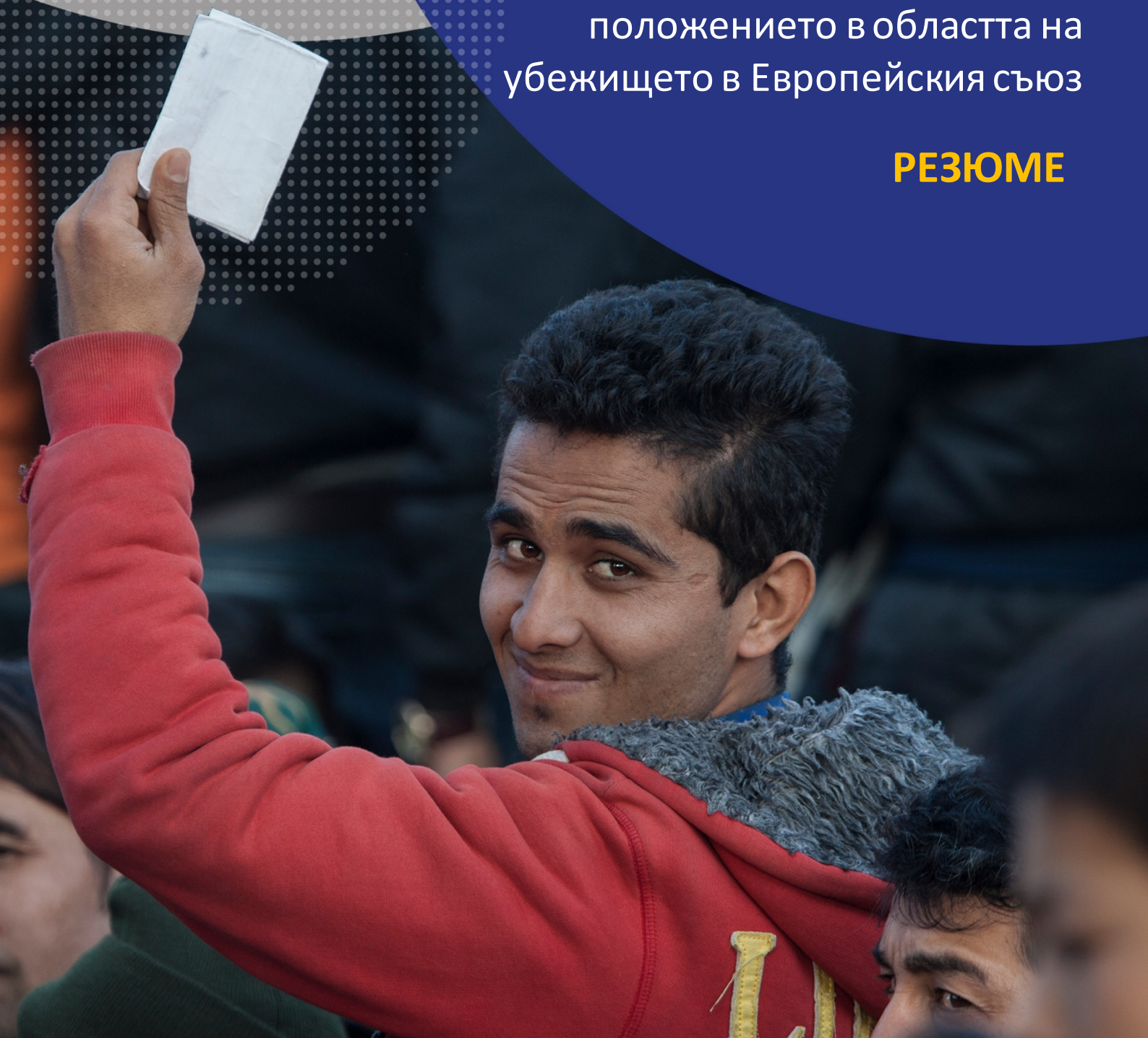




Доклад на EASO за убежището за 2021 г.

Годишен доклад относно
положението в областта на
убежището в Европейския съюз

РЕЗЮМЕ





Снимка на корицата: Стив Евънс

© Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, 2021 г.

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

За използването или възпроизвеждането на снимки или други материали, за които EASO не е носител на авторското право, трябва да се иска разрешение пряко от носителя на това право.

PDF ISBN 978-92-9465-065-8 ISSN 2600-2914 DOI 10.2847/279468 BZ-AH-21-001-BG-N



Доклад на EASO за убежището за 2021 г.

Годишен доклад относно положението в областта на убежището в
Европейския съюз

РЕЗЮМЕ

Предговор

Тази година се отбелязва десетата годишнина от издаването на водещата публикация на агенцията — Доклада на EASO за убежището. През годините докладът беше непрекъснато усъвършенстван, така че да обхваща и предоставя информация за най-новите тенденции и политически дискусии, съсредоточени около изграждането на хармонизирана обща европейска система за убежище (ОЕСУ). Гордеем се, че Докладът на EASO за убежището се е превърнал в надежден източник на информация в областта на убежището в Европа и отразява растежа на агенцията като експертен център в тази област от основаването ѝ на 19 юни 2010 г.

Действително, публикуваният през септември 2020 г. нов [Пакт на Европейската комисия за миграцията и убежището](#) подчертава нарастващата роля на EASO. Пактът предлага ново начало на дискусиата за ефективно и хуманно управление на миграцията и убежището в Европа. EASO има готовност да поеме повече отговорности като Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA) и да бъде неразделна част от европейската рамка за управление на сложната миграционна реалност при пълно зачитане на основните права.

Пандемията от COVID-19 съществено се отрази върху всеки аспект от живота по целия свят. С цел да се намали разпространението на вируса и да се осигури безопасността на хората — както на търсещите убежище в Европа, така и на служителите, които работят директно с търсещите убежище — във всички държави от ЕС+ бяха приложени спешни мерки и дългосрочни промени в процедурите. Тази година, за първи път от създаването на ОЕСУ, държавите членки, националните органи за убежище и прием и организациите, работещи в областта на международната закрила, бяха изправени пред двойно предизвикателство: зачитане на основното човешко право на живот в безопасност и управление на световна здравна криза, която би могла да изложи на допълнителен риск както мигрантите, така и приемащите държави.



Докато възможностите на националните администрации бяха тествани до краен предел, дейностите на EASO бяха насочени директно към подпомагане на държавите членки за осигуряване на непрекъснатост на услугите и предоставяне на спешна помощ. През 2020 г. агенцията разработи инструменти за подобряване и привеждане в съответствие на процедурите, публикува аналитични доклади и проведе обучение за специалисти в областта на убежището. Специална инициатива за събиране на информация предостави актуална, изчерпателна и надеждна информация за въздействието на COVID-19 върху процедурата за предоставяне на убежище. Резултатите показаха устойчивостта на националните системи за предоставяне на убежище и приемане в ЕС, които бързо адаптираха условията на работа и се насочиха към цифрови решения, за да предоставят убежище на нуждаещите се. Тези нововъведения може да са от ключово значение за повишаване на ефективността и справяне с подобни предизвикателства в бъдеще, като същевременно се поддържа устойчива европейска система.

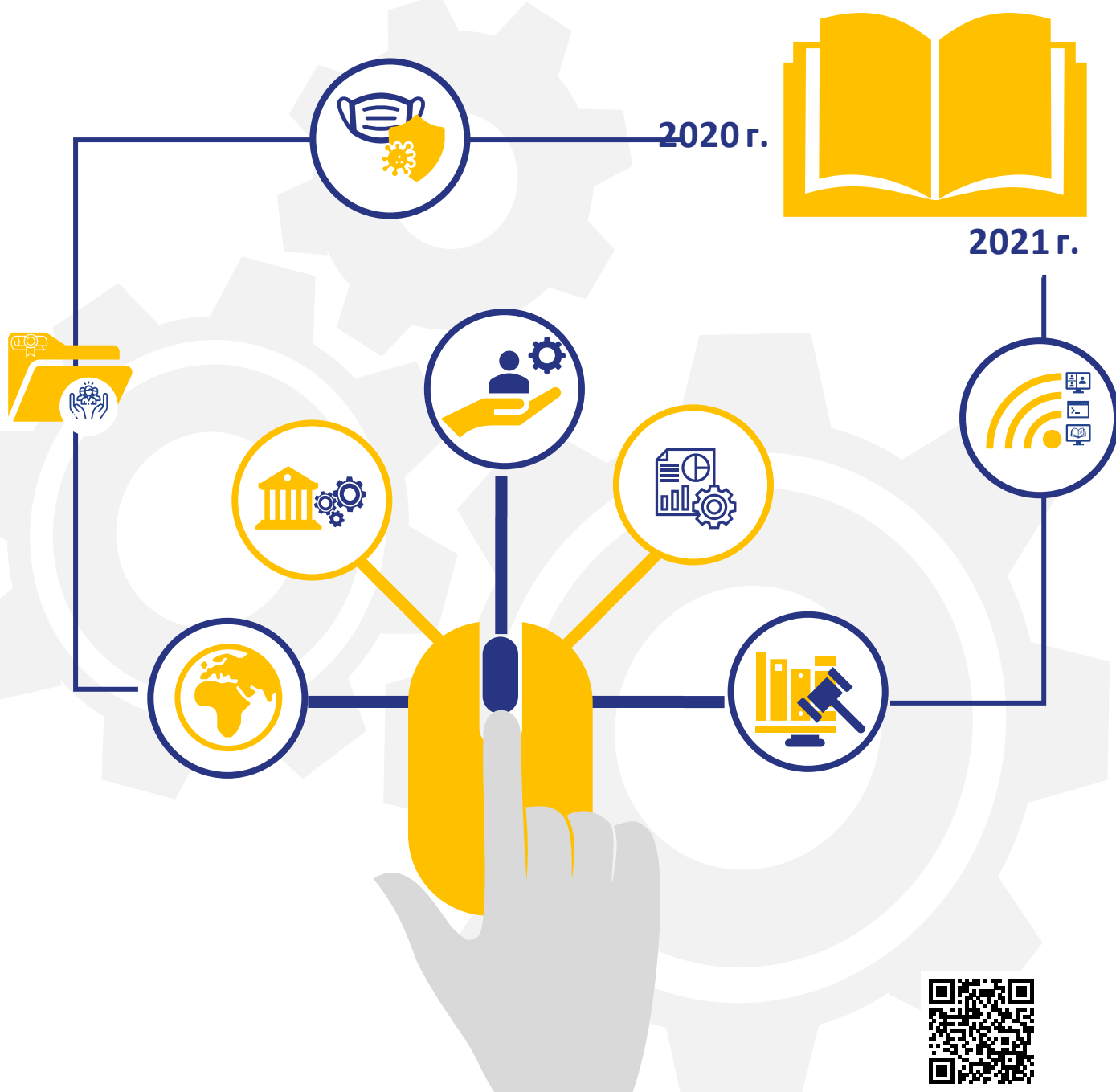
Nina Gregori

Изпълнителен директор

Европейска служба за подкрепа в областта на убежището

Въведение

Като източник на информация за международната закрила в Европа, серията от *доклади на EASO за убежището* предоставя изчерпателен преглед на ключовите събития в областта на убежището в държавите — членки на Европейския съюз, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария (държавите от ЕС+). Като се започне с кратък преглед на принудителното разселване в световен мащаб, докладът стеснява контекста до Европа и обобщава промените стъпка по стъпка във всички аспекти на общата европейска система за убежище (ОЕСУ). В доклада са представени избрани случаи от практиката, оформили тълкуването на европейското и националното законодателство, както и ключови статистически показатели за референтната 2020 година, които подчертават нововъзникващите тенденции и ефективността на системите за предоставяне на убежище.



