

Poročilo o azilu za leto 2022

Povzetek





© Agencija Evropske unije za azil, 2022

Agencija Evropske unije za azil ali katera koli oseba, ki deluje v njenem imenu, ne prevzema odgovornosti za morebitno uporabo podatkov iz te publikacije.

Fotografija na naslovnici: iStock/[Kostas7](#)

Luxembourg: Urad za publikacije Evropske unije, 2022

PDF ISBN 978-92-9487-471-9 doi: 10.2847/634870 BZ-AH-22-001-SL-N ISSN 2600-3104

Reprodukcija je dovoljena z navedbo vira. Za vsako uporabo ali reprodukcijo fotografij ali drugega gradiva, ki ni zaščiten z avtorskimi pravicami agencije EUAA, je treba pridobiti dovoljenje neposredno od imetnikov pravic.

Poročilo o azilu za leto 2022

Letno poročilo o stanju na področju azila v Evropski uniji

POVZETEK

Predgovor

Politični dogodki leta 2021 in na začetku leta 2022 so neposredno vplivali na potrebe po mednarodni zaščiti, saj so spodbudili valove razseljevanja v države EU+. Prevzem oblasti v Afganistanu s strani talibanov in ruska invazija v Ukrajini sta ustvarila nove potrebe po zaščiti in prispevala k povečanju števila prosilcev za azil v Evropi. Poleg tega so razmere po pandemiji covida-19 s povečanjem števila prosilcev za azil prinesle nove izzive, ki so zahtevali dinamične rešitve za ohranitev celovitosti edinega večnacionalnega azilnega sistema na svetu, tj. skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS). Ti dogodki so resen opomnik, da se lahko vzorci na področju migracij in azila hitro spremenijo.

V okviru tega je v [poročilu o azilu za leto 2022](#) poudarjen način preizkušanja pripravljenosti ter prilagodljivosti nacionalnih azilnih sistemov in sistemov za sprejem z vidika nadaljnjega zagotavljanja zaščite tistim, ki jo potrebujejo. Številne uprave so bile izpostavljene izjemnemu pritisku zaradi velikega števila prihodov, hkrati pa so se še naprej morale izogibati stalnim omejitvam zaradi covida-19. Poročilo kaže, kje prihaja do zblíževanja pri izvajanju sistema CEAS, hkrati pa se ne izmika omembi razhajanj, ki so še naprej prisotna, in področij, kjer so mogoče izboljšave.



Odpornost azilnih sistemov se lahko povečuje le z doseganjem napredka pri sprejemanju pravnih instrumentov iz pakta Evropske komisije o migracijah in azilu. Poleg tega ima Agencija Evropske unije za azil (EUAA) z okrepljenim mandatom od januarja 2022 ključno vlogo pri nadaljnjem umerjanju sistema CEAS in zagotavljanju aktivne podpore državam članicam. Pomembno pa je tudi prisluhniti glasovom s prve črte. Na tej točki je poročilo o azilu dragoceno sredstvo, ki navaja več kot 1 500 zanesljivih virov, vključno z nacionalnimi organi, mednarodnimi organizacijami, akademskimi krogi in organizacijami civilne družbe, poleg tega pa prinaša najnovejše informacije o stanju na področju azila v Evropi, ki so tudi najcelovitejše.

Od ustanovitve pred 11 leti agencija kot center strokovnega znanja o azilu v Evropi združuje države EU+ pri izmenjavi informacij in najboljših praks ter izboljšanju kakovosti in usklajevanju praks. Potreba po podpori agencije bo zagotovo še naraščala, mi pa smo pripravljeni na nadaljnje sodelovanje s partnerji in izvajanje okrepljenega mandata v prihodnjih letih.

Nina Gregori
Izvršna direktorica
Agencija Evropske unije za azil



Vsebina

Predgovor.....	5
Uvod.....	7
1. Globalni dogodki na področju azila	7
2. Pomembni dogodki na področju azila v Evropski uniji.....	8
3. Preoblikovanje urada EASO v agencijo EUAA	11
4. Delovanje skupnega evropskega azilnega sistema.....	12
V žarišču 1: digitalizacija azilnih sistemov in sistemov za sprejem leta 2021.....	12
V žarišču 2: vpliv trenutne pandemije covida-19 na azilne sisteme in sisteme za sprejem....	12
V žarišču 3: odzivi držav EU+ na nove potrebe afganistanskih državljanov po zaščiti.....	13
4.1. Dostop do azilnega postopka	13
4.2. Dublinski sistem	14
4.3. Posebni postopki za oceno potreb po zaščiti	15
4.4. Obravnava prošenj za azil na prvi stopnji	16
4.5. Obravnava prošenj za azil na drugi ali višjih stopnjah.....	18
4.6. Primeri v obravnavi	18
4.7. Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito	18
4.8. Pridržanje med azilnim postopkom.....	19
4.10. Pravna pomoč in zastopanje	21
4.11. Storitve tolmačenja	21
4.12. Informacije o državi izvora	21
4.13. Apatridnost v okviru azila	22
4.14. Vsebina zaščite	22
4.15. Vračanje nekdanjih prosilcev	23
4.16. Preselitev in humanitarni sprejem.....	24
5. Otroci in osebe s posebnimi potrebami v azilnem postopku.....	24
Sklepne ugotovitve	26



Uvod

Letno poročilo o azilu Agencije Evropske unije za azil (EUAA) kot osrednji vir informacij o mednarodni zaščiti v Evropi zagotavlja celovit pregled ključnih dogodkov na področju azila v državah članicah Evropske unije, na Islandiji, v Lihtenštajnu, na Norveškem in v Švici (države EU+).

Na začetku je podan kratek pregled trendov in ključnih tem iz razprave o prisilni razselitvi na globalni ravni, nato pa se poročilo osredotoči na okoliščine v Evropi. Ključni dogodki so predstavljeni na ravni EU in nacionalni ravni, zajemajo pa vse vidike skupnega evropskega azilnega sistema (CEAS). Predstavljena je izbrana sodna praksa, ki ponazarja, kako so sodišča oblikovala razlago evropske in nacionalne zakonodaje. Poleg tega statistični podatki o ključnih kazalnikih poudarjajo trende na področju azila leta 2021.

Pritisk na zunanjih mejah EU se je leta 2021 z vrnitvijo števila prihodov na predpandemične ravni okrepil kljub nadaljevanju ukrepov zaradi covida-19. Politično prizorišče je povzročilo rast prihodov iz Afganistana, Belorusije in na začetku leta 2022 Ukrajine. Države EU+ so se s hitro prilagoditvijo valovom prihodov odzvale tako, da so olajšale postopek vlaganja prošnje za azil, preuredile sprejemna mesta in za različne korake v azilnem postopku uporabile centre za prihode.

1. Globalni dogodki na področju azila



Dogodki leta 2021 in na začetku leta 2022 so sprožili razselitev milijonov ljudi in tako povečali obstoječe potrebe po rešitvah za zaščito po vsem svetu. Prevzem oblasti v Afganistanu s strani talibanov je v regiji, kjer je bilo razseljevanje že prej pogosto prisotno, pognal nove cikle razseljevanja znotraj države in čez mejo.

Ruska invazija v Ukrajini je prisilila milijone ljudi, da zapustijo svoje domove in v sosednjih državah poiščejo zatočišče. Poleg tega so ljudje še naprej bežali z obstoječih žariščnih točk razseljevanja v Demokratični republiki Kongo, Etiopiji, Mozambiku, Mjanmaru, Južnem Sudanu, Siriji, Sahelu, Venezueli in Jemnu.

Po ocenah visokega komisarja ZN za begunce (UNHCR) je bilo junija 2021 po vsem svetu prisilno razseljenih več kot 84 milijonov ljudi. Številka zajema 26,6 milijona beguncev v okviru mandata UNHCR, 4,4 milijona prosilcev za azil, 48 milijonov notranje razseljenih oseb in 3,9 milijona Venezuelcev, razseljenih v tujini.

V letu, ki ga je zaznamovala 70. obletnica Konvencije o statusu beguncev iz leta 1951, ki je bistvena sestavina prava človekovih pravic, je mednarodna skupnost nadaljevala globalna in regionalna prizadevanja za oblikovanje rešitev za ljudi z vsega sveta, ki potrebujejo zaščito. Ključna pobuda, ki temelji na sodelovanju med več deležniki, je globalni dogovor o beguncih, katerega namen je zagotoviti trajnostne rešitve v zvezi s stanjem na področju beguncev. Znotraj tega okvira je bilo delo leta 2021 usmerjeno v: i) lajšanje pritiska na države gostiteljice; ii) krepitev samostojnosti beguncev; iii) širitev rešitev v tretjih državah; in iv) zagotavljanje podpore pogojem v državah izvora za varno in dostojno vrnitev prosilcev, ki jim je bila zaščita zavrnjena.



Diskurz in delo v zvezi z mednarodno zaščito sta se še naprej razvijala ter se pri tem prilagajala nastajajočim potrebam in pomembnim perečim temam. Glavna vprašanja, ki so bila na področju azila leta 2021 še vedno v središču pozornosti, so vključevala:

- premik z ukrepov, uvedenih v odzivu na pandemijo covid-19, na trajnostne načine dela, ki vključujejo nove prakse in digitalne preobrazbe;
- povečanje prizadevanja za trajnostne rešitve za ljudi, ki potrebujejo zaščito;
- prepoznavanje vseh razsežnosti razseljevanja, ki ga povzročajo podnebne spremembe, in oblikovanje učinkovitih odzivov na vse večjo podnebno krizo;
- nadaljnje vključevanje razsežnosti spola v razumevanje potreb po zaščiti in zagotavljanje rešitev za zaščito; ter
- upoštevanje vprašanj apatridnosti v okviru azila in medsebojnega vplivanja apatridnosti ter potreb po zaščiti.

