

Izveštaj o azilu 2023.

Rezime





© Agencija Evropske unije za azil (EUAA), 2023.

Ni Agencija Evropske unije za azil (EUAA) niti bilo koje lice koje deluje u ime EUAA nije odgovorno za korišćenje informacija sadržanih u ovoj publikaciji.

Naslovna fotografija: Adobe Stock #[457573540](#)

Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2023.

PDF ISBN 978-92-9403-222-5 doi: 10.2847/020 BZ-AH-23-001-SR-N ISSN 2600-3147

Reprodukcija je dozvoljena pod uslovom da se navede izvor. Za bilo kakvu upotrebu ili reprodukciju fotografija ili drugog materijala koji nije pod autorskim pravima EUAA, dozvola se mora tražiti direktno od vlasnika autorskih prava.

Izveštaj o azilu 2023.

Godišnji izveštaj o stanju azila u Evropskoj
uniji

REZIME

Jul 2023.



Predgovor

Međunarodna i privremena zaštita ostale su u fokusu političkih diskusija tokom 2022. godine, sa ukupnim brojem od 5 miliona ljudi koji su stigli u Evropu i zatražili zaštitu. Ukupan broj uključuje zahteve za azil koji su porasli na gotovo milion, uz preko 4 miliona registracija za privremenu zaštitu ljudi koji su pobjegli od rata u Ukrajini. Naravno, obim priliva je testirao kapacitete nacionalnih sistema azila i prihvata, a zemlje EU+ bile su prinuđene da pronalaze brza, ali održiva rešenja.

Razvoj međunarodne zaštite u 2022. godini istakao je važnost uspostavljanja efikasne arhitekture zaštite uz učešće više zainteresovanih strana. Kao što je predstavljeno u ovom izveštaju, institucije EU nastavile su s naporima da unaprede reformu Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS) i dalje podstiču praktičnu saradnju između zemalja EU+ zasnovanu na solidarnosti i odgovornosti. Oni su takođe igrali vodeću ulogu u razvoju orkestriranog evropskog odgovora na potrebe raseljenih lica iz Ukrajine.



Da bi se izborile s postojećim i novim potrebama, zemlje EU+ odgovorile su prilagođavanjem politika i praksi, dodeljivanjem dodatnih resursa i usvajanjem promena u zakonodavstvu. Ove brojne pozitivne pomake treba ceniti i pohvaliti. Ali u svetu u kome tendencije migracije i azila se brzo menjaju, nema vremena za uživanju u uspehu, pa lekcije naučene 2022. godine trebalo bi da posluže kao katalizator za dalje usavršavanje. Brzo aktiviranje i produženje privremene zaštite ukazalo je na to da efikasno zakonodavstvo i planiranje vanrednih situacija, uz široku političku volju, mogu dovesti do brzih odgovora na humanitarne krize; obezbediti predvidljivost i stabilnost korisnicima; i podsticati konvergenciju u praksama u više zemalja. Važno je da odgovor EU u vidu zaštite raseljenih lica iz Ukrajine može da utre put ka usmeravanju evropskog sistema azila kao celine kroz slične izraze solidarnosti i zajedničke odgovornosti.

Nakon pune godine funkcionisanja sa proširenim mandatom, EUAA je 2022. godinu zaključila sa dosada nezabeleženim brojem operativnih planova za pružanje operativne i tehničke pomoći prvenstveno državama članicama koje doživljavaju nesrazmeran pritisak na svoje sisteme azila i prihvata. Kako je predviđeno regulativom EUAA, novi program rada Agencije nastaviće da se razvija tokom naredne godine. Novoimenovani službenik EUAA za osnovna prava pobrinuće se da rad Agencije u potpunosti nastavi da se pridržava osnovnim pravima, službenici za vezu u državama članicama će dodatno uskladiti saradnju s nacionalnim vlastima, a mehanizam za praćenje će početi početkom 2024. godine kako bi pomogao u usklađivanju praksi širom EU. U skladu sa svojim statusom stručnog centra za azil, Agencija će nastaviti da igra ključnu ulogu u evropskim naporima da pruža zaštitu onima kojima je potrebna.

Nina Gregori
Izvršni direktor
Agencija Evropske unije za azil



Sadržaj

Predgovor.....	5
Sadržaj.....	6
Uvod.....	7
1. Globalna dešavanja u oblasti azila.....	8
2. Glavni događaji u oblasti azila u Evropskoj uniji.....	9
3. Podrška EUAA u 2022.	11
4. Funkcionisanje Zajedničkog evropskog sistema azila	12
4.1. Pristup procedurama	12
4.2. Dablinska procedura.....	14
4.3. Posebne procedure za procenu potreba za zaštitom	15
4.4. Obrada zahteva za azil u prvom stepenu	15
4.5. Obrada zahteva za azil u drugoj ili višoj instanci	16
4.6. Otvoreni slučajevi	17
4.7. Prijem podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu	17
4.8. Aspekti pritvora koji uključuju podnosioc zahteva i bivše podnosioc zahteva ...	18
4.9. Pristup informacijama	18
4.10. Pravna pomoć i zastupanje	19
4.11. Usluge prevoda	19
4.12. Informacije o državi porekla	20
4.13. Apatridija u kontekstu azila	20
4.14. Sadržaj zaštite	20
4.15. Preseljenja i humanitarni prijem	22
5. Deca i osobe sa posebnim potrebama u postupku azila	23
Završne napomene.....	25



Uvod



Kao glavni izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Evropi, godišnji Izveštaj o azilu EUAA pruža sveobuhvatan pregled ključnih dešavanja u oblasti azila u državama članicama Evropske unije, na Islandu, u Lihtenštajnu, Norveškoj i Švajcarskoj (zemlje EU+).

Počevši kratkim pregledom trendova i ključnih tema diskusije oko prisilnog raseljavanja na globalnom nivou, ovaj izveštaj se fokusira na kontekst Evrope. Ključna poboljšanja su predstavljena na nivou EU i pojedinačnih država, pokrivajući sve aspekte Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS). Predstavljena je odabrana sudska praksa da bi se ilustrovalo kako sudovi uspostavljaju tumačenje evropskih i nacionalnih zakona. Pored toga, statistički podaci o ključnim indikatorima ističu trendove u oblasti azila u 2022. godini.

Zemlje EU+ su se suočile sa izuzetnim brojem ljudi kojima je bila potrebna zaštita 2022. godine kao rezultat naglog porasta zahteva za azil podnesenih u Evropi, zajedno sa prisilnim raseljavanjem miliona ljudi iz Ukrajine nakon ruske invazije. Kao reakcija na ovaj razvoj događaja, EU i njene države članice mobilisale su znatnu količinu resursa u cilju rešavanja rastućih potreba za zaštitom.



1. Globalna dešavanja u oblasti azila



Povećani nivoi sukoba i kršenja ljudskih prava tokom protekle decenije i dalje su prisutni u 2022. godini. Kombinacija kriza, uključujući nove i tekuće sukobe, klimatske šokove, geopolitičke nemire, nasilje i progon, primorala je milione ljudi 2022. godine da napuste svoje domove. Ruska invazija na Ukrajinu izazvala je jednu od najbržih i najvećih kriza prisilnog raseljavanja od Drugog svetskog rata.

Druge postojeće, duboke situacije raseljenja širom sveta su se nastavile ili su porasle, pa je broj ljudi raseljenih širom sveta dostigao istorijski rekord 2022. godine, približno 103 miliona ljudi, prema proceni Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR). Teški uticaji na civilno stanovništvo su zabelažani u Avganistanu, Burkini Faso, Centralnoafričkoj Republici, Demokratskoj Republici Kongo, Etiopiji, Mozambiku, Mjanmaru, Nikaragvi, Severnom trouglu Centralne Amerike (Gvatemala, El Salvador i Honduras), zoni Sahela, Siriji i Venecueli.

U tom kontekstu, međunarodna zajednica je nastavila sa svojim naporima da razvija rešenja za ljude kojima je potrebna zaštita. Kroz saradnju više zainteresovanih strana, osobama koje su pobile iz Ukrajine u kratkom vremenskom roku pružena je efikasna zaštita. Što se tiče međunarodne zaštite, u okviru Globalnog dogovora o izbeglicama, međunarodna zajednica je nastavila da osmišljava i sprovodi inicijative za: i) ublažavanje pritiska na zemlje domaćine; ii) jačanje samostalnosti izbeglica; iii) proširivanje pristupa rešenjima u trećim zemljama; i iv) poboljšavanje uslova u zemljama porekla za bezbedan i dostojanstven povratak.

Kako zainteresovane strane širom sveta nastavljaju da se bave kompleksnim aspektima stalno promenljivih tendencija raseljavanja, diskurs i praksa međunarodne zaštite evoluiraju da bi se prilagodili novim potrebama. Ključna pitanja koja su ostala u centru pažnje u oblasti azila 2022. godine bila su:

- Fokus na decu i maloletnike bez pratnje;
- Razumevanje i bolje reagovanje na potrebe žena i devojčica u kontekstu raseljenja;
- Naglasak na fizičkom i mentalnom zdravlju raseljenih lica kao svakodnevne potrebe;
- Raseljavanje izazvano klimom kao faktor koji stvara i oblikuje potrebe zaštite širom sveta; i
- Uzimanje u obzir pitanja apatridije u kontekstu azila i međusobne veze apatridije i potreba za zaštitom.



