

Godišnje izvješće o stanju azila u EU-u za 2017.

Sažetak



Sažetak

U Godišnjem izvješću EASO-a o stanju azila u Europskoj uniji za 2017. prikazan je sveobuhvatni pregled događaja na europskoj razini i na razini nacionalnih sustava azila. Na temelju podataka iz niza različitih izvora, u izvješću se razmatraju glavna statistička kretanja i analiziraju promjene u državama EU+ u pogledu njihova zakonodavstva, politika, praksi i nacionalne sudske prakse. Iako je Izvješće usmjereno na glavna područja zajedničkog europskog sustava azila, u njemu se često nužno upućuje na širi kontekst migracije i temeljnih prava.

Događaji na razini EU-a

Tijekom 2017. zabilježeni su važni događaji u području međunarodne zaštite u Europskoj uniji.

Iako je prenošenje preinačenog paketa pravne stečevine o azilu gotovo dovršeno, pregovori o novom paketu za reformu zajedničkog europskog sustava azila još su u tijeku. Paket se sastoji od prijedloga za jačanje mandata EASO-a njegovim pretvaranjem u Agenciju Europske unije za azil, za reformu Dublinskog sustava, za izmjene sustava Eurodac te od prijedloga za novu Uredbu o postupcima azila i Uredbu o kvalifikaciji te za reviziju Direktive o uvjetima prihvata.

U skladu sa svojom odgovornošću da osigura pravilnu primjenu prava EU-a, Europska komisija je poduzela korake u okviru postupaka zbog povrede protiv Mađarske, Češke, Poljske i Hrvatske.

Sud Europske unije donio je niz presuda od kojih se sedam odnosilo na provedbu Dublinske uredbe i u kojima se ističe učinak masovnog priljeva tražitelja azila tijekom 2015. i 2016. i učinak sekundarnih kretanja. Sud EU-a analizirao je posebno pitanja zakonitosti masovnih prelazaka granica, prava tražitelja azila u pogledu Uredbe Dublin III i primjenjivih rokova, automatskog prijenosa odgovornosti u slučajevima kada nije obavljen transfer, transfera teško bolesnih tražitelja azila, zadržavanja u kontekstu Uredbe Dublin III i primjenjivosti Uredbe Dublin III na osobe kojima je odobrena supsidijarna zaštita u državi članici prvog ulaska. Druga pitanja koja je razmatrao Sud uključivala su zahtjev za održavanje rasprave u žalbenom postupku, pravo biti saslušan, isključenje iz statusa izbjeglice i uporabu testova homoseksualnosti u postupcima azila. U području prihvata Sud je potvrdio osnovu za zadržavanje podnositelja zahtjeva za azil. Sud je također odbacio tužbe koje su Slovačka i Mađarska podnijele protiv mehanizma premještanja.

Provedba Europskog migracijskog programa nastavila se 2017., što je ukratko opisano u Komunikaciji Komisije o provedbi Europskog migracijskog programa iz rujna 2017. Spominjao se pristup žarišnih točaka koji je definiran kao osnova odgovora na migracijske izazove na Sredozemlju uz potporu koju EASO u kontekstu tog pristupa pruža Italiji i Grčkoj.

EASO je u Italiji angažirao nacionalne stručnjake, kojima je pomagalo privremeno osoblje i posrednici za kulturu. Oni su migrantima koji dolaze pružali informacije, pomagali s ubrzavanjem formalne registracije zahtjeva za međunarodnu zaštitu u zemlji, pomagali u radu Nacionalnom povjerenstvu za azil i teritorijalnim povjerenstvima i pomagali s provedbom novog zakonodavstva o jačanju zaštite djece migranata. U Grčkoj je pristup žarišnih točaka povezan s provedbom Izjave EU-a i Turske u okviru koje su se, nakon ogromnog priljeva migranata u EU, šefovi država ili vlada EU-a i Turske složili da će se boriti protiv nezakonitih migracija. Opredijeljenost država članica EU-a za Izjavu EU-a i Turske potvrđena je u Deklaraciji iz Malte o vanjskim aspektima migracije koju su donijeli članovi Europskog vijeća.

Važan hitni mehanizam pokrenut u okviru Programa odnosio se **na aktivnosti premještanja** kojima se nastojalo odgovoriti na velik broj dolazaka u EU koji stvara poseban pritisak na najizloženije države članice.

Premještanje je uspostavljeno kao privremeni i iznimni mehanizam koji se sastoji od premještanja iz Grčke i Italije najviše 160 000 podnositelja zahtjeva kojima je nedvojbeno potrebna međunarodna zaštita u razdoblju od dvije godine do rujna 2017. Odluke Vijeća o premještanju prestale su važiti 26. rujna 2017. Svi preostali podnositelji koji ispunjavaju uvjete premješteni su iz Grčke do ožujka 2018. te je 22. svibnja 2018. preostalo premještanje samo 35 podnositelja iz Italije. Do kraja 2017. premještena je 33 151 osoba, od čega 11 445 iz Italije, a 21 706 iz Grčke. Do kraja ožujka ukupno je premješteno 34 558 osoba (12 559 iz Italije i 21 999 iz Grčke). EASO je od pokretanja postupka pružio veliku operativnu potporu postupku premještanja u Grčkoj i Italiji i njegove su se aktivnosti znatno proširile tijekom provedbenog razdoblja.

