Извештај за азил на ЕКПА за 2020 година

Годишен извештај за состојбата на азилот во Европската унија

Извршно резиме

Извештај за азил на ЕКПА за 2020 година

Годишен извештај за состојбата на азилот во Европската унија

ИЗВРШНО РЕЗИМЕ

ПОДДРШКАТА Е НАША МИСИЈА

Слика на насловната страна: Фотографија на Обединетите нации /Ескиндер Дебебе (Eskinder Debebe)
Слики и илустрации: iStock by Getty Images, Microsoft 365

© Европска канцеларија за поддршка на азил, 2020
Репродукцијата е овластена доколку е признаен изворот.

За каква било употреба на репродукција на фотографии или друг материјал што не е во рамките на авторското право на ЕКПА, мора да се бара дозвола директно од носителот на авторските права.

ISBN 978-92-9485-534-3
DOI 10.2847/778088
Број на каталог BZ-04-20-293-MK-N

Предговор

Со оглед на тоа дека Европа повторно се соочува со зголемување на бројот на барања за меѓународна заштита во 2019 година (за прв пат од 2015 година), азилот останува главен приоритет во агендата за политиката на ЕУ. Бидејќи трендовите се менуваат со текот на времето, ние продолжуваме колективно да работиме кон обезбедување на оптимални решенија за лицата кои имаат потреба од заштита, истовремено одржувајќи го интегритетот на националните системи за азил.

Изданието на *Извештајот за азил на ЕКПА* за 2020 година нуди концизен и сеопфатен преглед на клучните случувања на полето на меѓународната заштита и функционирањето на Заедничкиот европски систем за азил. Со цел да го изготви својот годишен водечки извештај, ЕКПА собира и анализира информации од широк спектар на сигурни извори за да обезбеди детален преглед на промените во политиката и подобрувањата во текот на годината, притоа нагласувајќи ги предизвиците што треба да се решат.

Бидејќи ЕКПА ја одбележува својата десетгодишнина во 2020 година, се потсетуваме на зголемената важност на агенцијата за обезбедување оперативна и техничка помош во однос на азилот во земјите на ЕУ+. Изготвените информации од ЕКПА се од суштинско значење за да им овозможат на креаторите на политики да донесат информирани одлуки, да им помогнат на земјите да се справат со постојано променливиот пејзаж на миграциски модели и да ги зајакнат националните администрации во обработката на континуиран проток на барања, случај по случај.

Со нетрпение очекуваме да се усвои новата долгоочекувана регулатива за Агенцијата за азил на Европската унија, која ќе ја претвори ЕКПА во целосно застапничка агенција на ЕУ, ќе ја зајакне нејзината улога и ќе го прошири нејзиниот мандат. Како јадрото на експертизата за азил, ЕКПА ќе продолжи да обезбедува непристрасна и транспарентна поддршка која е ориентирана кон услугата, во насока на ефективно спроведување на Заедничкиот европски систем за азил.

Благодарна сум за тековната соработка со сите наши партнери кон заеднички, транспарентни и одржливи системи за азил низ цела Европа. Ефикасните системи можат брзо да одговорат на променливите модели на миграциските текови и да обезбедат јасен, правичен и достоинствен процес за секој подносител на барање за меѓународна заштита. Веќе сме сведоци на појавата на глобални и национални состојби во 2020 година, што може да доведе до тоа повеќе луѓе да бараат засолниште. Сега, повеќе од било кога, мораме да продолжиме да работиме кон вистински заеднички европски систем на азил со стремеж за поскоро решавање на потребите за меѓународна заштита и со покажување на солидарност со земјите-членки кои се под најголем притисок.

Нина Грегори

Извршен директор
Европска канцеларија за поддршка на азил

Вовед

Извештајот за азил на ЕКПА за 2020 година дава сеопфатен преглед на случувањата на полето на меѓународната заштита на европско и национално ниво. Врз основа на поголем број извори, извештајот претставува кус преглед на глобалниот контекст на азилот, го потенцира развојот на настаните во Европската унија (ЕУ) и ги испитува главните трендови и промени во законодавството, политиките, практиките и судската пракса ширум земјите-членки на ЕУ, Исланд, Лихтенштајн, Норвешка и Швајцарија (земји од ЕУ+). Извештајот се фокусира на клучните области на Заедничкиот европски систем за азил, притоа земајќи го предвид поширокиот контекст на миграцијата и основните права.

1. Глобален преглед на полето на азил во 2019 година

Присилното раселување заради конфликт, прогон, кршење на човековите права, природни непогоди и деградирачки екосистеми е реалност за милиони луѓе низ целиот свет кои ги напуштаат своите домови во потрага по безбедност. Во текот на изминатите неколку години, најголемите раселувања на населението беа предизвикани од конфликт, екстремно насилство и сериозна политичка нестабилност во неколку региони во светот.

Меѓу лицата погодени од раселување, „бегалец“ по дефиниција е некој кој бил принуден да ја напушти својата земја заради основан страв да биде прогонет заради раса, религија, националност, припадност на одредена социјална група или политичко мислење. „Внатрешно раселени лица“ се оние кои не ја преминале границата на својата земја, но сепак може да се најдат во ранлива состојба.

Државјаните од Сирија учествуваат со една третина од глобалната популација на бегалци, со 6,6 милиони кои ја напуштија својата земја.

Во контекст на Европа, меѓународната заштита опфаќа статус на бегалец и статус на супсидијарна заштита. Вториот статус се однесува на лица, кои не се квалификуваат за статус на бегалец, но имаат право на заштита затоа што се изложени на ризик од сериозна повреда, што се состои од смртна казна или погубување; измачување (тортура) или нечовечко или понижувачко постапување или казнување во земјата на потекло; или сериозна и индивидуална закана по нивниот живот заради недискриминирачко насилство во ситуации на меѓународен или внатрешен вооружен конфликт.

Во јуни 2019 година, Високиот комесар на Обединетите нации за бегалци соопшти дека вкупното засегнато население изнесува 79,4 милиони луѓе, вклучително и 20,2 милиони бегалци, 3,7 милиони подносители на барање за азил, 531.000 вратени бегалци, 43,9 милиони внатрешно раселени лица, 2,3 милиони вратени внатрешно раселени лица и 3,9 милиони лица без државјанство под надлежност на Високиот комесар на Обединетите нации за бегалци.

Бројката од 6,6 милиони бегалци од Сирија сочинуваше приближно една третина од бегалците во светот, по што следуваат Авганистан и Јужен Судан, со 2,7 милиони и 2,2 милиони, соодветно. Од оние што бараат заштита, најголемата група на подносители на барање за азил во 2019 година беа државјани на Венецуела.

Земјите од соседството на епицентарот на кризата честопати се првите земји во кои се сместуваат раселените лица. Во 2019 година Турција со сигурност беше домаќин на најголем број бегалци, по што следуваат Пакистан, Уганда, Германија и Судан. Но, споредбено, Либан, Јордан и Турција имаа најголем удел на бегалци во однос на нивното население.

> Бидејќи бројот на раселени лица продолжува да расте на глобално ниво, владите, меѓународните организации и граѓанските организации развиваат стратегии за ефективно да одговорат на сложените предизвици кои ги создава присилното раселување. Првиот глобален форум за бегалци се одржа во декември 2019 година за да се следат случувањата и да се разгледа напредокот на акциониот план утврден според Глобалниот договор за бегалци во 2018 година. Глобалниот договор, помеѓу другото, опфаќа прашања како што се споделување одговорност, прифат на бегалци и поддршка на заедниците - домаќини на одржлив начин.

