016). *On the Agenda: The Refugee Crisis and European Integration*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://europeanpapers.eu/es/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere_1.pdf.

³⁵ Ibidem.

upravljanja zunanjih meja.³⁶ Cilj Uredbe je bila združitev dokumentov in instrumentov, ki urejajo nadzor zunanjih meja v enoten standard mejnega upravljanja, ki bi urejal vse vidike upravljanja zunanjih meja EU³⁷ tako na nacionalni ravni kot na ravni Unije.³⁸ Uredba tako želi razširiti obstoječe ukrepe z oblikovanjem politike integriranega upravljanja meja, vzpostavitev evropske mejne in obalne straže, spremembo Schengenskega zakonika in povečanjem vloge Frontexa na mejah, v žariščnih točkah, v operacijah iskanja in reševanja ter v operacijah vračanja. Čeprav je glavni namen Uredbe o evropski mejni in obalni straži ureditev upravljanja zunanjih meja, poskuša urediti tudi nekatera vprašanja na področju mednarodne zaščite, migracij in celo notranje in zunanje varnosti.³⁹ Na prvi pogled ambiciozna reforma nadzora zunanjih meja EU pa je le navidezna.⁴⁰ Novoustanovljena evropska mejna in obalna straža v praksi ni sposobna zagotoviti stalne in enotne uporabe prava EU in spoštovanja obveznosti na področju mednarodne zaščite ter ne predstavlja evropske mejne in obalne straže v pravem pomenu besede. Prav tako se ne uspe spopasti z dvema ključnima problemoma: primernimi pogoji za sprejem in azilnim sistemom znotraj EU.⁴¹

³⁶ Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016).

³⁷ European Commission. (13. 5. 2015).

³⁸ 2. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

³⁹ Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016).

⁴⁰ De Bruycker, P. (2016).

⁴¹ Carrera, S. in Den Hertog, L. (2016). *A European Border and Coast Guard: What's in a name?* Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2088%20SC%20and%20LdH%20EBCG.pdf>.

2.1. (EVROPSKO) INTEGRIRANO UPRAVLJANJE MEJA

S sprejeto Uredbo o evropski mejni in obalni straži je Komisija želela združiti različne akte EU, ki urejajo vsak svojo področje, in s tem razviti enoten standard mejnega upravljanja, ki bo urejal vse vidike upravljanja zunanjih meja EU.⁴² Kot enoten standard mejnega upravljanja je Komisija v sprejeti uredbi predstavila evropsko integrirano upravljanje meja, ki naj bi bilo nujna posledica prostega gibanja oseb in temeljni sestavni del območja svobode, varnosti in pravice. Evropsko integrirano upravljanje meja je cilj politike Unije na področju upravljanja zunanjih meja⁴³ in ga je treba ločevati od integriranega sistema upravljanja zunanjih meja, ki naj bi se postopno uvedel v skladu s PEU in PDEU⁴⁴ (v nadaljevanju: Pogodbi).

Integrirano upravljanje meja se nanaša na posodobitev in medagencijsko upravljanje nadzora zunanjih meja v posameznih državah ter povečanje sodelovanja, ter v določeni meri integracije, pri nadzoru meja držav članic EU.⁴⁵ V EU integrirano upravljanje meja temelji na skupni pravni ureditvi, operativnem sodelovanju in finančni solidarnosti držav članic, katerih cilj je zagotoviti notranjo varnost in upravljanje migracijskih tokov z namenom preprečevanja neregularnih migracij, s tem povezanega kriminala in čezmejnega kriminala, ter zagotavljanje nemotenih in hitrih prehodov meja ob polnem spoštovanju temeljnih pravic, vključno s človekovim dostojanstvom in dostopom do mednarodne zaščite. Sistem temelji na štiristopenjskem modelu varovanja dostopa, ki zajema ukrepe v tretjih državah, sodelovanje s sosednjimi državami, nadzor zunanjih meja in ukrepe znotraj območja svobode gibanja, vključno z vračanjem. Vključuje vse ukrepe glede politike, zakonodaje, sodelovanja, porazdelitve bremena, osebja, opreme in tehnologije, ki jih sprejmejo države članice pri medsebojnem sodelovanju ali pri sodelovanju z drugimi akterji, med izvrševanjem štiristopenjskega modela varovanja dostopa ali opravljanjem integrirane analize tveganja.⁴⁶

Evropsko integrirano upravljanje meja je s sprejeto Uredbo o evropski mejni in obalni straži prvič opredeljeno v zavezujočem dokumentu.⁴⁷ Prav tako temelji na štiristopenjskem modelu varovanja dostopa in zajema ukrepe v tretjih državah, kot so ukrepi skupne vizumske politike, ukrepe s sosednjimi tretjimi državami, ukrepe za nadzor zunanjih meja, poleg tega pa še analizo tveganja, ukrepe znotraj schengenskega območja in vračanje.⁴⁸ V skladu z uredbo naj

⁴² European Commission. (13. 5. 2015). *A European Agenda on Migration*, COM(2015) 240.

⁴³ 2. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁴⁴ Drugi odstavek 3. člena PEU ter drugi odstavek 67. člena in drugi odstavek 77. člena PDEU, točka d.

⁴⁵ Koslowski, R. (2006). *Information Technology and Integrated Border Management*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.unhcr.org/4d94850a9.pdf>.

⁴⁶ *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*. (2010).

⁴⁷ De Bruycker, P. (2016).

⁴⁸ 2. in 3. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

bi zagotavljanje evropskega integriranega upravljanja meja, katerega namen je učinkovito upravljanje prehajanja zunanjih meja, vključevalo obravnavanje migracijskih izzivov in groženj na teh mejah, prispevalo k obravnavanju hudih kaznivih dejanj s čezmejno razsežnostjo ter zagotavljanju visoke stopnje notranje varnosti v Uniji. Pri tem se morajo dosledno spoštovati človekove pravice in ohraniti prosto gibanje oseb znotraj Unije.⁴⁹

Obseg evropskega integriranega upravljanja meja oz. področja, ki naj bi bil v skladu z Uredbo o evropski mejni in obalni straži urejen na integriran način⁵⁰, zajema nadzor meja, operacije iskanja in reševanja ljudi v nevarnosti na morju, analize tveganj in analize groženj, sodelovanje med državami članicami, medagencijsko sodelovanje, sodelovanje s tretjimi državami, tehnične in operativne ukrepe, vračanje, uporabo naj sodobnejše tehnologije, mehanizem za nadzor kakovosti in mehanizme solidarnosti.⁵¹

Evropsko integrirano upravljanje meja presenetljivo ne vključuje carinske politike⁵², čeprav je le-ta eden glavnih elementov mejnega nadzora, vključuje pa vračanje, v povezavi z neregularnimi migracijami, in ukrepe na področju notranje in zunanje varnosti. Ne samo da je področje notranje varnosti v Pogodbah urejeno ločeno in ne spada v poglavje skupne politike mejne kontrole, azila in priseljavanja, tudi notranja varnost je v izključni pristojnosti držav članic v skladu z drugim odstavkom 4. člena PEU in 72. člena PDEU. Prav tako predstavlja v Pogodbah poseben sistem izvajanje skupne zunanje in varnostne politike, ki je v razmerju do ostalih pristojnosti Unije popolnoma samostojen. PEU v 40. členu vsebuje celo klavzulo o medsebojnem spoštovanju, po kateri izvajanje skupne zunanje in varnostne politike ne sme vplivati na uporabo postopkov in obseg ostalih dodeljenih pristojnosti Unije in obratno.⁵³ Da izvajanje Uredbe o evropski mejni in obalni straži ne sme vplivati na delitev pristojnosti med Unijo in državami članicami, v skladu s Pogodbama določa tudi sama uredba.⁵⁴

Kljub ločenemu urejanju so v praksi ukrepi notranje in zunanje varnosti močno povezani in zahtevajo povečano vlogo agencij EU, kot so Agencija EU za sodelovanje na področju preprečevanja, odkrivanja in preiskovanja kaznivih dejanj (v nadaljevanju: Europol), Eurojust in Agencija, zato sta notranja in zunanja varnost tudi glavni povod za oblikovanje novega

⁴⁹ 1. člen Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁵⁰ De Bruycker, P. (2016).

⁵¹ 4. člen Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁵² 7. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁵³ Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016).

⁵⁴ 45. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

sistema integriranega upravljanja meja⁵⁵, ta dvojni cilj pa se odraža tudi v sami opredelitvi evropskega integriranega upravljanja meja.⁵⁶

Sama Uredba o evropski mejni in obalni straži v opredelitvi obsega evropskega integriranega upravljanja meja pristopa žariščnih točk izrecno ne omenja⁵⁷, vendar pa delovanje podporne skupine za upravljanje migracij na žariščnih točkah sloni predvsem na tehnični in operativni pomoči, katere okvir je določen v obsegu evropskega integriranega upravljanja meja.⁵⁸

Za učinkovito izvajanje evropskega integriranega upravljanja meja je Uredba o evropski mejni in obalni straži vzpostavila evropsko mejno in obalno stražo⁵⁹, ki jo sestavljajo Evropska agencija za mejno in obalno stražo in nacionalni organi, odgovorni za upravljanje meja, vključno z obalnimi stražami v obsegu, v katerem izvajajo naloge, povezane z nadzorom meja.⁶⁰ Določbe o evropski mejni in obalni straži urejajo institucionalni vidik upravljanja meja na evropski in nacionalni ravni.⁶¹

Sprejeta Uredba o evropski mejni in obalni straži je nadomestila ustanovno uredbo Frontexa⁶² in ga, z namenom razširiti njegove naloge in s tem povezanih sprememb, preimenovala v Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo (v nadaljevanju: Agencija). Pri tem že sama uredba poudari, da se Agencija uradno še naprej navaja kot Frontex, prav tako pa je ostala ista pravna oseba s polno kontinuiteto vseh njegovih dejavnosti in postopkov.⁶³ Namen preobrazbe Frontexa⁶⁴ v Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo je bil odpraviti omejitve, zaradi katerih se je bil po mnenju Komisije nezmožen učinkovito soočiti s t. i. begunsko krizo.⁶⁵

Ker tehnično in operativno strategijo za evropsko integrirano upravljanje oblikuje Agencija⁶⁶, obseg evropskega integriranega upravljanja meja pa je širok, so se razširile materialne in teritorialne pristojnosti Agencije, katere aktivnosti se sedaj nanašajo tudi na področje

⁵⁵ Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016).

⁵⁶ De Bruycker, P. (2016).

⁵⁷ 4. člen Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁵⁸ Četrty odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁵⁹ 1. člen Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁶⁰ Prvi odstavek 3. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁶¹ De Bruycker, P. (2016).

⁶² Uredba Sveta (ES) št. 2007/2004 z dne 26. oktobra 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske Unije, UL L 349, 25. 11. 2004.

⁶³ 11. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁶⁴ V magistrski nalogi se kljub temu kratica Frontex nanaša na agencijo, ustanovljeno z Uredbo Sveta (ES) št. 2007/2004, medtem ko se kratica Agencija nanaša na novoustanovljeno Agencijo za evropsko mejno in obalno stražo.

⁶⁵ European Commission. (2015). *A European Border and Coast Guard Factsheet*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf.

⁶⁶ Drugi odstavek 3. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

preprečevanja čezmejnega kriminala in ukrepov znotraj območja prostega gibanja.⁶⁷ Vendar pa naloge Agencije, zajete v Uredbi o evropski mejni in obalni straži⁶⁸, ne ustrezajo razširitvi njenih pristojnosti. Uredba namreč občutno okrepi vlogo Agencije na področju upravljanja migracij, ne opredeli pa njenih konkretnih nalog na področju notranje varnosti ali znotraj območja prostega gibanja ali njenih pristojnosti na področju zaznavanja, preprečevanja in preiskovanja čezmejnega kriminala.⁶⁹ Prav tako uredba razširjenih nalog in pristojnosti Agencije ni uravnotežila z okrepitevijo ukrepov za zaščito temeljnih pravic in večjo odgovornostjo.⁷⁰ Kljub povečanim pristojnostim Agencija še vedno nima niti lastnega operativnega osebja.⁷¹ Operativno osebje Agencije je namreč še vedno sestavljeno iz napotenega osebja držav članic, ki morajo prispevati osebje v nabor, ki ga koordinira Agencija, zaradi česar je Agencija odvisna od njihove pripravljenosti za sodelovanje.⁷² Ker v skladu s pravom EU na Agencijo ni mogoče prenesti izvršilne pristojnosti, prav tako ne more poveljevati ali nadzorovati nacionalne mejne straže. Ne samo da za prenos izvršilne pristojnosti ni podlage v Pogodbah, centralizacija upravljanja nadzora meja bi nasprotovala drugemu odstavku 4. člena PEU in 72. členu PDEU, ki določata, da je notranja varnost v izključni pristojnosti držav članic.⁷³ Uredba o evropski mejni in obalni straži zato določa, da navodila, ki morajo biti v skladu z operativnim načrtom, evropskim skupinam mejne in obalne straže med njihovo napotitvijo daje država članica⁷⁴.

Agencija kot del sistema integriranega upravljanja meja predstavlja skupni institucionalni mehanizem držav za operativno sodelovanje na ravni EU⁷⁵, prav tako pa predstavlja del schengenskega pravnega reda.⁷⁶ Temu sledi tudi Uredba o evropski mejni in obalni straži, ki določa, da z namenom zagotoviti usklajeno integrirano upravljanje meja Agencija olajšuje izvajanje obstoječih in prihodnjih ukrepov Unije, povezanih z upravljanjem zunanjih meja, zlasti Schengenskega zakonika.⁷⁷ Vendar pa je s povečanjem pristojnosti uredba, za razliko od Frontexa, ki je v schengenskem sistemu predstavljal element horizontalno oblikovanega sistema, Agenciji podelila primarno vlogo v hierarhično integrirani strukturi.⁷⁸

⁶⁷ Rijpma, J. (2016).

⁶⁸ 8. člen Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁶⁹ Rijpma, J. (2016).

⁷⁰ 14. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁷¹ Rijpma, J. (2016).

⁷² Carrera, S. in Den Hertog, L. (2016).

⁷³ Rijpma, J. (2016).

⁷⁴ Prvi odstavek 21. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁷⁵ *Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation*. (2010).

⁷⁶ SEU, sodba z dne 18. 12. 2007 v zadevi C-77/05.

⁷⁷ Drugi odstavek 6. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

⁷⁸ Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016).