Tijekom 2017. Europska unija nastavila je svoju suradnju s vanjskim partnerima. Okvir za partnerstvo u području migracija, koji je uveden u lipnju 2016., uključivao je inicijative koje su se provodile u nizu prioriternih zemalja podrijetla i tranzita te u suradnji s njima, uključujući u Maliju, Nigeriju, Nigeru, Senegalu i Etiopiji. Aktivnosti su bile usmjerene na jačanje političkog dijaloga, borbu protiv trgovanja ljudima i krijumčarenja, jačanje zaštite i razvoja novog sustava prese-

ljenja za izbjeglice iz Turske, Bliskog istoka i Afrike do kraja 2019., poboljšanje upravljanja vraćanjem i pokretanje programa zapošljavanja u okviru Kriznog uzajamnog fonda EU-a za Afriku i Plana EU-a za vanjska ulaganja (EIP). Tim se programima podupiru ulaganja u partnerske zemlje u Africi i europskom susjedstvu.

Međunarodna zaštita u EU+

Kada je riječ o statističkim trendovima, tijekom 2017. u EU+ podneseno je 728 470 zahtjeva za međunarodnu zaštitu, što je smanjenje od 44 % u odnosu na 2016., ali još uvijek na višoj razini nego prije izbjegličke krize, koja je počela 2015. Migracijski pritisak na vanjskim granicama EU-a i dalje je velik, ali se smanjuje već drugu godinu za redom, većinom na istočnoj i središnjoj sredozemnoj ruti, dok je na zapadnoj sredozemnoj ruti zabilježen dosad neviđen rast.

Sirija (od 2013.), Irak i Afganistan bile su tri glavne zemlje podrijetla podnositelja zahtjeva u EU+. Otprilike 15 % svih podnositelja zahtjeva bilo je iz Sirije, drugo mjesto zauzeo je Irak, a treće Afganistan, pri čemu su podnositelji iz svake od tih zemalja činili 7 % svih zahtjeva u EU+. Nakon tih triju zemalja slijedile su Nigerija, Pakistan, Eritreja, Albanija, Bangladeš, Gvineja i Iran.

UNHCR je istaknuo da je u zemljama u susjedstvu Sirije, Iraku, Jordanu, Libanu, Turskoj, Egiptu i drugim sjevernoafričkim zemljama, broj registriranih sirijskih izbjeglica do kraja 2017. iznosio približno 5,5 milijuna.

Tijekom 2017., kao i 2016., malo više od dvije trećine svih podnositelja bili su muškarci, a trećina su bile žene. Polovina podnositelja zahtjeva bila je u dobi od 18 do 35 godina, a približno trećina bili su maloljetnici.

Tijekom 2017. u svim državama EU+ ukupno je povučeno otprilike 99 205 zahtjeva, što je veliko smanjenje od 41 % u odnosu na 2016. kada je povučeno 168 195 zahtjeva. Omjer povučених zahtjeva u odnosu na ukupni broj zahtjeva podnesenih u EU+ iznosio je 14 %, što je sličan omjer kao i prethodnih godina. Prema podacima EASO-a, opet slično kao i prethodnih godina, većina povlačenja bila je implicitna, što znači da su podnositelji odustali od postupka azila bez izričite obavijesti nadležnim tijelima.

Kada je riječ o neriješenim predmetima, prvi put u nekoliko godina broj neriješenih predmeta smanjio se na kraju 2017. u odnosu na prethodnu godinu, odnosno otprilike 954 100 zahtjeva čekalo je konačnu odluku država EU-a+, što je 16 % manje nego u isto vrijeme 2016. Na kraju 2017. samo polovina svih neriješenih predmeta čekala je prvostupanjsku odluku, dok je veći dio čekao rješenje u drugom ili višem stupnju, što je nova pojava. Broj neriješenih predmeta u drugom ili višem stupnju gotovo se udvostručio od kraja 2016., što upućuje na to da se radno opterećenje u nacionalnim sustavima premjestilo s prvog stupnja na žalbenu fazu i fazu preispitivanja.

Najveći broj podnositelja zahtjeva koji čekaju odluku bili su Afganistanci, Sirijci i Iračani. Krajem 2017. najveći broj neriješenih zahtjeva (443 640) zabilježen je u Njemačkoj. Međutim, taj se broj smanjio za više od četvrtinu u odnosu na 2016. Italija je i dalje na drugom mjestu u EU+ prema broju neriješenih predmeta, a znatna povećanja zabilježena su u Španjolskoj i Grčkoj.