Общ преглед на областта на убежището през 2020 г.



Милиони хора по света са засегнати от принудително разселване поради конфликт, преследване, нарушаване на правата на човека, природни бедствия и влошено състояние на екосистемата.

Официалната статистика разграничава две групи принудително разселени лица: а) бежанци и търсещи убежище лица, които са пресекли международни граници и б) вътрешно разселени лица, които са разселени в собствената си държава. Бежанците са лица, които са избягали от своята държава поради обоснован страх от преследване въз основа на раса, религия, националност, членство в определена социална група или политически убеждения, и са пресекли международна граница, за да търсят безопасност. Вътрешно разселените лица (ВРЛ) не са пресекли границите на своята държава, но въпреки това може да са в уязвимо положение.

В европейския контекст международната закрила обхваща статута на бежанец и статута на субсидиарна закрила. Последното понятие се отнася до лица, които не отговарят на условията за предоставяне на статут на бежанец, но имат право на закрила, защото са изложени на опасност от тежки посегателства, например смъртно наказание или екзекуция, изтезания или нечовешко или унизително отношение, или наказание в държавата на произход, или тежки и лични заплахи срещу техния живот поради безогледно насилие в случаите на въоръжен международен или вътрешен конфликт.

През юни 2020 г. Върховният комисар на ООН за бежанците (ВКБ ООН) отчете засегнатото население от около 80 милиона души, в това число 26,4 милиона бежанци, 4,2 милиона търсещи убежище, 45,7 милиона ВРЛ и 3,6 милиона венецуелци, разселени в чужбина.

Две трети от общия брой на бежанците в световен мащаб идват от пет държави на произход: Сирия, Венесуела, Афганистан, Южен Судан и Мианмар (в низходящ ред). По-голямата част от разселеното население е намерило подслон в държави и общности, съседни на центъра на кризата, които често са развиващи се държави. През 2020 г. Турция продължи да бъде водещата приемаща държава, следвана от Колумбия, Пакистан, Уганда и Германия.

Пандемията от COVID-19 през 2020 г. имаше тежки и сложни последици, като едновременно създаде и увеличи необходимостта от осигуряване на закрила в световен мащаб, и затрудни достъпа до безопасност. В този сложен контекст заинтересованите страни, които играят роля в предоставянето на закрила, адаптират работата си по съответния начин, за да осигурят известна непрекъснатост на услугите, включително нови условия за регистриране и обработка на молбите и по-широко използване на технологии и цифрови решения.

Въпреки трудностите поради пандемията международната общност работи чрез многостранно сътрудничество и постигнатият през 2020 г. напредък в рамките на Глобалния пакт за бежанците включваше:

- ➔ повишаване на капацитета за закрила в световен мащаб;
- ➔ увеличаване на достъпа до образование за разселени деца;
- ➔ насърчаване на трайни решения;
- ➔ въвеждане на решения за чиста енергия в хуманитарни условия;
- ➔ насърчаване на човешкото развитие и икономическия растеж като структурни решения в нестабилна среда;
- ➔ увеличаване на справедливия достъп до здравни услуги, чиста вода и канализация; и
- ➔ насърчаване на възможностите за заетост на лица, засегнати от разселване.

ЕС играе ключова роля в предоставянето на решения за закрила в световен мащаб, като по-голямата част от бюджета му за хуманитарни дейности се разпределя за проекти, подпомагащи насилствено разселените лица и приемащите ги общности.

Тъй като международната общност продължава да полага усилия за справяне със сложните аспекти на разселването в световен мащаб, фокусът на развитието може да се променя от година на година, за да се насочи към области, в които може да се постигне напредък за облекчаване на ситуацията, свързана с разселването или да се създадат нови условия за осигуряване на закрила. През 2020 г. две области, всяка по различни причини, бяха главна тема на дискусиите за международната закрила. **Презаселването** е сред областите, които са силно засегнати от пандемията поради ограничения на пътуването. Предвид рисковете, свързани с придвижването по време на извънредната ситуация в областта на здравеопазването в световен мащаб, необходимостта от презаселване с цел осигуряване на безопасна законна възможност беше още по-подчертана. В същото време пандемията даде възможност на държавите да постигнат допълнителен напредък в областта на **цифровизацията**, за да се повиши ефективността на процедурите за предоставяне на убежище.

Глобални модели в отговор на необходимостта от международна закрила, 2020 г.



5 държави
представяват
2/3 от
бежанското
население в света

6,6 млн.
Сирия

3,6 млн.
Венесуела

2,7 млн.
Афганистан

2,3 млн.
Южен Судан

1 млн.
Мианмар

През 2020 г. бежанците от Венесуела бяха най-голямата група нови лица, търсещи убежище

Турция е домакин на най-голям брой бежанци, следвана от Колумбия, Пакистан, Уганда и Германия.

85 % от глобалното
бежанско население се
намира в развиващите се
държави



Пандемията от COVID-19 оказва комплексно въздействие, като породи или засили необходимостта от закрила в световен мащаб и възпрепятства достъпа до безопасност



Програмите за презаселване почти спряха поради ограниченията за пътувания по време на пандемията от COVID-19



Пандемията предостави възможност на държавите да постигнат по-нататъшен напредък в **цифровизацията**, за да се повиши ефективността в процедурата за предоставяне на убежище

Източници: EASO и данни от ВКБООН



2. Основен развой на събитията в областта на убежището в Европейския съюз през 2020 г.



Въз основа на напредъка, постигнат в преговорите по двата пакета от предложения за реформи от 2016 г., през септември 2020 г. Европейската комисия представи нов **Пакт за миграцията и убежището**. В него се предлага ново начало с оглед справяне с миграцията с помощта на по-добри, по-бързи и по-ефективни процедури и постигане на баланс между справедливо споделяне на отговорност и солидарност. Пактът за миграцията и убежището има за цел да определи рамката

за:

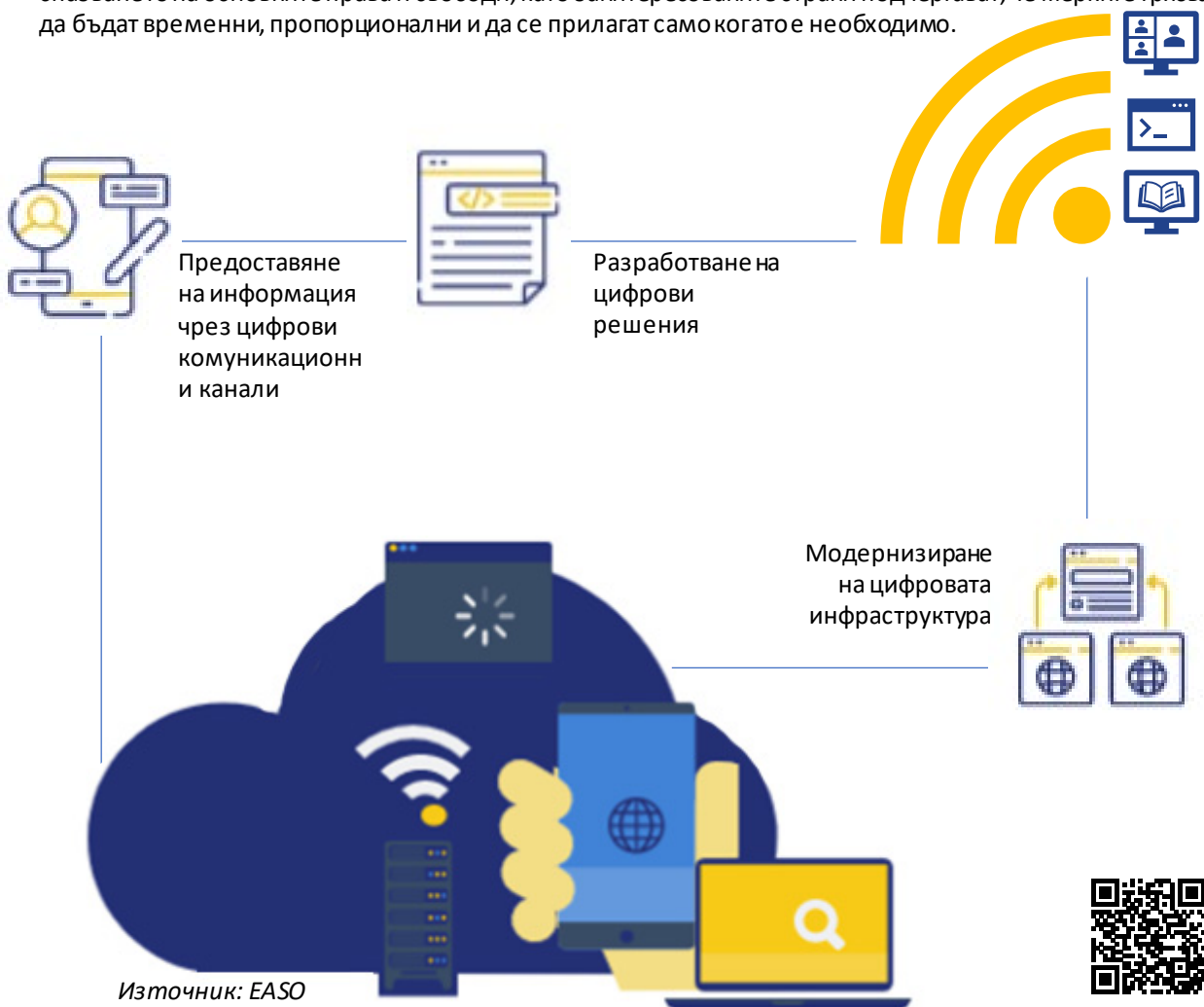
- строго и справедливо управление на външните граници, включително проверки на самоличността и здравословното състояние и проверки за сигурност;
- справедливи и ефективни системи за предоставяне на убежище в държавите от ЕС+, рационализиране на процедурите и връщане на отхвърлените кандидати;
- нов механизъм за солидарност при слизване от борда след операции по издирване и спасяване, страни под засилен натиск и кризисни ситуации;
- надеждно прогнозиране, готовност за действие и реакция при кризи;
- ефективна политика за връщане и координиран в рамките на ЕС подход за връщане на граждани на трети държави в държавата на произход;
- всеобхватно управление на равнището на ЕС за по-добро администриране и прилагане на политиките в областта на убежището и миграцията;
- взаимноизгодни партньорства с ключови трети държави на произход и транзитно преминаване;
- устойчиви законни възможности за нуждаещите се от закрила и за привличане на таланти в ЕС; и
- ефективни политики за интеграция.