3. SPLOŠNO O PRISTOPU ŽARIŠČNIH TOČK

Pristop žariščnih točk se je razvil skozi prakso⁷⁹ in je bil prvič uradno predstavljen v Agendi o migracijah⁸⁰ kot del takojšnje pomoči najbolj obremenjenim državam članicam, ki se soočajo z nesorazmernim številom migracijskih prihodov, pri hitri identifikaciji, registraciji in odvzemu prstnih odtisov prihajajočim migrantom ter pri izpolnitvi njihovih obveznosti v skladu s pravom EU.⁸¹ V skladu s pristopom žariščnih točk naj bi vse pristojne agencije EU in strokovnjaki držav članic skupaj z nacionalnimi in lokalnimi organi pomagali državam članicam izpolniti njihove obveznosti na petih ključnih področjih: vzpostavitvi delujočih žariščnih točk, implementaciji odločitev o premestitvi, zagotavljanju uspešnih vrnitev posameznikov, ki niso upravičeni do mednarodne zaščite, izboljšanju upravljanju meja in zagotavljanju zadostnih in primernih sprejemnih kapacitet.⁸²

Agenda o migracijah ne vsebuje definicije pristopa žariščnih točk, ampak le opisuje njegovo izvajanje.⁸³ V skladu z Agendo naj bi pri pristopu žariščnih točk Evropski podporni azilni urad (v nadaljevanju: EASO), Frontex, Europol in Eurojust na terenu sodelovali z državami članicami pri hitri identifikaciji, registraciji in odvzemu prstnih odtisov migrantom. Pristop žariščnih točk tako sloni na komplementarnem medagencijskem sodelovanju, pri čemer naj bi EASO podporne skupine pomagale pri hitri obdelavi prošenj za mednarodno zaščito, Frontex naj bi državam članicam pomagal pri koordinaciji vračanja neregularnih migrantov, Europol in Eurojust pa pri razbitju tihotapskih mrež in pregonu trgovine z ljudmi. Poleg tega naj bi Komisija najbolj obremenjenim državam članicam namenila 60 milijonov evrov nujnih sredstev, med drugim za pomoč pri sprejemu in zagotavljanju zdravstvenega varstva migrantov.⁸⁴ Pravilno implementirane žariščne točke naj bi na točno določenih lokacijah omogočile izvedbo postopkov s pomočjo EU, predvsem hitrejšo registracijo posameznikov, zadovoljevanje njihovih osnovnih potreb in zagotavljanje temeljnih pravic, prepoznavo ranljivosti, možnost zaprositi za mednarodno zaščito in zagotavljanje nujne pomoči in

⁷⁹ Capitani, G. (2016).

⁸⁰ European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>.

⁸¹ European Commission. *The Hotspot approach to managing exceptional migratory flows*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf.

⁸² European Commission. (4. 3. 2016). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece, COM(2016) 141*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_20160304_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf.

⁸³ European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach*.

⁸⁴ European Commission. (13. 5. 2015). *A European Agenda on Migration COM(2015) 240*.

podpore žrtvam trgovine z ljudmi.⁸⁵ Ker naj bi pristop žariščnih točk prispeval k boljši organizaciji upravljanja meja, je neločljivo povezan s sistemom premestitve in učinkovitim vračanjem.⁸⁶ Na podlagi identifikacijskega postopka naj bi se zato posameznike preusmerilo v azilni postopek, postopek vračanja ali premestitveni postopek, s tem pa naj bi se preprečevalo njihovo nezakonito nadaljevanje poti. Postopki se med seboj razlikujejo, saj morajo glede na postopek posamezniki izpolnjevati različne pogoje, prav tako pa iz posameznih postopkov izhajajo različna upravičenja.⁸⁷

Pristop naj bi se uporabljal v t. i. žariščnih točkah, ki se v Agendi navezujejo na krizne točke in najbolj prepustne meje.⁸⁸ Po navedbah Komisije naj bi bil za žariščno točko značilen specifičen in nesorazmeren migracijski pritisk, sestavljen iz mešanih migracijskih tokov, ki so v veliki meri povezani s tihotapljenjem migrantov, zaradi česar lahko države članice zaprosijo za podporo in pomoč, namenjeno boljšemu obvladovanju migracijskih pritiskov na teh točkah. V takem primeru bi lahko določen del zunanje meje postal žariščna točka za omejen čas trajanja, dokler se izredne okoliščine ne umirijo in dokler je podpora pristopa žariščnih točk nujna.⁸⁹ Trenutno se pristop žariščnih točk uporablja na devetih lokacijah. V Italiji delujejo štiri žariščne točke na Lampeduzi, v Pozzallu, Tarantu in Trapaniju. Grčija ima pet delujočih žariščnih točk na otokih Lesvos, Chios, Samos, Leros in Kos.⁹⁰ Pri implementaciji pristopa žariščnih točk je za doseg medagencijskega sodelovanja potrebno močno povezovanje in operativna koordinacija med vsemi subjekti.⁹¹ Delo agencij v žariščnih točkah koordinirata Regionalni delovni skupini EU v Cataniji in Pireju, ki predstavljata platformo, na kateri lahko evropske agencije in nacionalni organi izmenjujejo informacije in usklajujejo operacije iskanja in reševanja na morju ter izkrcanje in sprejem migrantov v žariščnih točkah ali izven njih.⁹² Čeprav je pristop žariščnih točk trenutno implementiran le v Grčiji in Italiji, je bil zasnovan kot model upravljanja migracij, ki bi lahko bil uporabljen tudi v drugih delih

⁸⁵ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016). *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiChJH227jUAhVHHxoKHRfTAXgQFgg3MAI&url=http%3A%2F%2Ffra.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffra_uploads%2Ffra-opinion-5-2016-hotspots_en.pdf&usg=AFQjCNEdRmZqipZk15ZT5LJsDT-9xfWl0g&sjg2=t3nKFQg3Eg9emVtoNwI1ZA.

⁸⁶ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

⁸⁷ Amnesty International. (2016).

⁸⁸ Capitani, G. (2016).

⁸⁹ European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach*.

⁹⁰ European Commission. (5. 6. 2017). *Hotspot State of Play*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf.

⁹¹ Casolari, F. (2015). *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?* Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2800537.

⁹² Papadopoulou, A. (2016). *The implementation of the hotspots in Italy and Greece – A study*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.refworld.org/docid/584ad1734.html>.

EU.⁹³ Izvajanje pristopa žariščnih točk naj bi se prilagodilo glede na potrebe in okoliščine posamezne države članice⁹⁴ in glede na njihov nacionalni okvir, ob upoštevanju različnih migracijskih tokov, sprejemnih sistemov in političnih zahtev.⁹⁵

Žariščne točke ne predstavljajo nove vrste identifikacijskih, sprejemnih ali nastanitvenih centrov⁹⁶, prav tako pa vzpostavitev pristopa žariščnih točk ne predvideva vzpostavitve novih, saj pristop žariščnih točk temelji na sprejemnih zmogljivostih in azilnem sistemu države članice.⁹⁷ Čeprav naj bi v skladu s pristopom žariščnih točk državam članicam agencije EU in strokovnjaki držav članic pomagali pri zagotavljanju zadostnih in primernih sprejemnih kapacitet⁹⁸, se finančna pomoč, zagotovljena v Agendi, nanaša samo na osebje in če je to potrebno na tehnično opremo, ne pa na zagotovitev novih objektov.⁹⁹ Azilna sistema Grčije in Italije sta bila že pred t. i. begunsko krizo leta 2014 hudo obremenjena. Zaradi ugotovljenih sistematičnih pomanjkljivosti v grškem azilnem sistemu, ki so predstavljale kršitev temeljnih človekovih pravic prosilcev za mednarodno zaščito¹⁰⁰, so bili posledično ustavljeni vsi postopki vračanja prosilcev v Grčijo na podlagi Dublinske uredbe do junija 2016.¹⁰¹ Po ugotovitvah računskega sodišča, konec leta 2016, sprejemne zmogljivosti v Italiji niso zadoščale za ustrezen sprejem velikega števila prispelih migrantov, medtem ko v Grčiji niso ustrezale njihovi nastanitvi, prav tako pa so primanjkoval primerne zmogljivosti za nastanitev mladoletnikov brez spremstva, ne samo v žariščnih točkah, ampak tudi v naslednjih fazah sprejema.¹⁰² Z uveljavitvijo izjave EU-Turčija so se žariščne točke v Grčiji spremenile v centre zaprtega tipa¹⁰³, v katerem je prostost avtomatično odvzeta vsem posameznikom.¹⁰⁴ Tožniki v zadevi Raoufi in drugi proti Grčiji zahtevajo presojo sprejemnih pogojev od ESČP, v kateri zatrjujejo, da razmere, v katerih jim je bila odvzeta prostost v žariščni točki v Chiosu, na dan uveljavitve izjave EU-Turčija, kršijo prepoved mučenja, zajeto v 3. členu EKČP.¹⁰⁵

⁹³ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

⁹⁴ European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach.*

⁹⁵ Papadopoulou, A. (2016).

⁹⁶ Capitani, G. (2016).

⁹⁷ European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach.*

⁹⁸ European Commission. (4. 3. 2016).

⁹⁹ Capitani, G. (2016).

¹⁰⁰ ESČP, sodba z dne 21. 1. 2011 v zadevi M.S.S. proti Belgiji in Franciji in SEU, sodba z dne 21. 12. 2011 v združenih zadevah C-411/10 in C-493/10.

¹⁰¹ Carrera, S. in Den Hertog, L. (2016).

¹⁰² *Odziv EU na begunsko krizo: pristop po načelu žariščnih točk.* (junij 2017). Luksemburg: Evropsko računsko sodišče. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=41222>.

¹⁰³ Papadopoulou, A. (2016).

¹⁰⁴ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

¹⁰⁵ ESČP, komunikacija z dne 26. 5. 2016 v zadevi Raoufi in drugi proti Grčiji.

3.1. PRAVNA UREDITEV

Poleg političnih dokumentov, ki opisujejo delovanje žariščnih točk, ni bil sprejet noben pravni dokument, ki bi celovito urejal pristop žariščnih točk in delovanje znotraj njih¹⁰⁶, zaradi česar je delovanje žariščnih točk še vedno zajeto pretežno v nezavezujočih političnih dokumentih.¹⁰⁷

Pri implementaciji pristopa žariščnih točk morajo države članice delovati v okviru prava EU, kar pomeni, da morajo v prvi vrsti spoštovati PEU, PDEU ter zagotavljati pravice in načela, zajeta v Listini Evropske unije o temeljnih pravicah (v nadaljevanju: Listina)¹⁰⁸, ki zavezuje tudi vse institucije in agencije, ki sodelujejo pri vzpostavljanju pristopa.¹⁰⁹ Poleg tega so vse države članice EU in schengenskega pravnega reda hkrati tudi podpisnice Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic (v nadaljevanju: EKČP), temeljne pravice, ki jih EKČP zagotavlja, pa so kot splošna načela del prava Unije.¹¹⁰

Pravno podlago za delovanje žariščnih točk naj bi predstavljala Uredba o evropski mejni in obalni straži, ki temelji na točkah (b) in (d) drugega odstavka 77. člena PDEU in točki (c) drugega odstavka 79. člena PDEU, ki se nanašajo na kontrolo oseb pri prehodu zunanjih meja, vse potrebne ukrepe za postopno uvedbo integriranega upravljanja zunanjih meja ter nezakonito priseljevanje in nedovoljeno prebivanje, vključno z odstranitvijo in vračanjem oseb, ki prebivajo brez dovoljenja. Ker pravna podlaga uredbe zajema le preprečevanje in boj proti nezakonitemu prehajanju meja in neregularnim migracijam, uredba pa naj bi vključevala tudi ukrepe na področju notranje in zunanje varnosti, nekateri zagovarjajo stališče, da naj bi sprejeta uredba prekoračila svojo pravno podlago.¹¹¹ To je najverjetneje tudi razlog, da uredba konkretnih nalog na področju notranje varnosti, znotraj območja prostega gibanja ali na področju zaznavanja, preprečevanja in preiskovanja čezmejnega kriminala, ne opredeli.¹¹²

Ker so evropske institucije pristop žariščnih točk zasnovale kot pristop in ne pravni instrument, sekundarno pravo EU pristopa ne ureja v ločenem dokumentu.¹¹³ Delovanje v žariščnih točkah je tako urejeno v uredbah, direktivah in smernicah, ki urejajo posamezno

¹⁰⁶ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

¹⁰⁷ Rijpma, J. (2016).

¹⁰⁸ Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 202, 7. 6. 2016.

¹⁰⁹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

¹¹⁰ Tretji odstavek 6. člena PEU.

¹¹¹ Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016).

¹¹² Rijpma, J. (2016).

¹¹³ Casolari, F. (2015).

področje azilnega in migracijskega prava, delovanje agencij v okviru podpornih skupin za upravljanje migracij pa v njihovih ustanovnih uredbah.¹¹⁴

Zaradi pomanjkanja celostne ureditve pristopa žariščnih točk s posameznim pravnim dokumentom, pravna ureditev pristopa ni usklajena¹¹⁵ in zahteva preoblikovanje obstoječih pravnih instrumentov¹¹⁶ ter večjo reformo skupnega evropskega azilnega sistema.¹¹⁷ Evropska komisija je tako že sprejela Uredbo o evropski mejni in obalni straži, ki je povečala pristojnosti Frontexa in ga preobrazila v Evropsko agencijo za mejno in obalno stražo.¹¹⁸ Na področju Dublinskega sistema je Komisija podala tako predlog k dopolnitvi Dublinske uredbe¹¹⁹ kot sam predlog za spremembo Dublinske uredbe.¹²⁰ Predloga sta med seboj povezana, saj vzpostavljata trajni premešitveni sistem in zasledujeta podobne cilje.¹²¹ Zaradi zagotovitve skladnosti s spremembami Dublinskega sistema je Komisija podala tudi predlog spremembe Uredbe Eurodac.¹²² Kot del načrta postopne uvedbe skupnega enotnega evropskega azilnega sistema¹²³ je komisija podala predlog, ki bi povečal mandat EASO in ga preobrazil v Agencijo EU za azil.¹²⁴ Ustanovitev Agencije EU za azil naj bi, prav tako kot vzpostavitev evropske mejne in obalne straže in s tem povezane povečane pristojnosti

¹¹⁴ Tsourdi, E. (2016). *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Through the European Asylum Support Office*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_3_15_Agenda_Evangelia_Lilian_Tsourdi.pdf.