Smanjenje broja zaostalih predmeta u većini država EU+ posljedica je kombinacije čimbenika, među ostalim manjeg broja novih zahtjeva i donošenja većeg broja odluka. Na to su utjecale i posebne organizacijske mjere i mjere politike koje su države EU+ provele kako bi riješile problem obrade velikog broja zaostalih predmeta.

Kada je riječ o donesenim odlukama, države EU+ donijele su 2017. ukupno **996 685 odluka u prvom stupnju**, što je smanjenje od 13 % u odnosu na 2016. Smanjenje iz godine u godinu nedvojbeno je posljedica smanjenja broja podnesenih zahtjeva: godina 2016. bila je rekordna godina prema broju podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu, a države EU+ pojačale su svoje napore usmjerene na rješavanje sve većeg broja zaostalih predmeta.

Gotovo polovina (426 355) svih prvostupanjskih odluka donesenih 2017. bila je pozitivna, ali ukupna stopa priznavanja u EU+ bila je 14 postotnih bodova niža nego 2016. Unatoč tome što je općenito donesen manji broj odluka, broj negativnih odluka zapravo se povećao: s 449 910 koliko je iznosio 2016., na 534 330 krajem 2017. Kada je riječ o pozitivnim odlukama, 2017. se znatno smanjio udio odluka kojima je odobren status izbjeglice (smanjenje s 55 % 2016. na 50 %) ili supsidijarna zaštita (s 37 % na 34 %) te se usporedno povećao udio odluka kojima je odobrena humanitarna zaštita (povećanje s 8 % na 15 %).

To **smanjenje stope priznavanja u EU+ na 46 %** (smanjenje za 14 postotnih bodova u odnosu na 2016.) barem je djelomično posljedica manjeg broja donesenih odluka o podnositeljima s prilično visokim stopama priznavanja te većeg broja donesenih odluka o podnositeljima s niskim stopama priznavanja. Iako je donesen manji broj odluka o podnositeljima iz Sirije i Eritreje, broj donesenih odluka za podnositelje iz Afganistana, Irana i Nigerije bio je znatno veći nego 2016.

Važno je napomenuti da se stope priznavanja razlikuju među državama EU+, na relativno niskim i visokim vrijednostima stopa priznavanja, posebno za podnositelje zahtjeva iz Afganistana, Irana i Iraka za koje je stopa priznavanja iznosila između 0 i 100 %. U odnosu na ostale zabilježena je relativno veća konvergencija na višim (npr. Eritreja i Sirija) i nižim (npr. Albanija i Nigerija) stopa priznavanja.

Kada je riječ o pojedinačnim državljanstvima, razlike u stopama priznavanja među državama EU+ upućuju na zaključak da, u određenoj mjeri, postoji nesuklađenost praksi donošenja odluka (zbog različitih procjena situacije u državi podrijetla, različitog tumačenja pravnih pojmova ili zbog nacionalne sudske prakse). Međutim, to može upućivati i na zaključak da, čak i u slučaju podnositelja iz iste države podrijetla, neke države EU+ mogu primiti osobe s vrlo različitim osnovama za zaštitu, kao što su, primjerice, posebne nacionalne manjine, osobe iz određenih regija unutar zemlje ili podnositelji koji su maloljetnici bez pratnje.

Kada je riječ o odlukama donesenima u žalbenom postupku ili postupku preispitivanja, države EU+ donijele su 2017. ukupno **273 960 drugostupanjskih ili višestupanjskih odluka**, što je povećanje od 20 % u odnosu na 2016. i potvrđuje trend povećanja broja odluka koji je prisutan od 2015. Tri četvrtine svih drugostupanjskih ili višestupanjskih odluka donesene su u Njemačkoj (58 % ukupno u EU+), Francuskoj (12 %) i Švedskoj (7 %). Konkretno, o Sirijcima je doneseno četiri puta više odluka (38 675), o Afganistancima tri puta više (34 505) te o Iračanima približno tri puta više odluka (19 935). S druge strane, tijekom 2016. trećina svih odluka donesenih u žalbenim postupcima donesena je podnositeljima iz triju zapadnobalkanskih zemalja (Albanije, Kosova i Srbije), s mnogo nižim stopama priznavanja.

Kada je riječ o funkcioniranju Dublinskog sustava tijekom 2017., na temelju podataka EASO-a moguće je primijetiti niz trendova koji upućuju na povećanje broja zahtjeva u okviru Dublinskog sustava. Za svaku zaprimljenu odluku o zahtjevu u skladu s Dublinskom uredbom 2017. je podneseno približno pet

zahtjeva iz skupine zemalja koje su izvješćivale o tom pokazatelju, što pokazuje da velik broj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu sudjeluje u sekundarnim kretanjima u državama EU+. Većina odluka donesena je 2017. u maloju skupini zemalja. Italija i Njemačka bile su partnerske zemlje za približno polovinu svih odgovora, a daleko iza njih slijedile su Bugarska, Švedska, Francuska i Mađarska. Godine 2017. ukupna stopa prihvaćanja odluka koje se odnose na zahtjeve u skladu s Dublinskom uredbom iznosila je 75 %. Međutim, stopa prihvaćanja znatno se razlikovala među državama koje su dogovarale.

