



Poročilo urada EASO o azilu za leto 2020

Letno poročilo o
stanju na področju azila v
Evropski uniji

The background of the cover is a photograph of a dilapidated, multi-story stone building. A large, irregular hole has been made in the wall, revealing a bright, overexposed area behind it. Several coats and jackets are hanging on the remaining wall to the right. In the foreground, there is a pile of dark, heavy clothing and a bicycle with a green bag on the back. The overall scene suggests a state of poverty and displacement.

Povzetek



Poročilo urada EASO o azilu za leto 2020

Letno poročilo o stanju na področju azila v Evropski uniji

POVZETEK

SUPPORT IS OUR MISSION

Slika na naslovnici: UN Photo/Eskinder Debebe
Ikone in ilustracije: iStock by Getty Images, Microsoft 365

© Evropski azilni podporni urad 2020
Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira.

Za vsako uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, ki ni zaščiten z avtorskimi pravicami urada EASO, je treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnika avtorskih pravic.

ISBN 978-92-9485-535-0
DOI 10.2847/004732
Kataloška številka BZ-04-20-293-SL-N

Predgovor

Evropa se je v letu 2019 (prvič po letu 2015) spet spopadala z večjim številom prošenj za mednarodno zaščito, zato je bil azil visoko na seznamu prednostnih nalog programa politike EU. Medtem ko se trendi sčasoma spreminjajo, nadaljujemo prizadevanja, da bi čim bolje pomagali osebam, ki potrebujejo zaščito, pri tem pa ohranili celovitost nacionalnih azilnih sistemov.

Poročilo urada EASO o stanju na področju azila za leto 2020 vsebuje jedrnat in celovit pregled ključnih dogodkov na področju mednarodne zaščite in delovanja skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS). Urad EASO pri pripravi svojega osrednjega letnega poročila zbira in analizira informacije iz številnih zanesljivih virov, da bi zagotovil podrobnejši vpogled v spremembe in izboljšave na področju azilne politike, dosežene v enem letu, hkrati pa izpostavil izzive, s katerimi se bo treba še spopasti.



Urad EASO leta 2020 praznuje deseto obletnico delovanja, kar nas opominja na vse večji pomen agencije pri zagotavljanju operativne in tehnične pomoči na področju azila v državah EU+. Informacije, ki jih pridobiva, so bistvene za oblikovalce politike pri njihovem sprejemanju utemeljenih odločitev, ki so v pomoč državam pri spopadanju z nenehno spreminjajočo se obliko migracijskih vzorcev in na podlagi katerih se lahko okrepi vloga nacionalnih upravnih organov pri individualni obravnavi neprekinjenega toka prošenj za azil.

Veselimo se težko pričakovanega sprejetja nove uredbe o Agenciji Evropske unije za azil, ki bo urad EASO preoblikovala v polnopravno agencijo EU z vsemi pooblastili, okrepiła njegovo vlogo in razširila njegove pristojnosti. Urad EASO bo kot središče strokovnega znanja in izkušenj še naprej zagotavljal storitveno naravnano, nepristransko in pregledno podporo pri učinkovitem izvajanju skupnega evropskega azilnega sistema CEAS.

Hvaležna sem za dosedanje sodelovanje z vsemi našimi partnerji pri doseganju skupnih, preglednih in trajnostnih azilnih sistemov po Evropi. Učinkoviti sistemi se lahko hitro odzovejo na spreminjajoče se vzorce migracijskih tokov ter vsakemu prosilcu zagotovijo jasen, pravičen in dostojanstven postopek za mednarodno zaščito. V letu 2020 smo trenutno priča svetovnim in nacionalnim razmeram, ki utegnejo povzročiti, da bo še več ljudi iskalo zatočišče. Zdaj si moramo bolj kot kdaj koli prej prizadevati za resnično skupen evropski azilni sistem z doseganjem konvergence pri naslavljanju potreb po mednarodni zaščiti in izkazovanju solidarnosti z državami članicami, ki so pod največjim pritiskom.

Nina Gregori

Izvršna direktorica
Evropski azilni podporni urad

Uvod

[Poročilo urada EASO o stanju na področju azila za leto 2020](#) vsebuje obširen pregled razvoja na področju mednarodne zaščite na evropski in nacionalni ravni. Na podlagi najrazličnejših virov podaja kratek pregled svetovnega okvira, povezanega z azilom, predstavlja razvoj dogodkov v Evropski uniji (EU) ter proučuje glavne težnje in spremembe zakonodaje, politik, praks in sodne prakse v državah članicah EU, na Islandiji, v Lihtenštajnu, na Norveškem in v Švici (države EU+). Poročilo se osredotoča na ključna področja sistema CEAS, pri čemer upošteva širši okvir migracij in temeljnih pravic.



1. Svetovni pregled na področju azila v letu 2019



Prisilna razselitev zaradi konfliktov, preganjanja, kršitev človekovih pravic, naravnih nesreč in propadanja ekosistemov je postala stvarnost za več milijonov ljudi po vsem svetu, ki so zapustili svoje domove v iskanju varnosti. Zadnjih nekaj let je namreč prišlo do obsežne razselitve prebivalstva zaradi sporov, skrajnega nasilja in hude politične nestabilnosti na različnih območjih sveta.

Med osebami, ki jih prizadene razselitev, je „begunec“ opredeljen kot nekdo, ki je zaradi utemeljenega strahu pred preganjanjem zaradi rasne, verske, nacionalne pripadnosti, pripadnosti določeni družbeni skupini ali političnega prepričanja prisiljen zapustiti svojo državo. „Notranje razseljene osebe“ sicer niso prečkale meje svoje države, vendar so lahko vseeno v ranljivem položaju.

Mednarodna zaščita v okviru Evrope vključuje status begunca in status subsidiarne zaščite. Ta se nanaša na osebe, ki ne izpolnjujejo pogojev za status begunca, vendar so upravičene do zaščite, ker jim grozi resna škoda, ki zajema smrtno kazen ali usmrtitev, mučenje ali nečloveško ali ponižujoče ravnanje ali kazen v izvorni državi ali resno in individualno grožnjo življenju osebe zaradi vesplošnega nasilja v primerih mednarodnega ali notranjega oboroženega spopada.

Junija 2019 je visoki komisar Združenih narodov za begunce (UNHCR) poročal, da skupno število prizadetih prebivalcev znaša 79,4 milijona, vključno z 20,2 milijona beguncev, 3,7 milijona prosilcev za azil, 531 000 begunci, ki so se vrnili v izvorno državo, 43,9 milijona notranje razseljenih oseb, 2,3 milijona notranje razseljenih oseb, ki so se vrnile, in 3,9 milijona oseb brez državljanstva pod okriljem mandata UNHCR.

6,6 milijona beguncev iz Sirije je predstavljalo približno tretjino svetovne populacije beguncev, sledita pa jima Afganistan in Južni Sudan z 2,7 milijona oziroma 2,2 milijona beguncev. Največja skupina med prosilci za azil, ki so iskali zaščito v letu 2019, so bili državljani Venezuele.

Države, ki mejijo na žarišča krize, so pogosto prve, ki sprejmejo razseljene osebe. Leta 2019 je v absolutnem smislu Turčija gostila daleč največ beguncev, sledili pa so ji Pakistan, Uganda, Nemčija in Sudan. Največji delež beguncev glede na število prebivalcev so v relativnem smislu sprejeli Libanon, Jordanija in Turčija.

Število razseljenih oseb po svetu še narašča, zato vlade, mednarodne organizacije in organizacije civilne družbe razvijajo strategije za učinkovito odzivanje na zapletene izzive, ki jih predstavlja prisilna razselitev. Prvi [svetovni forum o beguncih](#) je potekal decembra 2019 z namenom spremljanja razvoja in pregleda napredka pri izvajanju akcijskega načrta, opredeljenega v globalnem dogovoru o beguncih iz leta 2018. Dogovor med drugim obravnava delitev odgovornosti, sprejem beguncev in trajnostno podpiranje gostiteljskih skupnosti.

