

# Izveštaj o azilu 2022

## Rezime





© Agencija Evropske unije za azil (EUAA, European Union Agency for Asylum), 2022.

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: iStock/Kostas7, <https://www.istockphoto.com/photo/back-of-four-afghanistan-girls-gm621830128-108691295>

Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2022.

PDF ISBN 978-92-9400-171-9 doi: 10.2847/475060 BZ-AH-22-001-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 2022.**

## **Godišnji izveštaj o stanju azila u Evropskoj uniji**

### **REZIME**



## Predgovor

Politički događaji u 2021. i početkom 2022. godine imali su direktan uticaj na potrebe međunarodne zaštite, time što su izazvali talase raseljavanja prema zemljama EU+. Dolazak talibana na vlast u Avganistanu i ruska invazija na Ukrajinu stvorili su nove potrebe za zaštitom i doprineli porastu broja podnosilaca zahteva za azil u Evropi. Pored toga, situacija posle pandemije COVID-19 sa porastom broja tražilaca azila donela je nove izazove koji su zahtevali dinamična rešenja za održavanje integriteta jedinog multinacionalnog sistema azila u svetu – Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS, Common European Asylum System). Ti događaji nedvosmisleno pokazuju koliko brzo se mogu promeniti obrasci u oblastima migracija i azila.

U tom kontekstu, [Izveštaj o azilu 2022.](#) naglašava kako su pripremljenost i fleksibilnost nacionalnih sistema za azil i prihvat testirani kako bi nastavili da pružaju zaštitu onima kojima je potrebna. Mnoge administracije su se suočile sa ogromnim pritiskom usled velikog porasta broja dolazaka, manevrišući u okvirima tekućih ograničenja zbog pandemije COVID-19. Ovaj izveštaj pokazuje gde postoji konvergencija u primeni CEAS-a, ali prikazuje i razlike koje još postoje, kao i mogućnosti za dalja poboljšanja.



Sistem azil može jačati samo uz napredak u usvajanju pravnih instrumenata Pakta Evropske komisije o migraciji i azilu. Pored toga, sa pojačanim mandatom od januara 2022, Agencija Evropske unije za azil (EUAA) igra ključnu ulogu u daljem prilagođavanju CEAS-a i aktivnoj podršci državama članicama. Ali važno je čuti i one koji se azilom svakodnevno praktično bave. Upravo u toj oblasti Izveštaj o azilu služi kao vredan resurs koji citira preko 1.500 pouzdanih izvora, uključujući državne organe, međunarodne organizacije, univerzitetske organizacije i organizacije civilnog društva, i pruža najsveobuhvatniji, ažuran pregled situacije u oblasti azila u Evropi.

Kao stručni centar za azil u Evropi i od svog osnivanja pre 11 godina, Agencija je ujedinila zemlje EU+ u razmeni informacija i najboljih praksi, poboljšanju kvaliteta i usaglašavanju praksi. Sigurno je da će potražnja za podrškom Agencije rasti i spremni smo da nastavimo saradnju sa našim partnerima i ispunimo svoj pojačani mandat u godinama koje dolaze.

Nina Gregori  
Izvršni direktor  
Agencija Evropske unije za azil



# Sadržaj

Predgovor.....	5
Sadržaj.....	6
Uvod.....	7
1. Globalna dešavanja u oblasti azila.....	7
2. Glavni događaji u oblasti azila u Evropskoj uniji .....	8
3. Promena iz EASO u EUAA.....	11
4. Funkcionisanje Zajedničkog evropskog sistema azila .....	12
U fokusu 1: Digitalizacija sistema azila i prihvata 2021. ....	12
U fokusu 2: Uticaj tekuće pandemije COVID-19 na sisteme azila i prihvata.....	12
U fokusu 3: Odgovori zemalja EU+ na nove potrebe zaštite avganistanskih državljana .....	13
4.1. Pristup postupku azila.....	13
4.2. Dablinska procedura.....	14
4.3. Posebne procedure za procenu potreba za zaštitom .....	15
4.4. Obrada zahteva za azil u prvom stepenu.....	16
4.5. Obrada zahteva za azil u drugoj ili višoj instanci.....	18
4.6. Slučajevi na čekanju.....	18
4.7. Prijem podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu .....	18
4.8. Pritvor tokom postupka azila .....	20
4.10. Pravna pomoć i zastupanje .....	21
4.11. Usluge prevođenja.....	21
4.12. Informacije o zemlji porekla (COI).....	21
4.13. Apatridstvo u kontekstu azila .....	22
4.14. Sadržaj zaštite .....	22
4.15. Povratak bivših podnosilaca zahteva.....	23
4.16. Preseljenje i humanitarni prijem .....	24
5. Deca i osobe sa posebnim potrebama u postupku azila .....	24
Završne napomene .....	26





## Uvod

Kao glavni izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Evropi, godišnji Izveštaj o azilu Agencije Evropske unije za azil (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). Odabrana sudska praksa je predstavljena 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 2021.

Pritisak na spoljne granice EU se pojačao 2021, kada se broj dolazaka vratio na nivoe pre pandemije, čak i usred svih mera koje su na snazi protiv zaraze COVID-19. Političke okolnosti su podstakle veliki skok broja dolazaka iz Avganistana, Belorusije i, početkom 2022, Ukrajine. Kao odgovor na to, zemlje EU+ su se brzo prilagodile talasima dolazaka tako što su olakšale proces smeštaja tokom zahteva za azil, preuredile mesta za prihvatanje i organizovale centre za dolazak za različite korake postupka za azil.

## 1. Globalna dešavanja u oblasti azila



Događaji 2021. i početkom 2022. pokrenuli su raseljavanje miliona ljudi, uvećavajući postojeće potrebe za raznim vidovima zaštite širom sveta. Dolazak talibana na vlast u Avganistanu podstakao je nove cikluse raseljavanja unutar zemlje i preko granica, u regionu gde je raseljavanje već bilo uobičajena pojava.

Ruska invazija na Ukrajinu primorala je milione ljudi da napuste domove i potraže utočište u susednim zemljama. Ljudi su nastavili da beže iz postojećih žarišta raseljavanja u Demokratskoj Republici Kongo, Etiopiji, Mozambiku, Mjanmaru, Južnom Sudanu, Siriji, regionu Sahel, Venecueli i Jemenu.

Prema procenama Visokog komesarijata Ujedinjenih nacija za izbeglice (UNHCR), u junu 2021. bilo je više od 84 miliona prisilno raseljenih ljudi širom sveta. U taj broj spada 26,6 miliona izbeglica pod mandatom UNHCR-a, 4,4 miliona tražilaca azila, 48 miliona interno raseljenih lica i 3,9 miliona Venecuelanaca raseljenih u inostranstvu.

U godini kada je obeležena 70. godišnjica Konvencije o statusu izbeglica iz 1951. kao osnovne komponente zakona o ljudskim pravima, međunarodna zajednica je nastavila da ulaže napore na globalnom i regionalnom nivou sa ciljem razvijanja rešenja za ljude kojima je potrebna zaštita širom sveta. Ključna inicijativa zasnovana na saradnji više zainteresovanih strana je Globalni dogovor o izbeglicama, koji ima za cilj da pruži održiva rešenja za situaciju izbeglica. Unutar ovog okvira, u 2021. nastavljen je rad: i) na ublažavanju pritiska na zemlje domaćine; ii) na jačanju samostalnosti izbeglica; iii) na proširivanju rešenja u trećim zemljama i iv) na poboljšavanju uslova u zemljama porekla za bezbedan i dostojanstven povratak podnosilaca zahteva kojima je uskraćena zaštita.



Razgovori o međunarodnoj zaštiti i rad na njenom unapređivanju dalje se razvijaju kako bi se prilagodili novim potrebama i hitnim temama od značaja. Ključna pitanja koja su ostala u centru pažnje u oblasti azila 2021. su:

- prelazak sa mera uvedenih kao reakcija na pandemiju COVID-19 na održive metode rada koje uključuju nove prakse i digitalne transformacije,
- jačanje napora za održiva rešenja za ljude kojima je potrebna zaštita,
- priznavanje pune veličine raseljavanja izazvanog klimom i razvijanje efikasnih odgovora na rastuću klimatsku vanrednu situaciju,
- dalje uključivanje rodni dimenzija u razumevanje potreba za zaštitom i pružanje rešenja za zaštitu i
- uzimanje u obzir pitanja apatridstva u kontekstu azila i interakcije između apatridstva i potreba za zaštitom.

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



U 2021. ostvaren je napredak i preduzeti su važni koraci na tehničkom i političkom nivou ka implementaciji Pakta o migraciji i azilu, dok dalji politički dogovor o nekim ključnim elementima pakta tek treba postići. Važna prekretnica bila je Uredba (EU) 2021/2303, koja je stupila na snagu u januaru 2022, a kojom je osnovana Agencija Evropske unije za azil (EUAA), koja je zamenila Evropsku kancelariju za podršku azilu (EASO) sa proširenim i pojačanim mandatom.

U očekivanju daljeg zakonodavnog napretka u vezi sa predloženom Direktivom o povratku, Evropska komisija je u aprilu 2021. usvojila prvu Strategiju EU o dobrovoljnom povratku i reintegraciji, promovišući ta rešenja kao integralne komponente zajedničkog sistema EU za povratak državljana trećih zemalja.

