

Izvješće o azilu 2023.

Informativni sažetak





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

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: Adobe Stock #[457573540](#)

Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, 2023.

PDF ISBN 978-92-9403-232-4 doi: 10.2847/667 BZ-AH-23-001-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 2023.

Godišnje izvješće o stanju azila u Europskoj uniji

INFORMATIVNI SAŽETAK

Srpanj 2023.



Predgovor

Budući da je u Europu pristiglo ukupno pet milijuna ljudi koji traže zaštitu, tijekom 2022. međunarodna i privremena zaštita i dalje su bile glavna tema rasprava o politikama. Prethodno navedeni broj uključuje broj zahtjeva za azil, koji je skočio na gotovo milijun zahtjeva, kao i više od četiri milijuna registracija za privremenu zaštitu osoba koje su pobjegle od rata u Ukrajini. Naravno, razmjor priljeva stavio je na kušnju nacionalne sustave azila i prihvata u dotad neviđenoj mjeri, a zemlje područja EU+ morale su pronaći brza, ali održiva rješenja.

Kretanja u području međunarodne zaštite tijekom 2022. istaknula su važnost uspostave učinkovite strukture zaštite uz sudjelovanje više dionika. Kako je predstavljeno u ovom izvješću, institucije EU-a nastavile su ulagati napore u provedbu reforme zajedničkog europskog sustava azila (engl. *Common European Asylum System (CEAS)*) i u daljnje poticanje praktične suradnje među zemljama područja EU+ na temelju solidarnosti i odgovornosti. Osim toga, odigrale su vodeću ulogu u uspostavi europskog odgovora na potrebe raseljenih osoba iz Ukrajine.



Kako bi se nosile s postojećim i novonastalim potrebama, zemlje područja EU+ odgovorile su prilagodbom politika i praksi, dodjelom dodatnih resursa i donošenjem izmjena zakonodavstva. Brojne pozitivne pomake treba cijeliti i pohvaliti. Međutim, u svijetu u kojem se obrasci migracija i azila brzo mijenjaju, nema vremena za pretjerano zadovoljstvo, a iskustva stečena 2022. trebala bi poslužiti kao katalizator za daljnje poboljšanje. Brza aktivacija i proširenje privremene zaštite ukazali su na to da učinkovito zakonodavstvo i planiranje djelovanja u nepredvidivim situacijama, zajedno sa širokom političkom voljom, mogu dovesti do brzih odgovora na humanitarne krize, pružiti predvidljivost i stabilnost korisnicima te potaknuti usklađivanje praksi u različitim zemljama. Važno je napomenuti da odgovor EU-a u smislu zaštite raseljenih osoba iz Ukrajine može utrti put u smislu oblikovanja ukupnog sustava azila EU-a sličnim iskazima solidarnosti i zajedničke odgovornosti.

Nakon pune godine rada na temelju proširenog mandata, Agencija Europske unije za azil (EUAA) zaključila je 2022. s dotad nezabilježenim brojem operativnih planova za pružanje operativne i tehničke pomoći, prvenstveno državama članicama koje su izložene nerazmjernom pritisku na svoje sustave azila i prihvata. Kako je navedeno u Uredbi o Agenciji Europske unije za azil, novi program rada Agencije nastavit će se razvijati tijekom sljedeće godine. Novoimenovani službenik EUAA-a za temeljna prava osigurat će da Agencija u svojem poslovanju i dalje u potpunosti poštuje temeljna prava, časnici za vezu u državama članicama dodatno će kalibrirati suradnju s nacionalnim tijelima, a početkom 2024. s radom će započeti mehanizam praćenja kako bi se pomoglo u usklađivanju praksi u cijelom EU-u. U skladu sa svojim statusom stručnog centra u području azila, Agencija će i dalje imati ključnu ulogu u nastojanjima EU-a da pruži zaštitu onima kojima je to potrebno.

Nina Gregori
Izvršna direktorica
Agencija Europske unije za azil





Sadržaj

Predgovor	5
Sadržaj	6
Uvod	7
1. Globalna kretanja u području azila	8
2. Najvažnija kretanja u području azila u Europskoj uniji	9
3. Potpora EUAA-a u 2022.	12
4. Funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila	13
4.1. Pristup postupcima.....	13
4.2. Dablinski postupak.....	15
4.3. Posebni postupci za procjenu potreba za zaštitom	16
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. Predmeti u postupku	18
4.7. Prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu.....	18
4.8. Aspekti zadržavanja koji uključuju podnositelje zahtjeva i bivše podnositelje zahtjeva	19
4.9. Pristup informacijama	19
4.10. Pravna pomoć i zastupanje	20
4.11. Usluge usmenog prevođenja.....	20
4.12. Informacije o zemlji podrijetla.....	21
4.13. Apatridnost u kontekstu azila	21
4.14. Sadržaj zaštite	22
4.15. Preseljenje i humanitarni prihvat.....	23
5. Djeca i osobe s posebnim potrebama u postupku azila	25
Zaključne napomene	27





Uvod



Godišnje izvješće o azilu EUAA-a glavni je izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Europi te pruža sveobuhvatan pregled ključnih kretanja u području azila u državama članicama Europske unije, Islandu, Lihtenštajnu, Norveškoj i Švicarskoj (zemlje područja 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 da bi se pokazalo kako su sudovi tumačili europske i nacionalne zakone. Osim toga, statistički podatci o ključnim pokazateljima naglašavaju trendove u području azila tijekom 2022.

U 2022. zemlje područja EU+ suočile su s iznimnim brojem osoba kojima je potrebna zaštita – kako zbog naglog povećanja broja zahtjeva za azil podnesenih u Europi, tako i zbog prisilnog raseljavanja milijuna ljudi iz Ukrajine nakon ruske invazije. S obzirom na taj razvoj događaja, EU i države članice mobilizirali su dosad nezabilježenu količinu resursa kako bi odgovorili na sve veće potrebe za zaštitom.



1. Globalna kretanja u području azila



Porast razine sukoba i kršenja ljudskih prava tijekom proteklog desetljeća obilježio je i 2022. Zbog kombinacije kriza, uključujući nove i aktualne sukobe, klimatskih šokova, geopolitičkih nemira, nasilja i progona, milijuni ljudi napustili su svoje domove tijekom 2022. Ruska invazija na Ukrajinu prouzročila je jednu od najbržih i najvećih kriza prisilnog raseljavanja nakon Drugog svjetskog rata.

Ostale već postojeće ozbiljne situacije raseljavanja diljem svijeta nastavile su se ili su se pogoršale, zbog čega je 2022. broj osoba raseljenih diljem svijeta zabilježio rekordne razine te je, prema procjeni Visokog povjerenika Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR), dosegnuo otprilike 103 milijuna ljudi. Ozbiljne posljedice na civilno stanovništvo zabilježene su u Afganistanu, Burkini Faso, Srednjoafričkoj Republici, Demokratskoj Republici Kongu, Etiopiji, Mozambiku, Mjanmaru, Nikaragvi, sjevernom trokutu Srednje Amerike (Gvatemala, El Salvador i Honduras), regiji Sahel, Siriji i Venezueli.

U tom kontekstu međunarodna zajednica nastavila je ulagati napore u uspostavu rješenja za osobe kojima je potrebna zaštita. U okviru suradnje s više dionika, izbjeglicima iz Ukrajine u kratkim su rokovima pružena učinkovita rješenja zaštite. Kad je riječ o međunarodnoj zaštiti, u okviru Globalnog sporazuma o izbjeglicama međunarodna zajednica nastavila je osmišljati i provoditi inicijative usmjerene na: i. ublažavanje pritiska na zemlje domaćine; ii. jačanje samostalnosti izbjeglica; iii. proširenje pristupa rješenjima u trećim zemljama; i iv. uspostavu uvjeta u zemljama podrijetla za siguran i dostojanstven povratak.

S obzirom na to da se dionici diljem svijeta i dalje suočavaju sa složenim aspektima obrazaca raseljavanja koji se neprestano mijenjaju, diskurs i rad na međunarodnoj zaštiti razvijaju se kako bi se prilagodili novonastalim potrebama. Ključna pitanja koja su ostala u središtu pozornosti u području azila tijekom 2022. uključivala su:

- usmjerenost na djecu i maloljetnike bez pratnje
- bolje razumijevanje i odgovaranje na potrebe žena i djevojčica u kontekstu raseljavanja
- naglasak na fizičkom i psihičkom zdravlju raseljenih osoba na svakodnevnoj osnovi
- raseljavanje uzrokovano klimatskim promjenama kao čimbenik koji stvara i oblikuje potrebe za zaštitom diljem svijeta 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



Ruska invazija na Ukrajinu uzrokovala je prisilno raseljavanje u mjeri koja u Europi nije zabilježena u posljednjih nekoliko desetljeća, a time i dodatan pritisak na već opterećene sustave prihvata. Rat je snažno utjecao na oblikovanje migracija i azila te je zauzimao središnje mjesto u donošenju politika povezanih sa zaštitom na nacionalnoj razini i razini EU-a tijekom čitave godine.