За постигането на тези цели Европейската комисия поддържа предложенията си и подкрепи вече постигнатите временни споразумения във връзка с Регламента относно условията, на които трябва да отговарят търсещите убежище, Директивата относно условията на приемане, Регламента за създаване на рамка на Съюза за презаселване и Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището. Тя призова също за бързо приключване на преговорите по преработената Директива относно връщането. Европейската комисия оттегли предложението от 2016 г. за изменен регламент „Дъблин“ и го замени с ново предложение за Регламент относно управлението на убежището и миграцията. Във връзка със запазените пет предложения от 2016 и 2018 г. пактът включва пакет от девет допълнителни инструменти:

- ➔ нов Регламент относно скрининга
- ➔ изменено предложение за преразглеждане на Регламента за процедура за предоставяне на международна закрила
- ➔ изменено предложение за преразглеждане на Регламента за Евродак
- ➔ нов Регламент относно управлението на убежището и миграцията
- ➔ нов Регламент за справяне със ситуации на криза и форсмажорни обстоятелства
- ➔ нова препоръка относно подробен план за подготвеност и кризи в областта на миграцията
- ➔ нова препоръка относно презаселването и допълнителните възможности
- ➔ нова препоръка относно операциите по издирване и спасяване от частни плавателни съдове
- ➔ нови насоки относно Директивата за подпомагащите лица.

Представянето на Пакта за миграцията и убежището и предложенията за свързаните с него правни инструменти породиха нови дискусии за ефективното и хуманно управление на миграцията в Европа. Цялостният подход на Европейската комисия при координиране на приобщаващ процес на консултации и усилията за цялостно интегриране на връзките между различните области на политиката в областта на миграцията и убежището в един последователен подход бяха приети положително, както и искрените усилия за задоволяване на разнообразните нужди на различните държави — членки на ЕС, и преодоляване на минали противоречия. Въпреки че между държавите членки продължават да съществуват различни виждания по някои аспекти на предложената политика за миграция и убежище, изложените от Европейската комисия предложения осигуряват основа за по-нататъшен конструктивен диалог на техническо и политическо равнище по време на законодателния процес. На фона на положителните реакции бяха изразени мнения — както от държавни, така и от недържавни участници — насочващи вниманието към области, в които може да се постигне повече.

Естествено пандемията от COVID-19 оказва силно влияние както върху миграционните потоци, така и върху функционирането на системите за предоставяне на убежище в Европа. Отчитайки напълно трудностите, с които се сблъскват държавите членки при прилагането на съответните правила на ЕС по време на пандемията, Европейската комисия публикува [съобщение](#), за да предостави насоки за осигуряване на непрекъснатост на процедурите за предоставяне на убежище и връщане и презаселване. Държавите от ЕС+ въведоха редица мерки в различните етапи от процедурата за предоставяне на убежище, както и в приемните съоръжения, за да се осигури физическото благосъстояние на хората. Ограничителните мерки, въведени за опазване на общественото здраве, може да са оказали въздействие, макар и временно, върху спазването на основните права и свободи, като заинтересованите страни подчертават, че мерките трябва да бъдат временни, пропорционални и да се прилагат само когато е необходимо.



В опит да продължат да предоставят услуги, като се придържат към новите мерки, държавите от ЕС+ цифровизираха редица стъпки от процедурата за предоставяне на убежище чрез разработване и внедряване на нови електронни системи. Голяма част от тези решения може да останат постоянни, за да се увеличи ефективността на системите за предоставяне на убежище, а други могат да се използват като методологически насоки, в случай че се наложи държавите от ЕС+ да се справят с подобни предизвикателства в бъдеще.

Въпреки отчетеното през 2020 г. общо намаляване на броя на пристиганията по външните граници на ЕС, по отношение на отделните маршрути за миграция към Европа се наблюдават различни тенденции. Броят на пристигащите по маршрутите през Западното и Източното Средиземноморие е по-малък в сравнение с 2019 г., докато по Западноафриканския маршрут, Централното Средиземноморие и Западните Балкани се наблюдава увеличаване на броя на пристигащите. Гръцките граници и островите продължават да бъдат под значителен натиск и Европейската комисия работи с гръцките власти и други държави — членки на ЕС, за да предостави съществено важна подкрепа за справяне със ситуацията, включително доброволно преместване от Гърция в други държави-членки на непридружени деца и деца от уязвими семейства.

Преместванията продължиха и след мисии за издирване и спасяване в Средиземно море. Слизането от борда и преместването бяха координирани от Европейската комисия и се провеждаха — с участието на съответните агенции на ЕС, включително EASO — в съответствие с разработените през 2019 г. стандартни оперативни процедури. Тези усилия демонстрираха на практика стабилната европейска солидарност, но също така подчертаха необходимостта от по-предвидим механизъм за солидарност за слизане от борда и преместване, както е предвидено в предложения нов Регламент относно управлението на убежището и миграцията.

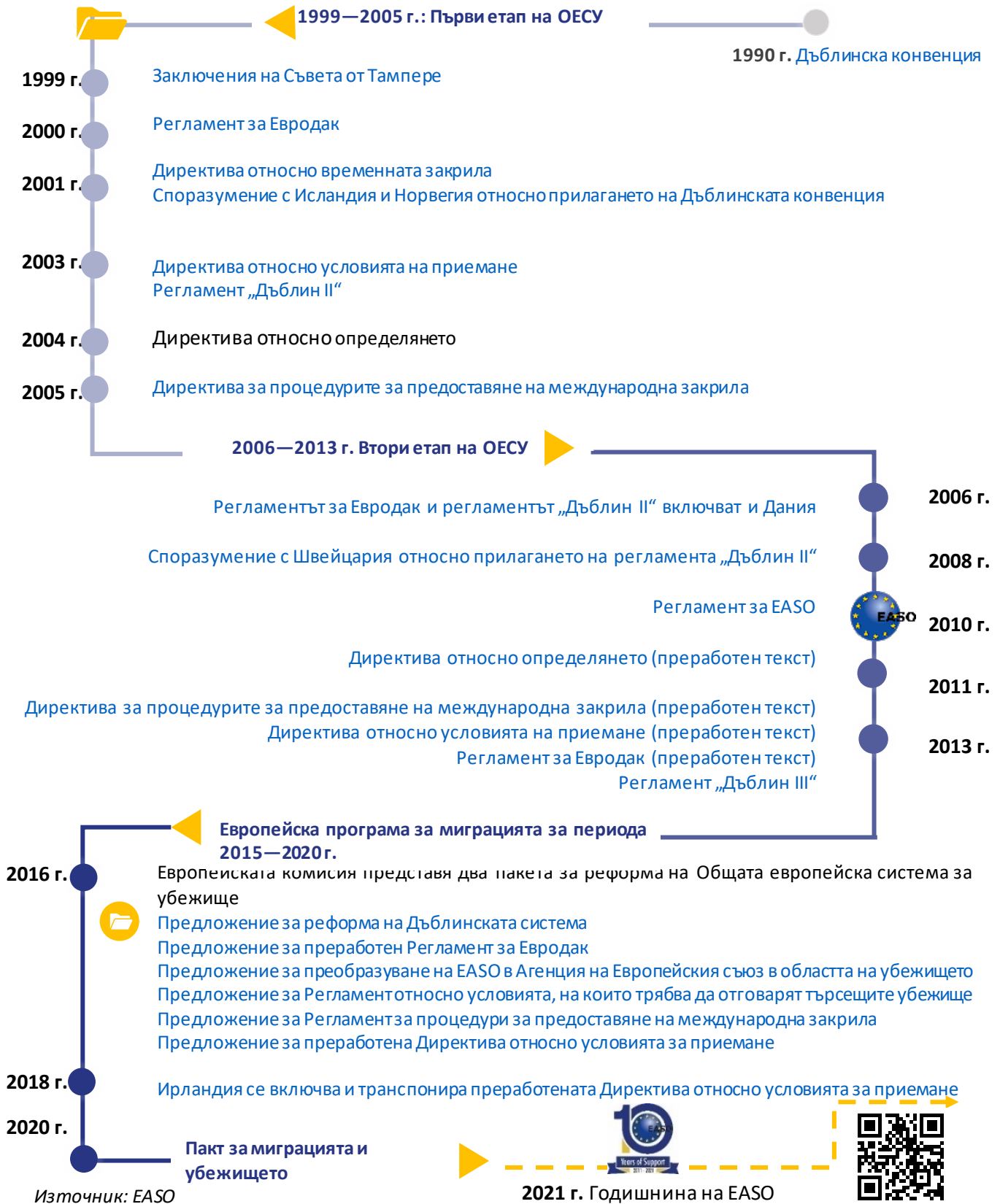
Краят на 2020 г. отбеляза също края на преходния период, през който законодателството на ЕС все още се прилагаше за и на територията на Обединеното кралство след оттеглянето му от ЕС. От 1 януари 2021 г. законодателството на ЕС в областта на убежището вече не се прилага автоматично, освен ако не е предвидено в националната правна система. Важно за отбелязване е, че регламентът „Дъблин III“ беше отменен в Обединеното кралство и неговите разпоредби престанаха да се прилагат.