¹¹⁵ Ibidem.

¹¹⁶ Casolari, F. (2015).

¹¹⁷ European Commission. (4. 5. 2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, COM(2016) 270. Pridobljeno 14. 6. 2017, s [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0270(01)).

¹¹⁸ European Commission. (2015). *A European Border and Coast Guard Factsheet*.

¹¹⁹ European Commission. (9. 9. 2015). *Annex to the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person*, COM(2015) 450. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52015PC0450>.

¹²⁰ European Commission. (4. 5. 2016). COM(2016) 270.

¹²¹ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

¹²² European Commission. (4. 5. 2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of (Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person), for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast)*, COM(2016) 272. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/eurodac_proposal_en.pdf.

¹²³ Van de Poele in drugi. (2014).

¹²⁴ European Commission. (4. 5. 2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*, COM(2016) 271. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/easo_proposal_en.pdf.

Agencije, predstavljala prvi korak k postopni uvedbi centralizirane obravnave prošelj na ravni EU, česar Pogodbi trenutno še ne dopuščata¹²⁵. Da bi omogočila hitrejše vračanje posameznikov v Turčijo na podlagi izjave EU-Turčija je Komisija podala predlog spremembe Postopkovne direktive¹²⁶, podala pa je tudi predlog spremembe Sprejemne direktive¹²⁷ ter Kvalifikacijske uredbe.¹²⁸ Izvajanje pristopa žariščnih točk bo imelo tako pomemben vpliv na azilno in migracijsko politiko v prihodnosti.¹²⁹

Čeprav je pristop ločenega urejanja posameznih elementov pristopa žariščnih točk fleksibilen, se pri njem postavlja vprašanje zakonitosti posameznih aktivnosti znotraj žariščnih točk.¹³⁰ Zaradi pomanjkanja specifične zakonodaje namreč ni težavno le razumevanje pristopa žariščnih točk, ampak tudi vloge in odgovornost različnih akterjev, ki sodelujejo pri njegovi implementaciji.¹³¹ Prav tako ločeno urejanje dejavnosti agencij spodkopava medagencijsko sodelovanje¹³², saj Uredba o evropski mejni in obalni straži primarno vlogo pri oblikovanju in izvajanju evropskega integriranega upravljanja meja podeli Agenciji, s čimer Agencija dejansko postane *primus inter partes* v razmerju do preostalih agencij.¹³³ Komisija bi morala zato konkretizirati vloge različnih akterjev v žariščnih točkah znotraj podpornih skupin za upravljanje migracij na žariščnih točkah.¹³⁴ Čeprav izvršilna pristojnost pripada državam članicam, je, zaradi povečane operativne podpore agencij EU v žariščnih točkah, treba jasno urediti jamstva in odgovornost njihovega delovanja.¹³⁵

¹²⁵ Tsourdi, E. (2016).

¹²⁶ European Commission. (9. 9. 2015). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU*, COM(2015) 452. Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5874209-56cc-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

¹²⁷ European Commission. (13. 7. 2016). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast)*, COM(2016) 465. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_standards_for_the_reception_of_applicants_for_international_protection_en.pdf.

¹²⁸ European Commission. (13. 7. 2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*, COM(2016) 466. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-466-EN-F1-1.PDF>.

¹²⁹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

¹³⁰ Tsourdi, E. (2016).

¹³¹ Casolari, F. (2015).

¹³² Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016)

¹³³ Rijpma, J. (2016).

¹³⁴ Ibidem.

¹³⁵ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

Do sprejetja Uredbe o evropski mejni in obalni straži je odgovornost za izvajanje Schengenskega zakonika slonela na državah članicah,¹³⁶ ki so nadzor meje opravljale v interesu vseh držav članic.¹³⁷ Temu sledi tudi Uredba o evropski mejni in obalni straži, ki določa, da države članice ohranjajo primarno odgovornost za upravljanje svojih odsekov zunanjih meja v lastnem interesu in v skupnem interesu vseh držav članic.¹³⁸ Vendar pa uredba postavlja dodatne pogoje, saj morajo države članice upravljanje svojih zunanjih meja zagotavljati ob doslednem spoštovanju prava Unije, v tesnem sodelovanju z Agencijo in v skladu s tehnično in operativno strategijo za evropsko integrirano upravljanje meja, ki jo oblikuje Agencija s sklepom upravnega odbora na podlagi predloga izvršnega direktorja. V nadaljevanju določa, da Agencija podpira izvajanje ukrepov Unije (ne držav članic), povezanih z upravljanjem zunanjih meja, s krepitvijo, ocenjevanjem in usklajevanjem ukrepanja držav članic pri izvajanju ukrepov in na področju vračanja.¹³⁹ Ker naj bi se z nadaljnjim razvojem Agencije ta preoblikovala v agencijo z deljeno odgovornostjo za upravljanje meja¹⁴⁰, Uredba o evropski mejni in obalni straži določa, da evropska mejna in obalna straža evropsko integrirano upravljanje meja izvaja kot deljeno odgovornost Agencije in nacionalnih organov.¹⁴¹ Delitev odgovornosti je kljub povečanim pristojnostim Agencije le navidezna¹⁴², saj uredba ne določa, kako naj bi se odgovornost delila.¹⁴³ Nejasna ureditev odgovornosti še dodatno krepi pravno negotovost, ki je posledica nejasne ureditve odnosa pravil EU in nacionalnih pravil, zato bi morala biti tudi odgovornost agencij urejena v ločenem dokumentu.¹⁴⁴

Medtem ko Uredba o evropski mejni in obalni straži jasno določa, da mora biti delovanje Agencije v postopkih vračanja v skladu z Direktivo o vračanju¹⁴⁵, pravna podlaga, ki se uporablja v preostalih postopkih, ni jasno določena. Jasno bi moralo biti, da se v žariščnih točkah uporabljajo pravila skupnega evropskega azilnega sistema in da je odstop od Direktive o vračanju mogoč le na podlagi prava EU.¹⁴⁶ Tudi zaradi pomanjkanja jasne pravne podlage se namreč v žariščnih točkah ne spoštujejo določbe azilnega prava in krši pravica do osebne svobode.¹⁴⁷ S tem ko je pristop žariščnih točk vključen v Uredbo o evropski mejni in obalni

¹³⁶ Rijpma, J. (2016).

¹³⁷ 6. točka preambule Schengenskega zakonika.

¹³⁸ Prvi in drugi odstavek 5. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹³⁹ 5. člen in drugi odstavek 3. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁴⁰ 10. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁴¹ Prvi odstavek 5. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁴² De Bruycker, P. (2016).

¹⁴³ Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016).

¹⁴⁴ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

¹⁴⁵ 33. točka preambule Direktive o evropski mejni in obalni straži.

¹⁴⁶ Rijpma, J. (2016).

¹⁴⁷ Capitani, G. (2016).

straži, je poudarek ponovno na mejnem nadzoru in ne na obveznosti zagotavljanja mednarodne zaščite.¹⁴⁸

Čeprav je odločitev Komisije, da vzpostavi načine sodelovanja v žariščnih točkah, dobrodošla, je še vedno prisotne preveč pravne negotovosti glede pravne ureditve žariščnih točk ter razmerja med nacionalnim pravom in pravom EU, zaradi česar bi se moral sprejeti ločeni pravni dokument, ki bi predlagal trdno pravno podlago za žariščne točke in njihovo delovanje¹⁴⁹ ter odpravil pomanjkanje pravne gotovosti in jasnosti glede razmerja določb EU in nacionalne zakonodaje, do katerega je pripeljalo pomanjkanje ločene pravne podlage.¹⁵⁰ Zaradi pomanjkanja celovite pravne ureditve prihaja pri izvajanju pristopa žariščnih točk do hujših kršitev človekovih pravic, k temu pa prispeva tudi sama Uredba o evropski mejni in obalni straži, ki je bila sprejeta po hitrem postopku, na račun zagotavljanja zadostnih pravnih varovalk, učinkovitega dostopa do mednarodne zaščite in skladnosti s temeljnimi človekovimi pravicami.¹⁵¹

3.1.1. UREDBA O EVROPSKI MEJNI IN OBALNI STRAŽI

Ker pristop žariščnih točk ni celovito urejen, se postavlja vprašanje, ali je s sprejeto Uredbo o evropski mejni in obalni straži Komisija vsaj dosegla namen pristopa žariščnih točk in ustvarila podlago za hitro in celostno posredovanje v najbolj obremenjenih državah članicah, ki zaradi nesorazmernega števila prihodov zaprosijo za podporo in pomoč pri upravljanju zunanjih meja.¹⁵²

Uredba žariščno točko opredeli kot območje, na katerem država članica gostiteljica, Komisija, pristojne agencije Unije in sodelujoče države članice sodelujejo, da bi obvladovale obstoječ ali potencialen nesorazmeren migracijski izziv zaradi precej povečanega števila migrantov, ki prihajajo na zunanje meje.¹⁵³ Definicija žariščnih točk se nanaša na lokacije, v bližini katerih je potreben strateški in operativni odziv, ki predstavlja predvsem vzpostavitev identifikacijskih in registracijskih centrov, in ne na definicijo pristopa žariščnih točk kot

¹⁴⁸ Rijpma, J. (2016).

¹⁴⁹ Ibidem.

¹⁵⁰ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

¹⁵¹ *Joint briefing on the European Border and Coast Guard Regulation*. (4. 4. 2016.) European Council on Refugees and Exiles, International Commission of Jurists and Amnesty International. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Amnesty-ICJ-Joint-Briefing-on-the-European-Border-and-Coast-Guard-Regulation-April-2016.pdf>.

¹⁵² European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach*.

¹⁵³ Deseti odstavek 3. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

koncepta delovanja, ki se na teh lokacijah uporablja.¹⁵⁴ Pristop žariščnih točk tako nima točne pravne definicije.¹⁵⁵

Pristop žariščnih točk Uredba o evropski mejni in obalni straži ureja le v okviru delovanja podpornih skupin za upravljanje migracij na žariščnih točkah¹⁵⁶, v sklopu katerih lahko Agencija evropske skupine mejne in obalne straže ter tehnično opremo napoti bodisi za zagotavljanje pomoči pri pregledovanju, operativnih razgovorih, identifikaciji in odvzemu prstnih odtisov bodisi, da skupaj z EASO in nacionalnimi organi vzpostavi postopek za posredovanje in zagotavljanje začetnih informacij osebam, ki potrebujejo mednarodno zaščito ali želijo zaprositi zanjo.¹⁵⁷ Člani podporne skupine so strokovnjaki, napoteni iz držav članic, Agencije, EASO, Europol ali drugih ustreznih agencij Unije.¹⁵⁸ Podporno skupino za upravljanje migracij oblikuje Agencija¹⁵⁹ in je sestavljena iz skupin evropske mejne in obalne straže, evropske skupine za posredovanje za vračanje in strokovnjakov, ki so del osebja Agencije.¹⁶⁰ Skupine mejne in obalne straže so sestavljene iz skupin mejnih policistov in drugega ustreznega osebja držav članic.¹⁶¹

Tehnična in operativna okrepitev podpornih skupin lahko zajema zagotavljanje pomoči pri pregledovanju državljanov tretjih držav ter zagotavljanje informacij o namenu postopkov identifikacije, registracije, operativnega razgovora in odvzema prstnih odtisov, na zahtevo države članice pa lahko omenjene postopke, v okviru zagotavljanja pomoči pri pregledovanju, podporna skupina za upravljanje migracij tudi opravlja. Poleg tega lahko tehnična in operativna pomoč vključuje nudenje začetnih informacij osebam, ki želijo zaprositi za mednarodno zaščito, ter napotitev teh oseb na pristojne nacionalne organe ali na EASO. Na področju vračanja pa lahko vključuje celo pripravo in organizacijo operacij za vračanje.¹⁶²

Za tehnično in operativno okrepitev v obliki podpornih skupin za upravljanje migracij na žariščnih točkah lahko zaprosi država članica, ki se na določenih žariščnih točkah srečuje z nesorazmernimi migracijskimi izzivi, za katere je značilen velik mešan migracijski tok¹⁶³, pri

¹⁵⁴ Guild, E., Costello, C. in Moreno-Lax, V. (2017). *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s

[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).

¹⁵⁵ Tsourdi, E. (2016).

¹⁵⁶ Rijpma, J. (2016).

¹⁵⁷ Prvi odstavek 8. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka i.

¹⁵⁸ 2. člen Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka 9.

¹⁵⁹ Prvi odstavek 8. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka g.

¹⁶⁰ Četrty odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁶¹ 2. člen Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka 4.

¹⁶² Četrty odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁶³ Prvi odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

čemer mora Agenciji in drugim ustreznim agencijam Unije, EASO in Europolu, predložiti zahtevek za okrepitev in oceno svojih potreb.¹⁶⁴ Vzpostavitev pristopa temelji na oceni razmer države članice in oceni tveganja, ki ga opravijo evropske agencije, predvsem Frontex in EASO.¹⁶⁵ Pogoje sodelovanja na žariščnih točkah z državo članico in pristojnimi agencijami določi Komisija, ki je odgovorna za usklajevanje dejavnosti podpornih skupin za upravljanje migracij.¹⁶⁶

Če država članica ne zaprosi za tehnično in operativno krepitev v obliki podpornih skupin za upravljanje migracij ali ne sprejme potrebnih ukrepov za izvajanje tega ukrepa, zaradi česar je nadzor meja tako neučinkovit, da lahko ogrozi delovanje schengenskega območja, lahko Svet na podlagi predloga Komisije brez odlašanja sprejme sklep z izvedbenim aktom, v katerem so opredeljeni ukrepi za zmanjšanje te grožnje. Ukrepe sprejme Agencija, država pa mora pri njihovem izvajanju z njo sodelovati.¹⁶⁷ V sklopu sprejetih ukrepov lahko Svet napoti podporne skupine za upravljanje migracij na žariščnih točkah.¹⁶⁸ Če država članica ne izpolni sklepa Sveta v 30 dneh in ne sodeluje z Agencijo, lahko Komisija sproži postopek iz 29. člena Schengenskega zakonika¹⁶⁹, s katerim se lahko uvede ponovni nadzor na notranji meji za obdobje do šest mesecev.¹⁷⁰

V določbah, ki urejajo nujno ukrepanje, se skriva t. i. pravica do intervencije, ki omogoča pošiljanje članov evropske mejne in obalne straže iz drugih držav članic na skupno zunanjo mejo EU brez uradnega dovoljenja omenjene države članice.¹⁷¹ Pri tem se postavlja vprašanje skladnosti pravice do intervencije z drugim odstavkom 4. člena PEU in 72. členom PDEU.¹⁷² EU mora namreč spoštovati temeljne državne funkcije, zlasti zagotavljanje ozemeljske celovitosti, vzdrževanje javnega reda in varovanje nacionalne varnosti, pri čemer PEU poudari, da zlasti nacionalna varnost ostaja v izključni pristojnosti vsake države članice.¹⁷³ Ker pravica do intervencije sloni na delovanju Agencije v izrednih okoliščinah, se zdi, da je imel pri sprejemu Uredbe o evropski mejni in obalni straži zakonodajalec v mislih predvsem Grčijo, Italijo in Sredozemlje.¹⁷⁴

¹⁶⁴ Prvi odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁶⁵ European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach.*

¹⁶⁶ Tretji odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁶⁷ Prvi odstavek 19. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁶⁸ Tretji odstavek 19. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka b.