U skladu s iskazanom spremnosti EU-a na potpunu solidarnost s Ukrajinom, Vijeće za pravosuđe i unutarnje poslove 4. ožujka 2022. jednoglasno je donijelo provedbenu odluku Vijeća o aktiviranju Direktive o privremenoj zaštiti te je uspostavilo privremenu zaštitu za raseljene osobe koje bježe od rata u Ukrajini. Europska komisija uspostavila je Platformu solidarnosti, koja je postala središte organiziranog odgovora EU-a. Vijeće je također izradilo akcijski plan u deset točaka s mjerama koje trebaju poduzeti Europska komisija, agencije EU-a i države članice kako bi se odgovorilo na potrebe osoba koje bježe od rata u Ukrajini.

Nakon odluke Vijeća iz ožujka 2022. države članice EU-a nastavile su s primjenom provedbene odluke Vijeća uvođenjem relevantnih postupovnih aranžmana i mehanizama prihvata, organiziranjem informativnih kampanja i omogućavanjem pristupa pravima osobama koje bježe iz Ukrajine. Aktivacijom i praktičnom provedbom Direktive o privremenoj zaštiti priznat je jasan pravni status osobama koje bježe od rata u Ukrajini te im je omogućen sustavni pristup odgovarajućim pravima.ⁱ

Zahvaljujući aktivnom radu francuskog i češkog predsjedništva Vijeća EU-a i koordinaciji od strane Europske komisije, tijekom 2022. ostvaren je znatan napredak u unapređenju paketa reformi iz [Pakta o migracijama i azilu](#) te jačanju praktične suradnje među zemljama područja EU+. Stoga je Vijeće u lipnju 2022. usvojilo pregovaračke mandate o uredbama o dubinskim provjerama i Eurodacu, kao i svoj opći pristup o prijedlogu revizije Zakonika o šengenskim granicama. Također je postignut dogovor 21 zemlje o provedbi mehanizma dobrovoljne solidarnosti, čime je utrt put za daljnji napredak u pogledu Uredbe o upravljanju azilom i migracijama. Mehanizam omogućuje izražavanje solidarnosti s državama članicama koje su izložene značajnom pritisku na svoje sustave azila i prihvata – u obliku premještanja, financijskih doprinosa i drugih mjera potpore.

Na razini Europskog parlamenta izvjestitelji su tijekom 2022. predstavili nacрте izvješća o svim zakonodavnim prijedlozima uključenima u Pakt o migracijama i azilu te o preinačenoj Direktivi o vraćanju. U rujnu 2022. Parlament i rotirajuća predsjedništva Vijeća EU-a postigli su politički dogovor o [zajedničkom planu](#) za pregovore između suzakonodavaca kako bi donijeli zakonodavne prijedloge prije isteka zakonodavnog razdoblja 2019.–2024.

ⁱ Za detaljan pregled mjera koje su zemlje područja EU+ poduzele u provedbi privremene zaštite za osobe koje bježe iz Ukrajine pogledajte izvješće EUAA-a [Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review](#) (Pružanje privremene zaštite raseljenim osobama iz Ukrajine: godišnji pregled).



Učinkovito upravljanje vanjskim granicama i s time povezani utjecaj na pravilno funkcioniranje Šengenskog sustava bile su ključne teme rasprave među europskim tvorcima politika. Europska komisija predstavila je dokument politike za pokretanje višegodišnje strategije integriranog upravljanja granicama, koja se odnosi na nadzor državnih granica, aktivnosti traganja i spašavanja, analizu rizika, međuagencijsku, europsku i međunarodnu suradnju, vraćanje državljana trećih zemalja s nezakonitim boravkom, temeljna prava, istraživanje i inovacije te obrazovanje i osposobljavanje. Osim toga, uloženi su napor u jačanje suradnje sa zemljama podrijetla i tranzita kako bi se riješio problem nezakonitih migracija.

Vanjske granice EU-a i dalje su izložene povećanom pritisku, a broj dolazaka u velikom je porastu već drugu godinu zaredom. Prema preliminarnim podacima koje je prikupio Frontex, tijekom 2022. na vanjskoj granici EU-a zabilježeno je 330 000 nezakonitih prelazaka granice, što predstavlja povećanje od 64 % u odnosu na 2021. Raseljene osobe iz Ukrajine nisu obuhvaćene tim brojkama jer su zasebno evidentirane. Kako bi se riješilo stanje na vanjskim granicama, Europska komisija nastavila je pružati potporu najizloženijim državama članicama u obliku financijske pomoći i operativnih odgovora u koordinaciji s agencijama EU-a, međunarodnim organizacijama i drugim relevantnim dionicima.

Europska komisija predstavila je dva akcijska plana koji sadrže niz operativnih mjera za suočavanje s neposrednim i tekućim izazovima duž srednjosredozemne i zapadnobalkanske rute. Akcijski plan za središnje Sredozemlje sadržava dvadeset mjera osmišljenih kako bi se smanjile nezakonite i opasne migracije, pružila rješenja za nove izazove u području traganja i spašavanja te ojačala solidarnost uz odgovornost država članica. Akcijski plan za zapadni Balkan također sadržava dvadeset operativnih mjera podijeljenih u pet stupova. Cilj je ojačati suradnju u području migracija i upravljanja granicama između EU-a i zemalja zapadnog Balkana, koje imaju jedinstveni status zemalja u postupku pristupanja EU-u.

U 2022. EU i države članice nastavili su pružati pomoć ljudima i plovilima u nevolji na Sredozemnom moru provedbom operacija traganja i spašavanja. To je uključivalo migrante i izbjeglice koji su pokušavali doći u Europu, zbog čega su se otisnuli na putovanja opasna po život organizirana od strane krijumčara ljudi koji su se koristili sve opasnijim taktikama za prelazak Sredozemnog mora. U nedostatku općeprihvaćenog i predvidljivog mehanizma za traganje i spašavanje na razini EU-a za ograničenja postojećih mehanizama i praksi i dalje su predmet kritike. Kritičari smatraju da nedostatak koordinacije u aktivnostima traganja i spašavanja, samostalno djelovanje pojedinačnih zemalja te kriminalizacija nevladinih organizacija uključenih u aktivnosti traganja i spašavanja u Sredozemnom moru često dovode do toga da su migranti prisiljeni nekoliko dana ostati na brodovima.

U skladu s desetljetnom tradicijom predvodnika u promicanju rješenja usmjerenih na zaštitu diljem svijeta, EU je nastavio sa svojom sveobuhvatnom i obostrano korisnom suradnjom s trećim zemljama. 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, pružanjem potpore za rješenja za zaštitu u drugim dijelovima svijeta te uspostavom zakonitih putova do zaštite u Europi.



Ispunjavajući svoju zadaću osiguranja usklađenog tumačenja i primjene prava EU-a, Sud Europske unije u 2022. donio je više od [20 presuda](#), koje obuhvaćaju teme povezane s:

- učinkovitim pristupom postupku azila
- dablinskim postupkom
- načelom naknadnog zahtjeva
- prihvatljivosti zahtjeva za međunarodnu zaštitu
- pravom na uvid u upravni spis i značenjem priopćavanja odluke „u pisanom obliku”
- ukidanjem materijalnih uvjeta prijvata
- primjenom zadržavanja i sudskog preispitivanja zakonitosti zadržavanja
- spajanjem obitelji, što uključuje maloljetnike i
- oduzimanjem međunarodne zaštite iz razloga nacionalne sigurnosti.



3. Potpora EUAA-a u 2022.



Dana 19. siječnja 2022. stupila je na snagu [Uredba \(EU\) 2021/2303 o osnivanju Agencije Europske unije za azil](#), kojom je predviđen prošireni mandat za Agenciju. Tijekom 2022. Agencija je dokazala svoju ulogu stručnog centra u području azila širenjem svoje operativne i tehničke potpore u skladu s novim potrebama. Ruska invazija na Ukrajinu dovela je do značajne potrebe za zaštitom, a Agencija je brzo odgovorila i ponudila pomoć zemljama koje su zaprimale velik broj raseljenih osoba iz Ukrajine. Kao sastavni dio zajedničkog odgovora EU-a u pogledu rješavanja potreba milijuna raseljenih osoba, EUAA je učinkovito doprinio provedbi rješenja za zaštitu diljem Europe.

Kako bi se različitim skupinama, uključujući donositelje politika, pružile informacije utemeljene na dokazima, EUAA je 2022. nastavio prikupljati, obrađivati, objedinjavati i analizirati informacije o određenim temama, najnovijim kretanjima, temama u nastajanju i predviđanjima u području azila. Osposobljavanjem koje je razvila i provela Agencija pružena je potpora praktičnoj provedbi CEAS-a na način da je službenicima za azil i prihvat pružena prilika da poboljšaju svoje znanje, vještine i autonomiju u provedbi učinkovitih i pravednih postupaka, u skladu sa standardima EU-a.

