

# PROMJENJIVI PRILJEV TRAŽITELJA AZILA 2014.-2016.

## INFORMATIVNI LETAK EMN-a

Sve države (članice) imaju povijesno iskustvo s promjenama priljeva podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i drugih migranata, do kojih obično dolazi uslijed sukoba diljem svijeta i zbog promjena migracijskih pravaca kretanja prema EU. Međutim, u razdoblju između 2014. i 2016. godine, države (članice) suočile su se s dotad neviđenim priljevom novih podnositelja zahtjeva za međunarodnom zaštitom: broj podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu povećao se s 443.015 u 2013. na rekordnih 1,320.000 u 2015. i 1,260.000 u 2016. godini, premda su se razmjer i vrijeme rekordnih priljeva uvelike razlikovali u pojedinim zemljama (članicama). Masovni priljev doveo je do zaostataka u registriranju zahtjeva za međunarodnu zaštitu, pritiska na prihvatne centre i drugih operativnih i organizacijskih izazova. Države (članice) poduzele su brojne mjere u raznim područjima kako bi riješile ovaj priljev bez presedana.

### KLJUČNE NAPOMENE

- Priljev podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu i drugih migranata od **2014. do 2016. imao je znatan utjecaj na EU** u cjelini, ali je na **pojedinu državu (članicu) utjecao na različite načine** što se tiče razmjera priljeva, vremenskih razdoblja u kojima je priljev bio na vrhuncu i karakteristika priljeva;
- **Nadležna tijela država (članica) reagirala su na različite načine poduzimajući razne mjere** u ključnim područjima, a koje se mogu grupirati u sljedeće glavne kategorije: granična kontrola i provedba zakona, (proširene) usluge prihvata, postupci registracije i postupci azila te mjere integracije;
- **Neke od poduzetih mjera bile su slične** u više država (članica), posebno one kojima se pojačala provedba zakona i granična kontrola i povećao kapacitet prihvatnih centara, broj imigracijskih službenika i financijska sredstva, dok su **druge mjere poduzete kao specifične reakcije na jedinstvene izazove s kojima su se suočavale pojedine države (članice)** na temelju vrste priljeva karakterističnog za njih (i fenomena sekundarnog kretanja), geografskog položaja i političkih preferencija;

- Određene mjere imale su **kolateralni ili domino učinak na susjedne zemlje** jer su (djelomično) preusmjerile priljeve u i kroz EU;
- Nakon općeg smanjenja priljeva novih migranata zbog mjera provedenih na nacionalnim i razini EU-a, države (članice) **obustavile su ili smanjile neke od poduzetih mjera** (primjerice, zatvorile su ili smanjile kapacitete prihvatnih centara), preraspodijelile zaposlenike na druga radna mjesta i redistribuirale druge resurse. Ovo je zahtijevalo određeni stupanj **fleksibilnosti**;
- Države (članice) smatraju se **bolje pripremljenima za buduće fluktuacije priljeva** zbog iskustva koje su stekle tijekom 2014.-2016. i zbog kriznih planova koje su zbog tog iskustva uspostavile;
- **Koordinacija na različitim razinama javne uprave poboljšala je relevantnost i učinkovitost mjera:**
  - između nacionalnih, regionalnih i lokalnih tijela;
  - između vlada i relevantnih trećih strana; i
  - između država (članica), bilateralno i multilateralno (razina EU-a).
- Definiranje **jasnih nadležnosti i odgovornosti svih uključenih dionika** također je poboljšalo učinkovitost ovih mjera;
- Pravovremena razmjena strateške dokumentacije i priopćavanje odluka ili mjera koje su države (članice) poduzele javnosti i medijima poboljšalo je transparentnost i razumijevanje donesenih odluka.

