



EASO izveštaj o azilu za 2020. godinu

Godišnji izveštaj o
stanju azila u
Evropskoj uniji

The background of the cover is a photograph of a severely damaged stone wall. The wall is made of rough-hewn stones and has a large, jagged hole in the upper left section. To the right, several coats and jackets are hanging on the wall. In the foreground, there is a pile of clothing and a bicycle, suggesting a makeshift shelter or a place where refugees are staying.

Izvršni sažetak



EASO izveštaj o azilu za 2020. godinu

Godišnji izveštaj o stanju azila u Evropskoj uniji

IZVRŠNI SAŽETAK

PODRŠKA JE NAŠA MISIJA

Slika na naslovnoj strani: UN Photo/Eskinder Debebe
Oznake i ilustracije: iStock by Getty Images, Microsoft 365

© Evropska kancelarija za podršku azilu, 2020
Reprodukcija je dozvoljena pod uslovom da se oda priznanje autoru.

Za svaku upotrebu ili reprodukciju fotografija ili drugog materijala koji nije pod autorskim pravima EASO, dozvolu treba tražiti direktno od vlasnika autorskih prava.

ISBN 978-92-9485-540-4
DOI 10.2847/24708
Kataloški broj BZ-04-20-293-SR-N

Predgovor

Pošto je Evropa ponovo doživela porast broja zahteva za međunarodnom zaštitom u 2019. godini (prvi put od 2015.), azil je i dalje visok prioritet u programu EU politike. Budući da se trendovi s vremenom menjaju, mi i dalje kolektivno radimo na pružanju optimalnih rešenja za osobe kojima je potrebna zaštita, uz zadržavanje integriteta nacionalnih sistema azila.

EASO izveštaj o azilu za 2020. godinu nudi sažet i sveobuhvatan pregled ključnih dešavanja na polju međunarodne zaštite, kao i o funkcionisanju Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS). Pri izradi svog godišnjeg izveštaja, EASO prikuplja i analizira informacije iz širokog spektra pouzdanih izvora kako bi pružio dubinski pregled promena i poboljšanja politike tokom godine, istovremeno ističući izazove kojima se treba baviti.



S obzirom da 2020. godine EASO slavi svoju 10-godišnjicu, podsećamo na sve veći značaj ove agencije u pružanju operativne i tehničke podrške u pitanjima azila EU+ zemljama. Informacije koje je pružio EASO od vitalnog su značaja kreatorima politike pri donošenju informisanih odluka, kako bi se pomoglo zemljama da se izbore sa stalno promenljivim pejzažom migracionih obrazaca i da osnaže nacionalne uprave u obradi, od slučaja do slučaja, kontinuiranog toka molbi.

Radujemo se dugo očekivanom usvajanju nove uredbe za Agenciju Evropske unije za azil, koja će EASO transformirati u punopravnu agenciju EU, ojačati njegovu ulogu i proširiti njegov mandat. Kao centar ekspertize za azil, EASO će i dalje pružati pomoć i nepristrasnu i transparentnu podršku za efikasno sprovođenje CEAS-a.

Zahvalna sam na stalnoj saradnji sa svim našim partnerima na zajedničkim, transparentnim i održivim sistemima azila širom Evrope. Efikasni sistemi mogu brzo da reaguju na promenljive obrasce migracionih tokova i da obezbede jasan, pravičan i dostojanstven proces svakom podnosiocu zahteva za međunarodnu zaštitu. U 2020. godini već vidimo situacije na globalnom i nacionalnom nivou koje bi mogle dovesti do toga da više ljudi potraži utočište. Sada, više nego ikada ranije, moramo nastaviti da radimo na istinski zajedničkom evropskom sistemu azila postizanjem konvergencije u ispunjavanju potreba za međunarodnom zaštitom i iskazivanjem solidarnosti državama članicama koje su pod najvećim pritiskom.

Nina Gregori

Izvršni direktor
Evropska kancelarija za podršku azilu

Uvod

[EASO izveštaj o azilu za 2020.](#) pruža sveobuhvatan pregled dešavanja u oblasti međunarodne zaštite na evropskom i nacionalnom nivou. Zasnovan na širokom spektru izvora, ovaj izveštaj predstavlja kratak pregled globalnog konteksta azila, ističe razvoj događaja u Evropskoj uniji (EU) i ispituje glavne trendove i promene u zakonodavstvu, politici, praksi i sudskoj praksi u državama članicama EU, kao i na Islandu, u Lihtenštajnu, Norveškoj i Švajcarskoj (EU+ države). Ovaj izveštaj se fokusira na ključna područja Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS), uzimajući u obzir širi kontekst migracija i osnovna prava.



1. Globalni pregled zbivanja na polju azila tokom 2019.



Prisilno raseljavanje usled sukoba, progona, kršenja ljudskih prava, prirodnih katastrofa i narušenog ekosistema realnost je za milione ljudi širom sveta koji napuštaju svoje domove u potrazi za sigurnošću. U poslednjih nekoliko godina, velika raseljavanja stanovništva izazvana su sukobima, ekstremnim nasiljem i velikom političkom nestabilnošću u nekoliko regiona sveta.

Među osobama pogođenim raseljavanjem, „izbeglica“ je po definiciji neko ko je prisiljen da napusti svoju zemlju zbog osnovanog straha da će biti progonjen zbog rase, veroispovesti, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja. „Interno raseljena lica“ nisu prešla granicu svoje zemlje, ali se ipak nalaziti u nepovoljnoj situaciji.

U kontekstu Evrope, međunarodna zaštita obuhvata status izbeglice i status supsidijarne zaštite. Drugi pojam se odnosi na osobe koje ne ispunjavaju uslove za izbeglički status, ali ispunjavaju uslove za zaštitu jer su pod rizikom od ozbiljne nepravde, koja podrazumeva smrtnu kaznu ili pogubljenje; mučenje ili nečovečno ili ponižavajuće postupanje ili kažnjavanje u zemlji porekla; ili su izložene ozbiljnoj i pojedinačnoj pretnji njihovom životu usled neselektivnog nasilja u situacijama međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba.

U junu 2019. godine, Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) izvestio je o ukupnoj ugroženoj populaciji od 79,4 miliona ljudi, uključujući i 20,2 miliona izbeglica, 3,7 miliona tražilaca azila, 531.000 vraćenih izbeglica, 43,9 miliona interno raseljenih lica (IRL), 2,3 miliona vraćenih IRL i 3,9 miliona lica bez državljanstva pod mandatom UNHCR-a.

Okvirno jednu trećinu izbegličke populacije u svetu činilo je 6,6 miliona izbeglica iz Sirije, a za njima slede Avganistan i Južni Sudan, sa 2,7 miliona odnosno 2,2 miliona. Od onih koji traže zaštitu, najveća grupa tražilaca azila u 2019. godini bili su državljani Venecuele.

Zemlje koje se graniče sa epicentrom krize obično su prve koje se pobrinu za smeštaj raseljenih lica. Gledajući apsolutne brojke, u 2019. godini, Turska je do sada primila najveći broj izbeglica, a za njom slede Pakistan, Uganda, Nemačka i Sudan. Relativno gledano, Liban, Jordan i Turska su primili najveći udeo izbeglica u odnosu na broj stanovnika.

S obzirom da broj raseljenih lica i dalje globalno raste, vlade, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva razvijaju strategije za efikasno reagovanje na složene izazove koje donosi prisilno raseljavanje. Prvi [Globalni forum za izbeglice](#) održan je u decembru 2019. godine radi praćenja razvoja i analize napretka akcionog plana utvrđenog Globalnim sporazumom o izbeglicama 2018. godine. Svrha ovog sporazuma je, između ostalog, raspodela odgovornost, prihvatanje izbeglica i podrška zajednicama domaćinima na održiv način.

