

Izveštaj o azilu 2024.

Rezime



Izveštaj o azilu 2024.

Godišnji izveštaj o stanju azila u Evropskoj
uniji

REZIME

Jun 2024.



© Agencija Evropske unije za azil (EUAA, European Union Agency for Asylum), 2024.

Ni Agencija Evropske unije za azil (EUAA) niti bilo koje lice koje deluje u ime EUAA nije odgovorno za korišćenje informacija sadržanih u ovoj publikaciji.

Naslovna fotografija: iStock/[Halfpoint](#)

Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2024.

PDF BZ-AH-24-001-SR-N ISBN 978-92-9403-973-6 ISSN 2600-3147 doi: 10.2847/27435

Reprodukcija je dozvoljena pod uslovom da se navede izvor. Za bilo kakvu upotrebu ili reprodukciju fotografija ili drugog materijala koji nije pod autorskim pravima EUAA, dozvola se mora tražiti direktno od vlasnika autorskih prava.

Predgovor

Po prvi put od uvođenja Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS), Evropa se suočila sa izazovom da pomogne tako velikom broju ljudi koji traže zaštitu. U 2023. godini prijave za azil su narasle do nivoa koji podsećaju na nivoe iz 2015. i 2016. tokom izbegličke krize. Zapravo, zemlje su obezbedile zaštitu za daleko veći broj ljudi, pošto je više od 4,3 miliona korisnika privremene zaštite zabeleženo od početka ruske invazije, pored više od 1,1 miliona tražilaca azila u 2023.

Imajući to u vidu, usvajanje novog Pakta o migracijama i azilu predstavlja važan trenutak za EU u unapređivanju jedinstvenog multinacionalnog sistema azila. Ovaj uspeh pogurali su politička volja, fleksibilnost i izuzetni napori u tehničkom pogledu kako bi se ispeglali specifični detalji tog sofisticiranog okvira. Pakt će odigrati ključnu ulogu u usklađivanju praksi i omogućiti EU+ zemljama da odgovore na veliki broj tražilaca azila.



Ali da budemo jasni, države članice će morati da demonstriraju upornost u godinama koje dolaze. I dalje ostaje da se reše postojeća kašnjenja, da se efikasno obradi povećani broj dolaznih zahteva i da se obezbedi smeštaj za podnosiocima zahteva radi njihove zaštite. U isto vreme, nadležni organi će morati da reorganizuju svoje sisteme azila i prihvata kako bi se uskladili sa zajedničkim procedurama koje su definisane u paktu. Jasno je da ovo iziskuje dodatne resurse i detaljne planove implementacije na nacionalnom nivou.

Agencija Evropske unije za azil (EUAA), koja već radi u produženom mandatu za 2 godine, nastavila je da bude ključni faktor u oblasti međunarodne zaštite u Evropi pružanjem nezapamćene podrške u operativnom, tehničkom i edukativnom smislu u 2023. Kako ulazimo u period važnih pomaka u evropskom sistemu azila, dobro opremljena EUAA će nastaviti da pomaže u usklađivanju praksi u državama članicama, stručnom osposobljavanju i unapređivanju evropskih kapaciteta za pružanje zaštite.

Nina Gregori
Izvršni direktor
Agencija Evropske unije za azil



Sadržaj

Sadržaj.....	5
Uvod.....	6
1. Globalna dešavanja u oblasti azila u 2023.	7
2. Glavni događaji u oblasti azila u Evropskoj uniji u 2023. godini.....	7
3. Funkcionisanje Zajedničkog evropskog sistema azila	10
Okvir 1. Privremena zaštita raseljenih lica iz Ukrajine	10
3.1. Pristup postupcima.....	11
3.2. Dablinska procedura.....	13
3.3. Posebne procedure za procenu potreba za zaštitom	14
3.4. Obrada zahteva za azil u prvom stepenu	15
3.5. Obrada zahteva za azil u drugoj ili višoj instanci	16
3.6. Prihvatanje podnosioca zahteva za međunarodnu zaštitu.....	17
3.7. Aspekti pritvora koji uključuju podnosioca zahteva i bivše podnosioca zahteva....	18
3.8. Pristup informacijama	18
3.9. Pravna pomoć i zastupanje.....	19
3.10. Usluge prevođenja	19
3.11. Informacije o državi porekla	19
3.12. Apatridija u kontekstu azila	20
3.13. Sadržaj zaštite	21
3.14. Preseljenje i humanitarni prijem.....	22
4. Deca i osobe sa posebnim potrebama u postupku azila	23
5. Podrška EUAA u 2023.	26
Završne napomene.....	28



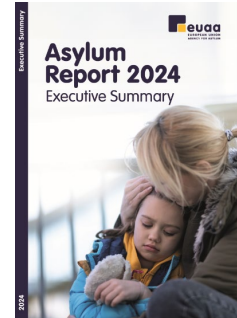
Uvod

Rezime [Izveštaja o azilu 2024: Godišnji izveštaj o stanju azila u Evropskoj uniji](#) predstavlja rezime ključnih dešavanja u oblasti međunarodne zaštite, a koja su detaljno predstavljena u glavnom izveštaju.

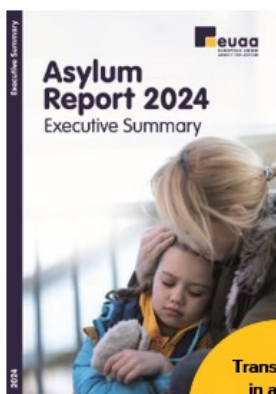
Rezime je dostupan na [30 jezika](#), uključujući sve jezike EU, albanski, arapski, makedonski, ruski, srpski, turski i ukrajinski.

Informacije koje su predstavljene u glavnom izveštaju mogu da se filtriraju pomoću različitih, korisniku prilagođenih resursa:

- [Nacionalna baza podataka događaja u oblasti azila](#) predstavlja događaje koji se odnose na zakone, institucije i pravila, a koji su opisani u izveštaju. Novosti mogu da se pretražuju po zemlji, temi, godini i vrsti događaja. Informacije su takođe sažete i prikazane u tabeli po zemlji i tematskoj oblasti u PDF-u.
- Izveštaj sadrži odabir pravnih događaja na osnovu [EUAA baze podataka sudske prakse](#). Hiperveze u samom tekstu vode čitaoc do konkretnog predmeta u bazi podataka.
- Izvori korišćeni u izradi izveštaja o azilu navedeni su u spisku referenci na kraju izveštaja. Oni su takođe dostupni u zasebnoj, detaljnoj publikaciji [Izvori za azil 2024](#), grupisani su po vrsti izvora. Čitaoci lako mogu da prepoznaju da li izvori potiču iz evropskih institucija i agencija, međunarodnih organizacija, nacionalnih nadležnih organa, organizacija civilnog društva ili istraživačkih centara i akademskih zajednica.



Additional resources to the Asylum Report 2024



Translations
in all EU
languages
and 7 non-EU
languages





1. Globalna dešavanja u oblasti azila u 2023.



Potrebe za zaštitom su nastavile da rastu u 2023. godini, pri čemu nijedan pojedinačan događaj nije bio pokretač kao što je prethodnih godina bio slučaj sa ruskom invazijom na Ukrajinu, preuzimanjem vlasti Talibana u Avganistanu ili pandemijom oboljenja COVID-19. Ipak, ove krize su nastavile da utiču na dešavanja u 2023. usred novih i postojećih konflikata, prirodnih nepogoda, geopolitičkih nemira, nasilja i progona koji su doveli do toga da milioni ljudi napusti svoje domove.

Broj prisilno raseljenih lica u 2023. je dostigao istorijski maksimum premašivši 114 miliona, a glavna žarišta raseljavanja ljudi uključuju Avganistan, Demokratsku Republiku Kongo, zemlje Latinske Amerike i Kariba, Mijanmar, Somaliju, Sudan i Ukrajinu. Eskalacija konflikta u Gazi koja traje od oktobra 2023. i povezana humanitarna kriza drastično su povećale potrebe za zaštitom u regionu.

U ovom kontekstu, međunarodna zajednica je nastavila sa naporima u razvijanju rešenja za ljude kojima je potrebna zaštita, često kroz saradnju više zainteresovanih strana i sve veću raznovrsnost aktera uključenih u obezbeđivanje rešenja. Odličan primer takve inicijative bila je posvećenost iskazana na drugom Globalnom forumu za izbeglice održanom u decembru 2023. Vlade, međunarodni akteri, privatni sektor i organizacije civilnog društva obavezali su se da će izdvojiti više od 2,2 milijarde američkih dolara za posebne smernice i programe za podršku raseljenom stanovništvu i zemljama koje primaju izbeglice i zavetovali su se da će do 2030. godine preseliti milion izbeglica i pružiti pomoć za dodatnih 3 miliona ljudi kroz sponzorstvo zajednice.

Klimatske promene i njihova uloga kao pokretača raseljavanja, kao i uticaj klimatskih promena na izbeglice i zajednice domaćine, i dalje su jedna od ključnih tema u diskursu vezanom za međunarodnu zaštitu. Diskusije su takođe nastavljene i oko pitanja apatridije u kontekstu azila i interakcije između apatridije i potreba za zaštitom.

Dok međunarodna zajednica nastavlja da se bavi složenim aspektima stalno promenljivih obrazaca raseljavanja, sve više postaje jasno u diskursu i praksi međunarodne zaštite tokom proteklih godina da prinudno raseljavanje nije samo humanitarno pitanje, već i razvojni izazov. Većina izbeglica širom sveta ne samo da dolazi iz nestabilnih okruženja, već takođe odlaze u nestabilna okruženja, pri čemu više od tri četvrtine globalno raseljenih osoba završi u zemljama sa niskim ili srednjim prihodima. Pristup humanitarnog razvoja i mira, koji je zastupljen u naporima međunarodne zajednice proteklih godina, podstiče sveobuhvatno učešće različitih zainteresovanih strana, uključujući kompanije, finansijske institucije i organizacije civilnog društva, odnosno da iskoriste svoja stručna znanja u kreiranju razvojnih rešenja.



Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-1-global-developments-field-asylum-2023>



2. Glavni događaji u oblasti azila u Evropskoj uniji u 2023. godini



U okviru Evropskog parlamenta i Saveta postignut je politički sporazum u decembru 2023. po pitanju ključnih pravnih instrumenata Pakta o migracijama i azilu. Ovo predstavlja značajnu prekretnicu u reformi Zajedničkog evropskog sistema azila (CEAS) pripremajući teren za konačnu realizaciju instrumenata koji bi opremili Evropu funkcionalnom i modernom arhitekturom za migracije i azil.

U 2023. godini EU je nastavila da radi na ukazivanju na katastrofalne posledice ruske agresije na Ukrajinu, uključujući korake za podsticanje bolje saradnje među međunarodnim akterima i obezbeđivanje dodatnih instrumenata kako bi se pomogli oporavak, obnova i modernizacija Ukrajine. Produženje privremene zaštite do marta 2025. omogućiće stabilnost i sigurnost za milione korisnika. Potvrđujući još jednom evropsku dugoročnu posvećenost miru, bezbednosti i prosperitetu u regionu, u decembru 2023. godine, Evropski Savet je odlučio da pokrene pristupne pregovore sa Ukrajinom, po preporuci Evropske komisije.

Pritisak na spoljnim granicama EU nije popuštao, zabeležen je najveći broj nelegalnih prelazaka granice od 2016. Prema podacima koje je prikupio Fronteks, na spoljnim granicama EU otkriveno je 385.000 neregularnih graničnih prelaza, što predstavlja povećanje od 18% u poređenju sa 2022. godinom. Da bi se to rešilo, EU je uvela inicijative za efikasno upravljanje svojim spoljnim granicama koje uključuju kalibraciju evropskog integrisanog upravljanja granicama, nadogradnju postojećih informacionih sistema i njihovu interoperabilnost, kao i saradnju sa ključnim partnerskim zemljama na migracionim rutama.

Kao dopuna dva akciona plana iz 2022. godine koji se odnose na rute centralnog Mediterana i zapadnog Balkana, Evropska komisija je 2023. godine predstavila dva dodatna akciona plana za rešavanje pitanja ruta zapadnog Mediterana, Atlantika i istočnog Mediterana. Imajući u vidu da oko 90% ljudi koji neregularno prelaze spoljne granice EU to čini uz pomoć krijumčara migranata, Evropska komisija je u novembru 2023. godine predstavila nove zakonodavne predloge za sprečavanje i borbu protiv krijumčarenja migranata.

Da bi promovisala rešenja koja se tiču zaštite širom sveta, EU je nastavila svoju sveobuhvatnu i obostrano korisnu saradnju sa trećim zemljama. Aktivnosti u okviru spoljne dimenzije politike EU o migracijama i azilu uključivale su napore za rešavanje osnovnih uzroka nelegalnih migracija, razvoj zakonskih rešenja za zaštitu u Evropi, pružanje podrške rešenjima za zaštitu u drugim delovima sveta, borbu protiv krijumčarskih mreža i saradnju sa partnerskim zemljama po pitanju migracija i upravljanja granicama.



Sa ciljem da obezbedi usklađeno tumačenje i primenu prava EU, Sud pravde Evropske unije (CJEU) je 2023. godine izdao više od [20 presuda i naloga](#) kojima se tumače različite odredbe CEAS-a, na primer, koje pokrivaju teme vezane za pristup postupku azila, Dablinska procedura, efikasan pravni lek u ubrzanim postupcima i spajanje porodice.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-2-major-developments-asylum-european-union-2023>



3. Funkcionisanje Zajedničkog evropskog sistema azila



U svetlu naglog porasta broja ljudi kojima je potrebna zaštita u Evropi i zasićenih nacionalnih sistema prihvata, zemlje EU+ su 2023. godine sprovele zakonodavne, političke i praktične inicijative za upravljanje promenljivom situacijom. Istovremeno, organizacije civilnog društva, UNHCR i druge međunarodne organizacije izrazile su zabrinutost u vezi s nekim praksama unutar nacionalnih administracija za azil i prihvrat.

Okvir 1. Privremena zaštita raseljenih lica iz Ukrajine



Kako je vojna agresija na Ukrajinu ušla u svoju drugu godinu, preko 4,3 miliona osoba koje nisu državljani EU, a koji su napustili Ukrajinu, produžilo je status privremene zaštite u zemljama EU+, što je takođe produžilo važenje zaštite do marta 2025. godine. U 2023. godini, zemlje EU+ su donele preko milion odluka kojima se odobrava privremena zaštita, pri čemu 99% čine ukrajinski državljani. Nakon visokih nivoa na početku rata, odluke o odobravanju privremene zaštite su u opadanju i ostale su relativno stabilne na nižem nivou od leta 2023. godine.

Određene zemlje EU+ dozvolile su da se status privremene zaštite pretvori u boravišne dozvole radi zapošljavanja ili spajanja porodice. Neke zemlje su proširile obim privremene zaštite na ukrajinske državljane koji su već bili izvan Ukrajine kada je počela vojna agresija. Nasuprot tome, druge zemlje su počele da uvode mere za ograničavanje prikladnosti za privremenu zaštitu.

Sudovi su takođe definisali kriterijume prikladnosti. U predmetu *Podnosilac zahteva protiv Državnog sekretarijata za migracije*, švajcarski Savezni upravni sud (FAC) [odlučio je](#) da se privremena zaštita ne odobrava Ukrajincima koji su takođe imali državljanstvo EU/EFTA+. Ustavni sud u Austriji [potvrdio je](#) da se privremena zaštita odnosi na ukrajinske državljane koji su napustili zemlju nedugo pre 24. februara 2022. godine, ali su u principu tamo boravili. Administrativni sud u Minhenu u Nemačkoj [odlučio je](#) u predmetu *Podnosilac zahteva protiv Kancelarije za imigraciju* (M 4 S 23.2442) da partneri osoba, koji nisu u braku, iz Ukrajine ne ispunjavaju uslove za dobijanje privremene zaštite. Sud je došao do istog zaključka u predmetu M 4 K 23.2440. Potonja odluka je preinačena od strane Bavarskog višeg upravnog suda 31. oktobra 2023. godine, sa odlukom u predmetu 10 C 23.1793.

Uvedene su posebne mere, uključujući stipendije i besplatne časove jezika, kako bi se pospešila socijalna i ekonomska integracija korisnika privremene zaštite u društva domaćina. Odgovarajući smeštaj i stanovanje i dalje su bili goruća tema, dok je integracija na tržište rada generalno bila olakšana. Ipak, otprilike tri petine odluka o odobravanju privremene zaštite u zemljama EU+ u 2023. godini izdato je ženama i devojčicama, a više od jedne četvrtine izdato je deci, što stvara opterećenje za mnoge ukrajinske žene da se zaposle u zemlji domaćinu. Pored toga, Ukrajinci su često bili zaposleni na pozicijama sa nižim kvalifikacijama, delimično zbog dugotrajnih procedura za priznavanje diploma ili kvalifikacija.

U cilju boljeg razumevanja potreba raseljenih lica iz Ukrajine, EUAA je zajedno sa OECD-om nastavila da sprovodi ankete među migrantima koji dolaze iz Ukrajine. Na osnovu rezultata objavljena su dva informativna lista u [junu](#) i [oktobru](#) 2023. godine. Pored toga, izveštaj „[Glasovi u Evropi: iskustva, nade i težnje prisilno raseljenih lica iz Ukrajine](#)“ analizira svedočenja iz prve ruke



prikupljena kroz tekuće istraživanje i predstavlja preovlađujuća pitanja koja postavlja ova populacija.

3.1. Pristup postupcima



U 2023. godini, zemlje EU+ su primile preko 1,1 milion zahteva za međunarodnu zaštitu, što je najviše od izbegličke krize 2015–2016. godine. U poslednjem kvartalu 2023. godine broj podnetih zahteva premašio je nivoe iz 2016. godine. Broj zahteva podnetih svakog meseca u 2023. godini bio je skoro uvek veći u odnosu na 2022. godinu, a preko 90% je bilo podnosilaca koji su prvi put podneli zahtev kao i u 2022.

Nemačka je bila na vrhu liste po broju primljenih prijava (334.000, +45% od 2022. godine) i činila je oko 30% ukupnog broja prijava. Sledeće tri zemlje sa najvećim brojem primljenih prijava zajedno su činile 41%, sa rekordnim brojevima u svakoj od njih: Francuska (167.000 prijava, povećanje od 7%), Španija (162.000, +38%) i Italija (136.000, +63%).