Najveći broj odluka na temelju zahtjeva u skladu s Dublinskom uredbom donesen je u pogledu državljana Afganistana (11 % ukupnog broja), Sirije (8 %), Iraka (8 %) i Nigerije (6 %). Podaci EASO-a pokazali su da su približno dvije trećine tih odluka donesene kao odgovor na zahtjeve za „ponovni prihvat“, to znači da se većina odluka odnosi na slučajeve kada osoba podnese zahtjev u jednoj državi EU+ i nakon toga se preseli u drugu državu. Tijekom 2017. na članak 17. stavak 1. Dublinske uredbe, koji je poznat kao jedna od diskrecijskih klauzula, pozvalo se približno 12 000 puta (u više od polovine tih slučajeva primijenile su je Njemačka ili Italija). Tijekom 2017. ukupno 26 država koje izvješćuju provelo je malo više od 25 000 transfera, što je povećanje za trećinu u odnosu na 2016. Tri četvrtine svih transfera tijekom 2017. pokrenuto je iz pet država EU+: Njemačke, Grčke, Austrije, Francuske i Nizozemske. Njemačka i Italija primile su više od polovine svih premještenih osoba.

Glavne promjene u državama EU+ u pogledu postupka u skladu s Dublinskom uredbom većinom su se odnosile na broj predmeta koji je trebalo obraditi. Tijekom 2017., kao i 2016., zabilježene su obustave (potpune ili djelomične) transfera u skladu s Dublinskom uredbom u Mađarsku i Bugarsku. Europska komisija preporučila je 8. prosinca 2016. mjere za jačanje grčkog sustava azila te za postupno nastavljanje transfera u Grčku određenih kategorija podnositelja zahtjeva za azil te je 2017. nakon te preporuke niz država članica u Dublinskom sustavu poslalo Grčkoj zahtjeve za transfer.

Neke su države EU+ izmijenile svoje zakonodavstvo o međunarodnoj zaštiti. Austrija, Belgija, Mađarska i Italija unijele su znatne promjene, a druge su zemlje također izmijenile svoje zakonodavstvo u različitim područjima, uključujući promjene nacionalnog popisa sigurnih zemalja podrijetla.

Mnoge države EU+ uvele su promjene i u pogledu unutarnjeg restrukturiranja i prijenosa kompetencija među različitim subjektima u nacionalnom sustavu azila, uključujući osnivanje posebnih radnih skupina za rješavanje tematskih pitanja.

Znatni naponi država EU+ bili su usmjereni i na osiguravanje cjelovitosti njihovih nacionalnih sustava sprječavanjem i suzbijanjem neutemeljenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu i otkrivanjem sigurnosnih rizika. To je olakšano provedbom naprednih sustava za identifikaciju i registraciju uz pomoć suvremene tehnologije i provedbom postupaka procjene dobi. U tom području zabilježen je tijekom 2017. znatan napredak.

Države EU+ poduzele su 2017. različite inicijative za poboljšanje učinkovitosti postupka azila, odnosno kako bi osigurale optimalno provođenje postupaka međunarodne zaštite unutar dostupnog vremenskog raspona i dostupnih resursa, kako bi se ubrzala dodjela zaštite u opravdanim slučajevima i izbjegli dugotrajni postupci u neutemeljenim predmetima. Glavni trendovi odnosili su se na digitalizaciju i uvođenje novih tehnologija (informacijski sustav, baze podataka, obavljanje razgovora videokonferencijama i uz pomoć usmenog prevođenja), što je pridonijelo razmjeni informacija među različitim dionicima. Slični ciljevi ostvarivali su se mjerama usmjerenima na bolju organizaciju sustava azila uspostavom specijaliziranih centara za obradu, kao u Njemačkoj, i uporabom mjera za raspodjelu predmeta i usmjeravanje određenih kategorije kroz posebne kanale. Mjere su uključivale i određivanje prioritetnih predmeta i ubrzane postupke.

Nadalje, u cilju održavanja i jačanja kvalitete, države EU+ uvele su mehanizme za osiguranje kvalitete, izradile smjernice i osoblju ponudile aktivnosti jačanja sposobnosti, posebno u pogledu složenih područja azila, kao što su pitanja povezana s ranjivošću. Te mjere dopunjene su bogatim i sveobuhvatnim osposobljavanjem koje je ponudio EASO. Unatoč tim naporima, civilno društvo i UNHCR istaknuli su potrebu nastavka sustavnog i dosljednog poboljšavanja kvalitete u svakodnevnoj praksi.