2. Pomembni dogodki na področju azila v Evropski uniji



Leta 2021 je bil na tehnični in politični ravni dosežen napredek, saj so bili storjeni koraki k začetku izvajanja pakta o migracijah in azilu, hkrati pa je treba še vedno doseči nadaljnji politični dogovor glede nekaterih ključnih elementov pakta.

Pomemben mejnik je bila Uredba (EU) 2021/2303, ki je začela veljati januarja 2022 in s katero je bila ustanovljena Agencija Evropske unije za azil (EUAA), ki je z razširjenim in okrepljenim mandatom nadomestila Evropski azilni podporni urad (EASO).

Evropska komisija je, čakajoč na nadaljnji zakonodajni napredek glede predlagane direktive o vračanju, aprila 2021 sprejela prvo strategijo EU za prostovoljno vračanje in reintegracijo, ki spodbuja ta pristopa kot sestavna dela skupnega sistema EU za vračanje državljanov tretjih držav.

Leta 2021 je bil dosežen napredek tudi na drugih področjih azila. Junija 2021 je Evropska komisija predstavila schengensko strategijo, poleg tega pa so se nadaljevala prizadevanja za interoperabilnost obsežnih informacijskih sistemov s področja svobode, varnosti in pravice. Ker je integracija bistveni element uspešnega sistema za upravljanje migracij, se je leta 2021 začel izvajati akcijski načrt za integracijo in vključevanje.

Evropski svet, Evropska komisija in Evropski parlament so ob predstavitvi [skupne izjave o zakonodajnih prednostnih nalogah za leto 2021 in skupnih sklepov o ciljih in prednostnih nalogah politike za obdobje 2020–2024](#) decembra 2020 naznanili odločenost, da dosežejo dogovor o paktu o migracijah in azilu, poskrbijo, da so migracije celovito obravnavane, in zagotovijo uspešen nadzor zunanjih meja.

Na zunanjih mejah EU je leta 2021 prišlo do večjega pritiska, saj so prihodi presegli predpandemične ravni. Leta 2021 je bilo zaznanih nezakonitih prehodov meje malo manj kot 200 000, kar je bilo največ po letu 2017. Na podlagi poročanja Frontexa so bila na različnih migracijskih poteh opažena nihanja pri številu prehodov, pri čemer je v primerjavi z letom 2020 na nekaterih poteh prišlo do znatnega povečanja, na nekaterih pa so tokovi ostali razmeroma nespremenjeni.





Zaradi notranjih političnih pretresov v Belorusiji in državno podprte organizacije tihotapljenja migrantov s strani beloruskega režima so se zaznave na vzhodnih kopenskih mejah povečale za več kot desetkrat. Nezakoniti prehodi meje iz Belorusije so ustvarili precejšen pritisk na države članice na prvi črti, EU pa je pri spoprijemanju s krizo hitro zagotovila kombinacijo finančne, operativne in diplomatske podpore, vključno s Frontexovim hitrim posredovanjem na mejah in operativno podporo agencije EUAA.

Novembra 2021 sta Evropska komisija ter visoki predstavnik Unije za zunanje zadeve in varnostno politiko podala pregled ukrepov, sprejetih v odgovor na stanje na vzhodnih mejah. Obravnavala sta način, na katerega bi lahko sedanji migracijski okvir prilagodili tako, da bi zagotovil trajnejši nabor orodij, s katerimi bi obravnavali poskuse destabilizacije EU prek instrumentalizacije migrantov in beguncev, ki jo podpira država, ter hkrati zagotovili dostop do ozemlja, primerne pogoje za sprejem in nepristransko obravnavo prošenj za azil. Nabor orodij zajema kombinacijo ukrepov zunaj in znotraj EU ter na mejah.

Poleg podpiranja držav članic na vzhodnih mejah je EU še naprej pomagala drugim državam članicam na prvi črti z lajšanjem in usklajevanjem prostovoljnih premestitev v druge države članice ter zagotavljanjem finančne in operativne podpore za sprejemno zmogljivost, življenjske razmere in zdravstveno oskrbo za begunce in migrante; pospeševanjem azilnih postopkov; povečevanjem vračanja; in izboljševanjem mejne zaščite.

Po ruski invaziji v Ukrajini februarja 2022 so se milijoni razseljenih ljudi prek Madžarske, Poljske, Romunije in Slovaške zatekli v EU. Te države so se odzvale izjemno hitro tako, da so odprle svoje meje in dovolile vstop na svoje ozemlje. Svet za pravosodje in notranje zadeve se je v skladu z zavezo EU, da izkaže popolno solidarnost z Ukrajino, dne 4. marca 2022 odzval na predlog Evropske komisije in soglasno sprejel izvedbeni sklep o uvedbi mehanizma začasne zaščite v odgovor na prihod razseljenih oseb. Sklep je tudi določil, da se ob usklajevalni vlogi Evropske komisije oblikuje solidarnostna platforma, v okviru katere si države članice izmenjujejo informacije o svojih sprejemnih zmogljivostih in številu oseb, ki so na njihovih ozemljih deležne začasne zaščite. Agencija EUAA si je leta 2022 aktivno prizadevala olajšati izmenjavo informacij o evidentiranju začasne zaščite med državami EU+.

Mreža EU za pripravljenost na migracije in krizno upravljanje je prevzela upravno sodelovanje med državami članicami, aktiviran pa je bil tudi mehanizem Unije na področju civilne zaščite, da se poskrbi za potrebe razseljenih oseb iz Ukrajine in prejme sofinanciranje za izvajanje take pomoči. Agencije EU, vključno s Frontexom, EUAA in Europolom, so državam članicam, ki so zaprosile za pomoč, hitro zagotovile operativno podporo. Številni dejavniki v okviru odziva EU so se izkazali za najboljše prakse, ki bi jih bilo treba izvesti v morebitnih prihodnjih krizah.

EU je leta 2021 nadaljevala s celovitimi in vzajemno koristnimi partnerstvi. Dejavnosti v okviru zunanje razsežnosti migracijske in azilne politike EU so bile usmerjene k temeljnim vzrokom nezakonitih migracij; boju proti tihotapskim mrežam; krepitvi sodelovanja s tretjimi državami na področju vračanja in ponovnega sprejema; sodelovanju s partnerskimi državami pri upravljanju meja; in zagotavljanju podpore za rešitve za zaščito v drugih delih sveta.

Poleg tega je bil po prevzemu oblasti s strani talibanov velik poudarek na potrebah afganistanskih državljanov po podaljšanju zaščite. Ker je Afganistan prednostna naloga EU in največji prejemnik razvojne pomoči EU od leta 2002, si je EU prizadevala zagotoviti enoten odziv na krizo. Avgusta 2021 so ministri za notranje zadeve držav članic EU skupaj s predstavniki Evropske komisije, Evropsko službo za zunanje delovanje, Frontexom, Europolom, agencijo EUAA in koordinatorjem EU za boj proti terorizmu sprejeli skupno izjavo,





v kateri so poudarili, da je evakuacija državljanov EU in, kolikor je mogoče, afganistanskih državljanov, ki so sodelovali z EU in njenimi državami članicami, ter njihovih družin prednostna naloga.

Oktober 2021 je bil napovedan sveženj podpore za Afganistan v višini 1 milijarde EUR skupaj z zagotavljanjem ciljne humanitarne podpore za osnovne potrebe Afganistancev, usmerjene v mednarodne organizacije na terenu in sosednje države. EU predseduje osrednji skupini [platforme za podporo strategiji za rešitev problematike afganistanskih beguncev](#), v okviru katere krepi mednarodni odziv na razmere v Afganistanu ter spodbuja politične, finančne in materialne zaveze.

EU je vzpostavila namenski mehanizem za podporo evakuaciji več kot 17 500 ljudi iz Kabula, vključno z ocenjenih 4 100 državljanov EU in 13 400 afganistanskih državljanov. Države članice EU so evakuirale skupaj 22 000 Afganistancev.

Sodišče Evropske unije (SEU), ki je zadolženo za zagotavljanje usklajene razlage in uporabe prava EU, je izdalo več kot 20 sodb in sklepov. Zaprošeno je bilo za razlago različnih določb sistema CEAS, ki zajemajo teme, ki se nanašajo na:

- učinkovit dostop do azilnega postopka;
- dublinski sistem;
- naknadne prošnje;
- razlago pojma državne zaščite;
- oceno zaščite, ki jo zagotavlja Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu (UNRWA);
- razlago pojma vsesplošnega nasilja za namen zagotavljanja subsidiarne zaščite;
- uporabo pridržanja;
- podaljšanje statusa zaščite kot izvedene pravice (na podlagi statusa zaščite drugega upravičenca);
- načelo enake obravnave; in
- vračanje zavrženih prosilcev za azil.



