

642026

homelands

Two

dom

veni

Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije ZRC SAZU

Glavni urednici / Editors-in-Chief
Kristina Toplak, Marijanca Ajša Vižintin

Odgovorna urednica / Editor-in-Charge
Marina Lukšič Hacin

Tehnični urednik / Technical Editor
Tadej Turnšek

Mednarodni uredniški odbor / International Editorial Board
Synnove Bendixsen, Ulf Brunnbauer, Aleš Bučar Ručman, Martin Butler, Daniela I. Caglioti,
Jasna Čapo, Donna Gabaccia, Jure Gombač, Ketil Fred Hansen, Damir Josipovič,
Aleksej Kalc, Jernej Mlekuž, Claudia Morsut, Ikhlas Nouh Osman, Nils Olav Østrem,
Lydia Potts, Maya Povrzanović Frykman, Francesco Della Puppa, Jaka Repič,
Rudi Rizman, Matteo Sanfilippo, Annemarie Steidl, Urška Strle, Adam Walaszek,
Rolf Wörsdörfer, Simona Zavratnik, Janja Žitnik Serafin

Lektoriranje in korektura / Copyediting and proofreading
Jana Renée Wilcoxon (angleški jezik / English)
Tadej Turnšek (slovenski jezik / Slovenian)

Oblikovanje / Design
Anja Žabkar

Prelom / Typesetting
Inadvertising d. o. o.

Založila / Published by
ZRC SAZU, Založba ZRC

Izdal / Issued by
ZRC SAZU, Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije /
ZRC SAZU, Slovenian Migration Institute, Založba ZRC

Tisk / Printed by
CICERO, Begunje, d.o.o.

Naklada / Printum
100

Naslov uredništva / Editorial Office Address
INŠTITUT ZA SLOVENSKO IZSELJENSTVO IN MIGRACIJE ZRC SAZU
p. p. 306, SI-1001 Ljubljana, Slovenija
Tel.: +386 (0)1 4706 485; Fax +386 (0)1 4257 802
E-naslov / E-mail: dd-th@zrc-sazu.si
Spletna stran / Website: <https://ojs.zrc-sazu.si/twohomelands>



Revija izhaja s pomočjo Javne agencije za
znanstvenoraziskovalno in inovacijsko dejavnost
Republike Slovenije in Urada Vlade Republike Slovenije
za Slovence v zamejstvu in po svetu /
Financial support: Slovenian Research and Innovation Agency and
Government Office for Slovenians Abroad

MED ODGOVORNOSTJO IN SOLIDARNOSTJO: NOVI SOLIDARNOSTNI MEHANIZEM EU IN NJEGOVE MEJE PRI PRERAZPOREJANJU BREMEN

Urh Šelih¹

COBISS 1.01

IZVLEČEK

Med odgovornostjo in solidarnostjo: novi solidarnostni mehanizem EU in njegove meje pri prerazporejanju bremen

Avtor v prispevku analizira, ali novi pakt o migracijah in azilu zlasti prek uredbe o upravljanju azila in migracij (angl. *Asylum and Migration Management Regulation* – AMMR) omogoča učinkovitejšo uresničitev načela solidarnosti iz 80. člena Pogodbe o delovanju Evropske unije. Osredotoča se na novi solidarnostni mehanizem, zlasti letni solidarnostni fond, oblike solidarnostnih prispevkov in postopek premestitve, ter opozarja na njihove normativne in praktične pomanjkljivosti. Čeprav ureditev pomeni pomemben premik od *ad hoc* rešitev, avtor ugotavlja, da ohranitev dublinske logike, široka diskrecija držav članic ter omejen institucionalni nadzor zmanjšujejo možnosti za resnično pravično delitev odgovornosti v praksi.

KLJUČNE BESEDE: solidarnost, azilna politika EU, AMMR, dublinski sistem, pakt o migracijah in azilu

ABSTRACT

Between Responsibility and Solidarity: The EU's New Solidarity Mechanism and Its Limits in Redistributing Burdens

The article examines whether the new EU Pact on Migration and Asylum, particularly through the Asylum and Migration Management Regulation (AMMR), enables the practical realization of the principle of solidarity enshrined in Article 80 TFEU. It analyzes the design of the Annual Solidarity Pool, relocation procedures, and alternative solidarity measures, highlighting both their potential and structural shortcomings. While the mechanism represents a step toward a more systematic approach to solidarity, its flexibility, continued reliance on Dublin criteria, and the weak monitoring framework raise doubts about its capacity to effectively rebalance responsibilities and protect asylum seekers' rights in practice.

KEYWORDS: solidarity, EU asylum policy, AMMR, Dublin system, Pact on Migration and Asylum

¹ mag. prava; Univerza v Ljubljani, Pravna fakulteta, Katedra za ustavno pravo; urh.selih@pf.uni-lj.si; ORCID <https://orcid.org/0009-0000-6473-3308>

UVOD

Pravo Evropske unije temelji na izhodišču, da države članice pri skupnih izzivih ne delujejo vsaka zase, temveč sodelujejo in si medsebojno pomagajo. Na področju migracij in azila je to posebej jasno izraženo v 80. členu Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU), ki zahteva, da so skupne politike azila, priseljavanja in nadzora zunanjih meja urejene po načelu solidarnosti in pravične delitve odgovornosti med državami članicami. V idealnem primeru to pomeni, da bi se ob izrednih ali dolgotrajnih pritiskih breme razporedilo tako, da nobena država ne bi ostala sama in da bi skupni sistem ostal stabilen tudi v obdobjih povečanih migracijskih tokov.

Praksa pa je bistveno bolj konfliktna. Države na zunanji meji Unije, zlasti Italija, Grčija in Španija, že vrsto let opozarjajo, da zaradi svoje geografske lege nosijo nesorazmeren del odgovornosti, ker predstavljajo prvo vstopno točko v EU. Ob tem se del drugih držav članic, predvsem iz srednje- in vzhodnoevropskega prostora, vztrajno upira obveznostim, ki bi vključevale sprejem prosilcev za azil. V tem se kaže temeljno nasprotje: solidarnost je zapisana in politično pogosto poudarjana, vendar se njena vsebina v praksi uresničuje neenakomerno, kar postavlja vprašanje, ali gre za zavezujoče načelo, ki mora imeti konkretne pravne posledice, ali za politično načelo, ki ga države v ključnih trenutkih lahko relativizirajo.

V tem okviru je EU leta 2024 sprejela nov zakonodajni sveženj, t. i. pakt o migracijah in azilu, ki naj bi to dilemo naslovil z novim solidarnostnim mehanizmom. Namesto enoznačno obveznih premestitev uvaja koncept »fleksibilne solidarnosti«, kjer lahko države prispevajo na različne načine: s premestitvami, s finančnimi prispevki ali z alternativnimi ukrepi (npr. operativno in tehnično pomočjo, osebjem, opremo). S tem naj bi se povečala politična izvedljivost sistema in zmanjšalo tveganje, da posamezne države sodelovanje v celoti blokirajo.

Osrednje raziskovalno vprašanje tega prispevka je, ali novi mehanizem solidarnosti po uredbi o upravljanju azila in migracij pomeni dejanski prehod od politično pogojene k pravno operacionalizirani solidarnosti. Pri tem izhajam iz teze, da temeljna težava evropske azilne politike ni zgolj pomanjkanje solidarnosti, temveč selektivna, krizna in politično pogojena uporaba tega načela. Prav zato analiza ne more ostati omejena na normativni opis mehanizma, temveč mora upoštevati tudi širšo prakso EU v primerljivih situacijah. Posebej pomembna je primerjava med odzivom Unije na begunske prihode v obdobju 2015–2016 ter odzivom na razselitev iz Ukrajine po letu 2022. Medtem ko je bil leta 2015 poskus obvezne premestitve prosilcev za azil predmet ostrega političnega in sodnega odpora, je leta 2022 Svet prvič aktiviral režim začasne zaščite za razseljene osebe iz Ukrajine, s čimer je bil dostop do zaščite organiziran bistveno hitreje in z manj konflikta med državami članicami. Ta razlika odpira širše vprašanje, ali je solidarnost v pravu EU res nevtralno operativno načelo ali pa se v praksi uresničuje selektivno, odvisno od politične sprejemljivosti posamezne skupine beguncev, ter ali je mogoče zaradi pakta glede tega pričakovati spremembe. V nadaljevanju zato naprej predstavim normativni okvir

načela solidarnosti in mehanizme, ki jih uvaja pakt, nato pa analiziram, v kolikšni meri je glede na izkušnje iz begunske krize ter ukrajinske razselitve sploh mogoče pričakovati, da bo novi sistem v praksi odpravil strukturno neenako porazdelitev odgovornosti med državami članicami.

Ta prispevek lahko obravnava le del razsežnih in medsebojno prepletenih reform, ki jih uvaja novi pakt o migracijah in azilu. Obsežnost sprememb ter njihova kompleksna institucionalna arhitektura presegata okvire enega besedila, zato se pričujoča analiza osredotoča predvsem na nekatere ključne elemente solidarnostnega mehanizma, ki se zdijo posebej pomembni za razumevanje prihodnjega delovanja sistema. Nadaljnje raziskovanje bo nujno, saj se bo dejanski vpliv sprejetih določb pokazal šele z njihovim izvajanjem v praksi, ko bo mogoče celovito oceniti, ali bodo novi mehanizmi res dosegli svoj namen ali pa bodo morda odprli nova pravna in politična vprašanja.

OZADJE PROBLEMATIKE

Odprava nadzora na notranjih mejah Evropske unije je odprla pot k postopnemu oblikovanju skupnih politik na področju varovanja zunanjih meja, azila in migracij. Integracijski proces na teh področjih pa je dosegel svoje meje leta 2015, ko je množičen prihod beguncev in drugih migrantov razkril številne strukturne slabosti evropskega azilnega sistema (Del Monte & Orav, 2024, str. 2). Čeprav so mediji in javni diskurz takrat pogosto govorili o izrednih razmerah »begunske krize« ter o neobvladljivem pritisku, ki so ga na nacionalne migracijske sisteme vršile vrtoglave številke prihajajočih beguncev, je jedro krize pravzaprav predstavljal popoln neuspeh skupnega evropskega azilnega sistema (Tubakovic, 2017, str. 2) s tako imenovanimi dublinskimi pravili na čelu, po katerih je za reševanje prošenj za mednarodno zaščito običajno odgovorna prva država vstopa begunca (Garcés-Mascareñas, 2015, str. 1). Evropska unija se je na krizo sicer odzvala s sprejetjem vrste zakonodajnih in političnih ukrepov, kljub temu pa je kriza izpostavila osrednjo težavo, ki je ostala nerešena: na ravni EU ni vzpostavljenega učinkovitega in pravičnega sistema solidarnosti ter delitve odgovornosti med državami članicami (Del Monte & Orav, 2024, str. 2).