Europski program preseljenja, koji je pokrenut na sastanku Vijeća za pravosuđe i unutarnje poslove od 20. srpnja 2015., prestao se provoditi 8. prosinca 2017. Do tada su u okviru programa u 25 država članica i pridruženih država preseljene 19 432 osobe kojima je bila potrebna međunarodna zaštita, što čini 86 % ukupnog broja od 22 504 preseljenih osoba na koje su se stranke izvorno obvezale i koji su dogovorile.

Komisija je 27. rujna 2017. donijela Preporuku o poboljšanju zakonitih putova za osobe kojima je potrebna međunarodna zaštita, kojom je uvela novi program čiji je cilj preseljenje barem 50 000 osoba do 31. listopada 2019. Do 26. svib-

nja 2018. ukupno 19 država članica preuzeto je više od 50 000 obveza, što je bilo najveće dotadašnje sudjelovanje EU-a u sustavu preseljenja. Do sada je u okviru tog novog sustava već preseljeno približno 2 000 osoba.

Istodobno se nastavio provoditi sustav preseljenja u okviru mehanizma 1:1 iz Izjave EU-a i Turske i od njegova stupanja na snagu 4. travnja 2016. preseljeno je 12 476 osoba u 16 država članica.

U okviru tih zajedničkih sustava preseljenja EU-a uglavnom se obavlja preseljenje osoba iz Turske, Jordana i Libanona. Novi program uveden 27. rujna 2017. posebno će biti usmjeren na preseljenje iz afričkih zemalja duž središnje sredozemne migracijske rute.

Države EU+ zabilježile su 2017. i mnoge promjene u nacionalnim **programima preseljenja** u pogledu jačanja njihova iskustva i kapaciteta.

EASO je istodobno nastavio provoditi svoj mandat olakšavanjem praktične suradnje među državama članicama i pružanjem potpore državama čiji su sustavi azila i prihvata izloženi velikom pritisku, odnosno Bugarskoj, Cipru, Italiji i Grčkoj. EASO je pojačao i svoj dijalog s civilnim društvom organiziranjem tematskih sastanaka o ključnim područjima od interesa (operativna potpora žarišnim točkama i premještanju, pružanje informacija). Proširen je sustav EASO-a za pravovremeno obavješćivanje i pripravnost iz kojeg je dobiven analitički portfelj na temelju standardiziranih podataka o stanju azila u EU+, koje je zajednica EPS-a iz država članica jednom tjedno ili mjesečno dostavljala EASO-u.

Funkcioniranje zajedničkog europskog sustava azila

Važni trendovi zabilježeni su u glavnim tematskim područjima zajedničkog europskog sustava azila.

Kada je riječ o pristupu postupku, **glavne države primateljice podnositelja zahtjeva za azil bile su 2017. Njemačka, Italija, Francuska, Grčka i Ujedinjena Kraljevina**. Prve četiri bile su iste kao 2016., a Ujedinjena Kraljevina zamijenila je Austriju kao peta glavna država primateljica. Na tih pet zemalja zajedno odnosilo se tri četvrtine svih zahtjeva podnesenih u EU+.

Njemačka je bila glavna država primateljica šest godina zaredom. Unatoč tome što se broj zahtjeva podnesenih 2017. smanjio za 70 % u odnosu na 2016., ukupni broj od 222 560 zahtjeva u toj zemlji gotovo je dvostruko veći nego u bilo kojoj drugoj državi primateljici. Italija je bila druga glavna država primateljica s

ukupno 128 850 zahtjeva. Nakon nje slijedila je Francuska s ukupno malo više od 100 000 zahtjeva. Kada je riječ o udjelu država, samo na Njemačku odnosilo se 31 % svih zahtjeva koji su 2017. podneseni u EU+. Udio Njemačke u ukupnom broju zahtjeva iznosio je 2016. gotovo dvostruko više, odnosno 58 %. Istodobno se udio podnositelja zahtjeva u drugim glavnim državama primateljicama, posebno u Italiji, Francuskoj, Grčkoj, Ujedinjenoj Kraljevini i Švedskoj, gotovo udvostručio 2017. u odnosu na 2016. Grčka je bila država s najvećim udjelom podnositelja zahtjeva u odnosu na ukupni broj stanovnika.

Iako je nekoliko država EU+ 2017. i dalje primjenjivalo privremeno ponovno uvođenje granične kontrole (prema potrebi) na unutarnjim schengenskim granicama, civilno društvo izvijestilo je o ograničenom pristupu državnom području, uključujući vraćanja u nekoliko država članica, ističući da je potrebno osigurati učinkovit pristup zaštiti. Važne promjene bili su povezane s brzim i učinkovitim postupkom registracije, što je pridonijelo većoj učinkovitosti u kasnijim fazama postupka. Primjer je bila registracija u Grčkoj podnositelja zahtjeva za azil koji su prethodno registrirani u ljeto 2016. u trenutku masovnog priljeva.