2. Glavni događaji u oblasti azila u Evropskoj uniji



Ruska invazija na Ukrajinu izazvala je razmere prisilnog raseljavanja bez presedana poslednjih decenija u Evropi i povećala pritisak na već prezasićene sisteme za prijem. Rat je imao dubok uticaj na oblikovanje migracija i azila, čime je prirodno zauzeo centralno mesto u kreiranju politike u vezi sa zaštitom na nacionalnom i nivou EU tokom cele godine.

Kao odraz posvećenosti EU da pokaže maksimalnu solidarnost sa Ukrajinom, 4. marta 2022. godine, Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove jednoglasno je usvojio odluku Saveta o sprovođenju odluke o aktiviranju Direktive o privremenoj zaštiti i uspostavio privremenu zaštitu za raseljena lica koja beže od rata u Ukrajini. Evropska komisija je uspostavila Platformu solidarnosti, koja je postala središte orkestriranog odgovora EU. Razvila je i akcioni plan od 10 tačaka sa merama koje treba da preduzmu Evropska komisija, agencije EU i države članice za rešavanje potreba ljudi koji beže od rata u Ukrajini.

Nakon odluke Saveta u martu 2022. godine, zemlje EU nastavile su sa primenom odluke o sprovođenju Saveta uvođenjem relevantnih aranžmana za obradu i prijem, organizovanjem informativnih kampanja i pružanjem pristupa pravima licima koja beže iz Ukrajine. Aktiviranje i praktična implementacija Direktive o privremenoj zaštiti omogućila je jasan pravni status osobama koje beže od rata u Ukrajini i sistematski pristup povezanim pravima¹.

Aktivnim radom tokom francuskog i češkog predsedavanja Savetom EU i uz koordinaciju Evropske komisije, u 2022. godini postignut je značajan napredak unapređenju reformskog paketa uključenog u [Pakt o migracijama i azilu](#) i poboljšanju praktične saradnje između EU+ zemalja. Kao rezultat toga, u junu 2022. godine, Savet je usvojio pregovaračke mandate Regulative o skriningu i Regulative Evroak, kao i svoj opšti pristup predlogu za reviziju Zakonika o šengenskim granicama. Takođe, 21 zemlja je postigla sporazum o primeni Mehanizma dobrovoljne solidarnosti, čime je otvoren put daljem napretku Regulative o upravljanju azilom i migracijama. Mehanizam predviđa izražavanje solidarnosti sa državama članicama koje doživljavaju poseban pritisak na svoje sisteme azila i prihvata putem preseljenja, finansijskih doprinosa i drugih mera podrške.

Na nivou Evropskog parlamenta, izvestioci su 2022. godine predstavili nacрте izveštaja o svim zakonskim predlozima uključenim u Pakt o migraciji i azilu i o prerađenoj Direktivi o povratku. U septembru 2022. godine, Parlament i rotirajuća predsedništva Saveta EU postigli su politički dogovor o [zajedničkom putokazu](#) za pregovore između suzakonodavaca kako bi se zakonski predlozi usvojili pre kraja zakonodavnog perioda 2019-2024.

Efektivno upravljanje spoljnim granicama i povezani uticaj na pravilno funkcionisanje šengenskog sistema bile su ključne teme diskusije među evropskim kreatorima politike. Evropska komisija je predstavila dokument politike za pokretanje višegodišnje strategije za integrisano upravljanje granicama koja se bavi kontrolom granica; aktivnostima potraga i spasavanja; analizom rizika; međuagencijskom, EU i međunarodnom saradnjom; povratkom državljana trećih zemalja koji borave ilegalno; temeljnim pravima; istraživanjem i inovacijama; i

¹ Za detaljan pregled akcija koje su preduzele zemlje EU+ pri sprovođenju privremene zaštite za ljude koji beže iz Ukrajine pogledajte [Pružanje privremene zaštite raseljenim licima iz Ukrajine](#) EUAA: [Pregled godine](#).



obrazovanjem i obukom. Takođe su uloženi napor da se ojača saradnja sa zemljama porekla i tranzita u cilju rešavanja neregularnih migracija.

Spoljne granice EU i dalje su pod povećanim pritiskom, a broj dolazaka naglo raste drugu godinu zaredom. Prema preliminarnim podacima koje je prikupio Fronteks, na spoljnoj granici EU u 2022. godini otkriveno je 330.000 neregularnih prelazaka granica, što predstavlja povećanje od 64% u poređenju sa 2021. godinom. Osobe raseljene iz Ukrajine nisu uključene u ove brojke, jer su predmet posebne evidencije. Da bi rešila situaciju na spoljnim granicama, Evropska komisija je nastavila da pruža podršku državama članicama na prvoj borbenoj liniji nudeći finansijsku pomoć i operativne odgovore u koordinaciji sa agencijama EU, međunarodnim organizacijama i drugim relevantnim zainteresovanim stranama.

Evropska komisija je predstavila dva akciona plana sa nizom operativnih mera za rešavanje neposrednih i tekućih izazova duž ruta Centralnog Mediterana i Zapadnog Balkana. Akcioni plan za Centralni Mediteran uključuje 20 mera osmišljenih da smanje neregularnu i nebezbednu migraciju, obezbede rešenja za nove izazove u oblasti operacija potrage i spasavanja, i da neguju solidarnost u ravnoteži sa odgovornošću među državama članicama. Akcioni plan za Zapadni Balkan takođe obuhvata 20 operativnih mera strukturiranih u pet stubova. Cilj je jačanje saradnje u oblasti migracija i upravljanja granicama između EU i zemalja Zapadnog Balkana, koje imaju jedinstven status kao zemlje u procesu pristupanja EU.

U 2022. godini, EU i njene države članice nastavile su da pružaju pomoć ljudima i plovilima u nevolji u Sredozemnom moru kroz operacije potrage i spasavanja (SAR). To uključuje migrante i izbeglice koji pokušavaju da stignu do Evrope, krećući na putovanja opasna po život, organizovana od strane krijumčara koji su koristili sve opasnije taktike za prelazak Sredozemnog mora. U nedostatku opšteprihvaćenog i predvidljivog mehanizma za SAR na nivou EU, ograničenja trenutnih aranžmana i praksi i dalje su meta kritika. Prema tim mišljenjima, usled nedostatka koordinacije u aktivnostima SAR, usamljenih akcija pojedinačnih zemalja i kriminalizacije nevladinih organizacija uključenih u aktivnosti SAR u Sredozemnom moru, migranti su često bili primorani da borave na brodovima po nekoliko dana.

U skladu s višedecenijskom tradicijom igranjeuloge vodećeg aktera u promovisanju rešenja usmerenih na zaštitu širom sveta, EU je nastavila svoju sveobuhvatnu i međusobno korisnu saradnju sa trećim zemljama. Aktivnosti u okviru spoljne dimenzije politike EU za migraciju i azil odnosile su se na osnovne uzroke neregularnih migracija, borbu protiv krijumčarskih mreža, saradnju sa trećim zemljama u pogledu povratka i readmisije, rad sa partnerskim zemljama u oblasti upravljanja migracijom i granicama, pružanje podrške rešenjima za zaštitu u drugim delovima sveta i razvijanje pravnih puteva zaštite u Evropi.

Ispunjavajući zadatak obezbeđivanja usaglašenog tumačenja i primene prava EU, Sud pravde Evropske unije (CJEU) u 2022. godini doneo je više od [20 presuda](#) koje pokrivaju teme u vezi sa:

- efikasnim pristupom postupku azila;
- Dablinskom procedurom;
- konceptom naknadne prijave;
- prihvatljivosti zahteva za međunarodnu zaštitu;
- pravom na pristup administrativnom spisu i značenjem saopštavanja odluke „u pisanoj formi“;
- povlačenje materijalnih uslova prijema;
- trajanje pritvora i sudska kontrola zakonitosti pritvora;
- spajanje porodice koje uključuje maloletnike; i
- povlačenje međunarodne zaštite iz razloga nacionalne bezbednosti.



3. Podrška EUAA u 2022.



Dana 19. januara 2022. godine stupila je na snagu [Regulativa \(EU\) 2021/2303 o osnivanju Agencije Evropske unije za azil](#) sa pojačanim mandatom za Agenciju. Tokom cele 2022. godine Agencija je dokazivala svoju ulogu stručnog centra u oblasti azila širenjem svoje operativne i tehničke podrške kao reakciju na rastuće potrebe. Rуска invazija Ukrajine izazvala je velike potrebe za zaštitom, a Agencija je brzo reagovala i ponudila pomoć zemljama koje su primale veliki broj raseljenih lica iz Ukrajine. Kao integralni akter u kolektivnom odgovoru EU za rešavanje potreba miliona raseljenih lica, EUAA je efikasno doprinela implementaciji rešenja za zaštitu širom Evrope.