Ključno područje rada EUAA-a jest pružanje operativne i tehničke pomoći državama članicama čiji su sustavi azila i prihvata izloženi nerazmjernom pritisku. EUAA je 2022. pružio operativnu potporu rekordnom broju od četrnaest država članica EU-a. Riječ je o Austriji, Belgiji, Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Grčkoj, Italiji, Latviji, Litvi, Malti, Nizozemskoj, Rumunjskoj, Sloveniji i Španjolskoj. Operativna podrška nacionalnim sustavima azila i prihvata u 2022. obuhvaćala je niz mjera prilagođenih specifičnom kontekstu i potrebama u svakoj od zemalja, uključujući potporu za povećanje 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. Agencija je također pružila potporu državama članicama u provedbi rješenja za zaštitu osoba raseljenih iz Ukrajine.

U okviru suradnje s trećim zemljama, na temelju bilateralnih planova djelovanja i regionalnih programa koje financira EU, EUAA je u 2022. nastavio pružati potporu vanjskoj dimenziji CEAS-a. Planovi za bilateralnu suradnju provedeni su s [Albanijom](#), [Bosnom i Hercegovinom](#), [Egiptom](#), [Kosovom](#), [Crnom Gorom](#), [Sjevernom Makedonijom](#), [Srbijom](#) i [Turskom](#), dok je na regionalnoj razini Agencija uspješno provela aktivnosti u kojima su sudjelovale sve sjevernoafričke zemlje i Niger. S obzirom na novi mandat Agencije i geopolitička kretanja u području azila, Upravni odbor Agencije u ožujku 2023. donio je revidiranu [strategiju za vanjsku suradnju](#).

Uredbom o Agenciji EU-a za azil uvedene su odredbe kojima se osigurava da se Agencija u potpunosti pridržava temeljnih prava pri obavljanju svojih zadaća. Agencija je tijekom 2022. provela pripremne aktivnosti za imenovanje službenika za temeljna prava, razvoj strategije o temeljnim pravima i uspostavu mehanizma za podnošenje pritužbi, zahvaljujući kojem svaka osoba na koju izravno utječu postupanja stručnjaka unutar tima za potporu u pitanjima azila a koja smatra da su joj zbog tih postupanja prekršena temeljna prava, odnosno bilo koja treća strana koja zastupa takvu osobu, može Agenciji podnijeti pritužbu u pisanom obliku.



4. Funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila



S obzirom na naglo povećanje broja osoba kojima je potrebna zaštita u Europi i zasićenje nacionalnih sustava prihvata, zemlje područja EU+ pokrenule su tijekom 2022. zakonodavne, političke i praktične inicijative kako bi mogle upravljati promjenjivim stanjem. Istodobno su organizacije civilnog društva, UNHCR i druge međunarodne organizacije izrazili zabrinutost zbog određenih praksi u nacionalnim upravama za azil i prihvata.

4.1. Pristup postupcima



Tijekom 2022. zemlje područja EU+ primile su znatno veći broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu nego što je to bio slučaj prethodnih godina. U zemljama područja EU+ podneseno je oko 996 000 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što predstavlja povećanje za otprilike 50 % u odnosu na 2021., odnosno za dvije petine u odnosu na razinu iz 2019., prije pandemije bolesti COVID-19. Iako je ukupni broj za zemlje područja EU+ ostao znatno ispod visoke razine iz 2015., u nekoliko zemalja broj zahtjeva premašio je vrijednosti iz 2015. (*vidjeti sliku 1*).

U zemljama područja EU+ sedamdeset posto zahtjeva podneseno je u pet zemalja koje su primile najveći broj podnositelja zahtjeva, odnosno u Njemačkoj, Francuskoj, Španjolskoj, Austriji i Italiji (silaznim redoslijedom). Najviše zahtjeva podnijeli su državljani Sirije, Afganistana, Turske, Venezuele i Kolumbije. Iako su rekordne razine iz 2015. i 2016. prvenstveno bile posljedica zahtjeva za međunarodnu zaštitu osoba iz Sirije, Afganistana i Iraka, aktualno povećanje proizlazi iz mnogo većeg broja različitih državljanstava.

S obzirom na sve veći broj dolazaka i zahtjeva, zemlje područja EU+ nastavile su ulagati napore kako bi omogućile pristup zaštiti i istodobno učinkovito upravljale svojim granicama. U skladu s trendovima zabilježenima tijekom posljednjih godina nekoliko država članica duž granica EU-a uvelo je posebna pravila za upravljanje masovnim dolascima i proglašenje izvanrednog stanja u posebnim situacijama. Iako je cilj takvih mjera bio pomoći nadležnim tijelima u praćenju priljeva i upravljanju njima te u otkrivanju slučajeva krijumčarenja, UNHCR, Vijeće Europe i organizacije civilnog društva iznijeli su primjedbe o posljedicama tih mjera u praksi, upozoravajući na rizike u pogledu prava na azil i načela zabrane prisilnog udaljenja ili vraćanja.

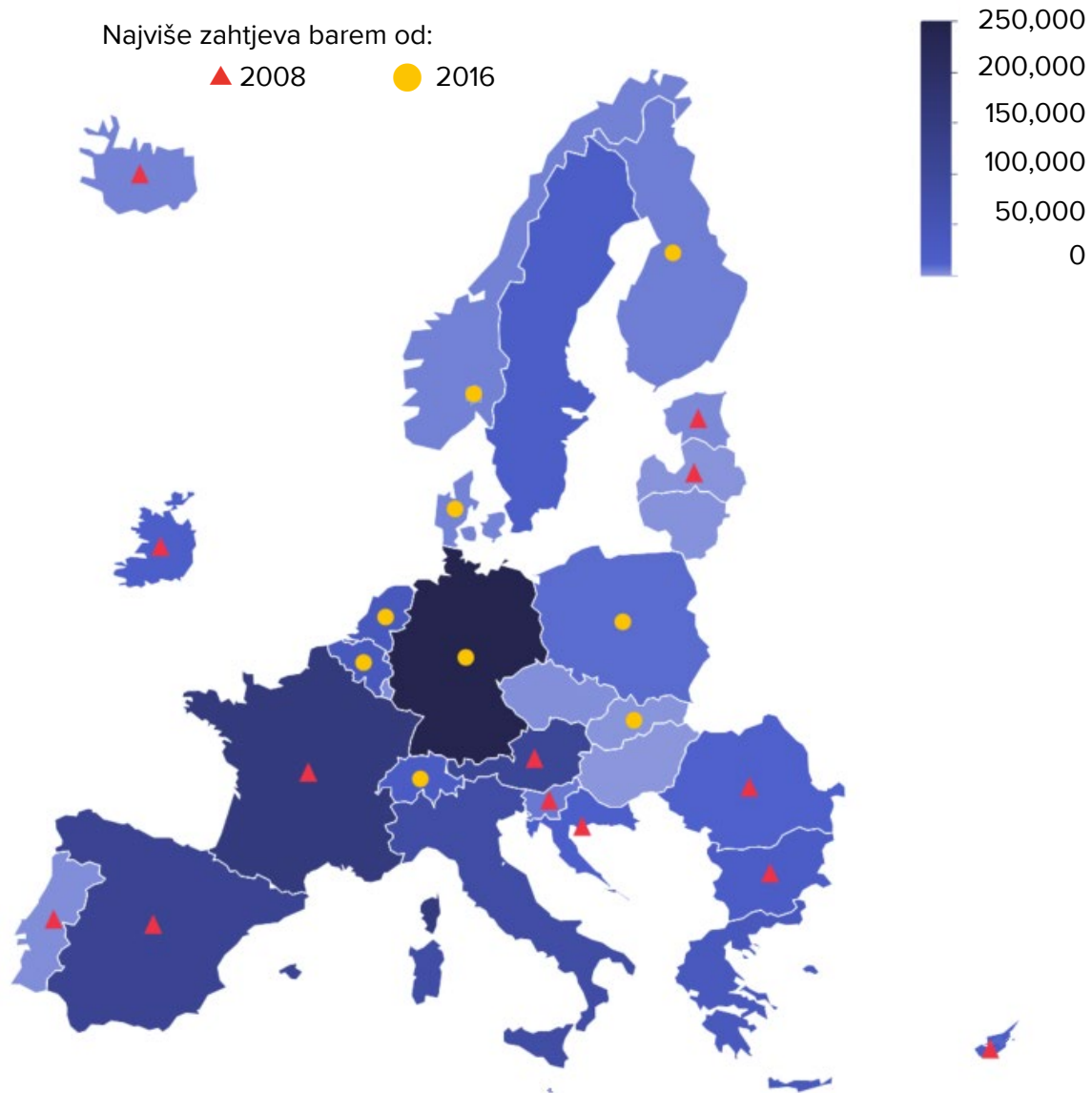
Aktivacija Direktive o privremenoj zaštiti također je potaknula promjene postupaka te je utjecala na sposobnost registriranja zahtjeva za međunarodnu zaštitu na različite načine jer su zemlje područja EU+ morale registrirati i osobe kojima je bila potrebna privremena zaštita. To je dovelo do nekoliko prilagodbi postupaka registracije i podnošenja zahtjeva, čija je svrha bila olakšati i ubrzati postupak za raseljene osobe iz Ukrajine, što je ponekad dovodilo do kašnjenja u pristupu postupku za podnositelje zahtjeva za azil.





