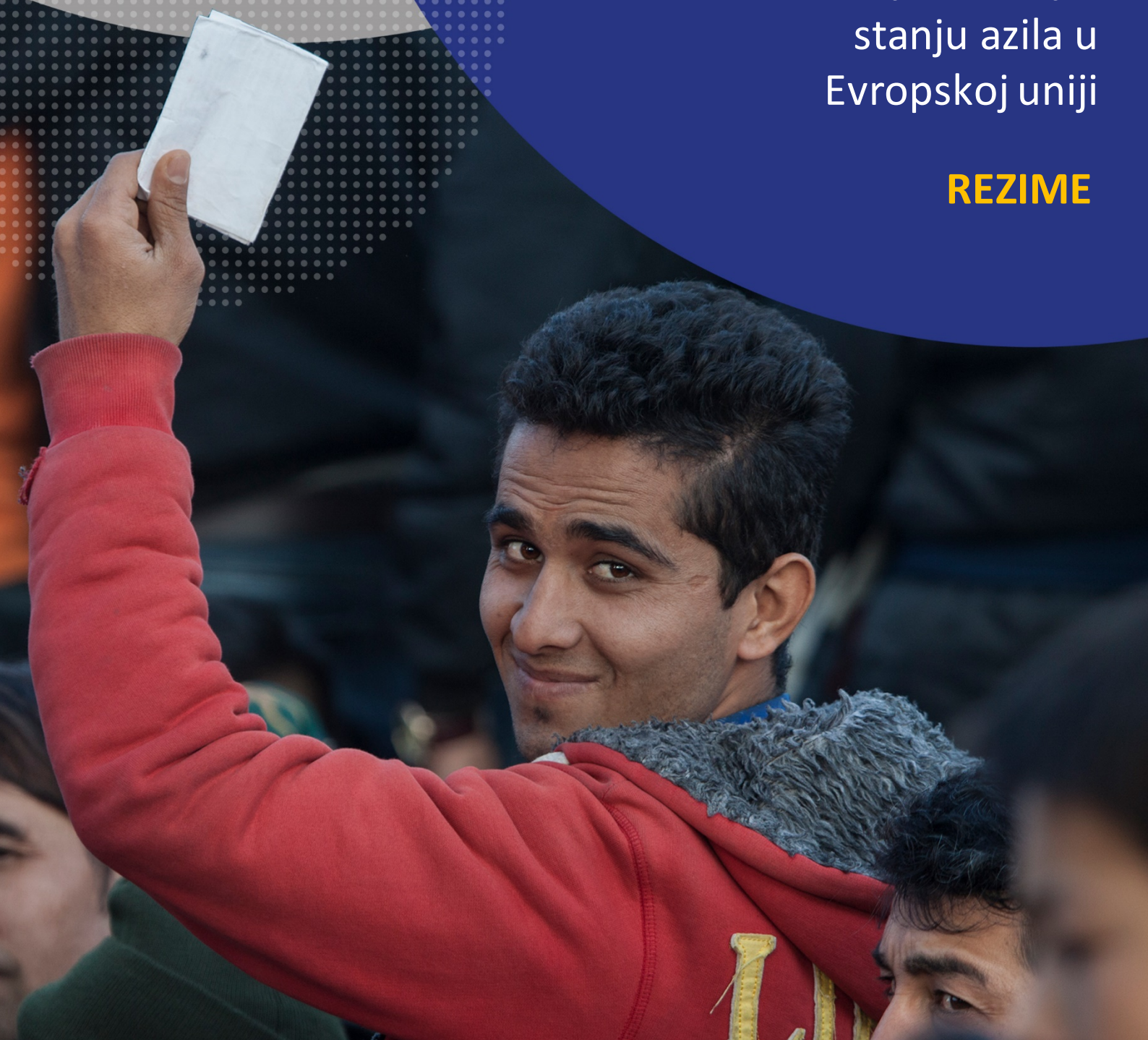




# Izveštaj EASO o azilu za 2021. godinu

Godišnji izveštaj o  
stanju azila u  
Evropskoj uniji

**REZIME**





Slika na naslovnoj strani: Stiv Evans

© Evropska kancelarija za podršku tražiocima azila, 2021.

Reprodukovanje je dozvoljeno pod uslovom da se naznači izvor.

Za svako korišćenje reprodukcije fotografija ili drugog materijala za koji EASO nema autorska prava, dozvolu treba tražiti direktno od vlasnika autorskih prava.



# Izveštaj EASO o azilu za 2021. godinu

Godišnji izveštaj o stanju azila u Evropskoj uniji

[REZIME](#)



## Predgovor

Ove godine izašlo je 10. izdanje najvažnije publikacije naše agencije, *Izveštaj EASO o azilu*. Izveštaj smo stalno unapređivali tokom godina kako bi obuhvatio i predstavio najnovije trendove i rasprave o političkim merama usmerene na izgradnju usklađenog Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS). Ponosni smo što je *Izveštaj EASO o azilu* prerastao u najpouzdaniji izvor informacija o azilu u Evropi i što odražava rast naše agencije kao centra specijalizovanog za pitanja azila od njenog osnivanja 19. juna 2010. godine.

Zaista, sve veća uloga EASO istaknuta je u novom [Paktu o migraciji i azilu](#) Evropske komisije, koji je objavljen u septembru 2020. godine. Taj pakt nudi novi početak diskusije o efikasnom i humanom upravljanju migracijama i azilom u Evropi. EASO je spreman da preuzme prošireni mandat kao Agencija EU za azil (EUAA) i da bude sastavni deo evropskog okvira za upravljanje složenom migracionom stvarnošću, uz puno poštovanje osnovnih prava.

Pandemija COVID-19 imala je značajan uticaj na sve aspekte života širom sveta. Radi ublažavanja širenja virusa i zaštite ljudi – onih koji traže utočište u Evropi i osoblja koje direktno radi sa tražiocima azila – hitne mere i dugoročne promene procedura primenjene su u svim zemljama EU+. Prvi put od osnivanja CEAS-a, države članice, nacionalni organi za azil i prihvat i organizacije koje rade na polju međunarodne zaštite suočile su se ove godine sa dvostrukim izazovom:

poštovanje osnovnog ljudskog prava na bezbedan život i upravljanje globalnom zdravstvenom krizom koja bi migrante i zemlje prijema mogla izložiti daljem riziku.

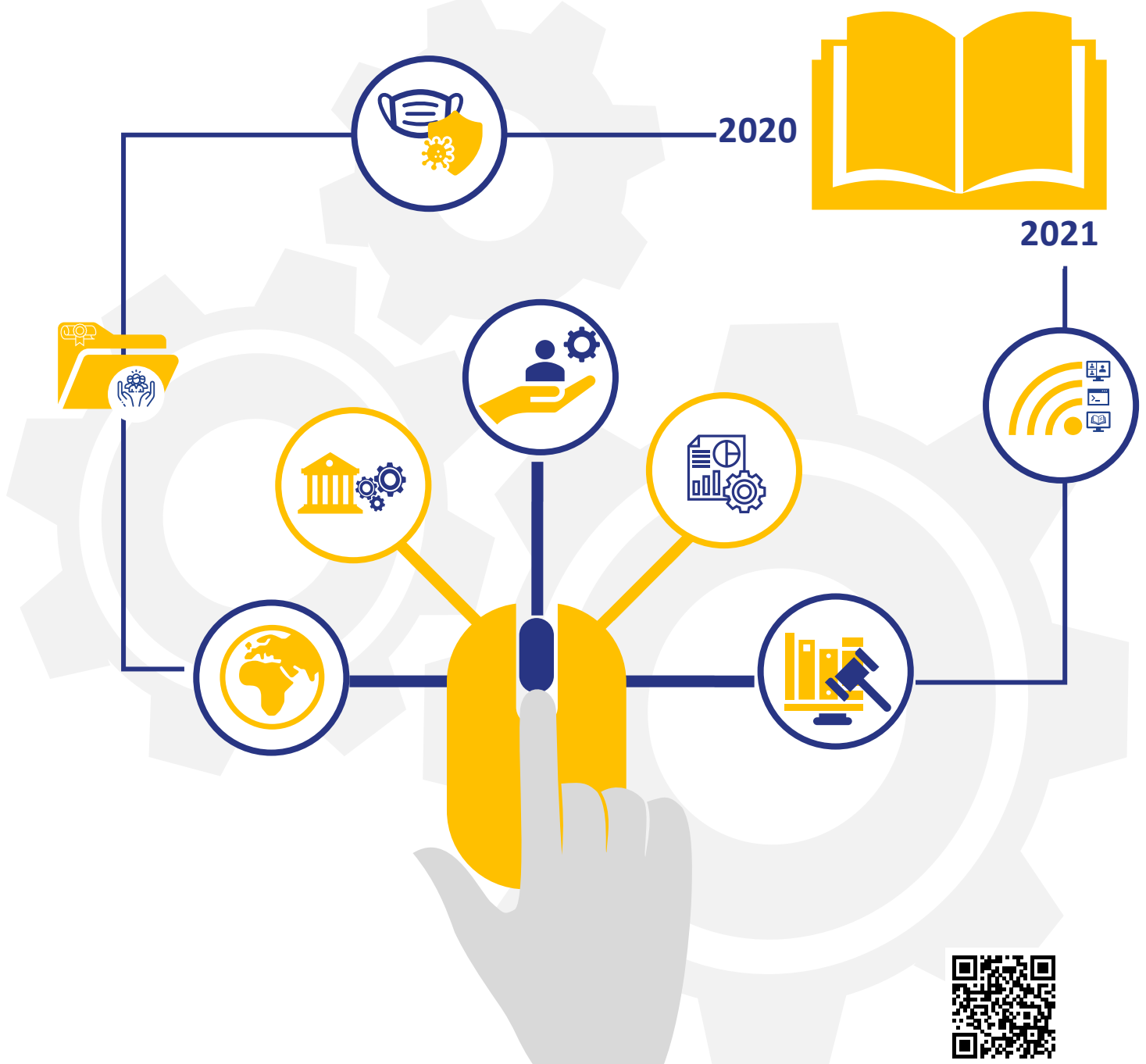


Dok su se nacionalne administracije suočavale s ogromnim problemima, aktivnosti EASO bile su direktno usmerene na podršku državam članicama da obezbede kontinuitet usluga i pruže hitno potrebnu pomoć. Tokom 2020. naša agencija je razvijala alate za poboljšanje i usklađivanje procedura, objavljivala je analitičke izveštaje i obučavala profesionalce za pitanja azila. Namenska inicijativa za prikupljanje informacija pružila je najnovije, sveobuhvatne i pouzdane informacije o uticaju zaraze COVID-19 na procedure odobravanja azila. Rezultati su pokazali otpornost nacionalnih sistema EU za azil i prihvat, koji su brzo prilagodili načine rada i okrenuli se digitalnim rešenjima kako bi pružili utočište onima kojima je potrebno. Ove inovacije mogu biti ključ za povećanje efikasnosti i rešavanje sličnih izazova u budućnosti, uz očuvanje održivog evropskog sistema.

Nina Gregori  
Izvršni direktor  
Evropska kancelarija za podršku tražiocima azila

## Uvod

Kao najbolji izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Evropi, serija *Izveštaj EASO-a o azilu* pruža sveobuhvatan pregled ključnih dešavanja u oblasti azila u državama članicama Evropske unije, Islandu, Lihtenštajnu, Norveškoj i Švajcarskoj (u EU+ zemljama). Polazeći od kratkog pregleda prisilnog raseljavanja na globalnom nivou, izveštaj se fokusira na Evropu i korak po korak rezimira promene u svim aspektima Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS). Ovaj izveštaj predstavlja odabrane primere iz sudske prakse koja je formirala tumačenje evropskih i nacionalnih zakona, kao i ključne statističke pokazatelje za referentnu 2020. godinu, koji ističu nove trendove i efikasnost sistema azila.