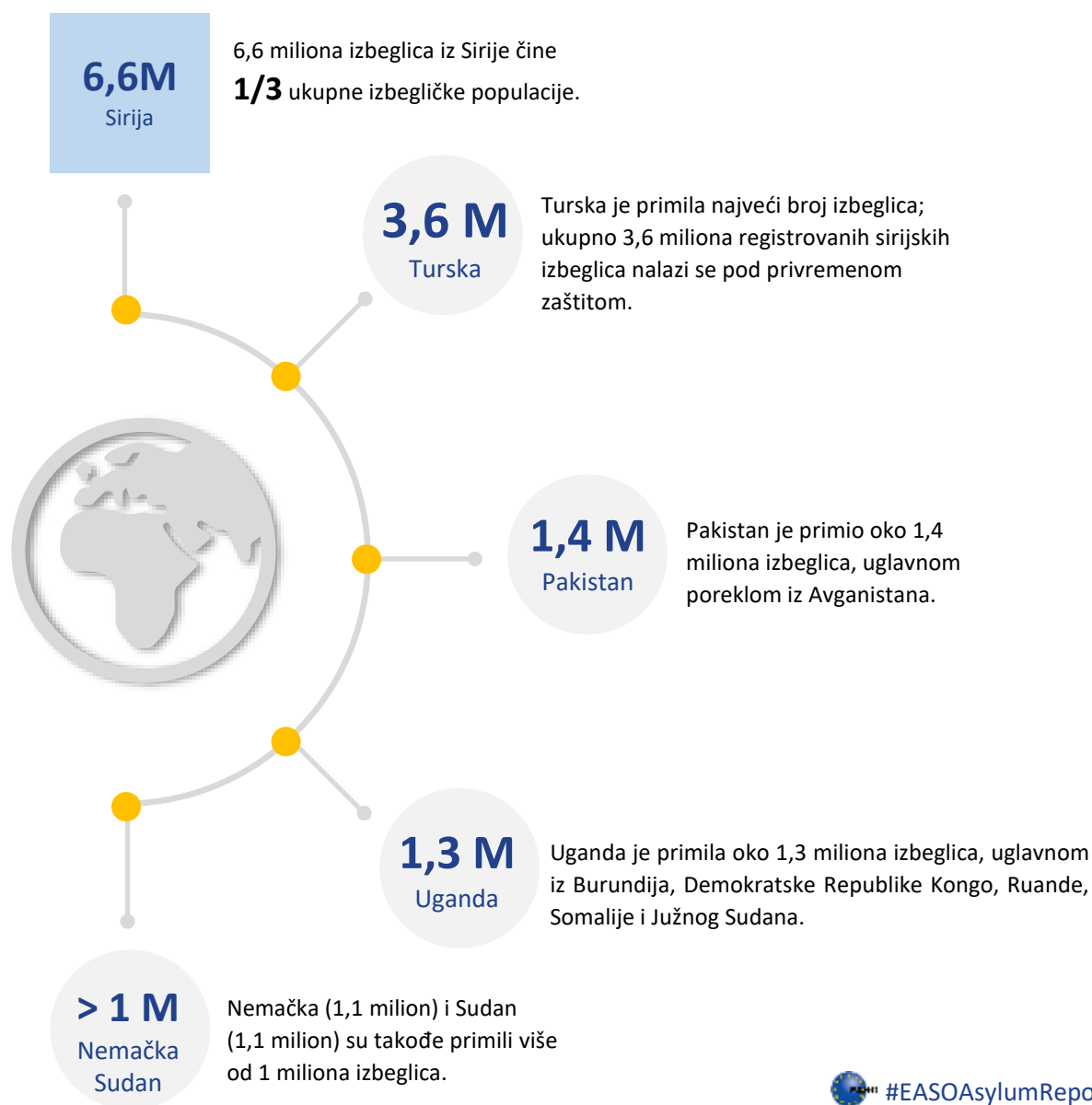
Državljanima Sirije čine jednu trećinu ukupnog izbeglog stanovništva u svetu, sa 6,6 miliona ljudi koji su napustili svoju zemlju.

Nove inicijative nastavljaju globalno da se pojavljuju, što omogućava da se različita područja prisilne migracije gurnu u prvi plan i iznesu pred širu publiku. Dve teme koje su u 2019. godini privukle veću pažnju su apatridija i kretanje stanovništva usled klimatskih i društvenih promena.

Često zanemaren aspekt prisilne migracije, apatridija je sve više zapažena tokom 2019. godine jer je obim ovog problema postajao sve očigledniji. U oktobru 2019. godine, međunarodna konferencija Segment visokog nivoa o apatridiji označila je središnjom kampanju #IBelong, inicijativu pokrenutu UNHCR 2014. godine s ciljem da okonča apatridiju do 2024. godine. Tokom ovog događaja ocenjena su dotadašnja dostignuća u ostvarivanju 10 ciljeva [Globalnog akcionog plana za okončanje apatridije](#).

Iako uticaj prirodnih katastrofa na raseljavanje stanovništva nije nova pojava, on dobija sve važnije mesto u humanitarnom, političkom i zakonodavnom diskursu u vezi sa raseljavanjem. Rastuće prepoznavanje uticaja faktora životne sredine na kretanje stanovništva pokrenulo je rasprave o politici, kako na regionalnom tako i na globalnom nivou, s ciljem da se usmeri pažnja na te uticaje.

Globalni udeo izbeglica i zemalja domaćina, 2019.



 #EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Izvor: EASO i UNHCR

2. Dešavanja u Evropskoj uniji



U 2019. godini nije primećen veliki zakonodavni napredak u pogledu usvajanja paketa CEAS reformi. U svetlu izbora za Evropski parlament, odlučeno je da se pregovori o paketu reformi ostave za sledeći saziv parlamenta. Međutim, postignut je napredak u zakonodavnim oblastima direktno povezanim sa azilom. U maju 2019. godine, Savet EU usvojio je dve uredbe kojima se uspostavlja okvir za interoperabilnost informacionih sistema EU u oblastima pravde i unutrašnjih poslova. Pored toga, u junu 2019. godine Savet je usvojio delimični zajednički stav o izmenjenoj Direktivi o povratku, koju je Evropska komisija predložila u septembru 2018. godine.

Tema azila je ostala visoko kotirana na političkoj agendi EU u 2019. godini. Tokom pregovora u oblasti zakonodavstva, postignuti su izvanredni rezultati u implementaciji politike i praktičnoj saradnji između EU+ zemalja. Strateška agenda EU za 2019-2024, koju je Evropski savet usvojio u junu 2019. godine, odredila je glavne prioritete u narednom institucionalnom ciklusu, uključujući migraciju i azil kao prioritetna područja sa fokusom na upravljanje granicama zasnovanom na vrednostima EU; saradnju sa zemljama porekla i tranzita; i preko potreban konsenzus o reformi Dablinskog sistema radi postizanja ravnoteže odgovornosti i solidarnosti.

U januaru 2020. godine, Evropska komisija je objavila svoj novi program rada, čiji je jedan od prioriteta pokretanje novog pakta koji će priznati međusobnu povezanost unutrašnjih i spoljnih aspekata migracije i težiti ka otpornijim, humanijim i efikasnijim sistemom migracije i azila.

U oktobru 2019. Evropska komisija je objavila [Izveštaj o napretku u sprovođenju evropske agende za migracije](#) u kojem su izložena glavna dostignuća od 2015. godine i posvećena je pažnja razvoju u 2019. godini. Iako je tempo zakonodavnih reformi postepen, napredak je postignut bržim tempom u implementaciji politika i konsolidaciji EU alata za efikasno upravljanje migracijama i azilom, uključujući i brzu operativnu i finansijsku podršku državama članicama izloženim povećanom pritisku.

Uprkos ukupnom smanjenju broja dolazaka na spoljne granice EU u 2019. godini, različiti trendovi su bili prisutni na migracionim rutama ka Evropi. Na rutama zapadnog i centralnog Sredozemlja zabeležen je manji broj dolazaka u odnosu na 2018. godinu, dok je na rutama istočnog Sredozemlja i zapadnog Balkana zabeležen povećani broj dolazaka.

Ključna dimenzija pristupa EU bavljenju istočnom Sredozemnom rutom je partnerstvo s Turskom kroz [Izjavu EU-Turska](#). Kao rezultat ove izjave, nakon četiri godine primene, neregularni dolasci iz Turske u EU ostali su za 94% niži nego pre sporazuma, a ukupno je oko 27.000 sirijskih izbeglica preseljeno iz

Evropski savet je usvojio Stratešku agendu EU za period 2019-2024. u kojoj je azil prioritetno pitanje





Turske u zemlje EU+. Za period 2016-2025, zahvaljujući Fondu za izbeglice izdvojeno je ukupno 6 milijardi evra za podršku izbeglicama i zajednicama domaćinima u Turskoj, pri čemu je fokus usmeren na humanitarnu pomoć, obrazovanje, zdravstvo, opštinsku infrastrukturu i socijalno-ekonomsku podršku. Područje u kojem je potreban veći napredak je sprovođenje povratka sa grčkih ostrva u Tursku.