Napredak je postignut 2021. i u drugim oblastima azila. U junu 2021. Evropska komisija je predstavila Šengensku strategiju, dok su nastavljeni naponi za uspostavljanje interoperabilnosti velikih IT sistema u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. Pošto je integracija suštinski element efikasnog sistema upravljanja migracijama, sprovođenje Akcionog plana za integraciju i inkluziju počelo je 2021.

Predstavljajući [Zajedničku deklaraciju o zakonodavnim prioritetima za 2021. i Zajedničke zaključke o ciljevima i prioritetima politike za period 2020-2024](#), u decembru 2020. Savet EU, Evropska komisija i Evropski parlament objavili su rešenost da postignu sporazum o Paktu o migraciji i azilu, da osiguraju sveobuhvatno rešavanja problema migracije i da obezbede delotvornu kontrolu spoljnih granica.







U 2021. povećan je pritisak na spoljne granice EU, budući da je broj dolazaka prevazišao nivoe pre pandemije. Broj otkrivenih ilegalnih prelazaka granice u 2021. bio je malo ispod 200.000, što je najveći broj od 2017. Međutim, na osnovu izveštaja agencije Fronteks, primećene su fluktuacije broja prelazaka na različitim migracionim rutama, jer je na nekim primećen značajan porast, dok su na drugim tokovi ostali relativno stabilni u poređenju sa 2020.

Kao rezultat unutrašnjeg političkog preokreta u Belorusiji i toga što je beloruski režim organizovao državno sponzorirano krijumčarenje migranata, broj otkrivenih migranata na istočnim kopnenim granicama porastao je više od deset puta. Neregularni prelasci granice iz Belorusije predstavljali su značajan pritisak na države članice na prvoj liniji, pri čemu je EU brzo pružila kombinaciju finansijske, operativne i diplomatske podrške za rešavanje krize, uključujući brzu graničnu intervenciju Fronteksa i pružanje operativne podrške EUAA.

U novembru 2021, Evropska komisija i Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku dali su pregled akcija preduzetih kao odgovor na situaciju na istočnim granicama. Oni su govorili o tome kako se trenutni okvir za migracije može prilagoditi kako bi se obezbedila trajnija oruđa za rešavanje pokušaja destabilizacije EU kroz državno sponzorisanu instrumentalizaciju migranata i izbeglica, uz obezbeđivanje pristupa teritoriji, adekvatnih uslova prijema i nepristrasnog ocenjivanja zahteva za azil. Ova oruđa sačinjava kombinacija akcija, kako izvan EU, tako i unutar EU i na granicama.

Osim podrške državama članicama na istočnim granicama, EU je nastavila da pomaže drugim državama članicama na prvoj liniji tako što omogućava i koordinira dobrovoljna preseljenja u druge države članice i pruža finansijsku i operativnu podršku za prihvatne kapacitete, uslove života i medicinsku negu za izbeglice i migrante, kao i za ubrzanje postupka azila, povećanje broja povratka i poboljšanje zaštite granica.

Nakon ruske invazije na Ukrajinu u februaru 2022, milioni raseljenih lica potražili su utočište u EU preko Mađarske, Poljske, Rumunije i Slovačke. Ove zemlje su izuzetno brzo reagovala otvaranjem granica i dozvoljavanjem ulaska na svoju teritoriju. Odražavajući rešenost EU da pokaže punu solidarnost sa Ukrajinom, Savet za pravosuđe i unutrašnje poslove je 4. marta 2022. godine postupio na predlog Evropske komisije i jednoglasno usvojio implementacionu odluku o uvođenju privremenog zaštitnog mehanizma u odgovor na priliv raseljenih lica. Tom odlukom je predviđena i izrada Platforme solidarnosti, pod koordinacijom Evropske komisije, u okviru koje će države članice razmenjivati informacije o prihvatnim kapacitetima i broju lica koja uživaju privremenu zaštitu na njihovoj teritoriji. EUAA je aktivno radila 2022. kako bi olakšala razmenu informacija o registracijama za privremenu zaštitu među zemljama EU+.

Mreža EU za spremno dočekivanje migracija i upravljanje krizama pokrenula je administrativnu saradnju među državama članicama, dok je Mehanizam civilne zaštite Unije aktiviran kako bi se pobrinuo za potrebe raseljenih lica iz Ukrajine i obezbedio sufinansiranje za pružanje takve pomoći. Agencije EU, uključujući Fronteks, EUAA i Europol, brzo su pružile operativnu podršku državama članicama koje su zatražile pomoć. Mnogi faktori u odgovoru EU pokazali su se kao najbolje prakse koje bi trebalo primeniti u svakoj budućoj krizi.

Tokom 2021, EU je nastavila sveobuhvatna i obostrano korisna partnerstva. Aktivnosti u okviru spoljne dimenzije politike EU o migracijama i azilu odnosile su se na osnovne uzroke neregularnih migracija, na borbu protiv krijumčarskih mreža, na saradnju sa trećim zemljama u pogledu povratka i readmisije, na rad sa partnerskim zemljama u oblasti upravljanja granicama i na pružanje podrške rešenjima za zaštitu u drugim delovima sveta.





Pored toga, veliki fokus je stavljen na obnovljene potrebe za zaštitom avganistanskih državljana nakon dolaska talibana na vlast. Pošto je Avganistan prioritet za EU i najveći korisnik razvojne pomoći EU od 2002, EU je nastojala da obezbedi jedinstven odgovor na krizu. U avgustu 2021, ministri unutrašnjih poslova EU, zajedno sa predstavnicima Evropske komisije, Evropske službe za spoljne poslove, Fronteksa, Evropola, EUAA i Koordinatora EU za borbu protiv terorizma, usvojili su zajedničku izjavu u kojoj su istakli da je prioritet predstavljala evakuacija građana EU i, u meri u kojoj je to bilo moguće, avganistanskih državljana koji su sarađivali sa EU i njenim državama članicama, kao i njihovih porodica.

Paket podrške Avganistanu vredan 1 milijardu evra najavljen je u oktobru 2021, u kombinaciji sa isporukom ciljane humanitarne pomoći za osnovne potrebe avganistanskog naroda, koja je kanalisana međunarodnim organizacijama na terenu i susednim zemljama. EU predsedava Osnovnom grupom [Strategije rešenja za platformu podrške avganistanskim izbeglicama](#), jačajući međunarodni odgovor na situaciju u Avganistanu i stimulišući političke, finansijske i materijalne obaveze.

EU je uspostavila namenski mehanizam za podršku evakuaciji više od 17.500 ljudi iz Kabula, uključujući oko 4.100 državljana EU i 13.400 državljana Avganistanaca. Sve države članice EU evakuisale su ukupno 22.000 Avganistanaca.

Ispunjavajući zadatak obezbeđivanja usaglašenog tumačenja i primene prava EU, Sud pravde Evropske unije (CJEU) je doneo više od 20 presuda i naloga. Pozvan je da tumači različite odredbe CEAS-a, koje pokrivaju teme koje se odnose na:

- efikasan pristup postupku azila,
- Dablinsku proceduru,
- naknadne prijave,
- tumačenje koncepta državne zaštite,
- procenu zaštite koju pruža Agencija Ujedinjenih nacija za pomoć palestinskim izbeglicama na Bliskom istoku (UNRWA),
- tumačenje pojma neselektivnog nasilja u cilju pružanja supsidijarne zaštite,
- korišćenje pritvora,
- produženje statusa zaštite kao izvedenog prava (na osnovu statusa zaštite drugog korisnika),
- princip jednakog tretmana i
- povratak odbijenih podnosilaca zahteva za azil.