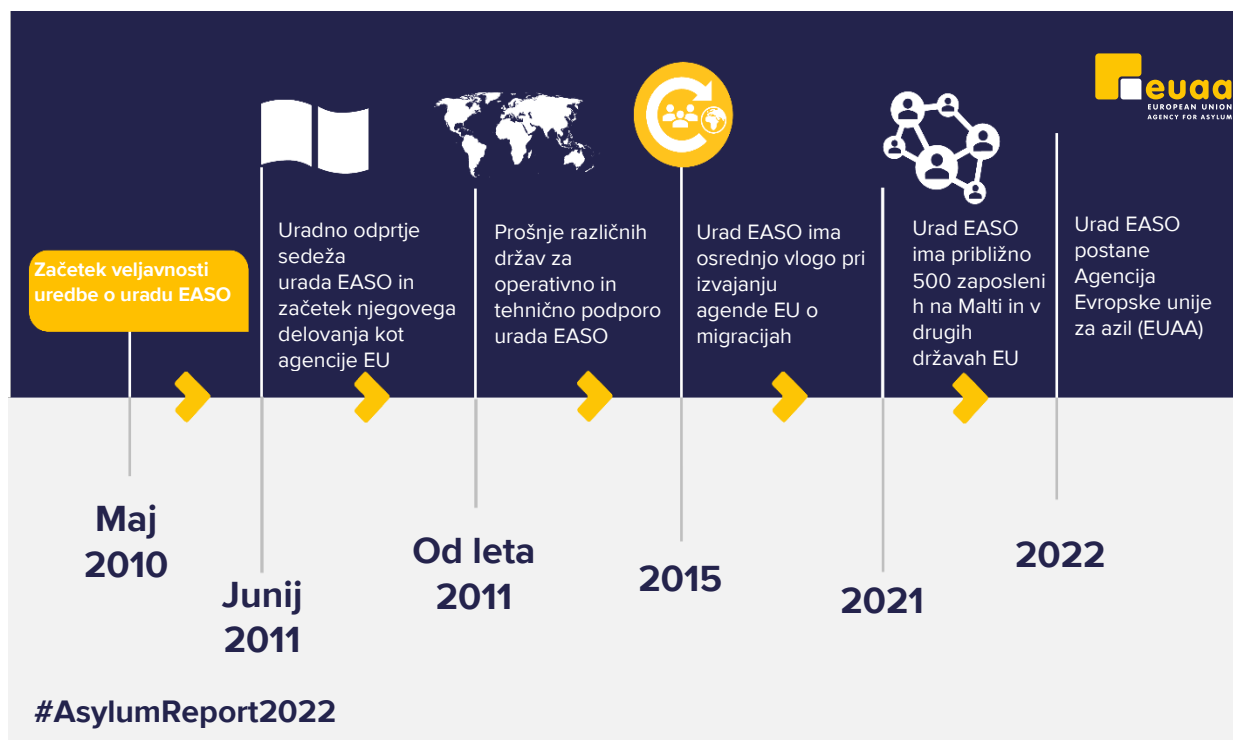
3. Preoblikovanje urada EASO v agencijo EUAA



Urad EASO je bil po 10 letih delovanja z [Uredbo \(EU\) 2021/2303 o Agenciji Evropske unije za azil](#), ki je začela veljati 19. januarja 2022, preoblikovan v agencijo EUAA. Agencija lahko zdaj zagotavlja večjo operativno in tehnično podporo za povečanje učinkovitosti v azilnih sistemih; izboljšanje ter pospešitev zagotavljanja pomoči na zahtevo držav članic; nadaljnje oblikovanje operativnih standardov, kazalnikov in praktičnih smernic za vplivanje na enotno, visokokakovostno odločanje v zadevah v zvezi z azilom; boljše spremljanje in poročanje o delovanju nacionalnih azilnih sistemov in sistemov za sprejem; prispevanje k vzpostavitvi zmogljivosti v državah nečlanicah EU; in podpiranje držav EU+ s programi za preselitev.

Ključno področje dela agencije EUAA je zagotavljanje operativne in tehnične pomoči državam članicam, ki doživljajo nesorazmeren pritisk na svoje azilne sisteme in sisteme za sprejem. Od maja 2022 prejema prek letnih ali večletnih načrtov neposredno podporo agencije 10 držav članic: Belgija, Ciper, Češka, Grčija, Italija, Latvija, Litva, Malta, Romunija in Španija. Leta 2021 je operativna podpora nacionalnim azilnim sistemom in sistemom za sprejem zajemala številne ukrepe, prilagojene konkretnim okoliščinam in potrebam v posameznih državah, vključno s podporo za povečanje zmogljivosti in kakovosti pogojev za sprejem, evidentiranje ter obravnavo prošenj na prvi in drugi stopnji ter podporo pri premestitvah in povečanju kakovosti ter standardizaciji dublinskega sistema.

Na začetku leta 2022 je bila opravljena medsektorska zunanja naknadna ocena, s katero se je ocenilo izvajanje operativne podpore agencije za vplivanje na odločanje in okrepitev celotnega okvira operativne podpore. V splošnem je bilo v okviru zunanje ocene ugotovljeno, da je operativna podpora agencije leta 2021 zelo ustrezala potrebam držav članic in da je s svojo prožnostjo omogočala prilagajanje hitro spreminjajočim se okoliščinam.





4. Delovanje skupnega evropskega azilnega sistema

Ključni dogodki leta 2021 so prispevali k oblikovanju zakonodaje, politik in praks na področju azila v državah EU+. Tri vzporedne teme z vplivom na večino korakov azilnega postopka so bile: digitalizacija azilnih sistemov, vpliv trenutne pandemije covid-19 in nove potrebe afganistanskih državljanov po zaščiti po dogodkih v Afganistanu.



V žarišču 1: digitalizacija azilnih sistemov in sistemov za sprejem leta 2021

Nacionalni azilni organi in organi za sprejem v državah EU+ so nadaljevali digitalizacijo procesov. Pandemija covid-19 je spodbudila potrebo po tehnoloških rešitvah za zagotavljanje neprekinjenega poslovanja v času omejitev gibanja in omejevanja socialnih stikov. Na podlagi nacionalnih okoliščin so bile v različnem obsegu uvedene digitalne inovacije za samoevidentiranje prošenj; razgovore na daljavo; obveščanje; tolmačenje; zbiranje informacij o izvorni državi; usposabljanje; sisteme upravljanja informacij in komunikacije po organih; ter poenostavitev delovnih tokov.

Digitalizirani procesi bodo verjetno prilagojeni glede na usmeritve mednarodnih, evropskih in nacionalnih sodišč. Čeprav je mogoče nove tehnologije hitro uvesti, morajo biti nacionalni organi previdni, saj sodne odločbe kažejo, da obstaja nenehna potreba po strogem pregledu združljivosti digitalnih inovacij s temeljnimi pravicami in smernicami glede varstva osebnih podatkov.



V žarišču 2: vpliv trenutne pandemije covid-19 na azilne sisteme in sisteme za sprejem

Pandemija covid-19 se od izbruha leta 2020 skupaj z njo povezanimi omejitvami nadaljuje, pri čemer močno vpliva na azilne sisteme in sisteme za sprejem na svetovni ravni. Države EU+ so v času ukrepov za javno zdravje, namenjenih omejevanju okužb, uporabile različne načine, da zagotovijo dostop do zaščite in učinkovito obravnavo novih prošenj in še nerešenih prošenj. Dostop do cepljenja proti covidu-19 in uvedba nacionalnih cepilnih kampanj sta imela bistveno vlogo pri omejevanju števila okužb.

Čeprav so bile s postopnim zagotavljanjem cepiv omejitve zaradi covid-19 sproščene, so se leta 2021 nadaljevale številne ureditve, uvedene za blaženje pandemije. Te prakse so zajemale: uporabo razkužil, ohranjanje razdalje, pregrade iz pleksistekla in obrazne maske; zagotavljanje storitev v okviru delovnika s premičnim začetkom in koncem ter na daljavo; omejitve števila ljudi, hkrati prisotnih v prostorih organov; redne zdravstvene preglede in hitro testiranje; karantenske ukrepe; in spremenjene najvišje stopnje zasedenosti sprejemnih objektov. Dejavnosti preselitve so se znova nadaljevale z uporabo mešanih načinov, vključno z misijami za izbiro na daljavo na podlagi dokumentacije, spletnimi tečaji pred odhodom in dodatnimi zdravstvenimi pregledi v okviru organizacije potovanj.





V žarišču 3: odzivi držav EU+ na nove potrebe afganistanskih državljanov po zaščiti

Poslabšanje stanja na področju varnosti in človekovih pravic v Afganistanu leta 2021 je ustvarilo valove razseljevanja splošnega prebivalstva poleg večjih tveganj za nekatere skupine. Ker je bilo treba nemudoma zagotoviti hiter dostop do varnosti, so države EU+ organizirale hitre evakuacije in prilagodile obravnavo prošenj, ki so jih vložili Afganistanci. Namenske informacijske kampanje so se osredotočile na obveščanje afganistanskih državljanov o zadevah, povezanih z azilom.

Zaradi nestanovitnosti razmer v državi izvora in oteženega dostopa do najnovejših informacij o državi izvora so številne države EU+ začasno ustavile obravnavo prošenj Afganistancev na prvi in drugi stopnji, razen v primerih, ko so bile potrebe po zaščiti popolnoma očitne. Poleg tega se je skušalo združiti afganistanske družine, s posebnimi ureditvami pa je bilo poskrbljeno za zagotavljanje materialnih pogojev za sprejem in integracijo evakuiranih Afganistancev. Veliko število primerov v obravnavi, povezanih z afganistanskimi državljani, in status tistih, ki niso upravičeni do zaščite, vendar jih ni mogoče vrniti, so še vedno vprašanja, ki jih je treba rešiti in ki zahtevajo konstruktivne ter realistične pristope držav EU+.

4.1. Dostop do azilnega postopka

Leta 2021 se je pritisk na zunanje meje EU okrepil, saj se je število prihodov vrnilo na predpandemične ravni. Nezakoniti prehodi meje so se povečali, države EU+ pa so se morale spoprijeti z nepričakovanimi množičnimi prihodi in vse večjim številom prošenj za mednarodno zaščito.