Ob tem pa je treba navedeni problem nekoliko natančneje opredeliti. Leta 2015 težava ni bila zgolj v tem, da je na zunanje meje prišlo veliko ljudi, niti zgolj v tem, da druge države članice niso bile pripravljene prevzeti določenega bremena, čeprav sta bila to pglavitna dejavnika. Kriza je razkrila tudi omejenost same normativne zasnove sistema, ki je temeljila na predpostavki, da bodo prosilci za azil ostali v državi, ki jo pravo določa kot odgovorno za obravnavo njihove prošnje. Ta predpostavka v praksi ni zdržala. Številni prosilci, zlasti tisti, ki so v Evropo prišli po vzhodnosredozemski in osrednjesredozemski poti, niso želeli ostati v državah prvega vstopa, temveč so si prizadevali doseči države, v katerih so že imeli družinske, jezikovne, socialne ali skupnostne vezi oziroma kjer so zaznavali boljše možnosti za vključitev

in dolgoročno življenje (Bozorgmehr et al., 2016). V tem smislu kriza ni pokazala le pomanjkanja meddržavne solidarnosti, temveč tudi neskladje med formalnimi pravili odgovornosti in dejansko logiko gibanja ljudi znotraj območja brez notranjih meja.

Zasnova skupnega evropskega azilnega sistema je sicer že od začetka spodbujala neenako in nepošteno delitev odgovornosti med državami članicami. Ustvarjalci azilne politike EU so namreč precej naivno pričakovali, da bo uskladitev standardov po celotni EU izenačila razmere v državah članicah in tako odpravila sekundarna gibanja beguncev. Ta poenostavljena domneva pa ni upoštevala razlik v obremenitvah držav, ki izhajajo iz njihove geografske lege in bližine migracijskih tokov (Farcy et al., 2016). Hkrati pa ni ustrezno upoštevala niti tega, da so sekundarna gibanja v veliki meri posledica ne le razlik v sprejemnih pogojih in azilnih praksah, temveč tudi same racionalnosti prosilcev, ki skušajo zaščito poiskati tam, kjer vidijo več možnosti za dejansko varnost, socialno oporo in prihodnost (Trilling, 2015, str. 9–12). Zaradi tega se je dublinski sistem v praksi izkazal za posebej nestabilnega prav v situaciji množičnejših prihodov: ne le zato, ker je nesorazmerno obremenjeval države na obrobju Unije, temveč tudi zato, ker je vztrajal pri razporeditvi odgovornosti, ki ni sledila dejanski logiki gibanja prosilcev za azil. Razlike v nacionalnih sprejemnih pogojih so spodbujale sekundarna gibanja, medtem ko je bila odgovornost sistemsko še naprej koncentrirana na države prvega vstopa (Brekke & Brochmann, 2015, str. 1–4). V razmerah v obdobju 2015–2016 so se zato države na zunanji meji znašle v položaju, ko so bodisi skušale preprečevati vstop bodisi dopuščale nadaljnje gibanje proti severu in zahodu Evrope, kar je razkrilo tako strukturno obremenitev periferije kot tudi omejitve dublinskega sistema kot mehanizma pravične delitve odgovornosti (Loxa & Stoyanova, 2022, str. 143–145). Svet je sicer leta 2015 sprejel dva zavezujoča sklepa, s katerima je vzpostavil začasni izjemni mehanizem za prerazporeditev 160.000 prosilcev, ki so se nahajali v Grčiji in Italiji in so očitno potrebovali mednarodno zaščito, a so že zgodnja poročila pokazala omejeno pripravljenost držav za dejansko izvajanje sprejetih zavez (Evropska komisija, 2016).

Reforma Skupnega evropskega azilnega sistema, ki je bila po večletnih pogajanjih dokončno sprejeta leta 2024, potrjuje dolgo prisotno soglasje držav članic, da prejšnji sistem ni zagotavljal ne učinkovitosti ne pravične porazdelitve odgovornosti. Temu je izrecno pritrdila Evropska komisija v obrazložitvi predloga nove uredbe o upravljanju azila in migracij z dne 23. 9. 2020, ko je navedla, da »trenutno pravzaprav ni ne učinkovitega solidarnostnega mehanizma ne uspešnih pravil glede odgovornosti« (Evropska komisija, 2020a).

Sprejeti zakonodajni sveženj pakta o azilu in migracijah zato poskuša odgovoriti prav na vprašanje, kako v praksi uresničiti načelo solidarnosti, kot ga določajo primarni akti EU in ga pretvoriti v delujoče operative mehanizme delitve bremen. Ena ključnih dilem v procesu oblikovanja reforme skupnega azilnega sistema je bila prav odločitev, ali naj bo solidarnostni mehanizem obvezen, trajen in sistemski ali pa fleksibilen ter situacijsko prilagodljiv. Končna rešitev nekako združuje elemente obojega: uvaja obvezno, a prilagodljivo solidarnost, ki državam članicam omogoča

izbiro med različnimi oblikami pomoči, hkrati pa postavlja dodatne obveznosti v primeru povečanega pritiska na zunanjih mejah (De Bruycker, 2024a). Sprejetje reforme tako predstavlja poskus nadomestitve dosedanjega razkoraka med načelom solidarnosti na normativni ravni in njegovim pomanjkljivim uresničevanjem v praksi, zasledovala pa naj bi tudi humani pristop k migracijam in azilu ter krepitev zaupanja med državami članicami z odpravljanjem obstoječe vrzeli pri izvajanju prava EU (Evropska komisija, 2020b, str. 2–3). Toda prav izkušnja leta 2015 opozarja, da uspešnost takšne reforme ne bo odvisna le od tega, ali bo sistem omogočal več meddržavne pomoči, temveč tudi od tega, ali bo sposoben preseči temeljno napetost med formalnimi pravili odgovornosti, interesi držav članic in dejanskimi življenjskimi strategijami ljudi, ki zaščito v Evropi iščejo.

NAČELO SOLIDARNOSTI PO PRAVU EU

Solidarnost med državami članicami Evropske unije ni pomembna samo v današnjem kontekstu, kjer jo lahko razumemo kot ključno za doseganje skupnih ciljev zaradi njene inherentne povezave z vladavino prava in z zahtevo, da se skupne politike izvajajo predvidljivo, na podlagi pravil in ne zgolj političnih rezultatov (Saracino, 2024, str. 1106). Solidarnost je bila osrednji koncept nastajanja Evropske skupnosti in evropskega povezovanja že od samega začetka (Vignon, 2011, str. 1). Robert Schuman, eden izmed »ustanovnih očetov« evropskega projekta, je že leta 1950 poudaril, da »Evrope ne bo mogoče oblikovati naenkrat ali po enem samem načrtu. Zgrajena bo s konkretnimi dosežki; šele ti bodo privedli do dejanske solidarnosti.«

Solidarnost je pomembno oblikovala Evropsko unijo na več področjih: Sodišče Evropske unije je denimo že leta 1973¹ razložilo, da solidarnost pomeni obveznost vseh držav članic, da izvajajo skupno dogovorjena pravila, neizpolnjevanje dolžnosti solidarnosti pa posega v same temelje pravnega reda Skupnosti; solidarnost je krepila oblikovanje skupne energetske politike predvsem v povezavi z naftno krizo leta 1973 (Bartenstein, 2021, str. 3); zaznamovala je reševanje Krize Evra (Vignon, 2011, str. 4); dandanes pa se predvsem omenja v povezavi z reševanjem drugih kriznih situacij, kot v času pandemije bolezni covid-19 (primeroma Ocak & Erhan, 2021) in begunske krize iz leta 2015/2016 (prim. Tsourdi, 2020).

Kljub očitni pomembnosti in temeljnemu značaju solidarnosti pa se ta redko znajde v akademskih razpravah, ki bi sistematično obravnavale njene konceptualne temelje. V evropski politiki se pogosto uporablja predvsem kot nejasna politična ali pravna norma (Bartenstein, 2021, str. 1), ki v pravnih aktih Unije ni jasno in določno definirana (Saracino, 2024, str. 1093).

1 Sodba sodišča Evropske unije z dne 7. februarja 1973, v zadevi Komisije Evropske skupnosti proti Italiji, 39–72, tč. 24.

Solidarnost v EU se konceptualno pravno razume predvsem skozi njeno povezavo s pojmom evropskega skupnega dobrega. Tako kot je skupno dobro držav članic opredeljeno v njihovih ustavah, je tudi skupno dobro Unije zasidrano v primarnem pravu, zlasti v ciljih Unije, ki jih določa člen 3 Pogodbe o Evropski uniji (v nadaljevanju: PEU), umeščenih v okvir vrednot in načel iz člena 2 PEU (Saracino, 2024, str. 1106). Posamezna področja delovanja EU te cilje dodatno konkretizirajo, kar nekateri avtorji označujejo kot *raison d'être* Evropske unije (Sangiovanni, 2013). Iz sklepnih predlogov generalne pravobranilke Sharpston (2019, točka 249) pa izhaja, da je solidarnost umeščena v samo jedro ustroja Unije, ne nujno kot izrecno naštetá vrednota, temveč kot funkcionalno vodilo njenega delovanja, ki zahteva pravično porazdelitev bremen.

Čeprav solidarnost torej ni izrecno naštetá kot skupna vrednota, je v drugem odstavku člena 2 PEU vseeno opredeljena kot načelo, ki izhaja iz skupnih značilnosti držav članic in predstavlja temelj njihovega medsebojnega razmerja. Pravna logika evropskega reda tako solidarnost umešča v kategorijo temeljnih načel,² ki omogočajo uresničevanje skupnih vrednot, kar potrjuje tudi člen 3 PEU, saj izrecno določa, da Unija spodbuja solidarnost med državami članicami (Saracino, 2024, str. 1107). Načelo solidarnosti zavezuje tako države članice, da sprejemajo vse ukrepe, ki so potrebni za učinkovito izvajanje prava EU, kot tudi institucije EU, ne samo pri političnem usklajevanju, ampak tudi pri oblikovanju, izvajanju in uporabi prava Unije.³

Dodatno pravno oporo temu načelu najdemo v členu 4(3) PEU, ki v okviru načela lojalnega sodelovanja določa, da se Unija in države članice »medsebojno spoštujejo in (...) pomagajo pri izpolnjevanju nalog« ter da morajo države članice sprejeti »vse splošne in posebne ukrepe, potrebne za zagotovitev izpolnjevanja obveznosti«, ki izhajajo iz prava EU. Ta določba dodatno potrjuje, da je solidarnost strukturni element pravnega razmerja med Unijo in državami članicami. V skladu s tem morajo države članice sodelovati in prispevati k uresničevanju ciljev, sprejemati vse ukrepe za učinkovito izvrševanje prava EU in ko je to potrebno, zagotavljati pomoč in podporo druga drugim. Institucije EU pa morajo pri tem sodelovati z državami članicami.⁴ Načelo solidarnosti lahko torej zahteva dolžno ravnanje ali pa lahko zahteva, da se države vzdržijo ravnanja, ki ne bi bilo združljivo s konceptom solidarnosti (Saracino, 2024, str. 1108).

