

Izvješće o azilu za 2022.

Informativni sažetak





© Agencija Europske unije za azil (EUAA), 2022.

Ni Agencija Europske unije za azil (EUAA) ni bilo koja osoba koja djeluje u ime EUAA-a ne odgovaraju za moguću upotrebu informacija sadržanih u ovoj publikaciji.

Naslovna fotografija: iStock/[Kostas7](#)

Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, 2022.

PDF ISBN 978-92-9487-473-3 doi: 10.2847/007953 BZ-AH-22-001-HR-N ISSN 2600-3015

Reproduciranje je dopušteno pod uvjetom da se navede izvor. Za svaku upotrebu ili umnožavanje fotografija ili drugog materijala koji nije zaštićen autorskim pravom EUAA-a potrebno je zatražiti dopuštenje izravno od nositeljâ autorskih prava.

Izvješće o azilu za 2022.

**Godišnje izvješće o stanju azila u
Europskoj uniji**

INFORMATIVNI SAŽETAK

Predgovor

Politička zbivanja tijekom 2021. i početkom 2022. imala su izravan utjecaj na potrebe za međunarodnom zaštitom te su potaknula valove raseljavanja prema zemljama područja EU+. Dolazak talibana na vlast u Afganistanu i ruska invazija na Ukrajinu stvorili su nove potrebe za zaštitom i pridonijeli rastućem broju tražitelja azila u Europi. Osim toga, situacija nakon bolesti COVID-19, uz porast broja tražitelja azila donijela je nove izazove koji su zahtijevali dinamična rješenja za održavanje integriteta jedinog višenacionalnog sustava azila na svijetu – zajedničkog europskog sustava azila. Navedeni događaji jasno ukazuju na to koliko se brzo obrasci migracije i azila mogu promijeniti.

U tom kontekstu [Izvešćem o azilu za 2022.](#) ističe se kako su

pripremljenost i fleksibilnost nacionalnih sustava azila i prihvata ispitane da bi se zaštita nastavila pružati onima kojima je potrebna. Brojni nacionalni sustavi suočili su se s golemim pritiskom zbog velikog priljeva ljudi, i to dok su se istovremeno morale nositi s aktualnim ograničenjima zbog bolesti COVID-19. Izvešće navodi gdje postoji usklađenost u

provedbi zajedničkog europskog sustava azila, no spominje i odstupanja koja i dalje postoje te područja u kojima se mogu uvesti dodatna poboljšanja.



Otpornost sustava azila može samo rasti kako se ostvaruje napredak u donošenju pravnih instrumenata Pakta Europske komisije o migracijama i azilu. Osim toga, s obzirom na svoj prošireni mandat od siječnja 2022. Agencija Europske unije za azil (EUAA) ima ključnu ulogu u daljnjoj prilagodbi zajedničkog europskog sustava azila i aktivnoj podršci državama članicama. Međutim, važno je čuti i potrebe ljudi s druge strane. U tom smislu izvješće o azilu služi kao vrijedan izvor u kojem se citira više od 1500 pouzdanih izvora, uključujući državna tijela, međunarodne organizacije, akademsku zajednicu i organizacije civilnog društva, te pruža i najsveobuhvatnije ažurirane informacije o situaciji u pogledu azila u Europi.

Kao stručni centar za azil u Europi Agencija je od svojeg osnutka prije 11 godina ujedinila zemlje područja EU+ u razmjeni informacija i najboljih praksi, poboljšavanju kvalitete i usklađivanju praksi. Sigurno je da će potražnja za potporom Agencije rasti i spremni smo nastaviti suradnju sa svojim partnerima te ispuniti svoj prošireni mandat u godinama koje su pred nama.

Nina Gregori
Izvršna direktorica
Agencija Europske unije za azil



Sadržaj

Predgovor.....	5
Uvod.....	7
1. Globalna kretanja u području azila	7
2. Najvažnija kretanja u području azila u Europskoj uniji	8
3. Transformacija EASO-a u EUAA	11
4. Funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila	12
4.1. Pristup postupku azila.....	13
4.2. Dablinski postupak.....	14
4.3. Posebni postupci za procjenu potreba za zaštitom	15
4.4. Obrada zahtjeva za azil u okviru prvostupanjskog postupka	16
4.5. Obrada zahtjeva za azil u okviru drugostupanjskog postupka ili postupka višeg stupnja	18
4.6. Neriješeni predmeti.....	18
4.7. Prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu	19
4.8. Zadržavanje tijekom postupka azila	19
4.10. Pravna pomoć i zastupanje	21
4.11. Usluge usmenog prevođenja.....	21
4.12. Informacije o zemlji podrijetla	22
4.13. Apatridnost u kontekstu azila.....	22
4.14. Sadržaj zaštite	22
4.15. Vraćanje bivših podnositelja zahtjeva	23
4.16. Preseljenje i humanitarni prihvat.....	24
5. Djeca i osobe s posebnim potrebama u postupku azila.....	24
Zaključne napomene.....	27



Uvod

Kao glavni izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Europi godišnje izvješće o azilu Agencije Europske unije za azil (EUAA) pruža sveobuhvatan pregled ključnih kretanja u području azila u državama članicama Europske unije, Islandu, Lihtenštajnu, Norveškoj i Švicarskoj (zemlje EU+).

Počevši s kratkim pregledom trendova i ključnih tema za raspravu u vezi s prisilnim raseljavanjem na globalnoj razini, izvješće je usmjereno na kontekst Europe. Ključna kretanja predstavljena su na razini EU-a i nacionalnoj razini te obuhvaćaju sve aspekte zajedničkog europskog sustava azila. Prikazana je odabrana sudska praksa kako bi se pokazalo kako su sudovi oblikovali tumačenje europskih i nacionalnih zakona. Osim toga, statistički podatci o ključnim pokazateljima naglašavaju trendove u području azila tijekom 2021.

Pritisak na vanjske granice EU-a pojačao se tijekom 2021., a broj dolazaka vratio se na razinu prije pandemije, unatoč kontinuiranoj primjeni mjera protiv bolesti COVID-19. Političko okruženje potaknulo je porast dolazaka iz Afganistana, Bjelorusije i početkom 2022. iz Ukrajine. Odgovor zemalja EU+ bila je brza prilagodba valovima dolazaka olakšavanjem postupka podnošenja zahtjeva za azil, reorganizacijom prihvatnih mjesta i oslanjanjem u raznim koracima postupka azila na centre za dolazak.

1. Globalna kretanja u području azila



Događaji iz 2021. i s početka 2022. pokrenuli su raseljavanje više milijuna ljudi, što je značajno povećalo potrebu za zaštitom diljem svijeta. Dolazak talibana na vlast u Afganistanu potaknuo je nove cikluse raseljavanja unutar zemlje i preko granica, i to na području gdje je raseljavanje već bila uobičajena pojava. Ruska invazija na Ukrajinu prisilila je milijune ljudi da napuste svoje domove i potraže utočište u susjednim zemljama. Ljudi su nastavili bježati iz postojećih žarišta raseljavanja u Demokratskoj Republici Kongo, Etiopiji, Mozambiku, Mjanmaru, Južnom Sudanu, Siriji, Sahelu, Venezueli i Jemenu.

Prema procjenama Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) u lipnju 2021. u svijetu je bilo više od 84 milijuna prisilno raseljenih ljudi. Ta brojka uključuje 26,6 milijuna izbjeglica obuhvaćenih mandatom UNHCR-a, 4,4 milijuna tražitelja azila, 48 milijuna interno raseljenih osoba i 3,9 milijuna Venezuelanaca raseljenih u inozemstvu.

U godini u kojoj je obilježena 70. obljetnica Konvencije o statusu izbjeglica iz 1951. kao temeljne sastavnice zakona o ljudskim pravima, međunarodna zajednica nastavila je, kako na globalnoj, tako i na regionalnoj razini, raditi na rješenjima za ljude širom svijeta kojima je potrebna zaštita. Ključna inicijativa koja se temelji na suradnji više subjekata je Globalni sporazum o izbjeglicama, čiji je cilj donijeti održiva rješenja za situaciju izbjeglica. Unutar tog okvira tijekom 2021. nastavljen je rad na: i) ublažavanju pritiska na zemlje domaćine; ii) jačanju samostalnosti izbjeglica; iii) proširivanju rješenja u trećim zemljama i iv) podržavanju uvjeta u zemljama podrijetla za sigurno i dostojanstveno vraćanje podnositelja zahtjeva kojima je uskraćena zaštita.



Diskurs i rad na međunarodnoj zaštiti nastavili su se razvijati kako bi se prilagodili novonastalim potrebama i aktualnim relevantnim temama. Ključna pitanja koja su ostala u središtu pozornosti u području azila tijekom 2021. uključivala su:

- prelazak s mjera koje su uvedene kao odgovor na pandemiju bolesti COVID-19 na održive radne metode koje uključuju nove prakse i digitalnu transformaciju
- povećavanje napora za održiva rješenja za ljude kojima je potrebna zaštita
- prepoznavanje klimatski izazvanog raseljavanja u svim njegovim dimenzijama i razvijanje učinkovitih odgovora na rastuću klimatsku krizu
- daljnje uključivanje rodni dimenzija u razumijevanje potreba za zaštitom i pružanje rješenja za zaštitu i
- uzimanje u obzir pitanja apatridnosti u kontekstu azila i međudjelovanja između apatridnosti i potreba za zaštitom.

2. Najvažnija kretanja u području azila u Europskoj uniji



Tijekom 2021. postignut je napredak i poduzeti su važni koraci na tehničkoj i političkoj razini u svrhu provedbe Pakta o migracijama i azilu, a daljnji politički dogovor o nekim ključnim elementima pakta tek treba postići. Važna prekretnica bila je Uredba (EU) 2021/2303 o Agenciji Europske unije za azil (EUAA), koja je stupila na snagu u siječnju 2022. i zamijenila Europski potporni ured za azil (EASO) uz proširen i poboljšan mandat.