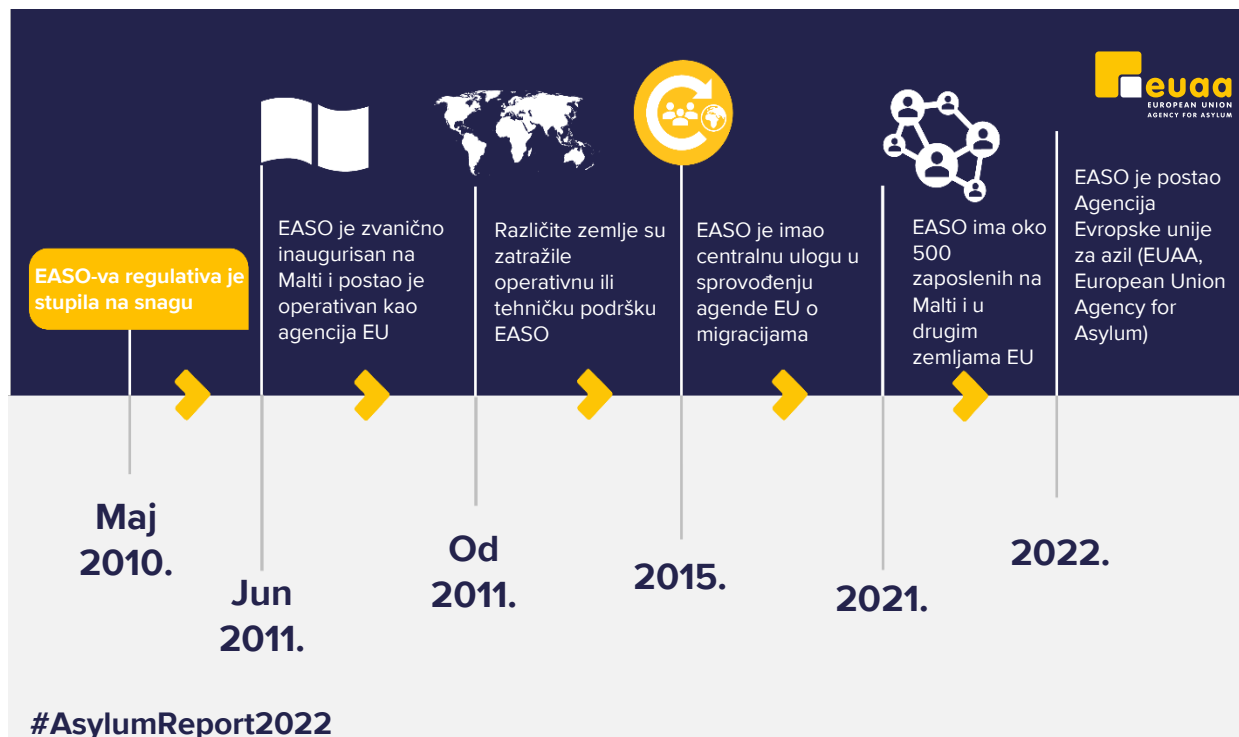
### 3. Promena iz EASO u EUAA



Posle 10 godina rada, EASO je transformisan u EUAA [Uredbom \(EU\) 2021/2303 o uspostavljanju Agencije Evropske unije za azil](#), koja je stupila na snagu 19. januara 2022. Agencija sada može ponuditi veću operativnu i tehničku podršku povećanju efikasnosti sistema azila; može poboljšati i ubrzati pružanje pomoći na zahtev država članica; može dalje razvijati operativne standarde, indikatore i praktične smernice radi obezbeđivanja informacija potrebnih za uspostavljanje ujednačenog, visokokvalitetnog odlučivanja u slučajevima azila; može ponuditi bolje praćenje i izveštavanje o funkcionisanju nacionalnih sistema azila i prihvata; može doprineti izgradnji kapaciteta u zemljama van EU i može pomoći zemljama EU+ ponudom rasporeda preseljenja.

Ključna oblast rada EUAA je pružanje operativne i tehničke pomoći državama članicama koje trpe nesrazmeran pritisak na svoj sistem azila i prihvata. Od maja 2022, 10 država članica dobija direktnu podršku od Agencije kroz godišnje ili višegodišnje planove: Belgija, Kipar, Češka, Grčka, Italija, Letonija, Litvanija, Malta, Rumunija i Španija. Operativna podrška nacionalnim sistemima azila i prihvata u 2021. obuhvatila je niz akcija koje su bile prilagođene specifičnom kontekstu i potrebama svake zemlje, uključujući podršku za povećanje kapaciteta i kvaliteta uslova prijema, za registraciju i procesuiranje zahteva u prvom i drugom stepenu, podršku za preseljenja i za podizanje kvaliteta i standardizaciju Dablinske procedure.

Međusektorska spoljna naknadna evaluacija sprovedena je početkom 2022. radi procene implementacije operativne podrške Agencije u cilju pružanja informacija potrebnih za donošenje odluka i poboljšanja ukupnog okvira operativne podrške. U celini, zaključak spoljne evaluacije glasi da je operativna podrška Agencije tokom 2021. bila veoma relevantna za potrebe država članica i da se fleksibilno prilagođavala brzim promenama u okruženju.





## 4. Funkcionisanje Zajedničkog evropskog sistema azila

Ključni događaji u 2021. oblikovali su nacionalna zakonodavstva, politiku i praksu u oblasti azila u zemljama EU+. Tri horizontalne teme sa uticajem na većinu koraka postupka azila bile su digitalizacija sistema azila, uticaj tekuće pandemije COVID-19 i novih potreba zaštite avganistanskih državljana nakon događaja u Avganistanu.



### U fokusu 1: Digitalizacija sistema azila i prihvata 2021.

Nacionalne službe za azil i prihvata u zemljama EU+ nastavile su digitalizaciju procesa. Pandemija COVID-19 podstakla je potrebu za tehnološkim rešenjima kako bi se obezbedio kontinuitet poslovanja u uslovima ograničenja kretanja i socijalnog distanciranja. U različitom stepenu i na osnovu nacionalnog konteksta, uvedene su digitalne inovacije za samoregistraciju aplikacija; intervjui na daljinu; pružanje informacija; prevođenje; prikupljanje informacija o zemlji porekla (COI); obuka; sistemi upravljanja informacijama i komunikacije između organa vlasti i pojednostavljenje tokova rada.

Digitalizovani procesi će verovatno biti prilagođeni na osnovu smernica međunarodnih, evropskih i nacionalnih sudova. Iako se nove tehnologije mogu brzo primeniti, nacionalne vlasti treba da budu oprezne jer sudske presude ukazuju da postoji kontinuirana potreba za striktnom kontrolom kompatibilnosti digitalnih inovacija sa osnovnim pravima i smernicama za zaštitu ličnih podataka.



### U fokusu 2: Uticaj tekuće pandemije COVID-19 na sisteme azila i prihvata

Od izbijanja 2020, pandemija COVID-19 i njome uslovljena ograničenja i dalje snažno utiču na sisteme azila i prihvata širom sveta. Zemlje EU+ su koristile različite metode kako bi osigurale pristup zaštiti i efikasnu obradu novih i nerešenih aplikacija u uslovima mera zdravstvene zaštite koje su imale za cilj suzbijanje infekcije. Pristup vakcinaciji protiv zaraze COVID-19 i uvođenje nacionalnih kampanja vakcinacije bili su od suštinskog značaja za ograničavanje broja infekcija.

Sa postepenim uvođenjem vakcina, ograničenja radi suzbijanja zaraze COVID-19 su ublažena, ali mnogi uredbe uvedene za ublažavanje pandemije ostale su na snazi tokom 2021. Ove prakse su uključivale: upotrebu proizvoda za dezinfekciju, distanciranje, barijere od pleksiglasa i maske za lice; pružanje usluga prema određenoj satnici i na daljinu; ograničavanje broja istovremeno prisutnih u državnim ustanovama; redovne medicinske preglede i brzo testiranje; mere karantina i revidirane maksimalne stope popunjenosti prijema. Aktivnosti preseljenja su nastavljene, ponovo uz korišćenje mešovitih modaliteta, uključujući misije selekcije na daljinu na osnovu dosijea, internet kurseve orijentacije pre polaska i dodatne zdravstvene provere u aranžmanima putovanja.





### U fokusu 3: Odgovori zemalja EU+ na nove potrebe zaštite avganistanskih državljana

Pogoršanje bezbednosne situacije i stanja ljudskih prava u Avganistanu 2021. stvorilo je talase raseljavanja opšte populacije, pored povećanih rizika za određene grupe. Prva briga je bilo omogućavanje brzog pristupa bezbednosti, pa su zemlje EU+ organizovale brze evakuacije i prilagodile obradu zahteva koje su podneli Avganistanci. Namenske informativne kampanje fokusirane su na pružanje informacija avganistanskim državljanima o pitanjima vezanim za azil.

Zbog nestabilnosti u zemlji porekla i otežanog pristupa ažurnim informacijama o zemlji porekla (COI), mnoge zemlje EU+ suspendovale su obradu prijave Avganistanaca kako u prvom, tako i u drugom stepenu, sa izuzetkom slučajeva u kojima su potrebe zaštite bile jasne i očigledne. Uloženi su i naponi da se avganistanske porodice spoje, a posebno je organizovano obezbeđivanje materijalnih uslova za prihvatanje i integraciju avganistanskih evakuisanih. Veliki broj nerešenih slučajeva avganistanskih državljana, kao i status onih koji ne ispunjavaju uslove za zaštitu, ali ne mogu biti vraćeni, pitanja su koja treba rešiti i koja zahtevaju konstruktivan i realističan pristup zemalja EU+.

#### 4.1. Pristup postupku azila

Pritisak na spoljne granice EU se pojačao 2021, a broj dolazaka se vratio na nivoe pre pandemije. Broj nelegalnih prelazaka granice je skočio, a zemlje EU+ morale su da upravljaju iznenadnim masovnim dolascima i sve većim brojem zahteva za međunarodnu zaštitu.

U 2021, zemlje EU+ primile su oko 648.000 zahteva za međunarodnu zaštitu, što predstavlja povećanje za jednu trećinu u odnosu na 2020. i odgovara nivou iz 2018. U prvih nekoliko meseci 2021, nivo prijave je ostao otprilike stabilan, ali sredinom godine broj prijave je počeo da raste, a vrhunce je dostigao u septembru i novembru 2021.