На глобално ниво и понатаму се појавуваат нови иницијативи, овозможувајќи различните области на присилна миграција да дојдат до израз и да се решаваат во рамките на поширока публика. Две теми кои привлекоа поголемо внимание во 2019 година се бездржавноста и мобилноста како резултат на влијанија на климата и животната средина.

Како аспект на присилната миграција кој често се занемарува, бездржавноста привлече поголемо внимание во текот на 2019 година бидејќи обемот на ова прашање стана поочигледен. Во октомври 2019 година, меѓународниот Сегмент на високо ниво за лицата без државјанство ја одбележа средишната точка на кампањата #IBelong (#Јаспripaѓам), иницијатива што ја започна Високиот комесар на Обединетите нации за бегалци во 2014 година со цел да се стави крај на бездржавноста до 2024 година. На настанот беа оценети постигнувањата до тој момент за десетте цели на Глобалниот акционен план за ставање крај на бездржавноста.

Иако влијанието на климатските катастрофи врз раселувањето на населението не е нов феномен, тоа добива сè поцентрално место во хуманитарниот, политичкиот и законодавниот дискурс околу раселувањето. Зголеменото препознавање на влијанието на факторите на животната средина врз човековата мобилност предизвика дискусии во врска со политиките, како на регионално, така и на глобално ниво, за справување со неговото влијание.

Учество на бегалци и земји - домаќини на глобално ниво, 2019 година

6,6M
Сирија

6,6 милиони сириски бегалци сочинуваат **1/3** од светската популација на бегалци.

3,6M
Турција

Турција е домаќин на најголем број бегалци, со 3,6 милиони регистрирани сириски бегалци под привремена заштита.

1,4M
Пакистан

Пакистан е домаќин на околу 1,4 милиони бегалци, претежно со потекло од Авганистан.

1,3M
Уганда

Уганда е домаќин на приближно 1,3 милиони бегалци, претежно со потекло од Бурунди, Демократска Република Конго, Руанда, Сомалија и Јужен Судан.

> 1M
Германија
Судан

Германија (1,1 милиони) и Судан (1,1 милиони) исто така се домаќини на повеќе од 1 милион бегалци.

#EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020
Извор: ЕКПА и Високиот комесар на Обединетите нации за бегалци.

2. Случувања во Европската унија

Во 2019 година не беше забележан голем напредок во законодавството во врска со усвојувањето на пакетот реформи на Заедничкиот европски систем за азил. Имајќи ги предвид изборите за Европскиот парламент, преговорите за пакетот реформи беа опфатени во следниот парламентарен мандат. Сепак, постигнат е напредок во законодавните области кои се директно поврзани со азилот. Во мај 2019 година, Советот на ЕУ усвои две регулативи со кои се воспоставува рамка за интероперабилност на информатичките системи на ЕУ во областа на правдата и внатрешните работи. Покрај тоа, во јуни 2019 година, Советот ја усвои својата делумна заедничка позиција за преработената Директивата за поврат, која беше предложена од Европската комисија во септември 2018 година.

Темата за азил остана високо на политичката агенда на ЕУ во 2019 година. Во очекување на преговорите за законодавството, беше остварена значителна работа во спроведувањето на политиките и практичната соработка меѓу земјите од ЕУ+. Со Стратешката агенда на ЕУ за 2019-2024 година, која беше донесена од страна на Европскиот совет во јуни 2019 година, беа утврдени главните приоритети за следниот институционален циклус, вклучително и миграцијата и азилот како приоритетни области со фокус на управувањето со границите кое се темели на вредностите на ЕУ; соработката со земјите на потекло и транзит; и многу потребниот консензус за реформата од Даблинскиот систем за да се постигне урамнотежена одговорност и солидарност.

Европскиот совет ја усвои Стратешката агенда на ЕУ за 2019-2024 година, со азил како приоритетна област

Во јануари 2020 година, Европската комисија ја објави својата нова работна програма, при што еден од нејзините приоритети беше започнување на нов пакт со кој се потврдува меѓусебната поврзаност на внатрешните и надворешните аспекти на миграцијата и ќе се залага за поотпорни, похумани и поефективни системи за миграција и азил.

Во октомври 2019 година, Европската комисија објави Извештај за напредокот за спроведување на Европската агенда за миграција, во кој беа опфатени големи достигнувања од 2015 година и се фокусираше на случувањата во 2019 година. Додека темпото на законодавните реформи е постепено, постигнат е напредок со побрзо темпо во спроведувањето на политиките и консолидирањето на алатката на ЕУ за ефикасно управување со миграцијата и азилот, вклучително и брза оперативна и финансиска поддршка за земјите-членки кои се соочуваат со зголемен притисок.

И покрај целокупното намалување на бројот на пристигнувања на надворешните граници на ЕУ во 2019 година, се појавија различни трендови низ миграциските маршрути во Европа. На маршрутите во западниот и централниот дел од Средоземното Море се забележани помалку пристигнувања во однос на 2018 година, додека маршрутите од источниот дел на Средоземното Море и Западен Балкан забележаа зголемен број на пристигнувања.

Клучна димензија на пристапот на ЕУ за решавање на маршрутата од источниот дел од Средоземното Море е партнерството со Турција преку изјавата ЕУ-Турција. Како резултат на изјавата, по четири години спроведување, нередовните пристигнувања од Турција во ЕУ останаа за 94% пониски отколку пред договорот, а приближно 27.000 сириски бегалци се раселени од Турција во земја на ЕУ+. За периодот од 2016 до 2025 година, преку Домот за бегалци се доделени вкупно 6 милијарди евра за поддршка на бегалците и заедниците - домаќини во Турција, фокусирајќи се на хуманитарна помош, образование, здравство, општинска инфраструктура и социо-економска поддршка. Област во која е потребен поголем напредок е спроведувањето на враќањата од грчките острови во Турција.

Испраќањето на мигрантите спасени во Средоземното Море продолжи и во 2019 година, подвлекувајќи ја потребата за посистематски и покоординиран пристап на ЕУ за испраќања, вклучувајќи го првиот прием, регистрација и преместување. Министерската средба за миграција во септември 2019 година, во која учествуваат земји членки, Претседателството на Советот на ЕУ и Европската комисија, доведе до Заедничка изјава за намери склучена од Франција, Германија, Италија и Малта за структурирана итна постапка за управување со испраќања и аранжмани за преместување. Европската комисија започна процес за развој на Стандардни оперативни процедури заснован на изјавата, што доведе до заедничко разбирање меѓу земјите-членки и овој процес се применува оперативно.

Преселувањето остана високо на агендата за политика во врска со азил во текот на 2019 година. Тоа е составен дел на колективните напори на ЕУ да обезбеди заштита на оние на кои им е потребна со пренесување бегалци од земја на азил во друга држава која се согласила да ги прифати и на крајот да им овозможи трајно сместување. Европската шема за раселување започна во јули 2015 година и заклучно со декември 2019 година, две успешни програми за раселување им помогнаа на повеќе од 65.000 луѓе.

Во текот на 2019 година, ЕУ ја продолжи соработката со надворешните партнери за управување со миграциските притисоци преку сеопфатен пристап вкоренет во мултилатерализам. Целите на активностите спроведени под надворешната димензија на миграциската политика на ЕУ вклучуваа: спречување на неправилна миграција; зајакнување на соработката со трети земји за враќања и повторен прием; решавање на основните причини за миграција преку подобрување на можностите во земјите на потекло и зголемување на инвестициите во земјите партнери; и обезбедување правни патишта кон Европа за оние кои имаат потреба од меѓународна заштита.