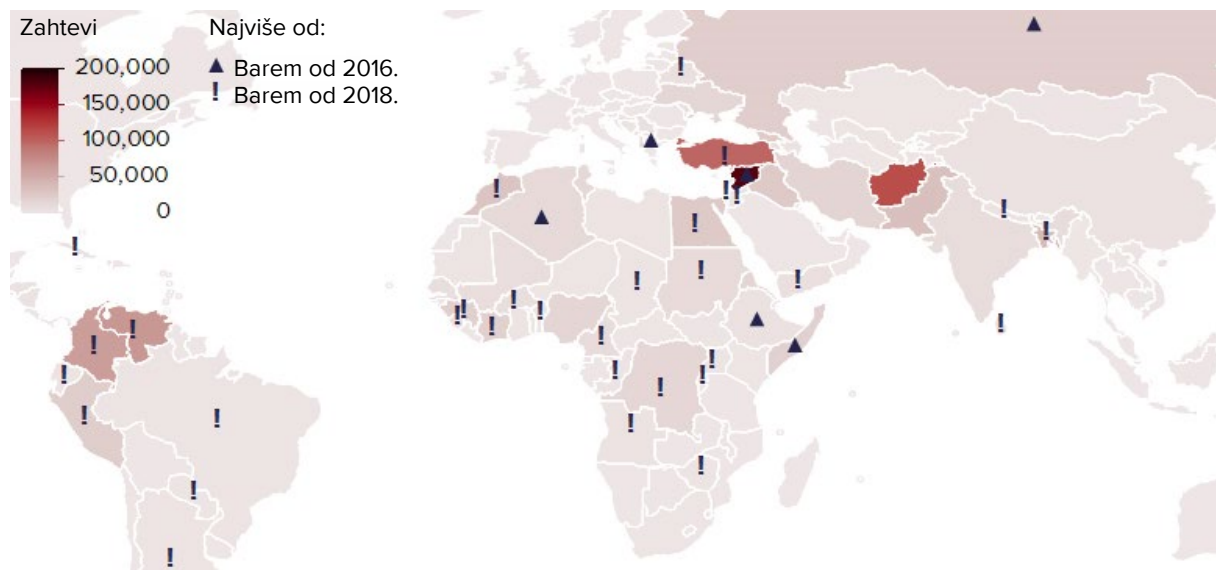
Ako se posmatraju zahtevi za azil u odnosu na broj stanovnika, Kipar je bio na vrhu liste sa oko 13.000 podnetih zahteva na milion stanovnika. Druge zemlje koje su iskusile značajan pritisak od priliva zahteva za azil uključivale su Austriju (6.500 na milion stanovnika), Grčku (6.200), Nemačku (4.000), Luksemburg (3.800), Bugarsku (3.500), Sloveniju i Švajcarsku (po 3.400).

Državljeni Sirije, Avganistana i Turske i dalje podnose najviše zahteva za međunarodnu zaštitu, čineći preko jedne trećine svih zahteva podnetih u zemljama EU+ (*videti sliku 1*). Državljeni Sirije, koji su činili oko jedne šestine svih podnosilaca zahteva, podneli su 181.000 zahteva, što je povećanje od 38% u odnosu na 2022. godinu i najviši nivo od 2016. godine. Slede ih državljani Avganistana, sa 114.000 prijava, što predstavlja smanjenje od 11% u odnosu na prethodnu godinu. Turski državljani su se prijavili u rekordnom broju, sa 101.000 prijava, i zadržali svoje mesto kao treća po veličini grupa podnosilaca zahteva. To je bilo povećanje od 82% u odnosu na 2022. godinu, skoro prevazilazeći broj prijava državljana Avganistana.

Rekordan broj zahteva podneli su i drugi državljani, uključujući državljane Venecuele i Kolumbije, koji su zauzeli četvrto i peto mesto. Nakon eskalacije izraelsko-palestinskog sukoba u oktobru 2023. godine, Palestinci su podneli rekordan broj zahteva za azil.

U 2023. godini, zemlje EU+ su nastavile da se suočavaju sa pritiskom na granicama i sa izazovima koji prate veliki broj dolazaka. Zbog ruske invazije na Ukrajinu pritisak na spoljne granice na istoku EU nije se smanjio, dok su se zemlje u mediteranskom regionu borile sa kontinuiranim dolaskom migranata preko mora. Zemlje koje se susreću sa kretanjima duž balkanske rute pojačale su kontrolu svojih granica. Pritisak se osetio i u zemljama centralne Evrope, gde se takođe povećao broj podnetih zahteva.



Slika 1. Zahtevi za međunarodnu zaštitu u EU+ zemljama po zemljama porekla, 2023.

Napomene: Podaci za Portugaliju za period oktobar-decembar 2023. godine nisu bili dostupni. Granice na mapi ne podrazumevaju zvaničan stav ili prihvatanje od strane Evropske unije.

Izvor: Podaci EUAA sistema ranog upozoravanja i pripravnosti (EPS) od 1. februara 2024. godine.

U tom kontekstu, zemlje EU+ su se fokusirale na smanjenje i sprečavanje ilegalnih migracija u EU, što je ponekad rizikovalo da utiče na efikasan pristup teritoriji. Tokom 2023. godine, institucije i agencije EU, UNHCR i međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva ispitali su politike i prakse koje se odnose na obezbeđivanje efikasnog pristupa teritoriji i postupku azila. Oni su izrazili zabrinutost zbog mogućih kršenja osnovnih prava na spoljnim granicama i pozvali i nacionalne vlade i Evropsku komisiju da obezbede poštovanje osnovnih prava i poštovanje principa *non-refoulement*.

Neke zemlje su zadržale vanredno stanje, primenjujući pravila koja su dozvoljavala odstupanja od redovne procedure. Takođe su počeli da ulažu u upotrebu tehnologije za održavanje granične bezbednosti. Povećano radno opterećenje koje proizilazi iz većeg broja zahteva dovelo je do toga da mnoge zemlje izvrše prilagođavanje procesa registracije i podnošenja zahteva, pored preraspoređivanja ljudskih resursa kako bi se rešio problem zaostatka sa zahtevima.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-31-access-procedures>



3.2. Dablinska procedura



U 2023. godini, Evropska komisija i zemlje EU+ su se fokusirale na poboljšanje efikasnosti Regulative Dublin III. Države članice počele su da primenjuju praktična rešenja definisana u mapi puta za unapređenje implementacije transfera u okviru Regulative Dublin III (Dablinska mapa puta), koju su zemlje EU+ odobrile na sastanku Strateškog komiteta za imigraciju, granice i azil (SCIFA)

29. novembra 2022. godine.

Takva praktična rešenja uključivala su, na primer, zapošljavanje i obuku osoblja, reviziju tokova rada i standardnih operativnih procedura i pokretanje ili nastavak inicijativa za digitalizaciju. EUAA je objavila ažurirane preporuke o [sprovođenju dablinskog transfera](#) i o [spajanju porodice u okviru Dablinske procedure](#), a informativni listovi su objavljeni sa najnovijim informacijama o dablinskim transferima.

Različite mere dale su obećavajuće rezultate, poboljšale komunikaciju između Dablinskih jedinica, prevazišle prepreke u sprovođenju dablinskih transfera, povećale resurse kako bi se omogućile poboljšane dablinske procedure i ojačale usklađenost sa EU zakonima i sudskim presudama. Evropska komisija je predstavila niz dobrih praksi iz EU+ zemalja u [radnom dokumentu](#) objavljenom krajem 2023. godine.

Mnoge Dablinske jedinice ostale su pod pritiskom 2023. godine zbog sve većeg broja podnosilaca zahteva. U skladu sa svojim operativnim planovima, EUAA je pružila podršku Dablinskim jedinicama u nekoliko država članica. Uticaj invazije na Ukrajinu na Dablinske jedinice smanjio se u odnosu na 2022. godinu, ali je nastavio da utiče na zadatke i obim posla u mnogim jedinicama.

CJEU je doneo nekoliko preliminaranih odluka o tumačenju Regulative Dublin III, slično kao i prethodnih godina. Mnoge EU+ zemlje su primetile da je sprovođenje nekih od ovih presuda – na primer, [spojeni predmeti C-323/21, C-324/21 i C-325/21](#) – pokrenulo dodatna praktična pitanja, a diskusije u okviru Kontakt komiteta Evropske komisije ili mreža EUAA pružile su korisne platforme za pronalaženje rešenja za ove izazove.

Prema privremenim podacima koji se redovno razmenjuju između EUAA i 29 EU+ zemalja, u 2023. godini izdato je 176.000 odluka kao odgovor na dostavljene dablinske zahteve. Ovo je predstavljalo povećanje od 8% u poređenju sa 2022. godinom, što je rezultiralo najvišim godišnjim ukupnim iznosom barem od 2016. godine. Broj mesečnih dablinskih odluka bio je konstantno iznad 14.000 između jula i novembra 2023. godine kao posledica porasta zahteva za azil u zemljama EU+ u istom periodu.

Sve u svemu, godišnji odnos primljenih odluka o dablinskim zahtevima i podnetih zahteva za azil bio je 15%, slično kao 2022. godine. Iako su se neke odluke o zahtevima Dablina ticala slučajeva okupljanja porodica, stabilan odnos odluka i zahteva sugerise da se u 2023. godini povećan broj tražilaca azila preselio iz prve zemlje dolaska u drugu kako bi podneo novi zahtev (koji se naziva sekundarno kretanje), utičući na ukupan broj slučajeva azila.

Na nivou pojedinačnih zemalja, Nemačka i Francuska su nastavile da primaju najviše odluka kao odgovor na svoje zahteve, koji zajedno čine preko tri petine ukupnog broja u EU+ zemljama. Kao i prethodnih godina, Italija je ukupno donela najviše odluka po dablinskim zahtevima. Međutim, po prvi put u istoriji, Hrvatska se pojavila kao druga zemlja, jer su se odluke koje je izdala gotovo utrostručile u odnosu na prethodnu godinu.



U 2023. godini postojala je stopa prihvatanja odluka od 72% kao odgovor na dablinske zahteve, što znači udeo pozitivnih odluka (eksplicitno ili implicitno) na zahtev od svih izdatih odluka. To je bilo za 12 procentnih poena više nego u 2022. godini, što je najviše od 2017. godine.