Iskrcavanje migranata spašenih u Sredozemnom moru nastavljeno je i u 2019. godini, što ističe potrebu za sistematičnijim i koordiniranim pristupom EU iskrcavanju, uključujući prvo prihvatanje, registraciju i preseljenje. Ministarski sastanak o migracijama, održan u septembru 2019. godine, na kojem su učestvovalе države članice, Predsedavajući Savetu EU i Evropska komisija, doveo je do Zajedničke izjave o namerama između Francuske, Nemačke, Italije i Malte o strukturisanom hitnom postupku upravljanja iskrcavanjem i organizovanjem preseljenja. Evropska komisija je na osnovu deklaracije pokrenula proces razvoja standardnih operativnih postupaka, što je dovelo do operativne primene i međusobnog razumevanja među državama članicama.

Preseljavanje je tokom 2019. godine i dalje zauzimalo visoko mesto u agendi politike azila. To je sastavni deo kolektivnih napora EU da pruži zaštitu onima kojima je potrebna prebacivanjem izbeglica iz države azila u drugu državu koja je pristala da ih prihvati i na kraju im odobri trajno naseljavanje. Evropska šema preseljenja pokrenuta je u julu 2015. godine i do decembra 2019. godine dva uspešna programa preseljenja pružila su pomoć za više od 65.000 ljudi.

Tokom 2019. godine EU je nastavila da saraduje sa spoljnim partnerima na upravljanju migracionim pritiscima sveobuhvatnim pristupom zasnovanim na multilateralnosti. Ciljevi aktivnosti sprovedenih u okviru spoljne dimenzije migracione politike EU uključuju sprečavanje iregularnih migracija, jačanje saradnje sa trećim zemljama na polju povratka i readmisije, otklanjanje uzroka migracije poboljšanjem prilika u zemljama porekla i povećanjem investicija u partnerskim zemljama, i osiguranje pravnih puteva ka Evropi za one kojima je potrebna međunarodna zaštita.

Da bi ispunio svoju ulogu da osigura usklađeno tumačenje i primenu prava EU, Sud pravde Evropske unije (CJEU) je tokom 2019. doneo 12 presuda koje se odnose na preliminarne presude o tumačenju CEAS-a. Na primer, Sud je doneo odluke o:

-  Primenljivosti izmenjene Direktive o postupku azila u odnosu na postojeću međunarodnu zaštitu u državama članicama i o ulozi pravosudnih institucija u poništavanju prvostepenih odluka;
-  Opozivu međunarodne zaštite i validnosti određenih odredbi izmenjene Direktive o kvalifikacijama;
-  Povlačenju materijalnih uslova prijema kao oblika sankcije, u svetlu izmenjene Direktive o uslovima prijema, član 20(4); i
-  Proceni članova porodice koji se smatraju širim članovima porodice (a ne neposrednom porodicom) i o proceduralnim aspektima postupka spajanja porodice.

Sud je takođe protumačio ključne koncepte i tehničke aspekte Dablinskog sistema u svetlu [Povelje Evropske unije o osnovnim pravima](#) i razjasnio je preliminarne pitanja kao rezultat izlaska Velike Britanije iz EU (Brexit).



Izvor: EASO.

Tokom 2019. godine, operativna pomoć EASO-a dostigla je neviđene nivoe koordinirajući raspoređivanje više od 900 osoba (uključujući osoblje EASO-a, stručnjake iz EU+ zemalja, privremene radnike u agencijama, prevodioce, kulturne posrednike i osoblje za obezbeđenje) u četiri države članice (Kipar, Grčka, Italija i Malta). Blizu 40% godišnjeg budžeta agencije potrošeno je na operativnu podršku u 2019. godini.

U oblasti podrške trećim zemljama, EASO je u 2019. godini realizovao aktivnosti na izgradnji kapaciteta u zemljama Zapadnog Balkana, Turskoj i zemljama Bliskog Istoka i regionu Severne Afrike (MENA).

3. Podaci o Zajedničkom evropskom sistemu azila

U 2019. godini, u EU+ zemljama podneseno je skoro 740.000 zahteva za međunarodnu zaštitu, što je povećanje od 11% u odnosu na 2018. godinu. Ovo je prvi put od migrantske krize iz 2015. godine da se broj podnosilaca zahteva počeo povećavati, delom i zbog naglog porasta zahteva od strane državljana Venecuele i drugih latinoameričkih zemalja. U stvari, zemlje sa najviše zahteva, kao što su Francuska, Grčka i Španija, u 2019. su primile više podnosilaca zahteva nego tokom migrantske krize.

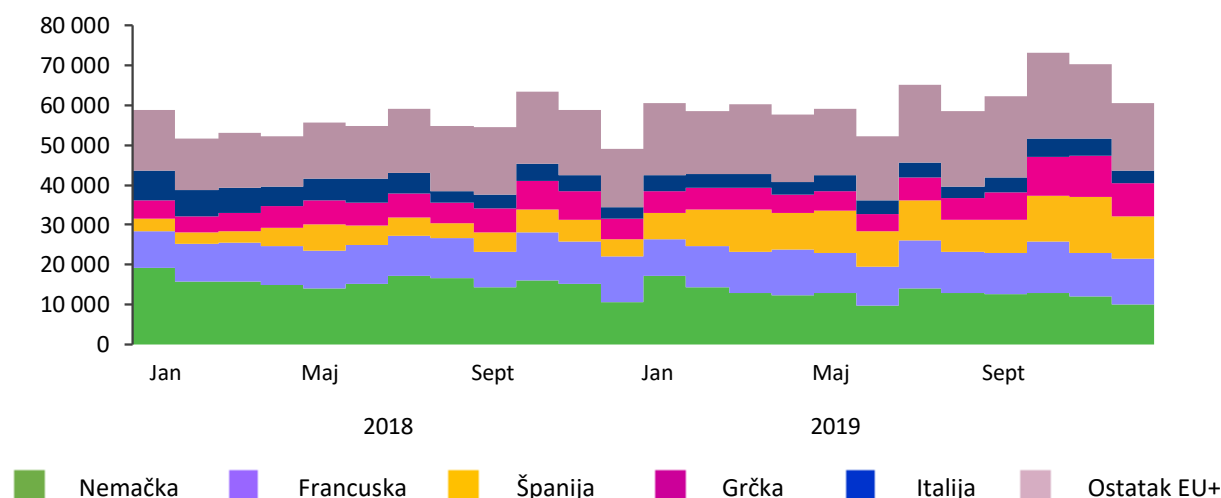
Podnosioci zahteva se i dalje koncentrišu u malom broju država članica. U 2019. godini, više od polovine svih zahteva u EU+ zemljama primile su Francuska, Nemačka i Španija, a za njima sledi Grčka. Nasuprot tome, Italija je drugu godinu zaredom primila daleko manje zahteva, što je povezano sa znatno smanjenom neregularnom migracijom duž centralne sredozemne rute. Ako sa apsolutnih pređemo na relativne brojeve, na osnovu proračuna EASO-a, Kipar, Grčka i Malta primili su najviše zahteva za međunarodnom zaštitom u odnosu na broj stanovnika.

Iz tri zemlje porekla potekla je četvrtina svih zahteva za međunarodnom zaštitom u EU+ zemljama u 2019. godini. Gledajući apsolutne brojeve, podnosioci zahteva iz Sirije podneli su oko 80.000 zahteva, a slede Avganistan (oko 61.000) i Venecuela (oko 46.000). Obično jezik, kulturološke veze ili geografska blizina igraju ulogu u tome gde se podnosi zahtev. To je obično bio slučaj sa Latinoamerikancima (državljanima Venecuele i Kolumbije, ali i državljanima Gvatemale, Hondurasa i Nikaragve) koji su zahteve podnosili najčešće u Španiji. Putovanje bez viza takođe može igrati ulogu gde se podnosi zahtev. Značajan novi trend u 2019. godini bio je porast broja zahteva državljana zemalja kojima nije potrebna viza za ulazak u šengenski prostor, a što je činilo više od četvrtine svih zahteva (oko 188.500).



Povećanje zahteva podnesenih u EU+ zemljama u 2019. u odnosu na 2018.

Slika 1. Broj zahteva u evropskim zemljama gde se podnosi najviše zahteva, 2018-2019.



Izvor: Eurostat.