Dosad najveći zabilježeni broj zahtjeva u 13 zemalja područja EU+

Slika 1. Zahtjevi za međunarodnu zaštitu prema zemlji područja EU+, 2022.



Napomena: Nedostaju godišnji podatci za Island. Ukupni godišnji iznos izračunan je kao zbroj zahtjeva na mjesečnoj razini.

Izvor: Eurostat [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) za Island] na dan 13. travnja 2023.



4.2. Dablinski postupak



Tijekom 2022. na razini EU-a nastavilo se s aktivnostima usmjerenima na uspostavu novog mehanizma solidarnosti kojim bi se dopunio Dablinski sustav. Jednogodišnji dobrovoljni mehanizam solidarnosti, koji je Europska komisija uspostavila na temelju dogovora 18 država članica i triju pridruženih zemalja, smatra se prilikom za stvaranje uvjeta za trajnije rješenje u okviru predložene

Uredbe o upravljanju azilom i migracijama.

U skladu s postojećim pravnim okvirom EU-a, u 2022. države članice, Europska komisija i EUAA izradili su plan djelovanja za poboljšanje provedbe transferâ u skladu s Uredbom Dublin III, a u 2023. države članice počele su primjenjivati praktična rješenja utvrđena u planu djelovanja kako bi se prevladale glavne prepreke u provedbi transferâ.

Iako su ograničenja povezana s pandemijom bolesti COVID-19 postupno ukinuta tijekom 2022., ključan za dablinske jedinice u 2022. bio je nedostatak osoblja, djelomično zbog činjenice da su dablinski službenici za predmet preraspoređeni u svrhu pružanja potpore dolasku osoba kojima je bila potrebna privremena zaštita, zbog čega je bilo teže odgovoriti na sve veće radno opterećenje.

Prema privremenim podacima koji se redovito razmjenjuju između EUAA-a i 29 zemalja područja EU+, u 2022. doneseno je 163 000 odluka koje su predstavljale odgovor na izlazne zahtjeve na temelju dablinskog postupka. To predstavlja povećanje za više od dvije petine u odnosu na 2021., što je dovelo do najvećeg godišnjeg ukupnog broja barem od 2016. Ukupno gledajući, godišnji udio odluka o zahtjevima za azil na temelju dablinskog postupka iznosio je 16 %, jednako kao i 2021. Iako su se neke odluke o zahtjevima na temelju dablinskog postupka odnosile na slučajeve spajanja obitelji, stabilan omjer odluka i zahtjeva upućuje na to da se u 2022. povećani broj tražitelja azila preselio iz prve zemlje dolaska u drugu zemlju, gdje su podnijeli novi zahtjev (dalje u tekstu: sekundarna kretanja), što je utjecalo na ukupni broj predmeta u vezi s azilom.

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 područja EU+. Kao i prethodnih godina, Italija je ukupno izdala najviše odluka o zahtjevima na temelju dablinskog postupka. Međutim, Austrija i Bugarska prvi su put postale druga, odnosno treća zemlja po broju izdanih odluka, čime su pretekle Njemačku i Grčku.

U 2022. stopa prihvaćenosti odluka koje predstavljaju odgovor na zahtjeve na temelju dablinskog postupka, kojom se mjeri udio odluka kojima se prihvaća (izričito ili implicitno) odgovornost za zahtjev u odnosu na sve izdane odluke, iznosila je 60 % (6 postotnih bodova više nego 2021.). To je predstavljalo prvo povećanje zabilježeno u razdoblju od pet godina na razini zemalja područja EU+.

Nakon što je tijekom pandemije bolesti COVID-19 u 2020. i 2021. pao na vrlo niske razine, broj transfera u skladu s Dablinskom uredbom koji su provedeni u 2022. ostao je nizak. Ukupno je u 2022. provedeno oko 15 000 transfera, što je otprilike za jednu sedminu više nego 2021., ali je za oko dvije petine manje od brojke zabilježene 2019.



Na članak 17. stavak 1. Uredbe Dublin III pozvalo se približno 4 800 puta tijekom 2022.; ta brojka predstavlja prvo povećanje u četiri godine, ali je i dalje znatno ispod pretpandemijskih razina. 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, pri čemu se moraju pridržavati osnovnih načela i jamstava utvrđenih zakonodavstvom EU-a.

Tijekom 2022. nacionalni sudovi uključili su se u procjenu zakonodavnih odredbi, kao i u praktičnu provedbu posebnih postupaka. I dalje su postojali razlozi za zabrinutost u pogledu primjene postupaka na granici i rizika od ubrzavanja na temelju načela sigurne zemlje i naknadnih zahtjeva.

Tijekom 2022. ukupno je podneseno 76 000 naknadnih zahtjeva u istoj zemlji područja EU+, što predstavlja smanjenje u odnosu na 91 000 naknadnih zahtjeva zabilježenih u 2021. Omjer naknadnih zahtjeva i ukupnog broja zahtjeva iznosio je 1 naprama 12, što predstavlja značajan pad u odnosu na 2021. (kada je iznosio 1 naprama 7).

4.4. Obrada zahtjeva za azil u okviru prvostupanjskog postupka



Povećani broj zahtjeva za međunarodnu zaštitu, zajedno s milijunima raseljenih osoba iz Ukrajine kojima je potrebna privremena zaštita, doveo je do povećanog pritiska na kapacitete za obradu u okviru prvostupanjskog postupka. Zemlje područja EU+ odgovorile su na tu potrebu donošenjem mjera za povećanje učinkovitosti cjelokupnog sustava azila i ubrzavanje postupka azila.

Pokrenuto je zapošljavanje novog osoblja i reorganizacija tijela odlučivanja te su uspostavljeni dodatni teritorijalni uredi kako bi se povećala prisutnost i olakšao pristup postupku azila i nadležnim tijelima. Neke zemlje područja EU+ donijele su politike i smjernice za određivanje prioriteta za određene profile, produljile su rokove za donošenje odluke u okviru prvostupanjskog postupka te su skratile ili izostavile određene korake u postupku kada bi ishod bio povoljan za podnositelja zahtjeva. Kako bi se poboljšali i ubrzali postupci, nekoliko je zemalja izradilo nove opće smjernice za procjenu zahtjeva i donijelo nove politike o predmetima koji se odnose na podnositelje zahtjeva određenog profila i državljanstva.

Tijekom 2022. nadležna tijela za azil u zemljama područja EU+ donijela su približno 646 000 odluka u okviru prvostupanjskog postupka, što je za jednu petinu više nego 2021. te predstavlja najveći broj zabilježen od 2017. Istodobno je 2022. podneseno mnogo više zahtjeva (povećanje od 50 %), osobito u drugoj polovici godine. Do kraja 2022. broj zahtjeva premašio je broj odluka u okviru prvostupanjskog postupka za 345 000, zbog čega je broj



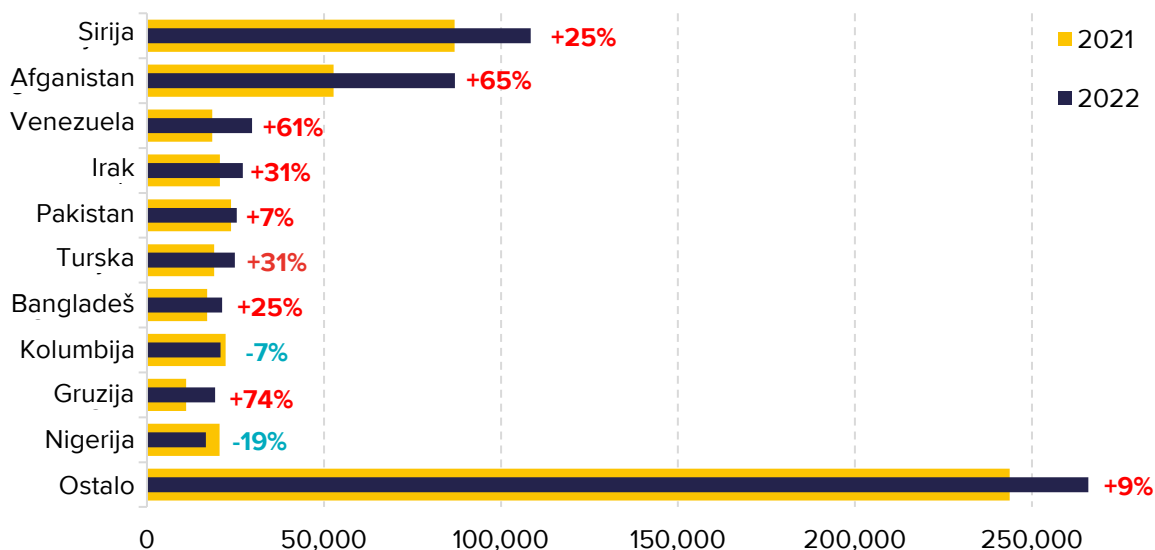
neriješenih predmeta u okviru prvostupanjskog postupka u većini zemalja područja EU+ bio viši nego godinu dana ranije.