Broj dablinskih transfera koji su sprovedeni (15.000) ostao je stabilan u poređenju sa 2022. godinom, ali je i dalje znatno ispod nivoa pre pandemije oboljenja COVID-19 (više od dve petine manje nego 2019. godine). Sprovođenje dablinskih transfera delimično je otežano povećanim pritiskom na službe za azil i prihvrat koji je uzrokovan naglim porastom nelegalnih dolazaka tokom godine.

Bilo je oko 7.500 pozivanja na član 17(1) Regulative Dublin III tokom 2023, što je povećanje za tri petine od 2022, najviše u 5 godina. Član 17(1) je diskreciona klauzula koja omogućava državi članici da ispita zahtev za međunarodnu zaštitu koji je podneo državljanin treće zemlje ili lice bez državljanstva, čak i ako takvo ispitivanje nije njena odgovornost prema kriterijumima utvrđenim u regulativi.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-32-dublin-procedure>

3.3. Posebne procedure za procenu potreba za zaštitom



Tokom razmatranja zahteva za međunarodnu zaštitu u prvom stepenu, države članice pod određenim uslovima mogu da koriste posebne procedure – kao što su ubrzane procedure, granične procedure ili procedure sa prioritetom – uz pridržavanje osnovnih principa i garancija navedenih u zakonodavstvu EU.

Promene u zakonodavstvu vezane za granične procedure u 2023. godini kretale su se od predloga za uvođenje postupka po prvi put do promena uslova za primenu procedure i do nadležnog suda za razmatranje žalbi. Nekoliko EU+ zemalja promenilo je svoje liste [bezbednih zemalja porekla](#) i klasifikacije bezbednih trećih zemalja, dok su druge počele da rade na usvajanju takvih lista. Sud pravde Evropske unije (CJEU) i u 2023. nije doneo odluku po predlogu Grčkog Državnog saveta o tome da se Turska proglasi bezbednom trećom zemljom, dok je Evropski sud za ljudska prava (ECtHR) odredio privremene mere za podnosiocе zahteva za koje se Turska smatrala bezbednom trećom zemljom.

Zahtevi podneti nakon sekundarnih kretanja nastavili su da pokreću odluke o neprihvatljivosti, a od Suda pravde EU (CJEU) se očekivalo da 2024. godine donese odluku o obradi zahteva koje su podnele osobe koje su dobile međunarodnu zaštitu u drugoj državi članici, ali ne mogu da se vrate zbog rizika od nehumanog ili ponižavajućeg postupanja.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-33-special-procedures-assess-protection-needs>



3.4. Obrada zahteva za azil u prvom stepenu



EU+ zemlje su preduzele niz radnji kako bi odgovorile na povećani broj zahteva za međunarodnu zaštitu. Neke zemlje su predložene zakonodavne promene radi daljeg ubrzavanja postupka azila, dok su uvedene nove metode rada, politike određivanja prioriteta i zapošljavanje dodatnog osoblja kako bi se maksimalno povećao broj donetih odluka. Države članice su takođe isprobale izmene procedure kako bi skratile trajanje razgovora uživo. Neke EU+ zemlje su uvele nove informacione sisteme ili su započele rad na digitalizaciji postojećih sistema. Tela koja donose odluke su pratila lekcije naučene iz prethodnih inicijativa za procenu kvaliteta, obezbedila su dodatne obuke za osoblje i započela nove procese kontrole kvaliteta za prvostepene procedure i odluke.

Nevladine organizacije su nastavile da izražavaju zabrinutost u vezi sa kašnjenjima u zakazivanju razgovora uživo, nedostatkom obuke službenika koji obavljaju razgovore i dužinom postupaka azila. UNHCR je takođe izrazio svoj stav o eksternalizaciji postupaka azila, jer su 2023. godine neke države članice razmatrale transfer podnosilaca zahteva za azil u treće zemlje radi obrade njihovih zahteva za azil. Upotreba veštačke inteligencije u migraciji takođe je identifikovana kao tema koja izaziva zabrinutost.

Odluke i zatvaranje predmeta u prvom stepenu

U 2023. godini, EU+ zemlje su izdale oko 677.000 prvostepenih odluka, najviše od 2017. godine. Već drugu godinu zaredom, Nemačka je donela najviše odluka među EU+ zemljama (oko 219.000, što čini jednu trećinu ukupnog broja u EU+). Sa značajno manjim brojem slede je Francuska (133.000) i Španija (90.000). Ove tri zemlje su zajedno donele dve trećine svih prvostepenih odluka. Ipak, trendovi se razlikuju: dok je Nemačka zabeležila najveći apsolutni porast u donošenju odluka među EU+ zemljama u odnosu na 2022. godinu (+21.000), suprotno se dogodilo u Španiji (-13.000). U međuvremenu, trend donošenja odluka je ostao stabilan u Francuskoj.

Već treću godinu zaredom, većina odluka je doneta po zahtevima koje su podneli državljani Sirije (132.000 odluka) i Avganistana (89.000), što zajedno čini jednu trećinu svih odluka u EU+. Značajna apsolutna povećanja donetih odluka zabeležena su i za državljane sledećih zemalja: Turska (38.000 prvostepenih odluka), Venecuela (45.000), Maroko (16.000), Gruzija (23.000), Rusija (10.000), Demokratska Republika Kongo (11.000), Eritreja (12.000) i Ukrajina (10.000).

Odluke o zahtevima za azil su samo jedan od načina da se zatvori slučaj azila. Obustave i druga zatvaranja predmeta takođe se računaju u ukupan broj rešenih slučajeva u prvom stepenu. Dakle, u 2023. godini, ukupan broj slučajeva koji su izašli iz sistema azila u prvom stepenu (kombinujući prvostepene odluke, obustave nakon povlačenja i druga zatvaranja) takođe je dostigao najviši nivo u 6 godina (oko 863.000).

Da bi se precizno odredilo koliki je pritisak na nacionalne sisteme azila, broj podnetih zahteva (priliv) treba uporediti sa svim zatvorenim predmetima (odliv). Ovi podaci ukazuju na to da je jaz između priliva zahteva za međunarodnu zaštitu i odliva slučajeva koji izlaze iz sistema azila u prvom stepenu nastavio da se povećava i da je najveći u poslednjih 5 godina. Drugim rečima, u 2023. godini, sistem azila je u prvom stepenu primio približno 280.000 slučajeva više nego što je uspeo da obradi. Time se došlo do povećanja broja nerešenih slučajeva za



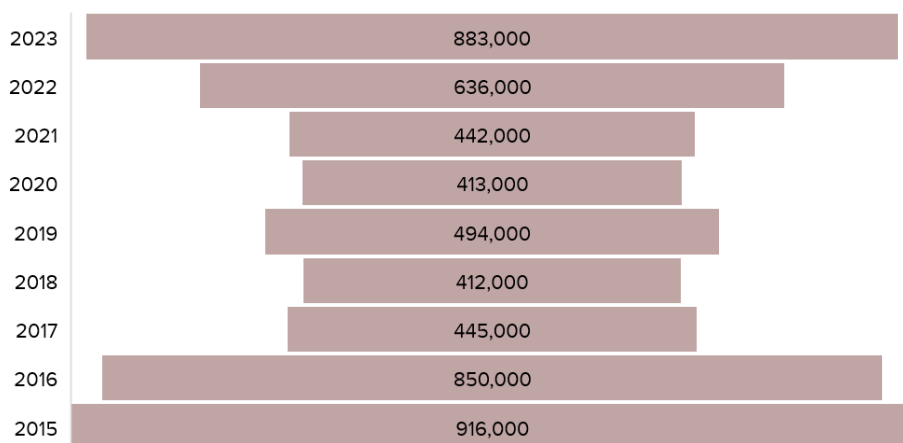
66% od 2022. godine, što je doprinelo nastavku trenda primetnog od sredine 2021. godine, gde je priliv dosledno bio veći od odliva.

Nerešeni predmeti u prvom stepenu

Konstantno veći jaz između primljenih zahteva i zatvaranja predmeta doveo je do najvećeg broja nerešenih predmeta u poslednjih 8 godina, odmah iza nivoa zabeleženih 2015. godine (videti sliku 2).

Na kraju 2023. godine, oko 883.000 slučajeva čekalo je odluku u prvom stepenu (porast od dve petine od kraja 2022. godine). Broj predmeta odnosio se na niz državljanstava, ali najveći broj činili su državljani Sirije i Turske. Polovina svih predmeta u EU+ bila je na čekanju više od 6 meseci.

Slika 2: Broj nerešenih predmeta u prvom stepenu u EU+ zemljama na kraju godine, 2015–2023.



Napomena: Podaci za Portugaliju za period oktobar-decembar 2023. godine nisu bili dostupni.

Izvor: Podaci EUAA EPS-a od 1. februara 2024. godine.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-34-processing-asylum-applications-first-instance>

3.5. Obrada zahteva za azil u drugoj ili višoj instanci



U 2023. godini, razvoj događaja u drugom stepenu fokusirao se na pravo pristupa žalbenom postupku i nadležnim organima koji treba da ispitaju žalbu u zavisnosti od okolnosti. Obim žalbi u predmetima međunarodne zaštite (uključujući zahtev da se obezbedi *ex nunc* (ubuduće) ispitivanje činjenica i pravnih pitanja) i suspenzivni efekat žalbe bili su predmet zakonodavnih promena i sudskog preispitivanja. Neke zemlje su pospešile svoje zakone po pitanju prava na saslušanje pred žalbenim telom, a nekoliko presuda je istaklo važnost ove procesne garancije u žalbenom postupku. Pored toga, sudovi su naglasili potrebu da se obezbedi da u žalbenom postupku bude angažovan istopolni tumač, ispitivač ili sudija.