Pristup postupku osiguran je i posebnim kanalima na način da bi se osobe koje ispunjavaju određene kriterije dovele na državno područje država EU+ na organiziran način, kao što su mehanizmi humanitarnog prihvata koje provodi nekoliko zemalja. To je uključivalo humanitarne koridore i programe humanitarnih viza i programe spajanja obitelji, koji čine zakonite putove u Europu za migrante.

Kako bi osobe koje traže međunarodnu zaštitu mogle potpuno pripočiti svoje potrebe u pogledu zaštite i osobne okolnosti te kako bi se te potrebe mogle sveobuhvatno i pošteno procijeniti, potrebne su im informacije o njihovoj situaciji. Nacionalna tijela država EU+ i civilno društvo proveli su velik broj informativnih inicijativa u svim fazama postupka azila uporabom različitih komunikacijskih sredstava, društvenih medija i aplikacija za pametne telefone.

Građansko društvo istaknulo je da je potrebno osigurati dostupnost informacija koje su prilagođene potrebama ciljnih skupina, posebno kad je riječ o ranjivim osobama. U pogledu povezanog pitanja pravne pomoći i zastupanja, u državama EU+ dogodile su se tijekom 2017. različite promjene i neke su države proširile područje primjene ili su poduzele korake za povećanje djelotvornosti pravne zaštite, a druge su smanjile dostupnost potpore. Nadalje, subjekti civilnog društva u tom području utvrdili su niz izazova u području pravne pomoći i zastupanja.

Pružanje informacija i pravna pomoć kataliziraju se učinkovitim usmenim prevođenjem, što je jednako važan čimbenik u postupku međunarodne zaštite. Učinkovitim usmenim prevođenjem osigurava se pravilna komunikacija između podnositelja zahtjeva i nadležnih tijela u svakom koraku postupka, uključujući pristup postupku azila, podnošenju zahtjeva, ispitivanju i žalbenoj fazi. Države EU+ zaprimile su 2017. zahtjeve od državljana 54 različitih država podrijetla, za razliku od 2016. kada su zaprimljeni zahtjevi iz 35 zemalja, što upućuje na sve veće izazove povezane s osiguravanjem usluga usmenog prevođenja na sve više različitih jezika. To je potaknulo veću uporabu tehničkih mjera za olakšavanje usmenog prevođenja u postupku azila.

Kada je riječ o razmatranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu u prvom stupnju, države članice mogu upotrebljavati posebne postupke, kao što su ubrzani postupci, granične zone ili prioritetni postupak, u skladu s osnovnim načelima i jamstvima predviđenima europskim zakonodavstvom o azilu. Podaci EASO-a pokazuju da se ti postupci upotrebljavaju na ciljani način i kao iznimka, a ne pravilo. Važno je napomenuti da većina odluka donesenih u EU+ uporabom ubrzanih postupaka ili postupaka na granici dovodi do znatno veće stope odbijanja zahtjeva nego u slučaju odluka donesenih redovnim postupcima. Stopa priznavanja odluka donesenih u ubrzanom postupku bila je 11 %, a onih donesenih uporabom postupka na granici bila je 8 %. Kada je riječ o organizaciji njihovih postupaka, države EU+ često su primjenjivale ubrzane i prioritetne postupke za posebne kategorije slučajeva u skladu s opterećenjem određene zemlje. Promjene su zabilježene i u postupcima koji se vode na granici i u tranzitnim zonama, a mnoge države EU+ upotrijebile su i pojmove sigurne države, posebno sigurne države podrijetla, pri čemu je nekoliko zemalja izmijenilo svoje nacionalne popise sigurnih država podrijetla.

Kada je riječ o prihvatu, tijekom 2017. zabilježen je manji pritisak na **sustave prihvata** većine država EU+. Stoga su nadležna tijela u nekoliko država smanjila svoje kapacitete za prihvata zatvaranjem različitih prihvatnih objekata i postupnim zamjenjivanjem centara za hitni ili privremeni prihvata centrima za trajniji boravak, na temelju prethodnog planiranja. Zabilježene su i neke iznimke jer su u nekim drugim državama prošireni kapaciteti za prihvata kako bi se one mogle nositi sa sve većim pritiskom ili potražnjom koju je trebalo zadovoljiti. U nizu država članica donesene su 2017. novi zakonodavni propisi o postupanju, pravima i dužnostima tražitelja azila koji se nalaze u prihvatnim centrima, uključujući one koji čekaju udaljavanje. Istodobno su utvrđeni standardi za praćenje i uspostavljeni potrebni programi kako bi se osigurali odgovarajući uvjeti za prihvata. Kada je riječ o materijalnim uvjetima prihvata (hrana, odjeća, smještaj i nov-

čana naknada) i zdravstvenoj skrbi, pristupu školovanju i tržištu rada, stanje u pojedinim državama znatno se razlikovalo, što je dovelo do smanjenja ili povećanja ponude. Organizacije civilnog društva najčešće su upozoravale na manjak kapaciteta za prihvata, loše uvjete prihvata i/ili pitanja povezana s prihvatom maloljetnika bez pratnje.