¹⁶⁹ Deseti odstavek 19. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁷⁰ Prvi odstavek 29. člena Schengenskega zakonika.

¹⁷¹ Carrera, S. in Den Hertog, L. (8. 3. 2016).

¹⁷² Rijpma, J. (2016).

¹⁷³ Drugi odstavek 4. člena PDEU.

¹⁷⁴ Carrera, S. in Den Hertog, L. (8. 3. 2016).

3.1.1.1. MEDAGENCIJSKO SODELOVANJE

Pristop žariščnih točk, pri katerem je prvič kot edini operativni okvir izrecno poudarjeno medagencijsko sodelovanje¹⁷⁵, naj bi predstavljal delovno metodo s specifičnim pravnim profilom, ki med drugim vključuje nov način organizacije aktivnosti in sodelovanje s strokovnjaki EU.¹⁷⁶ Ker je zasnovan kot sistem, znotraj katerega naj bi organi EU nudili podporo nacionalnim organom držav članic z začasno okrepitevijo njihovih zmogljivosti upravljanja s povečanim številom prihodov migrantov¹⁷⁷, aktivnosti, kot so identifikacija, registracija in odvzem prstnih odtisov, niso več v izključni pristojnosti nacionalnih organov držav članic, ampak se izvajajo v sodelovanju s štirimi evropskimi agencijami: Frontex, EASO, Europol in Eurojust.¹⁷⁸ Medagencijsko sodelovanje, ki je podlaga za operativno delovanje, naj bi se izražalo skozi podporne skupine za upravljanje migracij, ki so prvič opredeljene v Uredbi o evropski mejni in obalni straži.¹⁷⁹ Sodelovanje temelji na delovnih dogovorih, ki vsebujejo podrobne oblike sodelovanja in so sklenjeni v skladu s pooblastili in finančnimi pravili, ki se uporabljajo za posamezne agencije. Dogovor mora odobriti upravni odbor vsake Agencije¹⁸⁰, sklenjen pa mora biti v skladu s pravom in politiko Unije.¹⁸¹

Čeprav je namen pristopa žariščnih točk zagotoviti multidisciplinaren in celosten način zagotavljanja pomoči državam članicam pri upravljanju mešanih migracijskih tokov, Uredba o evropski mejni in obalni straži ključno vlogo pri pristopu žariščnih točk podeli Agenciji. Primarna vloga Agencije nasprotuje namenu medagencijskega sodelovanja in konceptu pristopa žariščnih točk, poleg tega pa daje tudi prekomeren poudarek nadzoru meja¹⁸² in preprečevanju čezmejnega kriminala na račun posameznikov, ki so upravičeni do mednarodne zaščite. Da je poudarek v žariščnih točkah na identifikaciji, registraciji in nadzoru meja, je razvidno tudi iz same strukture napotenega osebja¹⁸³, saj osebje Agencije, ki v žariščnih točkah sodeluje pri identifikaciji, registraciji in nadzoru meja, močno presega število osebja EASO. Agencija in EASO sta bili junija 2017 edini prisotni agenciji EU v žariščnih točkah, pri čemer je v Italiji delovalo 79 članov Agencije in 22 članov EASO, od tega 12 kulturnih mediatorjev. V istem času je bilo v Grčiji 577 članov Agencije (86 strokovnjakov za izvajanje izjave EU-Turčija) in 226 oseb Agencije EASO (100 strokovnjakov za izvajanje izjave EU-

¹⁷⁵ Tsourdi, E. (2016).

¹⁷⁶ Capitani, G. (2016).

¹⁷⁷ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016)..

¹⁷⁸ Capitani, G. (2016).

¹⁷⁹ Tsourdi, E. (2016).

¹⁸⁰ Drugi odstavek 54. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁸¹ 43. točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

¹⁸² Rijpma, J. (2016).

¹⁸³ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

Turčija in 93 prevajalcev).¹⁸⁴ Zaskrbljujoče je, da vloga Agencije EU za temeljne pravice v pristopu žariščnih točk ni urejena, kljub temu da pristop temelji na sodelovanju agencij EU. Prisotnost Agencije EU za temeljne pravice kot neodvisnega organa, v žariščnih točkah ali znotraj Regionalne delovne skupine EU, bi lahko bistveno pripomogla k zagotavljanju spoštovanja človekovih pravic.¹⁸⁵ Podporne skupine za upravljanje migracij bi poleg tega morale vključevati strokovnjake s področij zaščite otrok, preprečevanja trgovine z ljudmi, varstva zoper preganjanje na podlagi spola in varstva temeljnih pravic. Uredba namreč to možnost omogoča, a ne zahteva.¹⁸⁶

¹⁸⁴ European Commission. (5. 6. 2017). *Hotspot State of Play*.

¹⁸⁵ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

¹⁸⁶ Peti odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

4. IDENTIFIKACIJA, REGISTRACIJA IN ODVZEM PRSTNIH ODTISOV

Pristop žariščnih točk je v Italiji in Grčiji v praksi implementiran kot pilotni projekt trajnega registracijskega in identifikacijskega mehanizma, na podlagi katerega se ob prihodu posameznike ločuje na prosilce za mednarodno zaščito in posameznike, ki bodo vrnjeni.¹⁸⁷

Ker Grčija in Italija nista opravljali učinkovitega odvzema prstnih odtisov in njihovega shranjevanja v sistemu Eurodac, je Komisija proti njima začela postopke za ugotavljanje kršitev pravnega reda EU, saj zaradi nepravilne implementacije Uredbe Eurodac nista uspeli v celoti prenesti in implementirati določb skupnega evropskega azilnega sistema.¹⁸⁸ To je razlog, da je eden glavnih namenov žariščnih točk zagotoviti 100% identifikacijo, registracijo in odvzem prstnih odtisov prihajajočih migrantov¹⁸⁹, ki naj bi omogočala razporeditev posameznikov v azilni postopek, postopek vračanja ali postopek premestitve, prav tako pa naj bi preprečevala nezakonito nadaljevanje poti, saj omogoča vračanje v prvo državo vstopa na podlagi Dublinske uredbe.¹⁹⁰ Odgovornost migrantov, da se ob prihodu registrirajo, naj bi bila po mnenju Komisije zrcalna slika obveznosti mejnega nadzora, zaradi česar Komisija zagovarja pravilo, da brez registracije ni pravic.¹⁹¹

Da bi Italija čim hitreje dosegla cilj 100% registracije in identifikacije, je Komisija predlagala, naj na zakonodajni ravni uredi ukrepe, ki bi dopuščali uporabo sile pri odvzemu prstnih odtisov in celo daljši odvzem prostosti posameznikom, ki odvzemu prstnih odtisov nasprotujejo.¹⁹² V obeh državah se je od implementacije pristopa žariščnih točk število identificiranih in registriranih posameznikov znatno povešalo¹⁹³ in doseglo zastavljene cilje Komisije. Italija je upoštevala predlog Komisije in začela, v nasprotju z mednarodnim in

¹⁸⁷ Papadopoulou, A. (2016).

¹⁸⁸ European Commission. (10. 12. 2015). *Implementing the Common European Asylum System: Commission escalates 8 infringement proceedings*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_EN.htm.

¹⁸⁹ European Commission. (10. 2. 2016). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, COM(2016) 85. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf.

¹⁹⁰ Amnesty International. (2016).

¹⁹¹ European Commission. (10. 2. 2016).

¹⁹² European Commission. (16. 3. 2016). *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement*, COM(2016) 165. Pridobljeno dne 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_4_en.pdf.

¹⁹³ Samo v obdobju od septembra 2015 do januarja 2016 se je število registriranih migrantov v Grčiji zvišalo z 8% na 78% in v Italiji s 36% na 87%.

evropskim pravom, v postopkih identifikacije in registracije uporabljati prisilne ukrepe, fizično silo ter odvzem prostosti.¹⁹⁴ V praksi v žariščnih točkah pomaga pri registraciji, preverjanju nacionalnosti posameznikov, odvzemu prstnih odtisov in registraciji v sistemu Eurodac Agencija, za katero ne velja prepoved uporabe prisilnih ukrepov.¹⁹⁵ Za razliko od Europola in Eurojusta, ki sta ustanovljena na podlagi 85. in 88. člena PDEU, je podlaga za Uredbo o evropski mejni in obalni straži, na temelju katere je vzpostavljena Agencija, točka (d) drugega odstavka 77. člena PDEU, ki je oblikovana veliko bolj široko in ne vsebuje izrecne določbe, da je uporaba prisilnih ukrepov v izključni pristojnosti držav članic. Zaradi spornih praks, ki se uporabljajo v žariščnih točkah, povečanih pristojnosti in vloge Agencije, bi morala prepoved uporabe prisilnih ukrepov veljati tudi za Agencijo.¹⁹⁶ Preprečiti bi se morala kakršnakoli uporaba fizične ali psihične sile za pridobitev prstnih odtisov, saj le-ta vodi do kršitev temeljnih pravic, kot so človekovo dostojanstvo, pravica do osebne celovitosti, prepoved mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja ter pravica do osebne svobode in varnosti.¹⁹⁷

Odvzem prostosti za namene odvzema prstnih odtisov je arbitraren in nezakonit. Posameznikom je prostost odvzeta brez odločbe o odvzemu prostosti, prav tako pa nimajo dostopa do sodnega nadzora ali možnosti zahtevati presojo zakonitosti ukrepa.¹⁹⁸ Namesto uporabe prisilnih ukrepov bi se sodelovanje v postopku odvzema prstnih odtisov moralo primarno zagotoviti z učinkovitim informiranjem in svetovanjem. Poleg tega prostost ni odvzeta le posameznikom, ki nasprotujejo odvzemu prstnih odtisov. Medtem ko je v Italiji prostost odvzeta vsem posameznikom do končanega postopka registracije prošnje, po katerem so premeščeni v druge nastanitvene centre, so se v Grčiji z uveljavitvijo izjave EU-Turčija žariščne točke spremenile v centre zaprtega tipa¹⁹⁹, posameznikom pa je gibanje po otokih omogočeno šele po podaji prošnje za mednarodno zaščito²⁰⁰, pri čemer do sprejete odločitve o dopustnosti prošnje otoka ne smejo zapustiti.²⁰¹ V obeh državah je odvzem prostosti in omejitev gibanja avtomatična, brez kakršnekoli individualne ocene in brez osnovnih jamstev, ki bi preprečevali arbitrarni odvzem prostosti²⁰², in v nasprotju z obveznostjo držav, da

¹⁹⁴ Papadopoulou, A. (2016). Glej tudi Amnesty International. (2016) in Capitani, G. (2016).

¹⁹⁵ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

¹⁹⁶ Den Heijer, M., Rijpma J. in Spijkerboer, T. (2016).

¹⁹⁷ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

¹⁹⁸ Papadopoulou, A. (2016).

¹⁹⁹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁰⁰ Papadopoulou, A. (2016).

²⁰¹ European Center for Constitutional and Human Rights. (2017). *EASO's influence on inadmissibility decisions exceeds the agency's competence and disregards fundamental rights*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.statewatch.org/news/2017/may/eu-ecchr-case-report-greece-EASO.pdf>.

²⁰² Papadopoulou, A. (2016).

prostost odvzamejo le v izjemnih okoliščinah, na podlagi individualne ocene, ko je to nujno in sorazmerno.²⁰³ Presoja zakonitosti odvzema prostosti v žariščnih točkah v Chiosu je ena izmed točk v že omenjeni zadevi Raoufi in drugi proti Grčiji.²⁰⁴

Prostost ob prihodu do opravljene registracije in odvzema prstnih odtisov se odvzame tudi otrokom²⁰⁵ in mladoletnikom brez spremstva, ki jim je zaradi pomanjkanja kapacitet v praksi prostost odvzeta najdlje. Mladoletnike brez spremstva, ki so starejši od 14 let, se registrira enako kot odrasle osebe, osebam, mlajšim od 14 let, pa se prstni odtisi ne jemljejo. V primeru dvoma se ocena starosti opravi na podlagi trditev posameznika, dokumentacije in pogosto tudi zdravniškega pregleda, ki vključuje rentgensko slikanje.²⁰⁶ Čeprav v žariščnih točkah za otroke ni ustrezno poskrbljeno, saj žariščne točke ne izpolnjujejo zahtev glede materialnih pogojev, izobrazbe, zdravstvenega varstva in otrokom prilagojenih aktivnosti, ki zagotavljajo otrokovo dobro počutje in so prilagojene posebnim potrebam otrok, je zaradi pomanjkanja ustreznih nastanitev v nekaterih žariščnih točkah prostost mladoletnikom brez spremstva odvzeta z namenom preprečitve izkoriščanja otrok ali njihovega izginotja. V določenih primerih je otrokom odvzeta prostost celo na določenem delu žariščne točke, kjer pa so materialni pogoji in dostopnost primernih aktivnosti še nižji kot v preostalih delih centra. Odvzem prostosti otrok in mladoletnikov brez spremstva je dovoljen le v točno določenih primerih. Otrokom ni dovoljeno odvzeti prostosti v neprimernih ustanovah, kot so žariščne točke, zato otrokom v žariščnih točkah ne sme biti omejena svoboda, še posebej ne po že opravljeni registraciji. Problem zaščite otrok, ki so nastanjeni v žariščnih točkah zaradi pomanjkanja primernih nastanitev in zamud v obravnavi njihovih prošelj, se ne sme reševati na račun otrokovih pravic. Država mora zagotoviti zadostne kapacitete, v skladu z zahtevami prava EU in nacionalnega prava glede primernih nastanitev mladoletnih prosilcev brez spremstva, pri čemer bi jim morala pomagati tudi EU.²⁰⁷ Otrokom bi se morala zagotoviti posebna nastanitev, v kateri bi imeli dostop do svetovanja in zastopnika ter zagotovljeno varovanje pred ugrabitvijo in tihotapljenjem. Odvzem prostosti otrok namreč nikoli ne more biti v njihovem najboljšem interesu.²⁰⁸

²⁰³ 15. točka preambule Sprejemne direktive.