U 2019. godini, EU+ zemlje donele su oko 585.000 prvostepenih odluka o zahtevima. To ukazuje na nastavak opadajućeg broja donešenih odluka o zahtevima za međunarodnu zaštitu od 2016. godine. U pet zemalja je doneseno tri četvrtine svih odluka o međunarodnoj zaštiti: Francuska, Nemačka, Grčka, Italija i Španija. Većina prvostepenih odluka doneta je o zahtevima državljana Avganistana, Sirije i Venecuele, što predstavlja četvrtinu svih odluka u EU+ zemljama u 2019. godini. Podnosioci zahteva iz Venecuele, Kolumbije, El Salvadora, Palestine, Tunisa, Maroka i Jemena primili su znatno više odluka u 2019. u odnosu na prethodnu godinu.

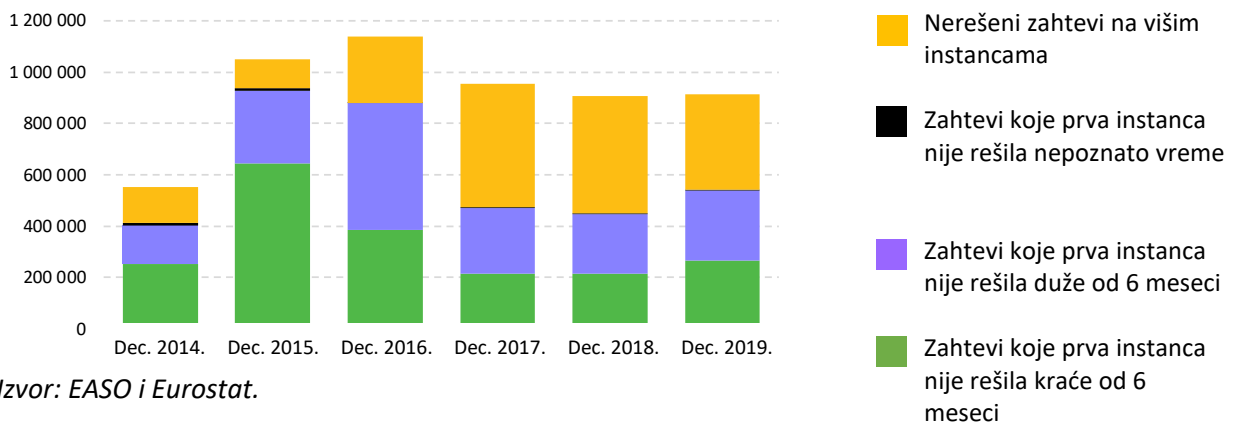
Dve petine svih prvostepenih odluka bile su pozitivne, to jest odobren je status izbeglica (što predstavlja više od polovine svih pozitivnih odluka), pružena je supsidijarna zaštita ili humanitarna zaštita (dodeljene su u gotovo jednakim delovima).

Primetan razvoj u 2019. godini je bio broj pozitivnih odluka odobrenih podnosiocima iz Venecuele. Stopa priznavanja za državljane Venecuele iznosila je 96% u 2019. godini, u poređenju sa samo 29% u 2018. godini. Druge nacionalnosti sa visokom stopom priznanja su državljani: Sirije (86 %), Eritreje (85 %) i Jemena (82 %). Suprotno tome, podnosioci zahteva iz Severne Makedonije i Moldavije primili su najmanji procenat pozitivnih odluka, po jedan procenat.

Broj zahteva koji su povučeni u 2019. godini porastao je za 20% i dostigao je broj od približno 69.500. Povučeni zahtevi, posebno implicitni, mogu poslužiti kao pokazatelj suzdržavanja i početka sekundarnog kretanja ka drugim EU+ zemljama. Podaci dobijeni iz EASO-ovog sistema za rano upozoravanje i pripravnost (EPS) pokazuju da su skoro tri četvrtine svih povučenih zahteva u prvoj instanci u 2019. godini bili implicitni. U skladu sa ovom interpretacijom, većina povlačenja se dogodila u pograničnim zemljama članicama, kao što su Grčka i Italija, koje je zajedno broje više od dve petine svih povlačenja.

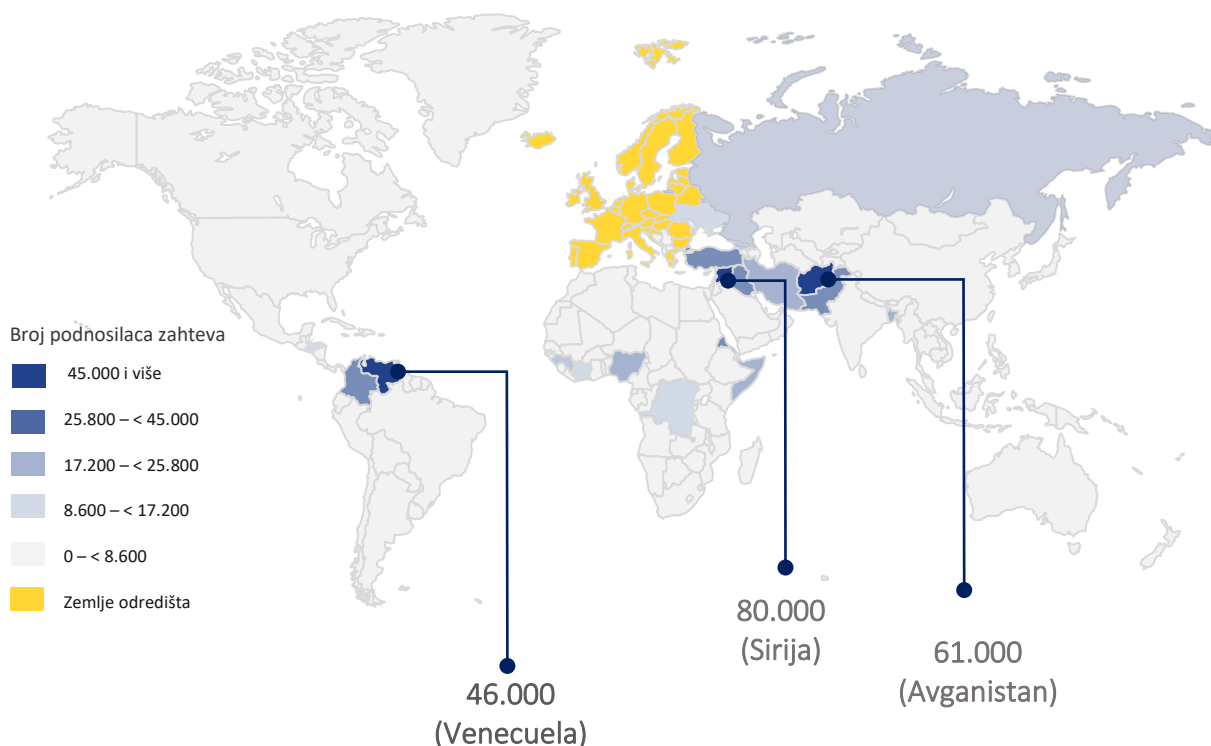
Na kraju 2019. godine, blizu 912.000 zahteva za međunarodnu zaštitu još je čekalo odluku u EU+ zemljama, što predstavlja skoro 1% više u odnosu na 2018. godinu. Prosečno, zaostaci su i dalje bili mnogo veći od nivoa pre krize, što ilustruje pojačani pritisak pod kojim trenutno rade sistemi za azil u EU. Nemačka je ponovo imala najviše nerešenih predmeta, ali za razliku od mnogih drugih EU+ zemalja, došlo je do smanjenja ukupnog broja između kraja 2018. i 2019. godine. Broj nerešenih predmeta bio je značajan i raste u Belgiji, Grčkoj, Francuskoj, Španiji i Velikoj Britaniji. Proračuni zasnovani na podacima Eurostat-a i EASO-a ističu da je više od polovine predmeta koji čekaju na odluku, to jest njih više od 540.000, bilo na čekanju u prvoj instanci. U svim zemljama sa značajnim povećanjem broja nerešenih predmeta, trend je u velikoj meri vođen činjenicom da je podneseno više zahteva, pa se tako većina zaostalih predmeta nagomilala u prvoj instanci.

Nerešeni zahtevi za međunarodnu zaštitu u EU+ zemljama na kraju godine, 2014-2019.



Izvor: EASO i Eurostat.