Во својата улога да обезбеди усогласено толкување и примена на правото на ЕУ, Судот на правдата на Европската унија издаде 12 пресуди во 2019 година во врска со прелиминарни пресуди за толкување на Заедничкиот европски систем за азил. На пример, Судот донесе пресуда за:

- Применливоста на преработената Директива за постапка за азил во врска со постојната меѓународна заштита во земјите-членки и улогата на судските институции во спротивставување на првостепените решенија;

- Одземање на меѓународната заштита и важењето на одредени одредби во преработената Директивата за квалификации;

- Повлекување на материјалните услови за прием како форма на санкција, во смисла на Директивата за условите за прием, член 20 (4); и

- Проценка на погодени лица кои се сметаат за членови на поширокото семејство (не потесно семејство) и процедурални аспекти на постапката за повторно обединување на семејството.

Судот, исто така, ги толкуваше клучните концепти и техничките аспекти на даблинскиот систем, во согласност со Повелбата за основни права на Европската унија и ги разјасни прелиминарните прашања како резултат на повлекувањето на Велика Британија од ЕУ (Брексит).

Извор: ЕКПА.

Во 2019 година, оперативната помош на ЕКПА достигна невидени нивоа, координирајќи го распоредувањето на повеќе од 900 лица (вклучувајќи персонал на ЕКПА, експерти од ЕУ+ земји, привремени агенциски работници, преведувачи, културни медијатори и персонал за безбедност) во четири земји-членки (Кипар, Грција, Италија и Малта). Близу 40% од годишниот буџет на агенцијата беше потрошен за оперативна поддршка во 2019 година.

Во областа на поддршката од трети земји, ЕКПА спроведе активности за градење капацитети во 2019 година во земјите од Западен Балкан, Турција и земјите од регионот на Средниот исток и Северна Африка.

3. Податоци за Заедничкиот европски систем за азил

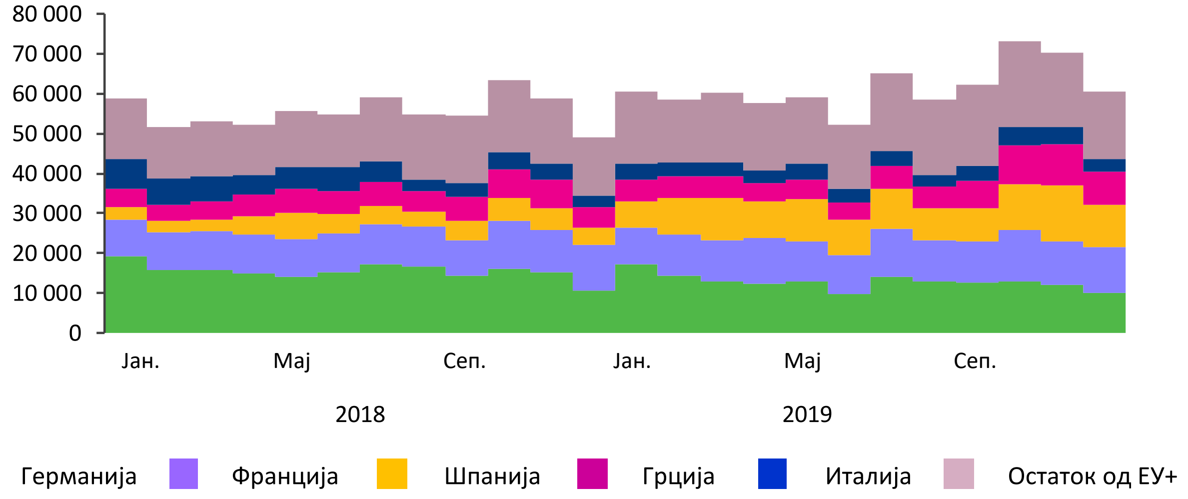
Во 2019 година, беа поднесени речиси 740.000 барања за меѓународна заштита во земјите на ЕУ+, што претставува зголемување од 11% во однос на 2018 година. Ова беше прв пат по миграциската криза во 2015 година, бројот на подносители на барање да се зголеми, делумно заради наглото зголемување на барањата од државјаните на Венецуела и други државјани на Латинска Америка. Всушност, врвните земји примателеи, како што се Франција, Грција и Шпанија, примиле повеќе подносители на барање во 2019 година отколку за време на миграциската криза.

Најголем број барања и понатаму имаше во мал број земји-членки. Во 2019 година, Франција, Германија и Шпанија добија повеќе од една половина од сите барања во земјите од ЕУ+, следени од далечина од страна на Грција. Спротивно на тоа, Италија прими значително помалку барања втора година по ред, што се должеше на значително намалената нередовна миграција по централната маршрута на Средоземното Море. Преоѓајќи од апсолутен во релативен број, врз основа на пресметките на ЕКПА, Кипар, Грција и Малта добија најмногу барања за меѓународна заштита во однос на нивното население.

Зголемување на барањата поднесени во земјите на ЕУ+ во 2019 година во однос на 2018 година

Три земји на потекло учествуваат со една четвртина од сите барања за меѓународна заштита во земјите од ЕУ+ во 2019 година. Конкретно, подносителите на барање од Сирија поднеле околу 80.000 барања, а потоа следуваат Авганистан (околу 61.000) и Венецуела (околу 46.000). Честопати, јазикот, културните врски или географската близина можат да играат улога за тоа каде се поднесува барање. Ова обично беше случај за Латиноамериканците (Венецуелци и Колумбијци, но и државјани на Гватемала, Хондурас и Никарагва) кои поднеле барања пред сè во Шпанија. Безвизното патување може исто така да игра улога во поднесување на барање. Значаен нов тренд во 2019 година беше зголемувањето на бројот на барања поднесени од граѓани на земји на кои не им е потребна виза за влез во шенген-зоната, што претставуваше повеќе од една четвртина од сите барања (околу 188.500).

Слика 1. Број на барања според врвни земји - приматели во Европа, 2018-2019 година



Извор: Евростат.

Во 2019 година, земјите од ЕУ+ издадоа приближно 585.000 решенија за барања од прв степен. Ова укажува на продолжување на трендот на опаѓање на бројот на донесени решенија за барања за меѓународна заштита од 2016 година. Пет земји учествуваа со три четвртини од сите донесени решенија за меѓународна заштита: Франција, Германија, Грција, Италија и Шпанија. Повеќето првостепени решенија беа издадени на државјани на Авганистан, Сирија и Венецуела, што претставува една четвртина од сите решенија во земјите од ЕУ+ во 2019 година. Подносителите на барање од Венецуела, Колумбија, Ел Салвадор, Палестина, Тунис, Мароко и Јемен добија значително повеќе решенија во 2019 година во однос на претходната година.

Две петтини од сите првостепени решенија беа позитивни, т.е. давање статус на бегалец (земајќи предвид повеќе од една половина од сите позитивни решенија), супсидијарна заштита или хуманитарна заштита (доделени во скоро еднакви делови).