²⁰⁴ ESČP, komunikacija z dne 26. 5. 2016 v zadevi Raoufi in drugi proti Grčiji.

²⁰⁵ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁰⁶ Papadopoulou, A. (2016).

²⁰⁷ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁰⁸ Papadopoulou, A. (2016).

4.1. OMEJEVANJE DOSTOPA DO AZILNEGA POSTOPKA

Učinkovit dostop do azilnega postopka, ki je posameznikom zagotovljen v 18. členu Listine, je pogoj za zagotavljanje pravice do azila, ki prav tako tvori podlago za zaščito pred vračanjem in kolektivnimi izgoni, ki so prepovedani tako po prvem odstavku 19. člena Listine kot po prvem odstavku 78. členu PDEU.²⁰⁹

Čeprav so bile žariščne točke zasnovane tako, da naj bi zagotavljale območja, na katerih bi bili prihajajoči begunci in migranti hitro identificirani ter posledično prerazporejeni bodisi v azilni postopek bodisi v postopek vračanja v državo izvora²¹⁰, je ravno zaradi postopka identifikacije in registracije posameznikom onemogočen dostop do azilnega postopka. V praksi se je namreč razvil t. i. postopek predidentifikacije, v katerem posameznike ob prihodu ločijo na osebe, upravičene zaprositi za mednarodno zaščito, in osebe, za katere se mora začeti postopek vračanja.²¹¹ Takšno ravnanje spodbuja tudi Komisija, saj v Agendi o migracijah jasno poudari, da morajo države hitro registrirati posameznike, ki potrebujejo mednarodno zaščito, in vrniti tiste, ki do nje niso upravičeni.²¹²

Razlikovanje med ekonomskimi migranti in begunci je eden izmed spornejših elementov pristopa žariščnih točk. V žariščnih točkah razlikovanje namreč *de facto* opravlja policija, na podlagi intervjujev²¹³ pa se določi posameznikov status in s tem njegova možnost zaprositi za mednarodno zaščito.²¹⁴ Ker nad postopkom ni nobenega nadzora, je pomanjkljivosti in nepravilnosti postopka težko nadzorovati²¹⁵, vendar pa iz Italije in Grčije prihajajo poročila o arbitrarnem razlikovanju med begunci in migranti.²¹⁶ Različni razlogi, zaradi katerih posamezniki migrirajo, so povezani s številnimi t. i. *push and pull* faktorji, zaradi česar je presojo, ali je posameznik upravičen do mednarodne zaščite, težko opraviti.²¹⁷ Ne samo da policija za presojo ali posameznik potrebuje mednarodno zaščito ni usposobljena²¹⁸, s postopkom predidentifikacije se pristojnost za odločanje o posameznikovem pravnem položaju tudi *de facto* prenaša s pristojnih organov in s tem povezanih primernih postopkovna postopke na mejah. Prav tako je vprašljiva pravna podlaga tako opravljenega postopka.²¹⁹

²⁰⁹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²¹⁰ Amnesty International. (2016).

²¹¹ Papadopoulou, A. (2016).

²¹² Capitani, G. (2016).

²¹³ Intervju traja nekaj minut. Posameznika se povpraša o njihovih osebnih podatkih in razlogih za prihod, odgovori, ki so jim na razpolago, pa so delo, združitev z družino, revščina, iskanje mednarodne zaščite in drugo.

²¹⁴ Ibidem.

²¹⁵ Papadopoulou, A. (2016).

²¹⁶ Capitani, G. (2016).

²¹⁷ Ibidem.

²¹⁸ Papadopoulou, A. (2016).

²¹⁹ Capitani, G. (2016).

Medtem ko Uredba o evropski mejni in obalni straži ne omenja niti obveznosti sprejema prošelj za mednarodno zaščito na meji²²⁰, Postopkovna direktiva v točno določenih primerih sicer omogoča izvedbo pospešenega postopka na meji ali tranzitnem območju, vendar mora biti ta še vedno v skladu s temeljnimi načeli in jamstvi²²¹, poleg tega pa posamezniki v postopku predidentifikacije prošelj za mednarodno zaščito še niso podali. V postopku namreč podajo le namero, ki ji nato sledi uradna podaja prošnje.²²²

Ker se večina posameznikov izkrca v pristaniščih izven žariščnih točk²²³, se v praksi predidentifikacija ne izvaja le v centrih, ampak tudi na točkah izkrcanja. Policija v tem primeru hitre in pomanjkljive intervjuje opravi kar na krajih izkrcanja ali v njihovi bližini²²⁴, kar pomeni, da morajo migranti takoj po izkrcanju v vrsti čakati na intervju. Prihajajoči migranti so tako podvrženi postopku takoj ob njihovem prihodu, v trenutku, ko so tudi najbolj ranljivi, saj so izčrpani zaradi dolgega potovanja in v hudem fizičnem in psihičnem stresu. Ne samo da je to neprimeren trenutek za opravljanje intervjuja, poleg tega so neprimerne tudi okoliščine, ki ne spoštujejo človekovega dostojanstva. Zaradi velikega števila izkrcanj izven žariščnih točk so v Italiji celo vzpostavili t. i. mobilne žariščne točke, namenjene fotoidentifikaciji, odvzemu prstnih odtisov in informiranju migrantov.²²⁵

Postopki predhodne registracije kažejo številne pomanjkljivosti varstva človekovih pravic in pomanjkanje minimalnih procesnih varovalk.²²⁶ Zaradi velikega števila izkrcanj izven žariščnih točk bi bilo potrebno razviti jasne smernice in pravila glede postopkov, ki se izvajajo v okviru pristopa žariščnih točk in okrepiti koordinacijo, ki bi morala omogočati informiranje prihajajočih posameznikov.²²⁷ Države morajo poskrbeti, da izmučeni, pretreseni in slabo informirani posamezniki niso kaznovani, ker ne zaprosijo za mednarodno zaščito takoj ob prihodu. Postopek predidentifikacije ne zagotavlja spoštovanja prepovedi nevračanja, ki od države zahteva, da prepreči vrnitev kateregakoli posameznika v državo, kjer bi lahko bil podvržen hujšim kršitvam človekovih pravic, ne glede na to, ali je zaprosil za mednarodno zaščito ali ne.²²⁸

²²⁰ Rijpma, J. (2016).

²²¹ Osmi odstavek 31. člena Postopkovne direktive.

²²² Rijpma, J. (2016).

²²³ Po podatkih Oxfam se npr. v Italiji na žariščnih točkah izkrca približno 30% posameznikov, medtem ko se jih 70% izkrca v drugih pristaniščih.

²²⁴ Capitani, G. (2016).

²²⁵ Papadopoulou, A. (2016).

²²⁶ Capitani, G. (2016).

²²⁷ Papadopoulou, A. (2016).

²²⁸ Amnesty International. (2016).

4.2. INFORMIRANJE

Posamezniki v predidentifikacijskem postopku sicer še vedno imajo formalno pravico zaprositi za mednarodno zaščito, saj lahko zanjo zaprosijo tudi tisti, ki so bili prepoznani kot neregularni migranti in so v postopku vračanja. Da lahko posameznik uveljavlja svojo pravico zaprositi za mednarodno zaščito, se mora v celoti zavedati, da jo ima, hkrati pa mora imeti tudi dejansko možnost, da jo lahko uveljavlja. Sam obstoj pravice za njeno uveljavljanje ne zadostuje.²²⁹ Odločitev posameznika je v veliki meri odvisna od informacij, ki jih dobi.²³⁰ Kljub temu da je usoda posameznikov odvisna od njihovega informiranja, to v žariščnih točkah ni sistematično zagotovljeno.²³¹

Zahtevo priskrbeti posameznikom informacije o možnosti zaprositi za mednarodno zaščito vsebuje Postopkovna direktiva²³², ki se uporablja tudi v postopkih v žariščnih točkah.²³³ Za razliko od Postopkovne direktive Uredba o evropski mejni in obalni straži ne vsebuje izrecne zahteve po informiranju posameznikov, določa pa, da Agencija v okviru podpornih skupin za upravljanje migracij na žariščnih točkah skupaj z EASO in nacionalnimi organi vzpostavi postopek za posredovanje in zagotavljanje začetnih informacij. Začetne informacije naj bi se v skladu z Uredbo zagotavljale posameznikom, ki potrebujejo mednarodno zaščito ali želijo zaprositi zanjo.²³⁴ V primerjavi s Postopkovno direktivo, v skladu s katero se mora o možnosti zaprositi za mednarodno zaščito informirati posameznike, kadar je mogoče sklepati, da želijo zaprositi za mednarodno zaščito²³⁵, Uredba o evropski mejni in obalni straži neprimerno ožje opredeli krog posameznikov²³⁶, ki jim je treba zagotavljati informiranje, in presojo o zagotavljanju informacij prepusti podpornim skupinam za upravljanje migracij.²³⁷

Informacije o namenu postopkov identifikacije, registracije, operativnega razgovora, odvzema prstnih odtisov in začetne informacije naj bi osebam, ki želijo zaprositi za mednarodno zaščito, zagotavljale podporne skupine za upravljanje migracij.²³⁸ Vendar pa v praksi informacije o mednarodni zaščiti posameznikom velikokrat niso dostopne tako ob njihovem prihodu kot v času nadaljnjega bivanja v žariščnih točkah, prav tako pa se ne zagotavlja

²²⁹ Capitani, G. (2016).

²³⁰ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²³¹ Capitani, G. (2016).

²³² Prvi odstavek 8. člena Postopkovne direktive.

²³³ Prvi odstavek 3. člena Postopkovne direktive.

²³⁴ Prvi odstavek 8. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka i.

²³⁵ Prvi odstavek 8. člena Postopkovne direktive.

²³⁶ Predlog Uredbe je vseboval celo strožji pogoj »in clear need of international protection«, ki pa je bil v nadaljevanju zavržen.

²³⁷ Rijpma, J. (2016).

²³⁸ Četrti odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

informiranje, ki bi bilo prilagojeno mladoletnikom.²³⁹ Ker so predvsem v Italiji informacije, ki jih prejmejo posamezniki ob izkrcanju, hitre in pomanjkljive, se večina ne zaveda, da ima možnost zaprositi za mednarodno zaščito.²⁴⁰ Države poskušajo s pomočjo UNHCR in drugih humanitarnih organizacij, vključno z EASO, izboljšati situacijo z zagotavljanjem potrebnih informacij v pisni obliki, vendar kljub temu informacij ne prejmejo vsi prihajajoči posamezniki.²⁴¹ Ker je položaj posameznika v veliki meri odvisen od postopka predidentifikacije, bi se moralo informiranje zagotavljati že v tej fazi, prav tako pa bi morala biti zagotovljena prisotnost svetovalca, ki bi skrbel, da posameznik razume postopek in je v postopku tudi pravilno registriran.²⁴²

Dostop do informacij zagotavlja, da se posamezniki seznanijo z možnostjo zaprositi za mednarodno zaščito, potekom azilnega postopka ter z njim povezanih pravic in obveznosti. Z informiranjem o azilnem postopku se prav tako zmanjša nevarnost kršitve prepovedi nevračanja.²⁴³ Zato bi morale biti vsem posameznikom dostopne točne informacije o njihovih pravicah, različnih oblikah zaščite, do katerih so upravičeni, in posledicah nezakonitega vstopa ali bivanja v jeziku, ki ga razumejo, pred začetkom kateregakoli postopka, v katerem se lahko sprejme odločitev o njihovem statusu.²⁴⁴

²³⁹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁴⁰ Papadopoulou, A. (2016).

²⁴¹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁴² Capitani, G. (2016).

²⁴³ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁴⁴ Amnesty International. (2016).

5. AZILNI POSTOPEK

Da bi lahko pristojni organi pravilno ugotovili, katere osebe potrebujejo mednarodno zaščito, mora imeti vsak prosilec učinkovit dostop do postopka, možnost sodelovati in ustrezno komunicirati s pristojnimi organi, s čimer naj se mu omogoči, da predstavi vsa pomembna dejstva v zvezi s svojim primerom ter zadostna procesna jamstva, da lahko v vseh fazah postopka brani svoj primer.²⁴⁵

V Italiji se prošnje za mednarodno zaščito registrirajo v žariščnih točkah, uradno pa posamezniki prošnjo podajo, potem ko so premeščeni v ustrezne namestitvene centre po državi. Za razliko od Italije se prošnje za mednarodno zaščito v Grčiji obravnavajo v žariščnih točkah, pri čemer imajo prednost pri podaji prošenj migranti držav, ki lahko prosijo za premestitev. Čeprav je prednostna obravnava določenih prošenj, na podlagi objektivne presoje, v določenih primerih upravičena, ne sme preprečevati ali neupravičeno odlagati dostopa do azilnega postopka ostalim posameznikom.²⁴⁶ Grčija mora podajo prošnje omogočiti vsem posameznikom ne glede na njihovo nacionalnost, pri čemer ima pravico, da v skladu s svojimi nacionalnimi potrebami določene prošnje obravnava pred drugimi, prej podanimi prošnjami, pri čemer ne sme odstopati od rokov, načel in jamstev.²⁴⁷

V skladu s Postopkovno direktivo morajo države članice zagotoviti, da imajo osebe dejansko možnost vložiti prošnjo v najkrajšem možnem času.²⁴⁸ V Grčiji in Italiji se hitrost postopkov razlikuje²⁴⁹, vendar pa so v obeh državah prekoračeni roki, določeni v Postopkovni direktivi.²⁵⁰ V Grčiji posamezniki, ki pripadajo državam, ki ne pridejo v poštev za premestitev, čakajo tudi po več mesecev²⁵¹, medtem ko so pripadniki določenih afriških nacionalnosti avtomatično obravnavani kot ekonomski migranti, zaradi česar tako v Italiji kot v Grčiji prihaja do diskriminacije med begunci in migranti na podlagi njihovega državljanstva.²⁵²

Ker je premestitev namenjena le državljanom tistih držav, katerih prošnje za mednarodno zaščito imajo 75% odobritev, kamor spadajo Sirijci, Iračani in Eritrejci, sta Italija in Grčija kot državi prvega vstopa *de jure* pristojni za obdelavo vseh prošenj preostalih državljanov.²⁵³

²⁴⁵ 25. točka preambule Postopkovne direktive.