Dvadeset zemalja iz kojih je 2019. godine bilo najviše podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu u EU+ zemljama



Povećanje broja povučениh zahteva u 2019. godini



Povećanje broja zahteva iz zemalja s bezviznim režimom u 2019. godini

1/4

svih podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu potiče iz **3 zemlje**:

Sirije, Avganistana i Venecuele



4. Dablinski postupak



Cilj sporazuma Dublin III je da se definiše jasna i ostvariva metoda za utvrđivanje koja je država članica odgovorna za ispitivanje svakog zahteva za međunarodnu zaštitu. Njegov je cilj da obezbedi podnosiocima zahteva efikasan pristup postupcima za priznavanje međunarodne zaštite i da ispitivanje zahteva izvrši jedna, jasno određena država članica. Ako se nakon ispitivanja Dablinskih kriterijuma pokaže da je za obradu zahteva odgovorna druga država članica, Dablinski sistem predviđa mogućnost fizičkog prebacivanja podnosioca zahteva u navedenu odgovornu državu članicu.

Na osnovu podataka razmenjenih preko EASO-ovog EPS-a, broj odluka o odlaznim Dablinskim zahtevima u 2019. godini povećan je za 3% u odnosu na 2018. godinu. To je predstavljalo ukupno skoro 145.000 odluka, uključujući i inicijalne zahteve i zahteve za preispitivanje odluke. Odnos Dablinskih odluka i podnetih zahteva za azil bio je 20% u 2019. godini, što može značiti da je veliki broj tražilaca međunarodne zaštite nastavio sa sekundarnim kretanjima po EU+ zemljama.

Kao i prethodnih godina, Nemačka i Francuska su dobile najviše odluka kao odgovor na Dablinske zahteve, od kojih svaka predstavlja tek jednu trećinu ukupnih odluka. Zemlja koja je odgovorila na najviše zahteva i dalje je Italija, za kojom slede Nemačka, Španija, Grčka i Francuska. Ukupna stopa prihvatanja odluka o Dablinskim zahtevima, merena udelom odluka o prihvatanju odgovornosti iz svih donešenih odluka, pala je drugu godinu zaredom u 2019. godini na 62%.

Evokacija člana 17(1) Dablinskog sporazuma, poznatog kao diskreciona odredba ili odredba o suverenosti, u 2019. godini se značajno smanjila na 6.900 slučajeva. Na osnovu ove odredbe, država članica može odlučiti da ispita zahtev za međunarodnu zaštitu, čak i ako to nije njena odgovornost prema kriterijumima iz sporazuma Dublin III.

Zemlje EU+ realizovale su oko 27.200 transfera, što je za 3% manje u odnosu na 2018. godinu, što je u skladu s malim smanjenjem prihvaćenih zahteva. Oko 30% transfera izvršila je Nemačka, a slede Francuska (20%), Holandija (11%), Grčka (9%), Poljska i Austrija (5% svaka).

Tokom 2019. godine došlo je do relativno malog razvoja na polju zakonodavstva i politike povezanih sa Dablinskim postupkom, sa izuzetkom zemalja sa značajnim porastom broja tražilaca azila obuhvaćenih Dablinskim postupkom, kao što su Belgija i Holandija. Najveći deo ovog razvoja odnosi se na institucionalne i organizacione promene u cilju smanjenja zaostataka i povećanja efikasnosti Dablinskog sistema.

Tokom 2019. godine, EU+ zemlje realizovale su oko 27.200 transfera, što je za 3% manje u odnosu na 2018. godinu.

U očekivanju buduće reforme Dablinskog sistema, evropski i nacionalni sudovi nastavili su sa tumačenjem nekih propisa i direktiva pružajući smernice zasnovane na pojedinačnim slučajevima. Prema Sporazumu Dublin III, Članu 3(2), države članice postaju odgovorne za ispitivanje zahteva ako postoje osnovani razlozi za verovanje da postoje sistemski propusti u postupku azila i u uslovima prijema zahteva u državi članici koja bi se smatrala odgovornom na osnovu Dablinskih kriterijuma. Tokom 2019. godine transferi u druge zemlje nisu bili sistemski obustavljeni ni u jednoj državi članici. Međutim, u državama članicama postoje velike varijacije u praksi kada je reč o suspendovanju transfera u određene države potpisnice Sporazuma iz Dablina.

Organizacije civilnog društva izrazile su zabrinutost zbog nedostataka u metodologiji i funkcionisanju Dablinskog sistema u praksi. Prava podnosioca zahteva treba da budu zaštićena, a istovremeno treba sprečiti sekundarno kretanje u drugu državu članicu. Treba da postoje pozitivni podsticaji kako za podnosioca zahteva, tako i za države da slede procedure sistema, umesto da države članice povećavaju ograničenja.

5. Maloletnici bez pratnje i ranjivi podnosioci zahteva



Loši uslovi prijema
i pritvaranje
maloletnih
tražilaca azila bez
pratnje i dalje
izaziva
zabrinutost u
nekoliko zemalja

Propisi EU o azilu sadrže odredbe o identifikovanju i pružanju podrške podnosiocima zahteva kojima su potrebne posebne proceduralne garancije. Uopšteno, efikasna i brza identifikacija ranjivih podnosilaca zahteva ostaje izazov, posebno u pogledu nevidljivih ranjivosti, poput psiholoških posledica mučenja ili trauma.

Među ranjivim podnosiocima zahteva, jedna od ključnih grupa su maloletnici bez pratnje koji traže zaštitu i nisu pod nadzorom odgovorne odrasle osobe. U 2019. godini, u EU+ zemljama oko 17.700 zahteva za međunarodnu zaštitu podneli su maloletnici bez pratnje, što je smanjenje od 13% u odnosu na 2018. godinu. Zahtevi maloletnika bez pratnje činili su 2% od ukupnog broja zahteva.

Kao i prethodnih godina, i 2019. godine su pokrenute mnoge inicijative za poboljšanje položaja ranjivih podnosilaca zahteva. Neke zemlje su uvele mere za ranu identifikaciju i pružanje proceduralnih garancija. Takođe su preduzeti koraci za poboljšanje ili prilagođavanje metodologija procene starosne dobi, dok su civilno društvo i međunarodne organizacije nastavili da primećuju propuste i nedostatke u procesu. Uvedene su zakonske i političke promene u pravno zastupanje kako bi se ubrzalo imenovanje staratelja i poboljšao ukupni kvalitet sistema starateljstva.

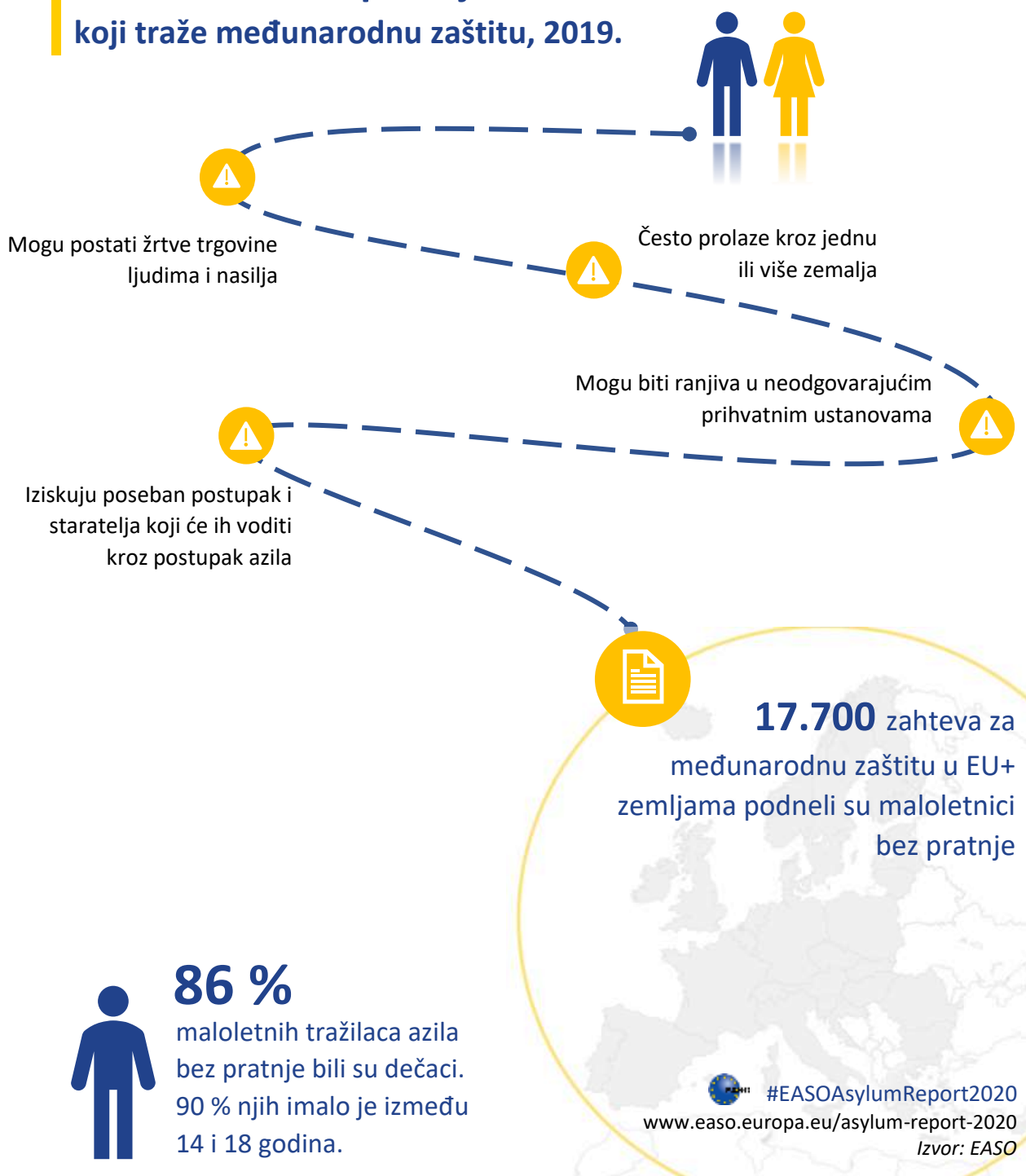
Međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva komentarisale su poboljšanje procesa imenovanja, obim zadataka staratelja, komunikaciju između predstavnika i deteta, kao i opterećenje staratelja i obuku uopšte. Da bi se jasnije pružile informacije, neke EU+ zemlje su prilagodile komunikacioni materijal o azilu i prijem specifičnim potrebama maloletnika. Međutim, druge ranjive grupe obično nisu obuhvaćene ovim inicijativama.