Da bi različitoj publici, uključujući kreatore politike, pružila informacije zasnovane na dokazima, EUAA je 2022. godine nastavila da prikuplja, obrađuje, sintetizuje i analizira informacije o konkretnim temama, najnovijim dešavanjima, novo nastalim temama i predviđanjima u oblasti azila. Obuka koju je Agencija razvila i sprovela podržala je praktičnu primenu CEAS tako što je pomogla službenicima za azil i prihvata da unaprede svoje znanje, veštine i samostalnost u sprovođenju efikasnih i pravednih procedura, u skladu sa standardima EU.

Ključna oblast rada EUAA je pružanje operativne i tehničke pomoći, naročito državama članicama koje trpe nesrazmeran pritisak na svoj sistem azila i prihvata. EUAA je 2022. godine pružila operativnu podršku rekordnom broju od 14 država članica EU: Austriji, Belgiji, Bugarskoj, Kipru, Češkoj, Grčkoj, Italiji, Letoniji, Litvaniji, Malti, Holandiji, Rumuniji, Sloveniji i Španiji. Operativna podrška nacionalnim sistemima azila i prihvata u 2022. godini obuhvatila je niz akcija koje su prilagođene specifičnom kontekstu i potrebama svake zemlje, uključujući podršku za povećanje kapaciteta i kvaliteta uslova prijema, za registraciju i obradu zahteva u prvom i drugom stepenu, podršku za preseljenja i za podizanje kvaliteta i standardizaciju Dablinske procedure. Agencija je takođe podržavala države članice u primeni rešenja zaštite za lica raseljena iz Ukrajine.

Kroz saradnju s trećim zemljama, na osnovu bilateralnih putokaza i regionalnih programa koje finansira EU, 2022. godine EUAA je nastavila da podržava spoljnu dimenziju CEAS. Putokazi za bilateralnu saradnju realizovani su sa [Albanijom](#), [Bosnom i Hercegovinom](#), [Egiptom](#), [Kosovom](#), [Crnom Gorom](#), [Severnom Makedonijom](#), [Srbijom](#) i [Turskom](#), dok je na regionalnom nivou Agencija uspešno realizovala aktivnosti koje su uključivale sve zemlje Severne Afrike i Niger. S obzirom na novi mandat Agencije i geopolitička dešavanja u oblasti azila, Upravni odbor EUAA je u martu 2023. godine usvojio revidiranu [strategiju spoljne saradnje](#).

Uredbom EUAA uvedene su odredbe koje obezbeđuju da se Agencija u potpunosti pridržava osnovnih prava prilikom obavljanja svojih zadataka. EUAA je 2022. godine sprovela pripreme aktivnosti za imenovanje službenika za temeljna prava, izradu Strategije za temeljna prava i uspostavljanje žalbenog mehanizma, pri čemu svako lice koje je direktno pogođeno radom stručnjaka u Timu za podršku azilu, a koje smatra da su mu tim radom povređena temeljna prava, ili bilo koja strana koja predstavlja takvu osobu, može podneti pismenu žalbu EUAA.



4. Funkcionisanje Zajedničkog evropskog sistema azila



S obzirom na nagli porast broja ljudi kojima je potrebna zaštita u Evropi i zasićenost nacionalnih sistema prijema, zemlje EU+ su 2022. godine sprovele zakonodavne, političke i praktične inicijative za upravljanje ovom promenljivom situacijom. Istovremeno, organizacije civilnog društva, UNHCR i druge međunarodne organizacije izrazile su zabrinutost u vezi s nekim praksama unutar nacionalnih administracija za azil i prihvata.

4.1. Pristup procedurama



Zemlje EU+ su 2022. godine primile znatno veći broj zahteva za međunarodnu zaštitu nego prethodnih godina. Približan broj od 996.000 zahteva za međunarodnu zaštitu koje su podnete u zemljama EU+ predstavljale su povećanje za oko polovinu u poređenju sa 2021. godinom i za dve petine u poređenju sa nivoom pre COVID-19 iz 2019. godine. Dok je ukupan broj EU+ ostao znatno ispod maksimuma iz 2015. godine, broj prijava je premašio vrednosti iz 2015. godine u nekoliko zemalja (*pogledajte Sliku 1*).

Od svih EU+ zemalja, 7 od svakih 10 prijava podneto je u prvih 5 zemalja prijema – konkretno u Nemačkoj, Francuskoj, Španiji, Austriji i Italiji (od najviše ka najmanje). Najviše prijava podneli su državljani Sirije, Avganistana, Turske, Venecuele i Kolumbije. Dok su rekordni nivoi iz 2015. i 2016. godine prvenstveno bili rezultat zahteva za međunarodnu zaštitu osoba koje dolaze iz Sirije, Avganistana i Iraka, trenutno povećanje potiče od mnogo šireg spektra nacionalnosti.

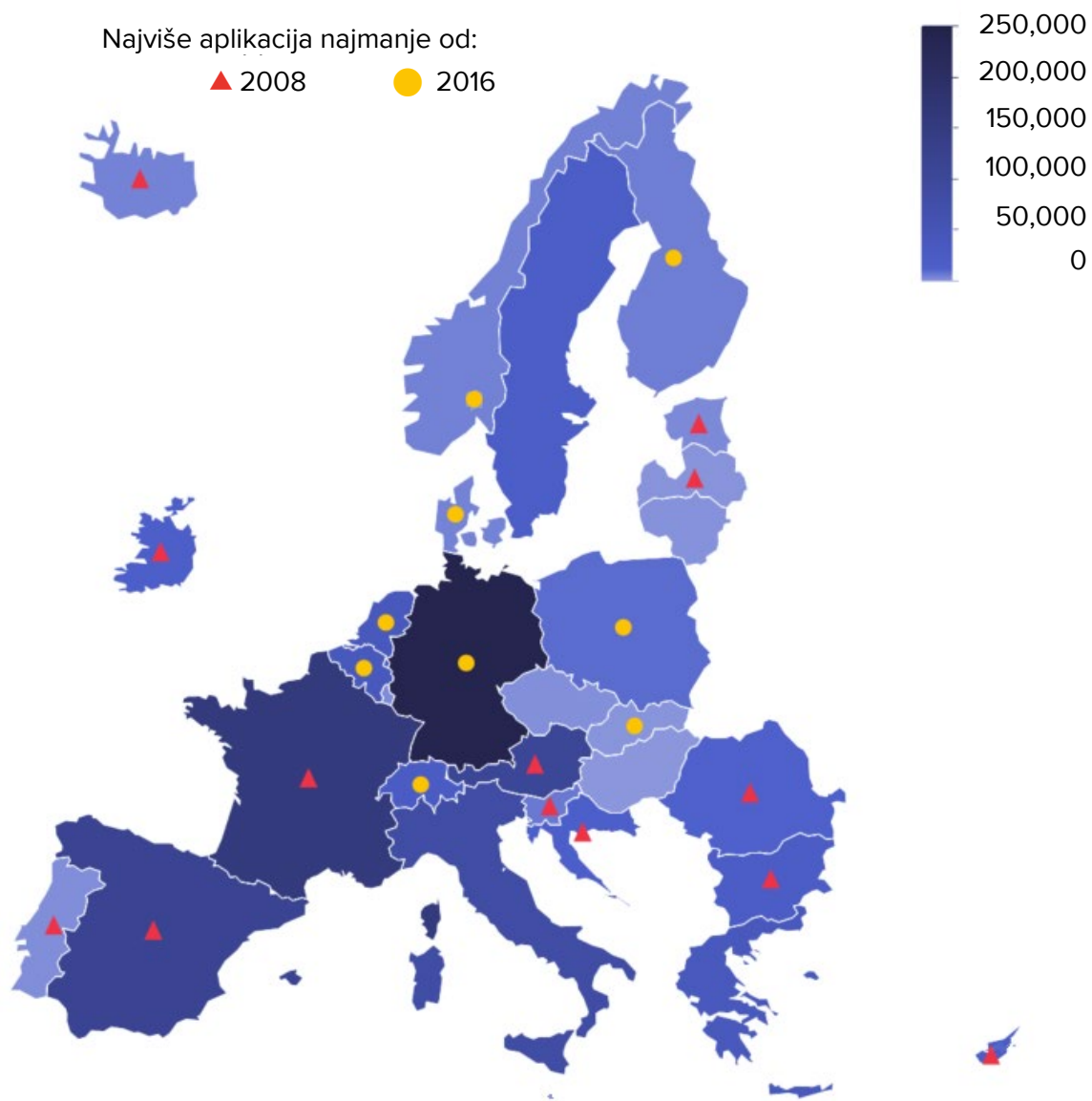
Zbog povećanog broja dolazaka i prijava, zemlje EU+ nastavile su sa naporima da obezbede pristup zaštiti, i istovremenim naporima efikasno da upravljaju svojim granicama. U skladu sa trendovima poslednjih godina, nekoliko država članica duž granica EU uvelo je posebna pravila za upravljanje masovnim dolascima i za proglašenje vanrednog stanja u određenim situacijama. Dok je cilj takvih mera bio da se pomogne vlastima u praćenju i upravljanju prilivom i otkrivanju slučajeva krijumčarenja, UNHCR, Savet Evrope i organizacije civilnog društva su komentarisali uticaj mera u praksi, upozoravajući na rizike po pravo na azil i načelo zabrane *proterivanja u nebezbedne države*.