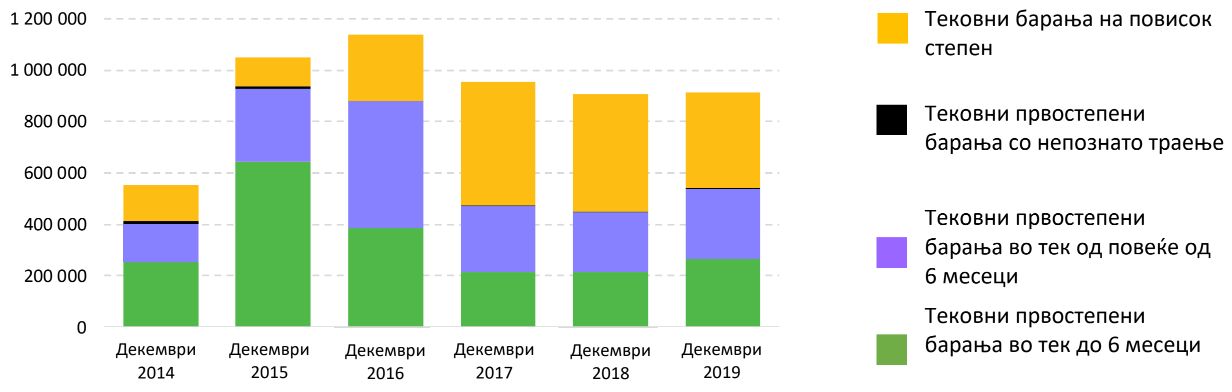
Забележителен развој во 2019 година беше бројот на позитивни решенија доделени на подносителите на барање од Венецуела. Стапката на признавање за Венецуелците беше 96% во 2019 година, наспроти само 29% во 2018 година. Други националности со високи стапки на признавање вклучуваат: Сиријци (86%), Еритрејци (85%) и Јеменци (82%). Спротивно на тоа, подносителите на барање од Северна Македонија и Молдавија добија најмал процент на позитивни решенија, по 1% за секоја земја.

Бројот на барања кои беа повлечени во 2019 година се зголеми за 20% и достигна приближно 69.500. Повлечените барања, особено имплицитните, можат да послужат како посреден показател за избегнување и почеток на секундарни движења кон другите земји од ЕУ+. Податоците на Системот за рано предупредување и подготвеност на ЕКПА укажуваат на тоа дека речиси три четвртини од сите повлечени првостепени барања во 2019 година биле имплицитни. Во согласност со ова толкување, повеќето повлекувања се одвиваа во водечките земји-членки, како што се Грција и Италија, кои заедно сочинуваа повеќе од две петтини од сите повлекувања.

На крајот на 2019 година, близу 912.000 барања за меѓународна заштита сѐ уште чекаа на одлука во земјите од ЕУ+, што претставува речиси 1% повеќе отколку во 2018 година. Севкупно, заостанатиот дел сѐ уште беше многу повисок од нивото пред кризата, што е показател за засилениот притисок под кој моментално работат системите за азил на ЕУ. Германија и понатаму ги имаше најотворените случаи, но за разлика од многу други земји од ЕУ+, имаше намалување на вкупниот број помеѓу крајот на 2018 и 2019 година. Бројот на случаи во тек беше значителен и растеше во Белгија, Грција, Франција, Шпанија и Велика Британија. Во пресметките засновани

на податоците на Еуростат и ЕКПА се истакнува дека повеќе од една половина од случаите што чекаат одлука или над 540.000 случаи, очекувале првостепено решение. Во сите земји со значително зголемување на бројот на тековни случаи, трендот во најголем дел се водеше од тоа што се поднесуваа повеќе барања, и со тоа, најголем дел од заостанатите случаи беше насобран на првостепено ниво.

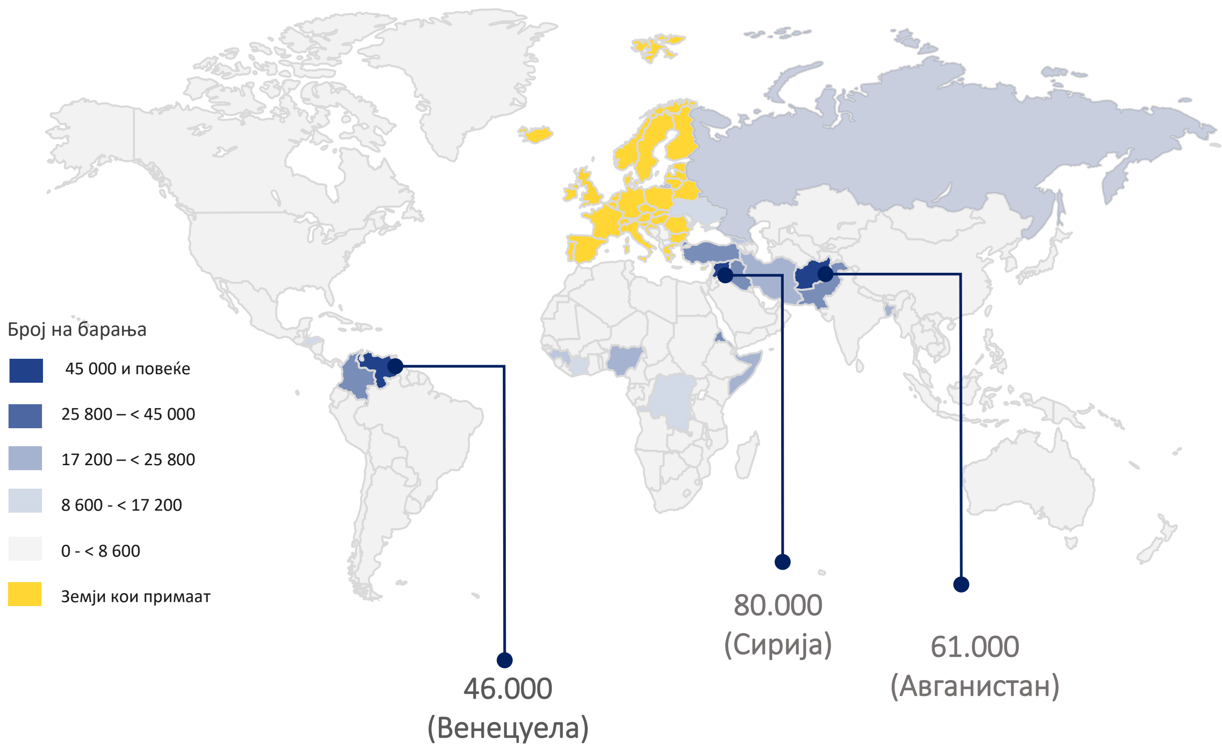
Тековни барања за меѓународна заштита во земјите од ЕУ+, на крајот на годината, 2014-2019 година



Декември 2015 Декември 2016 Декември 2017 Декември 2018 Декември 2019 година

Извор: ЕКПА и Евростат.

Врвни 20 земји на потекло на подносители на барање за меѓународна заштита во земјите од ЕУ+, 2019 година



+20%

Зголемување на бројот на повлечени барања во 2019 година

+59%

Зголемување на барањата од земјите ослободени од виза во 2019 година

1/4

од сите барања за меѓународна заштита **беа од 3 земји**: **Сирија**, **Авганистан** и **Венецуела**

#EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020
Извор: ЕКПА

4. Постапката од Даблин

Регулативата од Даблин III има за цел да дефинира јасен и практичен метод за да се утврди која земја-членка е одговорна за испитување на секое барање за меѓународна заштита. Намената на регулативата е да гарантира дека подносителите на барање имаат ефикасен пристап до постапките за доделување меѓународна заштита и дека испитувањето на барањето ќе го спроведе единствена, јасно назначена земја-членка. Ако, по испитување на критериумите од Даблин, се утврди дека друга земја-членка е одговорна за обработка на барањето, системот од Даблин предвидува можност за физички трансфер на подносителот на барање во одредена одговорна земја-членка.

Врз основа на разменетите податоци преку Системот за рано предупредување и подготвеност на ЕКПА, забележан е раст од 3% на бројот на решенија за појдовни барања од Даблин во 2019 година во однос на 2018 година. Ова сочинуваше речиси 145.000 решенија, вклучувајќи ги барањата за преиспитување. Соодносот на одлуките во Даблин за поднесени барања за азил беше 20% во 2019 година, што може да значи дека голем број на подносители на барање за меѓународна заштита продолжија со секундарни движења низ земјите од ЕУ+.