Kao i svake godine, apelaciona tela su obustavila ispitivanje predmeta po žalbi za određene profile podnosilaca zahteva (na primer za podnosiocce zahteva iz Pojasa Gaze i Sudana) zbog aktuelnih dešavanja. Zemlje su takođe ažurirale smernice na osnovu dešavanja u zemljama porekla.

Dužina trajanja žalbi za azil uzrokovala zabrinutost nacionalnih organa, pri čemu su organizacije civilnog društva pozvale nekoliko EU+ zemalja da donesu odluku u razumnim rokovima. Digitalizacija žalbi u predmetima međunarodne zaštite nastavljena je tokom 2023. godine u vidu razgovora na daljinu.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-35-processing-asylum-applications-second-or-higher-instances>

3.6. Prihvat podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu



Izazovi iz prethodnih godina bili su prisutni i u 2023. godini u smislu prihvata podnosilaca zahteva za međunarodnu zaštitu. Organi za prihvata u većini EU+ zemalja i dalje su bili zabrinuti po pitanju pružanja odgovarajućeg smeštaja za svakog podnosioca zahteva, jer su izveštaji o beskućništvu, siromaštvu, životnim uslovima ispod standarda i nedostatku podrške bili česti od strane međunarodnih organizacija, nacionalnih institucija za ljudska prava, ombudsmana i organizacija civilnog društva. Situacija je nastavila da negativno utiče na podnosiocce zahteva sa posebnim potrebama i ranjivostima, kao što su deca, žene, LGBTIQ osobe ili podnosioci zahteva sa fizičkim i mentalnim invaliditetom (*videti Odeljak 4*). Sudovi su često pozivani da obezbede pristup materijalnim uslovima prihvata i dostojanstvenim uslovima za sve podnosiocce zahteva.

Pored rešavanja hitnih potreba, nacionalne vlasti u nekoliko zemalja nastavile su da traže strukturna rešenja kako bi osigurale fleksibilne i održive sisteme prihvata. To je podrazumevalo promene, na primer, u institucionalnom uređenju, strukturi finansiranja i sporazumima o saradnji sa drugim zainteresovanim stranama. Ekološka održivost objekata dobila je veći značaj jer su sistemi prihvata morali da se nose sa povećanom potražnjom i većim troškovima energije, kao što je detaljno opisano u namenskom [ažuriranju stanja](#) EUAA.

Pritisak na sistem prihvata bio je pokretač revizije i strožije primene pravila o pravu na uslove prihvata. Promene u zakonodavstvu generalno su razjasnile kada se prihvata završava. Kao i prethodnih godina, odliv iz prihvatnih centara često je stagnirao ili čak usporavao, jer su se priznati korisnici međunarodne zaštite suočavali sa izazovima u pronalaženju sopstvenog smeštaja na privatnom tržištu. Predlozi za smernice imali su za cilj da olakšaju ovu tranziciju i omogućće brži pristup tržištu rada.

Iako će izazovi verovatno ostati, nacionalne vlasti moraju da nastave da traže fleksibilna i održiva rešenja u prihvatu kako bi se efikasno prilagodile promenljivom broju i različitim profilima podnosilaca zahteva i stanovnika prihvata.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-36-reception-applicants-international-protection>



3.7. Aspekti pritvora koji uključuju podnositelje zahteva i bivše podnositelje zahteva



U 2023. godini, prakse i uslovi u pritvoru su i dalje bili pod strogim nadzorom međunarodnih, evropskih i nacionalnih nadzornih i pravosudnih institucija. Intenzivirane su javne rasprave o pritvoru na granici ljudi koji dolaze na nelegalan način i njihovoj mogućnosti da pristupe postupku azila ili dobiju savetovanje i pravni savet. Uslovi u pritvoru na granici često su opisivani kao alarmantni od strane međunarodnih organizacija i organizacija civilnog društva. ECtHR je doneo odluke o predmetima iz prethodnih godina osuđujući ove uslove i prakse na granici. ECtHR i nacionalni sudovi takođe su doneli presude protiv pritvaranja podnositelaca zahteva sa posebnim potrebama, posebno dece.

EU+ zemlje uglavnom su proširile osnove za zadržavanje stranaca, uključujući podnositelje zahteva za međunarodnu zaštitu, i produžile moguće trajanje imigracionog pritvora. Zakonodavne promene u nekim zemljama uključivale su mogućnost zadržavanja podnositelja zahteva koji je u riziku od bekstva dok čeka transfer u drugu EU+ zemlju u skladu sa Regulativom Dablin III.

Ključne teme u raspravama o politici uključivale su pritvaranje stranaca do povratka, primenu principa *non-refoulement* u takvim slučajevima i stvarnu mogućnost sprovođenja odluka o vraćanju. Ove oblasti su se takođe značajno odrazile na pravne događaje u 2023. godini.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-37-aspects-detention-involving-asylum-applicants-and-former-applicants>

3.8. Pristup informacijama



Nacionalni organi i druge zainteresovane strane nastavili su da se zalažu da informacije budu lakše dostupne i u različitim formatima i na različitim jezicima. Neke zemlje su pripremile prilagođene informacije za određenu populaciju, kao što su maloletni podnositelji zahteva i raseljena lica iz Ukrajine.

Neke zemlje su pokrenule informativne kampanje usmerene na odvrćanje državljana iz zemalja sa niskim stopama priznavanja kako se ne bi upuštali u opasna putovanja u EU, da bi na kraju njihova prijava bila odbijena. Druge zemlje su se fokusirale na podizanje svesti među odbijenim podnositeljima zahteva o mogućnosti dobrovoljnog povratka u zemlju porekla.

Nakon nekoliko godina rada, EUAA je pokrenula sveobuhvatan novi portal [Let's Speak Asylum](#), gde se mogu naći preporučena metodologija i praktični alati za zainteresovane strane koje rade na pružanju informacija u sistemu azila.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-38-access-information>



3.9. Pravna pomoć i zastupanje



U 2023. godini neke zemlje EU+ nastavile su da teže da poboljšaju pristup pravnoj pomoći i njen kvalitet u svim fazama postupka azila. Poboljšanja su obuhvatala institucionalne promene, specijalizovanu obuku za pružaoce usluga i izmenu kriterijuma podobnosti za pružaoce pravne pomoći u oblasti međunarodne zaštite.

Ipak, prijavljeni su izazovi u pogledu pristupa pravnoj pomoći, posebno na granicama ili u pritvoru. Na primer, nedostatak komunikacije sa advokatom i efektivnog prava na pravnu pomoć za tražioce azila u pritvoru, pokrenuti su u okviru različitih foruma. Neke zemlje su izmenile nacionalne odredbe kako bi pospešile pravo pritvorenih tražilaca azila da budu u kontaktu sa članovima porodice, pravnim savetnicima i relevantnim organizacijama.

S obzirom na to da raseljena lica i dalje pristižu iz Ukrajine, neke zemlje EU+ nastavile su da pružaju pravne informacije i pomoć u postupku privremene zaštite.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-39-legal-assistance-and-representation>

3.10. Usluge prevođenja



U 2023. godini, nacionalni organi, sudovi i tribunali, organizacije civilnog društva i pružaoce usluga uložili su napore da poboljšaju pristup i povećaju kvalitet prevođenja u postupcima azila i sistemu prihvata. Širom EU+ zemalja, sve veći broj zahteva doveo je do sve većih potreba za prevođenjem. U nekim zemljama, gde su profili podnosilaca zahteva ostali slični kao i prethodnih godina, nisu se pojavile značajne nove potrebe. Međutim, u zemljama koje su primile podnosioc zahteva različitih profila, primećeni su dodatni izazovi u pogledu obezbeđivanja efikasnih usluga prevođenja. Generalno gledano, nedostatak određenih jezika, nedostupnost prevođenja za određene usluge i heterogeni standardi nastavili su da utiču na proceduralna prava podnosilaca zahteva i pristup uslugama, kao što je zdravstvena zaštita.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-310-interpretation-services>

3.11. Informacije o državi porekla



Ključni događaji u proizvodnji COI u 2023. godini bili su usredsređeni na poboljšanje metodologija, uključujući standardizaciju izveštavanja; unapređenje saradnje kroz bilateralne, međunarodne i evropske okvire, kao i sa organizacijama civilnog društva; povećanje dostupnosti COI objavljivanjem



izveštaja i resursa; i proširenje obima informacija detaljnijim obrađivanjem određenih oblasti.

Kao i prethodnih godina, jedinice COI nastavile su da se fokusiraju na neke od najčešćih zemalja porekla podnosilaca zahteva za azil u Evropi, a to su Avganistan, Sirija i Irak. EU+ zemlje su takođe pratile razvoj događaja u Latinskoj Americi, jer se interesovanje za region povećalo. Nakon ruske invazije na Ukrajinu, potrebe COI za bezbednosnom situacijom u Rusiji i Ukrajini su se značajno povećale. Ovaj trend se nastavio u 2023. godini, a nacionalne COI jedinice su pripremile rezultate za dve zemlje, takođe nakon misija za utvrđivanje činjenica, kada je to bilo moguće.

Prijavljeni izazovi vezani za proizvodnju COI uključivali su nedostatak osoblja; nedostatak dostupnosti informacija o najnovijim dešavanjima zbog sukoba, bezbednosnih problema i ograničenog pristupa zemljama sa autoritarnim vladama; i povećan broj hitnih zahteva koji opterećuju dostupne resurse.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-311-country-origin-information>

3.12. Apatridija u kontekstu azila



U kontekstu azila, apatridija može uticati na proces odlučivanja o zahtevu za međunarodnu zaštitu i na proceduralne mere zaštite podnosioca zahteva. U 2023. godini, apatridija je ostala tema od značaja u agendi EU. To je posebno bilo izraženo jer su razmatranja vezana za apatridiju bila vezana za dve glavne oblasti sukoba 2023. godine, a to su Palestina i Ukrajina.