Ker se koncept solidarnosti v praksi najmočneje odraža prav na področju azilnih, migracijskih in mejnih politik, je ključnega pomena razumeti normativno izhodišče primarnega prava EU, specifično na tem področju.

2 Tako tudi Sodišče Evropske unije v zadevi Poljske proti Evropski komisiji (T-883/16) z dne 10. septembra 2019.

3 Glej npr. Sodišče Evropske unije v zadevi Nemčije proti Poljski (C-848/19 P) z dne 15. julija 2021, tč. 41, 49 in 53.

4 Tako tudi Sodišče Evropske unije v zadevi Nemčije proti Poljski (C-848/19 P) z dne 15. julija 2021, tč. 37 in 53.

Solidarnost je bila uvrščena na področje upravljanja migracij ravno zaradi potrebe po pravični delitvi odgovornosti, zaščiti bolj obremenjenih držav in boljše obravnave migracijskih pritiskov med državami članicami (Evropski parlament, 2011). Presenetljivo pa PEU nikjer izrecno ne opredeli same »solidarnosti«. Kljub temu pa primarno pravo solidarnost na področju azila, priseljevanja in nadzora zunanjih meja jasno postavlja kot vodilno načelo na teh področjih, kar je razvidno zlasti iz členov 67(2) in 80 Pogodbe o delovanju Evropske unije (v nadaljevanju: PDEU).

Člen 67(2) PDEU, tako določa, da »Unija (...) oblikuje skupno politiko o azilu, priseljevanju in nadzoru zunanjih meja na podlagi solidarnosti med državami članicami, ki je pravična do državljanov tretjih držav.« Iz tega se da razbrati, da solidarnost ne velja samo v izrednih razmerah, temveč naj bi predstavljala temeljni okvir vsakršnega delovanja na teh področjih. Člen 80 PDEU pa dodatno določa, da je treba, kadar je to potrebno zaradi uresničitve načela solidarnosti in pravične delitve odgovornosti, sprejeti ustrezne ukrepe, ki se raztezajo tudi na finančno področje (Del Monte & Orav, 2024, str. 5). Kljub tej relativno jasni programski usmeritvi pa se hitro pokaže osrednja pravna dilema in kompleksnost: določba člena 80 namreč ne opredeli natančneje, kateri konkretni ukrepi naj bi pomenili uresničevanje solidarnosti. Posledično je premalo določna, da bi državam nalagala točno določene obveznosti, hkrati pa ima dovolj vsebinske teže, da je ne moremo obravnavati kot deklarativno ali prazno določbo in je preprosto spregledati (Farcy et al., 2016). Nekateri sicer poudarjajo, da člen 80 PDEU vendarle predstavlja pravno podlago za podporne ukrepe, kot so izmenjava informacij, tehnična pomoč ali usposabljanja (Geiger et al., 2015, str. 437), drugi pa kot izraz solidarnosti omenjajo premestitve beguncev in operativno podporo (Santos Vara, 2022, str. 3).

Solidarnost v evropskem azilnem sistemu tako po stališču Gerbauda (2025, str. 38–40) opravlja več funkcij. Prvič, ima preventivno vlogo, saj naj bi z vzpostavitvijo objektivnega sodelovalnega okvira, utelešenega v Skupnem evropskem azilnem sistemu, preprečevala nastanek večjih neravnovesij med državami članicami in zagotavljala enakomernejšo porazdelitev obremenitev. Drugič, solidarnost ima tudi uravnoteževalno funkcijo, ki se aktivira takrat, ko kljub obstoječim mehanizmom nesorazmerja med državami članicami vztrajajo ali znova nastajajo. V takih primerih mora Unija v skladu s členom 80 PDEU sprejeti ukrepe, ki ponovno vzpostavljajo ravnotežje, bodisi prek začasne zaščite, operativne podpore agencij EU ali finančnih instrumentov. Tretjič, solidarnost lahko nastopa v nujnih okoliščinah, ko države članice zaradi nenadnih migracijskih pritiskov doživijo preobremenitev svojih azilnih sistemov (v zvezi s tem glej tudi: Marin et al., 2020). Na podlagi člena 78(3) PDEU lahko EU v takih razmerah sprejme začasne ukrepe za podporo posamezni državi, pri čemer je ta oblika solidarnosti po letu 2015 močno zaznamovala evropsko razpravo o migracijah.

Vendar pa se ob tem postavlja vprašanje, ali solidarnost v praksi sploh izpolnjuje navedene funkcije oziroma komu je pravzaprav namenjena. Besedilo člena 80 solidarnost omejuje izključno na odnose med državami članicami, zato je težko

zagovarjati širšo, zunanjo razsežnost solidarnosti do tretjih držav ali posameznikov. Obseg solidarnosti med samimi članicami pa, kot omenjeno, prav tako ni jasno opredeljen. Posledično je solidarnost v Skupnem evropskem azilnem sistemu razumljena predvsem kot mehanizem med državami, ne pa kot mehanizem zaščite prosilcev za azil (Farcy et al., 2016).

To vodi številne avtorje (npr. Di Nunzio, 2023; Mitsilegas, 2014; Carrera & Guild, 2015; Aleinikoff & Owen, 2022) k pozivu po spremembi navedene paradigme: od horizontalne solidarnosti med državami k navpični solidarnosti, usmerjeni v posameznike, ki potrebujejo zaščito. Učinkovit azilni sistem bi moral pri premestitvah med državami članicami upoštevati tudi preference prosilcev, sicer sistem ostaja prisilen in slabo delujoč. V območju brez notranjih meja bi morali imeti begunci možnost svobodnega gibanja ob ohranitvi svojih pravic, kar pa bi zahtevalo precej bolj poenoten azilni sistem, kot ga poznamo danes. Pomanjkanje jasnih normativnih obveznosti solidarnosti ter hkrati pomanjkanje dejanske (fizične) solidarnosti med državami članicami sta prispevala k nastanku in poglobljanju azilne krize EU, ki je sčasoma prerasla tudi v krizo upravljanja (Farcy et al., 2016).

SELEKTIVNA SOLIDARNOST: PRIMERJAVA MED LETOMA 2015/2016 IN ODZIVOM NA RAZSELITEV IZ UKRAJINE

Primerjava med odzivom EU na prihode beguncev v letih 2015–2016 in odzivom na razselitev iz Ukrajine po februarju 2022 pokaže, da se solidarnost v evropskem azilnem prostoru ne uresničuje enotno, temveč izrazito selektivno. Leta 2015 je Unija, kot omenjeno, skušala pritisk na Italijo in Grčijo ublažiti z izrednima relokacijskima sklepoma, vendar je bil ta mehanizem od začetka zaznamovan z ostrim odporom več držav članic, nizko stopnjo dejanskega izvajanja in poznejšimi sodnimi spori.⁵ Nasprotno pa je Svet 4. marca 2022 po ruskem napadu na Ukrajino prvič aktiviral Direktivo o začasni zaščiti (Svet Evropske unije, 2022), s čimer je razseljenim osebam iz Ukrajine omogočil takojšen dostop do prebivanja, trga dela, izobraževanja in osnovne socialne zaščite brez predhodnega individualnega azilnega postopka. Že ta razlika kaže, da EU v praksi lažje mobilizira zaščitne in solidarne mehanizme tedaj, ko med državami članicami obstaja zadostna politična in družbena sprejemljivost glede skupine, ki zaščito potrebuje (Pepinsky et al., 2024, str. 990–991).

Ta primerjava je za obravnavo načela solidarnosti posebej pomembna iz dveh razlogov. Prvič, razkriva, da solidarnost v EU na področju azila in migracij ni zgolj pravno vprašanje razdelitve odgovornosti med državami članicami, temveč tudi vprašanje politične konstrukcije »upravičenega« begunca. Del sodobne literature zato opozarja, da so bili ukrajinski begunci v evropskem političnem in medijskem

5 Glej npr. Sodišče Evropske unije v zadevi Slovaške in Madžarske proti Svetu Evropske unije (C-643/15 in C-647/15) z dne 6 septembra 2017 in v zadevi Komisije proti Republiki Poljski in ostalim (C-715/17, C-718/17, C-719/17) z dne 2 aprila 2020.

prostoru pogosto predstavljeni kot kulturno bližji, bolj »evropski« in zato bolj vredni zaščite, medtem ko so bili prosilci iz Sirije, Iraka ali Afganistana v obdobju 2015–2016 pogostejše obravnavani skozi varnostno in krizno optiko (npr. Diab, 2025; Giancaspro & Lucenti, 2024; Ramji-Nogales, 2022). Drugič, ta razlika kaže, da je sposobnost Unije za hitro in velikopotezno ukrepanje dejansko že obstajala, vendar ni bila uporabljena enako za vse skupine razseljenih oseb (Churruca Muguruza, 2022). To problematizira razumevanje člena 80 PDEU kot nevtralnega načela, saj če se solidarnost aktivira intenzivneje pri politično sprejemljivejših skupinah, potem ne deluje kot splošno pravno načelo, ampak kot diferenciran in selektiven instrument upravljanja migracij.

S tega vidika novi pakt o azilu in migracijah ni mogoče presojati zgolj po tem, ali uvaja več instrumentov delitve bremen, temveč tudi po tem, ali zmanjšuje ali pa utrjuje selektivnost evropske solidarnosti. Če mehanizem ostaja vezan predvsem na zmanjševanje iregularnih prihodov, na upravljanje pritiskov in na diskrecijsko izbiro med različnimi vrstami prispevkov, obstaja resna nevarnost, da bo tudi v prihodnje bolj odziven na politične prioritete držav članic kot na enotno in pravno dosledno razumevanje zaščite.

SOLIDARNOST PO PAKTU

14. maja 2024 je bila v okviru pakta sprejeta uredba o upravljanju azila in migracij (AMMR), ki bo nekoliko predručila mehanizem solidarnosti na ravni EU. Preden začnem obravnavati konkretne zakonodajne rešitve, ki izhajajo iz uredbe, se mi zdi smiselno pojasniti vizijo in razloge na strani EU, ki jih lahko razberemo iz obrazložitve predloga navedene uredbe (Evropska komisija, 2020, str. 2–6). Evropska komisija v obrazložitvi predloga izhaja iz ocene, da obstoječi evropski azilni sistem ne zagotavlja ustreznega upravljanja migracijskih pritiskov ter ne omogoča učinkovite delitve odgovornosti med državami članicami. Predlog poudarja, da trenutni mehanizmi ne preprečujejo nepooblaščenih premikov in da nesorazmerno obremenjujejo države prvega prihoda.