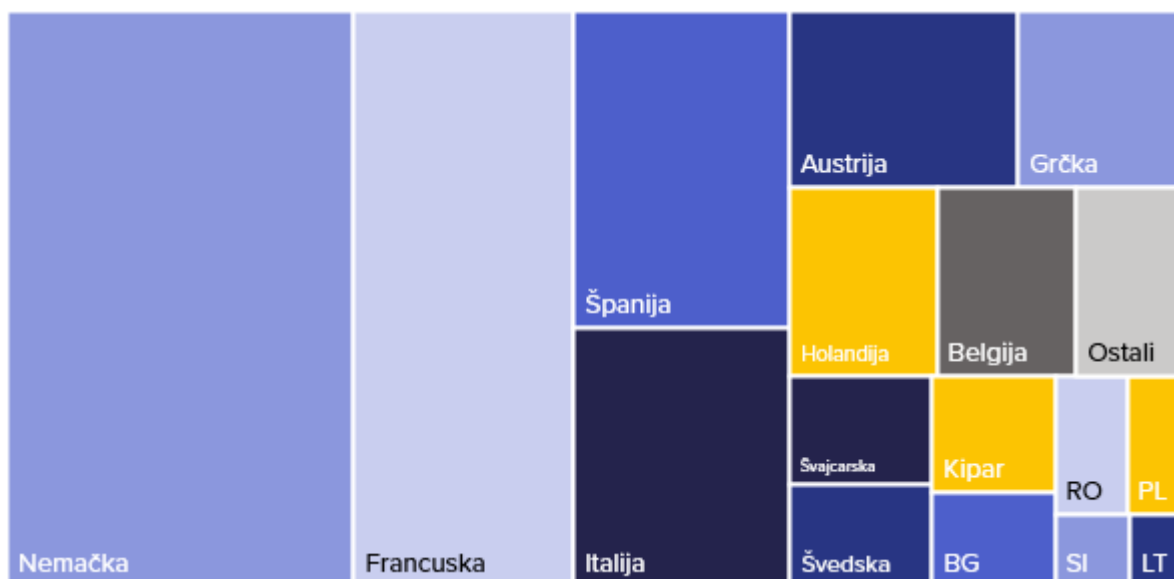
Ti vrhunci su uglavnom rezultat većeg broja aplikacija Avganistanaca i Sirijaca, uključujući mnoge ponovljene aplikacije Avganistanaca. Sirijci su predstavljali najveću grupu kandidata u 2021, podnevši oko 117.000 zahteva u zemljama EU+, a slede ih Avganistanci koji su podneli 102.000 zahteva. Znatno manje zahteva od njih podneli su državljani Iraka (30.000), Pakistana i Turske (po 25.000), kao i Bangladeša (20.000).

Što se tiče zemalja prijema, Nemačka je primila daleko najviše zahteva za azil (191.000), a slede Francuska (121.000), Španija (65.000) i Italija (53.000).

Dok su ograničenja vezana za COVID-19 i uslovi karantina i dalje bili na snazi, zemlje EU+ odgovorile su na povećan broj dolazaka prilagođavanjem procesa da bi olakšale sastavljanje, registraciju i podnošenje prijave. Nekoliko zemalja je preuredilo prijemna mesta i reorganizovalo prvostepene procedure. Druge zemlje su nastavile da koriste početne ili dolazne centre u kojima organi za azil i prihvatanje rade zajedno.



**Slika 1. Zahtevi za međunarodnu zaštitu, po zemljama prijema EU+, 2021.**



Izvor: Eurostat [[migr\\_asyappctza](#)] od 22. aprila 2022. godine

Ipak, prijavljen je niz incidenata na spoljnim granicama EU u kojima odredbe EU nisu primenjene na vreme, a efikasan pristup postupku azila je odložen ili odbijen. CJEU, Evropski sud za ljudska prava (ECtHR, European Court of Human Rights) i nacionalni sudovi pomno su ispitali politiku i praksu zemalja EU+, ističući važnost poštovanja principa *zabrane prisilnog vraćanja*.

## 4.2. Dablinska procedura



Mere protiv pandemije COVID-19 i dalje imaju direktan uticaj na različite korake Dablinske procedure. Iako se broj podnosilaca zahteva po Dablinskoj proceduri povećao tokom 2021, nacionalne vlasti su nastavile da se suočavaju sa izazovima u sprovođenju transfera, pri čemu najčešće prepreke jesu zahtevi za testiranje na COVID-19 i nedostatak dostupnih letova. Kao rezultat toga, broj realizovanih transfera ostao je mnogo manji nego pre pandemije.

Tokom pandemije, vlasti i nacionalni sudovi su se suočavali sa sve složenijim dablinskim predmetima koji su zahtevali više smernica i pojašnjenja. CJEU je primio veliki broj zahteva za preliminarnu odluku o nekoliko aspekata Uredbe Dublin III: o primeni kriterijuma za određivanje odgovorne države članice, o pravnim lekovima, o rokovima za transfere i o vezi sa drugim zakonodavstvima EU koja su van okvira CEAS-ovih pravnih instrumenata.

Prema privremenim podacima koji se redovno razmenjuju između EUAA i 29 EU+ zemalja, 114.300 odluka je izdato u 2021. kao odgovor na dostavljene dablinske zahteve. To je povećanje za jednu petinu u odnosu na 2020, ali je ukupan godišnji broj ostao ispod nivoa pre pandemije. Povećanje broja odluka bilo je u skladu sa većim brojem zahteva za azil koji su podneti u zemljama EU+ otprilike u istom periodu.

Na nivou pojedinačnih zemalja, Nemačka i Francuska su nastavile da primaju najviše odluka kao odgovor na svoje zahteve, koje zajedno čine preko tri petine ukupnog broja u EU+. Kao i prethodnih godina, Italija je ukupno donela najviše odluka po dablinskim zahtevima, a slede Nemačka i Grčka.





U 2021, stopa prihvatanja odluka kao odgovora na dablinske zahteve, mereći proporciju odluka kojima se prihvata odgovornost (eksplicitno ili implicitno) za aplikaciju u odnosu na ukupan broj donetih odluka, bila je 54% (2 procentna poena niža nego u 2020), pokazujući nastavak pada četvrtu godinu zaredom na nivou EU+.

Kad je reč o transferima koji jesu sprovedeni, kao rezultat hitnih mera u vezi sa COVID-19, transferi po Dablinskoj proceduri pali su na veoma nizak nivo drugu godinu za redom: ukupno je realizovano oko 13.500 transfera u 2021. godini, što je slično kao 2020, ali tek oko polovine broja iz 2019.

Na član 17(1) Uredbe Dublin III bilo je oko 3.900 pozivanja 2021, pa je treću godinu zaredom pao na najniži nivo od 2015. godine. 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 osnovnih principa i garancija navedenih u zakonodavstvu EU.

U 2021, nekoliko zemalja EU+ uvelo je nove prakse, zakonske odredbe ili predložilo izmene i dopune radi daljeg pojednostavljivanja granične procedure, prilagođavanja rokova ili digitalizacije obrade predmeta. Nacionalni sudovi su se uključili da bi procenili zakonske odredbe i izmene graničnog postupka, kao i zadržavanje tražilaca azila na granici, da bi utvrdili da li su u skladu sa osnovnim pravima podnosilaca zahteva za azil. Organizacije civilnog društva su pokrenule istraživačke projekte kako bi iznašle nove načine da olakšaju pristup zaštiti na granici kroz fleksibilne i održive prakse.

Zemlje EU+ su takođe pregledale i ažurirale svoje liste bezbednih zemalja porekla, dok su nacionalni sudovi procenjivali primenu ovog koncepta u nekoliko slučajeva. Razume se, opšti trend je bio uklanjanje Ukrajine sa liste bezbednih zemalja porekla. Primenu koncepta bezbedne treće zemlje takođe su detaljno razmatrali nacionalni sudovi, naglašavajući važnost individualne procene pre slanja podnosilaca zahteva nazad u treće zemlje.

Zemlje EU+ su 2021. takođe uvele izmene i dopune ubrzane procedure, proširivanjem njenog obuhvata na određene kategorije aplikanta ili promenom rokova.

Promenama u zakonodavstvu i politici i na osnovu sudskih presuda, vlasti u mnogim zemljama EU+ razjasnile su kriterijume i primenu procedura za prijem, kao i ponovljenih ili naknadnih prijava. U celini, u 2021, oko 14% ili 89.000 svih zahteva bile su ponovljene prijave podnete u istoj zemlji EU+, što je najveći broj od 2008. Ovo predstavlja povećanje za više od jedne polovine u odnosu na 2020, kada je bilo 57.000 ponovljenih prijava.

Tema koja je nastavila da privlači pažnju i 2021. bila je ponovno podnošenje zahteva za azil u drugoj zemlji EU+ korisnika međunarodne zaštite (što se naziva sekundarnim kretanjem korisnika). Neke zemlje EU+ su zabeležile porast ove vrste nedozvoljenog kretanja poslednjih godina. Ovo uključuje osobe koje su dobile međunarodnu zaštitu u zemlji EU+, legalno su dobile putne isprave, a zatim otputovale u drugu zemlju EU+ da ponovo podnesu zahtev za azil, čime se umnožava broj slučajeva u nacionalnim sistemima azila. Dok







nedostatak sveobuhvatnih podataka otežava potpuno razumevanje obima ovog trenda, rastuća sudska praksa sugerira da ova pojava postaje sve značajnija.

Jedan od ciljeva Pakta Evropske komisije o migraciji i azilu je da se ovo reši, na primer, omogućavanjem transfera priznatih korisnika prema predloženoj Uredbi o upravljanju azilom i migracijama ili kroz bolje praćenje ove vrste sekundarnog kretanja prema izmenjenom predlogu revizije Uredbe o Sistemu za identifikaciju podnosilaca zahteva za azil EURODAC. U očekivanju usvajanja ovih predloga, zemlje EU+ su imale različite pristupe, često tako što su davale prioritet dodatnim prijavama i brzo ih odbijale, kroz modifikovane, strože uslove prijema za podnosiocima prijava ili uvođenjem zabrane putovanja. U nekoliko izuzetnih slučajeva, nacionalne vlasti daju međunarodnu zaštitu nakon individualnog ispitivanja konkretnih činjenica u slučaju.