Godine 2023. oko 2.300 zahteva za azil u EU+ zemljama podnele su osobe bez državljanstva, što je slično kao i 2022. Tokom godine, nešto više od 1.200 odluka izdato je u prvom stepenu podnosiocima zahteva bez državljanstva u EU+ zemljama. Stopa priznavanja kod podnosilaca zahteva bez državljanstva bila je 53% u 2023. godini, relativno slična kao u proteklih nekoliko godina, ali mnogo niža nego tokom izbegličke krize 2015–2016 (kada je skoro 9 od 10 odluka bilo pozitivno). Na kraju 2023. godine, u prvom stepenu bilo je na čekanju 1.900 slučajeva podnosilaca zahteva bez državljanstva.

Jedan broj zakonodavnih inicijativa imao je za cilj povećanje priznavanja i obezbeđivanje zaštite prava osoba bez državljanstva, uključujući tražioce azila bez državljanstva i korisnike međunarodne zaštite, kao i njihovu decu. Uprkos pozitivnim dešavanjima, organizacije civilnog društva naglasile su da je potrebno učiniti više na identifikaciji i potpunoj zaštiti prava osoba bez državljanstva.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-312-statelessness-context-asylum>



3.13. Sadržaj zaštite



Sadržaj zaštite odnosi se na prava na koja korisnici nekog oblika zaštite imaju pravo u zemlji azila, kao i na obaveze u vezi s njima. Zaštita se odobrava kada podnosioci zahteva dobiju pozitivnu odluku kojom se daje status izbeglice ili status supsidijarne zaštite (takođe poznati kao statusi usklađeni sa EU). Stopa priznavanja se odnosi na broj pozitivnih ishoda u procentima u odnosu na ukupan broj odluka o zahtevima za međunarodnu zaštitu. Iako nacionalni oblici zaštite daju status zaštite državljanima trećih zemalja, ti statusi – koji nisu usklađeni u svim EU+ zemljama – nisu uključeni u izračunavanje stope priznavanja.

U 2023. godini, stopa priznavanja u prvom stepenu za oblike zaštite koje reguliše EU porasla je na 43%, povećavajući se treću godinu zaredom. To je bila najviša stopa od 2016. godine (kada je 57% odluka odobrilo status izbeglice ili supsidijarnu zaštitu). Porast je uglavnom posledica povećane stope priznavanja za državljane Avganistana, Iraka, Palestine i Ukrajine i više odluka izdatih državljanima Sirije. Ukupno 54% svih pozitivnih odluka odnosilo se na status izbeglice, dok se 46% odnosilo na supsidijarnu zaštitu.

Pored statusa koje reguliše EU, vredi napomenuti da je više od jedne četvrtine negativnih odluka za statute koje reguliše EU dobilo nacionalni oblik zaštite, a to su obično odobrenja za boravak iz humanitarnih razloga.

Nacionalnosti sa najvišom stopom priznavanja u 2023. godini uključuju Sirijce (94%), Ukrajinke (92%), Palestince (87%), Jemence (84%), Eritrejce (83%) i Beloruse (81%).

Od obima i kvaliteta prava i usluga koje korisnici zaštite dobijaju zavise izgledi za njihovu efikasnu integraciju u nova društva. U 2023. godini, zakonodavne i političke promene su se fokusirale na spajanje porodice i nacionalne oblike zaštite, dok su neke EU+ zemlje nastavile da razvijaju integracione politike i strategije prilagođene zajedničkim profilima korisnika zaštite u tim zemljama, uz podršku organizacija civilnog društva. Određeni broj inicijativa se fokusirao na olakšavanje administrativnih postupaka koje korisnici zaštite koriste za pristup povezanim pravima.

Povodom 20 godina od stupanja na snagu Direktive o spajanju porodica, objavljene su publikacije i preporuke koje treba da poboljšaju njenu primenu. CJEU i nacionalni sudovi nastavili su da daju smernice o njoj praktičnoj primeni, pojašnjavajući povezana pravila u vezi sa obimom primene i kriterijumima.

Nekoliko inicijativa se fokusiralo na uspostavljanje ili prilagođavanje pravila i kriterijuma za nacionalne oblike zaštite. Da bi se izbegle pravne komplikacije, neke EU+ zemlje odobrile su boravišne dozvole na osnovu humanitarnih ili medicinskih razloga u nastojanju da zaštite najbolje interese deteta ili princip *non-refoulement*.

Naravno, mnoge inicijative za integraciju u 2023. godini bile su usmerene na korisnike privremene zaštite, uključujući podršku u pristupu obrazovanju i učenju jezika. Organizacije civilnog društva odigrale su ključnu ulogu u pružanju relevantnih usluga i dopunjavanju napora vlasti na nivou zajednice.



Među prijavljenim izazovima, konstatovano je da su manjak ili nedostatak alternativa socijalnom stanovanju i nedostatak jeftinog stanovanja na lokalnim tržištima stvorili prepreke za korisnike međunarodne zaštite da pronađu smeštaj.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-313-content-protection>

3.14. Preseljenje i humanitarni prijem



EU+ zemlje su nastojale da ispune svoje obaveze vezane za preseljenje u 2023. godini, u isto vreme suočavajući se sa posebnim izazovima na nacionalnom nivou. Prioriteti su morali da se reorganizuju zbog manjka lokacija za smeštaj preseljenih izbeglica. Istovremeno, vanredne situacije pogodile su treće zemlje u kojima su ugrožene izbeglice čekale preseljenje, kao što je zemljotres u Turskoj.

Ukupno oko 15.000 ljudi je stiglo 2023. godine u EU+ zemlje iz trećih zemalja u kontekstu preseljenja ili humanitarnog prijema. To je bio najniži broj od 2016. godine, sa izuzetkom 2020. godine, kada su transferi bili ozbiljno ometeni zbog pandemije oboljenja COVID-19.

Uloga organizacija civilnog društva i dalje je bila važna u sprovođenju preseljenja i komplementarnih puteva, uključujući programe humanitarnog prijema. Organizacije civilnog društva su učestvovala u upućivanju izbeglica, doprinele su uspehu evakuacije izbeglica u riziku i pružile su podršku u bezbednom transferu odabranih izbeglica, u zavisnosti od sporazuma potpisanih sa EU+ zemljama. Njihova uloga u pružanju usluga prihvata, posebno stanovanja, bila je ključna za ublažavanje pritiska na sisteme prihvata u nekim zemljama.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-314-resettlement-and-humanitarian-admissions>



4. Deca i osobe sa posebnim potrebama u postupku azila



U 2023. godini, nekoliko EU+ zemalja prijavilo je kontinuirano veliki broj podnositelaca zahteva sa posebnim potrebama, od podnositelaca zahteva sa fizičkim ili mentalnim invaliditetom do žrtava rodno zasnovanog nasilja i dece koja su sama stigla u EU. S obzirom na opšte okolnosti čestih kašnjenja u postupku azila i zasićenih sistema za prihvatanje, vlade su nastavile da traže rešenja kako bi osigurale dostojanstvene uslove i bezbednost za najugroženije. S vremena na vreme, zakonodavne i političke promene omogućile su odstupanje od viših standarda, dok su međunarodne organizacije i organizacije civilnog društva istakle koji su rizici ako takva situacija potraje duže vreme.

Vlasti u zemljama sa velikim brojem istovremenih dolazaka suočile su se sa poteškoćama da na odgovarajući način identifikuju i procene posebne potrebe. Presude ECtHR-a izrečene 2023. godine, koje se odnose na situacije u periodu od 2018–2020, poslužile su kao podsetnik da neadekvatna identifikacija i podrška podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama mogu imati dramatičan uticaj na njihove živote. Pored toga, [istraživanje EUAA](#) otkrilo je značajne nedostatke u podacima jer EU+ zemlje generalno ne prikupljaju niti registruju podatke o ranjivostima, u velikoj meri zbog mera za zaštitu podataka, tako da je teško identifikovati najčešće vrste invaliditeta ili ranjivosti otkrivene među podnosiocima zahteva za međunarodnu zaštitu.

U oktobru 2023. godine, Istambulska konvencija je stupila na snagu za EU, uključujući odredbe koje se odnose na azil i *non-refoulement*. Na nivou zemalja, naponi su bili usmereni na sprečavanje nasilja nad ženama i devojčicama i podršku ženama žrtvama nasilja. Sveobuhvatno mapiranje je otkrilo da i dalje postoje mnogi nedostaci u sistemima azila i prihvata, gde se rizikuje bezbednost žena i devojčica. Ove nedostatke i njihov štetan uticaj takođe su konstatovali i sudovi koji su doneli odgovarajuće presude.