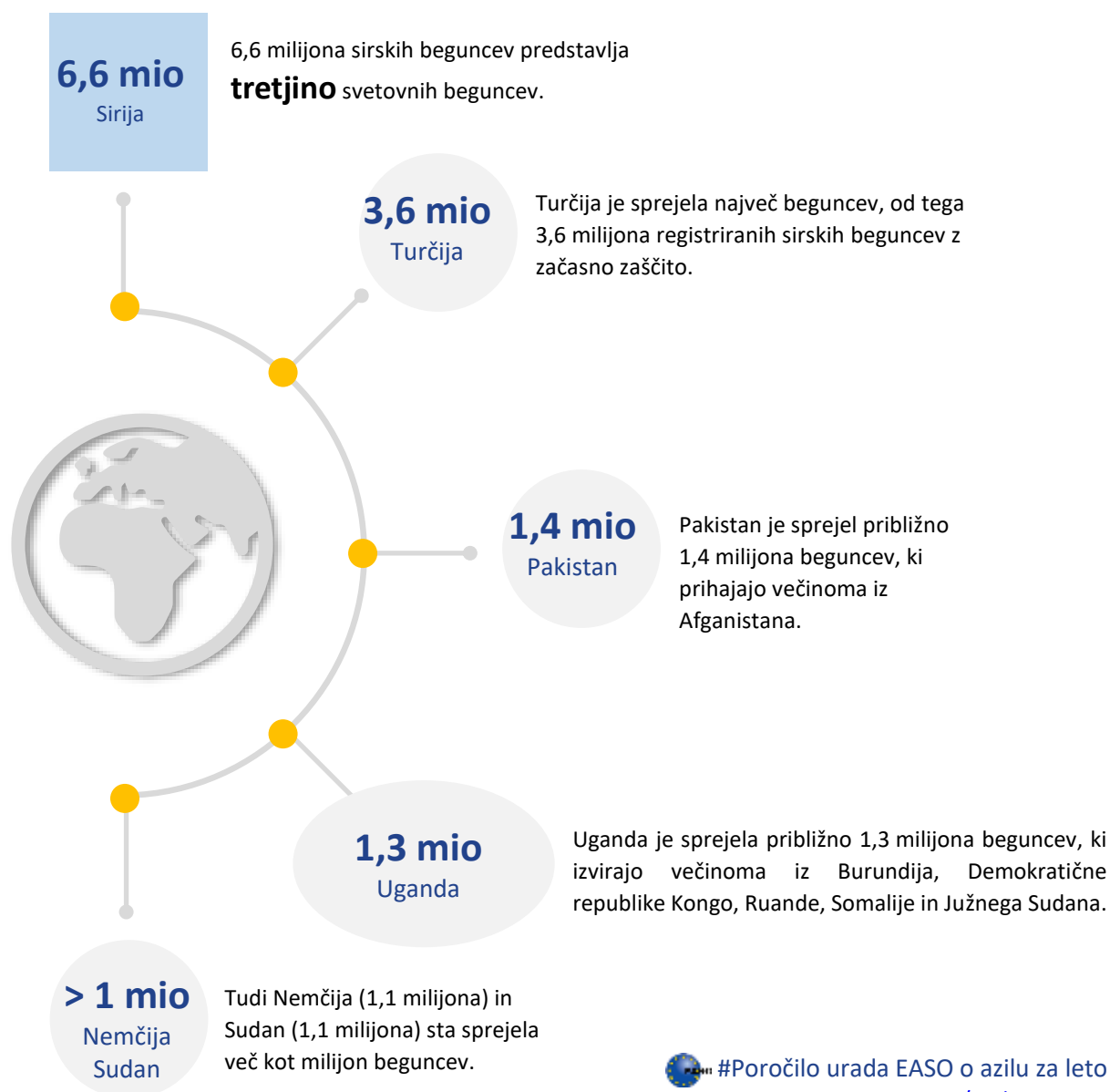
Državljanji Sirije so s 6,6 milijona osebami, ki so zapustile svojo državo, predstavljali tretjino svetovnih beguncev.

Po svetu se porajajo nove pobude, s pomočjo katerih lahko različna področja prisilne razselitve lažje pridejo v ospredje in jih obravnava širša javnost. Leta 2019 sta največjo pozornost pritegnili dve tematici: apatridnost ter mobilnost zaradi podnebnih ali okoljskih razlogov.

Apatridnosti, ki je pogosto spregledani vidik prisilne migracije, so v letu 2019 namenili večjo pozornost, saj je razsežnost problematike postala očitnejša. Oktobra 2019 je mednarodno zasedanje o apatridnosti na visoki ravni zaznamovalo srednjo točko kampanje #Pripadam (#IBelong) – pobude, ki jo je Svet OZN za človekove pravice (UNHCR) sprožil leta 2014 za izkoreninjenje apatridnosti do leta 2024. Na dogodku so ocenili dotedanje dosežke v zvezi z desetimi cilji [globalnega akcijskega načrta za odpravo apatridnosti](#).

Vpliv naravnih nesreč na razselitev prebivalstva sicer ni nov pojav, vendar pridobiva bolj osrednjo vlogo v humanitarni, politični in zakonodajni razpravi o razselitvi. Vse večje zavedanje o vplivu okoljskih dejavnikov na človeško mobilnost je sprožilo politične razprave na regionalni in svetovni ravni, s katerimi so poskušali obravnavati ta vpliv.

Delež beguncev in držav gostiteljic na svetovni ravni, leto 2019



 #Poročilo urada EASO o azilu za leto 2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020

Vir: EASO in UNHCR

2. Razvoj dogodkov v Evropski uniji



Leta 2019 ni bil opazen večji zakonodajni napredek glede sprejetja svežnja reform sistema CEAS. Zaradi volitev v Evropski parlament so se pogajanja o svežnju reform prenesla v naslednje mandatno obdobje. Dosežen pa je bil napredek na zakonodajnih področjih, ki so neposredno povezana z azilom. Maja 2019 je Svet EU sprejel dve uredbi, ki vzpostavljata okvir za interoperabilnost informacijskih sistemov EU na področju pravosodja in notranjih zadev. Poleg tega je Svet junija 2019 sprejel delno skupno stališče o prenovljeni direktivi o vračanju, ki jo je septembra 2018 predlagala Evropska komisija.

V letu 2019 je bil azil še vedno tema, ki je bila visoko uvrščena na programu politik EU. V pričakovanju zakonodajnih pogajanj je bilo opravljenega precej dela na področju izvajanja politike in sodelovanja med državami EU+ v praksi. Strateška agenda EU za obdobje 2019–2024, ki jo je Evropski svet sprejel junija 2019, določa glavne prednostne naloge za naslednji institucionalni cikel, vključno z migracijo in azilom kot prednostnima področjema s poudarkom na nadzoru nad mejami ob upoštevanju vrednot EU, sodelovanjem z državami izvora in tranzita ter prepotrebni soglasjem o reformi dublinskega sistema, da bi dosegli ravnovesje med odgovornostjo in solidarnostjo.

Januarja 2020 je Evropska komisija objavila svoj novi delovni program, v katerem je ena izmed prednostnih nalog uvedba novega pakta, ki bo priznal medsebojno povezanost notranjih in zunanjih vidikov migracije ter si prizadeval za odpornejše, bolj humane in učinkovitejše migracijske in azilne sisteme.

Oktober 2019 je Evropska komisija objavila [Poročilo o napredku v izvajanju evropske agende o migracijah](#), ki povzema glavne dosežke od leta 2015 in se osredotoča na razvoj v letu 2019. Medtem ko zakonodajne reforme potekajo postopoma, je bil dosežen hitrejši napredek pri izvajanju politike in konsolidaciji instrumentov EU za učinkovito upravljanje migracij in azila, vključno s hitro operativno in finančno podporo državam članicam, ki so pod večjim pritiskom.

Kljub splošnemu manjšemu številu prihodov beguncev na zunanje meje EU leta 2019 so se na migracijskih poteh v Evropo pojavili različni trendi. Zahodna in osrednja sredozemska pot sta glede na leto 2018 beležili manj prihodov, medtem ko se je število prihodov beguncev po vzhodni sredozemski in zahodni balkanski poti povečalo.

Ključni vidik pristopa EU k obravnavi vzhodne sredozemske poti je partnerstvo s Turčijo na podlagi [izjave EU in Turčije](#). Zaradi izjave so štiri leta po njeni uvedbi nezakoniti prihodi iz Turčije v EU še vedno 94 % nižji kot pred dogovorom, iz Turčije v države EU+ pa je bilo preseljenih skupaj približno 27 000 sirskih beguncev.

Evropski svet je sprejel strateško agendo EU za obdobje 2019–2024, ki azil obravnava kot prednostno nalogo





V letih 2016–2025 je bilo prek instrumenta za begunce šest milijard EUR namenjenih za podporo beguncem in gostiteljskim skupnostim v Turčiji, s poudarkom na humanitarni pomoči, izobraževanju, zdravstvu, komunalni infrastrukturi in družbeno-gospodarski podpori. Več napredka je še potrebnega pri izvajanju vračanj beguncev z grških otokov v Turčijo.