## Globalni pregled azila u 2020. godini



Milioni ljudi širom sveta pogođeni su prisilnim raseljavanjem usled sukoba, progona, kršenja ljudskih prava, prirodnih katastrofa i propadanja ekosistema.

Zvanične statistike razlikuju dve grupe prisilno raseljenih lica: a) izbeglice i tražioce azila koji su prešli međunarodne granice; i b) interno raseljena lica (IDP) koja su raseljena unutar svoje zemlje. Izbeglice su osobe koje su pobile iz svoje zemlje zbog osnovanog straha od progona zbog rase, vere, nacionalnosti, pripadnosti određenoj društvenoj grupi ili političkog mišljenja i koje su prešle neku međunarodnu granicu u potrazi za bezbednošću. Interno raseljena lica nisu prešla granicu svoje zemlje, ali mogu se ipak nalaziti u nepovoljnoj situaciji.

U okviru Evrope, međunarodna zaštita obuhvata status izbeglice i status supsidijarne zaštite. Ovaj drugi oblik međunarodne zaštite se odnosi na osobe koje ne ispunjavaju uslove za izbeglički status, ali ispunjavaju uslove za zaštitu jer su u velikoj opasnosti u zemlji porekla, na primer od smrtne kazne ili pogubljenja, od mučenja ili nečovečnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, ili su u ozbiljnoj životnoj opasnosti usled neselektivnog nasilja tokom međunarodnog ili unutrašnjeg oružanog sukoba.

U junu 2020. godine, Visoki komesar Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR) izvestio je da ugroženu populaciju čini približno 80 miliona ljudi, uključujući 26,4 miliona izbeglica, 4,2 miliona tražilaca azila, 45,7 miliona interno raseljenih lica i 3,6 miliona državljana Venecuele raseljenih u inostranstvu.

Dve trećine globalne izbegličke populacije potiče iz pet zemalja: iz Sirije, Venecuele, Avganistana, Južnog Sudana i Mjanmara (u opadajućem redosledu). Velika većina raseljenog stanovništva smeštena je u zemlje i zajednice u susedstvu centra krize, a to su često zemlje u razvoju. U 2020. godini Turska je i dalje bila prva na spisku zemalja domaćina, a slede Kolumbija, Pakistan, Uganda i Nemačka.

Pandemija COVID-19 koja je zahvatila svet 2020. imala je dubok i složen uticaj, u smislu stvaranja ili pojačavanja potreba za zaštitom širom sveta, kao i otežavanja pristupa bezbednosti. U ovom kompleksnom kontekstu, zainteresovane strane koje su uključene u pružanje zaštite prilagodile su svoj rad tako da u nekoj meri obezbede kontinuitet usluga, uključujući nove modalitete za registrovanje i obradu aplikacija i povećanu upotrebu tehnologije i digitalnih rešenja.

Uprkos izazovima koje donosi pandemija, međunarodna zajednica je saradivala multilateralno i napredak koji je ostvarila 2020. godine u okviru Globalnog sporazuma o izbeglicama uključuje:

- ➔ jačanje kapaciteta zaštite širom sveta;
- ➔ poboljšani pristup obrazovanju za raseljenu decu;
- ➔ promovisanje trajnih rešenja;
- ➔ uvođenje rešenja zasnovanih na čistoj energiji u humanitarna okruženja;
- ➔ podsticanje humanog razvoja i ekonomskog rasta kao strukturnih rešenja u osetljivim sredinama;
- ➔ poboljšavanje pravičnog pristupa zdravstvenim uslugama, čistoj vodi i sanitarnim uslugama; i
- ➔ promovisanje mogućnosti zapošljavanja osoba koje trpe posledice raseljenja.

EU igra ključnu ulogu u pružanju rešenja za zaštitu širom sveta, budući da je veći deo njenog humanitarnog budžeta usmeren na projekte pomoći prisilno raseljenim licima i zajednicama koje su ih prihvatile.

Kako međunarodna zajednica i dalje teži globalnom rešavanju složenih aspekata raseljenja, fokus razvoja može se menjati iz godine u godinu kako bi se usmerio na oblasti u kojima se može postići napredak u ublažavanju situacija raseljenja ili u kojima se mogu razviti novi modaliteti pružanja zaštite. U 2020. godini dve oblasti bile su u prvom planu rasprave o međunarodnoj zaštiti, svaka iz svojih razloga. **Preseljenje** je bilo među oblastima na koje je pandemija snažno uticala zbog ograničenja putovanja. Usled rizika povezanih sa kretanjem tokom globalne zdravstvene krize, potreba za preseljenjem na pravno bezbedan način bila je još naglašenija. Istovremeno, pandemija je pružila priliku zemljama da postignu dalji napredak u oblasti **digitalizacije** kako bi povećale efikasnost u postupcima azila.



## Globalni obrasci u potrebama zaštite na međunarodnom nivou, 2020.

**Pet (5) država čini 2/3 svetske izbegličke populacije:**

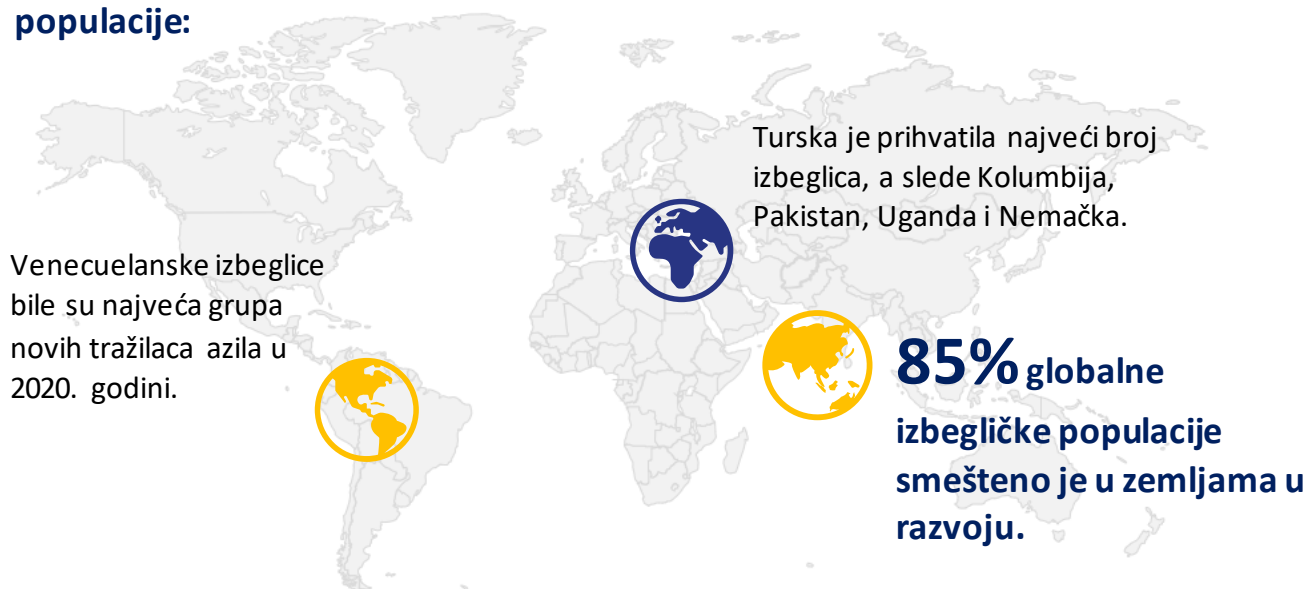
6,6 miliona  
Sirija

3,6 miliona  
Venecuela

2,7 miliona  
Avganistan

2,3 miliona  
Južni Sudan

1,0 milion  
Mjanmar



Vencuelanske izbeglice bile su najveća grupa novih tražilaca azila u 2020. godini.



**Pandemija COVID-19** imala je složen uticaj na stvaranje ili pojačavanje potreba za zaštitom širom sveta i na otežavanje pristupa bezbednosti.



**Programi preseljenja** su gotovo obustavljeni zbog ograničenja putovanja tokom pandemije COVID-19.



Pandemija je pružila priliku zemljama da postignu dalji napredak u **digitalizaciji** kako bi povećale efikasnost u postupku azila.

Izvori: EASO i podaci dobijeni od UNCHR





## 2. Glavni događaji u oblasti azila u Evropskoj uniji u 2020. godini



Nadovezujući se na napredak postignut u pregovorima o dva paketa reformskih predloga od 2016. godine, Evropska komisija je u septembru 2020. godine predstavila novi **Pakt o migraciji i azilu**. Taj pakt predlaže nov pristup rešavanju problema migracija kroz poboljšane, brže i efikasnije postupke i uspostavljanje ravnoteže između pravične podele odgovornosti i solidarnosti. Cilj Pakta o migraciji i azilu je da postavi okvir za:

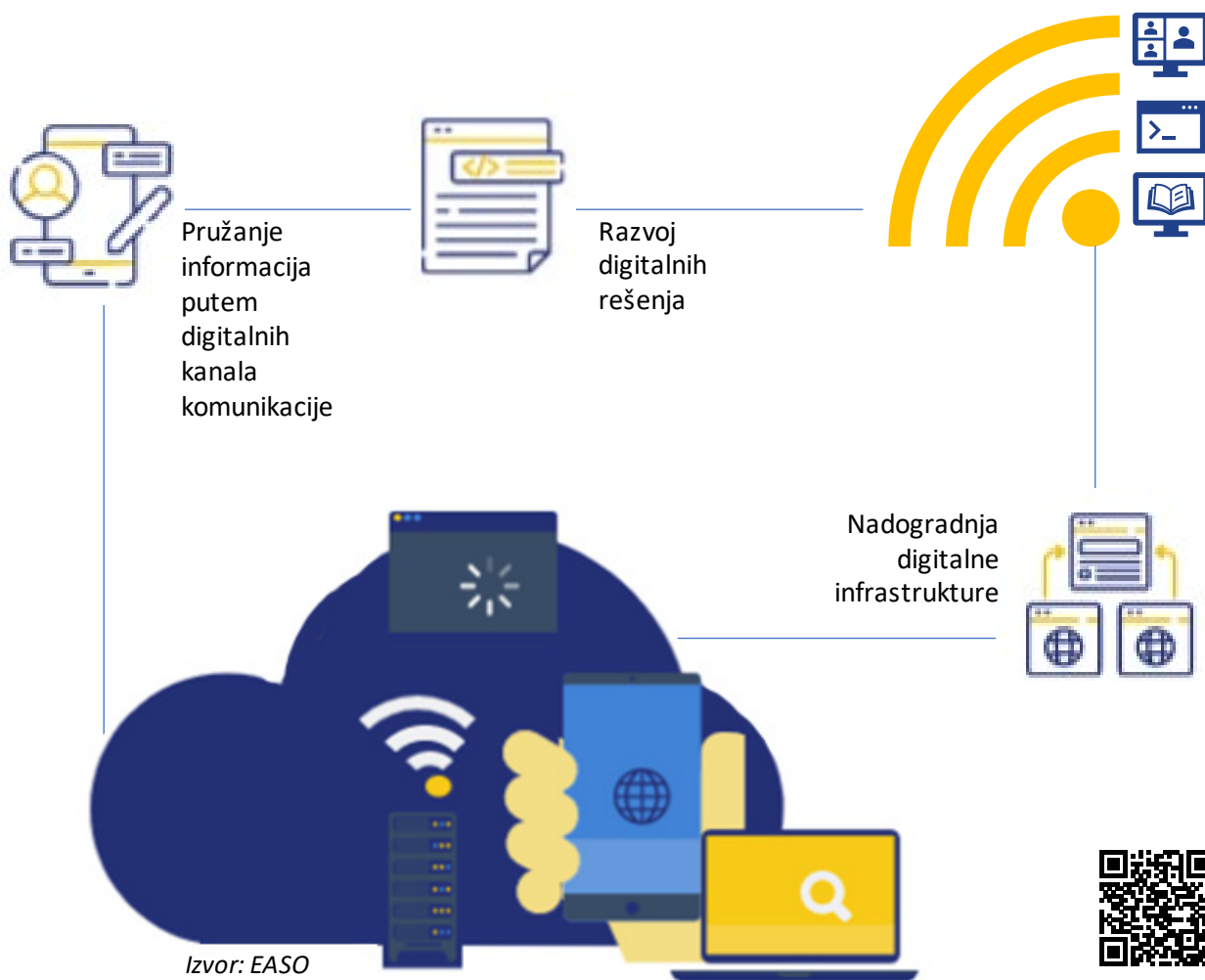
- snažno i pošteno upravljanje spoljnim granicama, uključujući proveru identiteta, zdravlja i bezbednosti;
- pravedan i efikasan sistem azila u zemljama EU+, pojednostavljenje procedura i povratak odbijenih podnosilaca zahteva;
- novi mehanizam solidarnosti za iskrcavanje nakon potrage i spasavanja, zemlje pod pojačanim pritiskom i krizne situacije;
- pouzdano predviđanje, spremnost za krizne situacije i reagovanje na njih;
- efikasnu politiku povratka i na nivou cele EU koordinisan pristup vraćanju državljana trećih zemalja u zemlje porekla;
- sveobuhvatno upravljanje na nivou EU radi boljeg vođenja i primenjivanja politika azila i migracija;
- uzajamno korisna partnerstva sa ključnim trećim zemljama porekla i tranzita;
- održive načine dolaska za one kojima je potrebna zaštita i za privlačenje talenata u EU; i
- efikasne politike integracije.