Tijekom 2022. tri zemlje područja EU+ donijele su gotovo dvije trećine svih odluka u okviru prvostupanjskog postupka. Riječ je o Njemačkoj (31 %), Francuskoj (20 %) i Španjolskoj (13 %). Slijede ih Italija (8 %), Austrija (6 %) i Grčka (6 %). Većina odluka u okviru prvostupanjskog postupka donesenih u zemljama područja EU+ izdana je državljanima Sirije i Afganistana, koji su primili tri od deset odluka (*vidjeti sliku 2*). Državljanima Turske (25 000), Bangladeša (21 000) i Gruzije (19 000) primili su dosad najviše odluka.



Više odluka u okviru prvostupanjskog postupka donesenih 2022. gotovo svim glavnim zemljama podrijetla

Slika 2. Prvostupanjske odluke u zemljama područja EU+, prema deset zemalja podrijetla čiji su državljani primili najviše odluka, stanje u 2022. u odnosu na 2021.



Izvor: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] na dan 13. travnja 2023.

U 2022. u zemljama područja EU+ povučeno je oko 140 000 zahtjeva na svim razinama postupka, što je dvostruko više nego 2021. te predstavlja najveći broj od 2016. Općenito, omjer povučenih zahtjeva i ukupnog broja podnesenih zahtjeva povećao se s otprilike 1 naprama 10 u prethodne četiri godine na 1 naprama 7 u 2022. Barem četiri petine svih povučenih zahtjeva tijekom 2022. su implicitna povlačenja. Moguće je da podnositelj zahtjeva za azil implicitno povuče svoj zahtjev u jednoj zemlji područja EU+ kako bi ponovno podnio zahtjev u drugoj zemlji, što upućuje na sekundarna kretanja prema drugim zemljama područja EU+. U tom je pogledu zabilježen obrazac mnogih implicitnih povlačenja, a time i sekundarnih kretanja, iz zemalja duž balkanske rute i zemalja na vanjskim granicama EU-a.



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



Tijekom 2022. aktivnosti na razini drugostupanjskog postupka u nekim zemljama područja EU+ obuhvaćale su procjene ili nova tumačenja prava na pristup žalbenom postupku, primjerice u pogledu toga tko može podnijeti žalbu i uvjeta koje podnositelj zahtjeva mora ispuniti kako bi mogao pristupiti žalbenom postupku. Opseg žalbi u predmetima međunarodne zaštite bio je predmet daljnjih poboljšanja, uključujući zahtjev da se osigura *ex nunc* (ubuduće) razmatranje činjenica i pravnih pitanja te suspenzivni učinak žalbi, kako bi se nacionalne prakse i zakonodavne odredbe uskladile s relevantnim odredbama preinačene Direktive o postupcima azila.

Sudovi su intervenirali kako bi ocijenili učinkovitost pravnih lijekova, dok je trajanje žalbenih postupaka i dalje bio jedan od aspekata koji izazivaju posebnu zabrinutost, što je dovelo do predloženih, donesenih ili već provedenih zakonodavnih promjena u svrhu ubrzanja žalbenog postupka. Sudovi su također preispitali koje bi nadležno tijelo trebalo biti odgovorno za žalbu na odluku o zahtjevu za azil.

4.6. Predmeti u postupku



Krajem 2022. u zemljama područja EU+ još nije bila donesena odluka o gotovo 899 000 zahtjeva za azil, što predstavlja povećanje za gotovo jednu petinu u odnosu na prethodnu godinu. To je najveći broj slučajeva od travnja 2020., kada je obrada zahtjeva bila obustavljena ili strogo ograničena tijekom izbijanja pandemije bolesti COVID-19.

Iako je broj predmeta u tijeku ostao relativno stabilan do srpnja 2022., od tada je stalno rastao, u skladu sa sve većim brojem zahtjeva za azil, dok su u posljednja dva tromjesečja 2022. odluke u okviru prvostupanjskog postupka počele znatno više zaostajati za brojem zahtjeva nego što je to bio slučaj u prva dva tromjesečja 2022. Stoga je ukupni broj predmeta u postupku i dalje bio veći od razine zabilježene prije krize krajem 2014., čime je dodatno povećan pritisak na nacionalne sustave prihvata.

Kombinacija podataka Eurostata i EUAA-ova sustava ranog upozoravanja i pripravnosti (EPS) omogućuje razlučivanje predmeta koji su u tijeku u prvostupanjskom postupku od predmeta koji su u tijeku u okviru drugostupanjskog postupka ili postupka višeg stupnja. Rezultati upućuju na to da se ukupni broj predmeta u tijeku u okviru prvostupanjskog postupka povećao, dok se onaj u okviru postupaka višeg stupnja nastavio smanjivati.

4.7. Prihvat podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu



Moglo bi se reći da su tijekom 2022. sustavi prihvata u zemljama područja EU+ dosegli svoje granice jer se od njih tražilo da odgovore na potrebe ne samo sve većeg broja podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, već i milijuna ljudi kojima je potrebna privremena zaštita, a time i utočište.



Glavni izazov i dalje je nedostatak mjesta, iako su države članice nastavile znatno ulagati u povećanje kapaciteta za prihvata. Neke su zemlje nadmašile sve prethodne rekorde u pogledu kapaciteta, ali to još uvijek nije bilo dovoljno da bi se svim podnositeljima zahtjeva ponudio odgovarajući smještaj. Višestruki izazovi ponekad su bili dodatno pogoršani neodgovarajućim metodama financiranja i problemima u suradnji s lokalnim zajednicama. Samo nekoliko zemalja područja EU+ (npr. zemlje tranzita iz kojih su se podnositelji zahtjeva često selili u drugu zemlju područja EU+) nije prijavilo probleme s kapacitetima.

Države članice pokušale su na različite načine odgovoriti na povećane potrebe. Neke od njih obratile su se novim dionicima kako bi ojačale sustav prihvata, na primjer većom uključenosti organizacija civilnog društva, lokalnih subjekata, subjekata za upravljanje katastrofama ili privatnih subjekata. U okviru svojih operativnih planova EUAA je pomogao deset zemalja pri unapređenju njihovih sustava prihvata.

Uvjeti prihvata pogoršali su se u prenapučenim centrima i doveli su do nezadovoljavajućih uvjeta u nekim zemljama područja EU+, na što su organizacije civilnog društva neumorno upozoravale. Sudovi su se uključili kako bi ponovno istaknuli obveze država članica u pogledu učinkovitog osiguravanja uvjeta prihvata. Budući da je naglasak i dalje bio na neposrednim potrebama, kao što su iznalaženje dovoljno mjesta za prihvata i osiguravanje odgovarajućih životnih uvjeta, čini se da je provedeno manje inicijativa kojima bi se podnositeljima zahtjeva olakšalo zapošljavanje, snalaženje u novoj društvenoj cjelini ili pristup obrazovanju i zdravstvenoj skrbi.

4.8. Aspekti zadržavanja koji uključuju podnositelje zahtjeva i bivše podnositelje zahtjeva



U 2022. međunarodne, europske i nacionalne nadzorne i pravosudne organizacije, kao što su Odbor UN-a protiv mučenja, Odbor Vijeća Europe za sprečavanje mučenja, pučki pravobranitelji, Europski sud za ljudska prava i nacionalni sudovi te UNHCR i organizacije civilnog društva, nastavile su pomno pratiti nedostatke u praksama i uvjetima u pogledu zadržavanja, posebice za ranjive podnositelje zahtjeva. Sudske odluke u nekim su slučajevima potaknule postupke za usklađivanje nacionalnih politika i praksi s relevantnim europskim zakonodavstvom.

Nastavilo se s prilagodbom kapaciteta za zadržavanje u zemljama područja EU+ na temelju operativnih potreba, uglavnom s ciljem otvaranja ili planiranja izgradnje novih objekata za zadržavanje. Zadržavanje je jedan od glavnih razloga za zabrinutost organizacija civilnog društva. U nizu zemalja izražena je zabrinutost zbog prakse zadržavanja podnositelja zahtjeva na granici, zbog *de facto* zadržavanja općenito dok su novopristigli državljani trećih zemalja čekali na podnošenje zahtjeva, te nadalje zbog uvjeta zadržavanja i otežanog pristupa pravima, kao što su pristup informacijama i pravnoj pomoći.

4.9. Pristup informacijama



Tijekom 2022. zemlje područja EU+ nastavile su poboljšavati pružanje informacija podnositeljima zahtjeva za azil putem digitalnih inovacija i unapređenja, kao što su nove platforme i mrežna mjesta. Uz nacionalna nadležna tijela, organizacije civilnog društva i dalje su imale važnu ulogu u olakšavanju pristupa



informacijama. Kako nacionalna nadležna tijela tako i organizacije civilnog društva više su se trudili osigurati podnositeljima zahtjeva i korisnicima međunarodne zaštite pristup informacijama na jeziku koji razumiju. Stoga je sadržaj istih preveden na nekoliko jezika, pri čemu je poseban naglasak bio na dostupnosti informacija na ukrajinskom i ruskom jeziku.