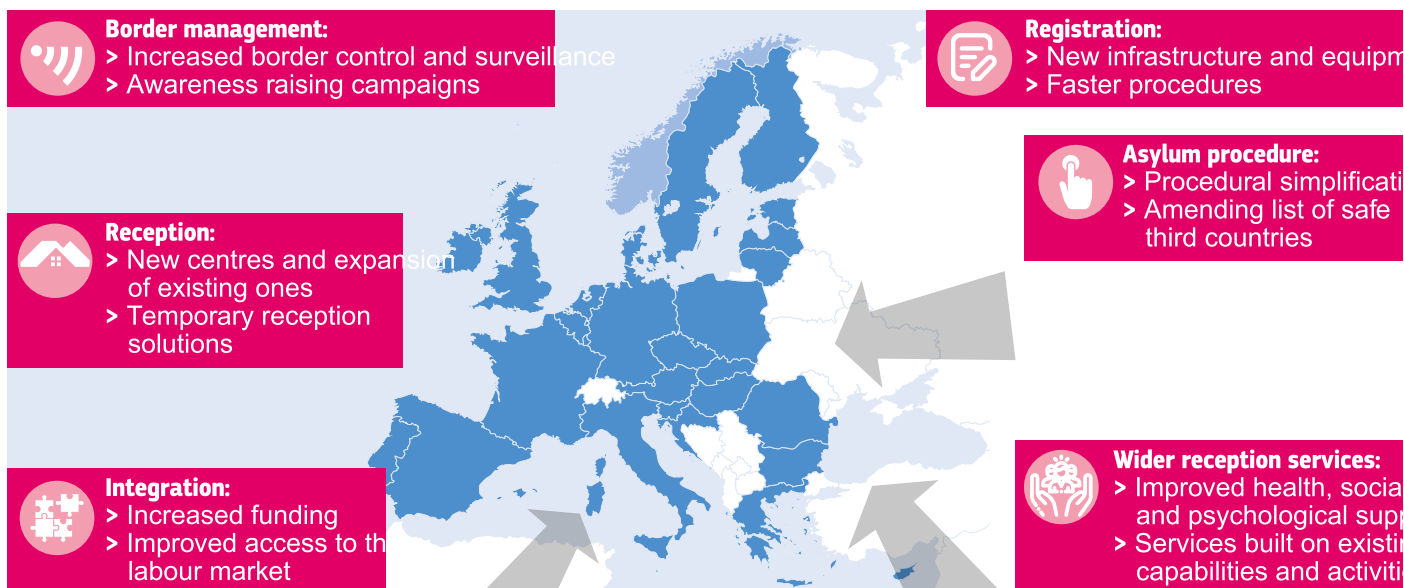
### ZAKONSKE PROMJENE

Povećani migracijski tokovi tijekom 2014.-2016. doveli su do značajnih izmjena i dopuna propisa i promjena politika u većini država (članica). To uključuje usvajanje ili izmjene i dopune propisa radi bolje kontrole migracijskih tokova na granicama, izmjene i dopune zakona o migracijama

1 Pojava kada se migranti, uključujući izbjeglice i podnositelje zahtjeva za međunarodnu zaštitu, iz različitih razloga kreću iz države u koju su prvotno stigli kako bi zaštitu ili trajni boravak zatražili drugdje (Rječnik EMN-a: [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/secondary-movement-migrants\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/secondary-movement-migrants_en)).

2 AT, BE, CZ, DE, EL, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LV, LU, NL, PL, SE, SI, NO.

## Nošenje s promjenjivim priljevom tražitelja azila Ključne mjere koje su države članice poduzele



i azilu, institucionalne promjene i povećanu suradnju među relevantnim dionicima.

### Suradnja na nacionalnim razinama i međunarodnoj razini

Sve države (članice), uključujući one koje nisu iskusile povećani priljev podnositelja zahtjeva za međunarodnom zaštitom ili drugih migranata, izvijestile su kako su povećale suradnju među relevantnim dionicima na nacionalnoj razini. Konkretno, u velikoj većini država (članica), nadležna ministarstva (na primjer, ministarstva unutarnjih poslova) razvila su nove sinergije s drugim mjerodavnim ministarstvima (na primjer, ministarstvima socijalne skrbi, vanjskih poslova) i mjerodavnim odjelima te međunarodnim organizacijama (na primjer, Visokim povjerenikom UN-a za izbjeglice (UNHCR)) i nevladinim organizacijama (NVO-ovima).

Većina država (članica) povećala je suradnju s drugim državama (članicama) na bilateralnoj, unilateralnoj, regionalnoj i europskoj razini. Države (članice) nisu samo povećale korištenje postojećih platformi suradnje (poput konfiguracija/radnih tijela vijeća i upravnih odbora agencija) za razmjenu stajališta i dobrih praksi, nego su i razvile nove oblike suradnje u upravljanju granicama, provedbi zakona, borbi protiv krijumčarenja, povećanju prihvatnih kapaciteta i poboljšanju postupaka za azil. Na bilateralnoj razini, većina država (članica) razvila je bliže odnose s tijelima za provedbu zakona u susjednim zemljama i države (članice) su si uglavnom međusobno pomagale u upravljanju migracijskim tokovima.