U prvoj instanci prijavljeno je samo nekoliko inicijativa za unapređenje postupaka za maloletnike i obezbeđivanje najboljeg interesa deteta. Izgleda da je malo više pažnje posvećeno unapređenju postupaka za devojčice u opasnosti od osakaćivanja genitalija (FGM), žrtve porodičnog nasilja, žrtve trgovine ljudima, kao i za podnosiocima zahteva koji spadaju u lezbo i gej grupu, kao i biseksualci, transrodne i interseksualne osobe (LGBTI).

Što se tiče uslova prijema, napori EU+ zemalja u 2019. godini bili su fokusirani na prilagođavanje kapaciteta objekata i na povećanje kvaliteta uslova prijema za maloletnike i ranjive podnosiocima zahteva; poboljšanje specijalizovanih prijemnih objekata; i obuku osoblja koje se bavi ranjivim podnosiocima zahteva, posebno maloletnicima bez pratnje. Ipak, organizacije civilnog društva izrazile su zabrinutost zbog loših uslova prijema za ranjive osobe u velikom broju zemalja. Pored toga, pritvaranje ranjivih podnosilaca zahteva, posebno dece, i dalje predstavlja fundamentalno pitanje u mnogim EU+ zemljama i postalo je predmet nekoliko presuda u evropskim i nacionalnim sudovima.

Situacija maloletnika bez pratnje u tranzitu izazivala je zabrinutost kako kod državnih vlasti tako i kod organizacija civilnog društva širom Evrope. Zbog različitih i složenih razloga, uključujući i dužinu trajanja postupka azila i odredbe Sporazuma Dablin III, deca bez pratnje često pokušavaju da ostanu neidentifikovana i da prođu kroz jednu ili više zemalja kako bi stigla u određenu državu članicu.

Maloletnici bez pratnje koji traže međunarodnu zaštitu, 2019.



6. Zbivanja na državnom nivou

Tokom 2019. godine primećeni su brojni napreci u glavnim tematskim oblastima CEAS-a sprovedeni na državnom nivou.



Pristup postupku

Većina EU+ zemalja fokusirala se na sprovođenje i poboljšanje državnog azilantskog postupka u skladu sa promenama u zakonodavstvu, politici i praksi uvedenim tokom poslednjih godina. Ove promene iz prethodnih godina uključivale su uspostavljanje centara za prijem, uvođenje novih tehnologija za podršku identifikaciji podnosioca zahteva i proširivanje dužnosti podnosioca zahteva da saraduje i pruži svu dokumentaciju i relevantne informacije u ranim fazama postupka.

Javna rasprava usredsređena je na osnovna pravna, politička i društvena pitanja o spoljnim granicama EU, posebno u vezi sa pretragama i spašavanjem u Sredozemnom moru, iskrcavanjem i preseljenjem. Evropska komisija prepoznala je potrebu za strukturisanim privremenim rešenjem i započela je koordinaciju delovanja kako bi se obezbedilo sigurno iskrcavanje i brzo premeštanje spašenih migranata, uz planove za razvijanje standardnih operativnih procedura.

Kao mera za intenzivniju kontrolu kopnenih granica, nekoliko država članica privremeno je ponovo uvelo kontrolu na unutrašnjim šengenskim granicama. Uprkos tome, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva i dalje izveštavaju o prisilnom vraćanju na kopnenim i morskim granicama, udaljavanju bez odgovarajuće identifikacije i dugim periodima čekanja za registraciju i smeštanje.



Pristup informacijama

Osobama koje traže međunarodnu zaštitu potrebne su informacije o njihovoj situaciji kako bi mogle u potpunosti da izraze svoje potrebe za zaštitom i objasne lične okolnosti da bi bile sveobuhvatno i pravično ocenjene.

U 2019. godini, EU+ zemlje nastavile su da proširuju metode pružanja informacija i azilantima i korisnicima međunarodne zaštite, ponekad kroz zajedničke projekte sa nevladinim ili međunarodnim organizacijama. Informacije se obično pružaju na različitim jezicima putem informacionih platformi, letaka, brošura, video snimaka ili aplikacija za pametne telefone. Informacije koje trenutno pružaju zemlje uključuju ne samo aspekte postupka azila, već i svakodnevne životne situacije u zemlji domaćinu, informacije o integraciji, povratku, preseljenju i kampanjama za podizanje svesti. Određeni materijal je posebno prilagođen ranjivim podnosiocima zahteva.

Pravna pomoć i zastupanje

U 2019. godini, EU+ zemlje uvele su zakonodavne izmene kako bi pružile i proširile besplatno pravno savetovanje svim podnosiocima zahteva za međunarodnu zaštitu putem različitih nacionalnih programa. EU+ zemlje sprovele su nove projekte koji se odnose na pravnu pomoć, a takođe su nastavile ili proširile već postojeće. Zabrinutosti koje su iskazale organizacije civilnog društva uključivale su nisku novčanu naknadu za pravnu pomoć, nedostatak odgovarajućih ustanova za obavljanje pripremnih i privatnih razgovora, nedostatak pristupa pravnoj pomoći za sastavljanje žalbi na prvostepene odluke ili nedostatak pravne pomoći koju vlada pruža podnosiocima zahteva za azil u pritvorskim centrima, što je rezultiralo da nevladine organizacije pružaju *pro bono* pravnu pomoć.

Prevođenje

Trebalo bi da obezbediti usluge prevodioca kako bi se osiguralo da razmena informacija između podnosioca zahteva i organa za azil bude tačna i razumljiva za obe strane.

U 2019. godini promene u ovoj oblasti uključivale su povećanje budžeta za pružanje usluga prevođenja, povećanje broja prevodilaca, pružanje više informacija na više jezika putem različitih medija, početak korišćenja savremenih tehnologija za podršku prevođenju i prilagođavanje prakse trenutnim potrebama. Izazovi sa kojima se suočavaju EU+ zemlje uključuju nedostatak osoblja u određenim fazama postupka azila i nedovoljna kvalifikovanost prevodilaca uključenih u proces.

Posebni postupci

Tokom razmatranja zahteva za međunarodnu zaštitu u prvoj instanci, države članice mogu primenjivati posebne postupke – poput ubrzanih procedura, graničnih postupaka ili prioriternih postupaka – ali su pri tome dužne da se pridržavaju osnovnih principa i garancija utvrđenih u evropskom zakonodavstvu o azilu.

Italija i Švajcarska su 2019. godine uvele nove postupke za zahteve podnete na granici. Pored toga, brojne EU+ zemlje uvele su izmene u svojim nacionalnim listama sigurnih zemalja porekla, dok su druge, poput Kipra i Italije, ove liste uvele prvi put. Ubrzani postupak je prvi put primenjen na Kipru, a Švajcarska je od marta 2019. godine počela da primenjuje ubrzani postupak s ciljem donošenja odluke u većini slučajeva u roku od 140 dana.