Aktivacija Direktive o privremenoj zaštiti pokrenula je i promene u procesu i na različite načine uticala na kapacitet registracije zahteva za međunarodnu zaštitu, jer su zemlje EU+ morale da registruju i lica kojima je potrebna privremena zaštita. Ovo je dovelo do nekoliko prilagođavanja u procedurama registracije i podnošenja zahteva, sa ciljem da se olakša i ubrza proces za raseljena lica iz Ukrajine, što je povremeno rezultiralo kašnjenjima u pristupu proceduri za podnosiocima zahteva za azil.



Najveći broj aplikacija svih vremena u 13 EU+ zemalja

Slika 1. Zahtevi za međunarodnu zaštitu u zemaljama EU+, 2022.



Napomena: Nedostaju godišnji podaci za Island. Ukupan godišnji iznos izračunat je kao zbir mesečnih prijava.
Izvor: Eurostat [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) za Island] 13. april 2023.

4.2. Dablinska procedura



Aktivnosti u cilju stvaranja novog mehanizma solidarnosti koji bi dopunio Dablinski sistem nastavile su se nivou EU u 2022. godini. Jednogodišnji mehanizam dobrovoljne solidarnosti, koji je uspostavila Evropska komisija nakon sporazuma postignutog između 18 država članica i 3 pridružene zemlje, smatra se prilikom da se utre put trajnijem rešenju u okviru predložene Regulative o upravljanju azilom i migracijama.

U skladu sa sadašnjim pravnim okvirom EU, države članice, Evropska komisija i EUAA razvile su putokaz za poboljšanje sprovođenja transfera u skladu sa Regulativom Dublin III 2022. godine, a države članice su počele da primenjuju praktična rešenja definisana u putokazu kako bi prevazišle najveće prepreke u vršenju transfera u 2023. godini.

Dok su ograničenja izazvana pandemijom COVID-19 postepeno ukidana 2022. godine, ključni problem za jedinice u Dublinu u 2022. bio je nedostatak osoblja – delimično zbog činjenice da su službenici za slučajeve u Dublinu preimenovani da podrže dolazak osoba kojima je potrebna privremena zaštita – čime je izazov rešavanja sve većeg obima posla postao još veći.

Prema privremenim podacima koji redovno razmenjuju EUAA i 29 EU+ zemalja, 2022. godine izdato je 163.000 odluka kao odgovor na dostavljene dablinske zahteve. Ovo je predstavljalo povećanje za više od dve petine u poređenju sa 2021. godinom, što je rezultiralo najvišim godišnjim ukupnim brojem najmanje od 2016. godine. Sve u svemu, godišnji odnos primljenih odluka o dablinskim zahtevima i podnetih zahteva za azil bio je 16%, u poređenju sa 2021. godinom. Iako su se neke odluke o dablinskim zahtevima ticale slučajeva okupljanja porodica, stabilan odnos odluka i zahteva sugeriše da se u 2022. godini povećan broj tražilaca azila preselio iz prve zemlje dolaska u drugu kako bi podneo novi zahtev (ovo se naziva sekundarnim kretanjem), što je uticalo na ukupan broj slučajeva azila.

Na nivou pojedinačnih zemalja, Nemačka i Francuska su nastavile da primaju najviše odluka kao odgovor na svoje zahteve, koji su zajedno činili preko tri petine ukupnog broja u EU+. Kao i prethodnih godina, Italija je ukupno donela najviše odluka po dablinskim zahtevima. Međutim, zabeleženo po prvi put, Austrija i Bugarska su se pojavile kao druga i treća zemlja koje su donele najviše odluka, pretekavši Nemačku i Grčku.

U 2022. godini stopa prihvatanja odluka kao odgovor na dablinske zahteve, kojom se meri odnos odluka kojima se prihvata odgovornost za zahtev (eksplicitno ili implicitno) u odnosu na ukupan broj donetih odluka, bila je 60% (6 procentnih poena niži od 2021). Ovo je predstavljalo prvo povećanje na nivou EU+ u poslednjih 5 godina.

Nakon pada na veoma niske nivoe zbog pandemije COVID-19 tokom 2020. i 2021. godine, broj dablinskih transfera sprovedenih 2022. godine ostao je nizak. Sve u svemu, 2022. godine je obavljeno oko 15.000 transfera, što je za oko jednu sedminu više nego 2021. godine, ali oko dve petine manje od broja iz 2019. godine.

Član 17(1) Regulative Dublin III primenjen je oko 4.800 puta 2022. godine, što je prvo povećanje u 4 godine, ali je i dalje znatno ispod nivoa pre pandemije. Član 17(1) je diskreciona klauzula koja omogućava državi članici da ispita zahtev za međunarodnu zaštitu koji je podneo državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva, čak i ako takvo ispitivanje nije njena odgovornost prema kriterijumima utvrđenim u regulativi.



4.3. Posebne procedure za procenu potreba za zaštitom



Tokom razmatranja zahteva za međunarodnu zaštitu u prvom stepenu, države članice pod određenim uslovima mogu da koriste posebne procedure – kao što su ubrzane procedure, granične procedure ili procedure sa prioritetom – uz pridržavanje osnovnim principima i garancijama utvrđenih zakonodavstvom EU.

Tokom 2022. godine nacionalni sudovi su se uključili u procenu zakonskih odredbi, kao i u praktičnu primenu posebnih procedura. I dalje je postojala zabrinutost zbog upotrebe graničnih procedura i rizika od ubrzanja zasnovanog na konceptu sigurne zemlje i kasnijim primenama.

Ukupno, 2022. godine u istoj EU+ zemlji podneto je 76.000 narednih prijava, što je predstavljalo pad u poređenju sa 91.000 naknadnih prijava u 2021. godini. Odnos naknadnih prijava u ukupnom broju prijava bio je 1 prema 12, što predstavlja značajan pad u odnosu na 2021. godinu (kada je bio 1 prema 7).

4.4. Obrada zahteva za azil u prvom stepenu



Povećani broj zahteva za međunarodnu zaštitu, uz milione raseljenih lica iz Ukrajine kojima je potrebna privremena zaštita, izvršio je povećan pritisak na kapacitete obrade u prvom stepenu. Zemlje EU+ odgovorile su na ovu potrebu usvajanjem mera za povećanje efikasnosti celokupnog sistema azila i za ubrzanje postupka azila.

Započeto je zapošljavanje novih kadrova i reorganizacija nadležnih organa, a stvorene su i dodatne teritorijalne kancelarije kako bi se povećalo prisustvo i olakšao pristup postupku azila i nadležnim organima. Neke zemlje EU+ uvele su politike i smernice za određivanje prioriteta za određene profile, produžile su vremenske rokove za donošenje prvostepenih odluka i skratile ili izostavile određene korake u postupku kada bi ishod bio povoljan za podnosioca zahteva. Da bi se poboljšale i ubrzale procedure, nekoliko zemalja je razvilo nove opšte smernice za procenu prijava i usvojilo nove politike o slučajevima koje su podneli specifični profili i nacionalnosti podnosilaca zahteva.

U 2022. organi za azil u zemljama EU+ doneli su približno 646.000 prvostepenih odluka, što je za petinu više nego 2021. godine i najviše od 2017. godine. U isto vreme, mnogo više zahteva podneto je 2022. godine (za polovinu), posebno u drugoj polovini godine. Do kraja 2022. godine broj prijava je bio veći od prvostepenih odluka za 345.000, što je dovelo do većeg broja nerešenih predmeta u prvom stepenu u većini zemalja EU+ u poređenju sa prethodnom godinom.