#### 4.4. Obrada zahteva za azil u prvom stepenu



U drugoj godini pandemije COVID-19 i s njom povezanih zdravstvenih mera, zemlje EU+ nastavile su da organizuju intervjue na daljinu sa podnosiocima zahteva za međunarodnu zaštitu i odložile su početni intervjue za podnosiocima zahteva koji su pokazali simptome infekcije COVID-19. Uopšteno govoreći, daljinski postupci više nisu bili izuzetak, već nova normalnost. Zemlje EU+ ulažu napore u razvoj dugoročnih politika, poboljšavajući kvalitet prvostepenih odluka, analizirajući zaštitu podataka i obzire privatnosti i objavljujući smernice za posebne profile kandidata iz određenih zemalja porekla u kojima se situacija kontinuirano razvijala 2021.

Nekoliko zemalja započelo je reorganizaciju svojih službi za azil i prihvat ili je završilo restrukturiranje svojih prvostepenih organa u cilju razjašnjenja zadataka i podele nadležnosti između njihovih kancelarija i raznih drugih ministarstava. Pokrenuti su zakonski predlozi i novi zakoni su stupili na snagu 2021, kako bi se nacionalni zakoni bolje uskladili sa odredbama CEAS-a, kako bi se predvideli novi tehnološki razvoji ili poboljšala efikasnost postupka azila u vanrednim situacijama.

U 2021, organi EU+ nadležni za azil doneli su oko 535.000 prvostepenih odluka, neznatno više nego 2020, ali otprilike u skladu sa nivoima pre pandemije. Kao rezultat stalnog porasta broja prijava, do kraja 2021. broj zahteva podnetih u zemljama EU+ bio je veći od prvostepenih odluka za preko 113.000. Tako je, nakon trenutnog preokreta 2020, broj prijava ponovo premašio broj odluka 2021.

Tri EU+ zemlje su zajedno donele skoro dve trećine svih prvostepenih odluka: Francuska (26%), Nemačka (25%) i Španija (13%). Italija i Grčka su znatno ispod, donevši 8%, odnosno 7% ukupnog broja odluka. Većina prvostepenih odluka u zemljama EU+ izdata je državljanima Sirije, Avganistana, Pakistana i Kolumbije.

U zemljama EU+ povučeno je oko 69.000 prijava, što je najveći broj od 2017. U poređenju sa 2020, ovo predstavlja povećanje od 46%. Broj povučenih prijava u 2021. činio je 11% od broja podnetih prijava.

Više od jedne četvrtine povučenih prijava pripada državljanima Avganistana, što predstavlja preko 18.000 prijava u 2021, u poređenju sa 5.000 u 2020. Državljanima Sirije, Pakistana, Turske, Iraka, Bangladeša i Tunisa (u opadajućem redosledu) takođe su povukli veliki broj prijava.



## Profil podnosioca zahteva za azil koji stižu u zemlje EU+

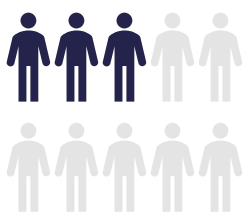
U 2021, većina tražilaca azila u zemljama EU+ bili su **muškarci**, što čini **70%** podnosilaca 2021.



Državljeni **Sirije** i **Avganistana** predstavljali su najveće grupe podnosilaca zahteva, podnevši najveći broj zahteva za azil od izbegličke krize 2015-2016.



Preko **2/3** odluka o prvostepenim prijavama uručeno je muškim podnosiocima zahteva.



Međunarodnu zaštitu je dobilo 31% ovih muškaraca i dečaka, u poređenju sa 41% žena i devojaka.



Izvor: Podaci Eurostata na dan 22. aprila 2022. godine

#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>

**euaa**  
EUROPEAN UNION  
AGENCY FOR AZYLUM



Dve trećine svih povučениh prijava bile su implicitne, što znači da je podnositelj predstavke pobjegao i odustao od postupka. Implicitna povlačenja mogu poslužiti kao posredni pokazatelj početka sekundarnih kretanja ka drugim zemljama EU+. U skladu sa ovim tumačenjem, brojke u 2021. ukazuju na obrazac sekundarnih kretanja iz zemalja duž balkanskih ruta i na spoljnim granicama EU.

#### 4.5. Obrada zahteva za azil u drugoj ili višoj instanci



U 2021, najvažniji događaji u drugim ili višim instancama ticali su se reorganizacije sudova i sprovođenja izmena u žalbenom postupku, na primer u pogledu rokova za žalbu i automatske suspenzije u slučaju žalbe. Uvedena su nova rešenja koja omogućavaju podnošenje dokumenata na daljinu, organizovanje sudskih ročišta na daljinu i korišćenje elektronske komunikacije između prvostepenih organa i sudova.

Na poseban način uređeno je procesuiranje određenih profila kandidata u fazi žalbe, kao što su državljani Avganistana, Demokratske Republike Kongo i Etiopije. Na kraju, ustavni i vrhovni sudovi u nekoliko zemalja EU+ razjasnili su određene aspekte koji utiču na pravo na efikasan pravni lek.

#### 4.6. Slučajevi na čekanju



Krajem 2021, preko 767.000 prijava je čekalo odluku u zemljama EU+, slično kao godinu dana ranije, sa blagim padom od 1%. U prvim mesecima 2021. broj nerešenih predmeta je postepeno opadao, ali je od avgusta 2021. brzo rastao i za samo nekoliko meseci dostigao nivo s kraja 2020. Dakle, broj nerešenih predmeta je i dalje bio veći nego na nivou pre krize u 2014. godini, čime je izvršen dodatni pritisak na nacionalne sisteme za prijem.

Otpriblike jedna trećina (34%) svih nerešenih predmeta i dalje čeka na odluku u Nemačkoj, sa ukupno 264.000 otvorenih predmeta. Ostale zemlje EU+ sa značajnim brojem nerešenih predmeta su Francuska (145.000), Španija (104.000), Italija (52.000) i Grčka (38.000).

Avganistanci (103.000) i Sirijci (96.000) ne samo da još uvek imaju najviše nerešenih slučajeva u zemljama EU+ na kraju 2021, već je njihov broj porastao za 10%, odnosno 38%, u poređenju sa 2020.

#### 4.7. Prijem podnositelja zahteva za međunarodnu zaštitu



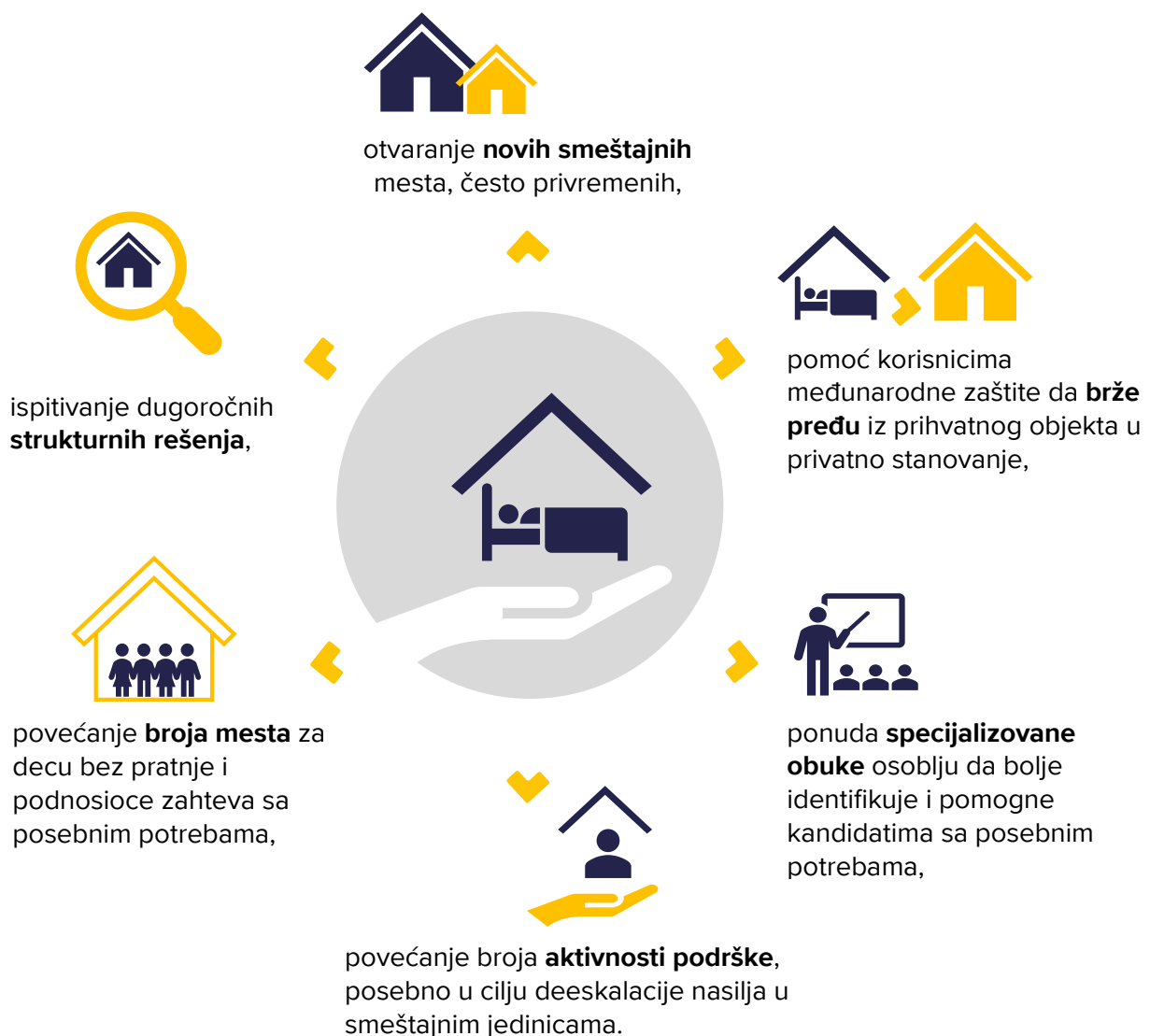
Reorganizacija i prilagođavanje sistema za prijem i dalje su bili na prvom mestu u nacionalnim strategijama kako bi se obezbedio brz i dovoljan odgovor na promene migracionih tokova. U 2021, organi za prihvatanje sve više su se obraćali lokalnim vlastima kako bi zajedno rešili neke od izazova u vezi sa prijemom podnositelja zahteva za međunarodnu zaštitu. Digitalizovane procedure prijema fokusirane na pojednostavljenje procesa rada.