Leta 2021 so države EU+ prejele približno 648 000 prošenj za mednarodno zaščito, kar je za tretjino več kot leta 2020 in na ravni iz leta 2018. V prvih mesecih leta 2021 je raven prošenj ostala v glavnem nespremenjena. Približno sredi leta se je število prošenj začelo povečevati, mesečna vrhova pa je doseglo septembra in novembra 2021.

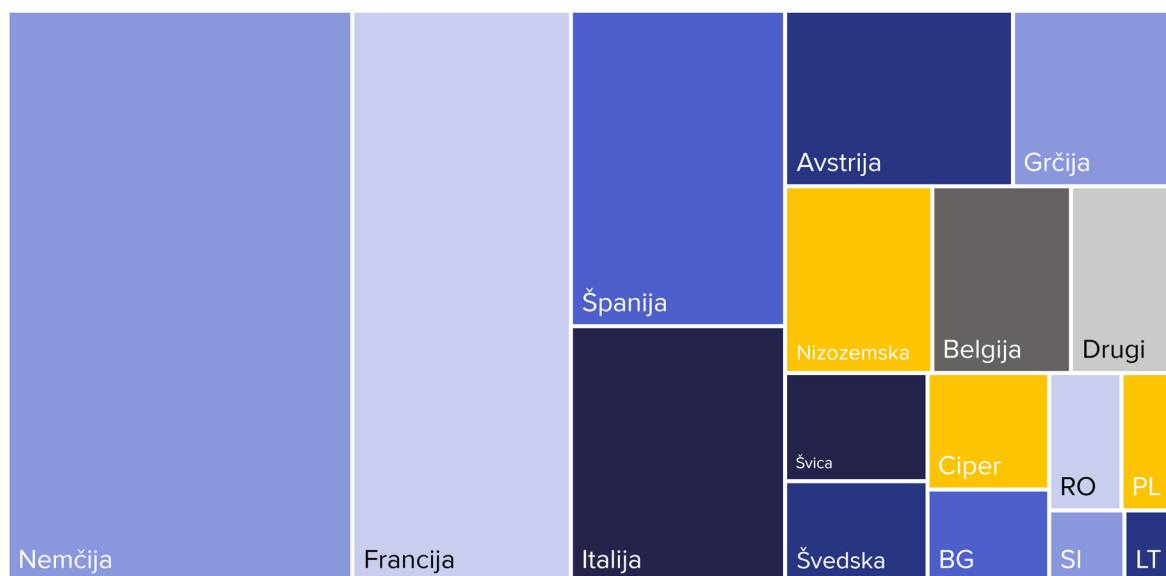
Vrhova so večinoma povzročile prošnje Afganistancev in Sircev, vključno s številnimi ponovnimi prošnjami Afganistancev. Leta 2021 so največjo skupino prosilcev sestavljali Sirci, ki so v državah EU+ vložili približno 117 000 prošenj, sledili pa so jim Afganistanci s 102 000 vloženimi prošnjami. Daleč za tema skupinama državljanov so bili državljani Iraka (30 000 prošenj), Pakistana in Turčije (po 25 000 prošenj) ter Bangladeša (20 000 prošenj).

Kar zadeva države prejemnice, je daleč največ prošenj za azil prejela Nemčija (191 000), sledijo pa Francija (121 000), Španija (65 000) in Italija (53 000).

Čeprav so še vedno veljale omejitve, povezane s covidom-19, in karantenske zahteve, so se države EU+ odzvale na povečano število prihodov s prilagoditvijo procesov za lažje podajanje, evidentiranje in vlaganje prošenj. Več držav je preuredilo sprejemna mesta in reorganiziralo postopke na prvi stopnji. V drugih državah so še naprej delovali centri za začetni sprejem ali za novoprispele osebe, kjer azilni organi sodelujejo z organi za sprejem.



Slika 1. Prošnje za mednarodno zaščito po državah prejemnicah EU+, 2021



Vir: Eurostat [[migr_asyappctza](#)] na dan 22. aprila 2022.

Kljub temu so na zunanjih mejah EU poročali o več incidentih, v katerih določbe EU niso bile pravočasno uporabljene, uspešen dostop do azilnega postopka pa je bil zavržen ali je pri njem prišlo do zamude. Sodišče Evropske unije, Evropsko sodišče za človekove pravice (ESČP) in nacionalna sodišča so pregledala politike in prakse držav EU+ ter ponovno poudarila pomembnost upoštevanja načela *nevračanja*.

4.2. Dublinski sistem



Ukrepi zaradi covid-19 so še naprej neposredno vplivali na različne korake dublinskega sistema. Čeprav se je število prosilcev po dublinskem sistemu leta 2021 povečalo, so se nacionalni organi še naprej spoprijemali z izzivi pri izvajanju predaj, najpogostejše ovire pa so bile zahteve glede testiranja na covid-19 in pomanjkanje razpoložljivih letov. Posledično je bilo število izvedenih predaj precej nižje kot pred pandemijo.

Med pandemijo so organi in nacionalna sodišča obravnavali vse zapletenejše dublinske primere, ki so zahtevali več smernic in pojasnil. Sodišče Evropske unije je prejelo veliko število predlogov za sprejetje predhodne odločbe glede več vidikov dublinske uredbe III: uporabe meril za določitev odgovorne države članice, pravnih sredstev, rokov za predajo in povezave z drugo zakonodajo EU, ki ni zajeta s pravnimi instrumenti sistema CEAS.

V skladu z začasnimi podatki, ki si jih agencija EUAA in 29 držav EU+ redno izmenjujejo, je bilo leta 2021 izdanih 114 300 odločb o poslanih dublinskih zahtevkih. To je pomenilo povečanje za petino v primerjavi z letom 2020, celotni letni obseg pa je kljub temu ostal pod predpandemičnimi ravni. Povečanje odločb se je ujemalo z večjim številom prošenj za azil, vloženih v državah EU+ v približno istem obdobju.

Na ravni države sta Nemčija in Francija tudi leta 2021 prejeli največ odločb v odgovor na svoje zahtevke, ki skupaj predstavljajo več kot tri petine skupnega števila teh odločb za države EU+. Skupno gledano je največ odločb o dublinskih zahtevkih, kakor v prejšnjih letih, izdala Italija, sledili pa sta ji Nemčija in Grčija.





Leta 2021 je bila stopnja ugodno rešenih prošelj za odločbe v odgovor na dublinske zahteve, merjena kot delež odločb o (izrecnem ali implicitnem) sprejemu odgovornosti v vseh izdanih odločbah, 54 % (2 odstotni točki manjša kot leta 2020), kar kaže na nenehen upad na ravni EU+, in sicer četrto leto zapored.

Z vidika predaj, ki so bile dejansko izvedene, so zaradi nujnih ukrepov, povezanih s covidom-19, predaje na podlagi dublinske uredbe drugo leto zapored padle na zelo nizko raven: leta 2021 je bilo skupaj izvedenih 13 500 predaj, kar je podobno kot leta 2020, vendar za približno polovico manj kot leta 2019.

Leta 2021 je bil člen 17(1) dublinske uredbe III uporabljen približno 3 900-krat, kar pomeni upad tretje leto zapored in najnižjo raven od leta 2015. Člen 17(1) je diskrecijska klavzula, ki državam članicam omogoča, da obravnavajo prošnjo za mednarodno zaščito, ki jo vloži državljani tretje države ali oseba brez državljanstva, tudi če po merilih iz uredbe ni odgovorna za tako obravnavo.

4.3. Posebni postopki za oceno potreb po zaščiti



Med obravnavo prošelj za mednarodno zaščito na prvi stopnji lahko države članice pod določenimi pogoji uporabijo posebne postopke, kot so pospešeni postopki, postopki na meji ali prednostni postopki, pri čemer spoštujejo osnovna načela in jamstva, določena v pravu EU.

Leta 2021 je več držav EU+ uvedlo nove prakse, zakonodajne določbe ali predlagane spremembe za dodatno poenostavitev postopka na meji, prilagoditev rokov ali digitalizacijo obravnave zadev. Nacionalna sodišča so se vključila z oceno zakonodajnih določb in sprememb postopka na meji ter pridržanja prosilcev za azil na meji, pri čemer so presojala, ali so v skladu s temeljnimi pravicami prosilcev za azil. Organizacije civilne družbe so se lotile raziskovalnih projektov, katerih namen je preučiti nove načine olajšanja dostopa do zaščite na meji prek prožnih in trajnostnih praks.

Poleg tega so države EU+ pregledale in posodobile svoje sezname varnih držav izvora, nacionalna sodišča pa so v več zadevah presojala uporabo tega pojma. Seveda je bil skupen trend odstranitev Ukrajine s seznama varnih držav izvora. Uporabo pojma varne tretje države so pregledala tudi nacionalna sodišča, ki so poudarila pomembnost individualne ocene pred pošiljanjem prosilcev nazaj v tretje države.

Leta 2021 so države EU+ uvedle tudi spremembe pospešenega postopka z njegovo širitvijo na nekatere skupine prosilcev ali spreminjanjem rokov.

Z zakonodajnimi in političnimi spremembami ter na podlagi sodb so organi v številnih državah EU+ pojasnili merila za postopek o dopustnosti ter ponovne ali naknadne prošnje in njihovo uporabo. Leta 2021 je bilo v isti državi EU+ skupaj ponovno vloženih 14 % ali 89 000 vseh prošelj, kar je največ od leta 2008. To je v primerjavi z letom 2020, ko je bilo ponovnih prošelj 57 000, za več kot polovico več.