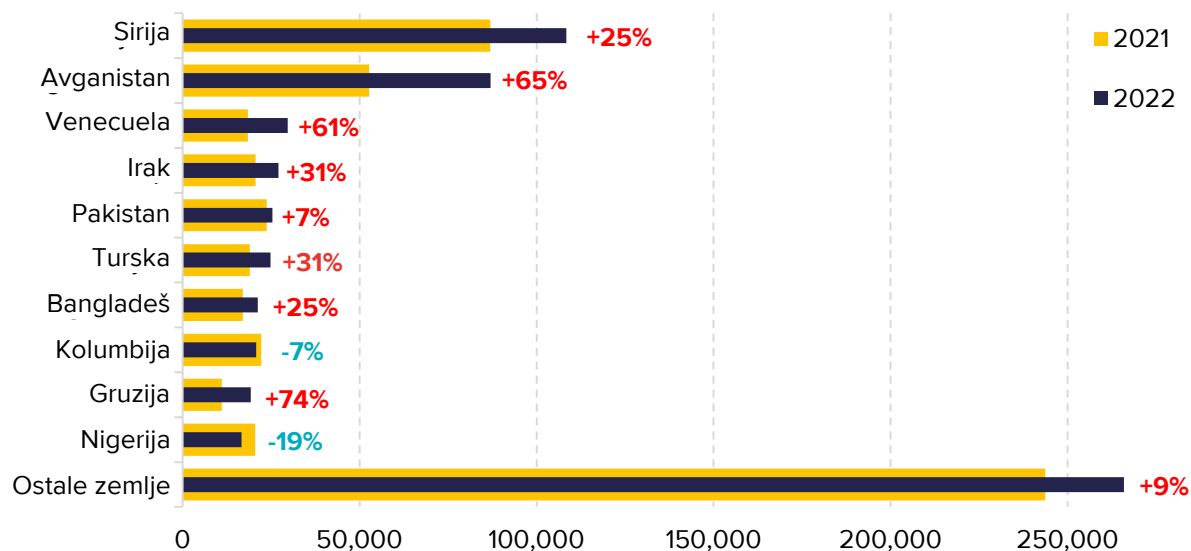
Tri zemlje EU+ donele su skoro dve trećine svih prvostepenih odluka u 2022. godini: Nemačka (31%), Francuska (20%) i Španija (13%). Slede Italija (8%), Austrija (6%) i Grčka (6%). Većina prvostepenih odluka u zemljama EU+ izdata je državljanima Sirije i Avganistana, koji su dobili 3 od 10 odluka (*vidi Sliku 2*). Državljanima Turske (25.000), Bangladeša (21.000) i Gruzije (19.000) dobili su najviše odluka u evidenciji.





Više prvostepenih odluka izdatih 2022. godini za gotovo sve glavne zemlje porekla

Slika 2. Prvostepene odluke u zemljama EU+ od strane 10 najboljih zemalja porekla koje su dobile odluke, 2022. u poređenju sa 2021. godinom



Izvor: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] 13. april 2023.

U zemljama EU+ 2022. godine na svim instancama povučeno je oko 140.000 prijava, što je dvostruko više nego 2021. i najviše od 2016. godine. Sve u svemu, odnos povučenih prijava i ukupnog broja podnetih aplikacija porastao je sa otprilike 1 prema 10 u prethodne 4 godine na 1 prema 7 u 2022. godini. Najmanje četiri petine svih povučenih prijava 2022. godine bile su implicitne. Moguće je da podnosilac zahteva za azil implicitno povuče svoj zahtev iz jedne zemlje EU+ da bi ponovo podneo zahtev u drugoj, što ukazuje na sekundarna kretanja ka drugim zemljama EU+. S tim u vezi, pojavio se šablon mnogih implicitnih povlačenja, a time i sekundarnih kretanja, iz zemalja duž balkanske rute i zemalja na spoljnim granicama EU.

4.5. Obrada zahteva za azil u drugoj ili višoj instanci



U 2022. godini događanja u drugom stepenu u nekim zemljama EU+ uključivala su procene ili nova tumačenja prava na pristup žalbenom postupku, kao što je koja lica mogu da ulože žalbu i koji su uslovi koje podnosilac mora da ispuni da bi pristupio žalbenom postupku. Obim žalbi u predmetima međunarodne zaštite bio je predmet daljih poboljšanja, uključujući zahtev da se *ex nunc* (ubuduće) obezbedi ispitivanje činjenica i pravnih tačaka i suspenzivno dejstvo žalbi, kako bi se uskladila domaća praksa i zakonske odredbe s relevantnim odredbama preinačene Direktive o postupcima azila.

Sudovi su se uključili u procenu efikasnosti pravnih lekova, dok je dužina žalbenih postupaka i dalje bila aspekt od posebnog interesa, što je dovelo do predlaganja, usvajanja ili sprovođenja zakonskih promena kako bi se ubrzao žalbeni postupak. Sudovi su takođe razmotrili koji nadležni organ treba da bude odgovoran za žalbu na odluku po zahtevu za azil.



4.6. Otvoreni slučajevi



Krajem 2022. godine skoro 899.000 zahteva za azil čekalo je odluku u zemljama EU+, što je povećanje za skoro jednu petinu u poređenju sa prethodnom godinom. Ovo je predstavljalo najveći broj slučajeva koji su čekali odluku od aprila 2020. godine, kada je obrada prijava obustavljena ili strogo ograničena na početku pandemije COVID-19.

Dok je broj nerešenih predmeta ostao relativno stabilan do jula 2022. godine, nakon toga je počeo kontinuirano da raste, u skladu sa sve većim brojem zahteva za azil, dok su prvostepene odluke počele značajno da zaostaju za brojem zahteva u poslednja dva kvartala 2022. godine u poređenju sa prva dva. Dakle, broj nerešenih predmeta je i dalje bio veći nego na nivou pre krize krajem 2014. godine, čime je izvršen dodatni pritisak na nacionalne sisteme za prijem.

Kombinacija podataka Eurostata i EUAA Sistema ranog upozoravanja i pripravnosti (EPS) omogućava razvrstavanje otvorenih predmeta u prvoj instanci i otvorenih predmeta u drugoj ili višoj instanci. Rezultati pokazuju da se ukupan broj otvorenih predmeta u prvom stepenu povećao, dok je na višim instancama nastavio da opada.

4.7. Prijem podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu



Godina 2022. je verovatno bila godina kada su sistemi za prijem u zemljama EU+ opterećeni do krajnjih granica, jer se od njih zahtevalo da zadovolje potrebe ne samo sve većeg broja podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu, već i miliona ljudi kojima je bila potrebna privremena zaštita – odnosno, kojima je bilo potrebno sklonište.

Glavni izazov je i dalje nedostatak mesta, iako su države članice nastavile da značajno ulažu u povećanje kapaciteta za prijem. Neke zemlje su nadmašile sve dosadašnje rekorde za kapacitet, ali to još uvek nije bilo dovoljno da se ponudi adekvatan smeštaj za sve podnosiocima zahteva. Višestruki izazovi su ponekad bili otežani neadekvatnim metodama finansiranja i problemima u saradnji sa opštinama. Samo nekoliko zemalja EU+ (npr. tranzitne zemlje iz kojih su se podnosioci zahteva često prebacivali u drugu EU+ zemlju) nije prijavilo probleme sa kapacitetom.

Države članice istražile su različite načine da odgovore na povećane potrebe. Neke su doprele do novih aktera za ojačanje sistema prijema, na primer, kroz bliže uključivanje organizacija civilnog društva, opštinskih aktera, upravljanje katastrofama ili privatnih aktera. U okviru svojih operativnih planova, EUAA je pomogla 10 zemalja u poboljšanju njihovih sistema prijema.

Uslovi prijema su se pogoršali u pretrpanim centrima i doveli do podstandardnih uslova u nekim zemljama EU+, što su obimno dokumentovale organizacije civilnog društva. Sudovi su se uključili da ponovo istaknu obaveze država članica da efikasno obezbede uslove za prijem. Kako je fokus ostao na neposrednim potrebama, kao što je pronalaženje dovoljno mesta za prihvrat i obezbeđivanje adekvatnih uslova za život, činilo se da je sprovedeno manje inicijativa



da se kandidatima olakša nalaženje posla, orijentacija u novom društvu ili pristup obrazovanju i zdravstvenoj zaštiti.

4.8. Aspekti pritvora koji uključuju podnositelje zahteva i bivše podnositelje zahteva



U 2022. godini organizacije za kontrolu i pravosuđe kao što su Komitet UN protiv torture (CAT), Komitet Saveta Evrope za prevenciju torture (CPT), nacionalni ombudsmeni, CJEU, Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) i nacionalni sudovi, pored UNHCR-a i organizacija civilnog društva, nastavile su da istražuju nedostatke u praksi i uslovima pritvora. Sudske odluke su povremeno pokretale procese za usklađivanje nacionalnih politika i praksi sa relevantnim evropskim zakonodavstvom.

Kapacitet pritvora u zemljama EU+ nastavio je da se prilagođava na osnovu operativnih potreba, uglavnom otvaranjem ili planiranjem izgradnje novih objekata za pritvor. Pribegavanje pritvoru bila je jedna od primarnih zabrinutosti koju su izrazile organizacije civilnog društva. U određenom broju zemalja, izražena je zabrinutost zbog prakse zadržavanja podnositelja zahteva na granici, u principu de fakto pritvora, novopridošlih državljana trećih zemalja dok su čekali da podnesu zahtev, zbog uslova u pritvoru i otežanog pristupa pravima, kao što je pristup informacijama i pravnoj pomoći.

4.9. Pristup informacijama



U 2022. godini, zemlje EU+ nastavile su da unapređuju pružanje informacija podnositeljcima zahteva za azil putem digitalnih inovacija i poboljšanja, kao što su nove platforme i veb stranice. Pored nacionalnih vlasti, organizacije civilnog društva nastavile su da igraju podjednako integralnu ulogu u olakšavanju pristupa informacijama. I nacionalne vlasti i organizacije civilnog društva sve više ulažu napore da obezbede podnositeljcima zahteva i korisnicima međunarodne zaštite pristup informacijama na njima razumljivom jeziku. Kao takav, sadržaj je preveden na nekoliko jezika, sa posebnim fokusom na dostupnost informacija na ukrajinskom i ruskom jeziku.