През цялата 2020 г. ЕС продължи да работи съвместно с външни партньори за управлението на миграционния натиск в рамките на цялостен подход, основан на многостранно сътрудничество. Целите на дейностите, изпълнявани в рамките на външното измерение на миграционната политика на ЕС, включват справяне с първопричините за миграцията; борба с мрежите за контрабанда; засилване на сътрудничеството с трети държави в областта на връщането и обратното приемане; работа с партньорските държави по отношение на управлението на границите; и предоставяне на подкрепа за закрила в чужбина.

Като институция, отговорна за осигуряване на хармонизирано тълкуване и прилагане на законодателството на ЕС, Съдът на Европейския съюз (Съдът на ЕС) издаде няколко решения, свързани предимно с предварителни решения, като допълнително разтълкува различни разпоредби на ОЕСУ. Съдебната практика обхващаше теми, свързани с ефективния достъп, процедурата за предоставяне на убежище, предоставянето на лични интервюта по недопустими случаи, форми на закрила, задържане, процедури на втора инстанция, недискриминация спрямо граждани и лица, на които е предоставена международна закрила, които впоследствие са придобили гражданство, събиране на семейства и запазване на целостта на семейството, връщане на граждани на трети държави, премествания, закрила, предоставена на палестинци без гражданство от Агенцията на ООН за подпомагане на палестинските бежанци в Близкия изток, както и отказ за отбиване на военна служба. Освен това Съдът на ЕС постанови решение относно националните ограничения върху финансирането на НПО, засягащи НПО, които извършват дейност в областта на международната закрила.



Развитието на Общата европейска система за убежище (ЕАСУ)



3. Подкрепата на EASO за държавите



През 2020 г. се навършват 10 години от създаването на EASO. Въз основа на Регламента за създаване EASO, службата е съсредоточена върху подобряване на прилагането на ЕАСУ, засилване на практическото сътрудничество по въпросите на убежището между държавите членки и осигуряване на оперативна подкрепа на онези държави членки, които изпитват затруднения по отношение на системите за предоставяне на убежище и приемане.

В контекста на пандемията от COVID-19 дейностите на EASO през 2020 г. бяха пряко насочени към подпомагане на държавите членки да осигурят непрекъснатост на дейността, безпроблемно продължаване на тренировъчните дейности и улесняване на онлайн срещите между държавите членки. EASO стартира специална инициатива за събиране на информация, за да предостави на основните заинтересовани страни актуализирана, изчерпателна и надеждна информация относно въздействието на COVID-19 върху националните системи за предоставяне на убежище и приемане, и плана за въвеждане на ваксини за лицата, търсещи убежище и лицата, на които е предоставена международна закрила. За да се осигурят високи стандарти при обработката на молбите за предоставяне на убежище по време на пандемията, EASO публикува практически препоръки за провеждане на лични интервюта от разстояние и за провеждане на дистанционни/онлайн регистрации.

В оперативната работа на EASO мерките в областта на здравеопазването пренасочиха фокуса върху работните процеси на бекофиса, например работата по натрупването на досиета; административни задължения при регистрация; предоставяне на подкрепа при обжалване; дейности за изграждане на капацитет; подобряване на политиката и процедурите; и подпомагане от разстояние на предоставянето и приемането на информация чрез горещи телефонни линии. Освен това EASO продължи да работи на място и помогна за преместването на непридружени деца от Гърция в други държави членки. В края на 2020 г. беше договорена и подкрепа за Испания за облекчаване на натиска върху нейната система за приемане и разработване на нов модел за приемане.



Видеоматериал: Основни етапи и постижения на EASO



Източник: Европейска

4. Функциониране на Общата европейска система за убежище

Основните развития на национално равнище през 2020 г. оформиха законодателството, политиките и практиките в областта на убежището в държавите от ЕС+. Две от хоризонталните теми на всеки етап от процедурата за предоставяне на убежище бяха въздействието на пандемията от COVID-19 и цифровизацията на процедурите за предоставяне на убежище.



Цифровизация на процедурата за предоставяне на убежище



Пандемията от COVID-19 даде тласък на държавите да въведат цифрови инструменти и да адаптират практиките в приемните центрове



Въпреки ползите от нея, цифровизацията може да доведе до потенциални рискове, например със защитата на данните, цифровата грамотност и свързаността





COVID-19

Ограниченията за пътуване по време на пандемията от COVID-19 засегнаха значително шансовете на търсещите убежище лица да достигнат територията на ЕС. Националните органи бяха принудени бързо да се приспособят към новите обстоятелства, като преустановят или ограничат регистрациите за кратък период от време през първата вълна на пандемията. През това време държавите от ЕС+ реорганизираха процесите и работната среда.

Дъблинската система беше приложена за по-малък брой лица, търсещи убежище, докато процесът за прехвърляне трябваше да бъде адаптиран, за да се спазят строгите здравни изисквания. Съдебната практика през 2020 г. предполагаше, че натискът върху здравните системи се е превърнал в допълнителен фактор, който трябва да се вземе предвид при определяне на компетентната държава членка по дадена молба за убежище.

Физическото дистанциране, затварянето на инфраструктура, работата от разстояние и здравните протоколи оказаха въздействие върху всички етапи, свързани с обработването на молбите както на първа, така и на втора инстанция, включително върху личните интервюта, осигуряването на устен превод, уведомяването за решения, управлението на броя случаи, обучението и оценките на качеството. Когато беше възможно, тези задачи се изпълняваха дистанционно с помощта на цифровите технологии, например видеокоферентна връзка. Вътрешните работни договорености в администрациите на първа и втора инстанция бяха коригирани, за да се сведе до минимум прекъсването на услугите, като същевременно се спазват мерките за опазване на общественото здраве. В резултат на това процедурните срокове съответно бяха удължени.

Форматът за предоставяне на информация премина към малки групови сесии, по телефона, чрез онлайн сесии или видео уроци, като допълнителните усилия бяха насочени особено към предпазването, хигиенните мерки, протоколите, които трябва да се следват, медицинската подкрепа и инструкциите за избягване на заразяване. Правната помощ и представителство се предоставяха дистанционно или с ограничени взаимодействия "лице в лице". Като пряк резултат от ограничителните мерки, свързани с COVID-19, в няколко държави беше съобщено за ограничаване на достъпа до правна помощ на границите и в приемните съоръжения и местата за задържане. С оглед на ограниченията за провеждане на мисии за установяване на факти в държавите на произход, държавите от ЕС+ се съсредоточиха върху други методи за събиране на информация за държавите на произход и поддържане на контакт с техните източници.

В областта на приемането държавите от ЕС+ приспособиха както организацията, така и инфраструктурата на приемане към обстоятелствата на пандемията от COVID-19, въвеждайки мерки като начален период на карантина след пристигане, физическо дистанциране в рамките на приемните съоръжения и ограничена мобилност между тях, ограничения по отношение на посещения, и допълнителни хигиенни мерки и предпазни средства. Изискванията за допълнително пространство затрудниха също органите, ръководството и служителите по приемането, докато услугите за подкрепа често бяха ограничени поради физическото дистанциране или започнаха да се извършват онлайн. Това оказа особено неблагоприятно въздействие върху кандидатите със специални потребности, които в някои случаи бяха лишавани от пълния набор от необходими услуги за подкрепа. В повечето държави от ЕС+ заетостта на централните за задържане намаля поради свързаните с COVID-19 ограничения, тъй като извеждането на отхвърлените кандидати беше спряно и гражданите на трети държави бяха освобождавани.

Една от областите, силно засегнати от пандемията, беше съдържанието в областта на закрилата и интеграцията на лицата, на които е предоставена закрила. Закъсненията при удължаване на разрешителни за пребиваване поради прекъснати услуги често водеха до правна несигурност и затрудняваха достъпа до други права, като настаняване, заетост и здравеопазване. Процедурите за събиране на семейства бяха спрени или значително забавени, а възможностите за работа намаляха. Адекватната подкрепа чрез онлайн обучение за деца често беше затруднена поради липсата на компютри, интернет връзка или условия за настаняване, които не осигуряват отделно тихо място за обучение. Програмите за подкрепа и индивидуалните планове за интеграция на лицата, на които е предоставена закрила бяха разширени или адаптирани към новите обстоятелства. Независимо от това,

въздействието на пандемията може да има дългосрочни последици върху интеграцията — от здравеопазването до възможностите за настаняване и заетост.

Ограниченията за пътуване естествено се отразиха на процедурите по връщането на лица чиято молба е била отхвърлена. Броят на принудителните връщания значително намаля, докато доброволното връщане продължи при спазване на необходимите здравни протоколи и предпазни мерки. Много държави прекратиха не само процедурите за връщане, но и издаването на решения за връщане, като по този начин удължиха периода за доброволно напускане.

Като цяло държавите от ЕС+ положили забележителни усилия, за да гарантират непрекъснатост на услугите, като демонстрираха устойчивостта и гъвкавостта на националните системи за предоставяне на убежище и приемане в контекста на неочакваните събития. Успоредно с това съдебните власти преразгледаха новите мерки, за да гарантират спазването на законовите стандарти и гаранции.



Цифровизацията

Пандемията от COVID-19 даде нов тласък за продължаване или ускоряване на използването на цифрови технологии в областта на убежището. През 2020 г. държавите от ЕС+ разработиха и внедриха нови електронни системи на всички етапи от процедурата за предоставяне на убежище. Бяха използвани цифрови решения за регистрация на молби онлайн; проверка на самоличността на заявителя; подаване на документи; дистанционно интервю; предоставяне на информация, правна помощ и устен превод; езиков анализ; уведомяване за решения и информация за състоянието на случаите; подаване на жалби и електронни подписи за издаване на решения; и предоставяне на подкрепа за интеграцията, включително изучаване на езици, социална ориентация и напътствия във връзка с трудовата заетост. Редица държави подобриха също електронните си системи за управление на приемането и ИТ инфраструктура и инвестираха в повече ИТ оборудване в приемните съоръжения.