Leta 2021 je bila v središču pozornosti še naprej tema v zvezi z upravičenci do mednarodne zaščite, ki so prošnjo za azil ponovno vložili v drugi državi EU+ (t. i. sekundarno gibanje upravičencev). Nekatere države EU+ so v zadnjih letih zaznale povečanje tovrstnega nedovoljenega gibanja. To zajema osebe s priznano mednarodno zaščito v državi EU+, ki so zakonito pridobile potovalne dokumente in nato odpotovale v drugo državo EU+, kjer so ponovno zaprosile za azil ter tako povečale število obravnavanih zadev v nacionalnih azilnih





sistemih. Čeprav je zaradi pomanjkljivih celovitih podatkov težko razumeti obseg tega trenda, vse večja sodna praksa kaže, da ta pojav postaja pomembnejši.

Eden od ciljev pakta Evropske komisije o migracijah in azilu je obravnavati to na primer z omogočanjem predaj priznanih upravičencev po predlagani uredbi o upravljanju azila in migracij ali z boljšim sledenjem tej vrsti sekundarnega gibanja v skladu s spremenjenim predlogom o reviziji uredbe Eurodac. Države EU+ so, čakajoč na sprejetje teh predlogov, ubrale različne pristope, pogosto s prednostno razvrstitvijo dodatnih prošelj in njihovo hitro zavrnitvijo, s spremenjenimi, strožji pogoji za sprejem za prosilcev ali z uvedbo prepovedi potovanja. V nekaj izjemnih primerih nacionalni organi priznajo mednarodno zaščito po individualni obravnavi konkretnega dejanskega stanja v zadevi.

4.4. Obravnava prošelj za azil na prvi stopnji



Drugo leto pandemije covid-19 in povezanih zdravstvenih ukrepov so države EU+ s prosilci za mednarodno zaščito še naprej organizirale razgovore na daljavo in predstavljale začetne razgovore s prosilci, ki so kazali simptome okužbe s covidom-19. V splošnem postopki na daljavo niso bili več izjeme, temveč so postali nova normalnost. Države EU+ so si prizadevale oblikovati dolgoročno politiko z izboljšanjem kakovosti prvostopenjskih odločb, analizo varstva osebnih podatkov in pomislekov glede zasebnosti podatkov ter izdajo smernic za nekatere profile prosilcev iz nekaterih držav izvora, v katerih se je stanje leta 2021 nenehno spreminjalo.

Več držav je začelo reorganizacijo svojih azilnih služb in služb za sprejem ali dokončalo prestrukturiranje organov na prvi stopnji, namen tega pa je bil razjasniti naloge ter delitev pristojnosti med njihovimi uradi in različnimi drugimi ministrstvi. Podani so bili zakonodajni predlogi, leta 2021 pa je začela veljati nova zakonodaja za boljšo uskladitev nacionalnih zakonodaj z določbami sistema CEAS, za predvidevanje novega tehnološkega razvoja ali izboljšanje učinkovitosti azilnega postopka v izrednih razmerah.

Leta 2021 so azilni organi držav EU+ izdali približno 535 000 prvostopenjskih odločb, kar je nekoliko več kot leta 2020, vendar v glavnem v skladu s predpandemičnimi ravni. Zaradi stalnega povečevanja števila prošelj je konec leta 2021 število prošelj, vloženih v državah EU+, za več kot 113 000 preseglo število prvostopenjskih odločb. Tako je po začasnem zmanjšanju leta 2020 število prošelj leta 2021 znova preseglo število odločb.

Malo manj kot dve tretjini vseh prvostopenjskih odločb so skupaj izdale tri države EU+: Francija (26 %), Nemčija (25 %) in Španija (13 %). Daleč zadaj sta bili Italija in Grčija, ki sta izdali 8 oziroma 7 % vseh odločb. V državah EU+ je bila večina prvostopenjskih odločb izdana državljanom Sirije, Afganistana, Pakistana in Kolumbije.

V državah EU+ je bilo umaknjenih približno 69 000 prošelj, kar je največ od leta 2017. V primerjavi z letom 2020 gre za 46-odstotno povečanje. Število umaknjenih prošelj leta 2021 pomeni 11 % števila vloženih prošelj.

Afganistanski državljani so leta 2021 umaknili več kot četrtno prošelj, tj. več kot 18 000 prošelj (5 000 leta 2020). Veliko število prošelj so umaknili tudi državljani Sirije, Pakistana, Turčije, Iraka, Bangladeša in Tunizije (v padajočem vrstnem redu).



Profil prosilcev za azil, ki prihajajo v države EU+

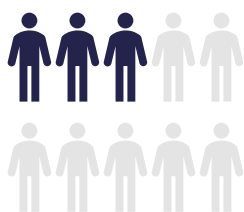
Leta 2021 je bila večina prosilcev za azil v državah EU+ **moških**, ki so skupaj sestavljali **70 %** prosilcev leta 2021



Največji skupini prosilcev sta bili sestavljeni iz državljanov **Sirije** in **Afganistana**, ki so od begunske krize v obdobju 2015–2016 vložili največ prošenj za azil.



Več kot **2/3** prvostopenjskih odločb o prošnjah je bilo izdanih moškim prosilcem



Mednarodna zaščita je bila priznana 31 % teh moških in fantov ter 41 % žensk in deklet



Vir: Podatki Eurostata na dan 22. aprila 2022.

#AsylumReport2022

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

euaa
EUROPEAN UNION
AGENCY FOR ASYLUM



Dve tretjini prošelj je bilo umaknjenih implicitno, kar pomeni, da je prosilec pobegnil in odstopil od postopka. Implicitno umaknjene prošnje so lahko približni kazalnik začetka sekundarnih gibanj proti drugim državam EU+. V skladu s to razlago številke za leto 2021 kažejo vzorec sekundarnih gibanj iz držav na balkanskih poteh in na zunanjih mejah EU.

4.5. Obravnava prošelj za azil na drugi ali višjih stopnjah



Leta 2021 je bilo dogajanje na drugi ali višjih stopnjah osredotočeno na reorganizacijo sodišč in izvajanje sprememb pritožbenega postopka, npr. pri rokih za pritožbo in samodejnem odločilnem učinku pritožbe. Uvedene so bile nove rešitve za vlaganje dokumentov na daljavo, organizacijo sodnih obravnav na daljavo ter uporabo elektronske komunikacije med organi na prvi stopnji in sodišči.

S posebnimi ureditvami je bilo poskrbljeno za obravnavo nekaterih profilov prosilcev v fazi pritožbe, kot so državljani Afganistana, Demokratične republike Kongo in Etiopije. Nazadnje, ustavna in vrhovna sodišča v več državah EU+ so pojasnila nekatere vidike, ki vplivajo na pravico do učinkovitega pravnega sredstva.

4.6. Primeri v obravnavi



Konec leta 2021 je v državah EU+ na odločitev čakalo več kot 767 000 prošelj, kar je ob rahlem 1-odstotnem povečanju podobno kot leto prej. V prvih mesecih leta 2021 se je količina primerov v obravnavi postopoma zmanjševala, nato pa se je avgusta 2021 začela hitro povečevati tako, da je v le nekaj mesecih dosegla raven s konca leta 2020. Količina primerov v obravnavi je bila še vedno večja kot na predkrizni ravni leta 2014, kar je povečalo pritisk na nacionalne sisteme za sprejem.

V Nemčiji je na odločitev še vedno čakala približno tretjina (34 %) vseh primerov v obravnavi, kar je skupaj 264 000 odprtih zadev. Med drugimi državami EU+ s precejšnjim številom primerov v obravnavi so bile Francija (145 000), Španija (104 000), Italija (52 000) in Grčija (38 000).

Ob koncu leta 2021 so imeli v državah EU+ še naprej največ primerov v obravnavi Afganistanci (103 000) in Sirci (96 000), njihovo število pa se je glede na leto 2020 povečalo za 10 oziroma 38 %.

4.7. Sprejem prosilcev za mednarodno zaščito



V nacionalnih strategijah sta bili še naprej v ospredju reorganizacija in prilagoditev sistemov za sprejem, da bi se zagotovili hitri in zadostni odzivi na spremembe migracijskih tokov. Leta 2021 so organi za sprejem začeli vse bolj navezovati stike z lokalnimi organi zaradi skupnega spoprijema z nekaterimi izzivi, povezanimi s sprejemom prosilcev za mednarodno zaščito. Digitalizacija postopkov za sprejem se je osredotočila na poenostavitev delovnih tokov.

Kljub tem prizadevanjem pa so bili ob precejšnjem povečanju števila prosilcev leta 2021 sistemi za sprejem v številnih državah EU+ pod pritiskom. V nekaterih primerih je to povzročilo visoke stopnje zasedenosti objektov, zaradi česar je bilo treba v odgovor na potrebe vseh prosilcev hitro prilagoditi storitve.





V državah, kjer se je pritisk na sisteme za sprejem povečeval že pred pandemijo covid-19, so novi prihodi privedli do nasičenosti sistema. V teh primerih so se organi za sprejem odzvali z odprtjem novih, običajno začasnih mest, hkrati pa so preučevali dolgoročne strukturne rešitve, kot sta vzpostavitev več mest za stalno nastanitev in zagotavljanje pomoči priznanim upravičencem do mednarodne zaščite, da se hitreje izselijo iz sprejemnih objektov.

Trajajoče razmere zaradi covid-19 so še naprej povečevale obstoječe in nove izzive, saj so zahteve glede omejevanja fizičnih stikov, karantene in izolacije še naprej terjale več prostora. Osebe, ki deluje na področju sprejema, se je spoprijemalo s primeri okužb, poleg tega pa je vse leto 2021 aktivno sodelovalo pri uvedbi cepljenja proti covidu-19 za prosilce. Leta 2021 se je s sproščanjem omejitev zaradi covid-19 število podpornih dejavnosti v sprejemnih objektih povečalo.