Da bi postigla ove ciljeve, Evropska komisija je zadržala svoje predloge i podržala privremene sporazume koji su već postignuti o Uredbi o kvalifikaciji, Direktivi o uslovima prijema, Okvirnoj uredbi Unije o preseljenju i Agenciji EU za azil. Takođe je pozvala na brzo okončanje pregovora o preradi Direktive o povratku. Evropska komisija povukla je predlog izmena i dopuna Dablinske uredbe iz 2016. godine i zamenila ga Predlogom nove uredbe o azilu i upravljanju migracijama. Uz pet predloga iz 2016. i 2018. godine koji su zadržani, dogovor sadrži paket od devet dodatnih instrumenata:

- ➔ [Novu uredbu o proveru i selekciji](#)
- ➔ [Izmenjeni predlog kojim se revidira Uredba o postupku azila](#)
- ➔ [Izmenjeni predlog kojim se revidira Uredba Evrodak](#)
- ➔ [Novu Uredbu o upravljanju azilom i migracijama](#)
- ➔ [Novu Uredbu o krizi i višoj sili](#)
- ➔ [Novi Plan pripremljenosti za migracije i krize](#)
- ➔ [Novu Preporuku o preseljenju i komplementarnim načinima dolaska](#)
- ➔ [Novu Preporuku o operacijama traganja i spasavanja privatnim plovilima](#)
- ➔ [Nova Uputstva za direktivu o posrednicima.](#)

Predstavljanje Pakta o migraciji i azilu i predlozi s tim povezanih pravnih instrumenata podstakli su obnavljanje rasprave o efikasnom i humanom upravljanju migracijama u Evropi. Holistički pristup Evropske komisije u koordinaciji inkluzivnog procesa konsultacija i napor da se iz osnova integrišu veze između različitih oblasti migracije i politike azila u jedan koherentan pristup primljeni su pozitivno, kao i istinski napor prilagođavanja različitim potrebama raznih država članica EU i prevazilaženja ranijih nesporazuma. Iako se čini da među državama članicama i dalje postoje razlike u gledištima na određene aspekte predložene politike migracija i azila, predlozi Evropske komisije pružaju osnovu za dalji konstruktivan dijalog na tehničkom i političkom nivou tokom zakonodavnog procesa. Osim pozitivnih reakcija, čuli su se i glasovi – državnih i nedržavnih aktera – koji su skretali pažnju na područja u kojima se može postići više.

Razume se, pandemija COVID-19 je imala dubok uticaj na migracione tokove, kao i na funkcionisanje sistema azila u Evropi. Jasno uviđajući poteškoće sa kojima se suočavaju države članice prilikom primene relevantnih pravila EU tokom pandemije, Evropska komisija izdala je [saopštenje](#) da bi pružila smernice o obezbeđivanju kontinuiteta azila i postupaka povratka i preseljenja. Zemlje EU+ uvele su niz mera u različitim fazama postupka azila, kao i u prihvatnim objektima, kako bi obezbedile dobro fizičko stanje pojedinaca. Restriktivne mere, opravdane u smislu javnog zdravlja, mogle su imati uticaj, makar i privremeni, na poštovanje osnovnih prava i sloboda, s tim što akteri ističu da te mere moraju biti privremene, proporcionalne i da se mogu primenjivati samo kada je to potrebno.



U nastojanju da nastave da pružaju usluge pridržavajući se novih mera, zemlje EU+ digitalizovale su mnoge korake u postupku odobravanja azila razvojem i primenom novih elektronskih sistema. Mnoga od ovih rešenja mogu biti zadržana na trajnijoj osnovi radi povećanja efikasnosti sistema azila, dok se druga mogu koristiti kao metodološki nacrti u slučaju potrebe da zemlje EU+ odgovore na slične izazove i u budućnosti.

Uprkos ukupnom smanjenju broja dolazaka na spoljne granice EU u 2020. godini, pojavili su se različiti trendovi na migracionim rutama u Evropu. Na rutama na zapadnom i centralnom Sredozemlju zabeležen je manji broj dolazaka u odnosu na 2019. godinu, dok je na rutama na istočnom Sredozemlju i na zapadu Balkana zabeležen povećan broj dolazaka. Grčke granice i ostrva su i dalje bili pod značajnim pritiskom, a Evropska komisija je saradivala sa grčkim vlastima i drugim državama članicama EU kako bi pružila presudno važnu podršku u rešavanju situacije, uključujući dobrovoljno preseljenje iz Grčke u druge države članice za decu bez pratnje i decu sa ranjivostima u porodicama.

Preseljenja su takođe nastavljena nakon misija potrage i spasavanja u Sredozemnom moru. Iskrcavanja i preseljenja koordinisala je Evropska komisija i odvijala su se – uz učešće relevantnih agencija EU, uključujući EASO – u skladu sa standardnim operativnim procedurama razvijenim 2019. godine. Ovi naponi pokazali su konkretnu evropsku solidarnost u praksi, ali su takođe naglasili potrebu za predvidljivijim mehanizmom solidarnosti za iskrcavanje i preseljenje, kao što je predviđeno u predloženoj novoj Uredbi o upravljanju azilom i migracijama.

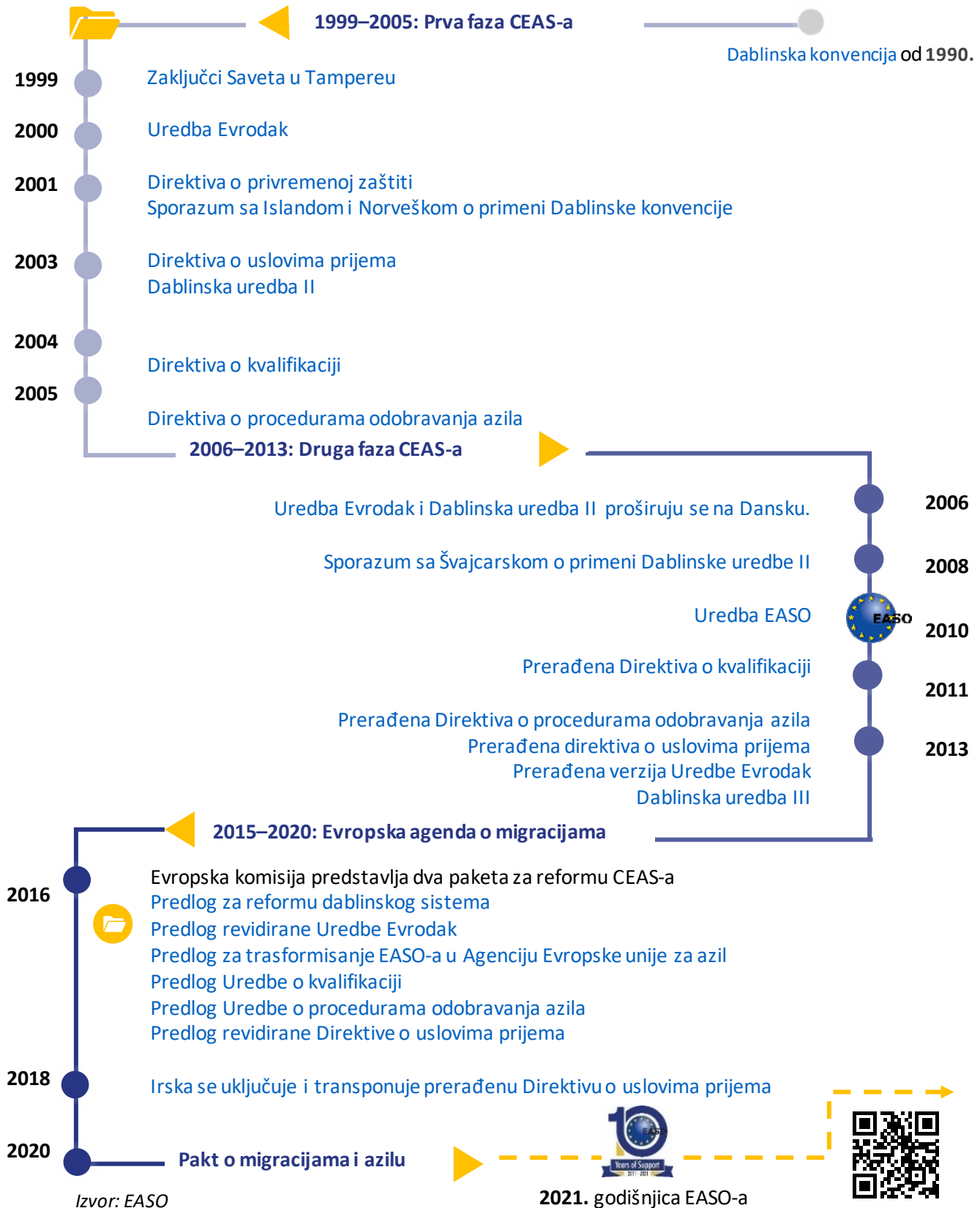
Kraj 2020. takođe je označio kraj prelaznog perioda tokom kojeg se zakon EU i dalje primenjivao na Veliku Britaniju i unutar nje, nakon njenog povlačenja iz EU. Od 1. januara 2021. godine pravni propisi EU koji se odnose na azil više se ne primenjuju automatski, osim ako nisu zadržani u domaćem pravnom sistemu. Treba istaći da je Dablinska uredba III ukinuta u Velikoj Britaniji i njene odredbe su prestale da se primenjuju.

Tokom 2020. godine EU je produžila saradnju sa spoljnim partnerima u oblasti upravljanja migracionim pritiscima kroz sveobuhvatan pristup zasnovan na multilateralizmu. U ciljeve aktivnosti koje se sprovode u okviru spoljne dimenzije migracione politike EU spadaju bavljenje osnovnim uzrocima migracija; borba protiv krijumčarskih mreža; jačanje saradnje sa trećim zemljama u vezi sa povratkom i readmisijom; saradnja sa partnerskim zemljama u oblasti upravljanja granicama; i pružanje podrške zaštiti u inostranstvu.

Da bi ispunio svoju ulogu i osigurao usklađeno tumačenje i primenu prava EU, Sud pravde Evropske unije (CJEU) je doneo nekoliko presuda koje se uglavnom odnose na preliminarne presude, čime je dao dodatna tumačenja različitih odredbi CEAS. Sudska praksa pokrivala je teme vezane za efikasan pristup, postupak azila, organizovanje ličnih razgovora u neprihvatljivim slučajevima, za oblike zaštite, pritvora, drugostepene postupke, nediskriminaciju državljana i korisnika međunarodne zaštite koji su naknadno stekli državljanstvo, za ponovno okupljanje porodice i održavanje porodičnog jedinstva, za povratak državljana trećih zemalja, preseljenja, zaštitu koju UNRVA pruža Palestincima bez državljanstva i odbijanje služenja vojne službe. Pored toga, CJEU je doneo presudu o nacionalnim ograničenjima za finansiranje NVO, što utiče na NVO koje rade u oblasti međunarodne zaštite.