Izkrcaje migrantov, rešenih v Sredozemskem morju, se je leta 2019 nadaljevalo, kar poudarja potrebo po bolj sistematskem in usklajenem pristopu EU k izkrcavanju, vključno s prvim sprejemom, registracijo in premestitvijo. Ministrsko srečanje o migracijah septembra 2019, na katerem so sodelovale države članice, predsedstvo Sveta EU in Evropska komisija, je privedlo do skupne izjave o nameri s Francijo, Nemčijo, Italijo in Malto o strukturiranem nujnem postopku za upravljanje izkrcavanja in ureditev premestitev. Evropska komisija je na podlagi izjave začela postopek za razvoj standardnih operativnih postopkov, ki je pripeljal do skupnega operativnega dogovora med državami članicami.

Preselitve so v letu 2019 ostale visoko na programu politike EU na področju azila. To je sestavni del skupnih prizadevanj EU za zagotavljanje zaščite tistim, ki jo potrebujejo, s premestitvijo beguncev iz države azila v drugo državo, ki je pristala, da jih bo sprejela in jim na koncu odobrila stalno prebivanje. Evropski program za preselitve se je začel izvajati julija 2015, od decembra 2019 pa smo z dvema uspešno izvedenima programoma ponovne naselitve pomagali več kot 65 000 osebam.

V letu 2019 je EU še naprej sodelovala z zunanjimi partnerji pri obvladovanju migracijskih pritiskov s celovitim multilateralnim pristopom. Cilji dejavnosti, ki so se izvajale v okviru zunanje razsežnosti migracijske politike EU, so bili preprečevanje nedovoljenih migracij, krepitev sodelovanja s tretjimi državami na področju vrnitev in ponovnega sprejema beguncev, obravnava temeljnih vzrokov migracij z izboljšanjem priložnosti v državah izvora in povečanjem naložb v partnerskih državah ter zagotavljanje zakonitih poti v Evropo tistim, ki potrebujejo mednarodno zaščito.

Sodišče Evropske unije (SEU), ki je zadolženo za zagotavljanje usklajene razlage in uporabe prava EU, je leta 2019 izdalo 12 sodb, ki se nanašajo na predhodno odločanje o razlagi sistema CEAS. Sodišče je na primer presodilo o:

-  uporabi prenovljene direktive o azilnih postopkih v zvezi z obstoječo mednarodno zaščito v državah članicah in vlogo sodnih institucij v razveljavitvi prvostopenjskih odločb;
-  preklicu mednarodne zaščite in veljavnosti nekaterih določb prenovljene direktive o izpolnjevanju pogojev;
-  ukinitvi materialnih pogojev za sprejem kot oblike sankcije glede na člen 20(4) prenovljene direktive o pogojih za sprejem in
-  ugotavljanju vzdrževanih članov, za katere se štejejo člani širše družine (ne ožje družine) in postopkovnih vidikih postopka za združitve družine.

Sodišče je razložilo tudi ključne pojme in tehnične vidike dublinskega sistema ob upoštevanju [Listine Evropske unije o temeljnih pravicah](#) ter razjasnilo predhodna vprašanja, ki so se pojavila zaradi izstopa Združenega kraljestva iz EU (brexit).



Vir: EASO.

Leta 2019 je operativna podpora urada EASO dosegla najvišjo raven doslej z usklajevanjem napotitve 900 oseb (vključno z osebjem urada EASO, strokovnjaki iz držav EU+, agencijskimi delavci, tolmači, kulturnimi posredniki in varnostnim osebjem) v štirih državah članicah (Ciper, Grčija, Italija in Malta). Leta 2019 se je skoraj 40 % letnega proračuna agencije porabilo za operativno podporo.

Na področju podpore tretjim državam je urad EASO leta 2019 zagotovil dejavnosti za krepitev zmogljivosti v državah Zahodnega Balkana, Turčiji ter državah na Bližnjem vzhodu in v Severni Afriki.

3. Podatki o skupnem evropskem azilnem sistemu

Leta 2019 je bilo v državah EU+ vloženi skoraj 740 000 prošelj za mednarodno zaščito, kar je 11 % več kot leta 2018. Prvič po migracijski krizi leta 2015 je število prosilcev začelo naraščati, delno zaradi skokovitega povečanja števila prošelj državljanov Venezuele in drugih latinskoameriških držav. Države, ki so jih prejele največ (Francija, Nemčija in Španija), so leta 2019 dejansko prejele več prošelj kot med migracijsko krizo.

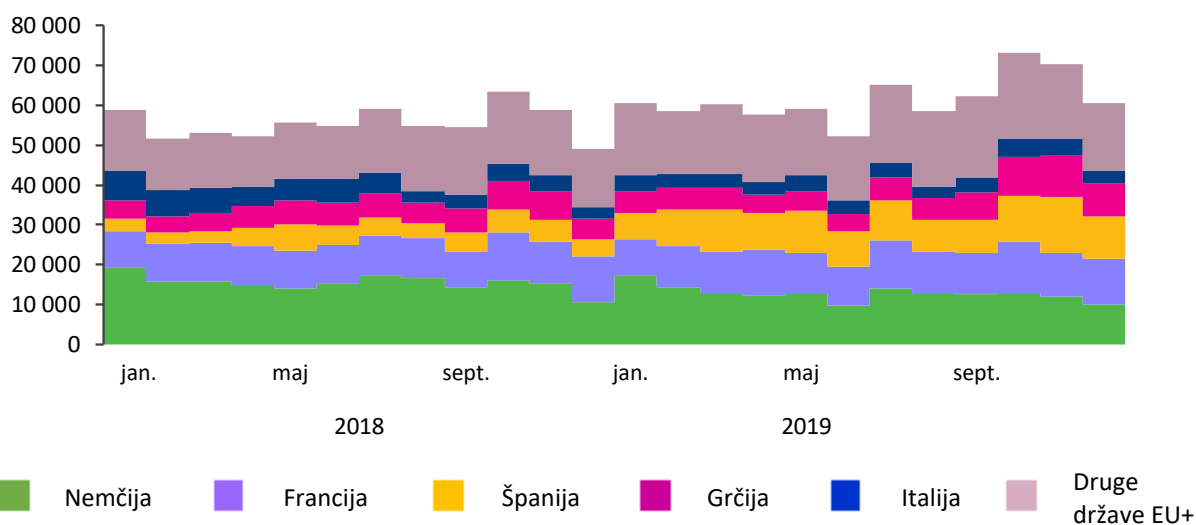
Prošnje so bile še vedno koncentrirane na majhno število držav članic. Francija, Nemčija in Španija so leta 2019 prejele več kot polovico vseh prošelj v državah EU+, daleč zadaj pa jim je sledila Grčija. Na drugi strani pa je Italija že drugo leto zapored prejela veliko manj prošelj, kar je povezano z bistvenim zmanjšanjem nedovoljenih migracij ob osrednji sredozemski poti. Če preidemo z absolutnih na relativne številke, so po izračunih urada EASO največ prošelj za mednarodno zaščito glede na število prebivalcev prejeli Ciper, Grčija in Malta.

Leta 2019 je na tri države izvora odpadla četrtnina vseh prošelj za mednarodno zaščito v državah EU+. V absolutnih številkah so prosilci iz Sirije vložili okoli 80 000 prošelj, sledita pa ji Afganistan (približno 61 000) in Venezuela (približno 46 000). Jezik, kulturne povezave in geografska bližina lahko pogosto vplivajo na to, kjer se vložijo prošnja. To je veljalo zlasti za prebivalce Latinske Amerike (Venezuelce in Kolumbijce), pa tudi za državljane Gvatemale, Hondurasa in Nikaragve), ki so prošnje vložili predvsem v Španiji. Na to, kje se vložijo prošnja, lahko vpliva tudi potovanje brez vizumov. Leta 2019 se je pojavil pomemben nov trend povečanja števila prošelj, ki so jih vložili državljani držav, ki za vstop v schengensko območje ne potrebujejo vizum in so predstavljali več kot četrtnino vseh prosilcev (okoli 188 500).



Povečanje števila prošelj, vloženi v državah EU+, leta 2019 v primerjavi z letom 2018

Slika 1 Število prošelj v državah v Evropi, ki so jih prejele največ, 2018–2019



Vir: Eurostat.