U očekivanju daljnjeg zakonodavnog napretka u vezi s predloženom Direktivom o vraćanju, Europska komisija donijela je u travnju 2021. prvu strategiju EU-a dobrovoljnog povratka i reintegracije, promičući navedena rješenja kao sastavnice zajedničkog sustava EU-a za vraćanje.

Tijekom 2021. napredak je postignut i u drugim područjima povezanim s azilom. U lipnju 2021. Europska komisija predstavila je šengensku strategiju, a nastavljeni su i naponi u pogledu interoperabilnosti velikih IT sustava u području slobode, sigurnosti i pravde. Budući da je integracija ključan element učinkovitog sustava upravljanja migracijama, tijekom 2021. započela je provedba akcijskog plana za integraciju i uključivanje.

Predstavljajući [Zajedničku izjavu o zakonodavnim prioritetima za 2021. i Zajedničke zaključke o ciljevima i prioritetima politika za razdoblje 2020. – 2024.](#), u prosincu 2020. Vijeće EU-a, Europska komisija i Europski parlament izjasnili su se o svojoj odlučnosti da postignu dogovor o Paktu o migracijama i azilu, osiguraju da se migracije rješavaju na sveobuhvatan način i zajamče učinkovitu kontrolu vanjskih granica.

Tijekom 2021. na vanjskim je granicama EU-a bio povećan pritisak zbog većeg broja dolazaka nego prije pandemije. Broj otkrivenih nezakonitih prelazaka granice tijekom 2021. bio je nešto ispod 200.000, što predstavlja najveći broj od 2017. Međutim, prema izvješću Frontexa zabilježene su fluktuacije broja prelazaka na različitim migracijskim rutama, pri čemu je na





nekima zabilježen znatan porast, dok su na drugima tokovi ostali relativno stabilni u usporedbi s 2020.

S obzirom na interna politička previranja u Bjelorusiji i organizaciju krijumčarenja migranata od strane bjeloruskog režima, stopa otkrivanja nelegalnih pokušaja prelazaka na istočnim kopnenim granicama porasla je više nego deseterostruko. Nezakoniti prelasci granice iz Bjelorusije predstavljali su znatan pritisak za najizloženije države članice, a EU je brzo osigurala kombinaciju financijske, operativne i diplomatske podrške za rješavanje krize, uključujući brzu intervenciju Frontexa na granicama i operativnu podršku koju je pružila EUAA.

U studenome 2021. Europska komisija i Visoki predstavnik Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku pružili su pregled mjera poduzetih kao odgovor na situaciju na istočnim granicama. Analizirali su način prilagodbe migracijskog okvira kako bi se osigurao trajniji paket instrumenata za rješavanje pokušaja destabilizacije EU-a kroz instrumentalizaciju migranata i izbjeglica u organizaciji određene države, uz osiguravanje pristupa teritoriju, prikladnih uvjeta za prihvata i nepristranog razmatranja zahtjeva za azil. Paket instrumenata sadržava kombinaciju mjera izvan i unutar EU-a te na granicama.

Osim podrške državama članicama na istočnim granicama, EU je nastavio pomagati drugim najizloženijim državama članicama olakšavanjem i koordiniranjem dobrovoljnih preseljenja u druge države članice te pružanjem financijske i operativne podrške za prihvatne kapacitete, životne uvjete i medicinsku skrb za izbjeglice i migrante, ubrzavanjem postupaka azila, povećanjem broja vraćanja i boljom zaštitom granica.

Nakon ruske invazije na Ukrajinu u veljači 2022. milijuni raseljenih osoba potražili su utočište u EU-u preko Mađarske, Poljske, Rumunjske i Slovačke. Te su zemlje izuzetno brzo reagirale otvaranjem svojih granica i dopuštanjem ulaska na svoj teritorij. U skladu s obvezom EU-a da pokaže potpunu solidarnost s Ukrajinom, 4. ožujka 2022. Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove odlučilo je o prijedlogu Europske komisije i jednoglasno donijelo provedbenu odluku o uvođenju privremenog mehanizma zaštite kao odgovora na priljev raseljenih osoba. Odlukom je predviđen i razvoj platforme solidarnosti uz koordinaciju Europske komisije, gdje bi države članice razmjenjivale podatke o svojim prihvatnim kapacitetima i broju osoba kojima je na njihovu području osigurana privremena zaštita. Agencija Europske unije za azil je tijekom 2022. aktivno radila na olakšavanju razmjene informacija o registracijama za privremenu zaštitu među zemljama EU+.

Mreža EU-a za pripravnost i upravljanje krizama u području migracija preuzela je administrativnu suradnju među državama članicama, a Mehanizam Unije za civilnu zaštitu aktiviran je kako bi se zadovoljile potrebe raseljenih osoba iz Ukrajine i omogućilo sufinanciranje takve pomoći. Agencije EU-a, uključujući Frontex, EUAA i Europol, brzo su pružile operativnu podršku državama članicama koje su zatražile pomoć. Brojni čimbenici odgovora EU-a pokazali su se kao najbolja praksa koju treba primijeniti u svakoj budućoj krizi.

Tijekom 2021. EU je nastavio sa svojim sveobuhvatnim i obostrano korisnim partnerstvima. Aktivnosti u okviru vanjske dimenzije migracijske politike i politike azila EU-a bavile su se temeljnim uzrocima nezakonitih migracija, suzbijanjem mreža za krijumčarenje migranata, suradnjom s trećim zemljama u području vraćanja i ponovnog prihvata, suradnjom s partnerskim zemljama u području upravljanja granicama i pružanjem podrške za zaštitu u inozemstvu.





Osim toga, velik naglasak stavljen je na nove potrebe za zaštitom afganistanskih državljana nakon dolaska talibana na vlast. Budući da je Afganistan bio prioritet za EU i najveći korisnik razvojne pomoći EU-a od 2002., EU je nastojao pružiti jedinstven odgovor na krizu. U kolovozu 2021. ministri unutarnjih poslova EU-a zajedno s predstavnicima Europske komisije, Europskom službom za vanjsko djelovanje, Frontexom, Europolom, EUAA-om i koordinatorom EU-a za borbu protiv terorizma donijeli su zajedničku izjavu u kojoj su istaknuli da je prioritet evakuacija građana EU-a i, u mjeri u kojoj je moguće, državljana Afganistana koji su surađivali s EU-om i državama članicama EU-a, kao i njihovih obitelji.

Paket potpore Afganistanu od 1 milijarde EUR najavljen je u listopadu 2021., i to u kombinaciji s pružanjem ciljane humanitarne pomoći za osnovne potrebe afganistanskog naroda međunarodnim organizacijama na terenu i susjednim zemljama. EU predsjedava temeljnom skupinom [platforme za potporu strategiji rješenja za afganistanske izbjeglice](#) te jača međunarodni odgovor na situaciju u Afganistanu i potiče političke, financijske i materijalne obveze.

EU je uspostavio namjenski mehanizam podrške pri evakuaciji više od 17.500 ljudi iz Kabula, uključujući približno 4100 državljana EU-a i 13.400 afganistanskih državljana. Sveukupno su države članice EU-a evakuirale 22.000 Afganistanaca.

Ispunjavajući svoju zadaću da zajamči usklađeno tumačenje i primjenu prava EU-a, Sud Europske unije donio je više od 20 presuda i rješenja. Od njega se zatražilo da protumači različite odredbe zajedničkog europskog sustava azila, koje obuhvaćaju teme povezane s:

- učinkovitim pristupom postupku azila
- dablinskim postupkom
- naknadnim zahtjevima
- tumačenjem koncepta državne zaštite
- procjenom zaštite koju pruža Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA)
- tumačenjem koncepta općeg nasilja u svrhu pružanja supsidijarne zaštite
- primjenom zadržavanja
- produljenjem statusa zaštite kao izvedenog prava (na temelju statusa zaštite drugog korisnika)
- načelom jednakog postupanja i
- vraćanjem tražitelja azila čiji je zahtjev odbijen.