Како и во претходните години, Германија и Франција добија најмногу одлуки како одговор на барањата од Даблин, при што секоја земја имаше нешто помалку од една третина од вкупниот број решенија. Главната земја која одговараше на барањата остана Италија, а следуваа Германија, Шпанија, Грција и Франција. Целокупната стапка на прифаќање за решенијата според барањата во Даблин, мерена според процентот на решенија со кои се прифаќа одговорност од сите донесени решенија, се намали втора година по ред во 2019 година, на 62%.

Во 2019 година, земјите од ЕУ+ спроведоа околу 27.200 трансфери, што претставува 3% помалку отколку во 2018 година

Повикувањето на член 17(1) од Даблинската регулатива, позната како клаузула за дискреционо право или суверенитет, значително се намали во 2019 година на 6.900 случаи. Според оваа клаузула, земјата-членка може да одлучи да испита барање за меѓународна заштита, дури и ако не е нејзина одговорност според критериумите во регулативата од Даблин III.

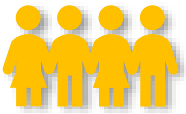
Земјите на ЕУ+ спроведоа околу 27.200 трансфери, што претставува намалување од 3% во однос на 2018 година, што е во согласност со малото намалување на прифатените барања. Околу 30% од трансферите ги реализираа Германија, а потоа следуваат Франција (20%), Холандија (11%), Грција (9%), Полска и Австрија (по 5%).

Во 2019 година се случија релативно малку промени на законодавството и политиките поврзани со постапката во Даблин се случија, со исклучок на земји кои доживуваат значителен пораст на бројот на подносители на барање за азил во рамките на процесите од Даблин, како што се Белгија и Холандија. Повеќето од овие движења беа поврзани со институционални и организациски промени за да се намалат заостанатите активности и да се зголеми ефикасноста во рамките на системот од Даблин.

Во очекување на идната реформа на системот од Даблин, европските и националните судови продолжија да толкуваат некои од регулативите и директивите, давајќи насоки засновани на поединечни случаи. Според Регулативата од Даблин III, член 3(2), земјите-членки се одговорни за испитување на барањето, ако постојат значителни основи да се верува дека има системски недостатоци во процесот на азил и во прифатните услови во земјата-членка што би се определила како одговорна врз основа на критериумите од Даблин. Во 2019 година, трансферите во други земји не беа систематски прекинати на ниту една земја-членка. Сепак, има многу варијации во практиките во земјите-членки при суспендирање на трансферите во одредени земји-членки во Даблин.

Граѓанските организации изразија загриженост за празнините во методологијата и функционирањето на Даблинскиот систем во пракса. Правата на подносителите на барање треба да бидат заштитени, истовремено спречувајќи секундарни движења во друга земја-членка. Треба да има позитивни стимулации и за подносителите на барање и за земјите да ги следат процедурите на системот, наместо земјите-членки да ги зголемуваат ограничувањата.

5. Непридружувани малолетни лица и ранливи подносители на барање



Законодавството на ЕУ за азил вклучува одредби за идентификација и давање поддршка на барателите на кои им е потребна посебна процедурална гаранција. Севкупната, ефикасна и брза идентификација на ранливите подносители на барање останува предизвик, особено во однос на невидливи ранливости, како што се психолошки последици од измачување (тортура) или траума.

Меѓу ранливите подносители на барање, една од клучните групи се непридружуваните малолетни лица кои бараат заштита без грижа од одговорно возрасно лице. Во 2019 година, непридружувани малолетни лица во земјите на ЕУ+ поднеле приближно 17.700 барања за меѓународна заштита, што претставува намалување за 13% во однос на 2018 година. Барањата на непридружуваните малолетни лица учествуваа со 2% од вкупниот број барања.

Како и претходните години, многу иницијативи беа започнати во 2019 година за подобрување на состојбата со ранливите подносители на барање. Некои земји воведоа мерки за рано идентификување и обезбедување на заштитни процедури. Беа преземени чекори за подобрување или прилагодување на методологиите за проценка на возраста, додека граѓанското општество и меѓународните организации продолжија да ги набљудуваат празнините и недостатоците во процесот. Воведени се законодавни измени и измени во политиката за законско претставување, со цел да се забрза назначувањето на старатели и да се подобри севкупниот квалитет на системот за старателство.

Лошите услови за прифат и притворот на непридружувани малолетни подносители на барање за азил и понатаму создаваат загриженост во неколку земји

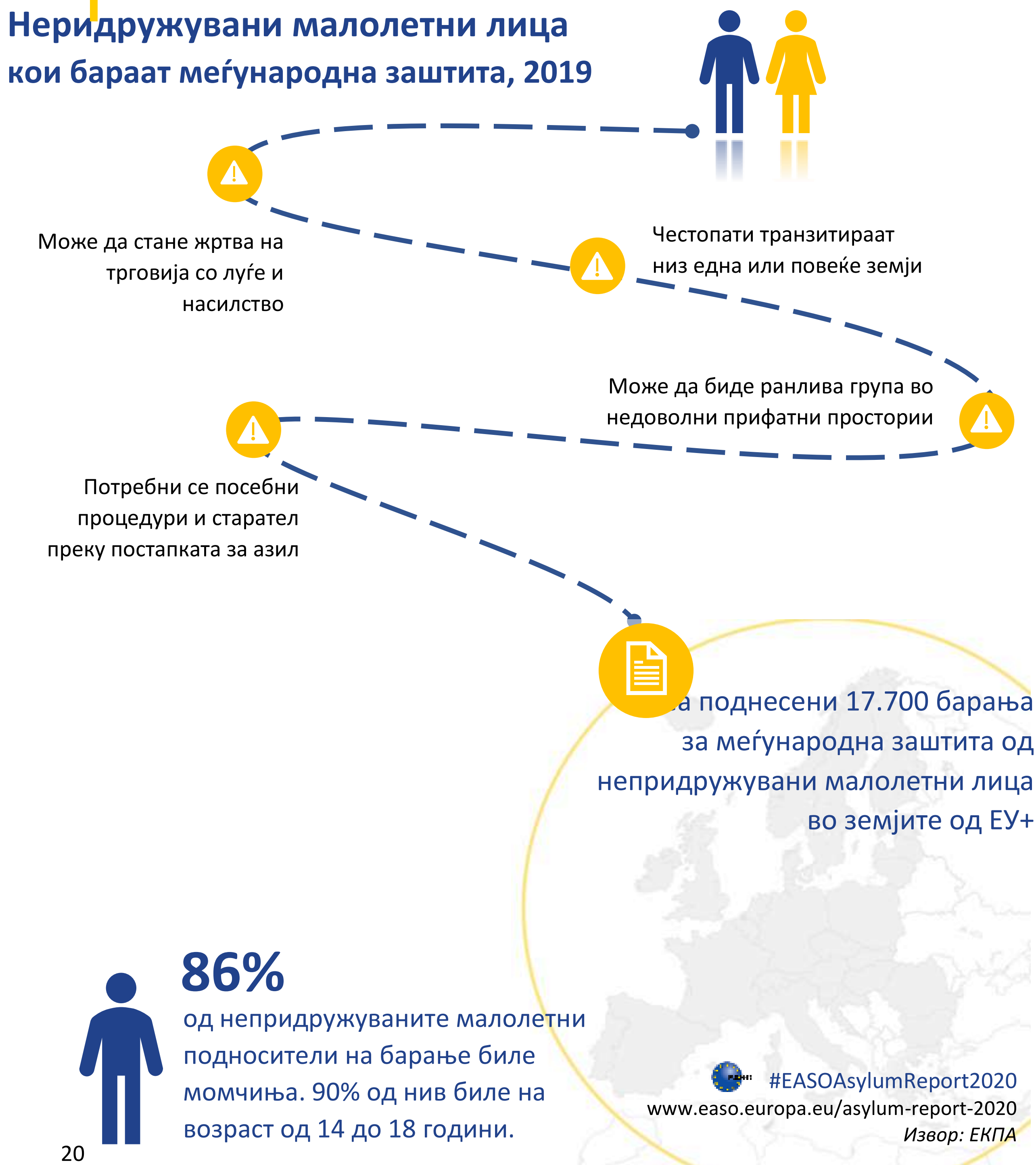
Меѓународните и граѓанските организации коментираа за подобрувањето на процесот на назначување, обемот на задачите на старателот, комуникацијата помеѓу претставникот и детето и општото опкружување и обуката на старателот. За да се дадат појасни информации, некои земји од ЕУ+ адаптираа комуникациски материјал за азил и прифат според специфичните потреби на малолетните лица. Сепак, другите ранливи групи обично не беа опфатени во овие иницијативи.