Određene grupe kandidata mogu zahtevati informacije prilagođene njihovoj situaciji i okolnostima. Masovni dolazak raseljenih lica iz Ukrajine stvorio je novi informativni pejzaž; Zemlje EU+ izdvojile su značajna sredstva za razvoj informacionih platformi i materijala koji su se redovno ažurirali kako bi pružili najažurnije i tačne informacije u okruženju koje se brzo menja. Nacionalne vlasti su u ovom procesu podržane, na primer, inicijativama iz EUAA ([Ko je ko u privremenoj zaštiti](#)) i UNHCR (stranice za pomoć). Nove informacije su takođe pripremljene za ruske državljane koji traže zaštitu.



4.10. Pravna pomoć i zastupanje



2022. godine, neke zemlje EU+ nastavile su s naporima da poboljšaju pristup i kvalitet pravne pomoći u svim fazama postupka azila. Pokrenule su nove inicijative i projekte, na primer putem angažovanja specijalizovanih advokata koji rade na pitanjima azila i nude dodatnu podršku podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama. Pravnim praktičarima stavljeni su na raspolaganje stručno usavršavanje i novi alati, sa opštim ciljem poboljšanja kvaliteta usluga. Beleže se značajni napori i u pružanju usluga pravne pomoći u celom postupku azila kroz digitalizaciju i međupovezanost između portala nadležnih organa i sudskih platformi.

Međutim, kako je saopšteno prethodnih godina, primena relevantnih odredbi preinačene Direktive o postupcima azila i dalje je bila problem na granici, u pritvorskim objektima i u žalbenom postupku zbog nedovoljnih informacija i pristupa pravnoj pomoći i zastupanju. U nekim slučajevima, kratki rokovi u graničnom postupku, u posebnim postupcima ili u Dablinskom postupku rezultirali su ograničenom, nekvalitetnom ili nepostojećom pravnom pomoći.

Kao odgovor na rusku invaziju, nacionalne vlasti, međunarodne i organizacije civilnog društva mobilisale su resurse za pružanje hitne podrške raseljenim licima iz Ukrajine, uključujući pravne informacije i pomoć uz aktivno učešće nacionalnih advokatskih komora.

4.11. Usluge prevoda



Zemlje EU+ su 2022. godine uvele nekoliko inicijativa za unapređenje usluga prevoda u postupku azila, posebno u kontekstu pružanja odgovarajućih usluga žrtvama trgovine ljudima, pružanja pomoći osobama sa posebnim potrebama i pružanja zdravstvenih usluga. Nastavljeni su napori da se poboljša kvalitet usluga prevoda kroz obuku, usmeravanje, kvalitetne alate i materijale za podršku prevodiocima. Uočen je rastući trend angažovanja korisnika zaštite kao prevodilaca u kontekstu azila; imajući neposredno iskustvo u procesu, takvi prevodioci su bili u mogućnosti da ponude odgovarajuću podršku novim podnosiocima zahteva.

Da bi odgovorile na dolazak raseljenih lica iz Ukrajine, nekoliko zemalja EU+ povećalo je broj prevodilaca koji govore ukrajinski i ruski jezik i pripremlilo više informativnog materijala na tim jezicima. Ovi napori su izazvali određene kritike od strane organizacija civilnog društva, koje su izvestile o dvostrukom sistemu pružanja pomoći ljudima koji beže iz Ukrajine i koji su dobijali brzu podršku u oblasti tumačenja, i podnosiocima zahteva za azil iz drugih zemalja. Organizacije civilnog društva su takođe izrazile zabrinutost zbog jezičkih i kulturnih barijera na granicama zbog nedostatka usluga prevoda i loših prevoda informacija, što je sprečavalo migrante da smisleno shvate svoja prava i obaveze.



4.12. Informacije o državi porekla



Ključni događaji u proizvodnji informacija o zemlji porekla (COI) u 2022. godini usredsređeni su na poboljšanje metodologija, ulaganje u nove tehnologije i istraživače, poboljšanje saradnje sa drugim istraživačima sa sedištem u Evropi (na primer u nacionalnim jedinicama COI i organizacijama civilnog društva koje rade u zemlji porekla) i brzu proizvodnju informacija za rešavanje novih kriznih situacija. Proizvodnja COI nastavila je da se fokusira na najčešće zemlje porekla podnosilaca zahteva za azil u Evropi, a to su Avganistan, Kolumbija, Sirija, Turska i Venecuela. Naravno, proizvodnja COI u 2022. takođe se fokusirala na situaciju u Ukrajini i Rusiji.

Izazov koji se čini da i dalje postoji, kao što su istakle organizacije civilnog društva, odnosi se na nedostatak pristupačnosti i lakoće korišćenja baza podataka o COI i nedostatak informacija na više jezika, pošto je materijal COI uglavnom dostupan na engleskom. Pored toga, čini se da postoji neravnoteža između zemalja porekla za koje je dostupan veliki broj izveštaja o COI i zemalja za koje ne postoje nikakve ili postoje ograničene informacije, kao i nedostatak podataka o interseksualnim podnosiocima zahteva i situaciji u njihovim zemljama porekla.

4.13. Apatridija u kontekstu azila



U kontekstu azila, apatridija može uticati na proces odlučivanja o zahtevu za međunarodnu zaštitu i na proceduralne mere zaštite podnosioca zahteva. U 2022. godini, zemlje EU+ su napravile zakonodavne i političke promene u cilju rešavanja pitanja apatridije, uključujući uspostavljanje namenskih procedura za utvrđivanje apatridije, olakšavanje pristupa naturalizaciji i ažuriranje smernica za obradu zahteva lica bez državljanstva.

Ipak, čini se da neki izazovi i dalje postoje, uključujući odsustvo procesa utvrđivanja apatridije u nekim zemljama EU+ i nedostatak svesti i stručnosti o pitanjima vezanim za apatridiju u kontekstu azila. To može stvoriti nesigurnost za podnosioca zahteva oko procesa i njihovih prava i obaveza, i može dovesti do nepravilne identifikacije i registracije.

4.14. Sadržaj zaštite



Sadržaj zaštite odnosi se na prava na koja korisnici nekog oblika zaštite imaju pravo u zemlji azila, kao i na obaveze u vezi s njima. Zaštita se odobrava kada podnosioci zahteva dobiju pozitivnu odluku kojom se daje status izbeglice ili status supsidijarne zaštite (koji se naziva i tatusima usklađenim sa EU). Stopa priznavanja odnosi se na broj pozitivnih ishoda u procentima u poređenju s ukupnim brojem odluka o zahtevima za međunarodnu zaštitu. Iako nacionalni oblici zaštite daju status zaštite državljanima trećih zemalja, ti statusi, koji nisu usklađeni u zemljama EU+, nisu uključeni u izračunavanje stope priznavanja.

U 2022. godini ukupna stopa priznavanja u EU+ za prvostepene odluke o zahtevima za azil iznosila je 39%. To znači da od 646.000 izdatih odluka, 252.000 su bile pozitivne, koje su podnosiocima zahteva dale ili status izbeglice ili supsidijarnu zaštitu. Stopa priznavanja porasla je za 5 procentnih poena u odnosu na 2021. godinu i bila je najviša od 2017. godine. Najviše pozitivnih odluka u prvom stepenu odnosilo se na davanje statusa izbeglice (149.000

ili 59% svih pozitivnih odluka), a supsidijarna zaštita je odobrena u preostalih 103.000 slučajeva (41%).

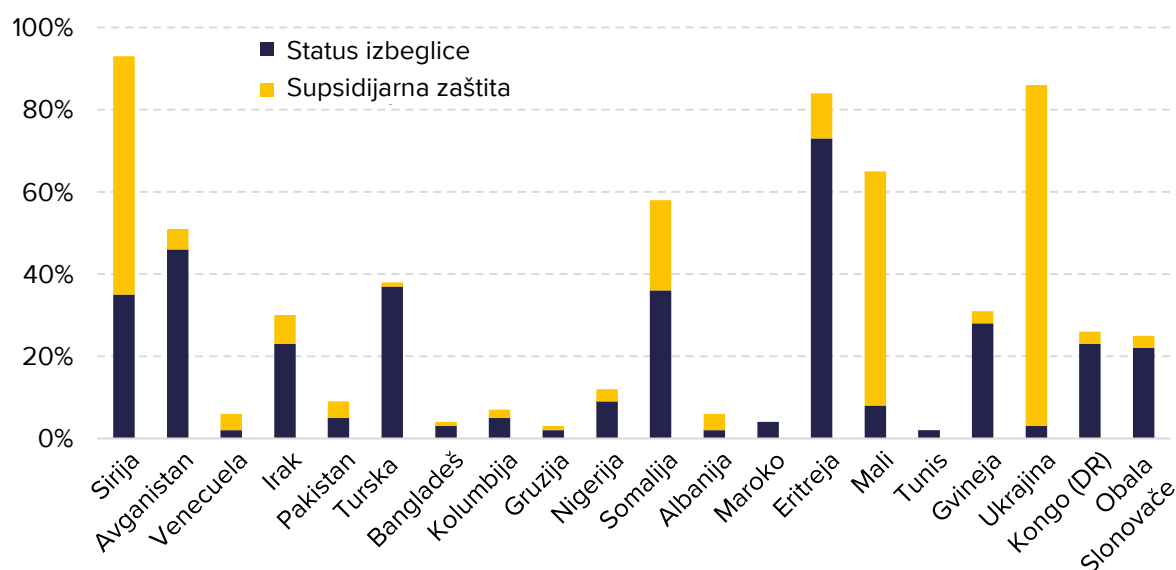
Osim statusa regulisanih u okviru EU, ako se u proračun uključe odobrenja za boravak iz humanitarnih razloga, ukupna stopa priznavanja prvostepenih odluka u EU+ u 2022. godini iznosila je 50%.