Određene skupine podnositelja zahtjeva mogu zahtijevati informacije prilagođene svojoj situaciji i okolnostima. Masovnim dolaskom raseljenih osoba iz Ukrajine stvoreno je novo informacijsko okruženje; zemlje područja EU+ izdvojile su znatne resurse za razvoj informacijskih platformi i materijala koji su se redovito ažurirali kako bi se pružile najnovije i točne informacije u okruženju koje se brzo mijenjalo. Nacionalna nadležna tijela u tom su postupku primila potporu, na primjer, u obliku inicijativa EUAA-a ([Who is Who in Temporary Protection](#)) i UNHCR-a (Stranice za pomoć). Također su izrađene nove informacije za ruske državljane koji traže zaštitu.

4.10. Pravna pomoć i zastupanje



Tijekom 2022. neke zemlje područja EU+ nastavile su ulagati napore u poboljšanje pristupa pravnoj pomoći i kvalitete pravne pomoći u svim fazama postupka azila. Pokrenule su nove inicijative i projekte, kao što su angažiranje specijaliziranih odvjetnika koji se bave pitanjima azila i pružanje dodatne potpore podnositeljima zahtjeva s posebnim potrebama. Pravnim stručnjacima pružena je mogućnost profesionalnog razvoja i uporabe novih alata, s ciljem poboljšanja kvalitete usluga. Značajni napori također su uloženi u pružanje usluga pravne pomoći tijekom čitavog postupka azila putem digitalizacije i međupovezanosti portala tijela odlučivanja i sudskih platformi.

Međutim, kako je istaknuto u izvješćima iz prethodnih godina, provedba relevantnih odredbi preinačene Direktive o postupcima azila i dalje je predstavljala razlog za zabrinutost na granicama, u objektima za zadržavanje i u žalbenom postupku a zbog nedostatnih informacija i pristupa pravnoj pomoći i zastupanju. U nekim su slučajevima kratki rokovi u postupku na granici, u posebnim postupcima ili dablinskom postupku doveli do ograničene pravne pomoći, pravne pomoći slabe kvalitete ili nepostojeće pravne pomoći.

Kao odgovor na rusku invaziju nacionalna nadležna tijela, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva mobilizirale su resurse za pružanje neposredne potpore raseljenim osobama iz Ukrajine, uključujući pravne informacije i pomoć uz aktivno sudjelovanje nacionalnih odvjetničkih komora.

4.11. Usluge usmenog prevođenja



Tijekom 2022. zemlje područja EU+ pokrenule su nekoliko inicijativa za poboljšanje usluga usmenog prevođenja u postupku azila, osobito u kontekstu pružanja odgovarajućih usluga osobama koje su bile žrtve trgovine ljudima, pružanja pomoći osobama s posebnim potrebama i pružanja zdravstvenih usluga. Također su nastavile ulagati napore u unapređenje kvalitete usluga usmenog prevođenja putem osposobljavanja, usmjeravanja, alatâ za osiguranje kvalitete i pomoćnih materijala za usmene prevoditelje. Zabilježen je rastući trend uključivanja korisnika zaštite kao usmenih prevoditelja u kontekstu azila. Budući da imaju izravno iskustvo s



postupkom, takvi su usmeni prevoditelji mogli pružiti odgovarajuću potporu novim podnositeljima zahtjeva.

Kako bi se riješio problem priljeva raseljenih osoba iz Ukrajine, nekoliko zemalja područja EU+ povećalo je broj usmenih prevoditelja koji govore ukrajinski i ruski jezik te je izradilo više informativnih materijala na tim jezicima. Ti su naponi izazvali određene kritike organizacija civilnog društva zbog različitog tretmana osoba koje bježe iz Ukrajine, a koje su primile brzu potporu u području usmenog prevođenja, i podnositelja zahtjeva za azil iz drugih zemalja. Organizacije civilnog društva također su izrazile zabrinutost u pogledu jezičnih i kulturnih prepreka na granicama zbog nedostatka usluga usmenog prevođenja i loših prijevoda informacija, što je migrantima onemogućilo da u potpunosti razumiju svoja prava i obveze.

4.12. Informacije o zemlji podrijetla



Ključne aktivnosti u području izrade informacija o zemlji podrijetla tijekom 2022. bile su usmjerene na poboljšanje metodologija, ulaganje u nove tehnologije i istraživače, poboljšanje suradnje s drugim istraživačima sa sjedištem u Europi (na primjer u nacionalnim jedinicama za informacije o zemlji podrijetla i u organizacijama civilnog društva koje rade u zemlji podrijetla) te brzu izradu informacija za rješavanje novih kriznih situacija. Izrada informacija o zemlji podrijetla i dalje je bila usmjerena na najčešće zemlje podrijetla tražitelja azila u Europi, odnosno Afganistan, Kolumbiju, Siriju, Tursku i Venezuelu. Naravno, izrada informacija o zemlji podrijetla u 2022. također je bila usmjerena na stanje u Ukrajini i Rusiji.

Kako su istaknule organizacije civilnog društva, izazov koji i dalje postoji odnosi se na nedovoljnu dostupnost i pristupačnost baza podataka s informacijama o zemlji podrijetla te na nedostatak višejezičnih informacija jer su materijali koji sadrže informacije o zemlji podrijetla uglavnom dostupni na engleskom jeziku. Osim toga, čini se da postoji neuravnoteženost između zemalja za koje je dostupan velik broj izvješća s informacijama o zemlji podrijetla i zemalja za koje ne postoje nikakve ili ograničene informacije, te da nedostaju podaci o interseksualnim podnositeljima zahtjeva i situaciji u njihovim zemljama podrijetla.

4.13. Apatridnost u kontekstu azila



U kontekstu azila apatridnost može utjecati na postupak utvrđivanja statusa zahtjeva za međunarodnu zaštitu, kao i na proceduralne zaštitne mjere koje se primjenjuju na podnositelja zahtjeva. U 2022. zemlje područja EU+ uvele su zakonodavne i političke promjene kako bi riješile pitanje apatridnosti, uključujući uspostavu posebnih postupaka za utvrđivanje apatridnosti, olakšavanje pristupa naturalizaciji i ažuriranje smjernica o obradi zahtjeva osoba bez državljanstva.

Međutim, čini se da su i dalje prisutni određeni izazovi, uključujući nepostojanje postupka utvrđivanja apatridnosti u nekim zemljama područja EU+ te nedovoljnu razinu osviještenosti i stručnosti po pitanju apatridnosti u kontekstu azila. To može uzrokovati nesigurnost podnositelje zahtjeva u vezi s postupkom i njihovim pravima i obvezama te dovesti do neispravne identifikacije i registracije.



4.14. Sadržaj zaštite



Sadržaj zaštite odnosi se na prava koja osobe koje su primile neku vrstu zaštite mogu uživati u zemlji azila, kao i s time povezane obveze. Zaštita se odobrava kada podnositelj zahtjeva primi pozitivnu odluku o statusu izbjeglice ili statusu osobe kojoj je odobrena supsidijarna zaštita (koji se također nazivaju statusima usklađenima na razini EU-a). Stopa priznavanja odnosi se na broj pozitivnih ishoda, iskazan kao postotak ukupnog broja odluka o zahtjevima za međunarodnu zaštitu. Iako nacionalni oblici zaštite dodjeljuju državljanima trećih zemalja određeni status zaštite, ti statusi – s obzirom na to da nisu usklađeni u svim zemljama područja EU+ – ne uključuju se u izračun stope priznavanja.

Tijekom 2022. ukupna stopa priznavanja u zemljama područja EU+ za prvostupanjske odluke o zahtjevima za azil iznosila je 39 %. To znači da je od 646 000 donesenih odluka njih 252 000 bilo pozitivno, čime je podnositeljima zahtjeva odobren status izbjeglice ili supsidijarna zaštita. Stopa priznavanja povećala se za 5 postotnih bodova u odnosu na 2021. i bila je najviša od 2017. Većinom pozitivnih prvostupanjskih odluka dodijeljen je status izbjeglice (149 000, odnosno 59 % svih pozitivnih odluka), dok je u slučaju preostalih 103 000 predmeta (41 %) dodijeljena supsidijarna zaštita.

Ako bi se uz statute uređene na razini EU-a u izračun uključio i boravak odobren iz humanitarnih razloga, ukupna stopa priznavanja za prvostupanjske odluke u području EU+ tijekom 2022. iznosila bi 50 %.

Od dvadeset državljanstava čiji su pripadnici primili najviše prvostupanjskih odluka u 2022. Sirijci su imali najvišu stopu priznavanja (93 %), nakon čega slijede Ukrajinci (86 %) i Eritrejci (84 %). Ostale skupine s relativno visokim stopama priznavanja uključivale su državljane Malija (65 %), Somalije (57 %) i Afganistana (51 %) (*vidjeti sliku 3*).

Opseg i kvaliteta prava i usluga koje primaju korisnici zaštite utječu na vjerojatnost njihove uspješne integracije u društvo zemlje domaćina. Integracijske politike u 2022. prvenstveno su bile usmjerene na osobe iz Ukrajine kojima je bila potrebna privremena zaštita te su uključivale olakšavanje njihove društvene orijentacije, pristup obrazovanju, zapošljavanju i zdravstvenoj skrbi te pružanje socijalnih naknada.