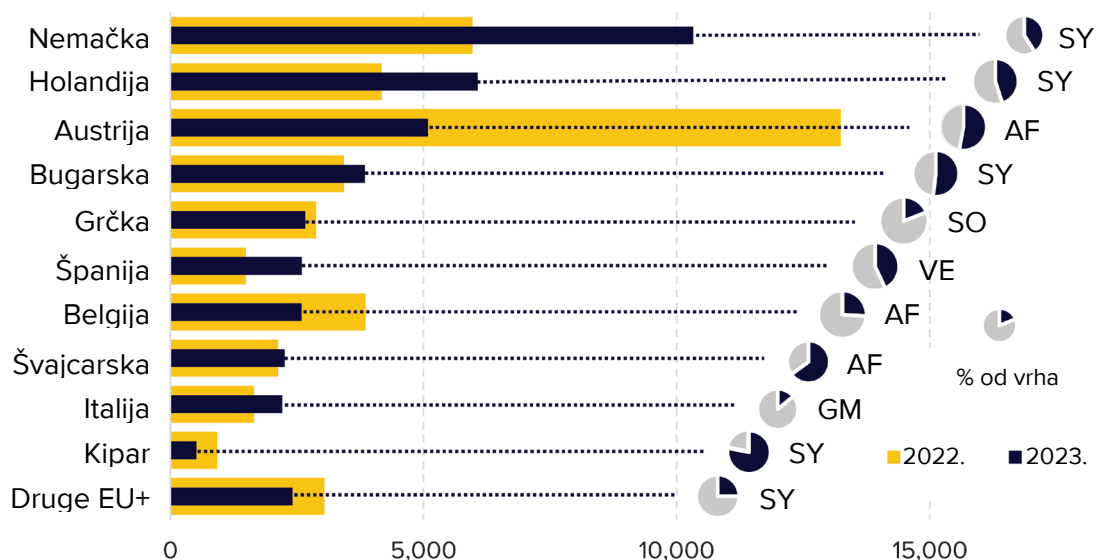
Nacionalni organi su uložili napore da poboljšaju odziv sistema azila i prihvata na potrebe podnositelaca zahteva sa različitim SOGIESC. Tačne i blagovremene informacije o zemlji porekla vezane za situaciju LGBTIQ osoba kako bi se pravilno procenila njihova situacija. U tom cilju, u 2023. godini, EUAA je ažurirala svoj [Vodič za istraživanje COI o LGBTIQ osobama](#) kako bi olakšala rad službenika. U drugom stepenu, sudovi su često intervenisali i poništavali negativne prvostepene odluke kako bi osigurali zaštitu ovog profila podnositelaca zahteva.

Kako većinu osoba koje traže privremenu zaštitu u Evropi čine žene i deca, razmatranja u vezi sa trgovinom ljudima i dalje su bila istaknuta među EU+ zemljama, što je pokrenulo dalje mere prevencije i zaštite u 2023. Nakon predloga Evropske komisije iz decembra 2022. godine da se izvrši revizija Direktive o borbi protiv trgovine ljudima, Evropski parlament je usvojio svoj mandat za pregovore sa državama članicama koji su počeli u novembru 2023. godine u okviru Evropskog saveta. Nakon toga, Evropski parlament i Savet su u januaru 2024. godine postigli neformalni dogovor o proširenju obima važeće direktive. Na nacionalnom nivou, EU+ zemlje su uvele promene kako bi bolje identifikovale, uputile i zaštitile žrtve trgovine ljudima. Neke zemlje su se takođe fokusirale na praćenje situacije pokretanjem studija za analizu trenutnih trendova.



U 2023. godini 41.000 zahteva za azil podneli su maloletnici bez pratnje koji su se sami prijavili u EU+ zemljama. Taj broj je sličan nivou iz 2022. godine (-5%) i drugi po veličini zabeležen od 2015. godine. Udeo zahteva maloletnika bez pratnje ostao je stabilan, što predstavlja oko 4% svih zahteva podnetih u EU+ zemljama. Značajan udeo maloletnih podnosilaca zahteva došao je iz Sirije i Avganistana, zajedno čineći tri od svakih pet zahteva maloletnika bez pratnje koji su se sami prijavili u EU+ zemljama.

Slika 3: Prvih 10 EU+ zemalja koje primaju najviše zahteva od maloletnika bez pratnje koji su se sami prijavili, 2023. u poređenju sa 2022. godinom i udeo zahteva prema glavnom državljanstvu koje su podneli maloletnici bez pratnje, 2023. godine



Napomena: Podaci za Portugaliju za period oktobar-decembar 2023. godine nisu bili dostupni.
Izvor: Podaci EUAA EPS-a od 1. februara 2024. godine.

Implicitno povučene prijave maloletnika bez pratnje smanjene su za više od jedne trećine u odnosu na vrhunac u 2022. godini, posebno od strane maloletnika bez pratnje iz Avganistana. To sugerise da je došlo do mogućeg smanjenja sekundarnih kretanja maloletnika bez pratnje unutar zemalja EU+.

Kontinuirano veliki broj zahteva dece bez pratnje u nekoliko EU+ zemalja doveo je do nekoliko promena u njihovom prihvatu. Mnogi problemi su i dalje prisutni i uslovi za prihvatanje dece često nisu bili optimalni. Zakonodavne i političke promene imale su za cilj da ubrzaju procese i obezbede odgovarajuću podršku, pri čemu su nevladine organizacije ukazale na rizike koje ova odstupanja mogu značiti u praksi.



Pored toga, u nekim EU+ zemljama prijavljen je nedostatak staratelja za maloletne podnosiocze zahteva bez pratnje. Da bi pružila smernice i pomogla u poboljšanju kvaliteta usluga, Agencija za osnovna prava (FRA) je razvila [priručnik za trenere](#) staratelja, koji je dopunjen platformom za učenje na mreži. Pored toga, zajedno sa EUAA, napravljena su dva praktična vodiča za staratelje kao [uvod u međunarodnu zaštitu](#) i [postupak azila](#). FRA i Savet Evrope su takođe objavili [smernice](#) o zaštiti dece na evropskim granicama namenjene graničnim službenicima i drugim organima.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-4-children-and-people-special-needs-asylum-procedure>



5. Podrška EUAA u 2023.



Pošto su i dalje prisutni migracioni pritisci i složene potrebe za zaštitom u Evropi, Agencija je proširila svoju operativnu i tehničku podršku kako bi se prilagodila promenljivim obrascima. Kao aktivni učesnik u zajedničkom odgovoru EU u rešavanju potreba miliona raseljenih lica, EUAA je efikasno doprinela implementaciji rešenja za zaštitu širom Evrope, uključujući pružanje pomoći zemljama koje primaju veliki broj raseljenih lica iz Ukrajine.

Da bi različitoj publici, uključujući kreatore politike, pružila informacije zasnovane na dokazima, EUAA je nastavila da prikuplja, obrađuje, sintetizuje i analizira informacije o određenim temama, najnovijim dešavanjima, temama u nastajanju i predviđanjima u oblasti azila. Nakon [mape puta za konvergenciju](#) francuskog predsedavanja Savetu EU, EUAA je sprovedla [pilot studiju](#) kako bi analizirala prakse donošenja odluka o zahtevima za azil i poreklo razlika u stopama zaštite između država članica, posebno u pogledu zemalja porekla za koje je Agencija izradila [smernice](#). Studija je utvrdila da su razlike u stopama priznavanja rezultat složene interakcije više faktora, kao što su razlike u nacionalnim sistemima i praksama donošenja odluka na koje utiču nacionalne politike, smernice i sudska praksa. Studija je takođe naglasila da proizvodi i aktivnosti EUAA pomažu u postizanju konvergencije u praksi.

Agencija je takođe sprovedla dubinsku [procenu](#) upotrebe i uticaja svojih informacija o zemlji i smernica za zemlju, u kojoj je utvrđeno da su se značajno koristile i informacije o zemlji porekla i proizvodi za smernice za zemlju koje pruža EUAA, prvo pre svega od strane službenika za slučajeve, a drugo uglavnom od strane kreatora politike. Dodatna vrednost proizvoda EUAA u poređenju sa nacionalnim izvorima je njihova autoritativnost, dosledna upotreba rigorozne metodologije i stepen usklađenosti.

Obuka koju je Agencija razvila i sprovedla podržala je praktičnu primenu CEAS-a tako što je pomogla službenicima za azil i prihvat da unaprede svoje znanje, veštine i samostalnost u sprovođenju efikasnih i pravednih procedura, u skladu sa standardima EU. Ukupno je u 2023. godini zabeleženo više od 13.000 učešća u aktivnostima obuke EUAA, a više od 7.500 polaznika je uspešno prošlo obuku.

Ključna oblast rada EUAA je pružanje operativne i tehničke pomoći, naročito državama članicama koje trpe nesrazmeran pritisak na svoj sistem azila i prihvata. U 2023. godini, EUAA je pružila [operativnu podršku](#) za 13 država članica EU u brojnim oblastima koje, u zavisnosti od specifičnih potreba svake zemlje, mogu uključivati podršku za povećanje kapaciteta i kvaliteta u registraciji i obradi zahteva u prvom i drugom stepenu; u nacionalnim sistemima prihvata; u Dablinskoj proceduri; u procenama ranjivosti i u poboljšanju zaštite maloletnika bez pratnje; u poboljšanju pružanja informacija i upravljanja informacijama; i u oblastima relokacije i preseljenja. Evaluacije operativne podrške Agencije sprovedene 2023. godine pokazale su da je podrška pružena efikasno i da je dovela do poboljšanih tokova rada i povećanja kapaciteta. Pored toga, tokom 2023. godine EUAA je nastavila da podržava spoljnu dimenziju CEAS-a kroz saradnju sa trećim zemljama na osnovu bilateralnih mapa puta i regionalnih programa koje finansira EU.

U maju 2023. godine imenovan je prvi predstavnik Agencije za osnovna prava (FRO), koji je počeo da razvija Strategiju Agencije za osnovna prava i uspostavlja žalbeni mehanizam za reagovanje na tvrdnje o kršenju osnovnih prava u kontekstu poslovanja Agencije. Preduzeti su



i koraci za razvoj metodologije za novu jedinicu za nadgledanje Agencije. Fokus bi bio na bliskoj saradnji sa državama članicama kako bi se pratilo kako se zakonske obaveze *pravnih tekovina (acquis)* EU o azilu primenjuju u praksi, procenila sposobnost država članica da upravljaju pritiskom, sprečili nedostaci, identifikovala postojeća ograničenja i pomoglo državama članicama da ih reše.