## NACIONALNE MJERE

Kako bi reagirale na velike fluktuacije broja osoba koje prelaze unutarnje i vanjske granice EU-a da zatraže azil ili druge oblike zaštite, države (članice) poduzele su mjere u šest glavnih područja. Ova glavna područja navedena su u nastavku:

### Granična kontrola i provedba zakona

Mjere granične kontrole i provedbe zakona uključivale su organizacijske i operativne intervencije za upravljanje priljevom osoba na unutarnjim ili vanjskim (kopnenim ili morskim) graničnim prijelazima. Mjere koje su poduzele države (članice) u ovom području uglavnom su bile usredotočene na povećanje kontrola i nadzora, uključujući: (privremeno) ponovno uvođenje kontrola na unutarnjim granicama, ograničavanje broja graničnih prijelaza na službenim mjestima provjere, povećanje kapaciteta razmještanjem vojske i dodatnih policijskih snaga te intenziviranjem kontrola i nadzora u zračnim lukama, lukama, željezničkim kolodvorima i na autocestama. Ove mjere često su bile praćene izmjenama i/ili proširenjima uloga određenih nadležnih tijela u upravljanju priljevom državljana trećih zemalja na graničnim prijelazima na unutarnjim i vanjskim granicama te izmjenama funkcija tijela nadležnih za provedbu zakona u postupcima ophodnji i nadzora.

### Usluge prihvata

U području usluga prihvata, mjere su uglavnom bile usredotočene na povećanje prihvatnih kapaciteta država (članica) putem otvaranja novih centara ili proširenja kapaciteta postojećih, što je u nekim slučajevima bilo

3 BE, FI, HR, HU, IE, LT, LV, SE, SI, NO.

4 BE, DE, FI, FR, SE, SI, UK.

5 DE, AT, BE, EL, FI, SI.

6 BE, CZ, DE, FI, LV, SI.

7 AT, BE, CZ, DE, ES, FI, FR, HR, HU, IE, LT, LU, NL, SI, SK, NO.

8 Na temelju indikatora iz nacionalnih izvješća, dok su povećane fluktuacije kod većine država (članica) bile povezane sa situacijom na Bliskom Istoku i u Sjevernoj Africi, za Slovačku i Poljsku one su također bile povezane s političkom situacijom u Ukrajini. Češka Republika, Estonija, Litva i Latvija primile su podnositelje zahtjeva za međunarodnom zaštitom i zbog situacije u Ukrajini i zbog situacije na Bliskom Istoku. Finska i Norveška primile su migrante putem Rusije, ali u vezi sa situacijama u drugim geografskim područjima (npr. na Bliskom Istoku, između ostalih).

9 AT, BE, DE, ES, FI, NL, PL, SE, SI, NO.

10 AT, BE, DE, ES, FI, FR, HU, IT, PL, LU, LV, NL, SE, SI, NO.

popraćeno izmjenama i dopunama građevinskih propisa kojima je olakšana izgradnja novih prihvatnih objekata, otvaranje novih centara u gradovima i prenamjena postojećih zgrada za potrebe lakšeg osiguravanja smještaja. Većina mjera bila je privremene prirode i općenito je donesena za rješavanje naglog povećanja broja migranata. Na primjer, nekoliko država (članica) uvelo je centre za pred-registraciju za osobe koje su čekale na registraciju. Druge države (članice) osnovale su centre za smještaj specifičnih kategorija migranata, uključujući tranzitne migrante, obitelji, ranjive osobe i maloljetnike.

### Proširene usluge prihvata

Proširene usluge prihvata odnose se na temeljne i neposredne kratkoročne potrebe podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu, neovisno o ishodu njihovog zahtjeva. Mjere su uglavnom bile usredotočene na olakšavanje pristupa zdravstvenoj zaštiti, socijalnim uslugama i uslugama kulturalne i jezične orijentacije. U većini slučajeva, mjere koje su države (članice) poduzele nisu bile nove, nego su se nadovezivale na postojeće kapacitete i aktivnosti, posebno one u vezi sa zdravstvenom, socijalnom i psihološkom podrškom. Druge države (članice) pokušale su bolje definirati i razjasniti raspoložive usluge prihvata usvajanjem smjernica.

### Postupci registracije

U kontekstu masovnog priljeva i brzo rastućih zaostataka u registriranju zahtjeva, najuobičajeniji cilj mjera koje su države (članice) poduzele u vezi s postupcima registracije bio je ubrzanje identifikacije i registracije državljanima trećih zemalja uvođenjem novih postupaka i alata, kao i izgradnjom nove infrastrukture. Države (članice) preuzele su sklop različitih praktičnih mjera za bolje upravljanje registracijom i prihvatom, u rasponu od uvođenja postupka pred-registracije do razvijanja novih upravljačkih i informacijskih sustava ili alata.