3. Transformacija EASO-a u EUAA

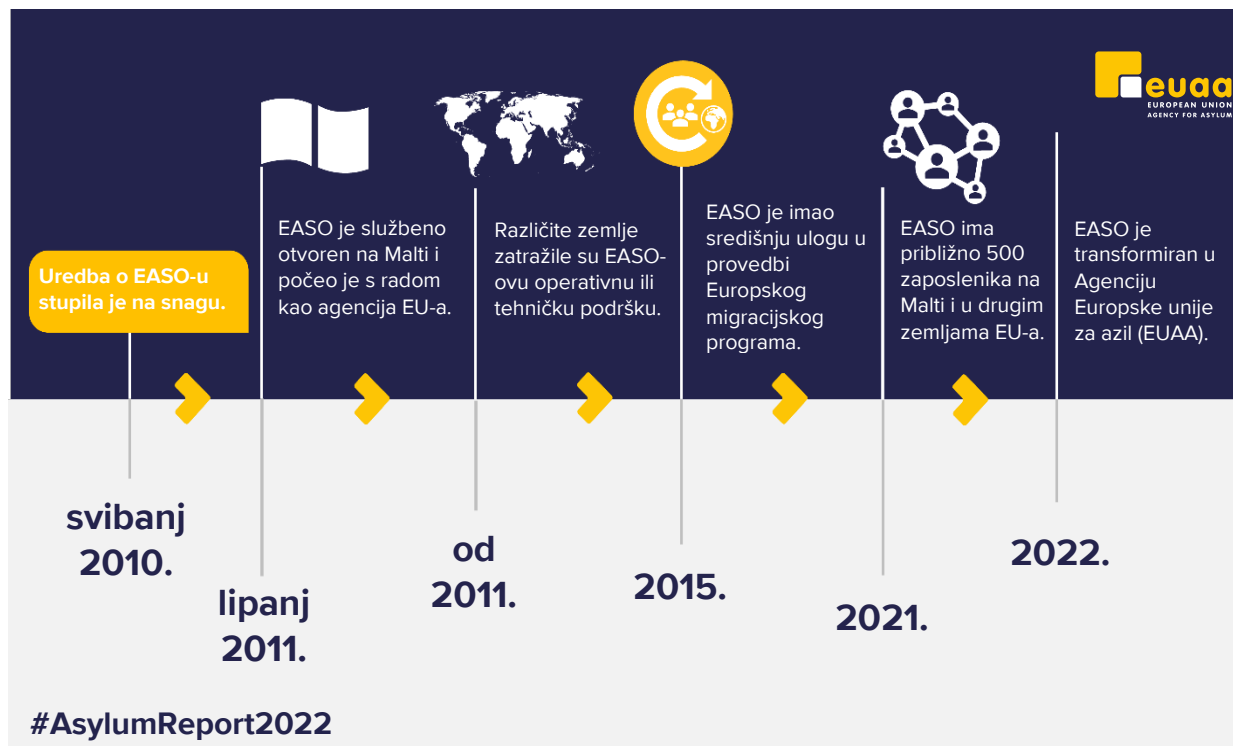


Nakon 10 godina djelovanja EASO je transformiran u EUAA [Uredbom \(EU\) 2021/2303 o Agenciji Europske unije za azil](#), koja je stupila na snagu

19. siječnja 2022. Agencija sada može ponuditi veću operativnu i tehničku podršku u svrhu bolje učinkovitosti sustava azila, poboljšati i ubrzati pružanje pomoći na zahtjev država članica, dodatno razvijati operativne standarde, pokazatelje i praktične smjernice za informirano, ujednačeno i kvalitetno donošenje odluka u predmetima u području azila, bolje pratiti funkcioniranje nacionalnih sustava azila i prihвата i izvještavati o njima, pridonijeti izgradnji kapaciteta u zemljama koje nisu članice EU-a i podržati zemlje EU+ pomoću programa preseljenja.

Ključno područje rada EUAA-a jest pružanje operativne i tehničke pomoći državama članicama na čijim je sustavima azila i prihвата nerazmjerni pritisak. Od svibnja 2022. deset država članica prima izravnu potporu Agencije putem godišnjih ili višegodišnjih planova. Riječ je o Belgiji, Cipru, Češkoj, Grčkoj, Italiji, Latviji, Litvi, Malti, Rumunjskoj i Španjolskoj. Operativna podrška nacionalnim sustavima azila i prihвата 2021. obuhvaćala je niz mjera prilagođenih specifičnom kontekstu i potrebama u svakoj od zemalja, uključujući podršku za povećavanje kapaciteta i kvalitete uvjeta za prihvat, registraciju i obradu zahtjeva u okviru prvostupanjskog i drugostupanjskog postupka, održavanje preseljenja i povećavanje kvalitete i standardizacije dablinskog postupka.

Poprečna vanjska ex post procjena provedena je početkom 2022. kako bi se ocijenila provedba operativne podrške Agencije u svrhu informiranog donošenja odluka i poboljšanja cjelokupnog okvira operativne podrške. Opći je zaključak vanjske procjene da je operativna podrška Agencije tijekom 2021. bila vrlo važna za potrebe država članica i fleksibilna u pogledu prilagodbe kontekstima koji se brzo mijenjaju.





4. Funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila

Najvažnija kretanja tijekom 2021. utjecala su na zakonodavstvo, politike i prakse u području azila u državama EU+. Tri horizontalne teme s utjecajem na većinu koraka u postupku azila bile su digitalizacija sustava azila, utjecaj aktualne pandemije bolesti COVID-19 i nove potrebe za zaštitom afganistanskih državljana nakon razvoja događaja u Afganistanu.



1. tema: digitalizacija sustava azila i prihvata tijekom 2021.

Nacionalna tijela za azil i prihvat u zemljama EU+ nastavila su s digitalizacijom postupaka. Pandemija bolesti COVID-19 potaknula je potrebu za tehnološkim rješenjima kako bi se osigurao kontinuitet poslovanja tijekom razdoblja ograničenog kretanja i socijalnog distanciranja. U različitoj mjeri i ovisno o nacionalnom kontekstu uvedene su digitalne inovacije za samoregistraciju zahtjeva, intervju na daljinu, pružanje informacija, usmeno prevođenje, prikupljanje informacija o zemlji podrijetla, obuku, sustave za upravljanje informacijama i komunikaciju među nadležnim tijelima, kao i jednostavniji tijek rada.

Digitalizirani postupci vjerojatno će biti prilagođeni na temelju smjernica međunarodnih, europskih i nacionalnih sudova. Iako se nove tehnologije mogu brzo uvesti, nacionalna tijela moraju biti oprezna jer sudske odluke pokazuju da postoji trajna potreba za strogim nadzorom usklađenosti digitalnih inovacija s temeljnim pravima i smjericama za zaštitu osobnih podataka.



2. tema: utjecaj aktualne pandemije bolesti COVID-19 na sustave azila i prihvata

Od izbijanja pandemije bolesti COVID-19 tijekom 2020. pandemija i s njom povezana ograničenja i dalje snažno utječu na sustave azila i prihvata na globalnoj razini. Zemlje EU+ primijenile su različite metode kako bi osigurale pristup zaštiti i učinkovitu obradu novih i neriješenih zahtjeva tijekom razdoblja primjene javnozdravstvenih mjera čiji je cilj bilo suzbijanje širenja zaraze. Pristup cijepljenju protiv bolesti COVID-19 i uvođenje nacionalnih kampanja cijepljenja bili su od ključne važnosti u ograničavanju broja zaraženih.

Nakon postupnog uvođenja cjepiva ublažena su ograničenja zbog bolesti COVID-19, no brojni mehanizmi koji su uvedeni u svrhu ublažavanja pandemije i dalje su se primjenjivali tijekom 2021. Te su prakse uključivale upotrebu proizvoda za dezinfekciju, ograničavanje kontakata, pregrade od pleksiglasa i maske za lice, pružanje usluga u različito vrijeme i na daljinu, ograničavanje broja ljudi koji su istodobno prisutni u prostorima određenog subjekta, redovite liječničke preglede i brzo testiranje, karantenske mjere i revidirane maksimalne stope popunjenosti prihvatnih kapaciteta. Nastavljene su aktivnosti preseljenja, i to ponovno na temelju različitih koraka, uključujući odabir na daljinu na temelju dokumentacije, elektroničku obuku prije raspoređivanja na teren i dodatne zdravstvene preglede u putnim aranžmanima.





3. tema: odgovori zemalja EU+ na nove potrebe za zaštitom afganistanskih državljana

Pogoršanje sigurnosnog stanja i stanja ljudskih prava u Afganistanu tijekom 2021. dovelo je do valova raseljavanja opće populacije te do povećanih rizika za pojedine skupine. Prva reakcija bilo je pružanje brzog pristupa sigurnosti, pa su zemlje EU+ organizirale brze evakuacije i prilagođenu obradu zahtjeva koje su podnijeli Afganistanci. Posebne informativne kampanje bile su usredotočene na pružanje informacija afganistanskim državljanima o pitanjima povezanim s azilom.

Zbog promjenjivosti situacije u zemlji podrijetla i poteškoća u pristupu ažuriranim informacijama o zemlji podrijetla, brojne zemlje EU+ obustavile su obradu zahtjeva Afganistanaca u okviru prvostupanjskog i drugostupanjskog postupka, uz iznimku slučajeva u kojima su potrebe za zaštitom bile jasno vidljive. Također se nastojalo ujediniti afganistanske obitelji, a provedene su i posebne mjere za osiguravanje materijalnih uvjeta za prihvata i integraciju evakuiranih Afganistanaca. Velik broj neriješenih predmeta afganistanskih državljana i status onih koji ne ispunjavaju uvjete za zaštitu, ali ne mogu biti vraćeni, pitanja su na koja se treba usredotočiti i koja zahtijevaju konstruktivne i realne pristupe zemalja EU+.

4.1. Pristup postupku azila

Pritisak na vanjskim granicama EU-a pojačao se tijekom 2021., a broj dolazaka vratio se na razinu prije pandemije. Došlo je do eskalacije nezakonitih prelazaka granice, a zemlje EU+ morale su upravljati iznenadnim masovnim dolascima i sve većim brojem zahtjeva za međunarodnu zaštitu.

Tijekom 2021. zemlje EU+ primile su približno 648.000 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što predstavlja povećanje za jednu trećinu u odnosu na 2020. i odgovara razini iz 2018. U prvih nekoliko mjeseci 2021. razina zahtjeva ostala je uglavnom stabilna. Međutim, polovinom godine broj zahtjeva počeo se povećavati, što je kulminiralo u dva mjeseca, u rujnu i studenome 2021.