Во првостепените постапки, беа пријавени само неколку иницијативи за подобрување на постапките за малолетни лица и обезбедување на најдобар интерес на детето. Се чини дека малку повеќе внимание беше посветено на зајакнување на процедурите за девојчиња кои се изложени на ризик од осакатување на женските гениталии, жртви на семејно насилство, жртви на трговија со луѓе и лезбејки, геј, бисексуалци, трансродови лица и интерсексуалци.

Во однос на условите за прифат, напорите на земјите од ЕУ+ во 2019 година се фокусираа на прилагодување на капацитетот во објектите и зголемување на квалитетот на условите за прифат за малолетни лица и ранливи подносители на барање; подобрување на специјализирани

објекти за прием; и персонал за обука кој раководи со ранливите подносители на барање, особено непридружувани малолетни лица. Сепак, граѓанските организации изразија загриженост за лошите услови за прифат на ранливите лица во голем број земји. Покрај тоа, притворот на ранливите подносители на барање, особено децата, продолжи да покренува основни прашања во многу земји од ЕУ+ и стана предмет на неколку пресуди во европските и националните судови.

Состојбата со транзитирањето на непридружувани малолетни лица создаваше загриженост како за националните власти, така и за граѓанските организации низ цела Европа. Поради разновидни и сложени причини, вклучувајќи го и времетраењето на процесот на азил и одредбите од Регулативата од Даблин III, непридружуваните деца честопати се обидуваат да останат неидентификувани и да транзитираат преку една или повеќе земји за да пристигнат во одредена земја-членка.



6. Определување на национално ниво

Беа забележани голем број на случувања во главните тематски области на Заедничкиот европски систем за азил спроведени на национално ниво во 2019 година.

Пристап до постапката

Повеќето земји од ЕУ+ се фокусираа на спроведување и подобрување на националните процедури за азил според промените во законодавството, политиката и практиката воведени во последните години. Овие измени од претходните години вклучуваа формирање на центри за пристигнување, воведување нови технологии за поддршка на идентификација на подносителот на барање и проширување на должноста на подносителот на барање да соработува и да ги обезбеди сите документи и релевантни информации во раните фази на постапката.

Јавната расправа се фокусираше на основните правни, политички и општествени прашања во врска со надворешните граници на ЕУ, особено во врска со операциите за пребарување и спасување во Средоземното Море, напуштање на брод и преместување. Европската комисија ја препозна потребата за поструктурирано привремено решение и започна да ги координира активностите за да се обезбеди безбедно испраќање и брзо преместување на спасените мигранти, со планови за развој на стандардни оперативни процедури.

Како мерка за построго контролирање на копнените граници, неколку земји-членки привремено ги воведоа контролите на внатрешните граници на Шенген зоната. Сепак, меѓународните организации и граѓанските организации продолжија да известуваат за влијанијата врз копнените и морските граници, отстранувањето без соодветна идентификација и долгиот период на чекање за регистрација и сместување.

Пристап до информации

На лицата кои бараат меѓународна заштита им е потребна информација во врска со нивната состојба, за да можат целосно да ги искажат своите потреби за заштита и личните околности и за тие да бидат сеопфатно и правично проценети.

Во 2019 година, земјите од ЕУ+ продолжија да ги прошируваат методите за обезбедување информации и на барателите на азил и на корисниците на меѓународна заштита, понекогаш преку заеднички проекти со невладини организации или меѓународни организации. Информациите обично се дава на различни јазици преку информативни платформи, летоци, брошури, видео-клипови или апликации за паметни телефони. Информациите што моментално ги даваат земјите вклучуваат не само аспекти на постапката за азил, туку и секојдневни животни ситуации во земјата домаќин, интеграција, враќање, преселување и кампањи за

подигнување на свеста. Некои материјали се прилагодени особено за ранливите подносители на барање.

Правна помош и застапување

Во 2019 година, земјите од ЕУ+ воведоа законски измени за да обезбедат и овозможат полесно бесплатно правно советување и совети за сите подносители на барање за меѓународна заштита преку разни национални програми. Земјите на ЕУ+ спроведоа нови проекти поврзани со правна помош, како и ги продолжија или проширија претходните проекти. Загриженоста изразена од граѓанските организации вклучуваше низок финансиски надомест за правна помош; недостаток на соодветни средства за спроведување на подготвителни и приватни интервјуа; недостаток на правна помош за изготвување на жалби против првостепени решенија или немање правна помош обезбедена од страна на владата за подносители на барање за азил во центрите за притвор, што резултираше со обезбедување на *pro bono* правна помош од страна на невладините организации.

Толкување

Треба да се воспостават услуги за толкување за да се осигури дека размената на информации помеѓу подносителот на барање и органот за азил е точна и разбрана од двете страни.

Во 2019 година, промените во оваа област вклучуваа проширување на буџетите наменети за обезбедување толкување, зголемување на бројот на толкувачи, обезбедување на повеќе информации на повеќе јазици преку најразлични медиуми, започнување современи технологии за поддршка на толкување и прилагодување на практиките кон тековните потреби. Предизвиците со кои се соочуваат земјите од ЕУ+ вклучуваат недостаток на персонал во одредени фази на постапката за азил и недоволна квалификација на толкувачи вклучени во тој процес.

Специјални процедури

За време на испитувањето на првостепените барања за меѓународна заштита, земјите-членки можат да користат специјални процедури – како што се забрзани постапки, гранични процедури или приоритетни постапки – придржувајќи се кон основните принципи и гаранции утврдени во европското законодавство за азил.

Во 2019 година, Италија и Швајцарија спроведоа нови процедури за барања поднесени на границата. Покрај тоа, голем број земји од ЕУ+ направија измени во нивните национални списоци за безбедни земји на потекло, додека други – како што се Кипар и Италија – ги воведоа овие списоци за прв пат. Забрзана постапка се користеше за прв пат во Кипар, а заклучно со март 2019 година, Швајцарија ја примени забрзаната постапка со цел да се донесе одлука во повеќето случаи во рок од 140 дена.

Земјите на ЕУ+ исто така се фокусираа на дефинирање на критериуми за последователни барања за меѓународна заштита за да се спречи

злоупотреба на системот за азил со поднесување на повторливи барања без заслуга.

Во рамките на редовна или посебна постапка, некои земји дадоа приоритет на проценката на барањата од страна на специфични групи на подносители на барање, така што тие се обработуваат пред други барања. На пример, поради нагло зголемување на бројот на подносителите на барање од Венецуела и други земји од Латинска Америка, Шпанија им даде приоритет на нивните случаи со цел да ги забрзаат одлуките.

Првостепени постапки

За да се подобри ефикасноста на барањата за обработка и да се намали времето на обработка од прв степен, земјите од ЕУ+ спроведоа законодавни измени, институционални промени, практични мерки и нови методи на работа. Предизвиците предизвикани од граѓанските организации сè уште вклучуваат претерано долги првостепени постапки, кои честопати ги надминуваа законски граници.