Uprkos ovim naporima i sa značajnim povećanjem broja aplikacija 2021, sistemi prijema u mnogim zemljama EU+ bili su pod pritiskom. U nekim slučajevima, ovo je rezultiralo visokim stopama popunjenosti objekata, a usluge su morale biti brzo prilagođene kako bi odgovorile na potrebe svih aplikacija.



## Kapacitet prijema za smeštaj podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu

Sa značajnim povećanjem broja tražilaca azila 2021, nacionalne strategije su se fokusirale na reorganizaciju i prilagođavanje sistema prihvata. Zemlje EU+ su sprovele različite mere za ublažavanje pritiska na zasićene sisteme, kao što su:



#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>

**euaa**  
EUROPEAN UNION  
AGENCY FOR ASYLUM



U zemljama u kojima se pritisak na prijemne sisteme povećavao još pre pandemije COVID-19, broj novopristiglih izazvao je zasićenja sistema. U ovim slučajevima, prihvatne vlasti su reagovala otvaranjem novih, najčešće privremenih mesta, uz razmatranje dugoročnijih strukturnih rešenja, kao što su stvaranje trajnijeg smeštaja i pomoć priznatim korisnicima međunarodne zaštite da brže odu iz prihvatnih objekata.

Stalno okruženje pandemije COVID-19 nastavilo je da dodaje nove izazove postojećim, jer su zahtevi za fizičko distanciranje, karantin i izolaciju i dalje iziskivali sve više prostora. Zaposleni na prihvatu su se bavili slučajevima prijavljenih infekcija i aktivno su učestvovali u vođenju vakcinacije protiv zaraze COVID-19 za podnosiocima zahteva tokom 2021. S popuštanjem pandemijskih COVID-19 ograničenja, broj aktivnosti podrške u prihvatnim objektima je porastao u 2021.

Kvalitet prijema je ostao glavna briga u mnogim zemljama EU+, pošto su UNHCR i organizacije civilnog društva nastavili da izveštavaju o nezadovoljavajućem smeštaju i podršci. Pored toga, sudovi su pozvani da raspravljaju o adekvatnosti uslova prijema u nekim zemljama EU+ u okviru Uredbe Dablin III.

#### 4.8. Pritvor tokom postupka azila



U 2021, nedostatke u praksi i uslovima pritvora, posebno za podnosiocima zahteva sa ranjivostima, pažljivo su ispitala međunarodne, evropske i nacionalne organizacije za kontrolu i pravosuđe, kao što su Komitet UN protiv torture (UN CAT), Komisija Saveta Evrope za prevenciju torture (CPT), nacionalni ombudsmeni, ECHR i nacionalni sudovi, pored UNHCR-a i organizacija civilnog društva. Pored toga, i dalje se prijavljuju sistemski nedostaci i korišćenje pritvora i proizvoljnih ograničenja tokom masovnog priliva državljana trećih zemalja.

Pritvor može imati implikacije na postupak azila u smislu pristupa proceduri, pružanja informacija, ličnog intervjua i zadatih rokova. Iako je nekoliko zemalja EU+ uložilo napore da otkloni postojeće nedostatke u ovim oblastima, takođe je naglašeno da je potrebno rešiti sistemski ograničenja kako bi se u potpunosti poštovalo pravo podnosilaca zahteva na slobodu i bezbednost.

#### 4.9. Pristup informacijama



Zemlje EU+ nastavile su da unapređuju pružanje informacija podnosiocima zahteva za azil putem digitalnih inovacija i poboljšanja. U 2021, nacionalni organi su radili na mobilnim aplikacijama, internet portalima, informacionim čvorištima, ažuriranim veb lokacijama i novim funkcijama na postojećim informacionim platformama kako bi podnosiocima zahteva omogućili brži i lakši pristup informacijama. Informacije pružene preko ovih platformi takođe su bile dostupne na više jezika.

Uspostavljeno je ciljano pružanje informacija za specifične grupe kojima je potrebna zaštita, na primer za evakuisana lica iz Avganistana i raseljena lica iz Ukrajine. Osim informacija o postupku azila, zemlje EU+ su takođe informisale podnosiocima zahteva i korisnike međunarodne zaštite o svakodnevnom životu u zemlji domaćinu, o pravima i obavezama i o uslugama koje su im dostupne.





## 4.10. Pravna pomoć i zastupanje



Zaključavanja zbog pandemije COVID-19 i dalje utiču na pružanje pravne pomoći u vezi sa azilom i drugim srodnim postupcima u 2021, uključujući povratak bivših podnositelaca zahteva, spajanje porodica i izdavanje boravišnih dozvola nakon priznavanja. Kada lični kontakt između pružaoca pravne pomoći i klijenata nije bio moguć, konsultacije su organizovane putem e-pošte ili telefona. Daljinsko pružanje usluga, međutim, donosi i rizike po kvalitet usluga i poverljivost. To je takođe otežalo izgradnju poverenja i zakomplikovalo praktična pitanja, kao što je deljenje dokumenata između pružalaca pomoći.

Neke zemlje EU+ su proširile pružanje pravne pomoći ili usvojile smernice kako bi osigurale efikasnu pravnu pomoć u prvom stepenu, sa fokusom na ulogu advokata tokom ličnog intervjua. Zakonske izmene razjasnile su obim pravne pomoći, dok su druge izmene imale za cilj da se usklade državna plaćanja pravnim zastupnicima.

Uz poteškoće u pristupu proceduri azila, neki podnosioci zahteva nisu imali ili su imali nedovoljno pravnih informacija i pomoći na evropskim granicama. Pored toga, organizacije civilnog društva izrazile su zabrinutost u pogledu pravne pomoći za pritvorene podnosiocce zahteva za azil.

## 4.11. Usluge prevođenja



U 2021, zemlje EU+ su dodatno profesionalizovale pružanje prevoda uvođenjem procesa usmerenih na obezbeđivanje kvaliteta usluga. Nadovezujući se na prethodno iskustvo, zemlje EU+ investirale su u digitalizaciju usluga prevođenja.

Kao rezultat povećanog broja dolazaka, neke zemlje su rasporedile više prevodilaca da zadovolje rastuću potražnju, između ostalog i putem sporazuma sa organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i privatnim kompanijama sa relevantnom stručnošću. Ipak, postojeći kapaciteti u nekim zemljama EU+ nisu uvek bili dovoljni da obezbede efikasno prevođenje, posebno za određene profile kandidata sa posebnim potrebama i u drugostepenim postupcima.

## 4.12. Informacije o zemlji porekla (COI)



Ključni razvoj dobavljanja COI u 2021. ticao se poboljšanja metodologija i tokova dobavljanja informacija, angažovanja više istraživača COI i brzog dobavljanja informacija radi rešavanja kriznih situacija. Dobavljanje COI nastavilo je da se fokusira na najčešće zemlje porekla podnositelaca zahteva za azil u Evropi, a to su Avganistan, Iran, Irak i Sirija.

Među probleme koje je prijavilo civilno društvo spadaju nedostatak COI o pitanjima vezanim za invaliditet, prava na apatridstvo i državljanstvo, ograničena dostupnost i lakoća korišćenja baza podataka COI i nedostatak višejezičkih informacija, budući da je materijal COI uglavnom dostupan na engleskom.





### 4.13. Apatridstvo u kontekstu azila



U kontekstu azila, nedostatak državljanstva može uticati na proces odlučivanja o zahtevu za međunarodnu zaštitu i proceduralne garancije. Tokom 2021, pitanja apatridstva bila su u fokusu razvoja zakonodavstva i politike u nekoliko zemalja EU+ koje su preduzele korake ka rešavanju problema apatridstva, uključujući pristupanje relevantnim međunarodnim pravnim instrumentima, uspostavljanje namenskih procedura za utvrđivanje apatridstva i olakšavanje pristupa naturalizaciji.

Ipak, čini se da neki izazovi i dalje postoje, uključujući nedostatak svesti i stručnosti o pitanjima vezanim za apatridstvo u kontekstu azila. To može stvoriti nesigurnost za podnosiocima zahteva u vezi sa procesom i njihovim pravima i obavezama, i može dovesti do nepravilne identifikacije i registracije.

### 4.14. Sadržaj zaštite



Osobama koje su stekle neki oblik međunarodne zaštite u zemlji EU+ odobrava se niz prava i beneficija. Pozitivna odluka može obezbediti status izbeglice ili status supsidijarne zaštite (koji se takođe nazivaju statusima usklađenim sa EU). Stopa priznavanja se odnosi na broj pozitivnih ishoda u procentima u odnosu na ukupni broj odluka o zahtevima za međunarodnu zaštitu.