## Evolicija Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS)



### 3. Podrška EASO državama



Godine 2020. obeležava se 10. godišnjica osnivanja EASO-a. Prema osnivačkim uredbama, EASO se fokusira na poboljšanje primene CEAS-a, na jačanje praktične saradnje u oblasti azila među državama članicama i na pružanje operativne podrške državama članicama koje trpe poseban pritisak na svoje sisteme azila i prihvata.

Tokom pandemije COVID-19, aktivnosti EASO-a u 2020. bile su direktno usmerene na pružanje pomoći državama članicama da obezbede kontinuitet poslovanja, neometano nastavljajući aktivnosti obuke i omogućavajući sastanke preko interneta između država članica. EASO je pokrenuo namensku inicijativu za prikupljanje informacija kako bi ključnim zainteresovanim stranama pružio ažurirane, sveobuhvatne i pouzdane informacije o uticaju zaraze COVID-19 na nacionalne sisteme azila i prihvata, kao i plan uvođenja vakcinacije za tražioce azila i korisnike međunarodne zaštite. Da bi osigurao visoke standarde u obradi zahteva za azil tokom pandemije, EASO je izdao praktične preporuke o obavljanju ličnih intervjua na daljinu i o sprovođenju registracija daljinski/preko interneta.

U operativnom radu EASO-a zdravstvene mere uslovile su usredsređivanje na pozadinske tokove posla, kao što su rad na zaostalim datotekama, administrativne dužnosti u registraciji, pružanje podrške žalbama, aktivnosti na izgradnji kapaciteta, poboljšanje politike i procedura i daljinsko podržavanje pružanja i prijema informacija putem linija za pomoć. EASO je takođe ostao aktivan na terenu i pomogao je preseljenju dece bez pratnje iz Grčke u druge države članice. Pomoć Španiji takođe je dogovorena krajem 2020. godine kako bi se ublažio pritisak na njen sistem prijema i razvio novi model prijema.



#### Video: Prekretnice i dostignuća EASO-a



Izvor: EASO

## 4. Funkcionisanje Zajedničkog evropskog sistema azila

Ključni događaji na nacionalnom nivou u 2020. godini uticali su na zakonodavstvo, politike i prakse u oblasti azila u zemljama EU+. Dve jednako zastupljene teme u svakom koraku postupka azila bili su uticaj pandemije COVID-19 i digitalizacija postupaka azila.



### Digitalizacija postupka odobravanja azila

Ograničenja u kretanju i socijalno distanciranje dali su podsticaj zemljama da se okrenu digitalnim alatima i prilagode prakse u prihvatnim centrima.

Uprkos prednostima, digitalizacija nosi potencijalne rizike povezane sa zaštitom podataka, digitalnom pismenošću i povezivanjem.

Izvor: EASO



## COVID-19

Ograničenja putovanja tokom pandemije COVID-19 značajno su uticala na šanse tražilaca azila da dođu na teritoriju EU. Nacionalne vlasti bile su prinuđene da se brzo prilagode novim okolnostima obustavljanjem ili ograničavanjem registracija u jednom kratkom periodu tokom prvog talasa pandemije. U tom periodu zemlje EU+ reorganizovale su procese i radno okruženje.

Manje tražilaca azila bilo je preusmereno na dablinski postupak, dok je postupak premeštanja morao biti prilagođen strogim zdravstvenim zahtevima. Sudska praksa 2020. godine pokazala je da je pritisak na zdravstvene sisteme postao dodatni faktor koji treba uzeti u obzir prilikom određivanja države članice odgovorne za zahtev za azil.

Fizičko distanciranje, zatvaranje objekata, rad na daljinu i zdravstveni protokoli uticali su na sve korake u obradi zahteva, kako u prvom, tako i u drugom stepenu, uključujući lične razgovore, pružanje tumačenja, obaveštavanje o odlukama, raspoređivanje predmeta, obuku i procene kvaliteta. Kada je bilo moguće, ovi zadaci obavljani su na daljinu pomoću digitalnih tehnologija, poput video-konferencija. Interni aranžmani rada u prvostepenoj i drugostepenoj administraciji prilagođeni su kako bi se na minimum sveli prekidi u pružanju usluga uz poštovanje mera javnog zdravlja. Stoga su proceduralni rokovi u skladu sa tim produženi.

Format za pružanje informacija prebačen je na sesije malih grupa, telefonom ili putem sastanaka na internetu ili video-tutorijala, a dodatni napor posebno su usredsređeni na zaštitu, higijenske mere, protokole koje treba slediti, na medicinsku podršku i uputstva za izbegavanje zaraze. Pravna pomoć i zastupanje pružali su se daljinski ili uz ograničene interakcije licem u lice. Kao direktan rezultat restriktivnih mera povezanih sa pandemijom COVID-19, u nekoliko zemalja zabeleženo je ograničenje pristupa pravnoj pomoći na granicama i u prihvatnim i pritvorskim objektima. S obzirom na smanjenu sposobnost sprovođenja misija za utvrđivanje činjenica u zemljama porekla, zemlje EU+ fokusirale su se na druge metode za prikupljanje informacija o zemljama porekla (COI) i za održavanje kontakta sa izvorima tih informacija.

U području prijema, zemlje EU+ su organizaciju i infrastrukturu prijema prilagodile okolnostima pandemije COVID-19, uvodeći mere kao što su početni period karantina po dolasku, fizičko distanciranje u prihvatnim objektima i ograničena pokretljivost u njima, ograničenja poseta i dodatne higijenske mere i zaštitna oprema. Zahtevi za većim prostorom dodatno su opteretili nadležne za prijem, rukovodstvo i prijemno osoblje, dok su usluge podrške često umanjivane da bi se održalo fizičko distanciranje ili su izmeštane na internet. Ovo je imalo posebno nepovoljan uticaj na podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama, koji su ponekad bili lišeni punog obima potrebnih usluga podrške. U većini zemalja EU+ smanjila se gužva u pritvorskim centrima, usled ograničenja koje je nametnula pandemija COVID-19, pošto je izbacivanje odbijenih podnosilaca zahteva obustavljeno, a državljani trećih zemalja pušteni.

Jedno od područja koje je pandemija teško pogodila bio je sadržaj zaštite i integracija korisnika zaštite. Kašnjenja u produženju boravka zbog poremećaja u pružanju usluga često su dovodila do pravne nesigurnosti i otežavala pristup ostvarivanju drugih prava, poput stanovanja, zapošljavanja i zdravstvene zaštite. Postupci spajanja porodica zaustavljeni su ili su odloženi na daleki rok, a mogućnosti zapošljavanja su se smanjile. Adekvatna podrška deci putem školovanja preko interneta često je predstavljala izazov zbog nedostatka računara, internet veze ili nesigurne stambene situacije, koja nije omogućavala izdvojeno, mirno mesto za učenje. Programi podrške i individualni planovi integracije za korisnike prošireni su ili prilagođeni novim okolnostima. Ipak, uticaji pandemije mogu imati dugoročne efekte na integraciju, od zdravlja do smeštaja i mogućnosti zapošljavanja.

Ograničenja putovanja takođe su uticala na vraćanje odbijenih. Broj prinudno vraćenih je značajno opao, dok se dobrovoljni povratak nastavio u skladu sa obaveznim zdravstvenim protokolima i merama predostrožnosti. Mnoge zemlje obustavile su ne samo procedure vraćanja već i izdavanje odluka o vraćanju, produžavajući usled toga period dobrovoljnog odlaska.

U celini, zemlje EU+ uložile su izuzetne napore da obezbede kontinuitet usluga, pokazujući otpornost i fleksibilnost nacionalnih sistema azila i prihvata u neočekivanim okolnostima. Uporedo sa tim, pravosudni organi su razmotrili nove mere kako bi se osigurala njihova usklađenost sa pravnim standardima i garancijama.



## Digitalizacija

Pandemija COVID-19 podstakla je nastavak ili ubrzanje upotrebe digitalnih tehnologija u oblasti azila. Zemlje EU+ 2020. godine su razvile i primenile nove elektronske sisteme u svim fazama postupka azila. Za registraciju aplikacija putem interneta korišćena su digitalna rešenja; verifikacija identiteta podnosioca zahteva; podnošenje dokumenata; daljinsko intervjuisanje; pružanje informacija, pravna pomoć i usluge prevoda; lingvistička analiza; obaveštavanje o odlukama i informacije o statusu predmeta; podnošenje žalbi i digitalnih potpisa za donošenje odluka; i pružanje podrške za integraciju, uključujući učenje jezika, socijalnu orijentaciju i obuku za zapošljavanje. Brojne zemlje su takođe poboljšale svoje elektronske sisteme za upravljanje prijemom i IT infrastrukturu i investirale u dodatnu IT opremu u prihvatnim objektima.

Što se tiče povratka, zemlje EU+ prešle su na daljinsku komunikaciju i savetovanje za reintegraciju, dok su alati na internetu olakšali komunikaciju sa trećim zemljama o postupcima identifikacije povratnika i izdavanju putnih dokumenata. Digitalne tehnologije su takođe korišćene u kontekstu preseljenja, na primer za intervju na daljinu i virtualne orijentacije pre odlaska, u nastojanju da se osigura kontinuitet usluga.

Iako digitalizacija donosi mnogo koristi, skrenuta je pažnja i na potencijalne rizike, uključujući saglasnost za korišćenje ličnih podataka; pitanja pristupačnosti za određene profile kandidata koji možda nisu digitalno pismeni ili možda nemaju pristup opremi i internetu; nedostatak ljudske interakcije u pružanju usluga (na primer u ishrani pojedinaca sa posebnim potrebama); i povećanje poverenja među ciljnim grupama radi podsticanja korisne upotrebe digitalnih sredstava. Kako rad na digitalizaciji napreduje, ovi rizici moraju se uzimati u obzir i rešavati na odgovarajući način.



### 4.1 Pristup teritoriji i postupak odobravanja azila

Zemlje EU upravljaju se prerađenom Direktivom o procedurama odobravanja azila u pružanju efikasnog pristupa proceduri za one kojima je potrebna i u zaštiti prava na podnošenje zahteva za zaštitu. Ipak, tokom 2020. godine na spoljnim granicama EU prijavljen je niz incidenata povezanih sa sprečavanjem ili odlaganjem primene prerađene Direktive o procedurama odobravanja azila i, shodno tome, sa obezbeđivanjem efikasnog pristupa postupku azila.

Glavni tokovi u zakonodavstvu i politikama u pristupu postupku azila u 2020. godini nastavljaju istim pravcem kao i prethodnih godina. Postupci su se i dalje usavršavali tako da vlasti dobiju što više



informacija na početku postupka odobravanja azila na efikasan način i uz koordinaciju među različitim zainteresovanim stranama. Sveobuhvatni cilj je bio da se slučajevi bolje kanališu kroz sistem i da se ubrza celokupan proces.