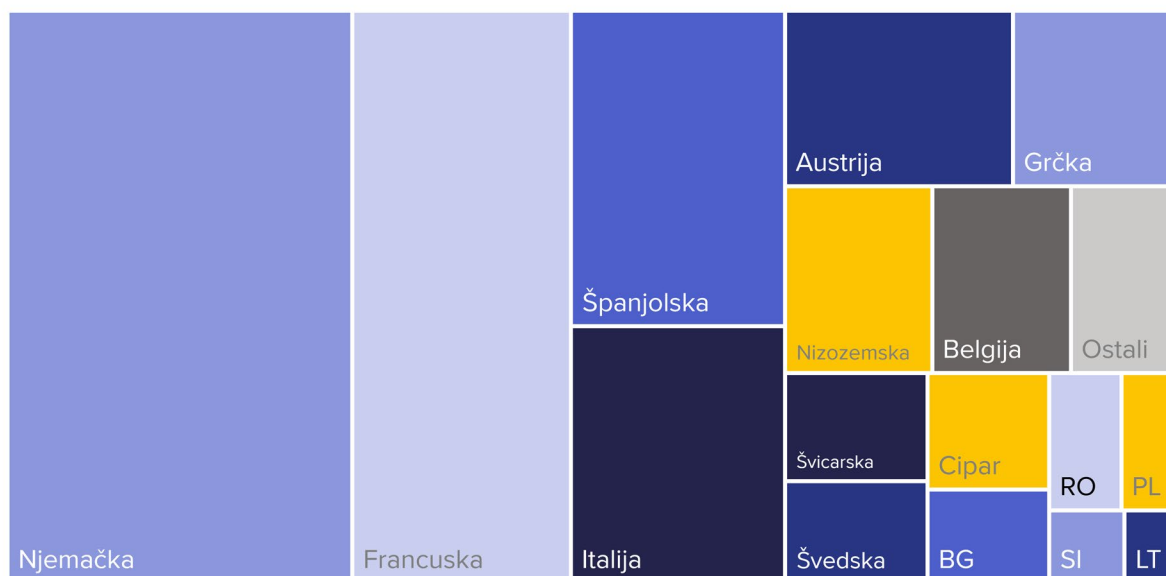
Ti su rekordi u najvećoj mjeri posljedica većeg broja zahtjeva Afganistanaca i Sirijaca, uključujući brojne ponovljene zahtjeve Afganistanaca. Sirijci su činili najveću skupinu podnositelja zahtjeva tijekom 2021., a podnijeli su približno 117.000 zahtjeva u zemljama EU+. Slijede ih Afganistanci, koji su podnijeli 102.000 zahtjeva. Daleko iza njih slijede državljanima Iraka (30.000 zahtjeva), Pakistana i Turske (po 25.000), kao i Bangladeša (20.000).

Kad je riječ o zemljama primateljicama, Njemačka je primila daleko najviše zahtjeva za azil (191.000), a slijede je Francuska (121.000), Španjolska (65.000) i Italija (53.000).

Dok su ograničenja povezana s bolešću COVID-19 i zahtjevi u pogledu karantene još uvijek bili na snazi, zemlje EU+ na povećan broj dolazaka reagirale su prilagodbom postupaka kako bi olakšali iskazivanje namjere, registraciju i podnošenje zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Nekoliko zemalja reorganiziralo je prihvatna mjesta i prvostupanjske postupke. Druge zemlje nastavile su s početnim ili dolaznim centrima u kojima tijela za azil i prihvata rade zajedno.



Slika 1. Zahtjevi za međunarodnu zaštitu zemlje primateljice područja EU+, 2021.



Izvor: Eurostat [[migr_asyappctza](#)] na dan 22. travnja 2022.

Ipak, prijavljen je niz incidenata na vanjskim granicama EU-a kad odredbe EU-a nisu primijenjene na vrijeme, a učinkovit pristup postupku azila odgođen je ili odbijen. Sud Europske unije, Europski sud za ljudska prava (ESLJP) i nacionalni sudovi pomno su proučili politike i prakse zemalja EU+ te su ponovno naglasili važnost poštovanja načela *zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja*.

4.2. Dablinski postupak



Mjere protiv bolesti COVID-19 nastavile su imati izravan utjecaj na različite korake dablinskog postupka. Iako se broj podnositelja zahtjeva u okviru dablinskog postupka povećao tijekom 2021., nacionalna tijela i dalje su se suočavala s izazovima u provedbi transfera, a najčešće su prepreke bili zahtjevi za testiranje na bolest COVID-19 i nedostatak dostupnih letova. Stoga je broj provedenih transfera bio znatno niži nego prije pandemije.

Tijekom pandemije nadležna tijela i nacionalni sudovi bili su suočeni sa sve složenijim slučajevima obuhvaćenima dablinskom uredbom koji su zahtijevali više smjernica i pojašnjenja. Sud Europske unije primio je velik broj zahtjeva za prethodnu odluku o nekoliko aspekata Uredbe Dublin III, tj. o primjeni kriterija za određivanje odgovorne države članice, pravnih lijekova, rokova za transfere i povezanosti s drugim zakonodavstvom EU-a koje je izvan okvira pravnih instrumenata zajedničkog europskog sustava azila.

Prema privremenim podacima koji se redovito razmjenjuju između EUAA-a i 29 zemalja EU+, tijekom 2021. izdano je 114.300 odluka koje su predstavljale odgovor na izlazne zahtjeve dablinskog postupka. To je predstavljalo povećanje za jednu petinu u odnosu na 2020., ali je ukupna godišnja brojka ostala ispod razine prije pandemije. Povećanje broja odluka bilo je u skladu s činjenicom da je više zahtjeva za azil podneseno približno u istom razdoblju u zemljama EU+.





Na razini zemalja Njemačka i Francuska i dalje su primale najveći broj odluka kao odgovor na svoje zahtjeve, a njihove odluke zajedno su činile više od tri petine ukupnog broja odluka donesenih za zemlje EU+. Kao i prethodnih godina, Italija je ukupno izdala najviše odluka o zahtjevima u skladu s dablinskim postupkom, a slijede je Njemačka i Grčka.

Tijekom 2021. stopa prihvaćenosti odluka koje predstavljaju odgovor na zahtjeve podnesene kroz dablinski postupak, mjereći udio odluka kojima se prihvaća odgovornost (eksplicitno ili implicitno) za zahtjev u odnosu na sve izdane odluke, iznosila je 54 % (2 postotna boda manje nego 2020.), što pokazuje nastavak pada četvrtu godinu zaredom na razini EU+.

Kad je riječ o transferima koji su stvarno provedeni, s obzirom na hitne mjere povezane s bolešću COVID-19 transferi na temelju dablinskog postupka pali su na vrlo nisku razinu drugu godinu zaredom: ukupno je provedeno približno 13.500 transfera tijekom 2021., slično kao i tijekom 2020., a ipak otprilike upola manje nego tijekom 2019.

Na članak 17. stavak 1. Uredbe Dublin III pozvalo se približno 3900 puta tijekom 2021., što znači da je ta brojka treću godinu zaredom pala na najnižu razinu od 2015. Članak 17. stavak 1. diskrecijska je klauzula koja državi članici omogućuje ispitivanje zahtjeva za međunarodnu zaštitu koji je podnio državljanin treće zemlje ili osoba bez državljanstva čak i ako to ispitivanje nije njezina odgovornost prema kriterijima utvrđenima u uredbi.

4.3. Posebni postupci za procjenu potreba za zaštitom



Tijekom razmatranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u okviru prvostupanjskog postupka države članice u određenim uvjetima mogu primjenjivati posebne postupke, kao što su ubrzani postupci, postupci na granicama ili prioritetni postupci, u skladu s osnovnim načelima i jamstvima predviđenima

zakonodavstvom EU-a.

Tijekom 2021. nekoliko zemalja EU+ uvelo je nove prakse, zakonodavne odredbe ili predložene izmjene kako bi dodatno pojednostavile postupak na granici, prilagodile vremenske rokove ili digitalizirale obradu predmeta. Nacionalni sudovi uključili su se u procjenu zakonodavnih odredbi i izmjena postupka na granici te zadržavanja tražitelja azila na granici kako bi utvrdili jesu li u skladu s temeljnim pravima tražitelja azila. Organizacije civilnog društva provele su istraživačke projekte kako bi istražile nove načine za olakšavanje pristupa zaštiti na granici s pomoću fleksibilnih i održivih praksi.

Zemlje EU+ također su pregledale i ažurirale svoje popise sigurnih zemalja podrijetla, a nacionalni sudovi ocijenili su primjenu tog koncepta u nekoliko slučajeva. Naravno, zajednički trend bilo je uklanjanje Ukrajine s popisa sigurnih zemalja podrijetla. Nacionalni sudovi ispitali su i primjenu koncepta sigurne treće zemlje te su naglasili važnost pojedinačne procjene prije vraćanja podnositelja zahtjeva.

Tijekom 2021. zemlje EU+ uvele su i izmjene ubrzanog postupka proširenjem njegova područja primjene na određene kategorije podnositelja zahtjeva ili izmjenom rokova.

Kroz izmjene zakonodavstva i politika i na temelju sudskih presuda nadležna su tijela u brojnim zemljama EU+ razjasnila kriterije i primjenu postupaka dopuštenosti i ponovljenih ili naknadnih zahtjeva. Ukupno se tijekom 2021. približno 14 % ili 89.000 zahtjeva odnosilo na ponovljene zahtjeve podnesene u istoj zemlji EU+, što je najviše zahtjeva od 2008. To predstavlja povećanje za više od 50 % u odnosu na 2020., kad je bilo 57.000 ponovljenih zahtjeva.





Tema koja je nastavila privlačiti pozornost tijekom 2021. bilo je ponovno podnošenje zahtjeva za azil korisnika međunarodne zaštite u drugoj zemlji EU+ (što se naziva sekundarnim kretanjem korisnika). Neke zemlje EU+ bilježe porast te vrste nedopuštenog kretanja tijekom posljednjih godina. To uključuje osobe kojima je odobrena međunarodna zaštita u zemlji EU+, koje su pribavile putne isprave na zakonit način, a zatim otputovale u drugu zemlju EU+ kako bi ponovno podnijele zahtjev za azil, čime se povećava broj slučajeva u nacionalnim sustavima azila. Iako nedostatak sveobuhvatnih podataka otežava potpuno razumijevanje opsega navedenog trenda, sve opsežnija sudska praksa ukazuje na to da ova pojava postaje sve značajnija.