V ospredju uredbe naj bi bil »celovit pristop«, ki povezuje azil, vračanje, zunanje meje, boj proti tihotapljenju in sodelovanje s tretjimi državami, pri čemer solidarnost in pravična delitev odgovornosti nista več zamišljeni le kot odziv na azilne postopke, temveč kot vodilo celotnega upravljanja migracij. Osrednji element predloga je vzpostavitev novega mehanizma solidarnosti, ki naj bi bil stalne, prilagodljive in odzivne narave. Predlog predvideva, da bi države članice lahko izbirale med različnimi oblikami prispevkov, kot so premestitve prosilcev za zaščito, finančni prispevki in druge oblike pomoči. Takšen model naj bi omogočil, da se obremenitve v času migracijskega pritiska ali tveganja pritiska razporedijo med države članice na bolj strukturiran in pravičen način.

Predlog tako trdi, da naj bi vzpostavitev novega solidarnostnega okvira in prenovljenih pravil o odgovornosti omogočila bolj uravnoteženo delitev obveznosti ter

učinkovitejše delovanje evropskega azilnega sistema, vendar njihova dejanska učinkovitost pri prerazporejanju bremen in izvedljivost ostajata predmet presoje.

Da bi razumeli, kako naj bi uredba uresničila zastavljeno načelo solidarnosti, v nadaljevanju analiziram nov sistem solidarnosti, ki ga uredba postavlja v središče reforme.

UKREPI SOLIDARNOSTNEGA MEHANIZMA

Osrednji instrument solidarnosti po novi ureditvi predstavlja »letni solidarnostni fond«, ki je v skladu z 12. členom uredbe namenjen uravnoteženemu in učinkovitemu reševanju migracijskih razmer, ki izhajajo iz letnih solidarnostnih potreb držav članic, temelji pa na prispevkih med državami članicami. Fond sestavljajo tri oblike prispevkov: premestitve, finančni prispevki in alternativni solidarnostni ukrepi (člen 56(2)).

Premestitve oziroma fizična solidarnost, kot jih naslavlja De Bruycker (2024b, str. 16), pomenijo prenos oseb med državami članicami. Ker gre za edino obliko solidarnosti, ki neposredno prerazporedi odgovornost za osebo, premestitve v praksi pogosto postanejo merilo, po katerem se ocenjuje »resnična« solidarnost. Praviloma se premešča prosilce za azil, lahko pa tudi osebe, ki so že pridobile mednarodno zaščito. Država, ki sprejema osebe, lahko določi prednostne (zaželenne) profile, medtem ko država upravičenka izbere osebe za premestitev, pri čemer te nimajo pravice izbrati ciljne države. V tem kontekstu Karageorgiou (2020, str. 6) opozarja, da takšna ureditev prosilce za azil obravnava kot pasivne objekte upravljanja, katerih razporeditev med državami članicami poteka brez upoštevanja njihovih lastnih preferenc in osebnih okoliščin.

Finančni prispevki, ki jih opredeljuje člen 56(2)(b), predstavljajo obliko solidarnosti v obliki finančnih transferjev, katerih namen je financiranje podpornih ukrepov v drugih državah članicah. Sredstva se lahko uporabijo za migracije, sprejem, azil, reintegracijo pred vrnitvijo, upravljanje meja in projekte v tretjih državah, pri čemer država upravičenka sama določi, katere dejavnosti bo financirala (ECRE, 2024, str. 57).

Alternativni solidarnostni ukrepi kot tretja oblika solidarnosti pa skladno s členom 56(2)(c) obsegajo nefinančne prispevke, kot so operativna pomoč, krepitev zmogljivosti, storitve, kadrovska podpora, infrastruktura in tehnična oprema. Ti prispevki se obravnavajo kot finančna solidarnost, pri čemer se njihova vrednost določi sporazumno med državo, ki pomoč nudi, in državo, ki jo prejme. Takšni ukrepi se izvajajo na zahtevo države upravičenke, neizkoriščeni prispevki pa se ob koncu leta pretvorijo v denarne prispevke (De Bruycker, 2024b, str. 16). ECRE (2024, str. 59) opozarja, da imajo v praksi alternativni solidarnostni ukrepi lahko tako pozitivne kot negativne učinke. Po eni strani lahko hitro zagotovijo nujne zmogljivosti, denimo dodatno nastanitveno infrastrukturo ali operativno podporo pri iskanju in reševanju na morju. Po drugi strani pa obstaja nevarnost, da se bodo prispevki pretežno

usmerjali v nadzor meja ter opremo in tehnologije za preprečevanje nedovoljenih prehodov, kar lahko poveča odvračilne učinke na meji in zmanjša število prosilcev za azil, ki dosežejo ciljne države članice, kar pa ni v skladu s standardi mednarodnega prava.

OPERACIONALIZACIJA SOLIDARNOSTI

Potem ko sem predstavil posamezne vrste solidarnostnih ukrepov, se sedaj osredotočam na institucionalni in postopkovni okvir, v katerem se ti ukrepi dejansko uresničujejo. Letni solidarnostni fond, ki je torej *conditio sine qua non* novega solidarnostnega mehanizma, se sprejema v okviru letnega cikla upravljanja migracij. Glavni namen cikla je zagotoviti nadzor nad aktivacijo in operacionalizacijo solidarnostnega mehanizma ter letno spremljanje splošnih razmer na področju azila in migracij (ECRE, 2024, str. 8). Sestavljen je iz več zaporednih faz, od katerih prva pripada Komisiji, ki mora do 15. oktobra vsakega leta sprejeti tri temeljne akte (Maiani, 2024):

Letno poročilo (člena 9 in 10), v katerem predstavi razmere in dogajanje preteklih 12 mesecev na področju azila, sprejema in migracij. Sem sodijo predvsem podatki o številu prošenj, dodeljenih statusih, sprejemnih zmogljivosti držav članic, nezakonitih prehodov meje ipd. Zanimivo je, da mora poročilo vsebovati tudi projekcije in predvidevanja razmer za prihodnje leto (De Bruycker, 2024b, str. 11–12). Poročilo temelji na informacijah in statistikah, ki jih predložijo države članice ter pristojne agencije (npr. Europol in Agencija za azil), pri čemer iz besedila uredbe ne izhaja, da bi morala komisija pri svojih ocenah upoštevati geografsko lego članic.

Sklep (člen 11), ki opredeli katere izmed držav članic so »pod migracijskim pritiskom«, ali jim tak pritisk grozi v prihodnjem letu oziroma ali se soočajo z »resnimi migracijskimi razmerami«. Pojem migracijskega pritiska je v 24. točki 1. člena uredbe opredeljen kot stanje, v katerem je število prihodov ali prošenj takšno, da ustvarja nesorazmerne obveznosti za državo članico zaradi česar je nujno takojšnje ukrepanje. »Resne migracijske razmere« pa po 25. točki člena 1 nastopijo, kadar sedanje in pretekle letne številke prihodov tudi dobro pripravljen azilni sistem potisnejo do meja njegovih zmogljivosti. Ta sklep je ključen, saj so prav te države kasneje upravičene do črpanja prispevkov iz solidarnostnega fonda oziroma so lahko oproščene prispevanja vanj. Ta postopek Komisiji že na prvi pogled pušča široko diskrecijo, saj ne temelji na izračunu skupnega števila prihodov na ravni Unije, hkrati pa ji omogoča, da na podlagi relativno nedoločno opredeljenih pojmov ugotavlja, katere države članice se štejejo za tiste pod migracijskim pritiskom (ECRE, 2024, str. 8). Kljub temu vzpostavlja bolj objektivno podlago kot v preteklosti, saj naj bi v večji meri odražal dejansko breme, s katerim se soočajo države članice. Prav ta element je pred uveljavitvijo uredbe manjkal, kar je državam omogočalo, da se razglašajo za preobremenjene brez nepristranskih in zanesljivih meril (De Bruycker, 2024b, str. 14).

Sledi predlog sklepa Svetu o vzpostavitvi letnega solidarnostnega fonda (člen 12), ki ga komisija pripravi na podlagi letnega poročila. V solidarnostnem fondu določi skupno število potrebnih letnih premestitev ter obseg finančnih prispevkov. Ti morajo na ravni Unije skupaj predstavljati vsaj 30.000 premestitev oz. 600.000.000 EUR finančnih prispevkov (pri čemer je odstopanje možno le v izrednih razmerah). Komisija lahko predlaga tudi višje ali nižje številke, vendar mora pri tem ohraniti razmerje ene premestitve na 20.000 EUR, saj naj bi to zagotavljalo enakovrednost različnih vrst solidarnostnih ukrepov. Poleg tega lahko predlog vključuje tudi druge (alternativne) oblike solidarnosti, kot je operativna podpora iz člena 56(2)(c) (ki sicer ni podrobneje opredeljena), kadrovske podpore, krepitev zmogljivosti itd., kadar to narekujejo potrebe posameznih držav članic. V okviru predloga komisija določi tudi okvirne deleže posameznih držav članic, izračunane na podlagi njihovega prebivalstva in BDP, ki služijo kot orientacija pri kasnejšem postopku zavez držav (Maiani, 2024). Glede na podatke iz leta 2023 bi pravičen delež Slovenije po teh merilih znašal okvirno 127 premestitev oziroma 2,5 milijona finančnih sredstev (ECRE, 2024, str. 68).

Naslednji korak, ki predstavlja osrednji del postopka zajema t. i. »Solidarnostni forum EU na visoki ravni« (člena 13 in 57(3) uredbe), ki ga sestavljajo predstavniki držav članic. Forum preuči dokumente komisije in sprejme sklep o skupnem številu posameznih solidarnostnih ukrepov na podlagi njenega predloga. Države članice nato podajo svoje zaveze k plačevanju prispevkov za oblikovanje letnega solidarnostnega fonda, ki pa morajo upoštevati višino obveznega »pravičnega deleža« (Maiani, 2024).

Na podlagi ugotovitev foruma Svet do konca koledarskega leta sprejme sklep o vzpostavitvi letnega solidarnostnega načrta, ki mora biti skladen z zavezami, sprejetimi v okviru foruma (člen 57(1) uredbe). Forum tako sicer formalno nastopa kot pripravljalno telo za sprejem izvedbenega akta Sveta, vendar njegova vloga daleč presega tehnično pripravo, saj ima izrazito politično razsežnost in dejansko bistveno vpliva na vsebino končne odločitve (De Bruycker, 2024b, str. 19). Čeprav naj bi sklep formalno temeljil tudi na predlogu Komisije, lahko Svet, v nasprotju s splošnim pravilom iz člena 293 PDEU, od njega odstopi s kvalificirano večino, kar ni presenetljivo glede na politično občutljivost tematike. Predlog Komisije glede solidarnostnih ukrepov prav tako ni zavezujoč za forum, ki ga mora zgolj preučiti in sklep sprejeti na njegovi podlagi (Maiani, 2024), hkrati pa komisija ohranja izključno pristojnost za ugotavljanje, katere države članice so pod migracijskim pritiskom.