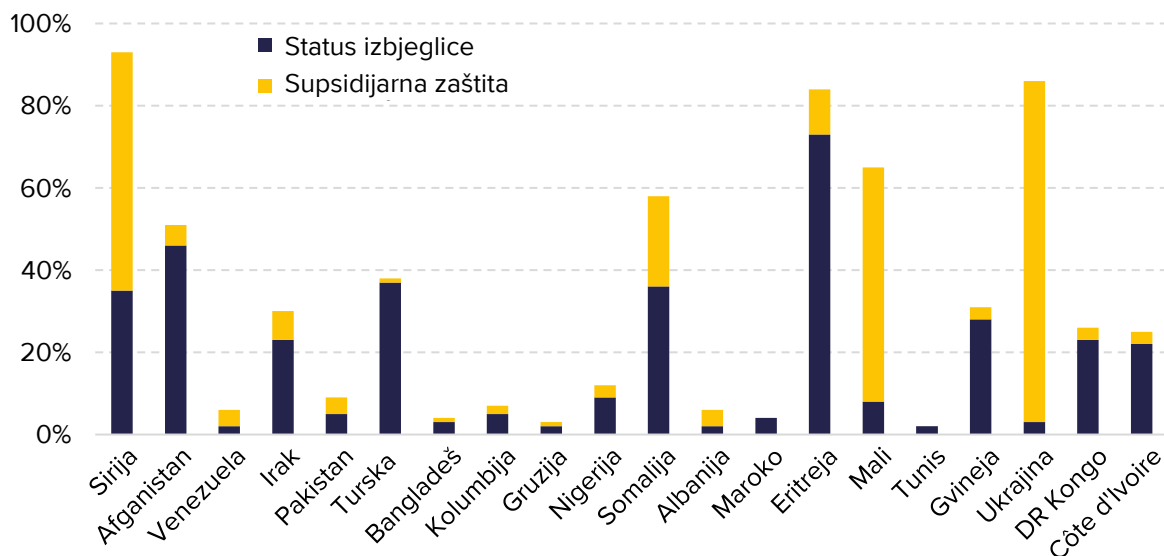
Prethodno zabilježen trend uključivanja niza dionika i poboljšanja suradnje u svrhu integracije korisnikâ međunarodne zaštite nastavio se i 2022., a hitna i opsežna potreba za pružanjem potpore integraciji osoba kojima je potrebna privremena zaštita dodatno je potaknula taj proces. Stoga su zemlje područja EU+ uvele nove, inovativne načine suradnje u području integracije osoba kojima je potrebna zaštita.

Kako bi doprinijeli oblikovanju politika na temelju dokaza, razni dionici, uključujući nacionalna tijela, akademsku zajednicu, skupine za strateško promišljanje i organizacije civilnog društva, tijekom 2022. nastavili su provoditi ocjenjivanje sastavnica programâ integracije. Iskustva stečena pri integraciji korisnikâ privremene zaštite mogu pružiti dodatni uvid u učinak različitih pristupa integraciji u budućnosti. Istodobno su neke zemlje područja EU+ nastavile provoditi inicijative za pružanje prava boravka bivšim podnositeljima zahtjeva koji nisu mogli biti vraćeni i koji su dosegli određenu razinu integracije.



Najviše stope priznavanja u 2022. zabilježene su za Sirijce, Ukrajince i Eritrejce

Slika 3. Stope prvostupanjskog priznavanja za 20 državljanstava čiji su pripadnici primili najviše odluka izdanih u zemljama područja EU+, prema državljanstvu i dodijeljenom statusu, 2022.



Napomena: Državljanima navedenih 20 zemalja primili su najveći broj prvostupanjskih odluka izdanih tijekom 2022. u zemljama područja EU+. Zemlje su poredane (s lijeva na desno) s obzirom na broj primljenih odluka.

Izvor: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] na dan 13. travnja 2023.

Povećanje broja zahtjeva za azil zabilježeno 2022. često je uzrokovalo kašnjenja u izdavanju boravišnih i putnih isprava koje korisnicima međunarodne zaštite omogućuju pristup drugim uslugama i pravima. Kao i prethodnih godina, sudovi su zadržali važnu ulogu u tumačenju osnova i postupaka za preispitivanje ili povlačenje međunarodne zaštite, dok su pravosudna tijela također pomno proučavala nacionalne politike i prakse u području spajanja obitelji.

4.15. Preseljenje i humanitarni prihvata



Aktivnosti preseljenja ponovno su postupno pokrenute tijekom 2022., nakon dvije godine ograničenja zbog pandemije bolesti COVID-19 tijekom kojih je drastično smanjen priljev izbjeglica u okviru tih programa. U tom su kontekstu zemlje područja EU+ nastavile ulagati napore kako bi ispunile svoje obveze. To je zahtijevalo prilagodbu prioriteta i programâ novim izazovima tijekom godine, kao što su nastavak krize u Afganistanu i masovni dolazak raseljenih osoba iz Ukrajine. Snažan pritisak na nacionalne sustave prihvata uzrokovao je kašnjenja u provedbi obveza preseljenja u mnogim zemljama područja EU+.





Općenito je novim sporazumima ojačana uloga organizacija civilnog društva, privatnih poduzeća i drugih skupina u društvenim zajednicama, obzirom na njihovu važnu ulogu u prihvatu te u postupku odabira i upućivanja preseljenih izbjeglica. Kako bi se izmjerio učinak programâ preseljenja, zemlje područja EU+ i organizacije civilnog društva provele su evaluacije kako bi utvrdile stečena iskustva i dobre prakse.

U području humanitarnog prihvata napori su uglavnom bili usmjereni na dolazak onih afganistanskih državljana kojima je prijetio poseban rizik. U tom su smislu provedene i relevantne inicijative u suradnji s organizacijama civilnog društva.





5. Djeca i osobe s posebnim potrebama u postupku azila



Budući da su osobe kojima je 2022. bila potrebna privremena zaštita uglavnom bile žene i djeca, zemlje područja EU+ morale su prilagoditi usluge potpore, koje su ranije općenito bile usmjerene na muškarce kao glavninu podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu. Budući da su žene i djeca koji su bježali iz Ukrajine bili izloženi povećanom riziku od trgovine ljudima, brojne zemlje područja EU+ provele su kampanje za podizanje razine osviještenosti i sprečavanje trgovine ljudima. Osim toga, uložile su dodatne napore u bolju identifikaciju žrtava te pružanje brze i odgovarajuće potpore.

Unatoč nastojanjima zemalja područja EU+ da poboljšaju ranu identifikaciju, upućivanje i daljnje postupanje, identifikacija osoba s posebnim potrebama i osiguranje pravodobnog smještaja i potpore najranjivijim skupinama postali su još veći izazov s obzirom na zasićenost sustava prihvaćanja. Osim toga, nekoliko država članica i organizacija civilnog društva napomenulo je da su podnositelji zahtjeva za međunarodnu zaštitu često stizali u EU u lošijem zdravstvenom stanju nego prethodnih godina.

Sudovi su se često uključivali u postupak kako bi odlučili o nizu pitanja povezanih s podnositeljima zahtjeva s invaliditetom i posebnim zdravstvenim potrebama, o pitanjima povezanim s učinkovitom zaštitom žena i djevojčica te o slučajevima koji uključuju zahtjeve povezane sa seksualnom orijentacijom i rodnim identitetom.

U 2022. maloljetnici bez pratnje podnijeli su 42 000 zahtjeva za azil u zemljama područja EU+, što je najviše od 2016. Taj broj predstavlja povećanje od tri petine u odnosu na prethodnu godinu, čime je blago premašen rast ukupnog broja zahtjeva (+ 53 %). Dva državljanstva zajedno su činila dvije trećine zahtjeva maloljetnika bez pratnje: Afganistanci (20 000 – gotovo polovica zahtjeva) i Sirijci (10 000).

Više od polovice svih zahtjeva za međunarodnu zaštitu maloljetnika bez pratnje podneseno je u Austriji (13 000, odnosno 31 %), Njemačkoj (7 300, odnosno 17 %) i Nizozemskoj (4 200, odnosno 10 %). U Austriji i Nizozemskoj, kao i u Bugarskoj (3 400), Francuskoj (1 000) i Cipru (900), brojke za 2022. bile su najviše ikad zabilježene (*vidjeti sliku 4*).

Gotovo svim sirijskim maloljetnicima bez pratnje (96 %) odobren je status izbjeglice ili supsidijarna zaštita, dok je mali dio pozitivnih odluka izdan u korist maloljetnika iz Bangladeša (6 %).