Jedan od ciljeva Pakta Europske komisije o migracijama i azilu jest rješavanje ovog pitanja, primjerice dopuštanjem transfera priznatih korisnika prema predloženoj Uredbi o upravljanju azilom i migracijama ili boljim praćenjem ove vrste sekundarnog kretanja prema izmijenjenom prijedlogu revizije Uredbe o Eurodacu. Do donošenja ovih prijedloga zemlje EU+ primijenile su različite pristupe. Često se daje prioritet dodatnim zahtjevima i brzo ih se odbija uz izmijenjene i strože uvjete prihvata podnositelja zahtjeva ili uvođenje zabrane putovanja. U nekoliko iznimnih slučajeva nacionalna tijela odobravaju međunarodnu zaštitu nakon individualnog ispitivanja konkretnih činjenica pojedinog slučaja.

4.4. Obrada zahtjeva za azil u okviru prvostupanjskog postupka



U drugoj godini pandemije bolesti COVID-19 i s njom povezanih zdravstvenih mjera zemlje područja EU+ nastavile su organizirati intervjue na daljinu s podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a odgodile su početni intervjue za podnositelje zahtjeva koji su imali simptome zaraze bolešću COVID-19.

Općenito gledano, daljinski postupci više nisu bili iznimni, već su postali nova normalna pojava. Zemlje EU+ ulažu napore u razvoj dugoročne politike, poboljšavaju kvalitetu prvostupanjskih odluka, analiziraju zaštitu podataka i pitanja zaštite privatnosti i objavljuju smjernice za pojedine profile podnositelja zahtjeva iz određenih zemalja podrijetla u kojima se situacija kontinuirano razvijala 2021.

Nekoliko zemalja započelo je reorganizaciju svojih službi za azil i prihvat ili je završilo restrukturiranje svojih prvostupanjskih tijela s ciljem pojašnjavanja zadataka i podjele nadležnosti između svojih ureda i različitih drugih ministarstava. Pokrenuti su zakonodavni prijedlozi te je novo zakonodavstvo stupilo na snagu tijekom 2021. kako bi se nacionalni zakoni bolje uskladili s odredbama zajedničkog europskog sustava azila, predviđela nova tehnološka postignuća ili poboljšala učinkovitost postupka azila tijekom izvanrednih situacija.

Tijekom 2021. tijela za azil područja EU+ donijela su približno 535.000 prvostupanjskih odluka, neznatno više nego 2020. i otprilike u skladu s razinom prije pandemije. S obzirom na stalni porast broja zahtjeva, do kraja 2021. broj zahtjeva podnesenih u zemljama EU+ nadmašio je broj prvostupanjskih odluka za više od 113.000. Tako je nakon privremenog preokreta tijekom 2020. broj zahtjeva tijekom 2021. ponovno premašio broj odluka.

Tri zemlje područja EU+ zajednički su donijele nešto manje od dvije trećine svih prvostupanjskih odluka. Riječ je o Francuskoj (26 %), Njemačkoj (25 %) i Španjolskoj (13 %). Daleko iza njih slijede Italija koja je donijela 8 % odluka i Grčka koja je donijela 7 % odluka. Većina prvostupanjskih odluka u zemljama EU+ izdana je državljanima Sirije, Afganistana, Pakistana i Kolumbije.



Profil podnosioca zahtjeva za azil koji stižu u zemlje EU+

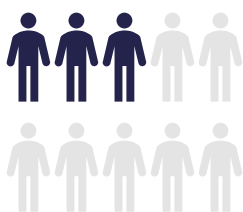
Tijekom 2021. većina tražitelja azila u zemljama EU+ bili su **muškarci**, koji su činili **70 %** podnosioca zahtjeva te godine.



Državljeni **Sirije i Afganistana** činili su najveće skupine podnosioca zahtjeva te su podnijeli najviše zahtjeva za azil od izbjegličke krize 2015. – 2016.



Više od **$\frac{2}{3}$** odluka o prvostupanjskim zahtjevima doneseno je za muške podnosioca zahtjeva.



Međunarodnu zaštitu dobilo je 31 % tih muškaraca i dječaka te 41 % žena i djevojaka.



Izvor: Podatci Eurostata na dan 22. travnja 2022.

#AsylumReport2022

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



U zemljama EU+ povučeno je približno 69.000 zahtjeva, najviše od 2017. U usporedbi s 2020. to predstavlja povećanje od 46 %. Broj povučenih zahtjeva tijekom 2021. predstavljao je 11 % podnesenih zahtjeva.

Više od četvrtine povučenih zahtjeva odnosilo se na afganistanske državljane. Bila je riječ o više od 18.000 zahtjeva tijekom 2021. u usporedbi s 5000 zahtjeva tijekom 2020. Državljeni Sirije, Pakistana, Turske, Iraka, Bangladeša i Tunisa (prema silaznom redoslijedu) također su povukli velik broj zahtjeva.

Dvije trećine svih povučenih zahtjeva prešutno je povučeno, što znači da je podnositelj zahtjeva pobjegao i odustao od postupka. Prešutna povlačenja zahtjeva mogu poslužiti kao zamjenski pokazatelj početka sekundarnih kretanja prema drugim zemljama EU+. U skladu s ovim tumačenjem brojke iz 2021. ukazuju na obrazac sekundarnih kretanja iz zemalja duž balkanskih ruta i na vanjskim granicama EU-a.

4.5. Obrada zahtjeva za azil u okviru drugostupanjskog postupka ili postupka višeg stupnja



Tijekom 2021. zbivanja u okviru drugostupanjskog postupka ili postupka višeg stupnja bila su usmjerena na reorganizaciju sudova i provedbu izmjena žalbenog postupka, primjerice u pogledu rokova za žalbu i automatskog suspenzivnog učinka žalbe. Uvedena su nova rješenja koja omogućuju podnošenje dokumenata na daljinu, organiziranje sudskih ročišta na daljinu i elektroničku komunikaciju između prvostupanjskih tijela i sudova.

Uspostavljena je posebna obrada određenih profila podnositelja zahtjeva u fazi žalbe, primjerice za državljane Afganistana, Demokratske Republike Kongo i Etiopije. Konačno, ustavni i vrhovni sudovi u nekoliko zemalja EU+ razjasnili su određene aspekte koji utječu na pravo na djelotvoran pravni lijek.

4.6. Neriješeni predmeti



Na kraju 2021. više od 767.000 zahtjeva čekalo je odluku u zemljama EU+, slično kao i godinu dana prije, no uz blagi pad od 1 %. U prvim mjesecima 2021. ukupni broj neriješenih predmeta postupno je opadao, ali je od kolovoza 2021. brzo porastao i u samo nekoliko mjeseci dosegao razinu s kraja 2020. Stoga je ukupni broj neriješenih predmeta i dalje bio veći od razine zabilježene prije krize tijekom 2014., što je povećalo pritisak na nacionalne sustave prihvata.

Otprilike jedna trećina (34 %) svih neriješenih predmeta i dalje je čekala odluku u Njemačkoj, sa ukupno 264.000 otvorenih spisa. Ostale zemlje područja EU+ sa značajnim brojem neriješenih predmeta uključivale su Francusku (145.000), Španjolsku (104.000), Italiju (52.000) i Grčku (38.000).

Afganistanci (103.000) i Sirijci (96.000) ne samo da su i dalje imali najviše neriješenih predmeta u zemljama EU+ na kraju 2021. nego su njihove brojke i porasle u odnosu na 2020., i to za 10 % za Afganistance i za 38 % za Sirijce.





4.7. Prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu



Reorganizacija i prilagodba sustava prihvata ostale su u prvom planu u nacionalnim strategijama kako bi se osigurali brzi i dostatni odgovori na promjene u migracijskim tokovima. Tijekom 2021. tijela za prihvat sve su se više obraćala lokalnim tijelima kako bi zajedno riješila neke od izazova povezanih s prihvatom podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Digitalizacija postupaka prihvata usmjerena je na pojednostavljenje tijekova rada.

Unatoč tim naporima i s obzirom na znatno povećanje broja podnositelja zahtjeva tijekom 2021., sustavi prihvata u brojnim zemljama EU+ bili su pod pritiskom. U nekim slučajevima to je dovelo do visoke stope popunjenosti objekata i usluga, koje je bilo potrebno brzo prilagoditi potrebama svih podnositelja zahtjeva.

U zemljama u kojima se pritisak na sustave prihvata povećavao već prije pandemije bolesti COVID-19 pridošlice su dovele do zasićenja sustava. U tim slučajevima tijela za prihvat odgovorila su otvaranjem novih i uglavnom privremenih mjesta uz istraživanje dugoročnijih strukturnih rješenja, primjerice stvaranja trajnijih mjesta za smještaj i pomaganja priznatim korisnicima međunarodne zaštite da brže odu iz prihvatnih objekata.

Nastavak situacije povezane s bolešću COVID-19 nastavio je pridonositi postojećim i novim izazovima jer su zahtjevi za ograničavanje fizičkih kontakata i zahtjevi u pogledu karantene i izolacije i dalje iziskivali dostupnost više prostora. Osoblje za prihvat bavilo se situacijama nastalim kod prijavljene zaraze i aktivno je sudjelovalo u uvođenju cijepljenja protiv bolesti COVID-19 za podnositelje zahtjeva tijekom 2021. Kako su se ograničenja zbog bolesti COVID-19 počela ukidati, tijekom 2021. povećao se broj aktivnosti podrške u prihvatnim objektima.