Прием на подносители на барање за меѓународна заштита

Земјите на ЕУ+ се фокусираа на спроведување на значајните промени што беа воведени во 2018 година во организацијата на националните процедури за прием. Неколку земји ги усогласија своите институционални рамки за да го олеснат процесот на спроведување, а други продолжија со напорите да го прошират сместувањето за зголемениот број подносители на барање. Неколку земји го намалија капацитетот за прифат.

За подобрување на условите за прифат, неколку земји воспоставија упатства, спроведоа мониторинг, зголемено финансирање и презедоа вежби за симулација.

Некои иницијативи во текот на годината има за цел промена на времетраењето, обемот и условите на правото на материјални услови за прифат за одредени групи подносители на барање. Беа преземени иницијативи за решавање на вознемирувачкото однесување и за безбедност во прифатните објекти. Судовите беа особено активни во решавањето на недостатоците во националните системи за прифат, вклучително и преглед на стандардите за прифат надвор од националните граници во контекст на трансферите во Даблин.

Сепак, UNHCR и граѓанските организации идентификуваа недостатоци во пристапот до домување, здравствена заштита и образование за деца и млади.

Задршка

Земјите на ЕУ+ беа воведоа нови закони или измени за понатамошно дефинирање или елаборирање на основите за притвор и алтернативите на притворот во контекст на процедурите за азил и враќање.

Законодавството опфаќаше прашања со подносители на барање кои не соработуваат; подносителите на барање кои претставуваат закана или опасност за националната безбедност на земјата домаќин; случаи на вознемирувачко или престапно однесување; и ризикот од бегство (напуштање). Покрај тоа, притворот беше дополнително поврзан со забрзувањето на процедурите за азил и извршувањето на повратот.

Воедно беше забележан и обид за промена на политиките во насока на идентификување на алтернативите за притвор во некои земји. Како и во 2018 година, граѓанските организации во голем број земји изразија загриженост поради неправилното спроведување на законодавството на ЕУ за азил во врска со притворот на барателите на азил и заштитните мерки во рамките на постапката за притвор. Европскиот суд за човекови права остана активен во прегледот на практиките и условите за притвор, притоа разјаснувајќи ги правата на подносителите на барање.

Второстепени постапки

Главните области на случувањата во 2019 година вклучуваа намалено влијание на жалбите против првостепени решенија; измени во однос на временските рокови за жалби; институционално реструктуирање за да се дефинира надлежниот орган за жалби; воведување на заштитни мерки обезбедени за подносителите на барање; и мерки за подобрување на ефикасноста на второстепените постапки, вклучително и употреба на нови технологии.

Севкупно, заостанатите случаи на нерешени жалби и времетраењето на постапките останаа два значајни аспекти за второстепените постапките во 2019 година, при што неколку земји од ЕУ+ презедоа мерки за намалување на бројот на жалби кои се во тек. Бидејќи значителен дел од решенијата беа во тек на второстепено ниво, судовите и трибуналите имаа можност преку своите одлуки да ја обликуваат практичната примена на постапката за азил и другите области на Заедничкиот европски систем за азил.

Информации за земјата на потекло

Соочувајќи се со голем прилив на подносители на барање за меѓународна заштита од различни земји на потекло во последните години, земјите од ЕУ+ презедоа конкретни чекори за подобрување на опсегот и квалитетот на добиените информации за земја на потекло.

Во 2019 година, зајакната е соработката и размената на експертиза меѓу земјите од ЕУ+, честопати координирана од ЕКПА преку специјализирани мрежи. Покрај тоа, многу земји инвестираа во обука на персоналот за методологијата на истражувањето на информациите за земјата на потекло, додека мисиите за утврдување на факти продолжија да се користат како примарна алатка за собирање на информации и стекнување на детални сознанија за состојбата во одредени земји на потекло или транзит.

Предизвиците во областа на информациите за земјата на потекло вклучуваат недостаток на извори на национални јазици, недостаток на детални информации за некои земји на потекло или профили на подносители на барање и отежнат пристап до ажурирани информации за земји во кои ситуацијата брзо се менува.

Бездржавност

Лицата без државјанство и корисници на меѓународна заштита се две различни категории во меѓународното право, но лицето може да биде и корисник на меѓународна заштита и без државјанство. Во контекст на азил, бездржавноста може да влијае на процесот на определување на барање за заштита, како и на заштитните процедури.

Голем број на земји од ЕУ+ презедоа чекори во насока на решавање на бездржавноста во 2019 година, вклучително и пристапување кон релевантни меѓународни правни инструменти, воспоставување на посебни процедури за утврдување на лица без државјанство, обезбедување пристап до државјанство при раѓање, олеснување на пристапот до натурализација, подобрување на содржината на заштита на лица без државјанство, забрзување на процесот на утврдување на државјанство и обезбедено прибирање на податоци за попис на лица без државјанство. Сепак, се чини дека и понатаму траат предизвиците со кои се соочуваат лицата без државјанство во различни фази на постапката за азил, од пристап до притвор и враќање.

Содржина на заштита

Лицата на кои им е доделена форма на меѓународна заштита во земја на ЕУ+ можат да имаат полза од низа права и придобивки. Случувањата во законодавството, политиката и практиката за содржината на заштитата беа разновидни низ земјите на ЕУ+ во 2019 година, и со тоа, беше тешко да се идентификуваат генералните трендови.

Иницијативите обично опфаќаа посебни потреби во секоја земја и беа прилагодени на специфичните профили на корисниците во тие земји. Многу случувања во текот на годината беа поврзани со националните стратегии за интеграција во целина и со прегледот, престанокот и одземањето на статусот на заштита.

Неколку законодавни иницијативи се однесуваа на обемот на правото и критериумите за повторно обединување на семејството, додека некои земји развија сеопфатни мерки за зголемување на учеството на државјаните на трети земји на пазарот на трудот.

Враќање на поранешни подносители на барање

Земјите на ЕУ+ ги продолжија своите напори во 2019 година да идентификуваат решенија за ефикасно враќање на лицата без право на престој во ЕУ, вклучително и поранешни подносители на барање за меѓународна заштита. Во својата *Годишна анализа на ризик за 2020 година*, Фронтекс посочи дека бројот на решенија за враќање издадени во 2019 година е значително поголем од бројот на ефективни враќања кои се смета дека се извршени во истата година.

Во овој контекст, голем број законодавни амандмани воведени од земјите на ЕУ+ имаат за цел да го олеснат враќањето преку

дополнителни обврски за соработка, отстранување на суспендирачкиот ефект на жалбите против решенијата за враќање, зголемување на можностите за притвор и забрзување на постапките за враќање.