U 2021, ukupna stopa priznavanja u EU+ za prvostepene odluke o zahtevima za azil iznosila je 34%. To znači da je od 535.000 izdatih odluka 182.000 bilo pozitivnih, kojima su podnosiocu zahteva dati ili status izbeglice ili supsidijarna zaštita. Najviše pozitivnih odluka u prvom stepenu odnosilo se na davanje statusa izbeglice (118.000 ili 65% svih pozitivnih odluka), a supsidijarna zaštita je odobrena u preostalih 64.000 slučajeva (35% svih pozitivnih odluka). Osim statusa regulisanih u okviru EU, ako se u kalkulaciju uključe odobrenja za boravak iz humanitarnih razloga, ukupna stopa priznavanja prvostepenih odluka u EU+ u 2021. godini iznosila bi 40%.

Od obima i kvaliteta prava i usluga koje korisnici zaštite dobijaju zavise izgledi za njihovu efikasnu integraciju u nova društva. Godina 2021. je bila prva godina implementacije Akcionog plana EU za integraciju i inkluziju 2021-2027. Nekoliko država članica ažuriralo je svoje strategije integracije kako bi bile u skladu sa Akcionim planom EU, tako da su napori u 2021. bili fokusirani na sprovođenje tih novih strategija. Kao rezultat toga, mnoge zakonske promene koje se odnose na integraciju stupile su na snagu 2021. ili početkom 2022. godine.

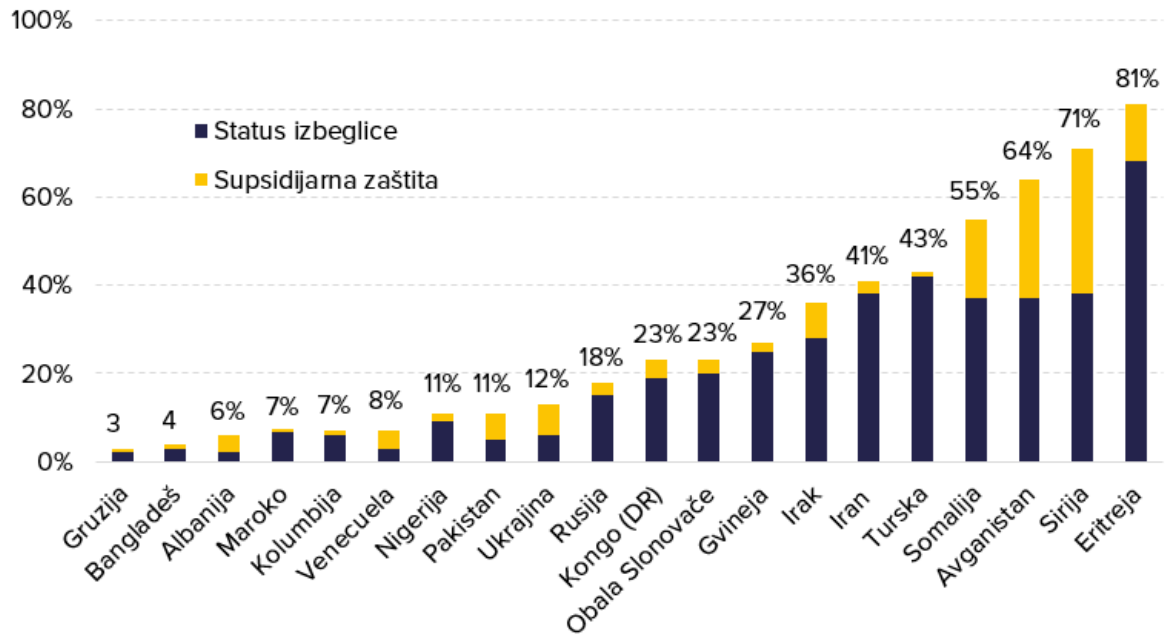
Diskusije o nacionalnim oblicima zaštite i merama regulisanja došle su u prvi plan, delom zbog ograničenja putovanja u vezi sa pandemijom COVID-19 i zbog smanjene mogućnosti sprovođenja povratka. Zemlje su takođe ispitivale povećanje broja revizije statusa osnova za prestanak i opoziv u prethodnim godinama. Predmeti su često upućivani sudovima tokom 2021. godine kako bi se dobile smernice o spajanju porodica.

Broj studija različitih zainteresovanih strana – državnih organa, istraživačkih instituta, istraživačkih centara, akademske zajednice i organizacija civilnog društva – koje procenjuju efikasnost i uticaj nacionalnih strategija integracije nastavio je da raste, a izveštaji su pružili korisne uvide za dalje unapređenje pristupa integracije. Dok su praktične prepreke ometale mnoge aspekte svakodnevnog života za korisnike međunarodne zaštite, državni organi – često zajedno sa lokalnim vlastima i organizacijama civilnog društva – preduzimali su inicijative za prevazilaženje tih problema, posebno u oblasti obrazovanja dece.





**Slika 2. Stope prvostepenog priznavanja u zemljama EU+ prema nacionalnosti i dodeljenom statusu, 2021.**



**Napomena:** Ovih 20 nacionalnosti dobilo je najveći broj prvostepenih odluka izdatih 2021. godine u zemljama EU+.

Izvor: Eurostat [[migr\\_asydcfstq](#)] od 22. aprila 2022.

#### 4.15. Povratak bivših podnosilaca zahteva



Nakon značajnog uticaja ograničenja izazvanih pandemijom COVID-19 2020. godine, sprovođenje povratka odbijenih podnosilaca zahteva za azil nastavljeno je 2021. Ipak, mnoge zemlje nisu dostigle operativni nivo od pre pandemije. Da bi povećale efikasnost u oblasti povratka, mnoge zemlje su uvele zakonske i proceduralne promene kako bi međusobno povezale procedure azila i povratka. To uključuje, na primer, savetovanje o povratku u vezi sa negativnom odlukom o azilu i uključivanje naloga za povratak u negativnu odluku o azilu.

Zemlje EU+ nastavile su sa svojim naporima da unaprede dobrovoljni povratak kroz partnerstva, programe reintegracije i personalizovano savetovanje za državljane trećih zemalja. Neke države su takođe koristile alate koje Fronteks podržava, kao što je Fronteksova aplikacija za povratak (FAR), da poboljšaju implementaciju povratka.

CJEU, ESLJP i nacionalni sudovi su 2021. ispitali niz slučajeva vezanih za povratak kako bi obezbedili poštovanje proceduralnih garancija i standarda ljudskih prava, uključujući slučajeve koji se odnose na ispravnu procenu individualnih rizika u slučaju povratka osobe; na vođenje računa o najboljem interesu deteta pre donošenja odluke o povratku, čak i kada lice kome je ta odluka upućena nije maloletna osoba već roditelj; na isplatu naknade štete koju su pretrpeli odbijeni podnosioci zahteva za azil koji su nakon deportacije bili podvrgnuti nehumanom i ponižavajućem postupanju; i na suspenziju pritvora u odsustvu održive perspektive za povratak.



## 4.16. Preseljenje i humanitarni prijem



Tekuće mere protiv pandemije COVID-19 tokom 2021. podstakle su nacionalne administracije da koriste digitalne alate kako bi nastavile sa svojim aktivnostima u oblasti preseljenja, uključujući intervjue za selekciju na daljinu i programe priprema za odlazak i kulturne orijentacije. Usled ozbiljnog smanjenja obima operacija preseljenja u 2020. godini, većina zemalja nije bila u stanju da ispuni svoja obećanja za tu godinu, što je rezultiralo prenošenjem u 2021.

Razvoj događaja u Avganistanu pokrenuo je brze evakuacije, koje su u nekim slučajevima sprovedene kroz programe preseljenja. Takođe je preduzeto više nacionalnih inicijativa za prijem avganistanskih državljana kroz obrasce humanitarnog prijema.

Da bi obezbedile alternativne bezbedne i legalne načine zaštite, neke zemlje EU+ nastavile su da razvijaju postojeće programe zajedničkog sponzorstva i da nude dodatne obrazovne mogućnosti.

## 5. Deca i osobe sa posebnim potrebama u postupku azila



Politike i prakse za podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama oblikovane su prema postojećim nacionalnim zakonodavnim okvirima i specifičnim profilima kandidata sa posebnim potrebama koji stižu u neku zemlju.

Neke zemlje EU+ fokusirale su se na poboljšanje identifikacije i podrške podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama, putem razvoja nacionalnih strategija, mehanizama koordinacije, poboljšanjem procesa procene ranjivosti i daljim pružanjem različitih specijalizovanih obuka. Druge zemlje su pokrenule nove inicijative ili nastavile sa postojećim, fokusirajući se na određene grupe kandidata. Na primer, smernice za procenu slučajeva su ažurirane i precizirane kako bi se obezbedilo da službenici za azil na adekvatan način uzimaju u obzir tvrdnje koje se odnose na rodno zasnovano nasilje, sakaćenje i sečenje ženskih genitalija (FGM/C), seksualnu orijentaciju i rodni identitet i trgovinu ljudima. Pored toga, na specijalizovanim kursevima nastavljen je obuka službenika za brzo i pravilno identifikovanje i zadovoljavanje specifičnih potreba.

Neki sistemi za prijem ponovo su se suočili sa izazovom adekvatne podrške podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama kada su specijalizovani prihvatni kapaciteti bili ograničeni. Pronalaženje mesta za podnosiocima zahteva sa ranjivostima bilo je prioritet u mnogim zemljama EU+, ali dostupni kapaciteti nisu nužno bili najbolje prilagođeni potrebama specijalizovanog prijema.