EU+ zemlje su se takođe fokusirale na definisanje kriterijuma za naknadne zahteve za međunarodnu zaštitu radi sprečavanja zloupotrebe sistema azila podnošenjem ponovljenih zahteva bez ikakvih osnova.

U okviru redovnog ili posebnog postupka, neke zemlje su dale prioritet ocenjivanju zahteva određenih grupa podnosilaca zahteva tako da se oni obrađuju pre drugih zahteva. Na primer, zbog naglog porasta podnosilaca zahteva iz Venecuele i drugih zemalja Latinske Amerike, Španija je dala prioritet njihovim slučajevima radi ubrzanja donošenja odluka.





Postupci u prvoj instanci

Da bi poboljšale efikasnost obrade zahteva i skratile vreme obrade u prvoj instanci, EU+ zemlje su sprovele zakonske izmene, institucionalne promene, praktične mere i nove metode rada. Izazovi na koje su skrenule pažnju organizacije civilnog društva i dalje uključuju izuzetno duge prvostepene postupke, koji su često trajali duže od zakonskog ograničenja.



Prijem podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu

EU+ zemlje su se usredsredile na sprovođenje značajnih promena koje su uvedene 2018. godine u pogledu organizacije nacionalnih postupaka prijema. Nekoliko zemalja je preciziralo svoje institucionalne okvire kako bi olakšale proces implementacije, a druge su nastavile sa naporima na proširenju smeštajnih kapaciteta za veći broj podnosilaca zahteva. Nekoliko zemalja je smanjilo kapacitet prijema.

Da bi poboljšale uslove prijema, nekoliko zemalja je uspostavilo smernice, sprovelo praćenje, povećalo finansiranje i izvršilo simulacione vežbe.

Neke inicijative tokom godine bile su usmerene na promenu trajanja, obima i uslova prava na materijalne uslove prijema za određene grupe podnosilaca. Takođe su pokrenute inicijative za rešavanje problematičnog ponašanja i osiguranje bezbednosti u objektima za prijem. Sudovi su bili posebno aktivni u rešavanju nedostataka u nacionalnim sistemima prijema, uključujući i preispitivanje standarda prijema izvan državnih granica u kontekstu Dablinskih transfera.

Ipak, UNHCR i organizacije civilnog društva prepoznali su nedostatke u pristupu stambenom zbrinjavanju, zdravstvenoj zaštiti i obrazovanju dece i omladine.



Pritvaranje

EU+ zemlje uvele su nove ili izmenile postojeće zakone radi dodatnog definisanja ili razrade razloga za pritvaranje i alternative pritvoru u kontekstu postupka azila i povratka. Zakonodavstvo se bavilo problemima sa podnosiocima zahteva koji ne sarađuju; podnosiocima zahteva koji predstavljaju pretnju ili opasnost po nacionalnu bezbednost zemlje domaćina; slučajevima remetilačkog ili prestupničkog ponašanja; i rizikom od bekstva. Uz to, pritvor je dodatno bio povezan sa ubrzavanjem procedura za azil i prinudnim povratkom.

U nekim zemljama je zapažen i napor da se politike preusmere na identifikaciju alternativa pritvoru. Kao i u 2018. godini, organizacije civilnog društva su izrazile zabrinutost u nekolicini zemalja u vezi s pogrešnom primenom zakonodavstva EU o azilu u odnosu na pritvor podnosilaca zahteva za azil i zaštitne mere pri postupku pritvaranja. Evropski sud za ljudska prava (ECHR) ostao je aktivan u preispitivanju prakse i uslova pritvaranja,

Postupci u drugoj instanci

Glavna područja delovanja u 2019. godini uključuju suspenzivni učinak žalbi na prvostepene odluke; promene rokova za žalbe; institucionalno restrukturiranje radi definisanja organa nadležnog za žalbe; uvođenje zaštitnih mera pruženih podnosiocima zahteva; i mere za poboljšanje efikasnosti drugostepenih postupaka, uključujući i upotrebu novih tehnologija.

Sve u svemu, kašnjenje žalbenih predmeta i dužina postupaka ostali su dva zapažena aspekta postupaka u drugoj instanci u 2019. godini, s tim što je nekoliko EU+ zemalja preduzelo mere za smanjenje broja nerešenih žalbi. Budući da je značajan broj odluka bio donesen u drugoj instanci, sudovi i tribunali su imali priliku da svojim odlukama dalje oblikuju praktičnu primenu postupka azila i drugih oblasti CEAS-a.

Informacije o državi porekla

Suočene sa velikim prilivom podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu iz različitih država porekla tokom poslednjih godina, EU+ zemlje su preduzele konkretne korake da poboljšaju raspon i kvalitet informacija koje se dobijaju o državi porekla.

U 2019. godini ojačana je saradnja i deljenje znanja među EU+ zemljama kojima EASO često koordinira putem specijalizovanih mreža. Pored toga, mnoge zemlje su investirale u obuku osoblja o metodologiji COI istraživanja, dok su misije za utvrđivanje činjenica i dalje bile glavno sredstvo za prikupljanje informacija i detaljnih saznanja o situaciji u određenim zemljama porekla ili tranzita.

Izazovi u oblasti COI-a uključivali su nedostatak izvora na nacionalnim jezicima, nedostatak detaljnih informacija o nekim zemljama porekla ili profilu podnosilaca zahteva, kao i poteškoće u pristupu ažuriranim informacijama o zemljama u kojima se situacija brzo menja.

Apatridija

Osobe bez državljanstva i korisnici međunarodne zaštite su dve različite kategorije u međunarodnom pravu, ali osoba može biti i korisnik međunarodne zaštite i osoba bez državljanstva. U kontekstu azila, apatridija može uticati na postupak utvrđivanja zahteva za zaštitu, kao i na proceduralne zaštitne mere.

Brojne EU+ zemlje preduzele su korake u pravcu suzbijanja apatridije u 2019. godini, uključujući i pristup relevantnim međunarodnim pravnim instrumentima, uspostavljanje namenskih postupaka za utvrđivanje apatridije, omogućavanje pristupa državljanstvu po rođenju, olakšavanje pristupa naturalizaciji, unapređenje sadržaja zaštite osoba bez državljanstva, ubrzanje postupka utvrđivanja apatridije i obezbeđivanje prikupljanja podataka o spisku lica bez državljanstva. Međutim, izgleda da izazovi sa kojima se suočavaju osobe bez državljanstva u različitim fazama postupka azila, od pritvaranja i vraćanja u zemlju porekla, i dalje postoje.





Sadržaj zaštite

Osobe kojima je odobren oblik međunarodne zaštite u EU+ zemlji mogu imati niz prava i pogodnosti. Zbivanja u zakonodavstvu, politici i praksi koja se odnosi na sadržaj zaštite bila su različita u EU+ zemljama tokom 2019. godine, pa je stoga bilo teško utvrditi opšte trendove.

Inicijative su se obično odnosile na posebne potrebe u svakoj zemlji i bile su prilagođene specifičnim profilima korisnika u tim zemljama. Mnogi događaji tokom godine bili su povezani sa nacionalnim strategijama integracije uopšteno i sa preispitivanjem, prestankom i ukidanjem statusa zaštite.

Nekoliko zakonodavnih inicijativa bavilo se opsegom prava i kriterijumima za ponovno ujedinjenje porodica, dok su neke zemlje razvile sveobuhvatne mere za povećanje učešća državljana trećih zemalja na tržištu rada.

Povratak nekadašnjih podnosilaca zahteva

U 2019. godini EU+ zemlje su nastavile sa naporima da pronađu rešenja za efikasan povratak osoba koje nemaju pravo na boravak u EU, uključujući i nekadašnje podnosiocce zahteva za međunarodnu zaštitu. U svojoj *Godišnjoj analizi rizika za 2020*, Frontex je naznačio da je broj odluka o vraćanju donesenih u 2019. godini znatno veći od broja efektivnih povratka koji su prema izveštajima izvršeni u istoj godini.

U tom kontekstu, niz zakonodavnih izmena koje su uvele EU+ zemlje imao je za cilj olakšavanje povratka dodatnim obavezama na saradnju, uklanjanjem suspenzivnog efekta žalbi na odluke o povratku, povećavanjem mogućnosti pritvaranja i ubrzanjem postupka povratka.