V številnih državah EU+ je bila še naprej prisotna zaskrbljenost glede kakovosti sprejema, saj so UNHCR in organizacije civilne družbe še vedno poročali o podstandardni nastanitvi in podpori. Poleg tega so bila sodišča pozvana, naj v nekaterih državah EU+ preučijo ustreznost pogojev za sprejem v okviru dublinske uredbe III.

4.8. Pridržanje med azilnim postopkom



Leta 2021 so poleg UNHCR in organizacij civilne družbe mednarodne, evropske in nacionalne organizacije za spremljanje in pravosodne organizacije, kot so Odbor proti mučenju, Odbor Sveta Evrope za preprečevanje mučenja in nehumanega ali ponižujočega ravnanja ali kaznovanja, nacionalni varuhi človekovih pravic, EKČP in nacionalna sodišča, pregledale primanjkljaje v praksah in pogoje v priporu, zlasti pri ranljivih prosilcih. Poleg tega so še naprej poročali o sistemskih pomanjkljivostih ter uporabi pridržanja in samovoljnih omejitev med množičnim prihodom državljanov tretjih držav.

Pridržanje lahko vpliva na azilni postopek z vidika dostopa do postopka, obveščanja, osebnega razgovora in upoštevnih časovnih okvirov. Čeprav si je več držav EU+ prizadevalo odpraviti obstoječe pomanjkljivosti na teh področjih, je bilo tudi poudarjeno, da je treba sistemske omejitve obravnavati tako, da se v celoti spoštuje pravica prosilcev do svobode in varnosti.

4.9. Dostop do informacij



Države EU+ so z digitalnimi inovacijami in izboljšavami še naprej krepile obveščanje prosilcev za azil. Leta 2021 so se nacionalni organi lotili mobilnih aplikacij, spletnih portalov, informacijskih vozlišč ter posodobitve spletišč in novih funkcij na obstoječih informacijskih platformah, da bi prosilcem omogočili hitrejši in preprostejši dostop do informacij. Informacije, zagotovljene prek teh platform, so bile na voljo tudi v več jezikih.

Za posebne skupine, ki potrebujejo zaščito, kot so evakuiranci iz Afganistana in razseljene osebe iz Ukrajine, je bilo vzpostavljeno ciljno obveščanje. Države EU+ so poleg obveščanja o azilnem postopku prosilce in upravičence do mednarodne zaščite obveščale tudi o vsakdanjem življenju v državi gostiteljici, pravicah in obveznostih ter storitvah, ki so jim na voljo.



Sprejemna zmogljivost za nastanitev prosilcev za mednarodno zaščito

Ob znatnem povečanju števila prosilcev za azil leta 2021 so se nacionalne strategije osredotočile na reorganizacijo in prilagoditev sistemov za sprejem. Države EU+ so izvedle različne ukrepe za zmanjšanje pritiska na nasičene sisteme, kot so:



#AsylumReport2022

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



4.10. Pravna pomoč in zastopanje



Leta 2021 so zapore zaradi pandemije covida-19 še naprej vplivale na zagotavljanje pravne pomoči v azilnih in drugih povezanih postopkih, vključno z vračanjem nekdanjih prosilcev, združevanjem družin in izdajanjem dovoljenj za prebivanje po priznanju. Kadar med izvajalci pravne pomoči in strankami osebni stik ni bil mogoč, je bilo posvetovanje organizirano po e-pošti ali telefonu. Kljub temu je zagotavljanje storitev na daljavo prineslo tudi tveganja za kakovost storitev in zaupnost. Hkrati je bilo težje vzpostaviti zaupanje, zapletalo pa se je tudi pri praktičnih stvareh, kot je izmenjava dokumentov med izvajalci pomoči.

Nekatere države EU+ so razširile izvajanje pravne pomoči ali sprejele smernice za zagotovitev učinkovite pravne pomoči na prvi stopnji s poudarkom na vlogi odvetnikov pri osebnem razgovoru. Zakonodajne spremembe so razjasnile obseg pravne pomoči, namen drugih sprememb pa je bil uskladiti državna plačila pravnim zastopnikom.

Poleg težav z dostopanjem do azilnega postopka nekateri prosilci na evropskih mejah niso bili deležni pravnih informacij in pomoči ali pa so jih bili deležni v nezadostnem obsegu. Prav tako so organizacije civilne družbe izrazile zaskrbljenost glede pravne pomoči za pridržane prosilce za azil.

4.11. Storitve tolmačenja



Leta 2021 so države EU+ z uvedbo procesov za zagotovitev kakovosti storitev dodatno profesionalizirale zagotavljanje tolmačenja. Na podlagi preteklih izkušenj so izvedle naložbe v digitalizacijo storitev tolmačenja.

Zaradi povečanega števila prihodov so nekatere države, da so se lahko spoprijele s povečanimi potrebami, uporabile več tolmačev, tudi prek dogovorov z organizacijami civilne družbe, mednarodnimi organizacijami in zasebnimi družbami z ustreznim strokovnim znanjem. Kljub temu v nekaterih državah EU+ obstoječa zmogljivost ni vedno zadostovala za zagotovitev uspešnega tolmačenja, zlasti pri nekaterih profilih prosilcev s posebnimi potrebami in v postopkih na drugi stopnji.

4.12. Informacije o državi izvora



Leta 2021 so bili ključni dogodki na področju priprave informacij o državi izvora povezani z izboljšanjem metodologij in tokov priprave, vključevanjem več raziskovalcev informacij o državah izvora ter hitro pripravo informacij za spoprijem s kriznimi razmerami. Priprava informacij o državi izvora je bila še naprej osredotočena na najpogostejše države izvora prosilcev za azil v Evropi, in sicer Afganistan, Iran, Irak ter Sirijo.

Izzivi, o katerih je poročala civilna družba, so zajemali pomanjkanje informacij o državah izvora pri vprašanjih glede invalidnosti; apatridnosti in državljskih pravic; omejene dostopnosti in enostavne uporabnosti podatkovnih zbirk z informacijami o državi izvora; ter pomanjkanja večjezičnih informacij, saj je gradivo z informacijami o državi izvora večinoma na voljo v angleščini.





4.13. Apatridnost v okviru azila



Z vidika azila lahko apatridnost vpliva na postopek odločanja o prošnji za mednarodno zaščito in postopkovne zaščitne ukrepe. Leta 2021 so bila v več državah EU+ glavna tema zakonodajnega in političnega dogajanja vprašanja glede apatridnosti, pri tem pa so bili storjeni koraki v smeri obravnave apatridnosti, vključno s pridružitvijo ustreznim mednarodnim pravnim instrumentom, vzpostavitev namenskih postopkov za določitev apatridnosti in lažanjem dostopa do naturalizacije.

Kljub temu se je zdelo, da nekateri izzivi ostajajo, vključno s pomanjkanjem ozaveščenosti in strokovnega znanja o vprašanjih, povezanih z apatridnostjo v okviru azila. To lahko pri prosilcih ustvari negotovost glede postopka ter njihovih pravic in obveznosti ter privede do nepravilne identifikacije in evidentiranja.

4.14. Vsebina zaščite



Osebam, ki imajo neko obliko mednarodne zaščite v državi EU+, je priznana vrsta pravic in ugodnosti. S pozitivno odločbo lahko pridobijo status begunca ali status subsidiarne zaščite (imenovana tudi statusa, usklajena na ravni EU). Stopnja ugodno rešenih prošelj se nanaša na število pozitivnih izidov kot delež skupnega števila odločb o prošnjah za mednarodno zaščito.

Leta 2021 je stopnja ugodno rešenih prošelj za azil na prvi stopnji v državah EU+ skupaj znašala 34 %. To pomeni, da je bilo od 535 000 izdanih odločb pozitivnih 182 000 odločb, s katerimi je bil prosilec priznan status begunca ali subsidiarna zaščita. Večina prvostopenjskih pozitivnih odločb se je nanašala na priznanje statusa begunca (118 000 ali 65 % vseh pozitivnih odločb), v preostalih 64 000 primerih pa je bila priznana subsidiarna zaščita (35 % vseh pozitivnih odločb). Če se poleg statusov, urejenih na ravni EU, v izračun vključijo dovoljenja za prebivanje iz humanitarnih razlogov, bi stopnja ugodno rešenih prošelj za azil na prvi stopnji leta 2021 v državah EU+ skupaj znašala 40 %.

Obseg in kakovost pravic in storitev, ki jih prejmejo upravičenci do zaščite, vplivata na možnosti za njihovo uspešno vključevanje v družbo gostiteljico. Leto 2021 je zaznamovalo prvo leto izvajanja akcijskega načrta EU za integracijo in vključevanje za obdobje 2021–2027. Ker je več držav članic svoje strategije vključevanja posodobilo v skladu z akcijskim načrtom EU, so bila prizadevanja leta 2021 osredotočena na izvajanje teh novih strategij. Posledično so leta 2021 ali na začetku leta 2022 začele veljati številne zakonodajne spremembe v zvezi z vključevanjem.