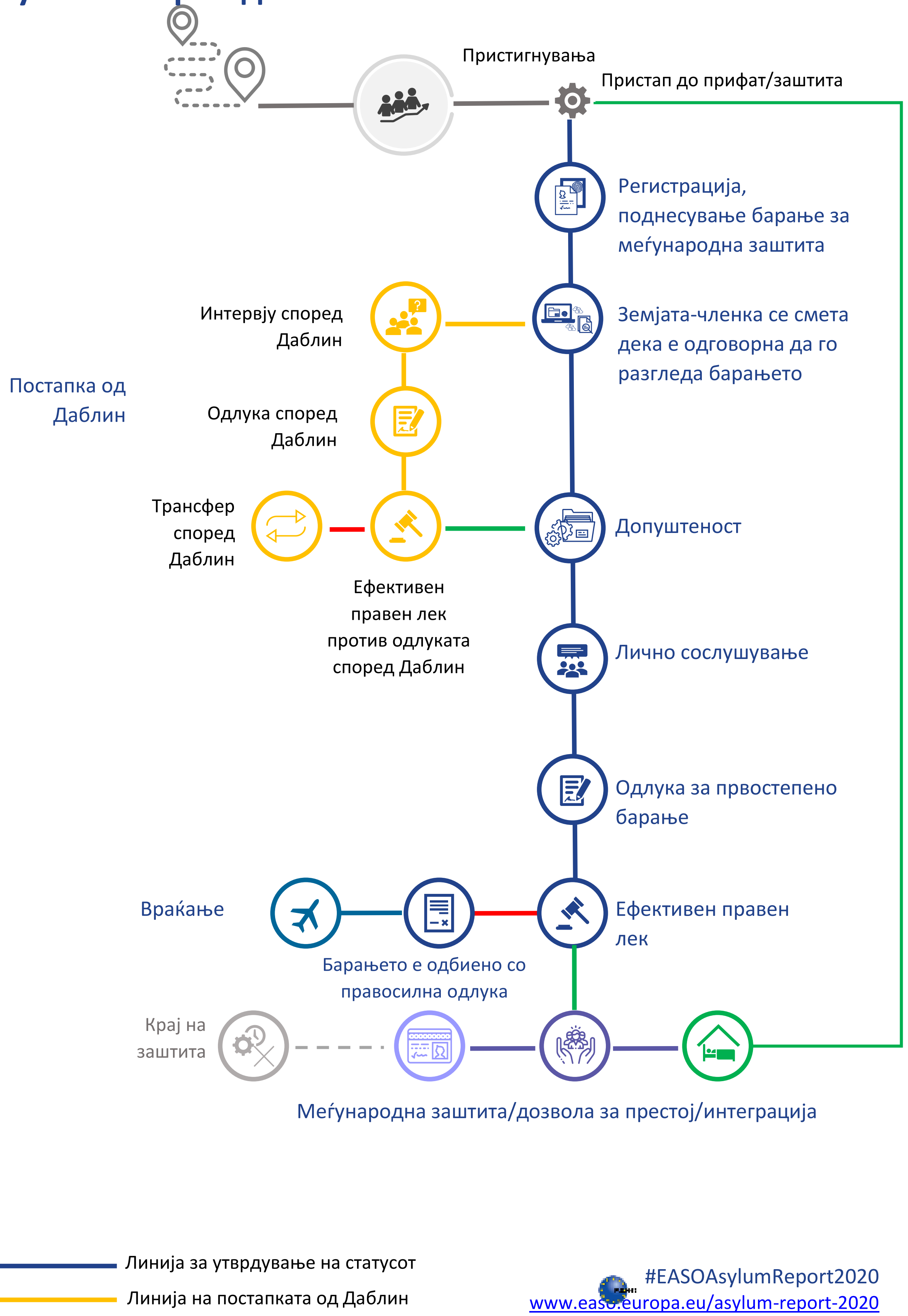
Беа воведени практични мерки, вклучително и нови упатства и технички аранжмани, за решавање на специфични предизвици, како што е злоупотреба на финансиска поддршка за враќање и ризик од апсолутно решение по издавањето на негативна одлука. Покрај тоа, земјите од ЕУ+ започнаа и имплементираа проекти насочени кон подобрување на квалитетот на процесот на враќање притоа почитувајќи ги основните права. Заложбите исто така продолжија со обезбедување на канали за доброволно враќање на поранешните подносители на барање.

Програми за раселување и хуманитарен прием

Во текот на 2019 година, земјите од ЕУ+ постигнаа напредок кон постигнување на целта за раселување на 50.000 мигранти, како што е предвидено во препораките на Европската комисија од 2017 година според втората Шема за раселување на ЕУ..

Во 2019 година, околу 30.700 лица пристигнале во Европа по пат на раселување, 8% повеќе отколку во 2018 година. Како што беше случај веќе три години, Сиријците сочинуваат скоро две третини од сите раселени лица. Како одговор на повикот на Европската комисија, земјите од ЕУ+ ветија уште 29.500 места за раселување за 2020 година.

Клучни чекори од постапката за азил



#EASOAsylumReport2020
www.easo.europa.eu/asylum-report-2020
Извор: ЕКПА

Заклучоци

Во 2019 година, за прв пат по 2015 година се зголеми бројот на барања за меѓународна заштита во Европа. Наспроти ова, земјите од ЕУ+ ги продолжија своите напори за понатамошно калибрирање на нивните системи за азил и зајакнување на решенијата за меѓународна заштита, градејќи ги иницијативите воведени во претходните години.

Како што е наведено во извештајот, најголемите случувања го вклучуваа следното:

- Заостанатиот дел на барања за меѓународна заштита што сè уште чекаат на одлука останува многу поголем во однос на нивото пред 2015 година, илустрирајќи го засилениот притисок под кој системот на азил и прием ЕУ+ сè уште функционира.
- Секундарните движења на подносителите на барање привлекоа поголемо внимание кај земјите од ЕУ+ и ги надополнија дебатите за тековното функционирање на постапката од Даблин.
- Земјите од ЕУ+ продолжија да ставаат акцент на брзата регистрација и собирањето детални информации од подносителите на барање во раните фази на постапката за азил за поефективно да се направи разлика помеѓу лицата кои имаат потреба од заштита и оние кои ќе бидат упатени да се вратат. Ова е придружено со мерки за зајакнување на граничните процедури.
- Зголемени се напорите низ земјите на ЕУ+ за поддршка на потребите на подносителите на барање со ранливости, од рано идентификување и обезбедување на процедурални заштитни мерки до подобрување на специјализираните капацитети за прием и развој на прилагодени информативни материјали, особено за непридружувани малолетни подносители на барање.
- Со значителен број тековни нерешени случаи на второстепено ниво, судовите и трибуналите продолжија да играат важна улога во обликувањето на практичната примена на одредбите на европското законодавство за азил.
- И покрај континуираните напори на земјите од ЕУ+ за идентификување на решенија за ефикасно враќање на лицата без право на престој во ЕУ, вклучително и поранешни подносители на барање за меѓународна заштита, бројот на реалните враќања останува многу помал од решенијата за враќање.
- Во отсуство на поголем законодавен напредок насочен кон усвојување на пакетот реформи на Заедничкиот европски систем за азил, беше постигната значителна работа во спроведувањето на политиките и практичната соработка меѓу земјите од ЕУ+ во областа на азилот.
- Основните теми во врска со надворешните граници на ЕУ останаа во првите редови на јавната расправа, особено во врска со операциите за пребарување и спасување во Средоземното Море и безбедното испраќање и преместување на спасените мигранти. Зголемените миграциски текови по должината на источната медитеранска маршрута го засилија постојниот притисок врз системите за азил на земјите-членки во регионот. Со цел да им помогне на земјите-членки во првите редови долж централната и источната маршрута од Средоземното Море, во 2019 година ЕКПА ја подобри, и согласно потребите, ја прошири својата оперативна поддршка за Кипар, Грција, Италија и Малта.

Трендовите наведени во Извештајот за азил на ЕКПА за 2020 година ја поставија основата за тековната година. Покрај тоа, глобалната појава на новиот вирус COVID-19 ќе има клучна улога во обликувањето на случувањата во врска со азилот со нагласување на потребата од иновативни пристапи кон обезбедување целосно почитување на правото на азил. Со Новиот пакт за миграција и азил кој се подготвува во моментот, извлечените поуки од пандемијата COVID-19 може да бидат вредни за модернизирање и подобрување на процедурите за азил низ земјите од ЕУ+.

ISBN 978-92-9485-534-3