Među 20 nacionalnosti koje su dobile najviše prvostepenih odluka 2022. godine, Sirijci su imali najveću stopu priznavanja od 93%. Slede Ukrajinci (86%) i Eritrejci (84%). Druge grupe sa relativno visokim stopama priznavanja uključivale su državljane Malija (65%), Somalije (57%) i Avganistana (51%) (vidi Sliku 3).



Sirijci, Ukrajinci i Eritrejci su imali najveću stopu priznavanja 2022. godine

Slika 3. Prvostepene stope priznavanja za 20 nacionalnosti sa najveće odluka donetih u zemljama EU+, po nacionalnosti i dodeljenom statusu, 2022.



Napomena: Ovih 20 nacionalnosti koje su dobile najveći broj prvostepenih odluka izdatih 2022. godine u zemljama EU+. One su poredane (s leve na desnu stranu) po broju primljenih odluka.
Izvor: Eurostat [[migr_asycdfsta](#)] od 13. aprila 2023.

Od obima i kvaliteta prava i usluga koje korisnici zaštite dobijaju zavise izgledi za njihovu efikasnu integraciju u nova društva. 2022. godine, politike integracije bile su prvenstveno usmerene na osobe iz Ukrajine kojima je bila potrebna privremena zaštita, uključujući olakšavanje njihove socijalne orijentacije, pristup obrazovanju, zapošljavanju i zdravstvenoj zaštiti, i pružanje socijalne pomoći.

Trend uključivanja niza zainteresovanih strana i unapređenja saradnje za integraciju korisnika međunarodne zaštite, koji je primećen prethodnih godina, nastavio se i 2022. godine, a hitna, opšta potreba za pružanjem podrške za integraciju lica kojima je potrebna privremena zaštita

dodatno je ubrzala ovaj proces saradnje više zainteresovanih strana. Stoga su zemlje EU+ isprobale neke nove, inovativne načine zajedničkog rada u integraciji osoba kojima je potrebna zaštita.

Da bi podržali kreiranje politike zasnovano na dokazima, različite zainteresovane strane, uključujući nacionalne vlasti, akademsku zajednicu, trust mozgova i organizacije civilnog društva, nastavili su da procenjuju komponente programa integracije tokom 2022. godine. Lekcije naučene kroz napore da se integrišu korisnici privremene zaštite mogu pružiti dalji uvid u uticaj različitih pristupa integraciji u budućnosti. Paralelno, neke EU+ zemlje nastavile su sa inicijativama koje su nudile pravo na boravak bivšim podnosiocima zahteva koji nisu mogli da budu vraćeni i koji su dostigli određeni nivo integracije.

Porast zahteva za azil u 2022. godini često je uticao na boravišne i pute isprave i izazivao kašnjenja u njihovom dostavljanju korisnicima međunarodne zaštite, što je predstavljalo rizik od odlaganja njihovog pristupa drugim uslugama i pravima. Kao što je bio slučaj i prethodnih godina, sudovi su zadržali važnu ulogu u oblikovanju tumačenja osnova i postupaka za preispitivanje ili povlačenje međunarodne zaštite, dok su pravosudni organi vršili pomno ispitivanje nacionalnih politika i praksi u oblasti spajanja porodica.

4.15. Preseljenja i humanitarni prijem



Nakon smanjenja aktivnosti preseljenja tokom COVID-19 pandemije, zemlje su počele ponovo da aktiviraju programe 2021. i 2022. godine. U tom kontekstu, zemlje EU+ nastavile su s naporima da ispune svoje obaveze. To je zahtevalo prilagođavanje prioriteta i programa tokom godine novim izazovima, kao što su nastavak krize u Avganistanu i masovni dolazak raseljenih lica iz Ukrajine.

Akutni pritisak na nacionalne sisteme za prijem doveo je do kašnjenja u izvršavanju obaveza preseljenja u mnogim zemljama EU+.

Sve u svemu, uloga organizacija civilnog društva, privatnih kompanija i grupa u zajednicama ojačana je kroz nove sporazume zahvaljujući njihovoj važnoj ulozi u prijemu raseljenih izbeglica i procesu selekcije i upućivanja. Da bi izmerili uticaj programa raseljavanja, zemlje EU+ i organizacije civilnog društva sprovele su evaluacije kako bi identifikovale naučene lekcije i dobre prakse.

U oblasti humanitarnog prijema, napori su se uglavnom fokusirali na dolazak ugroženih državljana Avganistana. Ponovo su sprovedene relevantne inicijative u saradnji sa organizacijama civilnog društva.



5. Deca i osobe sa posebnim potrebama u postupku azila



Pošto su se osobe kojima je potrebna privremena zaštita 2022. godine sastojale uglavnom od žena i dece, zemlje EU+ su morale da prilagode usluge podrške koje su uglavnom bile usmerene na podnosiocima zahteva za međunarodnu zaštitu koji su pretežno muškarci. Žene i deca koji su bežali iz Ukrajine bili su pod povećanim rizikom od trgovine ljudima, pa su brojne zemlje EU+ sprovele kampanje za podizanje svesti i sprečavanje trgovine ljudima. Takođe ulažu dodatne napore u bolje identifikovanje žrtava i pružanje brze i adekvatne podrške.

Uprkos naporima zemalja EU+ da unaprede ranu identifikaciju, upućivanje i praćenje, identifikacija osoba sa posebnim potrebama i obezbeđivanje blagovremenog smeštaja i podrške najugroženijima postali su još veći izazov u kontekstu zasićenih sistema prihvata. Pored toga, nekoliko država članica i organizacija civilnog društva primetilo je da su podnosioci zahteva za međunarodnu zaštitu stigli u EU u lošijem zdravstvenom stanju nego prethodnih godina.

Sudovi su se često uključivali i odlučivali o brojnim pitanjima vezanim za podnosiocima zahteva sa invaliditetom i posebnim zdravstvenim potrebama, o pitanjima koja se odnose na efikasnu zaštitu žena i devojčica, kao i o slučajevima koji se odnose na seksualnu orijentaciju i rodni identitet (SOGI).

U 2022. godini maloletnici bez pratnje podneli su oko 42.000 zahteva za međunarodnu zaštitu u zemljama EU+, što je najveći broj od 2016. godine. Ovo predstavlja povećanje od tri petine u odnosu na prethodnu godinu, neznatno premašujući rast ukupnih prijavi (+53%). Samo dva državljanstva zajedno čine dve trećine zahteva maloletnika bez pratnje: skoro polovinu su podneli Avganistanci (20.000) i Sirijci (10.000).

Više od polovine svih zahteva za međunarodnu zaštitu maloletnika bez pratnje podneto je u Austriji (13.000 ili 31%), Nemačkoj (7.300, 17%) i Holandiji (4.200, 10%). I u Austriji i Holandiji, kao i u Bugarskoj (3.400), Francuskoj (1.000) i na Kipru (900), brojke za 2022. godinu bile su najveće do sad zabeležene (*vidi Sliku 4*).

Izbeglički status ili supsidijarna zaštita dodeljena je gotovo svim sirijskim maloletnicima bez pratnje (96%). Nasuprot tome, mala manjina pozitivnih odluka izdata je maloletnicima iz Bangladeša (6%).