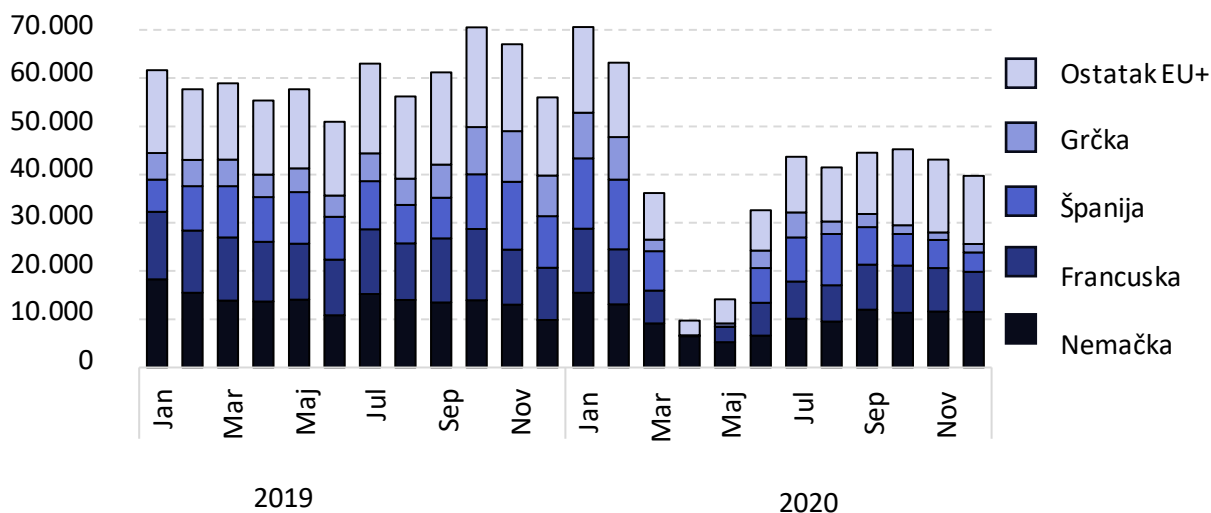
Godine 2020. u zemljama EU+ podneto je približno 485.000 zahteva za međunarodnu zaštitu, što je oštar pad od 32% u odnosu na broj zahteva u 2019. godini. Ovaj pad, koji je rezultirao najmanjim godišnjim brojem prijava od 2013. godine, može se pripisati ograničenjima usled pandemije COVID-19 koja su primenjena u EU+ i trećim zemljama, ograničavajući kretanje preko granica i unutar zemalja.

Zapravo, broj zahteva za azil je tokom godine znatno fluktuirao. Njihov broj je dalje rastao početkom godine, sa više prijava podnetih u januaru i februaru 2020. nego u istim mesecima 2019. (porast od 15%, odnosno 10%). Međutim, nakon prvog izbijanja pandemije COVID-19 u martu 2020. godine, broj prijava je znatno opao. Kada su mere zatvaranja postepeno ukinute u različitim zemljama, tempo podnošenja prijava se povećao (*vidi sliku 1*).

Uticao mera za sprečavanje pandemije COVID-19 na zahteve za azil bio je neravnomerno raspoređen po zemljama EU+. U zemljama u kojima su postupci odobravanja azila uglavnom bili obustavljeni tokom prvog talasa pandemije zabeležen je primetan pad broja zahteva za azil, dok je taj pad bio manji u zemljama koje su postupke odobravanja azila zadržale.

Sveukupno, gotovo dve trećine (63%) svih zahteva za azil u 2020. godini podneto je u samo tri zemlje: u Nemačkoj (122.000), Francuskoj (93.000) i Španiji (89.000), a znatno manje u Grčkoj (41.000) i Italiji (27.000). Vrh liste zemalja porekla s najviše zahteva za azil ostao je nepromenjen od 2019. godine, a na njemu su Sirija (70.000), Avganistan (50.000), Venecuela (31.000), Kolumbija (30.000) i Irak (20.000) – sve su podnele manje prijave u 2020. godini. Zajedno, pet vodećih nacionalnosti činilo je preko dve petine svih prijava u zemljama EU+.

**Slika 1: Zahtevi za azil po zemljama koje primaju najviše, po mesecima, 2019-2020.**



Izvor: Evrostat [[migr\\_asiappctzm](#)] od 28. aprila 2021. godine



## 4.2 Dablinski postupak

Cilj Dablinske uredbe III je da definiše jasan i izvodljiv metod kojim bi se utvrdilo koja država članica je odgovorna za razmatranje svake molbe za azil. Njen cilj je da garantuje da će podnosioci zahteva dobiti efikasan pristup postupcima za odobravanje međunarodne zaštite i da će zahtev razmatrati jedna, jasno naznačena država članica. Dablinski sistem je jedan od aspekata CEAS-a o kojem se najviše raspravljalo, posebno u vezi sa ravnotežom odgovornosti i solidarnosti među državama članicama.

Potencijalna budućnost dablinskog postupka istaknuta je 2020. godine predstavljanjem novog [Pakta o migraciji i azilu](#) Evropske komisije i [Predloga uredbe o upravljanju azilom i migracijama](#). Ovaj pakt ima za cilj da zameni dablinski sistem zajedničkim okvirom koji će, pored efikasnih mehanizama za određivanje države članice odgovorne za zahtev za azil, sadržati novi sveobuhvatni mehanizam za nastavak solidarnosti na osnovu racionalizovanih kriterijuma.

Na osnovu podataka razmenjenih putem EASO-ovog Sistema za rano upozoravanje i pripravnost (EPS), 2020. godine doneto je 95.000 odluka kao odgovor na odlazne zahteve dablinskog postupka. To je predstavljalo smanjenje za trećinu u odnosu na 2019. godinu i odgovara smanjenju broja zahteva za azil podnetih 2020. godine. Zapravo, odnos primljenih odluka dablinskog postupka i podnetih zahteva za azil iznosio je 20%, što je slično kao u 2019. godini.

Na nivou država, Francuska i Nemačka nastavile su da dobijaju najviše odluka o svojim zahtevima da neka druga država preuzme odgovornost, što zajedno čini više od tri petine ukupnog broja u EU+. Ukupna stopa prihvatanja odluka o zahtevima po Dablinskoj uredbi u 2020. godini, merena udelom odluka koje prihvataju odgovornost u odnosu na sve donete odluke, iznosila je 56%, što pokazuje kontinuirani pad treću godinu zaredom na nivou EU+ i u većini država koje učestvuju u dablinskom sistemu. Ipak, postojale su velike razlike u stopama prihvatanja na nivou zemalja.

Pored ostalih značajnih aktivnosti na evropskom nivou, diskreciona klauzula iz člana 17. stav 2. Dablinske uredbe III bila je osnova organizacije preseljenja 1600 dece bez pratnje i dece teškog zdravstvenog stanja ili drugog vida ranjivosti sa porodicama iz Grčke u druge države članice. Ta klauzula se takođe koristila u kontinuiranim preseljenjima po iskrcavanju nakon akcija potrage i spasavanja u Italiji i na Malti.

Na član 17. stav 1. Dablinske uredbe, drugu diskrecionu klauzulu, pozivano je je nešto više od 4.700 puta u 2020. godini, što predstavlja nagli pad za skoro jednu trećinu u odnosu na 2019. godinu. Prema ovoj klauzuli, država članica može odlučiti da ispita zahtev za međunarodnu zaštitu, čak i ako to nije njena odgovornost prema kriterijumima iz Dablinske uredbe III. U 2020. godini među razlozima za to bili su brojevi zaraženih u pandemiji COVID-19 u pojedinačnim zemljama.

Naravno, pandemija COVID-19 i hitne mere koje sprovode zemlje EU+ otežale su transfere u skladu sa Dablinskom uredbom. Sveukupno je završeno oko 13.600 transfera, što predstavlja polovinu broja transfera u 2019. godini. Broj se smanjio u martu 2020. godine, a zatim je pao još niže od aprila do juna 2020. godine. Od jula 2020. godine, primena transfera postepeno je počela da raste, ali do kraja godine mesečni broj transfera se nije vratio na nivo pre pandemije COVID-19. Četiri zemlje – Francuska, Nemačka, Grčka i Holandija – sprovele su preko tri četvrtine svih transfera.

Nacionalni sudovi su primili mnogo žalbi u vezi sa modalitetima i rokovima transfera, a mnoge od njih su se odnosile na izračunavanje rokova transfera u okolnostima pandemije COVID-19.



### 4.3 Posebne procedure

Tokom prvostepenog razmatranja zahteva za međunarodnu zaštitu, države članice pod određenim uslovima mogu da koriste posebne procedure – kao što su ubrzane procedure, granične procedure ili prioritetne procedure – pridržavajući se osnovnih načela i garancija utvrđenih zakonima EU. Razne vrste graničnih procedura uvedene su ili produžene 2020. godine, obično se fokusirajući na brzu obradu. Ponekad su neke države članice izražavale zabrinutost zbog stanja smeštaja na granici, pribegavanja pritvoru i zaštite garancija za podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama.

Zemlje EU+ fokusirale su se na periodičnu reviziju svojih spiskova bezbednih zemalja porekla, što je donelo nekoliko promena na tim spiskovima 2020. godine. Ti spiskovi služe kao pozadinske informacije o zahtevima za azil koji su prebačeni na ubrzani postupak, a u zemljama EU+ 2020. godine zabeležen je trend davanja prioriteta slučajevima po ubrzanom postupku tokom prve faze pandemije COVID-19.

Kroz promene zakona i politika, mnoge zemlje EU+ takođe su definisale kriterijume za ponovljene ili naknadne zahteve za međunarodnu zaštitu kako bi sprečile zloupotrebu sistema azila podnošenjem ponovljenih zahteva bez osnova. Sveukupno, 2020. godine zemlje EU+ primile su oko 56.000 ponovljenih prijavi, što predstavlja apsolutni pad od 19% u odnosu na 2019. godinu, ali porast udela ponovljenih prijavi u ukupnom broju prijavi za 2 procentna poena.



### 4.4 Prvostepena obrada zahteva za azil

Napori u 2020. godini bili su usredsređeni na brzu i efikasnu obradu uz istovremeno obezbeđivanje garancija za podnosiocima zahteva u zemljama EU+. Pad broja zahteva za azil 2020. godine pružio je priliku za revidiranje sadašnjih praksi, za uvođenje efikasnijih metoda, uključujući i digitalizaciju, za izdavanje novih smernica za procenu prijavi i za rešavanje zaostalih nerešenih slučajeva.

Uz značajno smanjenje broja podnetih prijavi, takve promene su možda doprinele da broj odluka donetih u zemljama EU+ premaši broj podnetih prijavi prvi put od 2017. godine. Sveukupno, organi nadležni za azil u zemljama EU+ doneli su oko 534.500 prvostepenih odluka u 2020. godini, a samo u pet zemalja doneto je više od četiri petine svih prvostepenih odluka: u Nemačkoj (24%), Španiji (23%), Francuskoj (16%), Grčkoj (12%) i Italiji (8%). Većina prvostepenih odluka izdata je državljanima Sirije, Venecuele, Avganistana i Kolumbije (u opadajućem redosledu).

Pored toga, povučeno je oko 47.200 prijavi, što je najmanji broj od 2013. godine i više od jedne četvrtine manje nego 2019. godine. Pad broja prijavi i broja povučenih prijavi rezultirao je odnosom od jednog (1) povlačenja na svakih 10 podnetih prijavi u 2020. godini, slično kao u 2019. godini. Iako podaci Evrostata ne ukazuju na vrstu povlačenja, podaci EPS (Sistema za rano upozoravanje i pripravnost) sugerišu da je većina povučenih prijavi u 2020. godini povučena implicitno, kao i prethodnih godina. Povlačenja prijavi, posebno implicitna, mogu poslužiti kao posredni pokazatelj bekstva i početka sekundarnih kretanja prema drugim zemljama EU+. U skladu sa ovim tumačenjem, većina povlačenja dogodila se u državama članicama koje su u prvom redu, poput Grčke i Italije, u kojima je zajedno zabeleženo više od jedne trećine svih povlačenja.



## 4.5 Obrada zahteva za azil u drugom ili višem stepenu

Iako je obim prvostepenih odluka po prijavama ostao relativno stabilan u 2020. godini, broj odluka donetih u drugim ili višim instancama smanjio se za gotovo petinu: sa oko 300.000 u 2018. i 2019. na oko 237.000 u 2020. Slično prethodnim godinama, u tri zemlje EU+ zabeleženo je više od dve trećine svih odluka donetih u žalbenim ili revizijskim postupcima: U Nemačkoj (42% ukupnih odluka na drugom višem stepenu), Francuskoj (18%) i Italiji (10%). Godine 2020. Avganistancima, Iračanima, Pakistancima, Sirijcima i Nigerijcima izdato je više od dve na svakih pet drugostepenih ili viših odluka, što je isti obrazac koji je viđen 2019. godine.