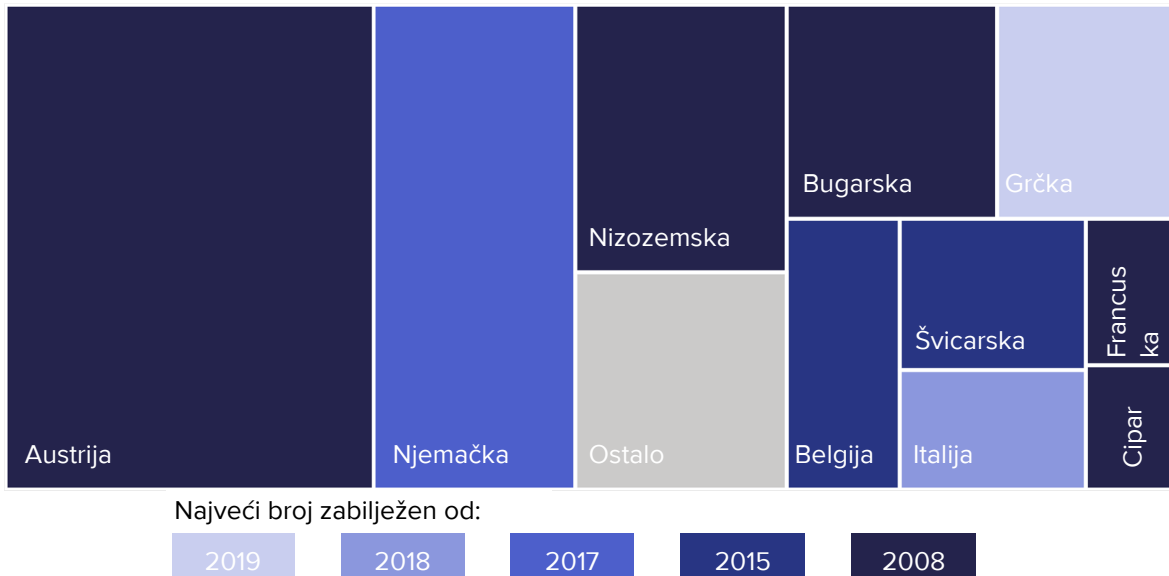
Maloljetnici bez pratnje povukli su otprilike 18 000 zahtjeva u dvadeset zemalja područja EU+ koje su dostavile podatke. Slično kao što je to bio slučaj s odraslim podnositeljima zahtjeva, povučenih zahtjeva od strane maloljetnika bilo je otprilike dvostruko više nego 2021. Rast broja povučenih zahtjeva nadmašio je rast broja zahtjeva koje su podnijeli maloljetnici bez pratnje. Osobe koje su povukle zahtjeve većinom su bili muškarci u dobi od 14 do 17 godina (95 %). Gotovo sva povlačenja bila su implicitna, što znači da maloljetnici bez pratnje nisu obavijestili nadležno tijelo o svojoj namjeri da povuku zahtjev. Moguće je da takva povlačenja upućuju na sekundarna kretanja prema drugim zemljama područja EU+.





Rekordno visok broj maloljetnika bez pratnje koji su podnijeli zahtjev u Austriji, Bugarskoj, Cipru, Francuskoj i Nizozemskoj

Slika 4. Deset zemalja područja EU+ koje su primile najveći broj zahtjeva maloljetnika bez pratnje, 2022.



Napomena: Nedostaju podatci za Island.

Izvor: Eurostat [[migr_asyunaa](#)] na dan 13. travnja 2023.

Povećan broj djece bez pratnje u usporedbi s 2021. stvorio je dodatan pritisak na postupke kao što su imenovanje skrbnika i procjena dobi samoproглаšenih maloljetnika. Povećanje je također utjecalo na rokove za obradu zahtjeva te osiguravanje odgovarajućih materijalnih uvjeta prijama i potpore maloljetnicima bez pratnje.



Zaključne napomene

U 2022. zemlje područja EU+ primile su rekordni broj osoba kojima je potrebna zaštita, o čemu svjedoči naglo povećanje broja podnositelja zahtjeva za azil te više od četiri milijuna raseljenih osoba iz Ukrajine koje su tražile privremenu zaštitu. Iako je kombinirana brojka od pet milijuna ljudi koji su pristigli u EU uzrokovala znatan pritisak na nacionalne uprave, na europskoj i nacionalnoj razini uspostavljena su rješenja kako bi se odgovorilo na potrebe osoba koje traže zaštitu.

Europski odgovor na potrebe milijuna raseljenih osoba iz Ukrajine bio je konstruktivan i usmjeren na zaštitu te može poslužiti kao politički i operativni predložak za budućnost. Taj je uspjeh rezultat niza čimbenika, uključujući postojeće zakonodavstvo koje je posebno prilagođeno toj potrebi, kao i političku volju da se to zakonodavstvo aktivira te da se brzo uspostave odgovarajuće strukture potpore. Važno je napomenuti da je suradnja među brojnim i raznolikim dionicima na temelju solidarnosti po više aspekata imala važnu ulogu u osmišljavanju i provedbi rješenja: solidarnost prema osobama kojima je potrebna zaštita, solidarnost diljem zemalja područja EU-a te solidarnost među različitim akterima koji su uspjeli mobilizirati resurse i raditi na ostvarenju istog cilja. Institucije i agencije EU-a, nacionalna i lokalna tijela, međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva te građani pojedinci i zajednice okupili su se i uzajamno obogaćivali svoje stručno znanje u pružanju učinkovitih rješenja.

Kako bi se unaprijedila optimizacija sustavâ azila EU-a u 2022., francusko i češko predsjedništvo Vijeća EU-a zalagalo se za postupan pristup, te je omogućilo napredak u pregovorima o Paktu o migracijama i azilu i dodatno poticalo praktičnu suradnju među državama članicama. To je dovelo do usvajanja pregovaračkih mandata za uredbe o dubinskoj provjeri i Eurodacu, političkog dogovora suzakonodavaca o zajedničkom planu za pregovore o paketu reformi te do dogovora o mehanizmu dobrovoljne solidarnosti. Ta izraženija predanost, utemeljena kako na solidarnosti tako i na odgovornosti, može pozitivno utjecati i oblikovati politike te, u konačnici, omogućiti usvajanje pakta u narednim godinama.

S obzirom na takav napredak u reformi zajedničkog europskog sustava azila, EU i države članice nastoje postići integritet kako u postupku azila tako i u području upravljanja granicama. Tijekom proteklih godina naglasak je stavljen na učinkoviti pristup, koji je predstavljen kao temeljni element metode za poboljšanje pakta. Utvrđeni cilj revizije Šengenskog sustava jest povećanje otpornosti na ozbiljne prijetnje, kao što je instrumentalizacija migranata, putem integriranog upravljanja granicama. Istodobno, učinkovito upravljanje podrazumijeva potpuno poštovanje temeljnih prava osoba kojima je potrebna zaštita i obradu zahtjeva na pravedan i dostojanstven način.

Stoga je u okviru modernizacije postupka upravljanja granicama ključno osigurati neometan pristup zaštiti za osobe kojima je ona potrebna. Iako su poduzeti važni koraci u tom smjeru, kao što su rasprava i potrebne smjernice o uspostavi neovisnih nacionalnih mehanizama za praćenje poštovanja ljudskih prava na vanjskim granicama, alarmantna izvješća međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva izazivaju zabrinutost zbog praksi koje otežavaju učinkovit pristup zaštiti.





Kako bi se osiguralo pravilno tumačenje CEAS-a, Sud Europske unije i pravosudne institucije na nacionalnoj razini tijekom 2022. nastavili su nadzirati nacionalno zakonodavstvo, politike i prakse u nizu područja povezanih s CEAS-om. Poseban naglasak stavljen je na primjenu načela zabrane prisilnog udaljavanja ili protjerivanja te na učinkovit pristup državnom području i postupku azila. Kako bi se očuvao integritet CEAS-a, od ključne je važnosti da nacionalna tijela provode odluke koje su sudovi donijeli u tu svrhu.

U kontekstu azila koji se brzo mijenja i zahtijeva suradnju niza dionika na osmišljavanju i provedbi rješenja za zaštitu, EUAA je izrastao u ključnu sastavnicu europske arhitekture azila. Agencija će na temelju ojačanog mandata nastaviti podupirati provedbu CEAS-a u čitavoj Europi. U kombinaciji s tehničkom i operativnom potporom te potporom u osposobljavanju koje Agencija već pruža, uvođenjem novog položaja neovisnog službenika EUAA za temeljna prava dodatno će potaknuti napore da se prava podnositeljâ zahtjeva za azil sustavno štite. Putem svojeg mehanizma praćenja Agencija će tijekom narednih godina još uže surađivati s državama članicama kako bi pratila operativnu i tehničku primjenu pravnih obveza EU-a te pomogla državama članicama detektirati moguća ograničenja u njihovim sustavima azila i prihvata, čime će se u konačnici pridonijeti usklađenijem sustavu azila EU-a.



Izvešće o azilu 2023.: Informativni sažetak

Kao glavni izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Europi, *Izvešće o azilu 2023.* pruža sveobuhvatan pregled ključnih kretanja u području azila tijekom 2022. 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. U njemu su predstavljeni trendovi u području azila, ključni pokazatelji za referentnu godinu 2022., pregled Dablinskog sustava kojim se određuje država članica odgovorna za predmet kao 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 2023. 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 2022. i služi kao referenca za najnovija kretanja u međunarodnoj zaštiti u Europi.