Leta 2019 so države EU+ izdale približno 585 000 prvostopenjskih odločb o prošnjah za mednarodno zaščito. To je pomenilo, da se je število odločb o prošnjah za mednarodno zaščito od leta 2016 še naprej zmanjševalo. Tri četrtine vseh odločb o mednarodni zaščiti je bilo izdanih v naslednjih petih državah: Franciji, Nemčiji, Grčiji, Italiji in Španiji. Največ prvostopenjskih odločb je bilo izdanih državljanom Afganistana, Sirije in Venezuele, in sicer četrtna vseh odločb v državah EU+ leta 2019. Prosilci iz Venezuele, Kolumbije, El Salvadorja, Palestine, Tunizije, Maroka in Jemna so leta 2019 prejeli bistveno več odločb kot leto prej.

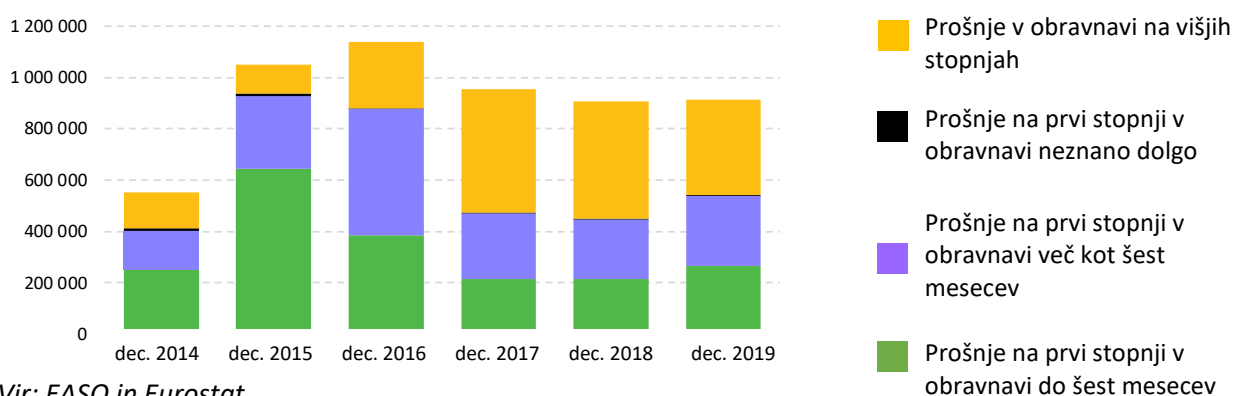
Dve petini vseh prvostopenjskih odločb sta bili pozitivni, kar pomeni, da je bil priznan status begunca (kar predstavlja več kot polovico vseh pozitivnih odločb) oziroma je bila dodeljena subsidiarna zaščita ali humanitarna zaščita (v skoraj enakih deležih).

Leta 2019 je bila opazna sprememba glede števila pozitivnih odločb, izdanih prosilcem iz Venezuele. Stopnja ugodno rešenih prošelj Venezuelcev se je z vsega 29 % v letu 2018 povečala na 96 % v letu 2019. Visoke stopnje ugodno rešenih prošelj so bile zabeležene tudi pri državljanih: Sirije (86 %), Eritreje (85 %) in Jemna (82 %). Nasprotno pa so prosilci iz Severne Makedonije in Moldavije prejeli najmanjši delež pozitivnih odločb, in sicer vsaki po 1 %.

Število umaknjenih prošelj v letu 2019 se je povečalo za 20 % na približno 69 500. Umaknjene prošnje, zlasti implicitne, lahko služijo kot približen pokazatelj izogibanja in začetek sekundarnih gibanj proti drugim državam EU+. Začasni sistem zgodnjega opozarjanja in pripravljenosti urada EASO kaže, da so bile skoraj tri četrtine vseh umaknjenih prošelj na prvi stopnji leta 2019 implicitne. Skladno s to razlago je bilo največ prošelj umaknjenih v najbolj obremenjenih državah članicah, kot sta Grčija in Italija, na katere je odpadlo skupaj več kot dve petini vseh umaknjenih prošelj.

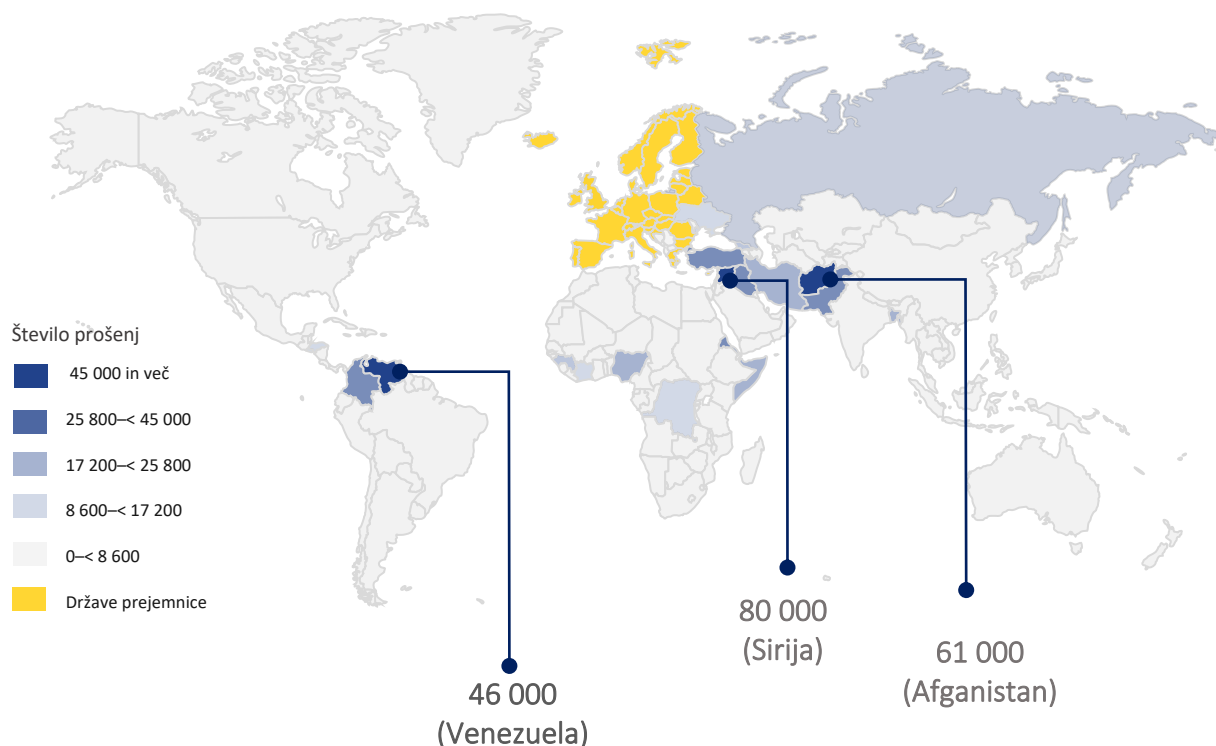
Konec leta 2019 je na odločbo v državah EU+ še vedno čakalo nekoliko manj kot 912 000 prosilcev, kar je skoraj 1 % več kot leta 2018. Zaostanek je bil na splošno veliko večji kot pred krizo, kar ponazarja večji pritisk, pod katerim trenutno delujejo azilni sistemi EU. Daleč največ odprtih primerov je še vedno imela Nemčija, v primerjavi z mnogimi drugimi državami EU+ pa se je skupno število med koncem leta 2018 in 2019 zmanjšalo. Število primerov v obravnavi je bilo precejšnje in je naraščalo v Belgiji, Grčiji, Franciji, Španiji in Združenem kraljestvu. Izračuni na podlagi podatkov Eurostata in urada EASO kažejo, da je več kot polovica primerov ali več kot 540 000 primerov čakalo na odločitev na prvi stopnji. V vseh državah, v katerih se je število primerov v obravnavi znatno povečalo, je to gibanje večinoma posledica dejstva, da je bilo vloženih več prošelj, zato je do zaostanka večinoma prišlo na prvi stopnji.

Prošnje za mednarodno zaščito v obravnavi v državah EU+ konec leta, 2014–2019



Vir: EASO in Eurostat.

Prvih 20 držav izvora z največ prosilci za mednarodno zaščito v državah EU+, 2019



Povečanje števila umaknjenih prošelj leta 2019



Povečanje prošelj iz držav, izvzetih iz vizumske obveznosti, leta 2019

Četrtnina



vseh prošelj za mednarodno zaščito je izvirala iz naslednjih **treh držav**:
Sirije, Afganistana in Venezuele.