В областта на връщането държавите от ЕС+ се насочиха към процедури за комуникация от разстояние и консултации за реинтеграция, а онлайн инструментите улесниха комуникацията с трети държави относно процедурите за идентифициране на връщаните лица и издаването на документи за пътуване. В опит да се осигури непрекъснатост на услугите цифровите технологии бяха използвани и в контекста на презаселването, под формата на дистанционни интервюта и виртуална ориентация преди заминаването.

Въпреки че цифровизацията носи много ползи, беше обърнато внимание и на потенциалните рискове, включително съгласието за използване на лични данни; проблеми с достъпността за кандидати които може да нямат умения за цифрова грамотност или да нямат достъп до оборудване и свързаност; липсата на взаимодействие между хората при предоставянето на услуги (напр. при обслужването на лица със специални потребности); и повишаване на доверието сред целевите групи с цел насърчаване на пълноценното използване. С напредването на работата по цифровизацията тези опасения трябва да бъдат взети под внимание и съответно разгледани.



4.1 Достъп до територия и предоставяне на международна закрила

Преработената Директива за процедурите за предоставяне на международна закрила дава насоки на страните от ЕС за осигуряване на ефективен достъп до процедурата за нуждаещите се и за гарантиране на правото на подаване на молба за закрила. И все пак през 2020 г. бяха съобщени редица инциденти на външните граници на ЕС, свързани с предотвратяване или забавяне на прилагането на преработената Директива за процедурите за предоставяне на международна закрила и впоследствие с осигуряване на ефективен достъп до процедурата за предоставяне на убежище.

Основните законодателни и политически промени в достъпа до процедурата за предоставяне на убежище през 2020 г. продължиха развитието си от предходните години. Процедурите продължиха да бъдат усъвършенствани, така че властите да получават възможно най-много информация в началото на процеса на предоставяне на убежище по ефективен начин и да бъдат координирани между различните заинтересовани страни. Всеобхватната цел беше да се насочат по-добре случаите чрез системата и да се ускори цялостният процес.

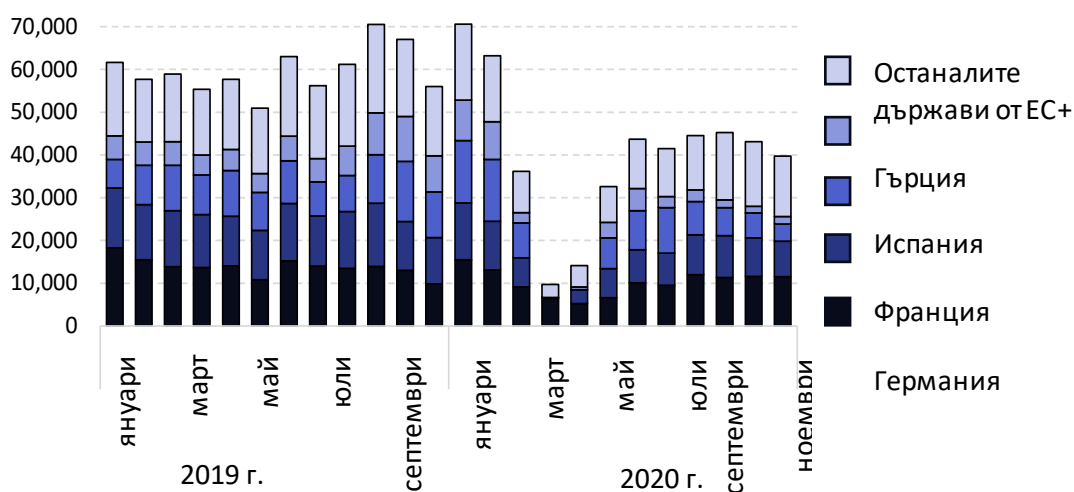
През 2020 г. в държавите от ЕС+ бяха подадени приблизително 485 000 молби за международна закрила, което е рязък спад от 32 % спрямо броя на молбите през 2019 г. Спадът, който доведе до най-малкия годишен брой молби от 2013 г., може да се отдаде на ограниченията във връзка с COVID-19, въведени в държавите от ЕС+ и трети държави, с които се ограничи преминаването през границите и в рамките на съответните държави.

В действителност броят на молбите за предоставяне на убежище значително се променяше през годината. Броят продължи да нараства в началото на годината, като през януари и февруари 2020 г. бяха подадени повече молби, отколкото през същите месеци на 2019 г. (увеличение с 15 % и съответно с 10%). След първото избухване на COVID-19 през март 2020 г. обаче броят на молбите спадна значително. Когато мерките за изолация в домашни условия постепенно бяха премахнати във всички държави, броят на молбите постепенно започна да се възобновява (вж. фигура 1).

Въздействието на свързаните с COVID-19 мерки върху молбите за предоставяне на убежище е неравномерно разпределено в държавите от ЕС+. В държавите, в които процедурата за предоставяне на убежище в повечето случаи беше спряна по време на първата вълна на пандемията, имаше забележим спад в броя на молбите за убежище, докато в онези държави, в които процедурата остана на разположение, спадът беше по-малък.

Като цяло почти две трети (63 %) от всички молби за предоставяне на убежище през 2020 г. бяха подадени само в три държави: Германия (122 000), Франция (93 000) и Испания (89 000), последвани от Гърция (41 000) и Италия (27 000). Водещите държави на произход от 2019 г. останаха без промяна — Сирия (70 000), Афганистан (50 000), Венесуела (31 000), Колумбия (30 000) и Ирак (20 000) — с по-малък брой подадени молби от всички държави през 2020 г. Заедно петте водещи националности съставляват над две пети от всички молби в държавите от ЕС+.

Фигура 1: Молби за предоставяне на убежище по водещи приемащи държави, по месеци, 2019—2020 г.



Източник: Данни на Евростат [[migr_asyappctzm](#)] към 28 април 2021 г.



4.2 Дъблинската процедура

Регламентът „Дъблин III“ си поставя за цел да определи ясен и ефективен метод за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на всяка молба за предоставяне на убежище. Целта на регламента е да се гарантира, че кандидатите разполагат с ефективен достъп до процедури за предоставяне на международна закрила и че всяка молба се разглежда от една ясно определена държава членка. Дъблинската система е един от най-обсъжданите аспекти на ЕАСУ, особено по отношение на това да се балансира споделянето на отговорността и солидарността между държавите членки.

Потенциалното бъдеще на Дъблинската процедура беше подчертано през 2020 г. с представянето на новия [пакт на Европейската комисия за миграцията и убежището](#) и [предложението за Регламент относно управлението на убежището и миграцията](#). Пактът има за цел да замени Дъблинската система с обща рамка, която в допълнение към ефективните механизми за определяне на държавата членка, компетентна да разгледа молбата за предоставяне на убежище, ще включва нов всеобхватен механизъм за непрекъсната солидарност въз основа на рационализирани критерии.

Според данните, обменени чрез Системата на EASO за ранно предупреждение и готовност (СРПГ), през 2020 г. са били издадени 95 000 решения в отговор на изходящите заявки по регламента „Дъблин III“. Това представлява спад в размер на една трета спрямо 2019 г. и е в съответствие с по-малкия брой молби за предоставяне на убежище, подадени през 2020 г. Действително, съотношението на получените решения по регламента „Дъблин III“ спрямо подадените молби за убежище е 20 %, което е стойност, подобна на тази през 2019 г.

На национално равнище Франция и Германия продължиха да получават най-много решения по заявки за поемане на отговорност от друга държава, които заедно представляват над три пети от общия брой за територията на ЕС+. Общият процент на приемане на решения по заявки във връзка с регламента „Дъблин III“ през 2020 г., измерен като дял от решенията за поемане на отговорност от всички издадени решения, е 56 %, което показва непрекъснат спад за трета поредна година на равнището на ЕС+ и в повечето държави членки по регламента „Дъблин III“. Въпреки това се наблюдаваха големи разлики в процента на приемане на национално равнище.

Наред с други значими промени на европейско равнище дискреционната клауза по член 17, параграф 2 от регламента „Дъблин III“ беше основата на схемата за преместване на 1 600 непридружени деца и деца в тежко здравословно състояние и други уязвимости със семействата им от Гърция в други държави членки. Клаузата се използва и при продължаващи премествания след слизане от борда при операции по издирване и спасяване в Италия и Малта.

Друга дискреционна клауза по член 17, параграф 1 от регламента „Дъблин III“ е приложена малко над 4 700 пъти през 2020 г., като е отбелязван рязък спад с почти една трета в сравнение с 2019 г. Съгласно тази клауза всяка държава членка може да вземе решение да разгледа молба за международна закрила, дори ако не носи отговорност за нейното разглеждане съгласно критериите, предвидени в регламента „Дъблин III“. През 2020 г. причините за това включваха броя на случаите на COVID-19 в определена държава.

Естествено пандемията и спешните мерки във връзка с COVID-19, приложени от държавите от ЕС+ затрудниха прехвърлянията по регламента „Дъблин“. Като цяло бяха извършени около 13 600 прехвърляния, което представлява половината от броя на прехвърлянията през 2019 г. Броят намаля през март 2020 г. и след това спадна до още по-ниски нива от април до юни 2020 г. Към юли 2020 г. изпълнението на прехвърлянията постепенно започна да се увеличава, но по-късно през годината месечният брой прехвърляния не се върна до нивата отпреди COVID-19. Четири държави — Франция, Германия, Гърция и Нидерландия — изпълниха над три четвърти от всички прехвърляния.

Националните съдилища получиха много жалби, свързани с условията за прехвърляне и сроковете, като много от тях бяха свързани с изчисляването на сроковете за прехвърляне в контекста на пандемията от COVID-19.



4.3 Специални процедури

По време на разглеждането на молби за международна закрила на първа инстанция при определени условия държавите членки могат да използват специални процедури като ускорена процедура, процедура на границата или приоритетна процедура, които не противоречат на основните принципи и гаранции, предвидени в законодателството на ЕС. През 2020 г. бяха въведени или удължени различни видове гранични процедури, обикновено съсредоточени върху бързата обработка. Понякога в някои държави членки бяха изразявани опасения относно условията за настаняване на границата, прибягването до задържане и прилагането на мерките за защита за кандидати със специални потребности.

Държавите от ЕС+ съсредоточиха усилията си върху периодичния преглед на своите списъци с безопасни държави на произход, което доведе до няколко промени в тези списъци през 2020 г. Списъците служат като основна информация за молбите за предоставяне на убежище, насочени към ускорената процедура, а в държавите от ЕС+ през 2020 г. се забелязва тенденция към приоритизирането на случаите по ускорената процедура през първата вълна на пандемията от COVID-19.