²⁴⁶ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁴⁷ 19. točka preambule Postopkovne direktive.

²⁴⁸ Drugi odstavek 6. člena Postopkovne direktive.

²⁴⁹ Papadopoulou, A. (2016).

²⁵⁰ Tretji odstavek 31. člena Postopkovne direktive.

²⁵¹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁵² Papadopoulou, A. (2016).

²⁵³ Den Heijer, M., Rijpma J. in Spijkerboer, T. (2016).

Podaja prošnje mora biti zato omogočena tudi posameznikom, ki ne izpolnjujejo pogojev za premestitev in niso v postopku vračanja.²⁵⁴

Pravica do dobrega upravljanja, zajeta v 41. členu Listine, ki spada pod splošna načela prava EU, zajema spoštovanje rokov kot pomembno varovalko, ki preprečuje pravno negotovost posameznikov in jim omogoča uživanje ugodnosti, ki izhajajo iz uradnega statusa prosilca za mednarodno zaščito. Hitra registracija in obravnava prošnje za mednarodno zaščito prav tako preprečujeta prekomerno nastanitev posameznikov v sprejemnih centrih.²⁵⁵ Pri tem je treba upoštevati tudi razmere v žariščnih točkah, ki se soočajo s prenatrpanostjo in ne dosegajo osnovnih humanitarnih standardov glede higiene, varnosti ali zadovoljevanja posebnih potreb ranljivih posameznikov²⁵⁶, zaradi česar prekomerna nastanitev²⁵⁷ brez dejanske možnosti zaprositi za mednarodno zaščito posledično vpliva tudi na ostale posameznikove pravice. Ker so posamezniki tem razmeram podvrženi dlje le na podlagi svoje nacionalnosti, ima prednostna obravnava diskriminatoren vpliv na njihove druge pravice, kot je npr. pravica do združitve z družino, za katero ne morejo zaprositi.²⁵⁸

Poseben problem predstavljajo tudi otroci, največja ranljiva skupina v žariščnih točkah. Otroci imajo pravico do potrebnega varstva in skrbi za zagotovitev njihove dobrobiti ne glede na njihovo nacionalnost in pravni položaj. Glede na posebno ranljivost mladoletnikov brez spremstva in njihove posebne potrebe po zaščiti, ki jih v žariščnih točkah ni mogoče učinkovito zagotoviti, bi morale biti njihove prošnje za mednarodno zaščito prednostno obravnavane ne glede na njihovo nacionalnost, vendar pa v praksi prihaja pri registraciji in obravnavi njihovih prošenj do prekoračitve rokov. Da se zagotovi upoštevanje najboljšega interesa otroka, se jim mora poleg tega omogočiti dostop do postopkov iskanja in združevanja družine.²⁵⁹

²⁵⁴ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

²⁵⁵ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁵⁶ Papadopoulou, A. (2016).

²⁵⁷ Medtem ko v Italiji migranti v žariščnih točkah v povprečju ostanejo nekaj dni, preden jih premestijo v namestitvene centre in centre za odvzem prostosti, v Grčiji žariščne točke služijo tudi kot sprejemni centri in centri za odvzem prostosti, v katerih posamezniki preživijo daljša obdobja.

²⁵⁸ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁵⁹ Ibidem.

5.1. VLOGA EASO V GRČIJI

Institucije EU imajo pri zagotavljanju pomoči nacionalnim organom pri podajah prošenj v Italiji in Grčiji različne vloge. V Italiji EASO zagotavlja informacije o premestitvi in sodeluje v postopku predidentifikacije pri prepoznavi posameznikov, ki so upravičeni do premestitve, in zagotavljanju prednostne obravnave ranljivih skupin v postopkih registracije prošenj za mednarodno zaščito. Medtem ko se v Italiji prošnje v žariščnih točkah le registrirajo, se v Grčiji prošnje v žariščnih točkah tudi obravnavajo. Od sprejetja izjave EU-Turčija EASO v Grčiji sodeluje v postopkih presoje dopustnosti prošenj za mednarodno zaščito²⁶⁰ in ima v njih tudi glavno vlogo. Ne samo da EASO skupine grških organom pomagajo pri registraciji prošenj za mednarodno zaščito, poleg tega vodijo tudi osebne razgovore in pripravijo osnutke odločitev, ki naj bi jih sprejeli grški organi.²⁶¹ Čeprav osnutki niso zavezujoči²⁶², se grški organi zanašajo na priporočila in pripravljene osnutke, kar pomeni, da *de facto* odločitve o prošnjah za mednarodno zaščito sprejema EASO²⁶³, medtem ko je vsaj formalno, v skladu s točko (e) drugega odstavka 78. člena PDEU, odgovornost za odločitve še vedno na pristojnih nacionalnih organih.²⁶⁴

Postopkovna direktiva državam sicer omogoča, da lahko, kadar za mednarodno zaščito hkrati zaprosi veliko državljanov tretjih držav ali oseb brez državljanstva, v vodenje osebnih razgovorov začasno vključijo osebje drugega organa²⁶⁵, pri čemer lahko osebne razgovore o dopustnosti prošnje vodi osebje drugih organov, ki ni organ za presojo.²⁶⁶ Prav tako sodelovanje EASO ni v nasprotju z Uredbo o evropski mejni in obalni straži, ki določa, da lahko podporne skupine za upravljanje migracij na zahtevo države članice zagotavljajo pomoč pri operativnih razgovorih²⁶⁷ in da podporne skupine za upravljanje migracij, v skladu s postopkom, ki je dogovorjen v operativnem načrtu²⁶⁸, napotijo osebe, ki želijo zaprositi za mednarodno zaščito, na pristojne nacionalne organe ali na EASO.²⁶⁹ Vendar pa je z obsegom svojih aktivnosti v žariščnih točkah EASO prekoračil svoj mandat.²⁷⁰

²⁶⁰ Papadopoulou, A. (2016).

²⁶¹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁶² Tsourdi, E. (2016).

²⁶³ European Center for Constitutional and Human Rights. (2017).

²⁶⁴ Tsourdi, E. (2016).

²⁶⁵ Prvi odstavek 14. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

²⁶⁶ Drugi odstavek 34. člena Postopkovne direktive.

²⁶⁷ Prvi odstavek 8. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka i.

²⁶⁸ Tretji odstavek 16. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka 1.

²⁶⁹ Četrti odstavek 18. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži, točka a.

²⁷⁰ European Center for Constitutional and Human Rights. (2017).

Naloga EASO v postopkih mednarodne zaščite je zagotavljanje pomoči in podpore nacionalnim organom.²⁷¹ EASO lahko na zahtevo držav članic, katerih azilni sistemi in sistemi za sprejem so posebej obremenjeni, usklajuje ukrepe, ki so namenjeni zagotavljanju hitre in učinkovite operativne pomoči ali njenemu usklajevanju.²⁷² Vendar pa pri tem EASO izrecno ne sme imeti nobenih neposrednih ali posrednih pristojnosti v zvezi s sprejemanjem odločitev azilnih organov držav članic glede posameznih prošenj za mednarodno zaščito.²⁷³ Znotraj svojega mandata lahko torej EASO le pomaga državam članicam izpolniti svojo obveznost zagotavljanja mednarodne zaščite, pri čemer ne sme imeti nobene vloge pri sprejemanju odločitev, vodenju operativnih razgovorov in pripravi osnutkov končnih odločitev.²⁷⁴

Reforma skupnega evropskega azilnega sistema obsega tudi predlog Komisije, ki bi razširil mandat EASO in ga preobrazil v Agencijo EU za azil. Podlago za novo Agencijo EU za azil predstavljata prvi in drugi odstavek 78. člena PDEU, ki se nanašata na skupno azilno politiko. S preobrazbo se tako ne bi razširil le mandat EASO, ampak bi se v njegovo delovanje vnesli tudi elementi, ki bi prispevali k postopni uvedbi enotnega azilnega postopka. Pri tem kljub poudarjanju vloge EASO pri zagotavljanju solidarnosti v predlogu Komisije podlaga za ustanovitev Agencije EU za azil ne vključuje 80. člena PDEU, ki se nanaša na načelo solidarnosti in poštene delitve bremena.²⁷⁵

Sporen je tudi način opravljanja omenjenih razgovorov. Osebni razgovori, ki jih vodi osebje EASO, ne omogočajo individualne presoje posameznega primera, natančne ocene posameznikove ranljivosti in presoje, ali Turčija za posameznika res predstavlja varno tretjo državo. Osebje namreč pri postavljanju vprašanj uporablja tog vprašalnik, ki ga sestavljajo številna vprašanja zaprtega tipa. Poleg tega osebje posameznikom neprimerno postavlja sugestivna vprašanja in jim ne omogoča zadostne priložnosti, da bi pojasnili svoje osebne okoliščine preganjanja, ranljivosti ali morebitne neskladnosti med njihovimi izjavami in informacijami, pridobljenimi iz drugih virov.²⁷⁶ V nasprotju s Postopkovno direktivo EASO med osebnim razgovorom prosilcem ne zagotavlja ustrezne možnosti predstavitve elementov, ki so potrebni za čim popolnejšo utemeljitev prošnje, kar vključuje možnost dati pojasnilo glede elementov, ki mogoče manjkajo, in morebitnih neskladnosti ali nasprotij v izjavah

²⁷¹ European Center for Constitutional and Human Rights. (2017).

²⁷² 15. točka preambule Uredbe (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada, UL L 132, 29. 5. 2010.

²⁷³ 14. točka preambule Uredbe o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada.

²⁷⁴ European Center for Constitutional and Human Rights. (2017).

²⁷⁵ Tsourdi, E. (2016).

²⁷⁶ European Center for Constitutional and Human Rights. (2017).

prosilca.²⁷⁷ Čeprav bi morali prosilcem omogočiti, da na osebnem razgovoru o dopustnosti prošnje predstavijo svoje mnenje o uporabi koncepta varne tretje države glede na njihove posebne okoliščine²⁷⁸, se v praksi na osebnih razgovorih individualne okoliščine posameznikov, na podlagi katerih bi bila mogoča ugotovitev, da Turčija zanje ni varna država, sistematično ne presoja. Prav tako se ne presoja njihove ranljivosti, na podlagi katere bi bili lahko izvzeti s postopkov na meji, zaradi česar so prosilci prikrajšani za nastanitev izven žariščnih točk. Ranljive osebe so namreč v Grčiji nastanjene na celini.²⁷⁹ Države si morajo prizadevati, da ugotovijo, kateri prosilci potrebujejo posebna procesna jamstva, preden izdajo odločbo na prvi stopnji, in jih iz teh postopkov izvzeti, če jim ustrezne podpore ni mogoče zagotoviti v pospešenem postopku ali postopku na meji.²⁸⁰ Ker se v žariščnih točkah ne opravlja poglobljena presoja ranljivosti, se kot ranljive prepoznajo le osebe, pri katerih so podane okoliščine, zaradi katerih potrebujejo posebna procesna jamstva, jasno razvidne.²⁸¹ Osebni razgovori tako v nasprotju s Postopkovno direktivo ne potekajo v razmerah, ki bi prosilcem omogočile, da celovito predstavljajo razloge za svojo prošnjo.²⁸²

Pravica do dobrega upravljanja, zajeta v prvem odstavku 41. člena, ne zajema le obravnave v razumnem roku, ampak določa, da mora biti obravnava pravična in nepristranska. Način, na katerega urad EASO opravlja svoje intervjuje²⁸³, je v nasprotju s točko (a) drugega odstavka 41. člena Listine, ki daje vsaki osebi pravico, da se izjasni pred sprejetjem kakršnegakoli posamičnega ukrepa, ki jo lahko prizadene. Glede na to, da je lahko na podlagi odločitve o dopustnosti prošnje posameznik vrnjen v Turčijo, lahko kršitev pravice biti slišan pripelje do kršitve prepovedi nevrčanja.²⁸⁴ Hitro procesiranje posameznikov ne sme biti na račun njihovih pravic in procesnih jamstev, zato mora biti posameznikom zagotovljena individualna, objektivna in nepristranska obravnava njihovih prošenj.²⁸⁵

Vzpostavitev postopka za presojo dopustnosti prošnje za mednarodno zaščito, ki predstavlja temelj izjave EU-Turčija, je v Grčiji dodatno omejila dostop posameznikov do azilnega postopka.²⁸⁶ Od sprejetja izjave EU-Turčija se koncept varne tretje države v Grčiji sistematično uporablja, pri čemer posamezniki v postopkih nimajo zagotovljenih procesnih

²⁷⁷ 16. člen Postopkovne direktive.

²⁷⁸ Prvi odstavek 34. člena Postopkovne direktive.

²⁷⁹ European Center for Constitutional and Human Rights. (2017).

²⁸⁰ 29. in 30. točka preambule Postopkovne direktive in tretji odstavek 24. člena Postopkovne direktive.

²⁸¹ Papadopoulou, A. (2016).

²⁸² Tretji odstavek 15. člena Postopkovne direktive.

²⁸³ Evropski varuh človekovih pravic je 1. 6. 2017 kot dopustno sprejel pritožbo Evropskega centra za ustavne in človekove pravice, na podlagi katere bo presojal aktivnosti, ki jih izvaja EASO v žariščnih točkah.

²⁸⁴ European Center for Constitutional and Human Rights. (2017).

²⁸⁵ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

²⁸⁶ Ibidem.

jamstev. Pri tem posamezniki zaradi pospešenega postopka, ki je posledica pritiskov na grške nacionalne organe in EASO po čim hitrejši obravnavi prošenj, težko dokazujejo, da Turčija zanje ni varna država.²⁸⁷ Člani skupin bi morali pri opravljanju svojih nalog v celoti spoštovati temeljne človekove pravice, vključno z dostopom do azilnih postopkov in človekovim dostojanstvom.²⁸⁸ V ta namen bi bilo potrebno vzpostaviti učinkovit nadzor implementacije dogovora in spoštovanja človekovih pravic.²⁸⁹

²⁸⁷ Papadopoulou, A. (2016).