Kvaliteta prihvata i dalje općenito uzrokuje zabrinutost u brojnim zemljama EU+ jer su UNHCR i organizacije civilnog društva nastavili izvještavati o neodgovarajućem smještaju i nedovoljnoj podršci. Osim toga, sudovi su pozvani da donesu odluku o primjerenosti uvjeta prihvata u nekim zemljama EU+ u okviru Uredbe Dublin III.

4.8. Zadržavanje tijekom postupka azila



Tijekom 2021. nedostatke u praksama i uvjetima u pogledu zadržavanja, posebice za ranjive podnositelje zahtjeva, pomno su proučile međunarodne, europske i nacionalne nadzorne i pravosudne organizacije, kao što su Odbor UN-a protiv mučenja, Odbor Vijeća Europe za prevenciju mučenja, pučki pravobranitelji, ESLJP i nacionalni sudovi te UNHCR i organizacije civilnog društva. Osim toga, i dalje su se prijavljivali sustavni nedostatci, zadržavanje i proizvoljna ograničenja tijekom masovnog priljeva državljana trećih zemalja.

Zadržavanje može utjecati na postupak azila u smislu pristupa postupku, pružanja informacija, osobnog intervjua i primjenjivih vremenskih okvira. Iako je nekoliko zemalja EU+ uložilo napore kako bi riješilo postojeće nedostatke u tim područjima, naglašeno je i da je potrebno riješiti sustavna ograničenja kako bi se u potpunosti zaštitilo pravo podnositelja zahtjeva na slobodu i sigurnost.





Prihvatni kapaciteti za smještaj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu

S obzirom na znatan porast broja tražitelja azila tijekom 2021. nacionalne su strategije usmjerene na reorganizaciju i prilagodbu sustava prihvaćanja. Zemlje EU+ provele su različite mjere za ublažavanje pritiska na zasićene sustave, kao što je:



#AsylumReport2022

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





4.9. Pristup informacijama



Zemlje EU+ nastavile su unaprjeđivati pružanje informacija tražiteljima azila putem digitalnih inovacija i poboljšanja. Tijekom 2021. nacionalna tijela radila su na mobilnim aplikacijama, internetskim portalima, informativnim središtima, ažuriranim mrežnim mjestima i novim značajkama na postojećim informativnim platformama kako bi podnositeljima zahtjeva omogućila brži i lakši pristup informacijama. Informacije pružene putem navedenih platformi također su bile dostupne na više jezika.

Uspostavljeno je ciljano pružanje informacija za posebne skupine kojima je potrebna zaštita, primjerice za evakuirane Afganistance i raseljene osobe iz Ukrajine. Osim što su pružale informacije o postupku azila, zemlje EU+ obavještavale su podnositelje zahtjeva i korisnike međunarodne zaštite i o svakodnevnom životu u zemlji domaćinu, pravima i obvezama te uslugama koje su im dostupne.

4.10. Pravna pomoć i zastupanje



Zatvaranja zbog pandemije bolesti COVID-19 i dalje su utjecala na pružanje pravne pomoći u postupku azila i drugim srodnim postupcima tijekom 2021., uključujući vraćanje bivših podnositelja zahtjeva, spajanje obitelji i izdavanje boravišnih dozvola nakon priznavanja. Kad osobni kontakt između pružatelja pravne pomoći i klijenata nije bio moguć, konzultacije su organizirane e-poštom ili telefonom. Ipak, daljinsko pružanje usluga podrazumijeva i rizike za kvalitetu usluga i povjerljivost. To je također otežalo izgradnju povjerenja i zakompliciralo praktična pitanja, kao što je dijeljenje dokumenata između pružatelja pomoći.

Neke zemlje EU+ proširile su pružanje pravne pomoći ili donijele smjernice kako bi osigurale učinkovitu pravnu pomoć u okviru prvostupanjskog postupka s naglaskom na ulozi odvjetnika tijekom osobnog intervjua. Zakonodavnim izmjenama pojašnjen je opseg pravne pomoći, a ostale su izmjene usmjerene na usklađivanje plaćanja država pravnim zastupnicima.

Uz poteškoće u pristupu postupku azila, neki podnositelji zahtjeva nisu imali pravne informacije i pomoć na europskim granicama ili su one bile nedostatne. Osim toga, organizacije civilnog društva izrazile su zabrinutost u pogledu pravne pomoći za zadržane podnositelje zahtjeva za azil.

4.11. Usluge usmenog prevođenja



Tijekom 2021. zemlje EU+ dodatno su profesionalizirale pružanje usluga usmenog prevođenja uvođenjem postupaka u svrhu osiguravanja kvalitete usluga. Nadovezujući se na prethodno iskustvo, zemlje EU+ uložile su u digitalizaciju usluga usmenog prevođenja.

S obzirom na povećan broj dolazaka neke su zemlje rasporedile više usmenih prevoditelja kako bi se izborile s rastućom potražnjom, među ostalim i putem sporazuma s organizacijama civilnog društva, međunarodnim organizacijama i privatnim društvima s relevantnim stručnim znanjima. Ipak, postojeći kapaciteti u nekim zemljama EU+ nisu uvijek bili dostatni kako bi se osiguralo učinkovito usmeno prevođenje, posebice za određene profile podnositelja zahtjeva s posebnim potrebama i u drugostupanjskim postupcima.





4.12. Informacije o zemlji podrijetla



Ključna kretanja u izradi informacija o zemlji podrijetla tijekom 2021. usredotočena su na poboljšavanje metodologija i proizvodnih tokova, zapošljavanje većeg broja istraživača informacija o zemlji podrijetla i brza izrada informacija za rješavanje kriznih situacija. Izrada informacija o zemlji podrijetla i dalje je bila usmjerena na najčešće zemlje podrijetla tražitelja azila u Europi, a to su Afganistan, Iran, Irak i Sirija.

Izazovi o kojima je izvjestilo civilno društvo uključivali su nedostatak informacija o zemlji podrijetla u pogledu pitanja povezanih s invaliditetom, apatridnošću i prava na državljanstvo, ograničenu dostupnost i prilagođenost baza podataka informacija o zemlji podrijetla i nedostatak višejezičnih informacija s obzirom na to da je materijal koji sadržava informacije o zemlji podrijetla uglavnom dostupan na engleskom jeziku.

4.13. Apatridnost u kontekstu azila



U kontekstu azila apatridnost može utjecati na postupak utvrđivanja statusa zahtjeva za međunarodnu zaštitu te na postupovna jamstva. Pitanja apatridnosti bila su u središtu interesa razvoja zakonodavstva i politika u nekoliko zemalja EU+ tijekom 2021., koje su poduzele korake u svrhu rješavanja pitanja apatridnosti, među ostalim i pristupanjem relevantnim međunarodnim pravnim instrumentima, uspostavom namjenskih postupaka za utvrđivanje apatridnosti i olakšavanjem pristupa državljanstvu.

Ipak, čini se da neki izazovi i dalje postoje, uključujući nedostatak svijesti i stručnosti u pogledu pitanja povezanih s apatridnošću u kontekstu azila. To može uzrokovati nesigurnost za podnositelje zahtjeva u vezi s postupkom i njihovim pravima i obvezama te dovesti do neispravne identifikacije i registracije.

4.14. Sadržaj zaštite



Osobe koje su dobile neku vrstu međunarodne zaštite u određenoj zemlji EU+ dobivaju niz prava i pogodnosti. Pozitivnom se odlukom osobi može dodijeliti status izbjeglice ili status supsidijarne zaštite (koji se nazivaju i statusima usklađenima na razini EU-a). Stopa priznavanja odnosi se na broj pozitivnih ishoda, iskazan kao postotak u okviru ukupnog broja odluka o zahtjevima za međunarodnu zaštitu.

Tijekom 2021. ukupna stopa priznavanja u području EU+ za prvostupanjske odluke o zahtjevima za azil iznosila je 34 %. To znači da je od 535.000 donesenih odluka bilo 182.000 pozitivnih odluka, kojima je podnositeljima zahtjeva odobren status izbjeglice ili supsidijarna zaštita. Većina pozitivnih prvostupanjskih odluka dodijelila je status izbjeglice (118.000 ili 65 % svih pozitivnih odluka), a supsidijarna zaštita odobrena je u preostalim 64.000 slučajeva (35 % svih pozitivnih odluka). Osim statusa uređenih na razini EU-a, ako se u izračun uključe odobrenja boravka zbog humanitarnih razloga, ukupna stopa priznavanja prvostupanjskih odluka u EU+ tijekom 2021. iznosi 40 %.