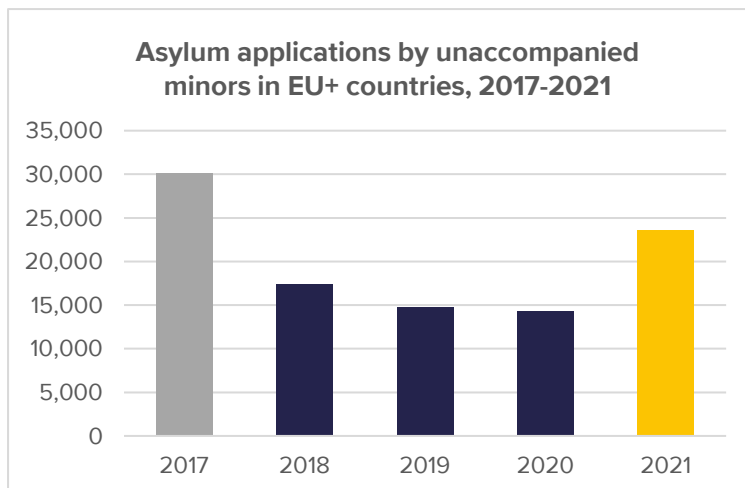
Usvojena je nova Strategija EU za prava osoba sa invaliditetom za 2021-2030, a Evropska komisija pozvala je države članice da blisko sarađuju sa EUAA u oblasti azila. Posebno je istaknut zahtev da se olakša obuka službenika za zaštitu i prevodilaca koji su u kontaktu sa podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama, uključujući osobe sa invaliditetom. Pored toga, 2021. je usvojena nova sveobuhvatna Strategija EU o pravima deteta, sa posebnim stavovima o pristupu dece izbeglica obrazovanju i adekvatnoj zdravstvenoj zaštiti, kao i o njihovoj potrebi za uzrastu prilagođenim informacijama i smernicama tokom postupka azila.



## Maloletnici bez pratnje koji traže zaštitu



Godine 2021. bilo je **23.600 takvih prijava**, što čini najveći broj maloletnika bez pratnje koji su tražili utočište u zemljama EU+ od 2017. godine.



Od ukupnog broja maloletnih aplikanata bez pratnje, **2/3** ih je imalo od **16** do **17** godina.

Izvor: Podaci Eurostata na dan 22. aprila 2022.

#AsylumReport2022



Naglo je povećan broj prijavi dece iz Avganistana i Sirije. Mladi Avganistanci su činili 53% svih maloletnika bez pratnje, dok su sirijska deca činila 16%.

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





## Maloletni podnosioci zahteva bez pratnje



U 2021. oko 23.600 zahteva za međunarodnu zaštitu podneli su maloletnici bez pratnje u zemljama EU+,<sup>1</sup> što je najveći broj od 2017. Udeo maloletnika bez pratnje u ukupnom broju podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu ostao je relativno stabilan na oko 4%, tako da je povećanje njihovog apsolutnog broja odraz većeg broja zahteva za azil u celini, a ne nesrazmernog priliva maloletnika bez pratnje.

Apsolutni broj prijava maloletnika bez pratnje iz Avganistana (12.600) i Sirije (3.900) bio je najveći od 2016. i znatno veći nego u svakoj od prethodne 4 godine. Procentualno gledano, više od polovine svih prijava dece bez pratnje podneli su Avganistanci (53%), a znatno manje od njih Sirijci (16%), Bangladešani (6%) i Somalijci (5%), sa zajedničkim trendom rasta u poređenju sa prethodnim godinama.

Oko dve trećine ukupnog broja maloletnih podnosilaca zahteva bez pratnje bilo je uzrasta od 16 do 17 godina, a devojčice su predstavljale samo 6% svih maloletnika bez pratnje u zemljama EU+.

Veći priliv maloletnika bez pratnje ukazao je na postojeće nedostatke u nacionalnim sistemima azila, uključujući postavljanje staratelja, procenu starosti navodnih maloletnika i postojanje jasnog zakonskog okvira koji će efikasno obezbediti da se najbolji interesi deteta uzimaju u obzir u kontekstu azila. Brzo uključivanje dece u redovno obrazovanje i dalje predstavlja problem u nekoliko zemalja. To može imati negativan uticaj na njihove buduće perspektive kao priznatih korisnika međunarodne zaštite i na mogućnost dobijanja drugih vrsta dozvola u vezi sa studiranjem ili radom, ukoliko im zahtev za azil bude odbijen.

## Završne napomene

U 2021. postojeća žarišta i novi trendovi nastavili su da stvaraju dodatni pritisak na sisteme azila u zemljama EU+. Spoljna mobilnost iz postojećih zona raseljenja i nove okolnosti predstavljene u ovom izveštaju, kao što je instrumentalizacija migracije, dodatno su opteretile nacionalne administracije. Zemlje EU+ morale su da upravljaju masovnim dolascima i sve većim brojem zahteva za međunarodnu zaštitu, čiji je broj dostigao nivoe pre pandemije. Suočene sa takvim razvojem događaja, zemlje EU+ nastavile su da prilagođavaju svoje sisteme azila i prihvata, koristeći skup privremenih i dugoročnih rešenja.

Kako je pandemija COVID-19 ušla u drugu godinu, funkcionisanje sistema azila i prihvata nastavilo je da se suočava sa izazovima. Međutim, zemlje EU+ bile su bolje pripremljene 2021. godine i primenile su rešenja za prevazilaženje barijera koje je postavila pandemija i za obezbeđivanje kontinuiteta poslovanja. To je omogućeno, na primer, kontinuiranom digitalizacijom azilnih postupaka – trendom koji se polako razvijao u poslednjih nekoliko godina, dobijao sve veći zamah tokom pandemije i nastavio se u 2021.

Nakon ruske invazije na Ukrajinu početkom 2022, u veoma kratkom vremenskom roku zemlje EU+ su pozvane da pronađu brza i sveobuhvatna rešenja zaštite za oko 5 miliona ljudi koji beže od rata – što je ogroman zadatak bez presedana u poslednjim godinama. Direktiva o privremenoj zaštiti, već postojeće zakonodavno sredstvo EU, obezbedila je okvir za sistemsko

---

<sup>1</sup> Nedostaju podaci za Francusku, Litvaniju i Portugaliju.





rešenje, a njeno aktiviranje je utrlo put zadovoljavanju potreba lica koja beže iz Ukrajine na ujednačen i predvidljiv način.

Sve u svemu, razvoj događaja u 2021. i početkom 2022. ilustrirao je izuzetan značaj postojanja funkcionalnog, multinacionalnog evropskog sistema zaštite – sistema koji pruža efikasnu zaštitu onima kojima je potrebna, dok se prema onima kojima nije potrebna odnosi sa poštovanjem i dostojanstveno. Ti događaji su takođe istakli ključnu premisu na kojoj počiva sistem azila: potrebu za zaštitom stvaraju i pojačavaju krize. Stoga krizne situacije i s njima povezani pritisci ne treba posmatrati kao izuzetne događaje, već kao realnost za koju funkcionalni sistem azila treba da pruži rešenje.

Oružani sukobi, sistematska kršenja ljudskih prava, politička nestabilnost i stalno degradiranje ekosistema izazvali su i nastaviće da izazivaju velika raseljavanja širom sveta. Fleksibilni sistemi i razumno kreiranje politike zasnovano na pouzdanim činjenicama su potrebni da bi se identifikovala kreativna rešenja za povećani pritisak. Pored toga, sveobuhvatni zakonodavni i politički okviri su od suštinskog značaja za obezbeđivanje osnove za zadovoljavanje potreba raseljenih lica koja stižu u Evropu, uz poštovanje osnovnih ljudskih prava i principa *zabrane prisilnog vraćanja*.

Tokom protekle dve decenije, uspostavljanjem i evolucijom CEAS-a, Evropa je napravila značajan napredak ka razvoju zajedničkog okvira za upravljanje azilom. Brz evropski odgovor na krizu u Ukrajini i obezbeđivanje zaštitnih rešenja bili su mogući jer je zakonodavni instrument, Direktiva o privremenoj zaštiti, bio lako dostupan za upotrebu, iako nikada ranije nije bio aktiviran.

Nesumnjivo ima mesta za poboljšanje u brojnim oblastima na polju azila, uključujući efikasan pristup teritoriji i proceduri azila, pravičnu podelu odgovornosti među evropskim zemljama, uslove prijema i efikasno sprovođenje povratka lica kojima nije potrebna zaštita.

Dok se nastavljaju diskusije o zakonodavnim instrumentima Pakta Evropske komisije o migraciji i azilu, i sa rastućim korpusom zakona CJEU i nacionalnih pravosudnih organa kako bi se osiguralo ispravno tumačenje i primena evropskih zakona o azilu, CEAS će se dodatno prilagođavati i modernizovati da bi odgovorio na migracione obrasce koji se stalno menjaju i da bi zadovoljio s tim povezane potrebe zaštite.

Pogledajte sve dodatne izvore u vezi sa Izveštajem o azilu 2022:  
<https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report>



# Izveštaj o azilu 2022: Rezime

Kao glavni izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Evropi, *Izveštaj o azilu 2022.* pruža sveobuhvatan pregled ključnih dešavanja u oblasti azila tokom 2021. 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 2021. 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 *pravni tekovina* EU o azilu.

*Izveštaj o azilu 2022.* se oslanja 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 2021, služi kao referenca za najnovije događaje u oblasti međunarodne zaštite u Evropi.