Maiani (2024) opozarja na nekatera pomembna vprašanja v zvezi s tem korakom oblikovanja solidarnostnega mehanizma. Čeprav formalna pristojnost za sprejem odločitve glede solidarnostnega načrta pripada Svetu, bo v praksi torej kolektiv držav članic tisti, ki bo določal splošno raven solidarnosti. Prav tako ni jasno, ali mora forum do svoje odločitve priti soglasno ali z neko večino. De Bruycker (2024a) pa še izpostavlja, da ostaja nejasno tudi to, za katere konkretne vrste ukrepov bodo lahko države članice dejansko uporabile prispevke iz solidarnostnega fonda. Na podlagi člena 56(3) uredbe bi bilo namreč mogoče sklepati, da se sredstva lahko namenijo

tudi za krepitev zunanjih meja (kot sem omenil že zgoraj), kar odpira resna vprašanja glede skladnosti s dosedanja prakso Komisije, ki je bila izrecno zadržana do financiranja gradnje fizičnih ovir, kot so ograje ali zidovi, z evropskimi sredstvi.⁶ ECRE v svojih komentarjih podobno opozarja, da obstaja nevarnost, da bodo alternativni ukrepi v praksi preusmerjeni predvsem v krepitev mejnega nadzora, pri čemer bodo zanemarjeni vidiki, ki neposredno krepijo sisteme zaščite. Takšna usmeritev bi lahko vodila v solidarnost, ki predvsem zmanjšuje število oseb, ki dosežejo ciljne države članice, namesto da bi okrepila njihove azilne in sprejemne zmogljivosti (ECRE, 2024, str. 59).

Uredba poleg foruma na visoki ravni predvideva vzpostavitev še enega telesa, Tehničnega foruma EU za solidarnost (člen 14 in 15), ki ga sestavljajo predstavniki držav članic na ravni višjih uradnikov, vodi pa ga koordinator za solidarnost. Njegova vloga je zagotoviti izvajanje solidarnostnega mehanizma v praksi in njegovo operativno usklajevanje (ECRE, 2024, str. 16). Čeprav gre formalno za tehnično telo, ima pomembno vsebinsko funkcijo, saj povezuje zaveze držav članic, ki prispevajo, s konkretnimi potrebami držav upravičenk ter skrbi za usklajeno in uravnoteženo razporeditev razpoložljivih solidarnostnih prispevkov (De Bruycker, 2024b, str. 19).

Kot zadnjo izmed številnih novosti velja podrobneje predstaviti še sam postopek premestitev, ki sem ga v prejšnjem delu že deloma obravnaval, a si zaradi njegove osrednje vloge v solidarnostnem mehanizmu zasluži samostojno predstavitev.

Čeprav mehanizem premestitev v okviru nove uredbe ni popolna novost, mu pakt daje precej bolj sistematično in trajnejšo vlogo. Kot sem omenil, je EU že leta 2015 v odzivu na begunsko krizo posegla po instrumentu premestitev kot izrednemu ukrepu za razbremenitev posebej obremenjenih držav članic, s čimer je skušala solidarnost med državami članicami izraziti v konkretni operativni obliki.⁷

Na tem konceptualnem okviru, ki se je nekoliko razvijal v letih 2015–2017 temelji tudi današnji mehanizem premestitev v uredbi, vendar z vrsto bistvenih postopkovnih in strukturnih sprememb, ki naj bi zagotovile bolj predvidljivo, bolj zavezujočo in sistemsko umeščeno obliko solidarnosti med državami članicami. Uredba določa, da se lahko premesti prosilce za mednarodno zaščito ne glede na njihovo državljanstvo, pa tudi (kot že omenjeno) osebe, ki že imajo mednarodno zaščito, če jim je bil status priznan pred kratkim in če se s premestitvijo soglašata obe državi in upravičenec zaščite. Iz člena 16(4) uredbe lahko razberemo, da so iz postopka premestitev izključene osebe, ki predstavljajo varnostno grožnjo (člen 16(4)). To pomeni, da lahko država, ki naj bi osebo sprejela, premestitev zavrne samo iz tega razloga, drugih pravnih podlag za zavrnitev pa nima. Poleg tega se iz postopka izključijo tudi tisti prosilci, za katere je država upravičenka odgovorna zaradi družinskih vezi (člen 67(5)). S tem naj bi se zagotovilo, da se družine ne bi po nepotrebnem razdruževale

6 Glej npr. Boffey, 2021.

7 V zvezi s tem gl. tiskovno sporočilo Evropske komisije z dne 16. marca 2016 (Evropska komisija, 2016).

in da premestitve ne bi posegale v načelo ohranjanja družinske enotnosti, ki ga omenja uvodna izjava 70 uredbe (Maiani, 2024).

Država, ki prejema pomoč (torej prosilce odpošilja), mora najprej sama izbrati osebe, primerne za premestitev, nato pa jih s pomočjo Agencije EU za azil poveže z državo, ki jih bo sprejela. Upravičene osebe pri tem nimajo veliko pravic – lahko le sporočijo, ali imajo v kateri od držav članic pomembne osebne ali družinske vezi ter zahtevajo, da ostanejo skupaj s svojimi družinskimi člani, če se ti prav tako premeščajo (člen 67(3), (4) in (6)). Ena od največjih težav sistema je, da tem osebam ne omogoča izbire države, kamor bodo premeščene. Čeprav bi možnost izbire bistveno poenostavila postopek in zmanjšala kasnejše selitve v druge države članice, je zakonodajalec ohranil strogo ureditev, po kateri se ljudje premestijo tja, kjer je na voljo prostor, ne pa tja, kjer bi morda lažje začeli novo življenje (Maiani, 2024). To je potencialno lahko problematično tudi zaradi različnih sprejemnih pogojev v državah, integracije in individualnih potreb prosilcev – težava, s katero se sooča tudi trenutni Dublinski sistem (gl. npr. Gotsova, 2019, str. 643).

Po premestitvi osebe, ki jim je že priznan status mednarodne zaščite, v novi državi samodejno obdržijo enak status. Veliko bolj zapleten pa je položaj prosilcev za azil, torej oseb, ki so še v postopku pridobitve statusa. Če je država, iz katere je oseba premeščena, že opravila celoten dublinski postopek in ugotovila, da je sama odgovorna za obravnavo prošnje (iz razlogov, ki niso povezani z družinskimi), potem to odgovornost po premestitvi prevzame nova država. Če pa ta postopka ni opravila v celoti in je zgolj preverila, da družinska merila ne veljajo, mora celoten dublinski postopek po premestitvi opraviti država, ki osebo prejme (člena 67 in 68 uredbe). To pomeni, da lahko prosilec preden sploh dostopa do vsebinskega azilnega postopka, doživi še eno, dodatno premestitev v tretjo državo članico. Takšna ureditev pokaže, da zakonodaja pogosto podcenjuje zahtevnost premestitev in položaj prosilcev. Čeprav je cilj zagotoviti spoštovanje družinske enotnosti v osnovi plemenit, je izvedba nedosledna in pomanjkljiva. Ponovni prenos se lahko namreč odredi tudi na podlagi meril, ki nimajo nobene povezave z družinskimi vezmi, kar lahko dodatno zaplete že tako negotov položaj prosilcev (npr. člena 31 in 32) (Maiani, 2024).

MEJE IN POMANJKLJIVOSTI SOLIDARNOSTNEGA MEHANIZMA

Na prvi pogled solidarnostni mehanizem uredbe izpolnjuje pogoje za uresničevanje načela solidarnosti. Vzpostavlja namreč sistem, do katerega lahko države članice dostopajo, kadar se soočajo z dejanskimi potrebami, hkrati pa vse države članice zavezuje k sodelovanju pri delitvi bremen. Kljub temu pa mehanizem ob podrobni analizi kaže številne pomanjkljivosti v svoji zasnovi, strukturi in načinu izvajanja, kar omejuje njegovo zmožnost, da bi učinkovito uresničeval načelo solidarnosti iz člena 80 PDEU ter hkrati zagotavljal ustrezno varstvo temeljnih pravic prosilcev za azil (Gerbaudo, 2025, str. 150). V nadaljevanju se zato posvečam nekaterim osrednjim

kritikam in pomanjkljivostim tega mehanizma, pri čemer bom analizo mestoma podkrepil tudi s stališči in argumenti izbrane strokovne literature.

Temeljna značilnost uredbe je torej prenos operativne vsebine solidarnosti v letni upravljavski cikel, ki Komisiji in Svetu omogoča, da vsako leto določita tako države, upravičene do pomoči, kot tudi vrste in obseg solidarnostnih ukrepov. Menim pa, da takšna ureditev solidarnosti ne strukturira kot stabilne in pravno določljive obveznosti držav članic, temveč jo preoblikuje v prilagodljiv politični instrument, odvisen od trenutnih političnih razmerij in prioritet. Države, ki se soočajo z večjim migracijskim pritiskom, tako nimajo na voljo izrecne pravice do pomoči v pravnem smislu, temveč so odvisne od letnih odločitev Unije, kar problematizira samo bistvo solidarnosti kot načela, ki bi moralo delovati avtomatično in ne diskrecijsko. ECRE zato opozarja, da je na splošno malo verjetno, da bo solidarnostni mehanizem predstavljal pravično utež povečanemu bremenu držav na zunanji meja (ECRE, 2024, str. 76).

Kot sem omenil že zgoraj, sta finančna solidarnost in nabor alternativnih solidarnostnih ukrepov lahko dobrodošli dopolnitvi premestitev, saj v praksi pogosto predstavljata bolj izvedljivo in politično sprejemljivejšo obliko solidarnosti. Takšni instrumenti lahko državam upravičenkam (vsaj v teoriji) omogočijo razmeroma hitro izboljšanje sprejemnih pogojev, dostopa do pravne pomoči ali celo povečanje zmogljivosti za izvajanje dejavnosti iskanja in reševanja na morju. Vendar, kot opozarja tudi Gerbaudo (2025, str. 45), finančna solidarnost kljub svoji razširjeni uporabi ni brez pomembnih pomanjkljivosti: učinki financiranja se praviloma ne pokažejo takoj, njihovo izvajanje je, zlasti na nacionalni ravni, pogosto obremenjeno z birokratskimi zapleti, hkrati pa je težko oblikovati pravičen in učinkovit ključ za razdelitev sredstev. Poleg tega se zdi, da se pri finančnih in alternativnih ukrepih odpirajo izrazito problematična vprašanja vsebinske usmerjenosti. Prispevajoče države lahko namreč sredstva usmerjajo predvsem v krepitev nadzora meja, infrastrukture ali tehnične opreme, ob manjšem poudarku na ukrepih, ki dejansko izboljšujejo dostop do pravic ali zaščito oseb na mejah. Takšna praksa tvega, da se solidarnost preoblikuje v instrument upravljanja migracij in odvrčanja, namesto da bi blažila strukturne pomanjkljivosti azilnih sistemov najbolj obremenjenih držav članic, kar glede na osrednji cilj pakta, tj. zmanjševanje iregularnih migracij, pravzaprav niti ni presenetljivo.