Opseg i kvaliteta prava i usluga koje primaju korisnici zaštite utječu na vjerojatnost njihove uspješne integracije u novu državu. Godina 2021. bila je prva godina provedbe akcijskog plana EU-a za integraciju i uključivanje za razdoblje 2021. – 2027. Nekoliko država članica ažuriralo je svoje strategije integracije u skladu s akcijskim planom EU-a pa su napori tijekom

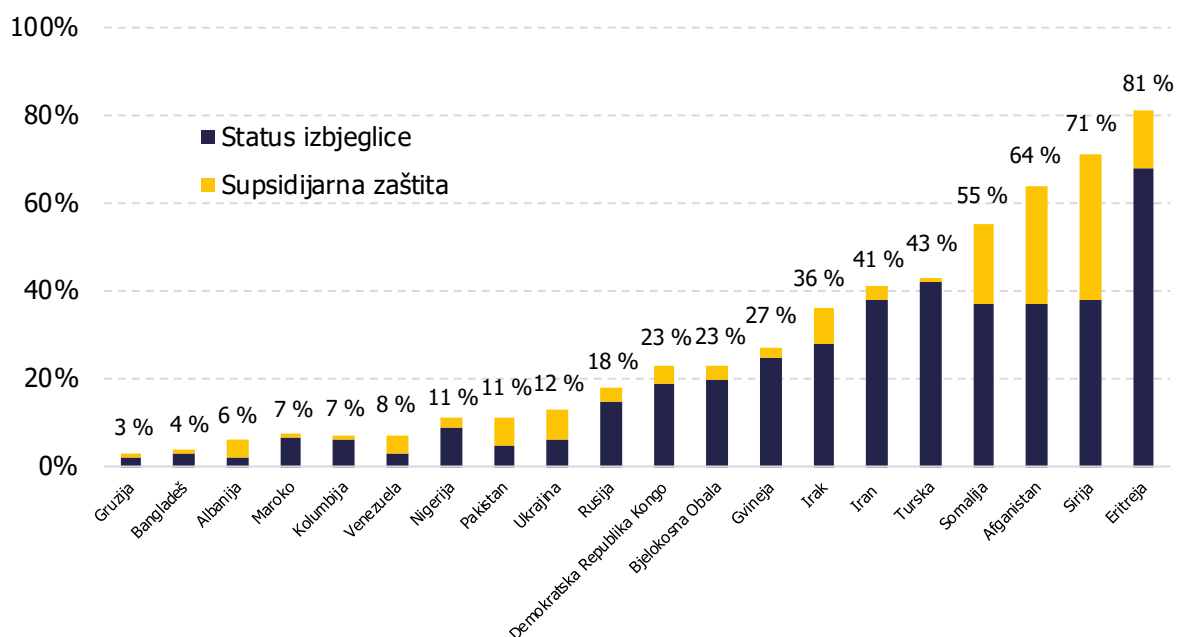


2021. usmjereni na provedbu tih novih strategija. Stoga su brojne zakonodavne izmjene povezane s integracijom stupile na snagu tijekom 2021. ili početkom 2022.

Rasprave o nacionalnim oblicima zaštite i mjerama reguliranja došle su u prvi plan, dijelom zbog ograničenja putovanja zbog bolesti COVID-19 i smanjene mogućnosti provedbe vraćanja. Države su se u prethodnim godinama također bavile preispitivanjem obustavljenih postupaka i osnovama za opoziv odluka. Predmeti su tijekom 2021. nerijetko upućivani sudovima za davanje smjernica o spajanju obitelji.

Broj studija različitih subjekata – nacionalnih tijela, istraživačkih instituta, skupina za strateško promišljanje, akademske zajednice i organizacija civilnog društva – koje ocjenjuju učinkovitost i učinak nacionalnih strategija integracije nastavio je rasti, a izvješćima su pružena korisna saznanja za daljnje poboljšavanje pristupa integracije. Dok su praktične prepreke i dalje postojale u brojnim aspektima svakodnevnog života korisnika međunarodne zaštite, nacionalna tijela – često zajedno s lokalnim tijelima i organizacijama civilnog društva – poduzela su inicijative u svrhu prevladavanja tih izazova, posebice u području obrazovanja djece.

Slika 2. Stope priznavanja u okviru prvostupanjskog postupka u zemljama područja EU+ prema državljanstvu i odobrenom statusu, 2021.



Napomena: Državljeni navedenih 20 zemalja dobilo je najveći broj prvostupanjskih odluka izdanih tijekom 2021. u zemljama EU+.

Izvor: Eurostat [[migr_asydcfstq](#)] na dan 22. travnja 2022.

4.15. Vraćanje bivših podnositelja zahtjeva



Znatno ograničena tijekom 2020. zbog bolesti COVID-19, provedba vraćanja odbijenih tražitelja azila nastavljena je 2021. Ipak, brojne zemlje nisu dostigle razinu aktivnosti kao prije pandemije. Kako bi povećale učinkovitost u području vraćanja, brojne su zemlje uvele pravne i postupovne promjene kako bi povezele postupke azila i vraćanja. To je, među ostalim, uključivalo savjetovanje o vraćanju u vezi s negativnom odlukom o azilu i uključivanje naloga za vraćanje u negativnu odluku o azilu.



Zemlje EU+ nastavile su s naporima u pogledu poboljšavanja dobrovoljnih povratka kroz partnerstva, programe reintegracije i prilagođeno savjetovanje za državljane trećih zemalja. Upotrebljavale su i Frontexove alate kao što je Frontexova aplikacija za vraćanje (FAR) kako bi poboljšale provedbu vraćanja.

Sud Europske unije, ESLJP i nacionalni sudovi ispitali su niz predmeta povezanih s vraćanjem tijekom 2021. kako bi osigurali pridržavanje postupovnih jamstava i standarda u pogledu ljudskih prava, uključujući predmete koji se odnose na ispravnu procjenu pojedinačnih rizika u slučaju vraćanja osobe, razmatranje najboljih interesa djeteta prije donošenja odluke o vraćanju, čak i kad osoba kojoj je odluka upućena nije maloljetnik, već roditelj, isplatu naknade štete koju su pretrpjeli odbijeni tražitelji azila koji su nakon deportacije izloženi nečovječnom i ponižavajućem postupanju i suspenziju zadržavanja jer ne postoje konkretni izgledi za vraćanje.

4.16. Preseljenje i humanitarni prihvati



Aktualne mjere protiv bolesti COVID-19 tijekom 2021. potaknule su nacionalne uprave na upotrebu digitalnih alata kako bi nastavile sa svojim aktivnostima u području preseljenja, uključujući intervjue za odabir na daljinu, kao i programe prije odlaska i programe kulturne orijentacije. S obzirom na ozbiljno smanjivanje aktivnosti preseljenja tijekom 2020., većina zemalja nije bila u mogućnosti ispuniti svoje obveze za tu godinu, što je za posljedicu imalo prijenos obveza na 2021.

Razvoj događaja u Afganistanu potaknuo je brze evakuacije, koje su u nekim slučajevima provedene kroz programe preseljenja. Pokrenute su i brojne nacionalne inicijative za prihvati afganistanskih državljana kroz programe humanitarnog prihvata.

Kako bi osigurale alternativne sigurne i zakonite putove do zaštite, neke zemlje EU+ nastavile su razvijati svoje postojeće programe sponzorstva zajednice i nuditi dodatne obrazovne programe.

5. Djeca i osobe s posebnim potrebama u postupku azila



Na politike i prakse za podnositelje zahtjeva s posebnim potrebama utjecali su postojeći nacionalni zakonodavni okviri i specifični profili podnositelja zahtjeva s posebnim potrebama koji dolaze u zemlju.

Neke zemlje EU+ usredotočile su se na bolju identifikaciju i podršku podnositeljima zahtjeva s posebnim potrebama razvojem nacionalnih strategija, mehanizama koordinacije, poboljšavanjem postupaka procjene ranjivosti i nastavkom pružanja širokog spektra specijalizirane obuke. Druge su zemlje pokrenule nove inicijative ili nastavile s postojećim, usmjeravajući se na određene skupine podnositelja zahtjeva. Primjerice, smjernice za procjenu predmeta ažurirane su i dorađene kako bi se osiguralo da stručnjaci u području azila na odgovarajući način uzimaju u obzir tvrdnje koje se odnose na rodno uvjetovano nasilje, sakaćenje ženskih spolnih organa, seksualnu orijentaciju i rodni identitet te na trgovinu ljudima. Osim toga, specijalizirane obuke za osoblje nastavljene su kako bi se službenici za predmete osposobili za brzo i prikladno prepoznavanje i rješavanje specifičnih potreba.





Neki sustavi prihvata ponovno su se suočili s izazovom pružanja odgovarajuće podrške podnositeljima zahtjeva s posebnim potrebama kada su specijalizirana prihvatna mjesta bila ograničena. Pronalaženje mjesta za ranjive podnositelje zahtjeva bio je prioritet u brojnim zemljama EU+, ali dostupna mjesta nisu nužno bila najprikladnija za potrebe specijaliziranog prihvata.

Donesena je nova strategija EU-a o pravima osoba s invaliditetom za razdoblje 2021. – 2030., a Europska komisija pozvala je države članice na blisku suradnju s EUAA-om u području azila. Posebno ih je pozvala na olakšavanje obuke službenika za zaštitu i usmenih prevoditelja koji su u kontaktu s podnositeljima zahtjeva s posebnim potrebama, uključujući osobe s invaliditetom. Osim toga, tijekom 2021. donesena je nova sveobuhvatna strategija EU-a o pravima djeteta, uz posvećivanja posebne pozornosti pristupu djece izbjeglica obrazovanju i prikladnoj zdravstvenoj skrbi te njihovoj potrebi za informacijama i smjernicama primjerenim dobi tijekom postupka azila.

Maloljetni podnositelji zahtjeva bez pratnje



Tijekom 2021. maloljetnici bez pratnje podnijeli su približno 23.600 zahtjeva za međunarodnu zaštitu u zemljama EU+,¹ najviše od 2017. Udio maloljetnika bez pratnje među svim podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu ostao je relativno stabilan (približno 4 %) pa je povećanje njihova apsolutnog broja odraz većeg broja zahtjeva za azil koji se općenito podnose, a ne nerazmjernog priljeva maloljetnika bez pratnje.

Apsolutni broj zahtjeva maloljetnika bez pratnje iz Afganistana (12.600) i Sirije (3900) bio je najveći od 2016. i znatno veći nego u svakoj od prethodne četiri godine. U relativnom smislu više od polovine svih zahtjeva djece bez pratnje podnijeli su Afganistanci (53 %), a zatim Sirijci (16 %), Bangladešani (6 %) i Somalijci (5 %). Za sve je utvrđen trend povećanja u odnosu na protekle godine.