### Postupci azila

Postupci azila obuhvaćaju razdoblje od trenutka kada se zahtjev podnese do trenutka kada se donese konačno rješenje (kojim se odobrava ili odbija međunarodna zaštita). U većini država (članica), nacionalni postupci i s njima povezani kapaciteti za obradu zahtjeva našli su se pod velikim pritiskom zbog visokog priljeva tijekom 2014.-2016. Stoga su se poduzete mjere uglavnom usredotočile na to kako postupke učiniti učinkovitijima, skraćivanje vremena čekanja i smanjenje troškova. To se postiglo uvođenjem pojednostavljenja i povećanjem učinkovitosti postupaka, poput grupiranja sličnih zahtjeva, korištenja novih tehnologija, ograničavanja proceduralnih zahtjeva za određena

državljanstva ili razvijanjem strožih ključnih indikatora uspješnosti za službenike.

### Mjere integracije

Nekoliko država (članica) uvelo je izmjene programa i aktivnosti integracije koji su se nudili podnositeljima zahtjeva za međunarodnu zaštitu, s obzirom da su i na njih utjecali povećani priljev i fluktuacije broja novopridošlih migranata. Utvrđena su četiri glavna pod-područja unutar aktivnosti integracije:

- Povećani kapaciteti i financiranje za postojeće mjere integracije;
- Mjere za poboljšanje pristupa tržištu rada;
- Mjere za poboljšanje jezičnih vještina i kulturalne orijentacije za odrasle;
- Mjere za olakšavanje pristupa obrazovanju za djecu/adolescente.

Razvoj događanja u razdoblju 2014.-2016. također je utjecao na nacionalne politike o drugim vrstama migracija u sve države (članice) koje su obuhvaćene studijom, osim osam država članica – ne uključujući Norvešku. Uvedene izmjene često su bile povezane s ograničavanjem politika o spajanju obitelji. Mjere koje su države (članice) poduzele najčešće su uključivale izmjene i dopune nacionalnih propisa kojima su se pravila i razdoblja unutar kojih podnositelj zahtjeva može podnijeti zahtjev za spajanje obitelji prostožili.



## SMANJIVANJE MJERA I PRIPRAVNOST

Zbog nacionalnih i mjera na razini EU-a, kao i zbog širih međunarodnih kretanja, sve države (članice) koje su se suočile s drastičnim povećanjem podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu doživjele su, u različitim trenucima, smanjenje priljeva. Stoga su države morale obustaviti, smanjiti ili prilagoditi mjere koje su uspostavile tijekom razdoblja velikog priljeva. Sedam država (članica) koje su doživjele smanjeni broj podnesenih zahtjeva za međunarodnu zaštitu smanjile su prihvatne kapacitete od sredine 2016. godine. Povrh smanjivanja prihvatnih kapaciteta, četiri zemlje (članice) smanjile su i broj zaposlenika u nacionalnim tijelima nadležnim za azil. Ova smanjivanja dovela su i do političkih i/ili

11 BE, DE, FI (centri za registraciju), SE.

12 HR, LT, LU, SI.

13 MT.

14 DE, FR, LU, NL, SI.

15 AT, BE, DE, FI, LV, LU, NL, SE, SI, NO.

16 FI, IE, MT, SI, NO.

17 BE, NO.

18 AT, DE, EL, ES, FI, SI.

19 BE, DE, FR.

20 BE, DE, FR. Finska je razvila automatizaciju, predviđenu kao automatske funkcije unutar sustava za obradu podataka

21 DE.

22 DE.

23 Zbog sveobuhvatne i često neizravne prirode takvih mjera, ova studija usredotočila se na nove mjere s izravnim učinkom.

24 AT, BE, DE, FI, IE, LU, NL, SE.

25 AT, BE, DE, FI, LV, SE (primjerice, sa stažiranjem i ubrzanim postupaka za deficitarna zanimanja),

26 AT, BE, DE, FI, LT, LU, LV, NL, SE.

27 BE, ES, NL, SE, LU.

28 EE, EL, FR, HR, LT, LU, MT, PL.

29 AT, BE, DE, FI, HU, IE, NL, SE, NO.

30 AT, BE, DE, FI, HU, NL, SE, NO.

31 BE, FI, NL, SE.

organizacijskih promjena prioriteta mjera koje se u državama (članicama) poduzimaju, pri čemu se veći naglasak stavio na povrat i integraciju.