Posebej problematična je široka diskrecijska pravica Komisije pri ugotavljanju, katere države so pod »migracijskim pritiskom« oziroma v »resnih migracijskih razmerah«. Čeprav uredba predvideva uporabo statističnih podatkov in objektivnih meril, so ta zastavljena izrazito odprto in omogočajo različno interpretacijo istih okoliščin. Pojmi, kot so »nesorazmerne obveznosti«, ali »resnost razmer«, niso normativno natančno opredeljeni, s čimer se krepi tveganje arbitrarnega oziroma izključno političnega odločanja. Takšna normativna odprtost zmanjšuje predvidljivost pravnega položaja držav članic in oslabi pravno varnost beguncev, obenem pa pomeni pomemben prenos kvazizakonodajnih pristojnosti na izvršilni organ Unije.

Nadalje je sporna tudi domnevna enakovrednost med različnimi oblikami solidarnosti, zlasti razmerje med premestitvami in finančnimi prispevki, izraženo v razmerju ena oseba = 20.000 evrov. Uredba ne navaja nobene jasne metodologije, na kateri bi ta znesek temeljil, prav tako ni izkazano, ali takšna finančna protivrednost resnično krije dejanske stroške obravnave prošnje za azil in integracije prosilcev. To velja še toliko bolj ob upoštevanju dejstva, da ima posamezna država članica v skladu s členom 56(2) »popolno diskrecijo« med oblikami solidarnostnih ukrepov (Maiani, 2024). Takšna ureditev dolgoročno utrjuje strukturne neenakosti med državami članicami, saj finančno močnejšim omogoča, da se razbremenjujejo prevzemanja odgovornosti za obravnavo prošenj za mednarodno zaščito, ne da bi se s tem učinkovito naslovila temeljni problem preobremenjenosti geografsko izpostavljenih držav. Čeprav pomanjkanje finančnih sredstev vsekakor predstavlja pomemben dejavnik, pa izkušnje begunske krize 2015–2016 kažejo, da fiskalne omejitve same po sebi niso bile odločilni razlog za odpoved delovanja azilnih sistemov. Bistveno večjo vlogo so imele strukturne pomanjkljivosti, kot so nezadostne administrativne zmogljivosti, pomanjkanje usposobljenega kadra, neučinkoviti postopki ter šibka koordinacija na ravni Unije (Beirens, 2018, str. 2–3 in 21). Finančna solidarnost zato sama po sebi ne more nadomestiti nujnosti sistemske krepitve institucionalnih kapacitet držav, ki nosijo nesorazmerni del bremena izvajanja skupnega azilnega sistema. V nasprotju s pogostimi kritikami, ki fleksibilnost solidarnostnega mehanizma torej razumejo kot dejavnik njegovih pomanjkljivosti, De Bruycker (2024b, str. 16) poudarja, da prav ta značilnost predstavlja njegovo ključno prednost, saj lahko omogoči sodelovanje tistih držav članic, ki sicer ne bi bile pripravljene sodelovati v sistemu premestitev. Podobno ugotavlja tudi Grelsson (2025, str. 34–36), ki v svoji analizi politične dinamike pogajanj opozarja, da je bila visoka stopnja fleksibilnosti mehanizma nujen kompromis za doseg soglasja med državami članicami z različnimi stališči. Po njegovem je prav možnost izbiranja med različnimi vrstami prispevkov, ob hkratni ohranitvi znatne diskrecije držav, eden ključnih razlogov, da je bil solidarnostni mehanizem sploh sprejet. V tem smislu fleksibilnost ni zgolj tehnična lastnost, temveč izraz politične realnosti, v kateri je bilo mogoče preseči dolgotrajno blokado reform azilnega sistema.

Solidarnostni fond je zasnovan kot korektiv običajnih pravil o dodeljevanju odgovornosti za prosilce. S tem se ne posega v togost dublinskih pravil, ki jih uredba v glavnem prevzema, temveč ohranja logiko solidarnega ukrepanja, ki temelji predvsem na izrednih razmerah Gerbaudo (2025, str. 151). Namesto tega, da bi se člen 80 PDEU uresničeval kot strukturno orodje za preprečevanje neenakomerne porazdelitve bremen med državami članicami, uredba ostaja zasidrana v kriznem razumevanju solidarnosti, ki je zaznamovala tudi neučinkovit odziv Unije na migracijsko krizo iz leta 2015. Skupni evropski azilni sistem pa pahnila na rob kolapsa (Tsourdi, 2017, str. 673–674). S tem pa obstaja tudi verjetnost, da nov sistem ne bo bistveno zmanjšal sekundarnih tokov.

Pomemben vidik učinkovitega delovanja solidarnostnega mehanizma, na katerega opozarja De Bruycker (2024a), ki ga uredba sicer predvideva, vendar ga ne razvije v zadostni meri, je vprašanje institucionalnega nadzora nad izvajanjem mehanizma. Uredba sicer določa vlogo Komisije, Agencije EU za azil ter Koordinatorja EU za solidarnost (glej npr. člen 60 uredbe), vendar ne vzpostavlja celovitega in sistematičnega mehanizma spremljanja, vrednotenja in javnega poročanja o dejanskih rezultatih solidarnostnih ukrepov. To pomeni, da ni predvidenega rednega cikla evalvacije, ki bi omogočal oceno, ali solidarnostni prispevki dejansko dosegajo svoj namen, torej razbremenjevanje držav pod migracijskim pritiskom ter izboljšanje dostopa do zaščite. V nasprotju s Schengenskim ocenjevalnim in spremljevalnim mehanizmom, ki vključuje strukturirano fazo spremljanja in poročanja izvrševanja schengenskega pravnega reda, uredba takšnega nadzornega okvira ne pozna. To odpira tveganje, da solidarnost ostane deklarativna in se ne razvije v učinkovito orodje za preprečevanje sistemskih neravnovesij. Za legitimnost in uspešnost celotnega sistema bi bilo zato nujno zagotoviti bolj robusten institucionalni nadzor, ki bi vključil ne le tehnično spremljanje izvajanja, temveč tudi vsebinsko oceno učinkov na ljudi in države članice. Brez minimalnih meril uspešnosti ukrepanja Unije in primerljivih podatkov o rezultatih solidarnosti je tudi težko presojati, ali Unija dejansko uresničuje zahtevo »pravične delitve odgovornosti« iz člena 80 PDEU ali zgolj upravlja pričakovanja.

Poleg tega uredba ne določa jasnega in učinkovitega mehanizma prisile v primeru neizpolnjevanja solidarnostnih obveznosti. Če država ne izvede zavez, ki jih je sprejela v okviru letnega solidarnostnega načrta (npr. prispeva manj, kot znaša njen pravični delež ali pa sploh nič), uredba ne predvideva neposrednih sankcij ali avtomatičnih pravnih posledic (Maiani, 2024; Gerbaudo, 2025, str. 152), razen morda odvzem bodoče solidarnosti (Pütter & Nicolosi, 2025). To ustvarja tveganje ponovitve izkušenj iz Dublinskega sistema, v katerem je bila formalna vzpostavitev obveznosti brez učinkovite izvršljivosti pogosto neučinkovita v praksi. Solidarnostni mehanizem tako ohranja značaj politične zaveze brez trdne pravne obveznosti.

Problemizirati velja tudi institucionalno ravnotežje, saj je Evropski parlament izločen iz odločanja o ključnih vsebinah solidarnosti. Letni solidarnostni fond se sprejme v obliki sklepa Sveta na predlog Komisije, brez polnopravne vloge Parlamenta, čeprav gre za vprašanja, ki zadevajo temeljne pravice beguncev, finančne obveznosti držav in razporeditev bremen znotraj Unije. S tem se solidarnost premika iz sfere demokratične legitimacije v okvir tehničnega upravljanja.

Analiza premestitev in izbranih vidikov širšega solidarnostnega mehanizma se na tem mestu zaključuje, pri čemer bo njihova dejanska vrednost in učinkovitost pri prerazporejanju bremen v praksi v veliki meri odvisna od tega, kako dosledno in odgovorno bo celoten mehanizem implementiran s strani držav članic in institucij EU. ECRE (2024, str. 77) podobno splošno poudarja, da solidarnostni mehanizem z vidika pravic in zaščite prinaša tako priložnosti kot tveganja; njegov dejanski učinek bo odvisen od tega, kako bodo določbe uporabljene v praksi, kakšno težo

bo Komisija pripisala posameznim elementom pri presoji, kako bo potekal postopek ugotavljanja potreb ter kakšna solidarnost bo dejansko zagotovljena s strani držav članic. Kot pozitiven scenarij navaja možnost, da bi Komisija ob ugotovljenem migracijskem pritisku predvidela ukrepe za krepitev azilnega sistema in obsežnejše premestitve, kar bi lahko dejansko razbremenilo prizadeto državo. Hkrati pa opozarja, da so takšni scenariji v praksi redki, saj zahtevajo visoko stopnjo politične volje in dosledno izpolnjevanje zavez, široka diskrecija Komisije in nejasno opredeljeni ukrepi pa povečujejo tveganje, da solidarnost ostane simbolna ali usmerjena predvsem v nadzor meja.

KAJ NAS ČAKA V LETU 2026?

Prvi obeti glede dejanskega delovanja novega solidarnostnega mehanizma se že kažejo v dokumentih, sprejetih v okviru prvega letnega cikla upravljanja migracij, ki nakazujejo, kako naj bi se sistem začel izvajati v letu 2026. Čeprav mehanizem še ni v celoti operativen, ti začetni akti omogočajo vpogled v smer, v katero se utegne razvijati ter že odpirajo vprašanja o njegovi skladnosti z normativnimi ambicijami uredbe.

Zanimivo je, da je Svet v svojem predlogu za leto 2025, kot izhaja iz tiskovnega sporočila št. 1049/25 z dne 8. decembra 2025, določil solidarnostne ukrepe v višini 420 milijonov evrov oziroma 21.000 premestitev. Končna odločitev sicer še ni bila sprejeta, vendar dejstvo, da že v prvem prihajajočem letu delovanja mehanizma predvidene številke ne dosegajo minimalnih pragov, določenih v 12. členu uredbe (tj. 600 milijonov evrov oz. 30.000 premestitev), vzbuja določena vprašanja. Razlogov za nižje številke iz dokumenta ni mogoče razbrati, zato lahko o njih le sklepamo, a zdi se, da takšno odstopanje ni povsem skladno z uredbo, ki dopušča znižanje minimalnih pragov le v izjemnih primerih. Kljub temu pa je morda prezgodaj, da bi mehanizem že na tej podlagi obsodili na neučinkovitost. Možno je tudi, da gre za začetno fazo prilagajanja, ki bi lahko, če bo mehanizem ustrezno implementiran, v prihodnjih letih vodila k višji ravni solidarnostnih zavez.