Promena zakonodavstva i politika u drugom stepenu u zemljama EU+ fokusirana je na reorganizaciju drugostepenih tela radi unapređenja specijalizacije, na suspendovanje povratka tokom žalbe i na privremene adaptacije pismenih i usmenih postupaka, kao i vremenskih rokova, usled ograničenja zbog pandemije COVID-19.



## 4.6 Predmeti u toku

S obzirom na to da je 2020. godine doneto više odluka nego što je podneto zahteva, broj nerešenih predmeta opao je u zemljama EU+. Otprilike 773.600 zahteva za azil čekalo je odluku krajem 2020. godine, što predstavlja smanjenje od 18% u odnosu na 2019. godinu. Bez obzira na to, nerešenih slučajeva i dalje je bilo više nego pre krize 2014. godine.



## 4.7 Prijem podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu

Godine 2020. nastavili su se trendovi identifikovani ranijih godina, a neke zemlje su pokrenule značajne reforme u okviru svojih sistema prijema, uključujući institucionalnu reorganizaciju i prilagođavanje kapaciteta prijema. Nastavljena je pojačana centralizacija i koordinacija početne faze prijema, a više zemalja pristupilo je uspostavljanju centara za dolazak, okupljajući sve zainteresovane strane u procesu azila i prijema na jednom mestu kako bi se olakšali početni koraci te procedure.

Pojava da priznati korisnici međunarodne zaštite ili bivši podnosioci zahteva ostaju u prihvatnim strukturama i nakon završetka postupka azila i dalje je prisutna u nekoliko država članica EU. Prethodnih godina fokus je bio na brzom uključivanju kandidata u obuku za zapošljavanje i procenu i razvoj veština. Iako se činilo da ovo ostaje glavno vodeće načelo za države članice, smanjenje broja usluga – uključujući obrazovanje i obuku – usled pandemije COVID-19 donelo je opasnost da ovi programi budu manje efektivni, uprkos naporima nacionalnih vlasti.

Čini se da su se tokom godine pojačale izvesne zabrinutosti koje su izrazili UNHCR i organizacije civilnog društva zbog uslova u prihvatnim objektima u određenim zemljama i situacijama, na primer u žarištima. Tragični događaji u kampu Morija na Lezbosu dali su novi zamah multilateralnoj saradnji radi poboljšanja uslova prijema.



## 4.8 Pritvor tokom postupka odobravanja azila

Godine 2020. brojne države EU+ izmenile su svoje zakonodavstvo o pritvoru u kontekstu masovnih dolazaka državljana trećih zemalja i postupaka povratka. Primećen je napor u nekim zemljama da politiku preusmere na alternative pritvoru, dok su u drugim takve alternative ostale ograničene. Glavni izazovi i dalje su pribegavanje pritvoru, uslovi u pritvoru i smeštanje maloletnika u pritvor, dok su alternative ostale ograničene. Tokom godine sudovi na evropskom i nacionalnom nivou aktivno su analizirali politike i prakse pritvora, tumačili zakon u praksi i postavljali standarde.



## 4.9 Pristup informacijama

Zemlje EU+ ojačale su i prilagodile svoju praksu kako bi obezbedile da podnosioci zahteva za azil imaju efikasan pristup informacijama i pravičan postupak. Napori su bili usmereni na korišćenje novih tehnologija, uspostavljanje alternativnih kanala za širenje informacija i na podizanje svesti putem alata za elektronsku komunikaciju, kao što su mrežne platforme i čvorišta, mobilne aplikacije i kanali društvenih medija. Mnoge zemlje su razvile namenske vruće linije i modernizovale postojeće veb stranice kako bi osigurale da informacije budu dostupne na mnogim jezicima. Informacije koje su dostupne obuhvataju aspekte postupka odobravanja azila, svakodnevni život u zemlji domaćinu, integraciju, povratak i novosti o merama vezanim za COVID-19.



## 4.10 Pravna pomoć i zastupanje

Da bi ublažile restriktivne mere uvedene zbog pandemije COVID-19 i nastavile da omogućuju pristup pravnoj pomoći, mnoge zemlje su organizovale informativne sastanke o pravnoj pomoći, bilo pojedinačno, u manjim grupama ili zamenom interakcije licem u lice telefonskim i video pozivima. Izvestan broj zemalja takođe je usvojio novo zakonodavstvo ili politike o pristupu pravnoj pomoći i zastupanju, a neke od njih su prvi put proširile pristup pravnoj pomoći i zastupanju u prvostepenim postupcima.

Postojeći projekti su prošireni i ojačana je saradnja sa drugim zainteresovanim stranama, dok su uvedene mere za poboljšanje kvaliteta usluga povećanjem honorara za advokate i unapređenjem kvalifikacionih zahteva. Ipak, organizacije civilnog društva tokom 2020. godine izrazile su zabrinutost zbog otežanog ili nedovoljnog pristupa pravnoj pomoći i zastupanju – delom zbog ograničenja uvedenih usled pandemije COVID-19 – na granici, u pritvorskim centrima i u prihvatnim objektima.



## 4.11 Usluge prevođenja



Fokus u 2020. godini bio je na povećanju standarda kvaliteta prevoda, na primer obukom prevodilaca, povećanjem nadzora i poboljšanjem mehanizama procene kvaliteta. U slučajevima kada su obezbeđene usluge prevodilaca, ugovorima su dodati novi zahtevi kako bi se obezbedio viši standard prevoda. Primećena je potreba za poboljšanjem prevodilačkih usluga na granicama, kao i manjak prevodilaca za određene jezike u nekim zemljama EU+.



## 4.12 Informacije o zemlji porekla

Godine 2020. zemlje EU+ nastavile su da ulažu napore u poboljšavanje opsega i kvaliteta informacija o zemljama porekla (COI). U nedostatku misija za utvrđivanje činjenica, države su se usredsredile na druge metode prikupljanja informacija, dok su neke jedinice COI iskoristile zatvorenost za dubinski rad, poboljšanje i ažuriranje dostupnih informacija i za pokrivanje šireg spektra tema.

Zemlje sa manjim administracijama za azil preduzele su korake ka uspostavljanju jedinica COI ili ka stvaranju metodologije za dodeljivanje određenih zemalja porekla službenicima koji ih redovno ažuriraju. Istraživanje i izveštavanje bili su fokusirani na ažuriranje informacija o zemljama za koje su COI već bile dostupne, uglavnom o čestim zemljama porekla podnosilaca zahteva za azil, kao što su Avganistan, Iran, Irak i Sirija, ali takođe su uloženi napor da se prikupe informacije o manje uobičajenim zemljama porekla, za koje COI nisu postojale u dovoljnoj meri ili uopšte, kao što su Kolumbija i Šri Lanka.



## 4.13 Bez državljanstva u kontekstu azila

Lica bez državljanstva i korisnici međunarodne zaštite su dve različite kategorije u međunarodnom pravu, ali lice može biti i korisnik međunarodne zaštite i apatrid. U kontekstu azila, apatridnost može uticati na proces odlučivanja o zahtevu za međunarodnu zaštitu i na proceduralne mere zaštite. Određeni broj zemalja EU+ preduzeo je korake ka rešavanju problema apatridstva 2020. godine, uključujući pristupanje relevantnim međunarodnim pravnim instrumentima, uspostavljanje namenskih postupaka utvrđivanja apatridstva, omogućavanje pristupa državljanstvu po rođenju, olakšavanje pristupa naturalizaciji, ubrzavanje procesa utvrđivanja apatridstva i ažuriranje smernica o procesuiranju prijave lica bez državljanstva.

Ipak, čini se da i dalje opstaju izazovi sa kojima se suočavaju lica bez državljanstva u različitim fazama postupka odobravanja azila, uključujući nedostatak svesti o pitanjima koja se odnose na apatridstvo u postupku odobravanja azila, odsustvo procesa utvrđivanja apatridstva u nekim zemljama EU+ i povećani rizik od proizvoljnog imigracionog pritvora lica bez državljanstva.



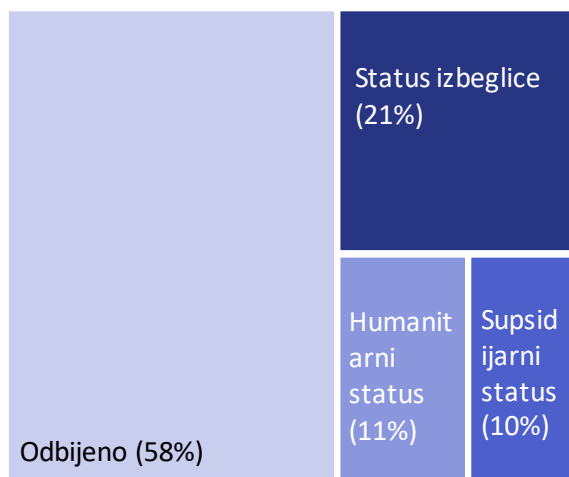
## 4.14 Sadržaj zaštite

Licima za koja je doneta pozitivna odluka dodeljuje se oblik zaštite u zemljama EU+ koji podrazumeva skup prava i obaveza i pristup brojnim uslugama. Pozitivna odluka je odluka kojom se dodeljuje izbeglički status, supsidijarna zaštita (i jedno i drugo regulisano je zakonom EU) ili humanitarna zaštita (dodeljena prema nacionalnom zakonu). Stopa priznavanja odnosi se na broj pozitivnih odluka kao procenat od ukupnog broja odluka po zahtevima za međunarodnu zaštitu.

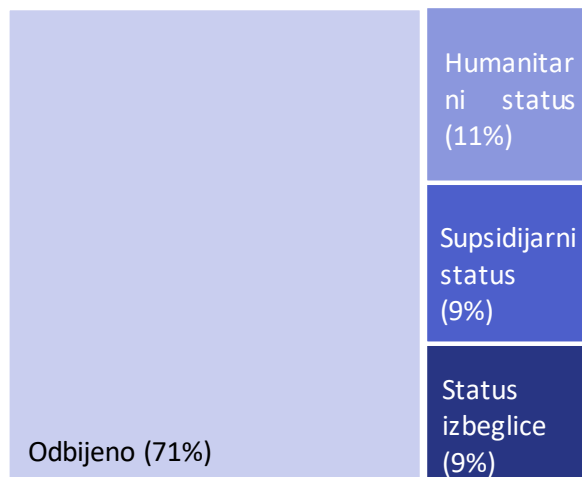
Godine 2020. stopa priznavanja EU+ za prvostepene odluke po zahtevima za azil iznosila je 42%: od 534.500 izdatih rešenja, 224.000 je bilo pozitivno i podnosilac zahteva je dobio neki oblik zaštite. Najviše pozitivnih prvostepenih odluka odnosilo se na odobravanje statusa izbeglice (113.000 ili polovina svih pozitivnih odluka). Supsidijarna zaštita dodeljena je u oko 52.000 slučajeva (23% svih pozitivnih odluka), dok je humanitarni status dodeljen u 59.000 slučajeva (27% svih pozitivnih odluka) (vidi Sliku 2).

## Slika 2: Ishod odluka o molbama za azil u prvom i drugom ili višem stepenu u zemljama EU+, 2020.

### A. Prvostepene odluke



### B. Odluke u drugom ili višem stepenu



Izvor: Evrostat [[miar\\_asyappctzm](#)] od 28. aprila 2021. godine

U drugom ili višem stepenu, 237.000 odluka donetih u zemljama EU+ uključivalo je 70.000 pozitivnih odluka, što je rezultiralo stopom priznavanja od 29%. Pozitivne odluke u drugim ili višim instancama najčešće su dodeljivale humanitarni status (26.000), dok su izbeglički status i supsidijarna zaštita činili nešto manje slučajeva (po 22.000).