Чрез законодателни и политически промени много държави от ЕС+ определиха също критериите за многократни или последващи молби за международна закрила, за да се предотврати злоупотреба със системата за предоставяне на убежище, като се подават повторни молби без основание. Като цяло през 2020 г. държавите от ЕС+ са получили около 56 000 повторни молби, което представлява намаление с 19 % на абсолютния брой спрямо 2019 г., но увеличение с 2 процентни пункта на дела на повторните молби от общия брой.



4.4 Обработване на молби за предоставяне на убежище на първа инстанция

Усилията през 2020 г. бяха насочени към бързата и ефективна обработка, като същевременно се осигуриха гаранции за кандидатите в държавите от ЕС+. Спадът в броя на молбите за убежище през 2020 г. предостави възможност за преразглеждане на настоящите практики; въвеждане на по-ефективни методи, включително чрез цифровизация; издаване на нови насоки за оценка на молбите; и справяне с натрупването на случаи без издадено решение.

Във връзка със значителния спад в броя на подадените молби, подобни промени може да са допринесли за това, за първи път от 2017 г., броят на издадените решения в държавите от ЕС+ да превиши броя на подадените молби. Като цяло през 2020 г. органите за предоставяне на убежище в държавите от ЕС+ са издали около 534 500 решения на първа инстанция, като само пет държави съставляват повече от четири пети от всички решения на първа инстанция: Германия (24%), Испания (23%), Франция (16%), Гърция (12%) и Италия (8%). Повечето решения на първа инстанция са издадени на граждани на Сирия, Венесуела, Афганистан и Колумбия (в низходящ ред).

Освен това са оттеглени около 47 200 молби — най-ниският брой от 2013 г. и с повече от една четвърт по-малко спрямо 2019 г. Намаляването както на броя на молбите, така и на броя на оттеглените молби доведе до съотношение от една оттеглена молба на всеки 10 молби, подадени през 2020 г., подобно на 2019 г. Докато данните на Евростат не посочват вида на оттеглянето, данните от СРПГ предполагат, че повечето оттеглени молби през 2020 г. са оттеглени мълчаливо, също както и през предходните години. Броят на оттеглените молби и особено на молбите, оттеглени мълчаливо, може да служи като непряк показател за броя на случаите на укриване или започване на вторично придвижване на кандидатите към други държави от ЕС+. Това тълкуване се подкрепя от обстоятелството, че повечето оттегляния са регистрирани в държави членки на първа линия като Гърция и Италия, на които се падат повече от една трета от всички случаи на оттегляне.



4.5 Обработване на молби за предоставяне на убежище на първа и втора инстанция

Докато броят на решенията по молби на първа инстанция остава относително стабилен през 2020 г., броят на решенията, издадени на втора или по-висока инстанция, е намалял с почти една пета: от около 300 000 през 2018 г. и 2019 г. до около 237 000 през 2020 г. Подобно на предходни години, три държави от ЕС+ съставляват повече от две трети от всички решения, които са били издадени при обжалване или преразглеждане: Германия (42% от общия брой решения на втора или по-висока инстанция), Франция (18%) и Италия (10%). През 2020 г. повече от две на всеки пет решения на втора или по-висока инстанция са издадени на афганистанци, иракчани, пакистанци, сирийци и нигерийци — същият модел, който се наблюдава и през 2019 г.

Законодателните и политическите промени на втора инстанция в държавите от ЕС+ бяха съсредоточени върху реорганизацията на органите на втора инстанция с цел подобряване на специализацията; спиране на връщането по време на обжалване и временни адаптации на писмените и устните процедури, както и на сроковете поради ограниченията, свързани с COVID-19.



4.6 Случаи изчакващи решение

Като се има предвид, че през 2020 г. има издадени повече решения, отколкото подадени заявления, в държавите от ЕС+ броят на случаите изчакващи решение е намалял. В края на 2020 г. приблизително 773 600 молби за убежище очакваха решение, което представлява спад с 18% спрямо 2019 г. Независимо от това, броят на случаите без издадено решение все още е по-висок, отколкото преди кризата през 2014 г.



4.7 Приемане на кандидати за международна закрила

През 2020 г. се запазиха тенденциите, установени през предходните години, като някои държави започнаха значителни реформи в рамките на своите приемни системи, включително институционална реорганизация и промяна на капацитета за приемане. Продължиха засилената централизация и координация на първоначалната фаза на приемане и повече държави се насочиха към създаването на центрове за пристигащи за събиране на едно място всички заинтересовани страни от процеса на предоставяне на убежище и приемане, за да се улеснят началните стъпки на процедурата.

В няколко държави — членки на ЕС, продължиха да се наблюдават случаи на лица, на които е предоставена международна закрила или лица, подавали заявление и преди, които остават в структури за приемане след края на процедурата за предоставяне на убежище. През предходните години вниманието беше съсредоточено върху бързото включване на кандидатите в свързано със заетостта обучение, оценка на уменията и развитие. Макар това да остана основният ръководен принцип за държавите членки, ограниченията поради пандемията от COVID-19 услуги — включително за образование и обучение — породиха риск от неефективност на тези програми, въпреки усилията на националните органи.

През годината се засилиха някои от опасенията относно условията в приемните съоръжения, изразени от Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБ ООН) и организациите на гражданското общество за конкретни държави и ситуации, например в горещите точки. Трагичните събития в лагера Мория в Лесбос породиха ново многостранно сътрудничество за подобряване на условията за приемане.



4.8 Задържане по време на процедурата за предоставяне на убежище

През 2020 г. редица държави от ЕС+ измениха законодателството си относно задържането в контекста на масовото пристигане на граждани на трети държави и процедури за връщане. Беше забелязано усилие в някои държави за насочване на политиката към алтернативи на задържането, докато в други подобни алтернативи останаха ограничени. Основните предизвикателства продължиха да бъдат прибягването до задържане, условията на задържане и задържането на ненавършили пълнолетие лица, докато алтернативите останаха ограничени. През годината съдилищата на европейско и национално равнище бяха активни в анализа на политиките и практиките на задържане, тълкуването на закона на практика и определянето на стандарти.



4.9 Достъп до информация

Държавите от ЕС+ развиха и адаптираха своите практики, за да се гарантира, че кандидатите за убежище имат ефективен достъп до информация и процесуална справедливост. Усилията бяха съсредоточени върху използването на нови технологии; създаване на алтернативни канали за разпространение на информация; и повишаване на осведомеността чрез инструменти за електронна комуникация, например онлайн платформи и центрове, мобилни приложения и канали на социалните медии. Много държави разработиха специални горещи линии и обновиха съществуващите си уебсайтове, за да се гарантира, че информацията е достъпна на много езици. Предоставената информация включва аспекти на процедурата за предоставяне на убежище, ежедневието в приемащата държава, интеграция, връщане и актуализации относно мерките във връзка с COVID-19.



4.10 Правна помощ и представителство

За да се смекчат ограничителните мерки, свързани с COVID-19, и да се продължи достъпа до правна помощ, много държави организираха информационни сесии за правна помощ индивидуално, в по-малки групи или чрез замяна на взаимодействието „лице в лице“ с телефонни и видео разговори. Редица държави приеха също ново законодателство или политики за достъп до правна помощ и представителство, като някои от тях за първи път разшириха достъпа до правна помощ и представителство на първа инстанция.

Съществуващите проекти бяха разширени и беше засилено сътрудничеството с други заинтересовани страни, като същевременно бяха въведени мерки за повишаване на качеството на услугите чрез увеличаване на почасовата ставка на юриконсултите и повишаване на изискванията за квалификация. Въпреки това през 2020 г. организациите на гражданското общество изразиха опасения относно затруднения или недостатъчен достъп до правна помощ и представителство — отчасти поради свързаните с COVID-19 ограничения — по границите, в местата за задържане и приемните съоръжения.



4.11 Услуги за устен превод

Акцентът през 2020 г. беше върху повишаване на стандартите за качество на устния превод, например чрез обучение на устни преводачи, увеличаване на контрола и подобряване на механизмите за оценка на качеството. В случаите, когато бяха възлагани услуги за устен превод, към договорите бяха добавяни нови изисквания, за да се осигури по-високо ниво на устния превод. Беше отбелязана необходимостта от подобряване на услугите за устен превод по границите, както и недостиг на устни преводачи за определени езици в някои държави от ЕС+.



4.12 Информация за държавата на произход

През 2020 г. държавите от ЕС+ продължиха усилията си за подобряване на обхвата и качеството на информацията за държавата на произход (ИДП). При липсата на мисии за установяване на факти, държавите се съсредоточиха върху други начини за събиране на информация, като някои звена за ИДП се възползваха от мерките за изолация в домашни условия за по-задълбочена работа, подобряване и актуализиране на наличната информация, както и за обхващане на по-широк кръг от теми.

Държавите с по-малки администрации за предоставяне на убежище предприеха стъпки за създаване на звена за ИДП или на методология за натоварване на определени служители със задачата да отговарят за определени държави на произход, като редовно актуализират информацията за тях. Изследванията и докладите бяха съсредоточени върху актуализирането на информацията за държави, за които информацията вече е налице, главно за най-често присъстващите държави на произход в молбите за предоставяне на убежище, като Афганистан, Иран, Ирак и Сирия, но също така бяха положени усилия за събиране на информация за по-рядко присъстващите държави на произход, за които информацията е ограничена или липсва, например Колумбия и Шри Ланка.



4.13 Липса на гражданство в контекста на убежището

Лицата без гражданство и лицата, на които е предоставена международна закрила, са две отделни категории субекти съгласно международното право, но едно физическо лице може едновременно да е лице, на което е предоставена закрила и лице без гражданство. В контекста на убежището липсата на гражданство може да окаже въздействие както върху процеса на вземане на решение по молба за международна закрила, така и върху процедурните гаранции. През 2020 г. редица държави от ЕС+ предприеха стъпки за решаване на проблемите, свързани с липсата на гражданство, включващи присъединяване към приложими инструменти на международното право, въвеждане на специални процедури за определяне на статута на лица без гражданство, предоставяне на гражданство при раждането, улесняване на достъпа до процедури за натурализация, ускоряване на процедурите за определяне на статута на липса на гражданство и актуализиране на насоките за обработване на молби от лица без гражданство.