Slično kao i u pogledu prihvata, u pojedinim državama zabilježeno je različito stanje u pogledu zadržavanja. Nekoliko država EU+ revidiralo je svoj pravni okvir o osnovama za zadržavanje i njegovu provedbu u praksi. Mnoge zemlje uvele su, ili planiraju uvesti, nove mjere kao alternativu zadržavanju u kontekstu postupaka azila i postupaka vraćanja. UNHCR i civilno društvo u nekoliko država EU+ izrazili su zabrinutost u pogledu trajanja i uvjeta zadržavanja i u pogledu zadržavanja ranjivih skupina. S tim u vezi, 2017. su u nekoliko država EU+ stupili na snagu novi zakonodavni propisi kojima se ograničava sloboda kretanja ili boravak osoba u prihvatnim centrima. To je dovelo do znatne količine nacionalne sudske prakse o pitanjima povezanim sa slobodom kretanja i primjenom zadržavanja u različitim fazama postupka azila.

U državama EU+ doneseno je 2017. ukupno 996 685 prvostupanjskih odluka. Na nacionalnoj razini, slično kao i 2016., Njemačka je donijela najviše odluka (524 185), odnosno 53 % svih odluka u EU+. Ostale zemlje koje su donijele velik broj odluka bile su Francuska (11 % ukupnog broja u skupni EU+), Italija (8 %), Švedska i Austrija (6 % svaka).

U većini država EU+ doneseno je manje prvostupanjskih odluka nego 2016. Broj odluka najviše se smanjio u Njemačkoj (pad od 106 900) i Švedskoj (pad od 34 705). U relativnom smislu, među zemljama koje su 2017. donijele više od 1 000 prvostupanjskih odluka najviše se smanjio broj odluka u Finskoj i Norveškoj (za 65 % u svakoj). S druge strane, znatno više odluka nego 2016. doneseno je u Francuskoj (povećanje za približno 24 000), Austriji (13 870 odluka više) i u Grčkoj, gdje se broj odluka povećao za 13 055. U pogledu prvostupanjskih odluka, među državama koje su 2017. donijele barem 1 000 odluka, najveću ukupnu stopu priznavanja imala je Švicarska, u kojoj je 90 % odluka bilo pozitivno. Relativno visoke stope priznavanja uočene su i u Norveškoj (71 %), Malti (68 %) i Luksemburgu (66 %). S druge strane, Češka je imala najnižu stopu priznavanja od 12 %, a nakon nje Poljska (25 %), Francuska (29 %), Mađarska i Ujedinjena Kraljevina (31 % svaka).

Razlike u stopama priznavanja među zemljama posljedica su državljanstva podnositelja zahtjeva o kojima su donesene odluke. Na primjer, Francuska je 2017.

imala stopu priznavanja od 29 % i donijela je najviše odluka o albanskim državljanima, koji općenito imaju vrlo nisku stopu priznavanja. S druge strane, Švicarska, koja ima ukupnu stopu priznavanja od 90 %, donijela je više od trećine svojih odluka o Eritrejcima, za koje je stopa pozitivnih odluka vrlo visoka u EU+.

Glavne promjene u državama EU+ u pogledu prvostupanjskih postupaka većinom su se odnosile na mjere za optimizaciju obrade zahtjeva za međunarodnu zaštitu te na mjere za skraćenje trajanja obrade.

Godine 2017. **stopa priznavanja u predmetima o kojima je odluka donesena u drugom ili višem stupnju u EU+ iznosila je 35 %**, što je znatno više nego 2016. (17 %). Očekuje se da će stopa priznavanja u žalbenoj fazi ili fazi preispitivanje biti niža u odnosu na prvi stupanj jer se predmeti ispituju nakon negativne prvostupanjske odluke. Stopa priznavanja na višem stupnju bila je 11 postotnih bodova niža u odnosu na odluke donesene u prvom stupnju, ali ta je razlika znatno manja nego 2016., što pokazuje da je 2017. u žalbenom postupku ukinut veći postotak negativnih prvostupanjskih odluka. Među državama EU+ koje su donijele barem 1 000 drugostupanjskih odluka, više od pola svih višestupanjskih odluka donesenih u Finskoj bilo je pozitivno (65 %), kao i u Nizozemskoj (58 %), Ujedinjenoj Kraljevini (57 %) i Austriji (56 %).

Promjene u državama EU+ tijekom 2017. bile su usmjerene na mjere za jačanje učinkovitosti institucija, ubrzanje drugostupanjskih postupaka u cilju rješavanja velikog broja žalbi i revidiranje postupovnih pravila (poglavito u smislu revizije rokova za podnošenje žalbi). U cilju daljnjeg poboljšanja žalbenih postupaka, države EU+ provode i strukturne institucijske promjene.