Od obima i kvaliteta prava i usluga koje korisnici zaštite dobijaju zavise izgledi za njihovu efikasnu integraciju u nova društva. Neke zemlje su 2020. godine uvele mere za regulisanje položaja određenih grupa stranaca. Neke su pokrenule promene kako bi olakšale spajanje porodice korisnicima međunarodne zaštite i pružili objašnjenja o procesu kroz detaljnija uputstva, dok su sudovi i dalje aktivno oblikovali politike i prakse spajanja porodice. Istovremeno, trendovi iz prethodnih godina nastavili su ukazivati na povećanu upotrebu pregleda statusa i rigoroznije korišćenje osnova za prestanak i opoziv.

Izrada nacrti i pokretanje novog Akcionog plana EU za integraciju i inkluziju pružili su dalje smernice za strategije integracije na nacionalnom nivou. Zemlje EU+ nastavile su da ulažu napore da podrže korisnike kroz učenje jezika, pristup obrazovanju i stručnom osposobljavanju, mogućnosti zapošljavanja i socio-kulturnu orijentaciju, nedavnim prelaskom na personalizovanje planova integracije prilagođenih potrebama pojedinačnih korisnika. Poslednjih godina pojačani su naponi na proceni planova integracije kroz interdisciplinarna istraživanja kako bi se procenio efekat postojećih politika i pružile preporuke za budućnost. Godine 2020. zabrinutost su izazivali poremećaji u efikasnom pristupu obrazovanju za decu izbeglice, izazvani pandemijom COVID-19, pri čemu je niz zainteresovanih strana tražio brza rešenja kako bi se izbegle dugoročne posledice.

Stalno zabrinjava položaj osoba kojima je odobrena međunarodna zaštita u jednoj državi članici, ali su se potom preselile i ponovo zatražile azil u drugoj. Te pojave su sve važnije za neke države članice i istaknute su u političkim raspravama o predlozima reformi iz 2016. godine i o Paktu o migracijama i azilu.



## 4.15 Povratak bivših podnosilaca zahteva

---

Iako je stopa sprovedenih povratka državljana trećih zemalja ostala relativno niska u mnogim zemljama EU+, tokom 2020. godine usvojen je niz novih zakonodavnih i političkih inicijativa da bi se poboljšalo sprovođenje povratka i isplativost procesa povratka. Neke zemlje su uvele stroža pravila o obavezi saradnje, o identifikaciji osoba koje treba vratiti i o rokovima za najavu odlaska.

Zemlje su takođe promovisale dobrovoljni povratak i pomoć i radile su u većoj saradnji sa Fronteksom (Evropskom agencijom za graničnu i obalsku stražu). Mnoge aktivnosti odnosile su se na primenu povratka, uzimajući u obzir načelo *zabrane prisilnog vraćanja* i humanitarne aspekte, uključujući dostojanstveni povratak maloletnika bez pratnje.



## 4.16 Preseljenje i humanitarni prijem

---

Raseljavanje i humanitarni prijem igraju ključnu ulogu u ponudi legalnih i bezbednih puteva do zaštite za ljude u nevolji. Od uvođenja prvog Evropskog programa preseljenja u julu 2015. godine, taj proces je ostao u centru političke pažnje. Zbog ograničenja povezanih sa pandemijom COVID-19, broj izbeglica koje su se konačno preselile u zemlje EU+ tokom 2020. godine neizbežno je smanjen.

U skladu sa smernicama Evropske komisije o primeni relevantnih odredbi EU u oblasti azila, postupka povratka i preseljenja, zemlje EU+ su prilagodile svoje modalitete kako bi obezbedile, gde je to moguće, kontinuitet procesa preseljenja, na primer obrađivanjem hitnih slučajeva na osnovu dosijea i vođenjem intervjua na daljinu. Do kraja 2020. godine većina zemalja nije ispunila svoje nacionalne kvote i morale su da zatraže prenos u sledeću godinu, izražavajući posvećenost pružanju sigurnih načina dolaska za ostvarivanje zaštite.





## Fokus na ranjive podnosiocje zahteva za azil

Godine 2020. oko **14.200** zahteva za međunarodnu zaštitu podneli su **maloletnici bez pratnje** u zemljama EU+,



što čini **3%** ukupnog broja od **485.000** zahteva za azil 2020.

Skoro **9** od **10** maloletnika bez pratnje koji su podneli zahtev za međunarodnu zaštitu bili su dečaci.



Potrebno je više napora da se zaštite **žene i devojčice** u postupku azila od nasilja, trgovine ljudima i sakaćenja/odsecanja ženskih genitalnih organa (FGM/C).



**Četrdeset jedan posto (41%)** maloletnika bez pratnje potiče iz **Avganistana**.



Potrebne su zaštitne mere radi zaštite dece u postupku azila od pada u ruke **trgovaca ljudima**.

**LGBTI osobe** trpe kršenje ljudskih prava u mnogim delovima sveta. A mogu se bojati da otvoreno razgovaraju tokom postupka odobravanja azila.



Izvor: EASO

## 5. Deca i podnosioci zahteva sa posebnim potrebama

Azil kao pravna tekovina EU sadrži odredbe o identifikovanju i pružanju podrške podnosiocima zahteva kojima su potrebne posebne proceduralne garancije. Među ranjivim podnosiocima zahteva jednu od ključnih grupa čine maloletnici bez pratnje, lišeni nege odgovorne odrasle osobe, koji traže zaštitu. Novi Pakt o migracijama i azilu sadrži nekoliko odredbi kojima se stara da se najbolji interesi deteta uzimaju u obzir, na primer podsticanjem ponovnog ujedinjenja porodice i uspostavljanjem jačeg mehanizma solidarnosti za preseljenje dece bez pratnje i podnosilaca zahteva sa ranjivostima.

U 2020. godini maloletnici bez pratnje u zemljama EU+ podneli su oko 14.200 zahteva za međunarodnu zaštitu, što predstavlja 3% od ukupno 485.000 zahteva. U poređenju sa 2019. godinom, apsolutni broj maloletnika bez pratnje ostao je relativno stabilan (-3%). Međutim, s obzirom na veliko ukupno smanjenje zahteva za azil, ovo je rezultiralo povećanjem udela maloletnika bez pratnje od 2019. godine za jedan procentni poen.

Veliki udeo maloletnika bez pratnje dolazi iz Avganistana i čini 41% zahteva maloletnika u zemljama EU+ 2020. godine (porast za 11 procentnih poena u odnosu na 2019. godinu), zatim iz Sirije, sa 16% (rast od 6 procentnih poena). Kao i prethodnih godina, pretežna većina maloletnika bez pratnje koji su se prijavili za međunarodnu zaštitu u zemljama EU+ bila je muškog pola (skoro 9 od 10). Većina maloletnih podnosilaca zahteva bez pratnje spada u stariju starosnu grupu: oko dve trećine ima između 16 i 17 godina, a tek oko jedne desetine čine mlađi od 14 godina.

Ističući važnost rane identifikacije i upućivanja, izvestan broj zemalja EU+ ažurirao je svoje zakonodavstvo, politike i smernice 2020. godine, sprovodeći mere praćenja kvaliteta ili razvijajući nove procene ranjivosti za podnosiocima zahteva sa posebnim proceduralnim potrebama. Zakoni su takođe menjani radi ubrzanog imenovanja zakonskog staratelja za maloletnike bez pratnje, ali uprkos tim naporima često se prijavljuju kašnjenja u imenovanju staratelja. Sveukupno, ograničenja u efikasnoj i brznoj identifikaciji ranjivih podnosilaca zahteva, uključujući maloletnike, i dalje su predstavljala izazov u 2020. godini, povećavajući rizik od zadržavanja ili smeštanja u prihvatne objekte koji ne odgovaraju njihovim potrebama.

U oblasti prijema, vlasti u zemljama EU+ su uložile značajne napore da stvore specijalizovane objekte koji će ranjivim podnosiocima zahteva obezbediti bezbedno mesto gde se mogu zadovoljiti njihove posebne potrebe. Ipak, česti su izveštaji da nije uvek bilo moguće stvaranje fizički i psihološki bezbednog okruženja sa pristupom uslugama podrške, uključujući pristup obrazovanju za maloletnike.

I dalje su potrebni veći napori u zaštiti žena i devojčica u postupku azila od rizika, poput porodičnog nasilja ili sakaćenja/odsecanja ženskih genitalnih organa (FGM/C). Zemlje EU+ preduzele su nove inicijative za stvaranje sigurnih objekata za ovaj profil podnosilaca zahteva, a sudovi su se uključili u zaštitu žena i devojčica kojima je pretilo nasilje ukoliko se vrate u svoju zemlju.

Zajednička zabrinutost odnosi se na alarmantan porast trgovine maloletnicima, posebno migrantima bez dokumenata – deca čine skoro četvrtinu ukupnog broja žrtava. Taj rizik je neizbežan za žene i decu migrante, ne samo na opasnim putnim pravcima, već i kada stignu u Evropu. Deca mogu nestati iz prihvatnih centara i postati žrtve trgovine ljudima.

Lezbijke, homoseksualci, biseksualne, transrodne i međupolne (LGBTI) osobe trpe kršenja ljudskih prava i suočavaju se sa pretnjama u mnogim delovima sveta. Ovom profilu podnosilaca treba pristupiti pažljivo, jer se oni mogu plašiti da razgovaraju tokom postupka odobravanja azila o svojoj seksualnoj orijentaciji, rodnom identitetu i izražavanju i polnim karakteristikama (SOGIESC). Aktivnosti u 2020. godini bile su usredsređene na pružanje informacija i određivanje bezbedne zemlje za podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama vezanim za rod.



## Sistem azila i prihvata u Evropi: Put napred

Uprkos smanjenoj pokretljivosti 2020. godine zbog pandemije COVID-19, dokazi govore o trajnim migracionim tokovima.



Digitalizacija može povećati efikasnost i dostupnost u postupku odobravanja azila.



Evropski i nacionalni sudovi imaju ključnu ulogu u tumačenju pravne tekovine azila EU i davanju smernica za njegovu praktičnu primenu.



Programi preseljenja i komplementarni načini dolaska presudni su za obezbeđivanje predvidljivog, sigurnog i legalnog pristupa bezbednosti sa rastućim migracionim tokovima.



Održivi okviri zahtevaju poboljšane uslove prijema, blagovremeno pružanje zdravstvene zaštite i obrazovanja, napore na integraciji i dostojanstvene procese povratka državljana trećih zemalja kojima nije potrebna zaštita.



Dalja ulaganja potrebna su za prelazak sa pukog reagovanja na pronalaženje dugoročnih rešenja.



Smernice i doprinosi EASO sve su potrebni za razvoj koordinisanog evropskog sistema.



Novi Pakt o migracijama i azilu predlaže sveobuhvatan okvir za pružanje rešenja zaštite na siguran i predvidljiv način, zadovoljavajući različite potrebe.



Osnovna ljudska prava i vrednosti EU moraju poslužiti kao kompas za put napred.



Izvor: EASO

## Zaključne napomene: Put napred



Ovo je 10. izdanje *Izveštaja o azilu* u kojem EASO dokumentuje i analizira stalan napredak koji su zemlje EU+ postigle u standardizaciji i modernizaciji svog sistema azila i prijema. Koristeći kombinaciju privremenih brzih rešenja i politika okrenutih budućnosti, zemlje EU+ upravljaju složenim migracionim tokovima rešavajući probleme u hodu. Zapravo, globalna vanredna zdravstvena situacija tokom pandemije COVID-19 stavila je na probu postojeće sisteme azila i prihvata, a aktivnosti predstavljene u ovom izveštaju pokazale su otpornost i fleksibilnost tih sistema, što im omogućava kontinuitet poslovanja čak i u neočekivanim okolnostima. Takođe je jasno da i dalje postoji jaka potreba za međunarodnom zaštitom, te su nužna rešenja koja nude dugoročnu održivost.