U 2023. godini, EUAA je predsedavala **Mrežom agencija za pravosuđe i unutrašnje poslove (JHAAN)** i sarađivala sa drugim agencijama u pet glavnih prioriternih oblasti:

- Digitalizacija, koja obuhvata pitanja vezana za upotrebu veštačke inteligencije, biometriju i interoperabilnost;
- Sprovođenje Zelenog dogovora EU u JHA agencijama;
- Pružanje informacija u situacijama mešovite migracije;
- Sajber bezbednost; i
- Interna i eksterna komunikacija za povećanje svesti i promovisanje aktivnosti i funkcionisanja mreže.

Veza za odeljak u glavnom izveštaju: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-5-euaa-support-2023>



Završne napomene

U 2023. godini, evropske zemlje su nastavile da prihvataju rekordan broj osoba kojima je potrebna zaštita, jer su zahtevi za azil porasli drugu godinu zaredom. Sukobi, progoni, kršenja ljudskih prava, prirodne nepogode i degradirajući ekosistemi primorali su milione ljudi da napuste svoje domove, a neki su tražili zaštitu u Evropi.

Preko 1,1 miliona zahteva podnetih u EU+ zemljama u 2023. godini podseća na brojeve iz 2015. i 2016. godine kada je bila migraciona kriza u Evropi. Istovremeno, EU+ zemlje su donele preko 1,1 milion odluka kojima se odobrava privremena zaštita raseljenim licima iz Ukrajine, pri čemu sukob i dalje traje, a zemlja se i dalje suočava sa razornim posledicama ruske invazije. Značajna razlika između godina 2015–2016 i 2022–2023 je u tome što je tokom migracione krize povećan broj zahteva došao iz nekoliko odabranih zemalja, dok trenutno podnosioci zahteva potiču iz većeg broja zemalja, što zahteva veću raznovrsnost u smernicama za efikasnu procenu potreba za zaštitom.

Razumljivo, ukupan broj ljudi koji traže zaštitu stavio je sisteme azila i prihvata u Evropi pod ekstremni pritisak. Rešenja za zaštitu rezultat su političke volje da se obezbede dodatni resursi i kombinacije napora i stručnosti više zainteresovanih strana na nivou EU, na nacionalnom i lokalnom nivou. Za razliku od perioda 2015–2016, protekla godina nije predstavljena kao „kriza“ u javnom diskursu, dok je usluženo više ljudi kojima je potrebna međunarodna i privremena zaštita. To ukazuje na to da su, uprkos ograničenjima do određene mere u funkcionisanju nacionalnih sistema azila i prihvata, evropske zemlje postigle napredak u povećanju svoje spremnosti i bolje su opremljene za upravljanje velikim prilivom ljudi koji traže zaštitu.

Ipak, praznine i nedostaci bili su široko rasprostranjeni u sistemima prihvata i često se u izveštajima međunarodnih organizacija, nacionalnih institucija za ljudska prava, ombudsmana i organizacija civilnog društva govori o životnim uslovima ispod standarda, ograničenim uslugama podrške i beskućništvu. Organi za azil su takođe izvestili da su dolazni podnosioci zahteva sve lošijeg zdravlja, što je verovatno rezultat opasnijih putovanja koja preduzimaju da bi stigli do Evrope. Metodičan i sistematičan odgovor na takve zdravstvene potrebe podrazumeva angažovanje većeg broja resursa. Kako je očigledno da će se pritisak nastaviti u narednim godinama, EU+ zemlje moraju da planiraju i ulažu u skladu sa tim kako bi poboljšale kapacitete obrade i pospešile sisteme prihvata da bi se obezbedili dostojanstveni uslovi prihvata ljudima kojima je to potrebno.

Pored napora EU+ zemalja da pruže efikasnu zaštitu i prijavljenih ograničenja u funkcionisanju sistema azila i prihvata, odlučujuća je bila uloga pravosudnih institucija u tumačenju *pravnih tekovina (acquis)* EU o azilu i usmeravanju praktične primene CEAS-a. CJEU i nacionalne pravosudne institucije nastavile su da nadgledaju nacionalno zakonodavstvo, politike i prakse u brojnim oblastima vezanim za CEAS, sa posebnom pažnjom usmerenom na efikasan pristup teritoriji i postupku azila i primeni principa *non-refoulement*, Dablinske procedure, procene zahteva, uslova prihvata (uključujući zaštitne mere za podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama) i pritvora. Kao odgovor na sve veći broj zahteva, očekuje se da će pokušaji eksternalizacije obrade zahteva za međunarodnu zaštitu ostati na političkoj agendi. U tom kontekstu, biće od suštinskog značaja da nacionalni sudovi sprovode sudske revizije kako bi se osiguralo da se podnosiocima zahteva obezbedi pravičan i efikasan postupak azila.



Sa značajnim udelom nerešenih slučajeva koji čekaju odluku u drugom stepenu, očekuje se da će sudske odluke sve više definisati zakonite prakse i uticati na politike azila u EU+ zemljama. U tom cilju, od suštinskog je značaja izdvojiti sredstva za unapređenje profesionalnog razvoja i stručnosti u oblasti azila među nacionalnim sudijama. Takođe je od najvećeg značaja da vlasti slede sudske odluke kako bi ojačale poverenje u CEAS i zaštitile njegov integritet.

Oblast koja je generisala mnogo diskusije 2023. godine, slično prethodnim godinama, bila je dvostruki izazov upravljanja granicama i efikasnog pristupa zaštiti onima kojima je potrebna. U 2023. godini preduzeti su značajni koraci ka usavršavanju integrisanog evropskog sistema upravljanja granicama kako bi se efikasno kontrolisale spoljne kopnene i morske granice i zaštitilo funkcionisanje šengenskog područja. To je učinjeno kroz interkonekciju i interoperabilnost informacionih sistema na granicama i bezbednosti, bližu koordinaciju između evropskih agencija i nacionalnih organa i saradnju sa trećim zemljama. Pored toga, ključna komponenta evropskog integrisanog upravljanja granicama, kako je skicirala Evropska komisija 2023. godine, je potpuno poštovanje osnovnih prava. Ipak, u više navrata su se pojavili izveštaji o praksama koje sprečavaju efikasan pristup teritoriji za ljude kojima je možda bila potrebna zaštita. Od suštinske je važnosti da EU+ zemlje uspostave i adekvatno opreme nezavisne mehanizme za praćenje poštovanja ljudskih prava na granicama, kao što je predviđeno i Paktom o migracijama i azilu.

Nesumnjivo, politički dogovor i naknadni praktični koraci preduzeti ka usvajanju pakta bili su veliki proboj u evoluciji CEAS-a. Kroz svoj istorijski razvoj, CEAS je uvek podsticao EU+ zemlje da poboljšaju svoje sisteme azila i prihvata i povećaju standarde zaštite. Pakt ima za cilj da ponudi moderan sistem azila koji je, zaista, višestruk i pruža različite instrumente. Cilj mu je da pomogne zemljama da se uhvate u koštac sa složenom stvarnošću unutar migracionog pejzaža definisanog višestrukim, raznovrsnim i često nepredvidivim parametrima. Kako se ne mogu uzeti u obzir svi mogući scenariji, pakt ima za cilj jačanje rešenja i proširenje spektra mogućnosti kojima se bave njegovi različiti instrumenti.

Izrada zajedničkog zakonodavstva, iako važna, samo je jedan korak ka jedinstvenoj politici azila i harmonizovanim standardima zaštite. Jednako je kritična i primena pravila na konvergentan i usklađen način. Meseci nakon usvajanja pakta predstavljao je intenzivan ali konstruktivan period, kada će zemlje, uz smernice Evropske komisije i podršku agencija EU, uspostaviti neophodne aranžmane za praktično funkcionisanje pakta. U ovom procesu i šire, EUAA će i dalje biti ključna komponenta evropske arhitekture azila, pružajući tehničku, operativnu i edukativnu podršku EU+ zemljama. Sa svojim osnaženim mandatom, Agencija će blisko sarađivati sa zemljama kako bi pratila kako se zakonske obaveze *pravnih tekovina (acquis)* EU o azilu primenjuju u praksi, sprečila nedostatke, identifikovala postojeća ograničenja i pomogla zemljama u njihovom rešavanju.



Izveštaj o azilu 2024: Rezime

Kao glavni izvor informacija o međunarodnoj zaštiti u Evropi, Izveštaj o azilu 2024. pruža sveobuhvatan pregled ključnih dešavanja u oblasti azila tokom 2023. godine. Rezime predstavlja skraćenu verziju glavnog izveštaja.

Agencija Evropske unije za azil (EUAA, European Union Agency for Asylum) prikuplja informacije o svim aspektima Zajedničkog evropskog sistema azila. U tom cilju, izveštaj prikazuje promene politika, praksi i zakona. U njemu su predstavljeni trendovi u oblasti azila, ključni indikatori za referentnu 2023. godinu, pregled Dablinskog sistema koji određuje koja je država članica odgovorna za dati slučaj i poseban odeljak o podnosiocima zahteva sa posebnim potrebama, uključujući maloletnike bez pratnje. Primeri sudske prakse su predstavljeni radi tumačenja evropskih i nacionalnih zakona u kontekstu *pravnih tekovina (acquis)* EU o azilu.

Izveštaj o azilu 2024. oslanja se na informacije iz širokog spektra izvora – uključujući perspektive državnih organa, institucija EU, međunarodnih organizacija, organizacija civilnog društva i akademske zajednice – da bi predstavio potpunu sliku i različite perspektive. Ovaj izveštaj, koji pokriva period od 1. januara do 31. decembra 2023. godine, služi kao referenca za najnovije događaje u oblasti međunarodne zaštite u Evropi.