4. Dublinski postopek



Namen dublinske uredbe III je opredeliti jasen in izvedljiv način za določitev države članice, odgovorne za obravnavanje posamezne prošnje za mednarodno zaščito. Njen cilj je zagotoviti, da imajo prosilci učinkovit dostop do postopkov za priznanje mednarodne zaščitene in da bi prošnjo obravnavala ena sama, jasno določena država članica. Če se ob proučitvi dublinskih meril izkaže, da je za obravnavo prošnje odgovorna druga država članica, dublinski sistem predvideva možnost fizičnega prevoza prosilca v določeno odgovorno državo članico.

Na podlagi podatkov, izmenjanih prek sistema zgodnjega opozarjanja in pripravljenosti urada EASO, se je število odločb o poslanih dublinskih zahtevkih leta 2019 v primerjavi z letom 2018 povečalo za 3 %. To pomeni skupaj skoraj 145 000 odločb, vključno z zahtevami in zahtevki za ponovno preučitev. Razmerje med odločbami na podlagi dublinske uredbe in vloženimi prošnjami za azil je leta 2019 znašalo 20 %, kar bi lahko pomenilo, da se je veliko število prosilcev za mednarodno zaščito nadaljevalo s sekundarnimi gibanji v vseh državah EU+.

Kot v prejšnjih letih sta največ odločb v odgovor na dublinske zahtevke prejeli Nemčija in Francija, vsaka skoraj eno tretjino vseh odločb. Na največ zahtevkov je odgovorila Italija, sledijo pa ji Nemčija, Španija, Grčija in Francija. Skupna stopnja odobritve odločb o dublinskih zahtevkih, merjena kot delež odločb o sprejemu odgovornosti v vseh izdanih odločbah, je leta 2019 že drugo leto zapored padla, in sicer na 62 %.

Sklicevanje na člen 17(1) dublinske uredbe, znan kot diskrecijska klavzula ali določba o suverenosti, se je leta 2019 bistveno zmanjšalo na 6 900 primerov. Na podlagi te klavzule se lahko država članica odloči, da bo obravnavala prošnjo za mednarodno zaščito, tudi če tako obravnavanje ni njena odgovornost glede na merila iz dublinske uredbe III.

Države EU+ so opravile okoli 27 200 predaj, kar je 3 % manj kot leta 2018 in skladno z majhnim zmanjšanjem prejetih zahtevkov. Približno 30 % predaj je izvedla Nemčija, sledijo Francija (20 %), Nizozemska (11 %), Grčija (9 %), Poljska in Avstrija (5 % vsaka).

Leta 2019 je bilo razmeroma malo dogajanja na področju zakonodaje in politike v povezavi z dublinskim postopkom, z izjemo držav, ki so beležile znatno povečanje števila prosilcev za azil v okviru dublinskih postopkov, kot sta Belgija in Nizozemska. Večina teh dogodkov je bila povezanih z institucionalnimi in organizacijskimi spremembami za zmanjšanje zaostankov in povečanje učinkovitosti v dublinskem sistemu.

Leta 2019 so države EU+ izvedle približno 27 200 predaj, kar je 3 % manj kot leta 2018.

V pričakovanju prihodnje reforme dublinskega sistema so evropska in nacionalna sodišča še vedno razlagala nekatere uredbe in direktive ter podajala usmeritve na podlagi posameznih primerov. Skladno s členom 3(2) dublinske uredbe III postanejo države članice odgovorne za obravnavanje prošnje v primeru utemeljene domneve, da obstajajo sistemske pomanjkljivosti v zvezi z azilnim postopkom in pogoji za sprejem v državi članici, ki bi bila na podlagi dublinskih meril določena za odgovorno. Leta 2019 se predaje v druge države niso sistematično odložile za nobeno državo članico. Vendar se prakse držav članic pri odlogu predaj v določene dublinske države članice precej razlikujejo.

Organizacije civilne družbe so izrazile zaskrbljenost glede vrzeli v metodologiji in delovanju dublinskega sistema v praksi. Zaščititi je treba namreč pravice prosilcev in hkrati preprečiti sekundarna gibanja v drugo državo članico. Prosilce in države je treba pozitivno spodbujati k spoštovanju postopkov sistema, namesto da države članice povečujejo omejitve.

5. Mladoletniki brez spremstva in ranljivi prosilci



Slabi pogoji za sprejem in pridržanje mladoletnih prosilcev za azil brez spremstva so še naprej povzročali zaskrbljenost v več državah.

Azilni pravni red EU vključuje določbe o identifikaciji prosilcev, ki potrebujejo posebna procesna jamstva, in zagotavljanju podpore tem prosilcem. Na splošno učinkovita in hitra identifikacija ranljivih prosilcev ostaja izziv, zlasti kar zadeva nevidno ranljivost, kot so psihološke posledice mučenja ali travme.

Med ranljivimi prosilci so ena od ključnih skupin mladoletniki brez spremstva, ki iščejo zaščito brez odgovorne odrasle osebe. Leta 2019 je v državah EU+ prošnje za mednarodno zaščito vložilo približno 17 700 mladoletnikov brez spremstva, kar je 13 % manj kot leta 2018. Prošnje mladoletnikov brez spremstva so predstavljale 2 % vseh prošenj.

Kot v prejšnjih letih je bilo tudi leta 2019 uvedenih veliko pobud za izboljšanje razmer ranljivih prosilcev. Nekatere države so uvedle ukrepe za zgodnjo identifikacijo in zagotavljanje postopkovnih zaščitnih ukrepov. Sprejeti so bili tudi ukrepi za izboljšanje ali prilagoditev metodologij za ugotavljanje starosti, medtem ko so civilna družba in mednarodne organizacije še naprej ugotovljale vrzeli in pomanjkljivosti v postopku. Uvedene so bile zakonodajne spremembe in spremembe politike za pravno zastopanje z namenom pospešitve imenovanja skrbnikov in izboljšanja splošne kakovosti skrbniškega sistema.

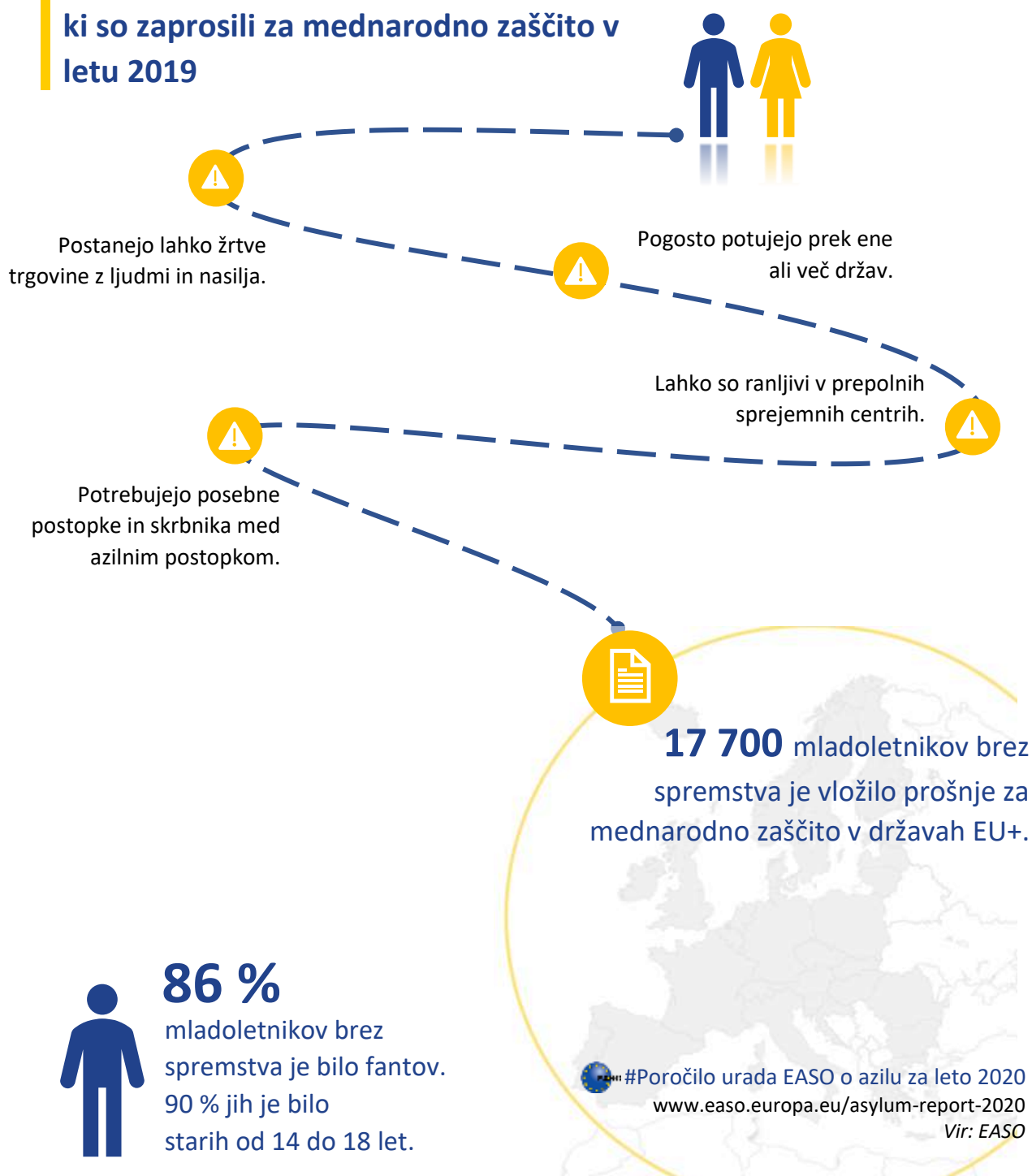
Mednarodne organizacije in organizacije civilne družbe so predstavile mnenje o izboljšanju postopka imenovanja, obsegu nalog skrbnika, komunikaciji med zastopnikom in otrokom ter delovni obremenitvi in usposabljanju skrbnika na splošno. Za bolj jasno predložitev informacij so nekatere države EU+ komunikacijsko gradivo o azilu in sprejemu prilagodile posebnim potrebam mladoletnikov. Vendar te pobude običajno niso zajemale drugih ranljivih skupin.