Sklep Komisije št. 2025/2323 z dne 11. novembra 2025 pa kot države »pod migracijskim pritiskom« opredeljuje Ciper, Grčijo, Italijo in Španijo, saj naj bi visoko število prihodov v skladu s členom 2(24) uredbe nesorazmerno obremenjevalo njihove azilne, sprejemne in migracijske sisteme. Te države imajo torej do sredine leta 2026 pravico koristiti Solidarnostni fond. V drugo skupino držav, ki se soočajo z »resnimi migracijskimi razmerami« pa komisija uvršča Bolgarijo, Hrvaško, Češko, Estonijo, Avstrijo in Poljsko. Čeprav naj bi njihovi sistemi še delovali, pa jih preteklo visoko število prihodov razbremenjuje obveznosti prispevanja v fondu v skladu s členom 2(25) uredbe. Tretja skupina dvanajstih držav, kamor sodijo Belgija, Bolgarija, Nemčija, Estonija, Irska, Francija, Hrvaška, Latvija, Litva, Nizozemska, Poljska in Finska, pa je opredeljena kot skupina držav, »pri katerih obstaja tveganje migracijskega pritiska«. Te države naj bi imele prednostni dostop do nabora ukrepov. Njihovi

sistemi so sicer že močno obremenjeni, vendar še ne nesorazmerno, tveganje pa bi lahko povečali novi valovi prihodov.

SKLEPNO

V tem prispevku sem skušal odgovoriti na vprašanje, ali uredba o upravljanju azila in migracij kot osrednji del novega pakta o migracijah in azilu vzpostavlja tak normativni okvir, ki bo načelo solidarnosti iz člena 80 PDEU tudi dejansko sposoben uresničevati v praksi. Analiza kaže, da uredba nedvomno pomeni pomemben premik glede na prejšnjo ureditev: solidarnost ni več prepuščena zgolj ad hoc političnim dogovorom, temveč je umeščena v letni upravljavski cikel, opremljena z določenimi institucionalnimi mehanizmi in vsaj minimalno strukturirana skozi vnaprej predvidene oblike prispevkov. V tem pogledu gre za korak naprej v primerjavi z obdobjem po letu 2015, ko je bil odziv Unije v veliki meri reaktiven, krizno pogojen in politično razdrobljen.

Kljub temu pa osrednji problem, ki je v središču tega prispevka, ostaja le delno razrešen. Če je merilo uspešnosti novega mehanizma njegova sposobnost učinkovitega prerazporejanja bremen med državami članicami, potem je odgovor nujno zadržan. Uredba sicer uvaja solidarnostni okvir, vendar ne posega v zadostni meri v samo strukturo odgovornosti, ki še naprej sistematično obremenjuje geografsko izpostavljene države na zunanjih mejah Unije. Novi mehanizem zato deluje predvsem kot korektiv k obstoječemu sistemu, ne pa kot njegova temeljita preobrazba. To pomeni, da lahko v določenih okoliščinah omili posledice neenake porazdelitve odgovornosti, ne more pa jih zanesljivo in trajno odpraviti.

Prav na tej točki postane ključno vprašanje učinkovitosti pri prerazporejanju bremen. Uredba omogoča, da države članice prispevajo ne le s premestitvami, temveč tudi s finančnimi prispevki in alternativnimi ukrepi. Ta fleksibilnost nedvomno povečuje politično sprejemljivost sistema, vendar hkrati slabi njegovo redistributivno moč. Ker je fizična premestitev oseb edina oblika solidarnosti, ki neposredno prerazporedi odgovornost za obravnavo prošnje in sprejem prosilcev, finančni in alternativni ukrepi sami po sebi ne morejo v celoti nadomestiti dejanske razbremenitve držav prvega prihoda. Novi mehanizem zato ne zagotavlja nujno pravičnejše delitve bremen, temveč pogosto predvsem bolj razpršeno delitev stroškov upravljanja migracij. V tem smislu ostaja vprašanje, ali pakt solidarnost res operacionalizira kot delitev odgovornosti, ali pa jo pretežno preoblikuje v politično sprejemljivejšo obliko upravljanja obremenitev.

Dodatno omejitev predstavlja dejstvo, da je konkretna raven solidarnosti po novi ureditvi še vedno v veliki meri odvisna od politične volje držav članic in diskrecijske presoje institucij Unije. Široka diskrecija Komisije pri ugotavljanju migracijskega pritiska, odsotnost močnejših sankcij ob neizpolnjevanju zavez ter pomembna politična vloga Sveta pri določanju letnega obsega ukrepov kažejo, da solidarnost tudi po reformi ni v celoti preoblikovana v avtomatično, pravno določljivo obveznost.

Prav zato obstaja resno tveganje, da bo tudi novi sistem v praksi deloval predvsem takrat in v takšnem obsegu, kolikor bo to politično sprejemljivo za države članice.

V tem kontekstu je posebej pomembna opisana primerjava med obdobjem 2015–2016 in odzivom na razselitev iz Ukrajine po letu 2022, ki pokaže, da osrednji problem evropske azilne politike ni zgolj pomanjkanje solidarnosti, temveč tudi njena selektivna uporaba. To spoznanje je pomembno tudi za presojo novega pakta. Njegovega uspeha ni mogoče meriti zgolj po številu uvedenih mehanizmov ali po formalni prisotnosti solidarnostnega jezika v besedilu uredbe. Ključno bo, ali bo mehanizem v praksi dejansko prerazporejal bremena tako, da bo razbremenil države na zunanjih mejah, ne da bi pri tem zaščito reducirail na varnostno upravljanje migracij ali na selektivno pomoč politično sprejemljivejšim skupinam. Če bo solidarnost še naprej delovala predvsem kot fleksibilen politični kompromis, ne pa kot pravno zavezujoč korektiv strukturnih neenakosti, bo novi sistem težko presegel temeljne omejitve, ki so se razkrile že med begunsko krizo leta 2015.

Končna ugotovitev tega prispevka je zato dvojna. Po eni strani uredba pomeni pomemben institucionalni napredek, saj prvič vzpostavlja trajnejši in bolj strukturiran okvir za solidarnost med državami članicami. Po drugi strani pa ta okvir za zdaj še ne zagotavlja, da bo solidarnost tudi dejansko učinkovita pri prerazporejanju bremen. Dokler bo jedro sistema odgovornosti ostajalo nespremenjeno, dokler fizične premestitve ne bodo imele osrednje in ne le alternativne vloge, ter dokler bo izvajanje solidarnosti v tolikšni meri odvisno od politične volje, bo načelo iz člena 80 PDEU ostajalo uresničeno le delno. Novi pakt zato ne pomeni dokončne rešitve vprašanja evropske solidarnosti, temveč prej nov poskus njegovega upravljanja v pravno bolj strukturirani, a še vedno politično omejeni obliki.

IZJAVA O DOSTOPNOSTI RAZISKOVALNIH PODATKOV

V članku niso bili uporabljeni ali analizirani raziskovalni podatki.

VIRI IN LITERATURA

- Aleinikoff, T. A., & Owen, D. (2022). Refugee protection: 'Here' or 'there'? *Migration Studies*, 10(3), 464–483. <https://doi.org/10.1093/migration/mnac002>
- Bartenstein, A. (2021). *The European Council and the principle of solidarity: A contested concept* (Special Policy Brief). TRACK – Teaching and Researching the European Council, Universität zu Köln.
- Beirens, H. (2018). *Cracked Foundation, Uncertain Future: Structural weaknesses in the Common European Asylum System*. Migration Policy Institute Europe.
- Boffey, D. (2021, 22. oktober). *Ursula von der Leyen says EU will not fund 'barbed wire and walls'*. The Guardian. <https://www.theguardian.com/world/2021/oct/22/ursula-von-der-leyen-says-eu-will-not-fund-barbed-wire-and-walls>
- Bozorgmehr, K., Szecsenyi, J., Stock, C., & Razum, O. (2016). Europe's response to the refugee crisis: Why relocation quotas will fail to achieve 'fairness' from a health perspective. *European Journal of Public Health*, 26(1), 5–6. <https://doi.org/10.1093/eurpub/ckv246>
- Brekke, J.-P., & Brochmann, G. (2015). Stuck in Transit: Secondary Migration of Asylum Seekers in Europe, National Differences, and the Dublin Regulation. *Journal of Refugee Studies*, 28(2), 145–162. <https://doi.org/10.1093/jrs/feu028>
- Carrera, S., & Guild, E. (2015). *Can the new refugee relocation system work? Perils in the dublin logic and flawed reception conditions* (CEPS Policy Brief št. 334). Centre for European Policy Studies.
- Churrua Muguruza, C. (2022, 19. maj). *Selective Solidarity and Discrimination in the EU Response to Refugees*. GC Human Rights Preparedness. <https://www.gchumanrights.org/preparedness/selective-solidarity-and-discrimination-in-the-eu-response-to-refugees>
- De Bruycker, P. (2024a). Genealogy of and futurology on the pact on migration and asylum. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 6.
- De Bruycker, P. (2024b). *The new European solidarity mechanism: Towards a fair sharing of responsibility between member states?* European Policy Centre Friedrich-Ebert-Stiftung FEPS, Foundation for European Progressive Studies.
- Del Monte, M., & Orav, A. (2024, 2. september). *Solidarity in EU asylum policy*. European Parliament. [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2020\)649344](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649344)
- Di Nunzio, P. (2023). The crisis of the Common European Asylum System: Rethinking solidarity in light of Human Rights. *Unio – EU Law Journal*, 8, 40–50. <https://doi.org/10.21814/unio.8.2.4760>
- Diab, J. L. (2025). Hues of Refuge: Framing Compassion and Condemnation in Refugee Portrayals Through a Political-Media Cycle of Reinforcement. *Journal of Race, Ethnicity, and Politics*, 1–30. <https://doi.org/10.1017/rep.2024.36>
- ECRE. (2024, maj). *ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council on Asylum and Migration Management, Amending*

- Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and Repealing Regulation (EU) No 604/2013*. Refworld. <https://www.refworld.org/policy/intlegcomments/ecre/2024/en/148436>
- Evropska komisija. (2016). *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Evropskemu svetu in Svetu. Prvo poročilo o premestitvi in preselitvi*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52016DC0165>
- Evropska komisija. (2020a). *Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o novem paktu o migracijah in azilu*. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609&lang1=SL&from=EN&lang3=choose&lang2=choose&_csrf=35df232a-48b3-486a-93c0-ac2f8429f96e
- Evropska komisija. (2020b). *Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o upravljanju azila in migracij ter spremembi Direktive Sveta 2003/109/ES in predlagane Uredbe (EU) XXX/XXX [Fond za azil i migracije] (COM(2020) 610 final)*. EUR-Lex. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020PC0610>
- Evropski parlament. (2011). *Implementation of Article 80 TFEU on the principle of solidarity and fair sharing of responsibility, including its financial implications, between the Member States in the field of border checks, asylum and immigration* (Pripravili D. Vanheule, J. van Selm in C. Boswell). Sektor za državljanske pravice in ustavne zadeve. https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL-LIBE_ET%282011%29453167
- Farcy, J.-B., O'Neill, E., & Watt, D. (2016, 1. april). *Desperately searching for solidarity: The EU asylum saga continues*. EU Immigration and Asylum Law and Policy. <https://eumigrationlawblog.eu/desperately-searching-for-solidarity-the-eu-asylum-saga-continues/?print=print>
- Garcés-Mascareñas, B. (2015). Why Dublin doesn't work. *Notes internacionales CIDOB*, 135(1). https://www.movimientoeuropeo.it/images/TA_EuropaSolidale/NOTES_135_GARCES_ANG.pdf
- Geiger, R., Khan, D.-E., & Kotzur, M. (2015). *European Union Treaties: A Commentary: Treaty on European Union, Treaty on the Functioning of the European Union, Charter of Fundamental Rights of the European Union*. Beck.
- Gerbaudo, M. (2025). *The Interplay Between Solidarity and Agency in the New Pact on Migration and Asylum* [doktorska disertacija, Università Bocconi]. IRIS Università Bocconi. <https://hdl.handle.net/11565/4074065>
- Giancaspro, G., & Lucenti, F. (2024). Implicit hierarchies in the EU representation of refugees: A comparative text-analysis of the European Parliament's framing of Syrian and Ukrainian diasporas. *Italian Political Science Review / Rivista Italiana Di Scienza Politica*, 54(3), 175–189. <https://doi.org/10.1017/ipo.2024.10>
- Gotsova, B. (2019). Rules Over Rights? Legal Aspects of the European Commission Recommendation for resumption of Dublin transfers of asylum seekers to Greece. *German Law Journal*, 20(5), 637–659. <https://doi.org/10.1017/glj.2019.54>

- Grelsson, E. (2025). *Explaining the New Solidarity Mechanism in the EU's Migration Pact: Insights from three theoretical perspectives* [magistrsko delo, Univerza v Uppsali]. DiVA Portal. <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2:1928427>
- Karageorgiou, E. (2020). The New Pact on Migration and Asylum: Why Pragmatism Cannot Engender Solidarity. *Nordic Journal of European Law*, 3(2), III. <https://doi.org/10.36969/njel.v3i2.22396>
- Loxa, A., & Stoyanova, V. (2022). Migration as a Constitutional Crisis for the European Union. V S. Smet & V. Stoyanova (ur.), *Migrants' Rights, Populism and Legal Resilience in Europe* (str. 139–164). Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009040396.009>
- Maiani, F. (2024). The new solidarity mechanism: The right “insurance scheme” for the CEAS. *EU Immigration and Asylum Law and Policy*, 27.
- Marin, L., Penasa, S., & Romeo, G. (2020). Migration Crises and the Principle of Solidarity in Times of Sovereignism: Challenges for EU Law and Polity. *European Journal of Migration and Law*, 22(1), 1–10. <https://doi.org/10.1163/15718166-12340066>
- Mitsilegas, V. (2014). Solidarity and Trust in the Common European Asylum System. *Comparative Migration Studies*, 2. <https://doi.org/10.5117/CMS2014.2.MITS>
- Ocak, P. A., & Erhan, Ç. (2021). A Litmus Test for the EU's Longest Year: Solidarity Principle and Challenges by COVID-19 in 2020. *Uluslararası İlişkiler Dergisi*, 18(71), 21–43. <https://doi.org/10.33458/uidergisi.947511>
- Pepinsky, T. B., Reiff, Á., & Szabó, K. (2024). The Ukrainian Refugee Crisis and the Politics of Public Opinion: Evidence from Hungary. *Perspectives on Politics*, 22(4), 989–1014. <https://doi.org/10.1017/S1537592724000410>
- Pütter, H., & Nicolosi, S. (2025, 10. december). *The Ghost of Dublin still Among Us*. Verfassungsblog. <https://verfassungsblog.de/annual-migration-management-cycle/>
- Ramji-Nogales, J. (2022). Ukrainians in Flight: Politics, Race, and Regional Solutions. *American Journal of International Law*, 116, 150–154. <https://doi.org/10.1017/aju.2022.22>
- Sangiovanni, A. (2013). Solidarity in the European Union. *Oxford Journal of Legal Studies*, 33, 213–241. <https://doi.org/10.1093/ojls/gqs033>
- Santos Vara, J. (2022). Flexible Solidarity in the New Pact on Migration and Asylum: A New Form of Differentiated Integration? *European Papers – A Journal on Law and Integration*, 7(3), 1243–1263. <https://doi.org/10.15166/2499-8249/613>
- Saracino, D. (2024). Understanding solidarity in the European Union: An analytical framework. *Theory and Society*, 53(5), 1093–1118. <https://doi.org/10.1007/s11186-024-09566-3>
- Sharpston, E. (2019, 31. oktober). *Sklepni predlogi generalne pravobranilke v zadevi C-715/17*. European Court of Justice. <https://curia.europa.eu/juris/document/t.f?text=&docid=219670&pageIndex=0&doclang=SL&mode=req&dir=&occ=-first&part=1&cid=2183619>
- Svet Evropske unije. (2022). Izvedbeni sklep Sveta (EU) 2022/382 z dne 4. marca 2022 o ugotovitvi obstoja množičnega priliva razseljenih oseb iz Ukrajine v

- smislu člena 5 Direktive 2001/55/ES in o uvedbi začasne zaščite. Uradni list Evropske unije, L 71, 1–6. https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2022/382/oj?eliuri=eli%3Adec_impl%3A2022%3A382%3Aoj&locale=sl
- Trilling, D. (2015, 7. oktober). What to do with the people who do make it across? *London Review of Books*, 37(19). <https://www.lrb.co.uk/the-paper/v37/n19/daniel-trilling/what-to-do-with-the-people-who-do-make-it-across>
- Tsourdi, E. (2017, 12. december). Solidarity at work? The prevalence of emergency-driven solidarity in the administrative governance of the Common European Asylum System. *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 24, 667–686. <https://doi.org/10.1177/1023263X17742801>
- Tsourdi, E. (2020). COVID-19, Asylum in the EU, and the Great Expectations of Solidarity. *International Journal of Refugee Law*, 32(2), 374–380. <https://doi.org/10.1093/ijrl/eeaa023>
- Tubakovic, T. (2017). *The Dublin IV recast: A missed opportunity* (Special Policy Brief). Refugee Research Online. <https://doi.org/10.13140/RG.2.2.23230.0288>
- Vignon, J. (2011, 26. junij). *Solidarity and responsibility in the European Union*. Institut Jacques Delors. <https://institutdelors.eu/en/publications/solidarity-and-responsibility-in-the-european-union>

SUMMARY

BETWEEN RESPONSIBILITY AND SOLIDARITY: THE EU'S NEW SOLIDARITY MECHANISM AND ITS LIMITS IN REDISTRIBUTING BURDENS

Urh Šelih

This article examines whether the new solidarity mechanism introduced by the Asylum and Migration Management Regulation (AMMR), adopted as part of the 2024 Pact on Migration and Asylum, marks a genuine shift from politically contingent solidarity to a more operationalized legal framework under Article 80 TFEU. The Regulation replaces ad hoc crisis responses with a permanent solidarity structure based on an Annual Solidarity Pool, combining relocations, financial contributions, and alternative solidarity measures.

The article argues that the AMMR constitutes an important institutional and normative development but only a partial answer to the structural weaknesses of the Common European Asylum System. Its central contribution lies in making solidarity more predictable and procedurally organized. However, its capacity to redistribute burdens effectively remains limited. Since only relocations directly transfer responsibility for asylum seekers, financial, and alternative contributions cannot fully compensate for the unequal pressures borne by states at the EU's external borders. In that sense, the mechanism often redistributes the costs of migration management rather than responsibility itself.

The article further argues that the AMMR preserves the core logic of the Dublin system, which continues to allocate primary responsibility to states of first entry. The crisis of 2015–2016 demonstrated not only the absence of effective solidarity but also the instability of a system that assumes asylum seekers will remain in the state assigned by law, despite their own family, linguistic, social, and integration-related preferences. The new mechanism does not fundamentally resolve this tension.

Particular attention is paid to relocations as the clearest expression of solidarity. Although the AMMR regulates them more systematically, they remain administratively complex, restrictive for asylum seekers and only partially detached from Dublin responsibility rules. The article also highlights broad institutional discretion, weak enforcement, and limited monitoring, which risk turning solidarity into a flexible political instrument rather than a stable legal obligation.

Finally, the article places the new mechanism in the broader context of selective solidarity in EU asylum law. Comparing the contested response to refugee arrivals in 2015–2016 with the swift activation of temporary protection for displaced persons from Ukraine in 2022, it argues that solidarity in practice has been uneven and politically conditioned. The AMMR may improve coordination, but without deeper reform of the allocation of responsibility, it risks reproducing the very asymmetries it is meant to correct.

ČLANKI / ARTICLES

Janja Žitnik Serafin

Uvodnik: Inštitut za slovensko izseljenstvo in migracije to jesen praznuje štiridesetletnico priključitve k ZRC SAZU

Urh Šelih

Med odgovornostjo in solidarnostjo: novi solidarnostni mehanizem EU in njegove meje pri prerazporejanju bremen

Alenka Vrbinc, Donna M. T. Cr. Farina, Marjeta Vrbinc

Oglasi v slovarjih za slovenske priseljence v ZDA na začetku 20. stoletja

Mateja Curk

Alternacija kodov v proznih delih Gorana Vojnovića

Urh Frlež

Podoba domovine v delih Franceta Papeža

Maja Ramuš

Ruski general Ivan T. Beljajev v Zelenem peklu

Mojca Vah Jevšnik, Sanja Cukut Krilič

Emerging Diversifications of Labor Migration to Slovenia: From the Western Balkans to Asia

Luděk Jirka

Undesirable Reverse Remittances: The Case of Young Ukrainian Students in Czechia

Juraj Pokos, Rebeka Mesarić Žabčič, Nenad Pokos

The Croatian Population Among the Oldest in the World: Shifts in Age Structure, 1991–2021

Nina Bilokopytova, Karim El Guessab, Volodymyr Bilokopytov

The Phenomenon of "Balkan Islam" as a Factor of Intercultural and Ethno-Social Dialogue

Taqiyeddine Benfifi, Naima Outaleb

Physician Emigration and Globalization: A Market Logic and Political Economy Perspective

KNJIŽNE OCENE / BOOK REVIEWS

Florian Tissot, *Doing Family on the Move: Highly-Skilled Migrants in Switzerland and Germany* (Juan Paulo Gabriel Amurao)

ISSN 0353-6777



9 770353 677013

ISSN 1581-1212



Založba ZRC