Въпреки това, предизвикателствата, пред които бяха изправени лицата без гражданство на различни етапи от процедурата за предоставяне на убежище, продължиха, включително и липсата на осведоменост по въпросите, свързани с липсата на гражданство в процедурата за предоставяне на убежище, липсата на процеси за определяне на статута на липса на гражданство в някои държави от ЕС+ и повишеният риск от неправомерно задържане на лица без гражданство във връзка с имиграцията.



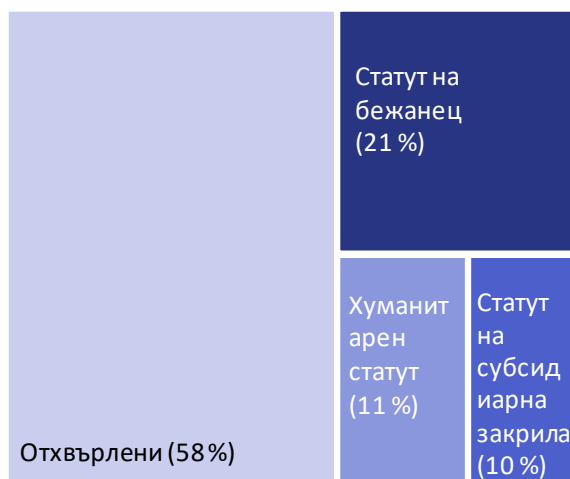
4.14 Съдържание на закрилата

Лицата, по чиито молби е издадено положително решение, получават форма на защита в държавите от ЕС+, която включва набор от права и задължения, както и достъп до редица услуги. Положително решение е решение, с което се предоставя статут на бежанец, субсидиарна закрила (и двете регламентирани в законодателството на ЕС) или хуманитарен статут (регламентиран съгласно националното законодателство). Нивото на признаване се отнася до броя на положителните решения като процент от общия брой решения по молбите за международна закрила.

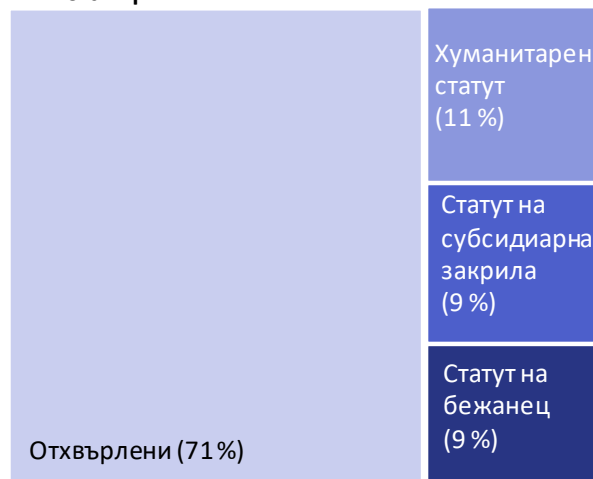
През 2020 г. процентът на признаване в ЕС+ за решения на първа инстанция по молби за убежище беше 42%: от общо 534 500 издадени решения 224 000 са положителни и на кандидата е предоставена форма на закрила. Повечето положителни решения на първа инстанция са предоставили статут на бежанец (113 000, или половината от всички положителни решения). Субсидиарна закрила е предоставена в около 52 000 случая (23% от всички положителни решения), докато хуманитарен статут е предоставен в 59 000 случая (27% от всички положителни решения) (вж. фигура 2).

Фигура 2. Резултати от решения по молби за предоставяне на убежище на първа и втора или на по-висока инстанция в държавите от ЕС+, 2020 г.

А. Решения на първа инстанция



В. Решения на втора или по-висша инстанция



Източник: Данни на Евростат [[migr_asyapoptzm](#)] към 28 април 2021 г.

На втора или по-висша инстанция 237 000 решения, издадени в държавите от ЕС+, включват 70 000 положителни решения, което води до ниво на признаване от 29 %. Положителните решения на втора или по-висша инстанция най-често са предоставили хуманитарен статут (26 000), докато статут на бежанец и субсидиарна закрила са предоставени в малко по-малко случаи (по 22 000 за всеки от тези статуты).

Степента и качеството на правата и услугите, получени от лицата, на които е предоставена закрила, оформят перспективите за ефективната им интеграция в новите общества. През 2020 г. някои държави въведоха мерки за регулиране на положението на определени групи чужденци. Някои въведоха промени, за да се улесни събирането на семейството за лица, на които е предоставена закрила, и предоставиха разяснения относно процеса чрез по-подробни насоки, докато съдилищата останаха активни при формирането на политики и практики за събиране на семейството. В същото време тенденциите от предишни години продължиха да сочат към по-често прилагане на проверките на статут и по-стриктно използване на основанията за прекратяване и отмяна.

Изготвянето и въвеждането на новия План за действие на ЕС относно интеграцията и приобщаването осигури допълнителни насоки за стратегии за интеграция на национално равнище. Държавите от ЕС+ продължиха усилията си за оказване на подкрепа на лицата, на които е предоставена закрила чрез изучаване на езици, достъп до образование и професионално обучение, възможности за заетост и социално-културна ориентация, като наскоро преминаха към персонализиране на планове за интеграция, съобразени с нуждите на отделните бенефициери. През последните години бяха задълбочени усилията за оценка на плановете за интеграция чрез интердисциплинарни проучвания, за да се оцени ефектът от съществуващите политики и да се предложат препоръки за бъдещето. През 2020 г. една област на безпокойство касаеше прекъсванията, причинени от пандемията от COVID-19 в ефективния достъп до образование за деца бежанци, като редица заинтересовани страни призоваваха за бързи мерки за избягване на дългосрочните последици.

Непрекъснато безпокойство пораждаше положението свързано с лица, които са получили международна закрила в една държава членка, но след това са се преместили и са подали отново молба за убежище в друга. Подобни събития са от все по-голямо значение за някои държави членки и бяха подчертани в политическите дебати относно предложенията за реформи от 2016 г. и Пакта за миграцията и убежището.



4.15 Връщане на лица, които вече са кандидатствали за международна закрила

Докато процентът на върнати граждани на трети държави остава относително нисък в много държави от ЕС+, през 2020 г. бяха приети редица нови законодателни и политически инициативи за подобряване на принудителните връщания и рентабилността на процеса на връщане. Някои държави въведоха по-строги правила относно задължението за сътрудничество, идентифицирането на лицата, които подлежат на връщане и сроковете за обявяване на заминаване.

Освен това държавите насърчават доброволното връщане и оказването на съдействие, и работят в по-тясно сътрудничество с Европейската агенция за гранична и брегова охрана (Frontex). Много събития се отнасяха до осъществяването на връщане при надлежно отчитане на принципа на *забрана за връщане* и хуманитарните аспекти, включително достойното завръщане на непридружени ненавършили пълнолетие лица.



4.16 Презаселване и хуманитарен прием

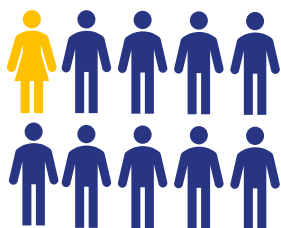
Презаселването и хуманитарният прием играят ключова роля при предлагането на законни и безопасни възможности за закрила на нуждаещите се. След въвеждането на първата европейска схема за презаселване през юли 2015 г. процесът остана сред водещите точки в дневния ред на политиката. Поради свързаните с COVID-19 ограничения броят на бежанците, ефективно презаселени в държавите от ЕС+ през 2020 г., неизбежно намаля.

В съответствие с насоките на Европейската комисия относно прилагането на съответните разпоредби на ЕС в областта на убежището, процедурата за връщане и презаселването, държавите от ЕС+ адаптираха своите условия, за да се гарантира непрекъснатостта на процесите на презаселване, където е възможно, например чрез обработка на спешни случаи на базата на индивидуалните досиета и провеждане на дистанционни интервюта. До края на 2020 г. повечето държави не бяха изпълнили националните си квоти и трябваше да поискат прехвърляне към следващата година, изразявайки ангажимента си да предлагат безопасни възможности за закрила.



Акцент върху уязвимите лица, търсещи убежище

През 2020 г. бяха подадени около **14 200** молби за международна закрила от **непридружени непълнолетни лица** в държавите от ЕС+



съставляващи **3%** от общо **485 000** молби за предоставяне на убежище, подадени през 2020 г.

Почти **9** от всеки **10** непридружени непълнолетни лица, кандидатстващи за международна закрила, са момчета.



Необходими са повече усилия за защита на **жените и момчетата** в процедурата за предоставяне на убежище от насилие, трафик на хора и генитално осакатяване

41% от непридружените непълнолетни лица произход са от **Афганистан**



Необходими са гаранции за защита на децата в процедурата за предоставяне на убежище от попадане в ръцете на **трафиканти на хора**

ЛГБТИ лицата (лесбийки, гейове, бисексуални, трансполови и интерсексуални лица) са обект на нарушаване на правата на човека в много части на света. И може да се страхуват да говорят открито по време на процедурата за предоставяне на убежище.



Източник: EASO

5. Деца и кандидати със специални потребности

Достиженията на правото на ЕС в областта на убежището съдържат разпоредби за идентифициране и предоставяне на подкрепа на кандидати, които се нуждаят от специални процедурни гаранции. Сред уязвимите кандидати една от основните групи са непридружените непълнолетни лица, търсещи закрила, които не са под грижите на възрастно лице, носещо отговорност за тях. Новият Пакт за миграцията и убежището включва няколко разпоредби, които гарантират, че се отчитат висшите интереси на детето, например чрез подпомагане на събирането на семейството и насърчаване на по-стабилен механизъм за солидарност при преместването на непридружени деца и уязвими кандидати.

През 2020 г. в държавите от ЕС+ бяха подадени около 14 200 молби за международна закрила от непридружени непълнолетни лица, което представлява 3 % от общо 485 000 молби. В сравнение с 2019 г. абсолютният брой непридружени непълнолетни лица остана относително стабилен (-3 %). Но като се има предвид значителното общо намаляване на броя молби за предоставяне на убежище, това доведе до увеличаване с един процентен пункт на дяла на непридружените непълнолетни лица спрямо 2019 г.