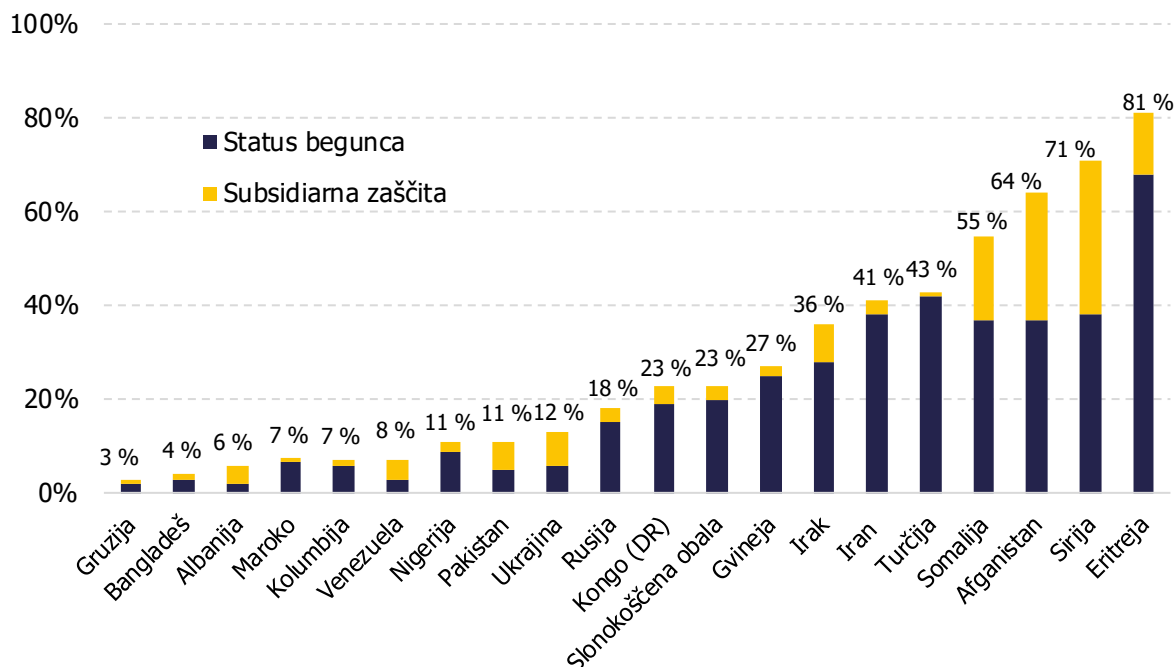
V ospredje so stopili pogovori o nacionalnih oblikah zaščite in ukrepih za regularizacijo, kar je bilo delno posledica omejitev potovanja zaradi covid-19 in zmanjšane možnosti izvajanja vračanja. Države so obravnavale tudi povečano uporabo pregledov razlogov za prenehanje in preklic statusa v prejšnjih letih. Leta 2021 so bile sodiščem pogosto predložene zadeve za pridobitev njihovih smernic glede združitve družine.

Še naprej se je povečevalo število študij različnih deležnikov (nacionalnih organov, raziskovalnih inštitutov, možganskih trustov, akademskih organizacij in organizacij civilne družbe), ki so ocenjevale učinkovitost in vpliv nacionalnih strategij vključevanja, poročila pa so priskrbeli koristna spoznanja o nadaljnjem izboljševanju pristopov k vključevanju. Čeprav so se upravičenci do mednarodne zaščite pri številnih vidikih vsakodnevnega življenja še vedno srečevali s praktičnimi ovirami, so nacionalni organi pogosto skupaj z lokalnimi organi in



organizacijami civilne družbe začeli pobude za premagovanje teh izzivov, zlasti na področju izobraževanja otrok.

Slika 2. Stopnja ugodno rešenih prošelj za azil na prvi stopnji v državah EU+ po državljanstvih in priznanih statusih, 2021



Opomba: državljani teh 20 držav so prejeli največ prvostopenjskih odločb, izdanih leta 2021 v državah EU+.

Vir: Eurostat [[migr_asydcfstq](#)] na dan 22. aprila 2022.

4.15. Vračanje nekdanjih prosilcev



Izvajanje vračanja zavrženih prosilcev za azil, ki so ga leta 2020 močno prizadele omejitve zaradi covid-19, se je leta 2021 nadaljevalo. Kljub temu številne države niso dosegle predpandemične ravni delovanja. Številne države so za povečanje učinkovitosti na področju vračanja uvedle pravne in postopkovne spremembe za oblikovanje medsebojnih povezav med azilnimi postopki in postopki vračanja. Ti recimo zajemajo svetovanje glede vračanja v povezavi z negativno odločbo o prošnji za azil in vključevanje odredbe o vrnitvi v negativno odločbo o prošnji za azil.

Države EU+ so nadaljevale prizadevanja za krepitev prostovoljnega vračanja prek partnerstev, programov za reintegracijo in posamezniku prilagojenega svetovanja državljanom tretjih držav. Države so za izboljšanje izvajanja vračanja uporabljale tudi orodja, ki jih podpira Frontex, kot je Frontexova aplikacija za vračanje (Frontex Application for Return – FAR).

Sodišče Evropske unije in ESČP ter nacionalna sodišča so leta 2021 obravnavala več zadev, povezanih z vračanjem, da se zagotovi upoštevanje procesnih jamstev in standardov človekovih pravic, vključno z zadevami v zvezi s pravilno oceno posameznih tveganj ob vrnitvi osebe; upoštevanjem koristi otroka pred sprejetjem odločbe o vrnitvi, tudi če oseba, na katero se navedena odločba nanaša, ni mladoletnik, temveč starš; plačilom odškodnine za škodo, ki jo utrpijo zavrženi prosilci za azil, ki so po odstranitvi izpostavljeni nehumanemu ali ponižujočemu ravnanju; in odložitvijo pridržanja, kadar ni uresničljive možnosti za vrnitev.



4.16. Preselitev in humanitarni sprejem



Zaradi stalnih ukrepov zaradi covid-19 leta 2021 so nacionalne uprave začele uporabljati digitalna orodja, da so lahko nadaljevale svoje dejavnosti na področju preselitve, vključno z izbirnimi razgovori na daljavo ter predintegracijskimi programi na daljavo. Zaradi močno zmanjšane dejavnosti preselitve leta 2020 večina držav ni mogla izpolniti svojih obljub za zadevno leto, zaradi česar je prišlo do prenosa v leto 2021.

Dogodki v Afganistanu so sprožili hitre evakuacije, ki so bile v nekaterih primerih izvedene prek programov za preselitev. Začetih je bilo tudi več nacionalnih pobud za sprejem afganistanskih državljanov prek programov humanitarnega sprejema.

Da zagotovijo alternativne varne in zakonite poti do zaščite, so nekatere države EU+ še naprej razvijale svoje obstoječe programe za zasebno sponzorstvo ter ponujale dopolnilne izobraževalne poti.

5. Otroci in osebe s posebnimi potrebami v azilnem postopku



Politike in prakse za prosilce s posebnimi potrebami so bile oblikovane v skladu z obstoječimi nacionalnimi zakonodajnimi okviri ter posebnimi profili prosilcev s posebnimi potrebami, ki prihajajo v državo.

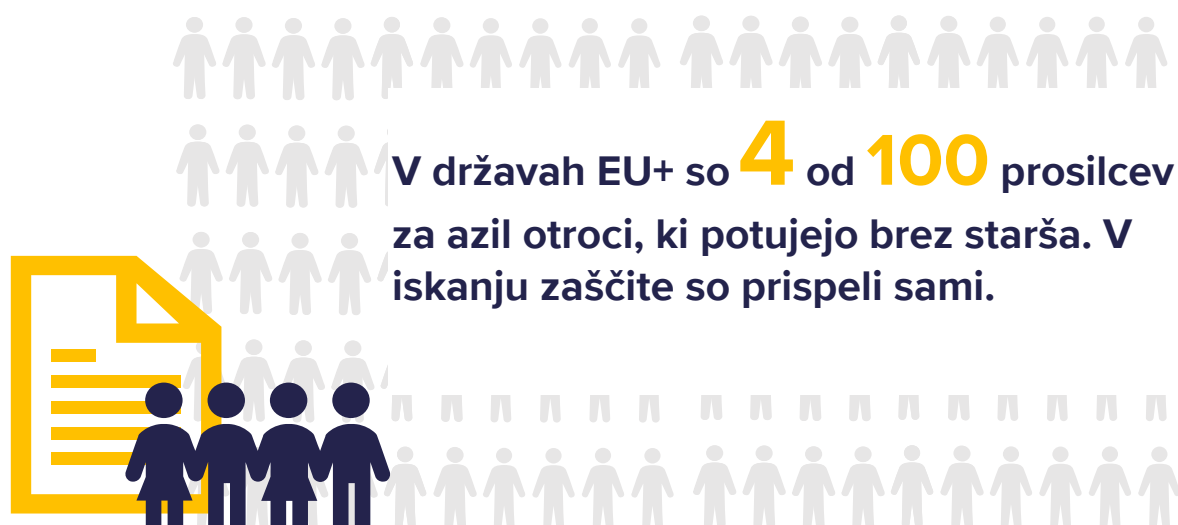
Nekatere države EU+ so se z oblikovanjem nacionalnih strategij, usklajevanjem mehanizmov, izboljšanjem postopkov za oceno ranljivosti in nadaljnjim zagotavljanjem cele vrste specializiranega usposabljanja osredotočile na izboljšanje prepoznave prosilcev s posebnimi potrebami in zagotavljanje podpore takim prosilcem. Druge države so začele nove ali nadaljevale obstoječe pobude, pri tem pa so se osredotočile na posebne skupine prosilcev. Tako so denimo smernice za oceno zadev posodobili in podrobneje določili, da bi zagotovili, da azilni uradniki upoštevajo navedbe v zvezi z nasiljem na podlagi spola, pohabljanjem in izrezovanjem ženskih spolnih organov, spolno usmerjenostjo in spolno identiteto ter trgovino z ljudmi. Poleg tega so uradniki, ki vodijo zadeve, prek specializiranega usposabljanja za osebe še naprej pridobivali znanje o hitri ter ustrezni prepoznavi in obravnavi posebnih potreb.