V postopkih na prvi stopnji so poročali o le nekaj pobudah za izboljšanje postopkov za mladoletnike in zagotavljanje največje koristi otroka. Kaže, da je bila nekoliko večja pozornost posvečena izboljšanju postopkov za dekleta, ki jim grozijo pohabljanje spolovil, žrtvam nasilja v družini, žrtvam trgovine z ljudmi ter prosilcem lezbijkam, gejem, biseksualnim, transspolnim in interseksualnim osebam (LGBTI).

Kar zadeva pogoje za sprejem, so bila prizadevanja držav EU+ v letu 2019 osredotočena na prilagajanje zmogljivosti objektov in povečanje kakovosti pogojev za sprejem mladoletnikov in ranljivih prosilcev, izboljšanje specializiranih objektov za sprejem ter usposabljanje osebja, ki ravna z ranljivimi prosilci, zlasti mladoletniki brez spremstva. Kljub temu so organizacije civilne družbe izrazile zaskrbljenost zaradi slabih pogojev za sprejem ranljivih oseb v številnih državah. Poleg tega so se zaradi pridržanja ranljivih prosilcev, predvsem otrok, v mnogih državah EU+ še naprej porajala temeljna vprašanja, o katerih so evropska in nacionalna sodišča sprejela več sodb.

Nacionalni organi in organizacije civilne družbe v Evropi so bili zaskrbljeni zaradi razmer glede tranzita mladoletnikov brez spremstva. Zaradi raznolikih in zapletenih razlogov, med katerimi so trajanje azilnega postopka in določbe dublinske uredbe III, si otroci brez spremstva pogosto prizadevajo ostati neidentificirani in preiti prek ene ali več držav, da bi prišli v določeno državo članico.

Mladoletniki brez spremstva, ki so zaprosili za mednarodno zaščito v letu 2019



6. Pomembnejši dogodki na nacionalni ravni

Na glavnih tematskih področjih sistema CEAS je bil leta 2019 opažen določen napredek na nacionalni ravni.



Dostop do postopka

Večina držav EU+ se je osredotočila na izvajanje in izboljševanje nacionalnih azilnih postopkov skladno s spremembami zakonodaje, politike in prakse, uvedenimi v zadnjih letih. Spremembe iz preteklih let so vključevale vzpostavitev centrov za prihode, uvedbo novih tehnologij za podporo identifikacije prosilcev in razširitev prosilčeve dolžnosti sodelovanja ter predložitve vse dokumentacije in ustreznih informacij že na začetku postopka.

Javna razprava je potekala okrog temeljnih pravnih, političnih in družbenih vprašanj o zunanjih mejah EU, zlasti v zvezi z operacijami iskanja in reševanja v Sredozemlju, izkrcanja in premestitve. Evropska komisija je priznala potrebo po bolj strukturirani začasni rešitvi in začela usklajevati ukrepe, da bi zagotovila varno izkrcanje in hitro premestitev rešenih migrantov, ob načrtovanem razvoju standardnih operativnih postopkov.

Več držav članic je kot ukrep večjega nadzora kopenskih meja ponovno začasno uvedlo nadzor na notranjih schengenskih mejah. Toda mednarodne organizacije in organizacije civilne družbe so še vedno poročale o zavračanju beguncev na kopenskih in morskih mejah, njihovi odstranitvi brez ustrezne identifikacije in dolgih čakalnih dobah za registracijo in vložitev prošenj.



Dostop do informacij

Osebe, ki zaprosijo za mednarodno zaščito, potrebujejo informacije o svojem položaju, da lahko povsem izrazijo svoje potrebe po zaščiti in osebne okoliščine ter da se te potrebe celovito in pravično presodijo.

Leta 2019 so države EU+ še razširile metode za obveščanje prosilcev za azil in upravičencev do mednarodne zaščite, včasih prek skupnih projektov z nevladnimi ali mednarodnimi organizacijami. Informacije so bile običajno podane v različnih jezikih v obliki informacijskih platform, letakov, brošur, videoposnetkov ali aplikacij za pametne telefone. Informacije, ki jih države zagotavljajo zdaj, ne pojasnjujejo samo vidikov azilnega postopka, temveč tudi vsakodnevne življenjske razmere v državi gostiteljici, vključevanje v družbo, vračanje, preselitev in kampanje za ozaveščanje. Določeno gradivo je bilo prilagojeno tudi ranljivim skupinam prosilcev.

Pravna pomoč in zastopanje

Leta 2019 so države EU+ uvedle zakonodajne spremembe za zagotavljanje in razširitev brezplačnega pravnega svetovanja na vse prosilce za mednarodno zaščito prek različnih nacionalnih programov. Države EU+ so izvedle nove projekte, povezane s pravno pomočjo, ter nadaljevale ali razširile obstoječe. Vidiki, glede katerih so organizacije civilne družbe izrazile zaskrbljenost, so majhno finančno nadomestilo za pravno pomoč, pomanjkanje ustreznih objektov za izvajanje pripravljanih in osebnih razgovorov, pomanjkanje dostopa do pravne pomoči med pripravo pritožb na prvostopenjske odločbe ali pomanjkanje pravne pomoči vlade prosilcem za azil v prostorih za pridržanje, zaradi česar nevladne organizacije zagotavljajo *brezplačno* pravno pomoč.

Tolmačenje

Storitve tolmačenja morajo biti na voljo, da se zagotovi izmenjava točnih informacij med prosilcem in azilnim organom, ki jih razumeta obe strani.

Spremembe, do katerih je prišlo na tem področju leta 2019, so vključevale povečanje proračunov, dodeljenih zagotavljanju tolmačenja, povečanje števila tolmačev, zagotavljanje večjega obsega informacij v več jezikih prek različnih medijev, uvedbo sodobnih tehnologij za podporo tolmačenja in prilagajanje praks obstoječim potrebam. Države EU+ so se spopadale z izzivi, kot so bili pomanjkanje kadra na določenih stopnjah azilnega postopka in pomanjkljiva usposobljenost tolmačev, ki so sodelovali v postopku.

Posebni postopki

Med obravnavo prošelj za mednarodno zaščito na prvi stopnji lahko države članice uporabijo posebne postopke, kot so pospešeni postopki, postopki na meji ali prednostni postopki, pri čemer spoštujejo osnovna načela in jamstva, predvidena v evropski zakonodaji na področju azila.

Leta 2019 sta Italija in Švica izvedli nove postopke za vlaganje prošelj na meji. Poleg tega so številne države EU+ spremenile svoje nacionalne sezname varnih držav izvora, medtem ko so druge (na primer Ciper in Italija) te sezname uvedle prvič. V Cipru je bil prvič uporabljen pospešeni postopek, Švica pa je od marca 2019 uporabljala pospešeni postopek, da bi odločbe v večini primerov sprejela v 140 dneh.