Tijekom 2017. zabilježena je i decentralizacija drugostupanjskih postupaka u državama EU+ u cilju daljnjeg jačanja obrade žalbi. Kao i u prvom stupnju, poduzete su mjere za smanjenje broja zaostalih predmeta, pojednostavnjenje postupaka i uporabu tehnologije u cilju učinkovitijeg donošenja odluka.

Pružanje informacija o državi podrijetla (COI) o velikom broju trećih zemalja i tema i dalje je od ključne važnosti za dobro utemeljene i obrazložene odluke o azilu i razvoj politike utemeljen na dokazima. Dok je na razini EU+ tijekom 2017. podnesen manji broj zahtjeva za azil u odnosu na 2016., broj zahtjeva znatno se povećao u nizu država te skupine, a bili su raspoređeni među stanovnicima većeg broja država, što je dovelo do trajne potrebe za relevantnim informacijama o državi podrijetla.

U pogledu pružanja informacija o državi podrijetla, osim velikog broja redovnih publikacija koje objavljuju jedinice za podatke o državama podrijetla, od kojih su mnoge dostupne na posebnom portalu EASO-a, neke države dostavile su 2017. svoje nove, a neke i prve, doprinose. Države EU+ općenito su tijekom 2017. dodatno pojačale standarde i jamstvo kvalitete informacija o državama podrijetla, a kao opći trend mnoge nacionalne jedinice za informacije o državama podrijetla sudjelovale su u nekoj vrsti suradnje s partnerima iz drugih zemalja, uključujući u okviru mreža EASO-a za informacije o državama podrijetla.

Pravna stečevina EU-a o azilu uključuje pravila o identifikaciji pružanja potpore podnositeljima zahtjeva kojima su potrebna posebna postupovna jamstva (posebno kao rezultat mučenja, silovanja ili drugog oblika psihološkog, fizičkog ili spolnog nasilja). Jedna od ključnih skupina su maloljetnici bez pratnje koji traže zaštitu bez skrbi odgovorne odrasle osobe.

Tijekom 2017. otprilike 32 715 maloljetnika bez pratnje (UAM) podnijelo je zahtjev za međunarodnu zaštitu u državama EU+, što je upola manje nego 2016., a udio maloljetnika bez pratnje u ukupnom broju podnositelja zahtjeva iznosi 4 %. Više od tri četvrtine svih maloljetnika bez pratnje podnijelo je zahtjeve u pet država EU+: Italiji, Njemačkoj, Grčkoj, Ujedinjenoj Kraljevini i Švedskoj.

Postojanje maloljetnika bez pratnje dovelo je do niza promjena u državama EU+. Te promjene posebno su uključivale uspostavu i jačanje specijaliziranih načina prihvata i alternativne skrbi, revidiranje pravila za imenovanje skrbnika i postupovne mehanizme za procjenu i osiguranje najboljih interesa djeteta. Slično tomu, specijalizirani objekti i usluge za prihvata bili su u središtu promjena koje su se odnosile na ostale ranjive skupine, pa su mnoge države stvorile specijalizirane objekte i mehanizme za identifikaciju i upućivanje. Civilno društvo isticalo je da i dalje treba ulagati napore u pružanje sveobuhvatne potpore koja je u skladu s utvrđenim standardima i kojom se osigurava rana identifikacija ranjivosti u praksi.

Osobe kojima je odobrena neka vrsta međunarodne zaštite u državi EU+ imaju niz prava i pogodnosti povezanih s tim statusom. Posebna prava dodijeljena korisnicima međunarodne zaštite obično su propisana nacionalnim zakonodavstvom i politikama, često kao dio opsežnijih integracijskih planova koji se odnose na više kategorija državljana trećih zemalja, a uključena su u nacionalne migracijske politike, ako su one definirane na nacionalnoj razini. Mnoge države članice donijele su nacionalne planove i strategije za integraciju na nacionalnoj

razini, a druge su izmijenile postojeće instrumente, često uvodeći tečajeve i mehanizme integracije na tržište rada. Time se potiče stvaranje prilika za korisnike međunarodne zaštite za samostalno uzdržavanje i ponekad se smanjuje pristup financijskim naknadama.

Važnost politika i mjera vraćanja znatno se povećala tijekom 2017. među državama EU+. Iako se one odnose na opći kontekst migracija, zbog sve većeg broja odbijenih podnositelja zahtjeva i mogućih povratnika, mnoge države donijele su nove zakonodavne propise kako bi olakšale postupke vraćanja. Osim uobičajene potpore koja se pruža u obliku potpomognutog dobrovoljnog vraćanja, koja je također pojačana, donesene mjere odnosile su se, među ostalim, na provedbu odluka o vraćanju i njima se uređivalo razdoblje prije odlaska.

Većina država EU+ promovirala je 2017. inicijative potpomognutog dobrovoljnog vraćanja u različitim oblicima: financijski, informativnim kampanjama, izravnim sudjelovanjem u aktivnostima vraćanja, pružanjem potpore drugim subjektima, kao što su Međunarodna organizacija za migracije ili organizacije civilnog društva.