Nekateri sistemi za sprejem so se ob omejenih specializiranih sprejemnih mestih znova srečali z izzivom glede zagotavljanja ustrezne podpore prosilcem s posebnimi potrebami. Številne države EU+ so se prednostno lotile iskanja mest za ranljive prosilce, vendar mesta, ki so bila na voljo, niso nujno najbolj ustrezala namenu prilagoditve specializiranim potrebam za sprejem.

Za obdobje 2021–2030 je bila sprejeta nova strategija EU o pravicah invalidov, Evropska komisija pa je države članice pozvala, naj na področju azila tesno sodelujejo z agencijo EUAA. Pri tem je zlasti pozvala, naj se olajša usposabljanje uradnikov na področju zaščite in tolmačev, ki so v stiku s prosilci s posebnimi potrebami, vključno z invalidi. Poleg tega je bila leta 2021 sprejeta nova celovita strategija EU o otrokovih pravicah, v okviru katere so posebej obravnavani dostop otrok beguncev do izobraževanja in ustreznega zdravstva ter njihove potrebe po prejemu starosti primernih informacij in usmerjanju v azilnem postopku.



Mladoletniki brez spremstva, ki prosijo za zaščito



Leta 2021 je bilo tovrstnih prošenj **23 600**, kar pomeni največje število mladoletnikov brez spremstva, ki v državah EU+ iščejo zatočišče, od leta 2017.



2/3 vseh mladoletnih prosilcev brez spremstva sta bili stari od **16** do **17** let.

Vir: Podatki Eurostata na dan 22. aprila 2022.

#AsylumReport2022



Prišlo je do močnega povečanja števila prošenj otrok iz Afganistana in Sirije. Med vsemi mladoletniki brez spremstva je 53 % mladih Afganistancev in 16 % sirskih otrok.

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





Mladoletni prosilci brez spremstva



Leta 2021 je v državah EU+ prošnje za mednarodno zaščito vložilo približno 23 600 mladoletnikov brez spremstva (⁽¹⁾), kar je največ od leta 2017. Ker je delež mladoletnikov brez spremstva v številu vseh prosilcev za mednarodno zaščito pri približno 4 % ostal razmeroma nespremenjen, povečanje njihovega absolutnega števila kaže na večje število vloženih prošenj za azil v splošnem, ne pa na nesorazmeren prihod mladoletnikov brez spremstva.

Absolutno število prošenj mladoletnikov brez spremstva iz Afganistana (12 600) in Sirije (3 900) je bilo največje od leta 2016 in precej večje kot v zadnjih 4 posameznih letih. Relativno so več kot polovico vseh prošenj otrok brez spremstva vložili Afganistanci (53 %), ki jim precej daleč zadaj sledijo Sirci (16 %), Bangladeševci (6 %) in Somalci (5 %), pri vseh pa se v primerjavi z zadnjimi leti trendi povečujejo.

Približno dve tretjini vseh mladoletnih prosilcev brez spremstva sta bili stari od 16 do 17 let, med vsemi mladoletniki brez spremstva v državah EU+ pa je bilo le 6 % deklet.

Večji priliv mladoletnikov brez spremstva je poudaril že prej obstoječe vrzeli v nacionalnih azilnih sistemih, vključno z imenovanjem skrbnikov, ugotavljanjem lastno izjavljene starosti mladoletnikov in obstojem jasnega pravnega okvira za zagotavljanje uspešnega upoštevanja koristi otroka v okviru azila. Hitro vključevanje otrok v redno izobraževanje je bilo v več državah še vedno izziv. Če se njihova prošnja za azil zavrne, lahko to negativno vpliva na njihove prihodnje možnosti v vlogi priznanih upravičencev do mednarodne zaščite in na možnost pridobitve drugih vrst dovoljenj, povezanih s študijem ali delom.

Sklepne ugotovitve

Leta 2021 so obstoječe žariščne točke in novi trendi še naprej povečevali pritisk na azilne sisteme v državah EU+. Izhodna mobilnost z obstoječih območij razseljevanja in nove okoliščine, prikazane v poročilu, kot je instrumentalizacija migracij, so prispevale k večjemu pritisku na nacionalne uprave. Države EU+ so se morale spoprijeti z množičnimi prihodi in vse večjim številom prošenj za mednarodno zaščito, ki je doseglo predpandemične ravni. Države EU+ so, soočene s takimi dogodki, z mešanico začasnih in dolgoročnih rešitev še naprej prilagajale svoje azilne sisteme in sisteme za sprejem.

Ko se je začelo drugo leto pandemije covid-19, se je delovanje azilnih sistemov in sistemov za sprejem še naprej srečevalo z izzivi. Kljub temu so bile leta 2021 države EU+ bolje pripravljene ter so vključile rešitve za premagovanje ovir, ki jih je ustvarila pandemija, in za zagotavljanje neprekinjenega poslovanja. To je bilo omogočeno denimo z nadaljevanjem digitalizacije azilnih postopkov, tj. trenda, ki se je v zadnjih nekaj letih počasi razvijal, nato pa je med pandemijo dobil dodaten zagon in se nadaljeval leta 2021.

Po ruski invaziji v Ukrajini na začetku leta 2022 je bila pred države EU+ postavljena naloga brez primere v zadnjih letih, saj so bile pozvane, naj v zelo kratkem časovnem okviru poiščejo hitre in celovite rešitve za približno 5 milijonov ljudi, ki bežijo pred vojno. Direktiva o začasni zaščiti (že obstoječe zakonodajno orodje EU) je zagotovila okvir za sistemsko rešitev, njena uporaba pa je tlakovala pot enotni in predvidljivi obravnavi potreb oseb, ki bežijo iz Ukrajine.

(¹) Manjkajo podatki za Francijo, Litvo in Portugalsko.





Dogodki leta 2021 in na začetku leta 2022 so ponazorili, kako izjemno pomembno je imeti vzpostavljeno delujočo, večnacionalno evropsko arhitekturo za zaščito, tj. sistem, ki zagotavlja uspešno zaščito tistim, ki jo potrebujejo, hkrati pa s tistimi, ki je ne potrebujejo, ravna spoštljivo in dostojanstveno. Ti dogodki so tudi poudarili osrednjo predpostavko, ki se nanaša na samo bistvo azila: potrebo po zaščiti ustvarjajo in krepijo krize. Zato se na krizne razmere in povezane pritiske ne sme gledati kot na izjeme, temveč kot na resničnost, obravnavi te pa je namenjen delujoč azilni sistem.

Oboroženi spopadi, sistematične kršitve človekovih pravic, politična nestabilnost in nenehno propadajoči ekosistemi so sprožili in bodo še naprej sprožali velike razselitve po vsem svetu. Za opredelitev ustvarjalnih rešitev za povečan pritisk so potrebni prilagodljivi sistemi in smiselno oblikovanje politik na podlagi zanesljivih dejstev. Poleg tega so za zagotavljanje temeljev za obravnavo potreb razseljenih oseb, ki prihajajo v Evropo, ob hkratnem upoštevanju temeljnih pravic ljudi in načela *nevračanja* bistveni celoviti zakonodajni in politični okviri.

V zadnjih dveh desetletjih je Evropa z vzpostavitvijo in razvojem skupnega evropskega azilnega sistema dosegla izjemen napredek na poti k oblikovanju skupnega okvira za upravljanje azila. Hiter evropski odziv na krizo v Ukrajini in zagotavljanje zaščite sta bila mogoča, ker je bil na voljo zakonodajni instrument, tj. direktiva o začasni zaščiti, ki pa v preteklosti še ni bila uporabljena.

Zagotovo je še nekaj prostora za izboljšave na več področjih azila, vključno z uspešnim dostopom do ozemlja in azilnega postopka, pravično delitvijo odgovornosti med evropskimi državami, pogoji za sprejem in učinkovitim izvajanjem vračanja oseb, ki ne potrebujejo zaščite.

Ob nadaljevanju pogovorov o zakonodajnih instrumentih iz pakta Evropske komisije o migracijah in azilu ter vse večji sodni praksi Sodišča Evropske unije in nacionalnih sodnih organov za zagotavljanje pravilne razlage in uporabe evropskega azilnega prava, bo sistem CEAS dodatno umerjen in posodobljen, da bo lahko odgovoril na nastajajoče migracijske vzorce in povezane potrebe po zaščiti.

Oglejte si vse dodatne vire, povezane s poročilom o azilu za leto 2022:
<https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report>



Poročilo o azilu za leto 2022: povzetek

Poročilo o azilu za leto 2022 kot osrednji vir informacij o mednarodni zaščiti v Evropi zagotavlja celovit pregled ključnih dogodkov na področju azila leta 2021. Povzetek prinaša skrajšano različico glavnega poročila.

Agencija Evropske unije za azil (EUAA) zbira informacije o vseh vidikih skupnega evropskega azilnega sistema. V ta namen so v poročilu opisane spremembe politik, praks in zakonodaje. Predstavljeni so trendi na področju azila, ključni kazalniki za referenčno leto 2021 in pregled dublinskega sistema, ki določa, katera država članica je odgovorna za neko zadevo, poročilo pa vsebuje tudi namenski del o prosilcih s posebnimi potrebami, vključno z mladoletniki brez spremstva. Primeri sodne prakse so namenjeni razlagi evropske in nacionalne zakonodaje v okviru pravnega reda EU na področju azila.

V poročilu o azilu za leto 2022 so za predstavitev celotne slike in različnih pogledov uporabljene informacije iz najrazličnejših virov, vključno s pogledi nacionalnih organov, institucij EU, mednarodnih organizacij in organizacij civilne družbe ter pogledi iz akademskega sveta. Poročilo zajema obdobje od 1. januarja do 31. decembra 2021 ter se uporablja kot referenca za najnovejše dogajanje na področju mednarodne zaščite v Evropi.