²⁸⁸ Četrty odstavek 21. člena Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

²⁸⁹ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

6. VRAČANJE

Eden ključnih ciljev pristopa žariščnih točk je prepoznavna in vrnitev posameznikov, ki ne potrebujejo mednarodne zaščite, preden nadaljujejo pot v druge države članice.²⁹⁰

Italija in Grčija sta se odločili, da Direktive o vračanju ne bosta uporabljali za državljane tretjih držav, ki jim je bil zavrnjen vstop v skladu s 14. členom Schengenskega zakonika ali so jih pristojni organi prijeli ali prestregli pri nezakonitem prestopu meje, naknadno pa niso pridobili dovoljenja ali pravice do prebivanja.²⁹¹ Vračanje v Italiji zato poteka po pospešenem postopku na podlagi določb Schengenskega zakonika in ne Direktive o vračanju.²⁹² Na ta način se iz Italije vrača predvsem državljane Tunizije, Maroka, Egipta, Nigerije in državljane drugih držav, s katerimi imata Italija ali EU sklenjene sporazume o vračanju.²⁹³ Odločitve o vrnjenih osebah se sprejemajo na podlagi predidentifikacijskega postopka²⁹⁴, v katerem se posameznike ločuje glede na njihovo nacionalnost, ne da bi se opravila individualna presoja okoliščin primera. Posameznikom je v postopku vračanja izdana le odločba o vrnitvi in noben drug dokument, ki bi vseboval razloge, na podlagi katerih je bila sprejeta odločitev. Zaradi pomanjkanja pravnega informiranja posamezniki dobijo odločbo o vrnitvi, ne da bi se tega sploh zavedali.²⁹⁵

Tovrstno izvajanje postopkov vračanja Italije je Evropsko sodišče za človekove pravice že presojalo²⁹⁶, nazadnje v zadevi Khlaifia in drugi proti Italiji, ki se je nanašala na vrnitev tunizijskih državljanov na podlagi dogovora med Italijo in Tunizijo. Senat ESČP je v omenjeni zadevi ugotovil, da so bile posameznikom izdane identične odločbe o vračanju, ki so se razlikovale le v delih, ki so se nanašali na osebne podatke, in niso temeljile na nobeni presoji njihovih individualnih okoliščin, Italija pa v postopku ni predložila nobenih dokumentov, ki bi potrjevali, da je z osebami, ki so bile v postopku vračanja, opravila kakršnekoli osebne razgovore. Senat je pri tem poudaril, da sama identifikacija posameznikov ne zadostuje in ne izključuje kršitve prepovedi kolektivnega vračanja, ki je zajeto v 4. členu 4. protokola EKČP. Pri tem je sodišče upoštevalo dejstvo, da so bile odločbe o vrnitvi izdane večjemu številu posameznikov iste nacionalnosti v enakem časovnem obdobju, da so bile

²⁹⁰ Amnesty International. (2016).

²⁹¹ Drugi odstavek 2. člena Direktive o vračanju, točka a.

²⁹² European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

²⁹³ Capitani, G. (2016).

²⁹⁴ Papadopoulou, A. (2016).

²⁹⁵ Capitani, G. (2016).

²⁹⁶ Italija je bila pred ESČP zaradi kršitve 4. člena 4. Protokola obsojena že v zadevi Hirshi Jamaa in drugi proti Italiji in v zadevi Sharifi in drugi proti Italiji in Grčiji.

izdane v poenostavljenih postopkih in so temeljile zgolj na identifikaciji, ki so jo opravili tunizijski konzularni predstavniki. Za razliko od Senata Veliki senat ni ugotovil kršitve prepovedi kolektivnega vračanja. Pri tem je poudaril, da 4. člen 4. protokola EKČP ne zagotavlja pravice do osebnega razgovora v vseh primerih, saj je lahko zahtevam določbe ugodeno, če ima posameznik dejansko in učinkovito možnost predstaviti razloge, zaradi katerih nasprotuje vrnitvi, te razloge pa na primeren način presodijo pristojni organi države članice. Po mnenju Velikega senata bi bilo mogoče identične odločbe o vrnitvi pripisati dejstvu, da posamezniki niso imeli nobenih veljavnih dokumentov in niso zatrjevali, da se v primeru vrnitve bojijo mučenja in nečloveškega ali ponižujočega ravnanja in kaznovanja ter da za njihovo vrnitev niso obstajale nobene druge pravne ovire. Po mnenju Velikega senata zato ni bilo samo po sebi nerazumno, da so odločbe o vrnitvi temeljile zgolj na nacionalnosti posameznikov, za katere je bilo ugotovljeno, da so nezakonito prečkali italijansko mejo in za nahajanje na ozemlju niso imeli nobene pravne podlage. Hkratne vrnitve posameznikov zato Veliki senat ni označil za kolektivno vrnitev, ampak posledico izdaje večjega števila individualnih odločb o prepovedi vstopa, kar naj bi po njegovem mnenju zadoščalo za oceno, da vrnitev ni bila kolektivna. Po mnenju sodišča so imeli posamezniki v postopku identifikacije zadostne dejanske in učinkovite možnosti, da nasprotujejo vrnitvi. Ker niso imeli nobene dejanske ali pravne podlage, ki bi lahko preprečila njihovo odstranitev, osebni razgovor posameznikov ni bil potreben.²⁹⁷

Sodba ESČP, v kateri se je prav tako presojalo sprejemne pogoje na Lampeduzi, za katere je presodilo, da ne dosegajo stopnje kršitve 3. člena EKČP, se je nanašala na dogodke in okoliščine, ki so se zgodili leta 2011 po t. i. arabski pomladi.²⁹⁸ Na odgovor, ali bo ESČP svojo odločitev podprlo tudi pri presoji trenutnih razmer in postopkov, ki se izvajajo v žariščnih točkah, bo treba počakati do odločitve v zadevi Raoufi in drugi proti Grčiji.²⁹⁹ V tem času se bodo, tako kot v zadevi Khlaifia in drugi proti Italiji, okoliščine v žariščnih točkah spremenile, zaradi česar se postavlja vprašanje učinkovitosti sodnega varstva pred ESČP.

Po drugi strani se vračanje posameznikov v države, s katerimi Italija nima sklenjenega dogovora o vračanju v praksi, ne izvaja. Posameznikom so zato v skladu z Direktivo o vračanju izdane odločbe o vrnitvi, v katerih je določen sedemdnevni rok za prostovoljno

²⁹⁷ ESČP, sodba z dne 15. 12. 2016 v zadevi Khlaifia in drugi proti Italiji.

²⁹⁸ Ibidem.

²⁹⁹ ESČP, komunikacija z dne 26. 5. 2016 v zadevi Raoufi in drugi proti Grčiji.

vrnitev. Ker so v Italiji nastanitvene kapacitete zapolnjene, posamezniki pa v roku za prostovoljno vrnitev svoje obveznosti ne izpolnijo, so prepuščeni sami sebi.³⁰⁰

Uveljavitev izjave EU-Turčija, sklenjene 20. marca 2016 med Evropskim svetom in Turčijo, je v Grčiji povzročila sistematično uporabo koncepta varne tretje države kot razlog za nedopustnost prošnje za mednarodno zaščito in posledično vrnitev prosilca v Turčijo. Tudi v Grčiji se odločbe o vrnitvah izdajajo v pomanjkljivih postopkih, brez opravljene individualne presoje okoliščin, skupaj z odločbo o odvzemu prostosti.³⁰¹

Države morajo tudi v primerih, ko so državljani vrnjeni na podlagi določb Schengenskega zakonika, zagotoviti, da njihova obravnava in raven varstva glede omejitve uporabe prisilnih ukrepov, odložitve odstranitve, nujne zdravstvene oskrbe in upoštevanja potreb ranljivih oseb ter pogojev pridržanja, nista manj ugodni, kot je določeno v Direktivi o vračanju, in da se pri tem spoštuje načelo nevračanja.³⁰² Dogovori med državami članicami in tretjimi državami Agencije ali držav članic ne razrešujejo njihovih obveznosti, ki jih imajo na podlagi prava Unije in mednarodnega prava, še posebej spoštovanja načela nevračanja.³⁰³ Vrnitve prosilcev v tretjo državo so dovoljene le, če so pristojni organi prepričani, da odločba o vrnitvi ne bo povzročila neposrednega ali posrednega vračanja, s katerim bi bile kršene mednarodne obveznosti in obveznosti Unije ter države članice.³⁰⁴

³⁰⁰ Capitani, G. (2016).

³⁰¹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

³⁰² Četrty odstavek 4. člena Direktive o vračanju.

³⁰³ 36. Točka preambule Uredbe o evropski mejni in obalni straži.

³⁰⁴ Tretji odstavek 9. člena Postopkovne direktive.

7. PREMESTITEV

Pristop žariščnih točk temelji na predpostavki, ki združuje povečan nadzor beguncev in migrantov na točki prihoda, s porazdelitvijo prosilcev za mednarodno zaščito v druge države članice, ki bodo obravnavale njihove prošnje. Medtem ko se je nadzor na račun beguncev in migrantov zares povečal, se države članice načelu deljenja odgovornosti močno upirajo.³⁰⁵

Pristop žariščnih točk naj bi prispeval k implementaciji začasne premestitvene sheme³⁰⁶, ki predvideva premestitev 160.000 prosilcev za mednarodno zaščito iz Grčije in Italije v druge države članice, ki bodo obravnavale njihove prošnje.³⁰⁷ Sistem premestitve naj bi zagotovil spoštovanje obveznosti s strani držav članic po identifikaciji prihajajočih migrantov in jih hkrati razbremenil³⁰⁸, saj omogoča, da posamezniki kljub določbam Dublinske uredbe za mednarodno zaščito zaprosijo v drugi državi članici in ne v državi članici prvega vstopa. V skladu s premestitveno shemo naj bi se v žariščnih točkah opravljala prepoznavna posameznikov, ki potrebujejo mednarodno zaščito in so upravičeni do premestitve. Prepoznavna migrantov temelji na nacionalnosti, saj so do premestitve upravičeni le tisti migranti, katerih prošnje imajo glede na njihovo nacionalnost po podatkih Eurostata 75% možnost odobritve mednarodne zaščite.³⁰⁹

V Italiji zagotavlja informacije o premestitvi in opravlja prepoznavo posameznikov, ki so do premestitve upravičeni, v predidentifikacijskem postopku EASO. Problem predstavljata sama prepoznavna posameznikov in postopek odločanja, ki sta zaradi pomanjkanja osebja EASO prepočasna. Posamezniki zato v postopku nočejo sodelovati, poleg tega pa je število migrantov, ki so glede na nacionalnost upravičeni do premestitve, majhno.³¹⁰ Ker je pogoj za premestitev predhodna podaja prošnje za mednarodno zaščito, ki jo posamezniki vložijo, potem ko zapustijo žariščne točke³¹¹, se postopki premestitve v žariščnih točkah ne izvajajo.³¹²

Postopki premestitve se prav tako ne izvajajo v žariščnih točkah v Grčiji. S sprejemom izjave EU-Turčija se je v Grčiji aktivnost v žariščnih točkah preusmerila v razporejanje

³⁰⁵ Amnesty International. (2016).

³⁰⁶ European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach.*

³⁰⁷ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

³⁰⁸ Sistem premestitve je potrebno ločevati od sistema preselitve, ki je sestavni del izjave EU-Turčija. Medtem ko je sistem premestitve primarno namenjen porazdelitvi odgovornosti med državami članicami, je preselitev posameznikov izven držav EU v države članice odraz solidarnosti EU nasproti tretjim državam.

³⁰⁹ Capitani, G. (2016).

³¹⁰ Papadopoulou, A. (2016).

³¹¹ European Union Agency for Fundamental Rights. (2016).

³¹² Papadopoulou, A. (2016).

posameznikov v redni grški azilni postopek ali v postopek vračanja v Turčijo, zaradi česar je premestitev sedaj dostopna samo prosilcem za mednarodno zaščito, ki niso v žariščnih točkah, ampak na celini.³¹³

Problem mehanizma je, da temelji na obstoječih pomanjkljivostih skupnega evropskega azilnega sistema, zaradi česar je neučinkovit.³¹⁴ Ker premestitvena shema nima nobene pravne podlage in je le izraz politične volje³¹⁵, je Komisija že podala predlog za sprejetje uredbe za vzpostavitev zavezujočega premestitvenega sistema, ki bi temeljil na distribucijskem ključu in v določenih okoliščinah dopuščal prilagoditev sistema.³¹⁶ Potrebna je tudi sprememba Dublinske uredbe, ki bo vključevala sistem obvezne porazdelitve prosilcev za mednarodno zaščito med države članice po pravičnem, zavezujočem razdelitvenem ključu. Trenutna Dublinska ureditev namreč omogoča vrnitev posameznikov v državo prvega vstopa, ker je praviloma ta pristojna za obravnavo njihove prošnje, kar nasprotuje ideji premestitve, katere namen je premestitev posameznikov, ki potrebujejo mednarodno zaščito izven Italije in Grčije, že tako najbolj obremenjenih držav članic.³¹⁷ Komisija je zato že podala predlog za spremembo Dublinske uredbe.³¹⁸ Predlog sicer ohranja kriterije za določitev države članice, pristojne za obravnavo posamezne prošnje, vendar predvideva vzpostavitev zavezujočega sistema premestitve, s katerim bi se razbremenilo države članice, ki se soočajo z nesorazmernimi pritiski.³¹⁹

³¹³ Ibidem.

³¹⁴ Den Heijer, M., Rijpma J. in Spijkerboer, T. (2016).

³¹⁵ Capitani, G. (2016).

³¹⁶ European Commission. (6. 4. 2016). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*, COM(2016) 197. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf.

³¹⁷ Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016).

³¹⁸ European Commission. (4. 5. 2016). *COM(2016) 270*.

³¹⁹ European Commission. (6. 4. 2016).

8. ZAKLJUČEK

Iz predlaganih sprememb Komisije je razvidno, da bo imel pristop žariščnih točk v prihodnosti velik vpliv na razvoj azilnega in migracijskega prava EU. Vzpostavitev evropske mejne in obalne straže že nakazuje na uresničevanje načrta EU po postopnem prenosu pristojnosti nadzora zunanjih meja EU z držav članic na EU, temu pa sledijo tudi predlagane spremembe na področju azilnega in migracijskega prava, vključno s preobrazbo EASO v Agencijo EU za azil, ki predstavlja korak k postopni uvedbi centraliziranega sistema obravnave prošelj za mednarodno zaščito. V nadaljnjem razvoju azilnega in migracijskega prava bo morala zato EU zagotoviti ravnovesje med nadzorom zunanjih meja in varstvom človekovih pravic.