Uvedene su i praktične mere, uključujući i nove smernice i tehničke aranžmane za rešavanje specifičnih izazova, kao što su zloupotreba finansijske podrške za povratak i rizik od bekstva nakon donošenja negativne odluke. Pored toga, EU+ zemlje pokrenule su i realizovale projekte sa ciljem unapređenja kvaliteta procesa povratka uz poštovanje osnovnih prava. Nastavljeno je sa naporima da se obezbede kanali za potpomognuto dobrovoljno vraćanje nekadašnjih podnosilaca zahteva.

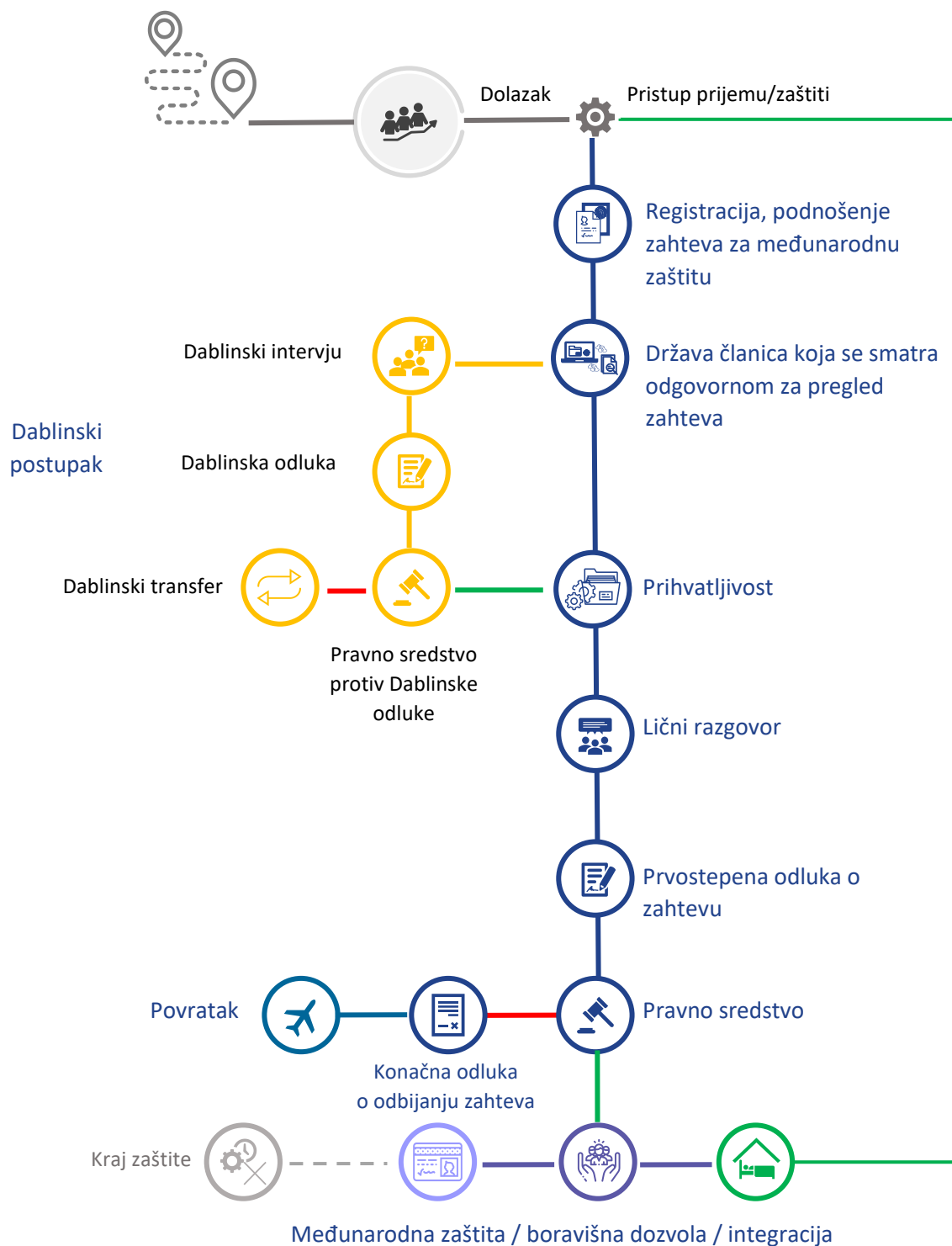
Programi za preseljenje i humanitarni prihvata

Tokom 2019. godine, EU+ zemlje su napredovale u postizanju cilja preseljenja 50.000 migranata, kako je predviđeno preporukama Evropske komisije iz 2017. godine u okviru drugog [Plana EU za preseljenje](#).

U 2019. godini u Evropu je preseljeno oko 30.700 osoba, što je za 8 % više nego 2018. godine. Kao što je to bio slučaj već tri godine, Sirijci su činili gotovo dve trećine svih doseljenih osoba. Odgovarajući na poziv Evropske komisije, EU+ zemlje su obećale još 29.500 mesta za preseljenje u 2020. godini.



Ključni koraci u postupku azila



— Linija utvrđivanja statusa
 — Linija Dablinskog postupka

Zaključci

U 2019. godini broj zahteva za međunarodnu zaštitu se povećao u Evropi prvi put od 2015. godine. U ovom kontekstu, EU+ zemlje nastavile su sa naporima da dalje kalibrišu svoje sisteme azila i da poboljšaju rešenja za međunarodnu zaštitu, gradeći na inicijativama uvedenim u prethodnim godinama.

Kao što je istaknuto u izveštaju, glavni događaji su uključivali:

- Broj zaostalih zahteva za međunarodnom zaštitom i dalje čekajućih odluku ostao je mnogo veći u odnosu na nivo od pre 2015. godine, što pokazuje povećan pritisak pod kojim se sistemi za azil i prijem u EU+ zemljama i dalje nalaze.
- Sekundarno kretanje podnosilaca zahteva privlači sve veću pažnju EU+ zemalja i predmet je rasprava o trenutnom funkcionisanju Dablinskog postupka.
- EU+ zemlje su nastavile da stavljaju naglasak na brzu registraciju i prikupljanje detaljnih informacija od podnosilaca zahteva u ranim fazama postupka azila kako bi se efikasnije razlikovale osobe kojima je potrebna zaštita i od onih koje će biti usmerene na povratak. Ovo je povezano sa merama za unapređenje postupaka na granici.
- Širom EU+ zemalja povećani su naponi da se podmire potrebe ranjivih podnosilaca zahteva, od rane identifikacije i pružanja proceduralnih zaštitnih mera, do poboljšanja specijalizovanih prihvatnih kapaciteta i izrade prilagođenih informativnih materijala posebno za maloletne podnosiocce zahteva bez pratnje.
- Sa znatnim brojem predmeta na čekanju na drugoj instanci, sudovi i tribunali i dalje igraju važnu ulogu u oblikovanju praktične primene odredbi evropske pravne tekovine o azilu.
- Uprkos neprekidnim naporima EU+ zemalja na pronalaženju rešenja za efikasan povratak osoba bez prava na boravak u EU, uključujući i nekadašnje podnosiocce zahteva za međunarodnu zaštitu, broj stvarnih povrataka ostao je daleko manji u poređenju sa odlukama o povratku.
- U nedostatku značajnijeg zakonodavnog napretka ka usvajanju paketa reformi CEAS-a, urađeno je mnogo toga na sprovođenju politike i praktične saradnje EU+ zemalja u oblasti azila.
- Fundamentalna pitanja koja se odnose na spoljne granice EU i dalje su u središtu javne rasprave, posebno u vezi sa operacijama pronalaženja i spašavanja u Sredozemnom moru i sigurnog iskrcavanja i izmeštanja spašenih migranata. Povećani tokovi migracija duž istočne sredozemne rute pojačali su postojeći pritisak na sisteme za azil država članica u regionu. Da bi pomogao državama članicama duž centralne i istočne sredozemne rute, u 2019. godini EASO je poboljšao i po potrebi proširio operativnu podršku za Kipar, Grčku, Italiju i Maltu.

Trendovi navedeni u *EASO izveštaju o azilu za 2020. godinu* postavljaju pozadinu za tekuću godinu. Pored toga, izbijanje globalne epidemije virusa COVID-19 igraće ključnu ulogu u oblikovanju događaja u vezi sa azilom, što naglašava potrebu za inovativnim pristupima koji bi osigurali potpuno poštovanje prava na azil. S obzirom da se trenutno priprema novi Pakt o migracijama i azilu, pouke izvučene tokom pandemije COVID-19 mogu biti korisne u modernizaciji i poboljšanju procedura za azil u svim EU+ zemljama.



ISBN 978-92-9485-540-4