Države EU+ so se osredotočile tudi na opredelitev meril za naknadne prošnje za mednarodno zaščito, da bi preprečile zlorabo azilnega sistema v obliki vlaganja ponavljajočih prošelj brez podlage.

V okviru rednega ali posebnega postopka so nekatere države v obravnavi dale prednost presoji prošelj, ki so jih vložile posebne skupine prosilcev. Zaradi velikega povečanja prosilcev iz Venezuele in drugih latinskoameriških držav je Španija njihovim primerom dala prednost, da bi pospešila izdajo odločbe.





Postopki na prvi stopnji

Da bi države EU+ izboljšale učinkovitost obdelave prošelj in skrajšale čas obdelave na prvi stopnji, so izvedle zakonodajne spremembe, institucionalne spremembe, praktične ukrepe in nove metode dela. Izzivi, ki so jih izpostavile organizacije civilne družbe, so še vedno vključevali izjemno dolge postopke na prvi stopnji, ki so pogosto presejali zakonske omejitve.



Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito

Države EU+ so se osredotočile na izvajanje pomembnih sprememb, ki so bile leta 2018 uvedene v organizaciji nacionalnih postopkov za sprejem. Več držav je natančno prilagodilo svoje institucionalne okvire, da bi olajšalo postopek izvajanja, druge pa so si še naprej prizadevale, da bi lahko nastanile večje število prosilcev. Nekaj držav je zmogljivosti za sprejem zmanjšalo.

Da bi države izboljšale pogoje za sprejem, jih je več oblikovalo smernice, izvajalo spremljanje, povečalo financiranje in izvedlo simulacije.

Cilj nekaterih pobud skozi leto je bila sprememba trajanja, obsega in pogojev upravičenosti do materialnih pogojev za sprejem določenih skupin prosilcev. Izvedene so bile tudi pobude za moteče vedenje in zagotavljanje varnosti v sprejemnih objektih. Sodišča so zelo dejavno obravnavala pomanjkljivosti nacionalnih sistemov za sprejem, vključno s pregledom standardov za sprejem onkraj nacionalnih meja v okviru predaj na podlagi dublinske uredbe.

Kljub temu so UNHCR in organizacije civilne družbe ugotovili pomanjkljivosti v dostopu do nastanitve, zdravstvenega varstva ter izobraževanja otrok in mladine.

Pridržanje

Države EU+ so uvedle novo zakonodajo ali spremembe, da bi dodatno opredelile ali obrazložile razloge za pridržanje in alternative pridržanju na področju azilnih postopkov in postopkov vračanja. V zakonodaji so zajeta vprašanja glede nekooperativnih prosilcev, prosilcev, ki predstavljajo grožnjo ali nevarnost za nacionalno varnost države gostiteljice, primerov motečega ali prestopniškega vedenja ter nevarnosti pobega. Poleg tega je bilo pridržanje povezano tudi s pospešitvijo azilnih postopkov in izvršitvijo vrnitve.

V nekaterih državah je bilo opazno prizadevanje, da bi namesto pridržanj uporabili druge oblike. Kot že leta 2018 so organizacije civilne družbe v številnih državah izrazile pomisleke glede nepravilnega izvajanja zakonodaje EU na področju azila v zvezi s pridržanjem prosilcev za azil in zaščitnimi ukrepi v okviru postopka pridržanja. Evropsko sodišče za človekove pravice je še naprej dejavno pregledovalo prakse in pogoje pridržanja ter hkrati pojasnjevalo pravice prosilcev.



Postopki na drugi stopnji

V letu 2019 je bil glavni napredek dosežen na področju odločilnega učinka pritožb proti prvostopenjskim odločbam, sprememb rokov pritožb, institucionalnega prestrukturiranja za opredelitev organa, odgovornega za pritožbe, uvedbe zaščitnih ukrepov za prosilce in ukrepov za izboljšanje učinkovitosti drugostopenjskih postopkov, vključno z uporabo novih tehnologij.

Splošno gledano sta bila leta 2019 pomembna vidika postopkov na drugi stopnji še vedno zaostanek pri pritožbah in trajanje postopkov, pri čemer je več držav EU+ izvajalo ukrepe za zmanjšanje števila nerešenih pritožb. Ker je bil znaten delež odločb v obravnavi na drugi stopnji, so imela sodišča in razsodišča priložnost, da s svojimi odločbami dodatno oblikujejo uporabo azilnega postopka v praksi in druga področja sistema CEAS.

Informacije o državi izvora

Zaradi prihoda velikega števila prosilcev za mednarodno zaščito iz različnih držav v zadnjih letih so morale države EU+ sprejeti konkretne ukrepe za povečanje obsega in kakovosti informacij, pripravljenih na podlagi informacij o državi izvora.

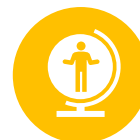
Leta 2019 sta se okrepila sodelovanje in izmenjava znanja in izkušenj med državami EU+, kar je pogosto usklajeval urad EASO prek posebnih mrež. Poleg tega so mnoge države vlagale v usposabljanje osebja na področju metodologije raziskovanja informacij o državi izvora, medtem ko so naloge ugotavljanja dejstev ostale glavno orodje za zbiranje informacij in podrobnega znanja o razmerah v določenih državah izvora ali tranzita.

Izzivi, ki so se pojavili na področju informacij o državi izvora, so bili pomanjkanje virov v nacionalnih jezikih, nerazpoložljivost podrobnih informacij o nekaterih državah izvora ali profilih prosilcev ter težave z dostopom do posodobljenih informacij o državah, v katerih se razmere hitro spreminjajo.

Apatridnost

Po mednarodnem pravu so osebe brez državljanstva in upravičenci do mednarodne zaščite dve ločeni kategoriji, vendar je lahko oseba hkrati upravičenec do mednarodne zaščite in brez državljanstva. Z vidika azila lahko apatridnost vpliva na postopek odločanja o prošnji za zaščito ter postopkovne zaščitne ukrepe.

Leta 2019 je več držav EU+ uvedlo ukrepe za obravnavo apatridnosti, vključno s pristopom k ustreznim mednarodnim pravnim instrumentom, vzpostavljanjem posebnih postopkov za določanje statusa oseb brez državljanstva, zagotavljanjem dostopa do državljanstva ob rojstvu, olajšanjem dostopa do naturalizacije, razširitvijo vsebine zaščite za osebe brez državljanstva, pospeševanjem postopka za določanje statusa oseb brez državljanstva in zagotavljanjem zbiranja podatkov iz popisov o osebah brez državljanstva. Vendar kaže, da so še vedno prisotni izzivi, s katerimi se osebe brez državljanstva spopadajo na različnih stopnjah azilnega postopka, od dostopa do pridržanja in vračanja.





Vsebina zaščite

Osebe, ki jim je bila priznana neka oblika mednarodne zaščite v državi članici EU+, lahko uživajo vrsto pravic in ugodnosti. Razvoj na področju zakonodaje, politike in prakse z vidika vsebine zaščite je bil v državah EU+ leta 2019 raznolik, zato je splošne težnje težko opredeliti.

Pobude so večinoma obravnavale posebne potrebe v posameznih državah in so bile prilagojene posebnim profilom upravičencev v teh državah. Številne razvojne spremembe v letu so bile povezane z nacionalnimi strategijami vključevanja na splošno ter pregledom, prenehanjem in preklicem statusa zaščite.

V več zakonodajnih pobudah je bil obravnavan obseg upravičenosti do združitve družine in merila zanjo, medtem ko so nekatere države oblikovale celovite ukrepe za večjo udeležbo državljanov tretjih držav na trgu dela.



Vračanje nekdanjih prosilcev

Države EU+ so si leta 2019 še naprej prizadevale najti rešitve za učinkovito vračanje oseb, ki nimajo pravice biti v EU, vključno z nekdanjimi prosilci za mednarodno zaščito. Agencija Frontex je v svoji *letni analizi tveganj za leto 2020* navedla, da je bilo leta 2019 izdanih bistveno več odločb o vrnitvi, kot je po poročanjih znašalo število učinkovitih vrnitev, izvedenih v istem letu.

V tem smislu je bil cilj mnogih zakonodajnih sprememb, ki so jih uvedle države EU+, olajšati vračanje prosilcev z dodatnimi obveznostmi glede sodelovanja, odpravo odločilnega učinka pritožb na odločbe o vrnitvi, povečanjem možnosti za pridržanje in pospeševanjem postopkov vračanja.