Čeprav bi lahko pravilno implementiran pristop razbremenil migracijsko najbolj obremenjene države članice in olajšal postopke prihajajočim migrantom v praksi, zaradi pomanjkanja celovite pravne podlage in politične volje ne doseže svojega cilja, pri njegovem izvajanju pa prihaja do hujših kršitev človekovih pravic. Kljub temu da sta bila azilna sistema Italije in Grčije že pred t. i. begunsko krizo močno obremenjena, pristop žariščnih točk še vedno temelji na obstoječih sprejemnih zmogljivostih držav članic. Vzpostavitev pristopa je tako služila predvsem doseganju izpolnjevanja obveznosti identifikacije, registracije in odvzema prstnih odtisov s strani Italije in Grčije ter izvajanju postopkov vračanja. Posamezniki, ki so razporejeni v azilni postopek, so namreč v obeh državah premeščeni na celino, pri čemer se v Grčiji v žariščnih točkah izvaja presoja dopustnosti prošelj za mednarodno zaščito. Postopki premestitve pa se v praksi v žariščnih točkah ne izvajajo.

Sistematične pomanjkljivosti pristopa žariščnih točk je mogoče predpisati predvsem pomanjkanju ustrezne pravne podlage. Vse elemente pristopa žariščnih točk bi bilo zato treba celovito urediti v enotnem pravnem dokumentu, ki bi posameznikom zagotavljal zadostna procesna jamstva in varstvo temeljnih pravic ne samo v postopku predidentifikacije, ampak tudi vseh nadaljnjih postopkih, ki se izvajajo v žariščnih točkah. Ker je opravljanje postopka predidentifikacije takoj po izkrcanju migrantov neprimerno, bi se moralo izrecno prepovedati. Posamezniki bi morali biti pred začetkom kakršnega koli postopka, v katerem se odloča o njihovem statusu, ustrezno informirani o svojih pravicah in možnosti zaprositi za mednarodno zaščito, v samem postopku pa bi se jim morala zagotoviti pravična in nepristranska obravnava, ki bi hkrati preprečevala kršitev prepovedi nevračanja in kolektivnih izgonov. Da bi se zagotovilo spoštovanje človekovih pravic, bi se moralo v izvajanju postopka vključiti tudi Agencijo EU za temeljne pravice, ki bi opravljala nadzor nad morebitnimi kršitvami v

postopkih. Poleg tega bi se morala znotraj podpornih skupin za upravljanje migracij na žariščnih točkah zagotoviti obvezna prisotnost strokovnjakov s področja varstva človekovih pravic, zaščite otrok, preprečevanja trgovine z ljudmi in varstva zoper preganjanje na podlagi spola, ki bi skrbeli za prepoznavo ranljivosti in posebnih potreb posameznikov. Posebna pozornost bi se morala zagotoviti predvsem mladoletnikom brez spremstva, ki se jim še dodatno kršijo pravice zaradi strukturnih pomanjkljivosti pristopa žariščnih točk, na katere sami nimajo vpliva.

Ker je učinkovitost pristopa žariščnih točk močno odvisna od sistema premestitve, bi bilo potrebno na ravni EU sprejeti trajno premestitveno shemo, ki bi zavezovala države članice in prispevala k dejanski porazdelitvi bremena. Povečanje solidarnosti med državami članicami zahteva tudi reformo Dublinskega sistema. Italija in Grčija sta namreč trenutno še vedno *de facto* pristojni za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito vseh posameznikov, ki niso upravičeni do postopka premestitve. Sprememba Dublinskega sistema in učinkovit sistem porazdelitve bremena ne bosta pripomogla le k zagotavljanju solidarnosti v razmerju do obmejnih držav članic, ampak tudi delno preusmerila pozornost z nadzora meja na zagotavljanje temeljnih pravic prihajajočim migrantom ter s tem vsaj delno zmanjšala humanitarno krizo na zunanjih mejah EU.

9. VIRI IN LITERATURA

9.1. LITERATURA

Amnesty International. (2016). *Hotspot Italy: How EU's flagship approach leads to violations of Refugee and Migrant Rights*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://www.amnesty.org/en/documents/eur30/5004/2016/en/>.

Capitani, G. (2016). *Hotspot, rights denied*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/file_attachments/bp-hotspots-migrants-italy-220616-en.pdf.

Carrera, S., Blockmans, S., Gros, D. in Guild, E. (2015). *The EU's Response to the Refugee Crisis. Talking Stock and Setting Policy Priorities*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://www.ceps.eu/system/files/EU%20Response%20to%20the%202015%20Refugee%20Crisis_0.pdf.

Carrera, S. in Den Hertog, L. (2016). *A European Border and Coast Guard: What's in a name?* Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://www.ceps.eu/system/files/LSE%20No%2088%20SC%20and%20LdH%20EBCG.pdf>.

Casolari, F. (2015). *The EU's Hotspot Approach to Managing the Migration Crisis: A Blind Spot for International Responsibility?* Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2800537.

De Bruycker, P. (2016). *On the Agenda: The Refugee Crisis and European Integration*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://europeanpapers.eu/es/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_2_10_Agenda_Philippe_de_Bruyckere_1.pdf.

Den Heijer, M., Rijpma J. in Spijkerboer, T. (2016). *Coercion, Prohibition, and Great Expectations. The continuing failure of the Common European Asylum System*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://thomasspijkerboer.eu/wp-content/uploads/2016/03/den-heijer-rijpma-spijkerboer-CMLR-def.pdf>.

European Center for Constitutional and Human Rights. (2017). *EASO's influence on inadmissibility decisions exceeds the agency's competence and disregards fundamental rights*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.statewatch.org/news/2017/may/eu-ecchr-case-report-greece-EASO.pdf>.

European Union Agency for Fundamental Rights. (2016). *Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://www.google.si/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiChJH227jUAhVHHxoKHRfTAXgQFgg3MAI&url=http%3A%2F%2Ffra.europa.eu%2Fsites%2Fdefault%2Ffiles%2Ffra_uploads%2Ffra-opinion-5-2016-hotspots_en.pdf&usq=AFQjCNEdRmZqipZkl5ZT5LJsDT-9xfWl0g&sig2=t3nKFQg3Eg9emVtoNwI1ZA.

Ferraro, F. in De Capitani, E. (2016). *The new European Border and Coast Guard: yet another »half way« EU reform?* Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.sipotra.it/wp-content/uploads/2017/02/The-new-European-Border-and-Coast-Guard-yet-another-%E2%80%9Chalf-way%E2%80%9D-EU-reform.pdf>.

Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation. (2010). Brussels: European Commission. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://europa.eu/capacity4dev/ibm-eap/document/1-guidelines-integrated-border-management-european-commission-external-cooperation-european>.

Guild, E., Costello, C. in Moreno-Lax, V. (2017). *Implementation of the 2015 Council Decisions establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s [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).

Joint briefing on the European Border and Coast Guard Regulation. (4. 4. 2016.) European Council on Refugees and Exiles, International Commission of Jurists and Amnesty International. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Amnesty-ICJ-Joint-Briefing-on-the-European-Border-and-Coast-Guard-Regulation_April-2016.pdf.

Koslowski, R. (2006). *Information Technology and Integrated Border Management*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.unhcr.org/4d94850a9.pdf>.

Neville, D., Sy, S. in Rigon, A. (2016). *On the frontline: the hotspot approach to managing migration*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU\(2016\)556942_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556942/IPOL_STU(2016)556942_EN.pdf).

Odziv EU na begunsko krizo: pristop po načelu žariščnih točk. (junij 2017). Luksemburg: Evropsko računsko sodišče. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.eca.europa.eu/sl/Pages/DocItem.aspx?did=41222>.

Papadopoulou, A. (2016). *The implementation of the hotspots in Italy and Greece – A study.* Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.refworld.org/docid/584ad1734.html>.

Rijpma, J. (2016). *The proposal for a European Border and Coast Guard: evolution or revolution in external border management?* Pridobljeno 14. 6. 2017, s [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU\(2016\)556934_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556934/IPOL_STU(2016)556934_EN.pdf).

Tsourdi, E. (2016). *Bottom-up Salvation? From Practical Cooperation Towards Joint Implementation Trough the European Asylum Support Office.* Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://www.europeanpapers.eu/en/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_3_15_Agenda_Evangelia_Lilian_Tsourdi.pdf.

Van de Poele, M., Robrock, A., Schmitz, P., Torrinha, P., Cojanu, G., De Wever, W., Kazlauskaitė, G. in Miyata, C. (2014). *Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union.* Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/border-crossing/docs/20141016_home_esbg_frp_001_esbg_final_report_3_00_en.pdf.

9.2. DOKUMENTI EVROPSKIH INSTITUCIJ

European Commission. (5. 6. 2017). *Hotspot State of Play*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_hotspots_en.pdf.

European Commission. (2015). *A European Border and Coast Guard Factsheet*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/factsheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_en.pdf.

European Commission. (2015). *Explanatory note on the »Hotspot« approach*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://www.statewatch.org/news/2015/jul/eu-com-hotspots.pdf>.

European Commission. *The Hotspot approach to managing exceptional migratory flows*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_en.pdf.

European Commission. (13. 7. 2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on standards for the qualification of third-country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection, for a uniform status for refugees or for persons eligible for subsidiary protection and for the content of the protection granted and amending Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals who are long-term residents, COM(2016) 466*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/1-2016-466-EN-F1-1.PDF>.

European Commission. (13. 7. 2016). *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down standards for the reception of applicants for international protection (recast), COM(2016) 465*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/proposal_on_standards_for_the_reception_of_applicants_for_international_protection_en.pdf.

European Commission. (4. 5. 2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of (Regulation (EU) No 604/2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person), for identifying an illegally staying third-country national or stateless person and on requests for the comparison with Eurodac data by Member States' law enforcement authorities and Europol for law enforcement purposes (recast)*, COM(2016) 272. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/eurodac_proposal_en.pdf.

European Commission. (4. 5. 2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No 439/2010*, COM(2016) 271. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160504/easo_proposal_en.pdf.

European Commission. (4. 5. 2016). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in on of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast)*, COM(2016) 270. Pridobljeno 14. 6. 2017, s [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0270\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52016PC0270(01)).

European Commission. (6. 4. 2016). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe*, COM(2016) 197. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160406/towards_a_reform_of_the_common_european_asylum_system_and_enhancing_legal_avenues_to_europe_-_20160406_en.pdf.

European Commission. (16. 3. 2016). *Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, First report on relocation and resettlement*, COM(2016) 165. Pridobljeno dne 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160316/first_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_4_en.pdf.

European Commission. (4. 3. 2016). *Report from the Commission to the European Parliament and the Council, Progress report on the implementation of the hotspot approach in Greece*, COM(2016) 141. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_20160304_progress_report_on_the_implementation_of_the_hotspots_in_greece_en.pdf.

European Commission. (10. 2. 2016). *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on the State of Play of Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, COM(2016) 85. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/managing_the_refugee_crisis_state_of_play_20160210_en.pdf.

European Commission. (10. 12. 2015). *Implementing the Common European Asylum System: Commission escalates 8 infringement proceedings*. Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_EN.htm.

European Commission. (9. 9. 2015). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU*, COM(2015) 452. Pridobljeno 14. 6. 2017, s http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:a5874209-56cc-11e5-afbf-01aa75ed71a1.0009.02/DOC_1&format=PDF.

European Commission. (9. 9. 2015). *Annex to the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a crisis relocation mechanism and amending Regulation (EU) No 604/2013 of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person*, COM(2015) 450. Pridobljeno 14. 6. 2017, s <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:52015PC0450>.

European Commission. (13. 5. 2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, A European Agenda on Migration*, COM(2015) 240. Pridobljeno 14. 6. 2017, s https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

9.3. PRAVNI VIRI

Pogodba o Evropski uniji, UL C 202, 7. 6. 2016.

Pogodba o delovanju Evropske unije, UL C 202, 7. 6. 2016.

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, UL C 202, 7. 6. 2016.

Uredba (EU) 2016/1624 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 14. septembra 2016 o evropski mejni in obalni straži ter spremembi Uredbe (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta ter razveljavitvi Uredbe (ES) št. 2007/2004 in Odločbe Sveta 2005/267/ES, UL L 251, 16. 9. 2016.

Uredba (EU) 2016/399 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. marca 2016 o Zakoniku Unije o pravilih, ki urejajo gibanje oseb prek meja, UL L 77, 23. 3. 2016.

Uredbe (EU) št. 439/2010 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 19. maja 2010 o ustanovitvi Evropskega azilnega podpornega urada, UL L 132, 29. 5. 2010.

Uredba Sveta (ES) št. 2007/2004 z dne 26. oktobra 2004 o ustanovitvi Evropske agencije za upravljanje in operativno sodelovanje na zunanjih mejah držav članic Evropske Unije, UL L 349, 25. 11. 2004.

Prenovljena Direktiva 2013/33/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o standardih za sprejem prosilcev za mednarodno zaščito, UL L 180, 29. 6. 2013.

Prenovljena Direktiva 2013/32/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o skupnih postopkih za priznanje in odvzem mednarodne zaščite, UL L 180, 29. 6. 2013.

Direktiva 2008/115/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. decembra 2008 o skupnih standardih in postopkih v državah članicah za vračanje nezakonito prebivajočih državljanov tretjih držav, UL L 348, 24. 12. 2008.

9.4. SODNA PRAKSA

ESČP, sodba z dne 15. 12. 2016 v zadevi Khlaifia in drugi proti Italiji.

ESČP, sodba z dne 21. 1. 2011 v zadevi M.S.S. proti Belgiji in Franciji.

ESČP, komunikacija z dne 26. 5. 2016 v zadevi Raoufi in drugi proti Grčiji.

SEU, sodba z dne 21. 12. 2011 v združenih zadevah C-411/10 in C-493/10.

SEU, sodba z dne 18. 12. 2007 v zadevi C-77/05.

Sklepni predlogi generalne pravobranilke Eleanor Sharpston z dne 8. 6. 2017 v zadevi C-490/16.