Skupa sa smanjenjem mjera, države (članice) usredotočile su se na **osiguranje bolje pripravnosti** za slične masovne priljeve u budućnosti. U području prihvata, primjerice, nekoliko zemalja (članica) izvijestilo je kako su zadržale dijelove svojih prihvatnih objekata kako bi bile spremne za moguće visoke priljeve podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu u budućnosti.

Prema svim državama (članicama), povećani broj podnositelja zahtjeva za međunarodnu zaštitu tijekom 2014.-2016. u mnogim aspektima poslužio je kao korisno iskustvo. Lekcije koje su kroz to iskustvo naučene ukazale su, primjerice, na potrebu za **kontinuiranom i konstruktivnom suradnjom** u različitim područjima (vidjeti naprijed navedene nacionalne mjere) na različitim razinama uprave.

Također, događanja u razdoblju 2014.-2016. otkrila su postojeće nedostatke u prihvatnom sustavu i sustavu azila te

su dovela do poboljšanja, prilagodbe ili ažuriranja postojećih politika. Što se tiče dugoročne pripravnosti za suočavanje sa sličnim situacijama u budućnosti, velika većina država (članica) već je isplanirala ili razmatra usvajanje dodatnih mjera. Osim što se usredotočuju na povećanje prihvatnih kapaciteta, objekata za smještaj i integraciju, neke države (članice) također razvijaju dugoročne strategije i planove te izmjene i dopune propisa.



## PUBLIKACIJA S POTPUNOM STUDIJOM

Europska migracijska mreža (2018.). Promjenjivi priljev tražitelja azila u razdoblju 2014.-2016. – objedinjeno izvješće. Bruxelles: Europska migracijska mreža.

[https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/reports/studies\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/studies_en)

32 AT, BE, DE, FI, HU, LU, NL, SI, NO.

33 AT, BE, DE, FI, NL, SE, SI.

34 AT, DE, FI, LU, NL, SE, SI, NO.

35 AT, BE, DE, HU, SI.

36 CZ, DE, EE, FI, FR, IE, MT, NL, PL, SE, SI, NO.



## Kontakti EMN-a

Mrežna stranica EMN-a [www.ec.europa.eu/emn](http://www.ec.europa.eu/emn)

LinkedIn stranica EMN-a <https://www.linkedin.com/company/european-migration-network/>  
#EMN10godina

## Nacionalne kontaktne točke EMN-a

**Austrija** [www.emn.at](http://www.emn.at)

**Belgija** [www.emnbelgium.be](http://www.emnbelgium.be)

**Bugarska** [www.mvr.bg](http://www.mvr.bg)

**Hrvatska** [www.emn.hr](http://www.emn.hr)

**Cipar** [www.moi.gov.cy](http://www.moi.gov.cy)

**Češka Republika** [www.emncz.eu](http://www.emncz.eu)

**Danska** [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/authorities/denmark\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/denmark_en)

**Estonija** [www.emn.ee](http://www.emn.ee)

**Finska** [www.emn.fi](http://www.emn.fi)

**Francuska** [www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2](http://www.immigration.interieur.gouv.fr/Europe-et-International/Le-reseau-europeen-des-migrations-REM2)

**Njemačka** [www.emn-germany.de](http://www.emn-germany.de)

**Grčka** [www.ypes.gr](http://www.ypes.gr)

**Mađarska** [www.emnhungary.hu](http://www.emnhungary.hu)

**Irska** [www.emn.ie](http://www.emn.ie)

**Italija** [www.emnitalyncp.it](http://www.emnitalyncp.it)

**Latvija** [www.emn.lv](http://www.emn.lv)

**Litva** [www.emn.lt](http://www.emn.lt)

**Luxemburg** [www.emnluxembourg.lu](http://www.emnluxembourg.lu)

**Malta** <https://homeaffairs.gov.mt/en/mhas-information/emn/pages/european-migration-network.aspx>

**Nizozemska** [www.emnnetherlands.nl](http://www.emnnetherlands.nl)

**Poljska** [www.emn.gov.pl](http://www.emn.gov.pl)

**Portugal** [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/authorities/portugal\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/portugal_en)

**Rumunjska** [www.mai.gov.ro](http://www.mai.gov.ro)

**Slovačka** [www.emn.sk](http://www.emn.sk)

**Slovenija** [www.emm.si](http://www.emm.si)

**Španjolska** <http://extranjeros.empleo.gob.es/en/redeuropeamigracion>

**Švedska** [www.emnsweden.se](http://www.emnsweden.se)

**Ujedinjena Kraljevina** [https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/authorities/united-kingdom\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/authorities/united-kingdom_en)

**Norveška** [www.emnnorway.no](http://www.emnnorway.no)