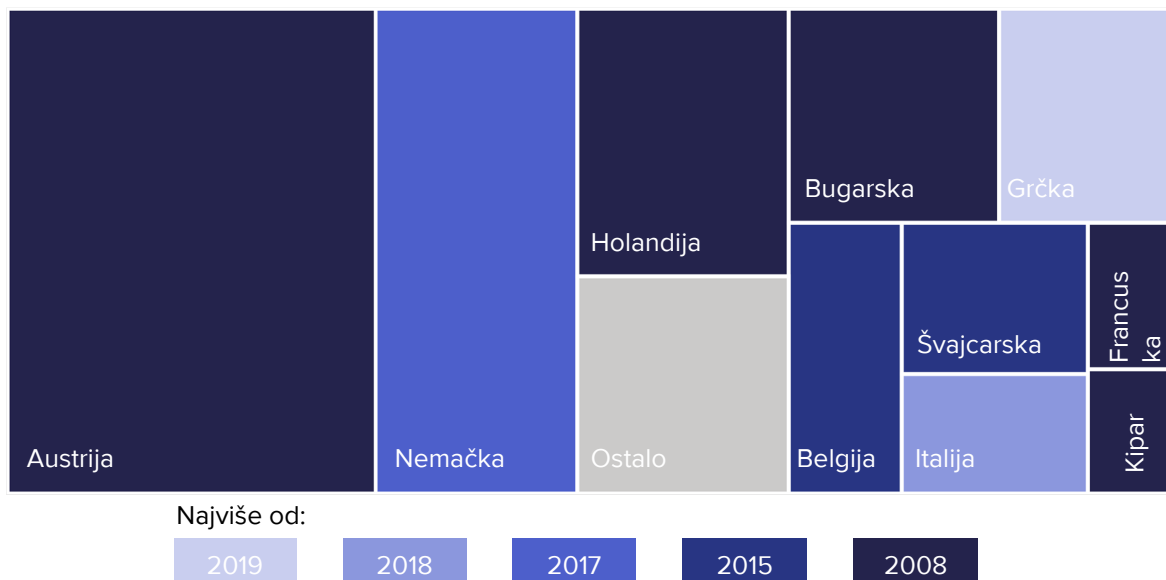
Oko 18.000 prijavi povučeno je od strane maloletnika bez pratnje u 20 zemalja EU+ koje su prijavile podatke. Slično kao povučene prijave od strane punoletnih aplikanata, ovo je oko dva puta više nego 2021. godine. U stvari, rast broja povučenih prijavi nadmašio je rast prijavi koje su podnela maloletna lica bez pratnje. Prijave je uglavnom povukla jedna grupa: 95% su bili muški kandidati starosti 14-17 godina. Skoro sva povlačenja su bila implicitna, što sugerise da maloletnici bez pratnje nisu obavestili nadležni organ o svojoj nameri da povuku prijavu. Moguće je da takva povlačenja ukazuju na sekundarna kretanja ka drugim zemljama EU+.





Rekordan broj maloletnika bez pratnje koji se prijavljuju u Austriji, Bugarskoj, Kipru, Francuskoj i Holandiji

Slika 4. 10 zemalja EU+ koje primaju prijave od strane maloletnika bez pratnje, 2022.



Napomena: Nedostaju podaci o Islandu.

Izvor: Eurostat [\[migr_asyunaa\]](#) 13. april 2023.

Povećanje broja dece bez pratnje u odnosu na 2021. godinu izvršilo je dodatni pritisak na relevantne procese, poput naznačivanja staratelja i procene starosti samoproглаšenih maloletnika. Povećanje je uticalo i na rokove za obradu zahteva i obezbeđivanje adekvatnih materijalnih uslova za prijem i podršku maloletnicima bez pratnje.



Završne napomene

U 2022. godini, zemlje EU+ primile su rekordan broj osoba kojima je potrebna zaštita, o čemu svedoči naglo povećanje broja tražilaca azila i preko 4 miliona raseljenih lica iz Ukrajine koja traže privremenu zaštitu. Dok je ukupan broj od 5 miliona ljudi pristiglih u EU postavio značajan pritisak na državne administracije, stvorena su rešenja na evropskom i nacionalnom nivou kako bi se odgovorilo na potrebe ljudi koji traže zaštitu.

Evropski odgovor na potrebe miliona raseljenih lica iz Ukrajine bio je konstruktivan i orijentisan na zaštitu i može poslužiti kao politički i operativni plan za budućnost. Brojni faktori su doprineli ovom uspehu, uključujući već postojeće zakonodavstvo koje je bilo prilagođeno konkretnom odgovoru na ovu potrebu, kao i političku volju da se ovaj zakon aktivira i brzo uspostave odgovarajuće strukture podrške. Važno je da je saradnja među brojnim i različitim zainteresovanim stranama na bazi višestrane solidarnosti odigrala glavnu ulogu u osmišljavanju i donošenju rešenja: solidarnost prema osobama kojima je potrebna zaštita; solidarnost širom zemalja EU; i solidarnost među različitim akterima koji su uspeali da mobilišu resurse i povuku u istom pravcu. Institucije i agencije EU, nacionalne i lokalne vlasti, međunarodne i organizacije civilnog društva, kao i privatni građani i zajednice, udružili su se i uzajamno obogatili svoju stručnost u pružanju efikasnih rešenja.

Da bi unapredili optimizaciju sistema azila EU u 2022. godini, francusko i češko predsedavanje Savetom EU naložilo je postepen pristup, uspelo je da ubrza napredak u pregovorima o Paktu o migracijama i azilu i dodatno je podstaklo praktičnu saradnju među državama članicama. Ovaj rad je kulminisao usvajanjem pregovaračkih mandata o Regulativi o skriningu i Regulativi Evrodak, političkim dogovorom među suzakonodacima o zajedničkom putokazu za pregovore o reformskom paketu, i sporazumom o Mehanizmu dobrovoljne solidarnosti. Ova povećanja posvećenosti, zasnovana na ravnoteži između izražavanja solidarnosti i odgovornosti, mogu imati pozitivan kumulativni efekat, dodatno uticati na kreiranje politika i na kraju olakšati usvajanje pakta u narednim godinama.

U kontekstu ovakvog napretka u reformi Zajedničkog evropskog sistema azila, EU i njene države članice nastoje da ostvare dvojni integritet, odnosno integritet u postupku azila i integritet upravljanja granicama. Zaista, tokom proteklih godina, naglasak je stavljen na efikasan pristup, koji je predstavljen kao ključni element metode za unapređenje pakta. Navedeni cilj revizije šengenskog sistema je povećanje otpornosti na ozbiljne pretnje, kao što je instrumentalizacija migranata, kroz integrisano upravljanje granicama. U isto vreme, efikasno upravljanje podrazumeva integritet u prijemu lica kojima je potrebna zaštita uz puno poštovanje osnovnih prava i obradu zahteva na pravičan i dostojanstven način.

Stoga je prilikom modernizacije upravljanja granicom neophodno osigurati nesmetan pristup zaštiti onima kojima je potrebna. Iako su preduzeti ključni koraci u ovom pravcu, kao što je diskusija – i prateće smernice – o uspostavljanju nezavisnih nacionalnih mehanizama za praćenje poštovanja ljudskih prava na spoljnim granicama, alarmantni izveštaji međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva izazivaju zabrinutost u vezi sa praksama koje ometaju efikasan pristup zaštiti.

Da bi se obezbedilo ispravno tumačenje CEAS, Sud pravde EU (CJEU), kao i pravosudne institucije na nacionalnom nivou, nastavili su da u 2022. godini pomno ispituju nacionalno zakonodavstvo, politiku i praksu u nizu oblasti povezanih sa CEAS. Poseban akcenat stavljen



je na primenu principa *zabrane proterivanja u nebezbedne države* i efektivnog pristupa teritoriji i postupku azila. Da bi se očuvao integritet CEAS, od najveće je važnosti da nacionalne vlasti sprovode odluke koje su sudovi doneli u tom cilju.

U ambijentu u kome nastaju brze promene po pitanju azila, što zahteva saradnju više zainteresovanih strana u dizajniranju i primeni rešenja zaštite, EUAA je evoluirala u vitalnu komponentu evropske arhitekture azila. Opremljena svojim pojačanim mandatom, Agencija će nastaviti da podržava implementaciju CEAS širom Evrope. U kombinaciji s tehničkom, operativnom i podrškom za obuku koju pruža Agencija, nova funkcija nezavisnog službenika za temeljna prava će pokrenuti rad na tome da se obezbedi da prava podnosilaca zahteva za azil uvek budu zaštićena. Kroz svoj mehanizam za praćenje, Agencija će u narednim godinama još bliže sarađivati s državama članicama u monitoringu operativne i tehničke primene zakonskih obaveza EU, i pomoći državama članicama u identifikaciji mogućih ograničenja u sistemima azila i prihvata, što će na kraju doprineti usklađenom sistemu azila EU.

Izveštaj o azilu 2023: Rezime

Kao glavni izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Evropi, *Izveštaj o azilu 2023.* pruža sveobuhvatan pregled ključnih dešavanja u oblasti azila tokom 2022. godine. Rezime predstavlja skraćenu verziju glavnog izveštaja.

Agencija Evropske unije za azil (EUAA, European Union Agency for Asylum) prikuplja informacije o svim aspektima Zajedničkog evropskog sistema azila. U tom cilju, izveštaj prikazuje promene politika, praksi i zakona. U njemu su predstavljeni trendovi u oblasti azila, ključni indikatori za referentnu 2022. godinu, pregled Dablinskog sistema koji određuje koja je država članica odgovorna za dati slučaj i poseban odeljak o podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama, uključujući maloletnike bez pratnje. Primeri sudske prakse su predstavljeni radi tumačenja evropskih i nacionalnih zakona u kontekstu *pravnih tekovina (acquis)* EU o azilu.

Izveštaj o azilu 2023. oslanja se na informacije iz širokog spektra izvora – uključujući perspektive državnih organa, institucija EU, međunarodnih organizacija, organizacija civilnog društva i akademske zajednice – da bi predstavio potpunu sliku i različite perspektive. Ovaj izveštaj, koji pokriva period od 1. januara do 31. decembra 2022. godine, služi kao referenca za najnovije događaje u oblasti međunarodne zaštite u Evropi.