Uvedeni so bili tudi praktični ukrepi, vključno z novimi smernicami in tehničnimi dogovori, za obravnavo posebnih izzivov, kot sta zloraba finančne podpore za vrnitev in nevarnost pobega po izdaji negativne odločbe. Poleg tega so države EU+ uvedle in izvedle projekte za izboljšanje kakovosti postopka vračanja ob upoštevanju temeljnih pravic. Nadaljevala so se tudi prizadevanja za zagotavljanje kanalov za podporo prostovoljnemu vračanju nekdanjih prosilcev.

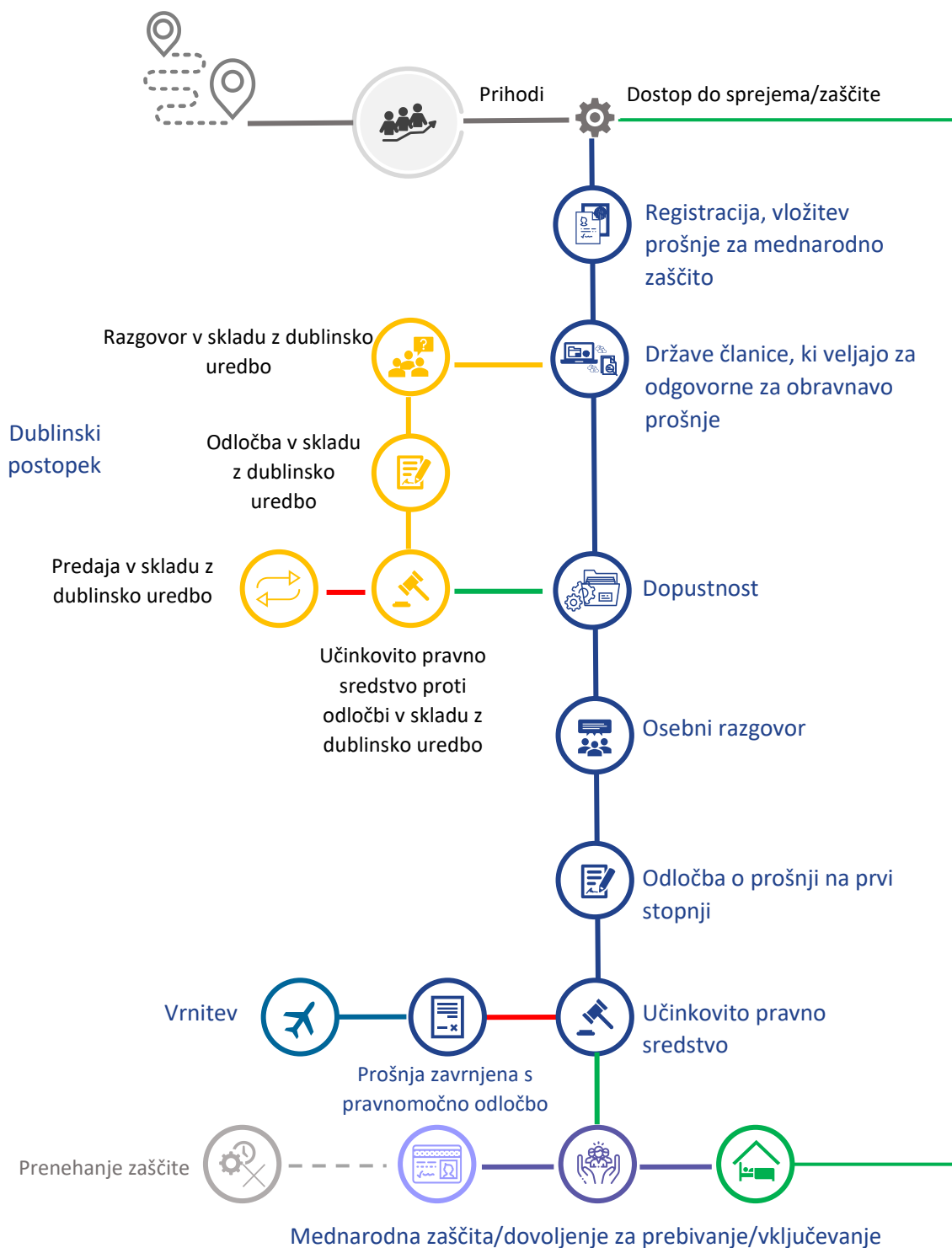


Preselitev in programi humanitarnega sprejema

V celem letu 2019 so države EU+ dosegle napredek pri doseganju cilja preselitve 50 000 migrantov, kot je predvideno v priporočilih Evropske komisije iz leta 2017 po drugi [shemi EU za preselitve](#).

Leta 2019 je v Evropo s preselitvijo prišlo približno 30 700 oseb, kar je 8 % več kot leta 2018. Kot že zadnja tri leta so Sirijci predstavljali skoraj dve tretjini vseh preseljenih oseb. V odgovor na poziv Evropske komisije so se države EU+ zavezale za dodatnih 29 500 preselitev za leto 2020.

Ključni koraki azilnega postopka



Sklepne ugotovitve

Leta 2019 se je v Evropi število prošenj za mednarodno zaščito prvič povečalo po letu 2015. Glede na te okoliščine so si države EU+ še naprej prizadevale dodatno uravnovežiti svoje azilne sisteme in izboljšati rešitve za mednarodno zaščito na podlagi pobud, uvedenih v prejšnjih letih.

Kot je predstavljeno v poročilu, so bile glavne ugotovitve naslednje:

- Zaostanek pri prošnjah za mednarodno zaščito, ki so še v obravnavi, je bil še vedno precej večji kot pred letom 2015, kar ponazarja večji pritisk, pod katerim še vedno delujejo azilni sistemi in sistemi za sprejem držav EU+.
- Sekundarna gibanja prosilcev so pritegnila večjo pozornost držav EU+ in bila vključena v razprave o trenutnem delovanju dublinskega postopka.
- Države EU+ so poudarek še vedno namenjale hitri registraciji in zbiranju podrobnih informacij od prosilcev že na začetnih stopnjah azilnega postopka, da bi učinkoviteje razlikovale med osebami, ki potrebujejo zaščito, in tistimi, ki jim bo odrejena vrnitev. To so spremljali ukrepi za okrepitev postopkov na meji.
- V državah EU+ so se povečala prizadevanja za podporo potreb ranljivih prosilcev, od zgodnje identifikacije in zagotavljanja postopkovnih zaščitnih ukrepov do izboljšanja specializiranih sprejemnih objektov ter priprave informativnega gradiva, prilagojenega zlasti mladoletnikom brez spremstva.
- Ob znatnem številu odprtih primerov na drugi stopnji so sodišča in razsodišča še naprej imela pomembno vlogo pri oblikovanju praktične uporabe določb evropskega azilnega pravnega reda.
- Čeprav so si države EU+ prizadevale najti rešitve za učinkovito vračanje oseb, ki nimajo pravice biti v EU, vključno z nekdanjimi prosilci za mednarodno zaščito, je bilo število dejanskih vrnitev mnogo manjše od izdanih odločb o vrnitvi.
- Pri sprejetju svežnja reform sistema CEAS ni bil dosežen večji zakonodajni napredek, a je bilo opravljenega precej dela na področju izvajanja politike in praktičnega sodelovanja na področju azila med državami EU+.
- Temeljna vprašanja o zunanjih mejah EU so ostala v središču javne razprave, zlasti glede operacij iskanja in reševanja v Sredozemlju ter varnega izkrcanja in premestitve rešenih migrantov. Večji migracijski tokovi po vzhodnosredozemski poti so okrepili že obstoječi pritisk na azilne sisteme držav članic na tistih območjih. Da bi urad EASO pomagal državam članicam ob srednji in vzhodni sredozemski poti, je leta 2019 izboljšal in po potrebi razširil svojo operativno podporo Cipru, Grčiji, Italiji in Malti.

Trendi, predstavljeni v *Poročilu urada EASO o azilu za leto 2020*, določajo podlago za delo v tekočem letu. Poleg tega bo svetovni izbruh nove koronavirusne bolezni imel ključno vlogo pri dogodkih, povezanih z azilom, saj poudarja potrebo po inovativnih pristopih k zagotavljanju popolnega spoštovanja pravice do azila. Pri pripravi novega pakta o priseljevanju in azilu, ki trenutno poteka, se lahko spoznanja, pridobljena s pandemijo koronavirusne bolezni, uporabijo pri posodabljanju in izboljšanju azilnih postopkov v državah EU+.



ISBN 978-92-9485-535-0