Da bi se iskoristio dosadašnji napredak, potrebna su dalja ulaganja u prelazak sa privremenih aranžmana na zajednički dogovoren, sveobuhvatan zakonodavni i politički okvir. U tom cilju, kontinuirana i pojačana saradnja između različitih zainteresovanih strana od najveće je važnosti za korišćenje stručnosti i uporednih prednosti kojima svaka strana može doprineti razvoju zajedničkih rešenja. Tokom ovog procesa konsolidacije, osnovna ljudska prava i vrednosti EU moraju poslužiti kao kompas za put napred.



### Uprkos smanjenoj pokretljivosti 2020. godine zbog pandemije COVID-19, dokazi govore o trajnim migracionim tokovima.

Pandemija COVID-19 imala je dubok i složen uticaj, kako na funkcionisanje sistema azila i prihvata u zemljama EU+, tako i na broj ljudi koji su u Evropu stigli tražeći međunarodnu zaštitu. Broj zahteva za azil podnetih u zemljama EU+ 2020. dramatično je opao za jednu trećinu u poređenju sa 2019. godinom, a putna ograničenja i zatvaranja onemogućavala su putovanje mnogima. Ali ako se fokusiramo na broj prijama podnetih u januaru i februaru 2020. pre uvođenja mera povezanih sa COVID-19, zabeleženo je povećanje od više od 10% u poređenju sa istim mesecima 2019. godine, što nagoveštava pojačan trend dolazaka, da nije izbila pandemija.

Pošto epicentri sukoba, sistematskog kršenja ljudskih prava, političke nestabilnosti i ekonomskih teškoća nastavljaju da izazivaju velika raseljavanja širom sveta, čini se da će se migracioni tokovi u Evropu nastaviti stalnim ili sve jačim tempom. Iako se činilo da je pandemija 2020. godine faktor koji inhibira mobilnost, ovaj trend će se verovatno promeniti u budućnosti. Ako uzmemo u obzir kapacitet različitih zemalja za rešavanje i prevazilaženje ekonomskih i socijalnih efekata pandemije, oporavak nakon zaraze COVID-19 može biti neujednačen, može pojačati već postojeće uzroke raseljenja i pogoršati neravnotežu između zemalja u razvoju i razvijenijih zemalja. Ovo takođe može podstaći mobilnost iz onih prvih u ove druge. U tom kontekstu, osnovna pitanja u vezi sa spoljnim granicama EU ostaće važan deo javne rasprave, posebno u vezi sa efikasnim pristupom teritoriji i proceduri odobravanja azila, što dalje naglašava potrebu prelaska na novi, opšteprihvaćeni okvir za akcije potrage i spasavanja, iskrćavanja, preseljenja i sveukupno pravične podele odgovornosti.

Uloga programa preseljenja u pružanju predvidljivog, bezbednog i legalnog pristupa bezbednosti biće presudna u uslovima rastućih migracionih tokova. Pandemija COVID-19 poremetila je procese preseljenja 2020. godine, što je dodatno naglasilo važnost zaštite ljudi od dugih i opasnih putovanja ka bezbednosti. Povećani naglasak na preseljenja i komplementarne načine dolaska u novom Paktu o migracijama i azilu snažan je pokazatelj posvećenosti pružanju rešenja za zaštitu na siguran i predvidljiv način.



## Novi Pakt o migracijama i azilu ima za cilj da zadovolji različite potrebe.

Pakt Evropske komisije o migraciji i azilu predložen je u septembru 2020. godine kao novi početak jačanja solidarnosti, usklađenog suočavanja sa migracionim izazovima i izgradnje poverenja u sistem azila EU putem bržih i efikasnijih postupaka. Dvanaestomesečne konsultacije sa različitim državnim i nedržavnim akterima pre dovršavanja predloženog novog pakta predstavljale su pozitivan korak u razmatranju različitih perspektiva u izgradnji inkluzivne i sveobuhvatne arhitekture migracija i azila za Evropu. Pregovori o zakonskim predlozima uključenim u novi pakt zauzeće centralno mesto u predstojećim aktivnostima u oblasti migracija i azila.

Priznajući značajan napredak koji je već postignut, niz tačaka u kojima ima neslaganja tek treba rešiti. Za postizanje napretka potrebni su politička volja, nadahnuo kreiranje politike i fleksibilnost. Iako još uvek nisu na snazi kao zakonski akti, uputstva predviđena novim paktom već mogu uticati na promene politike u nekim zemljama radi usklađivanja njihove prakse sa onim što se predlaže i podsticanja praktične saradnje među zemljama po pitanjima od suštinskog interesa, što je trend koji je takođe primećen nakon iznošenja predloga reforme CEAS 2016.



## S pažnjom upravljenom na održive sisteme: Prelazak sa pukog reagovanja na pronalaženje dugoročnih rešenja.

Nadovezujući se na prošla iskustva, zemlje EU+ nastavile su da prilagođavaju svoje zakone, politike, prakse i ukupne organizacione aranžmane kako bi bolje upravljale prilivima podnosilaca zahteva za azil, kako bi optimizovale tokove rada, povećale efikasnost i delotvornost i obezbedile dostojanstven proces zaštite. Opšti trend u mnogim zemljama EU+ je povećana centralizacija i koordinacija početne faze azila i prijema uspostavljanjem dolaznih centara u kojima su na jednom mestu okupljene sve zainteresovane strane u procesu odobravanja azila. Cilj je prikupiti što više informacija u ranoj fazi postupka kako bi se poboljšalo efikasno donošenje odluka – pristup koji je, čini se, takođe važan u novom paktu. Sposobnost brzog utvrđivanja kome je zaštita potrebna, a kome ne, povećaće integritet sistema azila. O tome će trajati rasprave oko postojanja mehanizama koji garantuju poštovanje osnovnih prava i, što je najvažnije, načela *zabrane proterivanja ili vraćanja*.

Izmenjeni su i prihvatni sistemi, posebno radi pružanja prilagođenih usluga podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama. Uprkos tim naporima, ovo područje nije lišeno izazova, jer su prihvatni prostori ponekad prenatrpani, uslovi nisu najbolji, a pristup uslugama poput obrazovanja i zdravstvene zaštite je spor ili nedovoljan. Na primer, dostupni podaci pokazuju da su u 2020. godini deca činila oko 30% podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu u Evropi, od njih mnoga školskog uzrasta. Ova deca često nemaju dosledan i efikasan pristup obrazovanju. Čak i za onu decu koja mogu biti vraćena nakon negativne odluke, ponuda obrazovanja u fazi prijema predstavlja vrednost sama po sebi i olakšava njihov rast na kognitivnom i socijalnom nivou. Za one koji ostaju, nedostatak efikasnog pristupa obrazovanju može dugoročno imati štetne efekte na njihov lični razvoj i na njihove izgleda za integraciju. Neposredni fokus na integraciju korisnika međunarodne zaštite pruža višestruke prednosti za dugoročnu održivost: njihovo opremanje veštinama potrebnim za napredovanje u društvu domaćinu, ne samo što će ubrzati njihov pozitivan doprinos u svojstvu organskih članova novih društava, nego će i poboljšati ukupnu socijalnu koheziju.

Priznajući funkciju privremenih rešenja u zadovoljavanju neposrednih potreba, prelazak na dugoročne, održive okvire zahtevaće poboljšanja kako bi se obezbedili kvalitetni uslovi za prijem, pravovremeno pružanje zdravstvene zaštite i obrazovanja, fokus na integraciju korisnika i dostojanstveni procesi povratka državljana trećih zemalja kojima nije potrebna zaštita. U ovom prelaznom procesu, koncepti osnovnih ljudskih prava i načela EU mogu pružiti neophodne smernice i usmeriti razvoj i funkcionisanje takvih dugoročnih rešenja.



## Pravična efikasnost i efikasna pravičnost: Sudovi ispituju nove prakse u skladu sa *pravnom tekovinom* EU o azilu.

Pravosudne institucije na nivou EU i na nacionalnom nivou nastavile su da potvrđuju svoju ulogu u tumačenju *pravni tekovina* EU o azilu i vođenju njihove praktične primene. Ova uloga je naglašena 2020. godine kada su sudovi pozvani da procene nove prakse i mere koje su nacionalne vlasti, u novoj realnosti vođene izazovima bez presedana, uvele kada su bili potrebni brzi i efikasni odgovori. Nacionalni sudovi su se uključili da procene uticaj mera bezbednosti uzrokovanih pandemijom COVID-19 na prava podnositelaca zahteva za azil i na komplikovane detalje transfera u skladu sa Dablinskom uredbom i s tim povezane rokove. Takođe, Sud Evropske unije kao pravosudni organ EU doneo je niz važnih presuda, posebno povezanih sa efikasnim pristupom postupku odobravanja azila.

Jasno je da će pravosudni organi i dalje igrati važnu ulogu u obezbeđivanju ispravnog tumačenja i primene *pravne tekovine* evropskog azila, čak i više od toga jer predlozi Evropske komisije tek treba da se prebace u dogovoreni zakonodavni i politički okvir, i s obzirom na znatan broj predmeta koji su još na drugostepenom razmatranju.



## Digitalizacija kao katalizator efikasnosti i dostupnosti

Zemlje EU+ preduzele su važne korake ka uvođenju tehnoloških inovacija kako bi pospešile automatizaciju u postupcima odobravanja azila. Pandemija COVID-19 pružila je novi podsticaj zemljama EU+ da pojačaju digitalizaciju procesa jer im je bilo potrebno da prilagode svoje modalitete rada kako bi ublažile rizike od vanredne zdravstvene situacije. Mnoga od ovih rešenja će verovatno biti trajno zadržana radi povećanja efikasnosti sistema azila i prihvata, dok će druga možda biti alatke koje će zemlje EU+ ponovo upotrebiti ako budu suočene sa sličnim izazovima u budućnosti. Kako rad na digitalizaciji napreduje, pažnju treba obraćati na pitanja privatnosti podataka, obezbeđivanja jednakog pristupa digitalnim uslugama i jačanju poverenja u nova tehnička rešenja među podnositelcima zahteva i korisnicima zaštite kako bi se podstakla njihova upotreba.



## Koordinisani evropski odgovor čiji je EASO nerazdvojni deo

Kompleksna priroda azila, koja je takođe blisko povezana sa spajanjem porodice i povratkom, zahteva sveobuhvatna rešenja. U predstojećim godinama, koordinisano delovanje i povezivanje stručnosti različitih zainteresovanih strana biće ključni u razvoju uravnoteženog pristupa, gde će ključno pitanje biti kako – a ne da li – svi učesnici daju doprinos. Standardizacija i praktična primena funkcionalnog evropskog sistema azila zahtevaće široku političku volju i zajedničku viziju; usklađene i pravične odgovore na migracioni pritisak na određene zemlje, uz poštovanje osnovnih prava osoba koje traže zaštitu; pojačanu saradnju sa zemljama porekla i tranzita; i kontinuirane napore na rešavanju osnovnih uzroka ilegalne migracije.

U deset godina od svog osnivanja, EASO je aktivno sarađivao sa Evropskom komisijom, državama članicama, evropskim agencijama, civilnim društvom i međunarodnim organizacijama da bi podržao

primenu CEAS-a na holistički način: pružanjem operativne pomoći državama članicama koje su pod velikim pritiskom; nuđenjem obuke i visokokvalitetnih praktičnih alata službenicima za azil; doprinoseći implementaciji spoljne dimenzije CEAS-a i stvaranjem pouzdanih analitičkih rezultata kao osnova za donošenje odluka. Tokom ovih godina, EASO je prikupio bogato i jedinstveno iskustvo, razvio inovativne metodologije rada, stvorio jaka partnerstva i aktivno učestvovao u unapređivanju politika i praksi orijentisanih na zaštitu.

U globalnom migracionom okruženju koji se neprekidno menja, smernice i doprinosi EASO-a su sve potrebiji. Budući da predstavlja stručni centar za pitanja azila, očekuje se rast radnog programa EASO-a, posebno pred izrastanje u Agenciju za azil Evropske unije.



ISBN 978-92-9465-076-4