Oko dvije trećine svih maloljetnih podnositelja zahtjeva bez pratnje imalo je 16 ili 17 godina, a djevojke su činile samo 6 % svih maloljetnika bez pratnje u zemljama EU+.

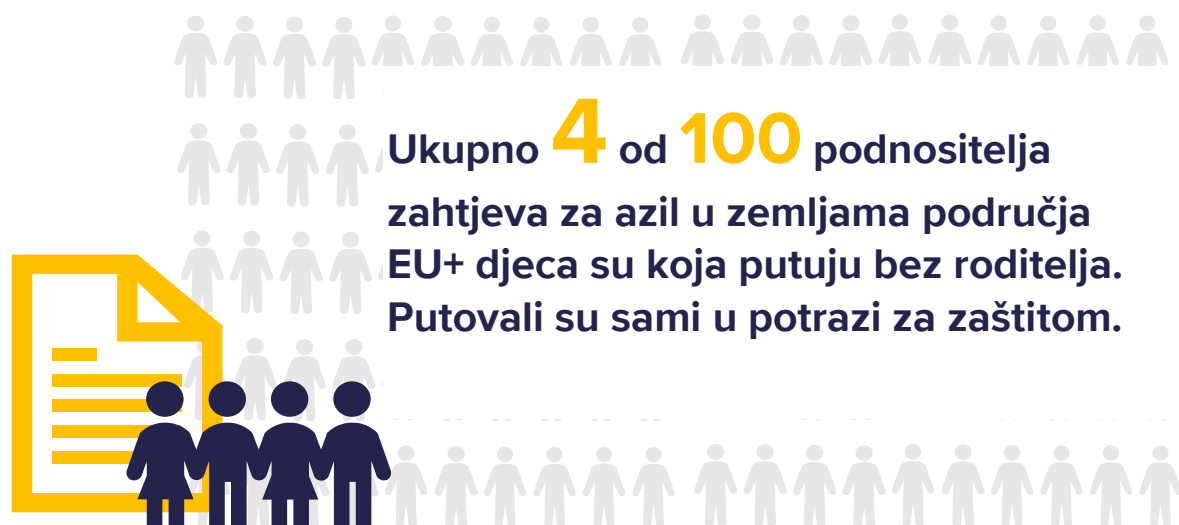
S obzirom na veći priljev maloljetnika bez pratnje postojeći nedostaci došli su do izražaja u nacionalnim sustavima azila, uključujući imenovanje skrbnika, procjenu dobi samoproglašениh maloljetnika i postojanje jasnog zakonskog okvira koji učinkovito osigurava da se najbolji interesi djeteta uzimaju u obzir u kontekstu azila. Brzo uključivanje djece u redovno obrazovanje i dalje je predstavljalo izazov u nekoliko zemalja. To može negativno utjecati na njihovu buduću perspektivu u svojstvu priznatih korisnika međunarodne zaštite i na mogućnost dobivanja drugih vrsta dozvola povezanih sa studiranjem ili radom ako im zahtjev za azil bude odbijen.

¹ Nedostajali su podatci za Francusku, Litvu i Portugal.





Maloljetnici bez pratnje koji traže zaštitu



S **23.600 zahtjeva** 2021. je imala najveći broj maloljetnika bez pratnje koji su tražili utočište u zemljama EU+ od 2017.



Ukupno **2/3** svih maloljetnih podnositelja zahtjeva bez pratnje imali su između **16 i 17** godina.

Izvor: Podatci Eurostata na dan 22. travnja 2022.

#AsylumReport2022



Došlo je do naglog povećanja broja zahtjeva djece iz Afganistana i Sirije. Mladi Afganistanci činili su 53 % svih maloljetnika bez pratnje, a sirijska djeca činila su 16 % maloljetnika bez pratnje.

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



Zaključne napomene

Tijekom 2021. postojeće žarišne točke i novi trendovi nastavili su stvarati pritisak na sustave azila u zemljama EU+. Vanjska mobilnost iz postojećih zona raseljavanja i nove okolnosti predstavljene u izvješću, kao što je instrumentalizacija migracija, također su dodatno opteretile nacionalne uprave. Zemlje EU+ morale su upravljati masovnim dolascima i rastućim brojem zahtjeva za međunarodnu zaštitu, koji su dosegli razinu prije pandemije. Suočene s takvim razvojem događaja zemlje EU+ nastavile su prilagođavati svoje sustave azila i prihvata s pomoću kombinacije privremenih i dugoročnih rješenja.

Kako je počela druga godina pandemije bolesti COVID-19, funkcioniranje sustava azila i prihvata nastavilo se suočavati s izazovima. Međutim, zemlje EU+ tijekom 2021. bile su bolje pripremljene te su sustavno primjenjivala rješenja za prevladavanje prepreka uzrokovanih pandemijom i osiguravanje kontinuiteta poslovanja. To je, primjerice, omogućeno kontinuiranom digitalizacijom postupaka azila – trendom koji se polako razvijao tijekom posljednjih nekoliko godina, dobivao sve veći zamah tijekom pandemije i nastavio se 2021.

Nakon ruske invazije na Ukrajinu početkom 2022. u vrlo kratkom vremenskom roku od zemalja EU+ zatraženo je da pronađu brza i sveobuhvatna rješenja za zaštitu približno 5 milijuna ljudi koji bježe od rata, što je predstavljalo zadatak neviđenih razmjera posljednjih godina. Direktiva o privremenoj zaštiti, već postojeći zakonodavni instrument EU-a, pružila je okvir za sustavno rješenje, a njezino aktiviranje utrlo je put za rješavanje potreba osoba koje bježe iz Ukrajine na ujednačen i predvidljiv način.

Općenito, razvoj događaja tijekom 2021. i početkom 2022. ukazao je na iznimnu važnost postojanja funkcionalne, multinacionalne europske strukture zaštite – sustava koji pruža učinkovitu zaštitu onima kojima je potrebna, te osigurava dužno poštovanje i dostojanstven tretman osoba kojima ista nije potrebna. Ovakvim je razvojem događaja naglašena i ključna premisa u srži samog azila: potrebu za zaštitom stvaraju i pojačavaju krize. Stoga se krizne situacije i povezani pritisci ne trebaju promatrati kao iznimke, već kao stvarnost za čije je rješavanje osmišljen funkcionalni sustav azila.

Oružani sukobi, sustavne povrede ljudskih prava, politička nestabilnost i kontinuirano degradirajući ekosustavi pokrenuli su i nastaviti će pokretati velika raseljavanja u cijelom svijetu. Fleksibilni sustavi i ispravno oblikovanje politika koje se temelji na pouzdanim činjenicama potrebni su za identificiranje kreativnih rješenja kod povećanog pritiska. Osim toga, sveobuhvatni zakonodavni i politički okviri ključni su za pružanje temelja za rješavanje potreba raseljenih osoba koje dolaze u Europu, uz poštovanje temeljnih ljudskih prava i načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

Tijekom posljednja dva desetljeća, uspostavom i razvojem zajedničkog europskog sustava azila Europa je postigla znatan napredak prema razvoju zajedničkog okvira za upravljanje azilom. Brzi europski odgovor na krizu u Ukrajini i pružanje rješenja za zaštitu bili su mogući jer je zakonodavni instrument – Direktiva o privremenoj zaštiti – već bio na raspolaganju unatoč tome što nikad prije nije bio aktiviran.

Nedvojbeno ima prostora za poboljšanje u brojnim područjima u pogledu azila, uključujući učinkovit pristup teritoriju i postupku azila, pravednu podjelu odgovornosti među europskim zemljama, uvjete prihvata i učinkovito vraćanje osoba kojima nije potrebna zaštita.



Kako se nastavljaju rasprave o zakonodavnim instrumentima Pakta Europske komisije o migracijama i azilu i s obzirom na sve opsežniju sudsku praksu Suda Europske unije i nacionalnih pravosudnih tijela da bi se osiguralo ispravno tumačenje i primjena europskog prava o azilu, zajednički europski sustav azila dodatno će se prilagođavati i modernizirati kako bi odgovorio na migracijske obrasce u nastajanju i povezane potrebe za zaštitom.

Pogledajte sve dodatne resurse povezane s Izvješćem o azilu za 2022.:
<https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report>



Izvešće o azilu za 2022.: Informativni sažetak

Kao glavni izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Europi *Izvešće o azilu za 2022.* pruža sveobuhvatan pregled ključnih kretanja u području azila tijekom 2021. Informativni sažetak predstavlja skraćenu verziju glavnog izvješća.

Agencija Europske unije za azil (EUAA) prikuplja informacije o svim aspektima zajedničkog europskog sustava azila. U tu svrhu u izvješću se navode izmjene politika, praksi i zakonodavstva. Ono predstavlja trendove u pogledu azila, ključne pokazatelje za referentnu 2021., pregled dablinskog sustava koji određuje državu članicu odgovornu za predmet i poseban odjeljak o podnositeljima zahtjeva s posebnim potrebama, uključujući maloljetnike bez pratnje. Prikazani su primjeri sudske prakse za tumačenje europskih i nacionalnih zakona u kontekstu pravne stečevine EU-a u području azila.

Izvešće o azilu za 2022. temelji se na informacijama iz širokog raspona izvora – uključujući stajališta nacionalnih tijela, institucija EU-a, međunarodnih organizacija, organizacija civilnog društva i akademske zajednice – kako bi se prikazala cjelovita slika i različite perspektive. Izvešće obuhvaća razdoblje od 1. siječnja do 31. prosinca 2021. i služi kao referenca za najnovija kretanja u međunarodnoj zaštiti u Europi.