Голяма част от непридружените непълнолетни лица по произход са от Афганистан, като съставляват 41 % от молбите на непълнолетни лица в държавите от ЕС+ през 2020 г. (увеличение с 11 процентни пункта спрямо 2019 г.), следвани от Сирия с 16 % (увеличение с 6 процентни пункта). Както и през предходните години, преобладаващото мнозинство от непридружени непълнолетни лица, кандидатстващи за международна закрила в държавите от ЕС+, са от мъжки пол (почти 9 от всеки 10). Повечето непридружени непълнолетни лица са били в кохортата на по-възрастните, като около две трети са били на възраст между 16 и 17 години, а само около една десета — по-млади от 14 години.

Като се подчертава значението на ранното идентифициране и насочване, през 2020 г. редица държави от ЕС+ актуализираха своето законодателство, политики и насоки, като приложиха мерки за наблюдение на качеството или разработиха нови оценки на уязвимостта за кандидати с потребност от специални процедури. Направени бяха и законодателни промени, за да се ускори назначаването на законен настойник за непридружено непълнолетно лице, но въпреки тези усилия често се съобщаваше за забавяне при назначаването на настойник. Като цяло през 2020 г. ограниченията при ефективното и бързо идентифициране на уязвими кандидати, включително непълнолетни лица, останаха предизвикателство, като беше увеличен рискът от задържане или настаняване в приемни съоръжения, които не съответстват на техните потребности.

В областта на приемането бяха положени значителни усилия от органите на държавите от ЕС+ за създаване на специализирана инфраструктура, с помощта на която за уязвимите кандидати да се гарантира безопасно място, където могат да бъдат удовлетворени техните специални потребности. Въпреки това често имаше данни, че създаването на физически и психологически безопасна среда с достъп до услуги за подкрепа, включително достъп до образование за непълнолетни лица, невинаги е възможно.

Все още бяха необходими допълнителни усилия за защита на жените и момичетата в процедурата за предоставяне на убежище от рискове, като домашно насилие или генитално осакатяване. Държавите от ЕС+ предприеха нови инициативи за създаване на безопасна инфраструктура за кандидатите с този профил, а съдилищата се намесиха за защита на жените и момичетата, изложени на риск от насилие, ако бъдат върнати в държавата си по произход.

Общ повод за безпокойство е тревожното нарастване на трафика на непълнолетни лица, особено мигранти без документи, като децата представляват близо една четвърт от всички жертви. Налице е непосредствен риск за жените и децата мигранти, не само по време на опасните маршрути за пътуване, но и след пристигането им в Европа. Децата могат да изчезнат от приемните центрове и да станат жертва на трафиканти на хора.

Лесбийките, гейовете, бисексуалните, транссексуалните и интерсексуалните (ЛГБТИ) лица са обект на нарушаване на правата на човека и са изправени пред заплахи в много части на света. Необходим е деликатен подход към кандидатите с този профил, тъй като те може да се страхуват да говорят за своята сексуална ориентация, полова идентичност, проявление на пола и полови характеристики по време на процедурата за предоставяне на убежище. Събитията през 2020 г. бяха съсредоточени около предоставянето на информация и определянето на безопасна държава за кандидати със специфични потребности във връзка с техния пол.



Системи за предоставяне на убежище и приемане в Европа: Перспективи

Въпреки намалената мобилност през 2020 г. поради пандемията от COVID-19, доказателствата сочат, че миграционните потоци се запазват



Източник:

Заклучителни думи: Перспективи



Това е десетото издание на *Доклада за убежището*, в което EASO документираща и анализира стабилния напредък, постигнат от държавите от ЕС+ за стандартизиране и модернизиране на техните системи за убежище и приемане. С помощта на временни, бързи решения и далновидни политики, държавите от ЕС+ управляваха ситуация на сложни миграционни потоци, като същевременно се справяха с предизвикателствата. Всъщност извънредната глобална ситуация по време на пандемията от COVID-19 подложи на изпитание съществуващите системи за предоставяне на убежище и приемане и представените в този доклад събития доказваха тяхната устойчивост и гъвкавост, за да се осигури непрекъснатост на бизнеса в контекста на непредвидените събития. Ясно е също, че необходимостта от международна закрила продължава да е очевидна и се изискват решения, които насърчават устойчивостта в дългосрочен план.

Капитализирането на постигнатия до момента напредък изисква по-нататъшни инвестиции за преход от временни договорености към една обща всеобхватна законодателна и политическа рамка. За тази цел продължаващото и засилено сътрудничество между различните заинтересовани страни е от първостепенно значение за включване на експертния опит и сравнителните предимства, с които всеки може да допринесе за разработването на общи решения. По време на този процес на консолидация основните права на човека и ценностите на ЕС трябва да служат като компас, който да сочи пътя напред.



Въпреки намалената мобилност през 2020 г. поради пандемията от COVID-19, доказателствата сочат, че миграционните потоци се запазват

Пандемията от COVID-19 оказва дълбоко и сложно въздействие както върху функционирането на системите за предоставяне на убежище и приемане в държавите от ЕС+, така и върху броя на хората, пристигащи в Европа, за да потърсят международна закрила. Броят на молбите за убежище, подадени в държавите от ЕС+ през 2020 г., спадна драстично с една трета спрямо 2019 г., като ограниченията за пътуване и на свободата на движение затрудниха пътуването за мнозина. Ако обаче се ограничим до броя на молбите, подадени през януари и февруари 2020 г. преди въвеждането на свързаните с COVID-19 мерки, беше отчетено увеличение с над 10 % в сравнение със същите месеци през 2019 г., което сочи за тенденция на увеличаване на броя на пристигащите, ако не беше настъпила пандемията.

Тъй като епицентровете на конфликт, системните нарушения на правата на човека, политическата нестабилност и икономическите затруднения продължават да предизвикват големи разселвания в световен мащаб, миграционните потоци в Европа изглежда ще продължат със стабилни или нарастващи темпове. Макар пандемията през 2020 г. да е фактор, възпрепятстващ мобилността, тази тенденция в бъдеще може да се промени. Ако вземем предвид капацитета на различните държави за справяне с и преодоляване на икономическите и социални последици от пандемията, възстановяването след COVID-19 може да е неравномерно, да има усилващ ефект върху съществуващите причини за разселване и да подсили разликите между развиващите се и по-развитите държави. Това може също да катализира мобилността от първите към вторите. В този контекст основните въпроси относно външните граници на ЕС ще останат важна част от общественения дебат, особено по отношение на ефективния достъп до територията и процедурата за предоставяне на убежище, което допълнително подчертава необходимостта от преход към нова, общоприета рамка за операции по издирване и спасяване, слизване от борда, преместване и цялостно справедливо споделяне на отговорността.

Ролята на програмите за презаселване при осигуряването на предсказуем, безопасен и законен достъп до безопасност ще бъде от решаващо значение в условията на нарастващите миграционни потоци. Пандемията от COVID-19 оказва разрушителен ефект върху процесите на презаселване през 2020 г., което допълнително подчерта значението на защитата на хората от дългите и опасни пътувания с оглед на постигане на безопасност. Засиленият акцент върху презаселването и допълнителните възможности в новия Пакт за миграцията и убежището е силен показател за ангажимента да се осигурят решения за закрила по един безопасен и предсказуем начин.



Новият Пакт за миграцията и убежището има за цел да отговори на различни потребности

Пактът на Европейската комисия за миграцията и убежището беше предложен през септември 2020 г. като ново начало за укрепване на солидарността, справяне с миграционните предизвикателства по хармонизиран начин и изграждане на доверие в системата на ЕС за предоставяне на убежище чрез по-бързи и ефективни процедури. Консултацията в продължение на дванадесет месеца с различните заинтересовани страни от държавни и недържавни органи преди окончателното изготвяне на предложението нов пакт беше положителна стъпка при разглеждането на различните перспективи при изграждането на приобщаваща и всеобхватна архитектура за миграция и убежище за Европа. Преговорите по законодателните предложения, включени в новия пакт, ще заемат централно място в предстоящите събития в областта на миграцията и убежището.

Като се признава вече постигнатия значителен напредък, все още предстои справянето с редица различия. За постигане на пробив са необходими политическа воля, вдъхновено разработване на политики и гъвкавост. Въпреки че все още не са въведени като законодателни актове, предвидените в новия пакт указания вече могат да повлияят на промените в политиката в някои държави, за да приведат своите практики в съответствие с предложението и да насърчат практическото сътрудничество между държавите по въпроси от належащ характер — тенденция, която се наблюдаваше и след предложението за реформа на ЕАСУ през 2016 г.



С поглед към устойчивите системи: Преминаване от реагиращ подход към дългосрочни решения

Въз основа на миналия опит, държавите от ЕС+ продължават да адаптират своите законодателства, политики, практики и цялостни организационни договорености, за да управляват по-добре притоците на кандидати за убежище, да оптимизират работните процеси, да повишат ефикасността и ефективността и да осигурят достоен процес на закрила. Обща тенденция в много държави от ЕС+ е засилената централизация и координация в първоначалния етап от процедурата за предоставяне на убежище и приемане чрез създаване на центрове за пристигане, където на едно място присъстват всички заинтересовани страни. Целта е да се събере възможно най-много информация на ранен етап от процедурата за подобряване на ефективното вземане на решения — подход, който изглежда е от основно значение и в новия пакт. Възможността бързо да се определи кой се нуждае от закрила и кой не ще увеличи целостта на системите за предоставяне на убежище. По този въпрос ще продължат дискусиите относно наличието на механизми, които да гарантират спазването на основните права и най-вече принципа на *забрана за връщане*.

Бяха направени и промени в системите за приемане, особено за предоставяне на адаптирани услуги на кандидати със специални потребности. Въпреки усилията, в тази област все още са налице предизвикателства, тъй като приемните съоръжения понякога са пренаселени, условията не са оптимални, а достъпът до услуги като образование и здравеопазване е по-бавен или недостатъчен. Наличните данни например сочат, че през 2020 г. приблизително 30 % от кандидатите за международна закрила в Европа са били деца, много от които в училищна възраст. Често те нямат регулярен и ефективен достъп до образование. Дори за тези деца, които могат да бъдат върнати след отрицателно решение, предлагането на образование на етапа на приемане е ценно само по себе си, като улеснява развитието им на когнитивно и социално равнище. За тези, които остават, липсата на ефективен достъп до образование може да има пагубни последици както за личностното им развитие, така и за перспективите за интеграция в дългосрочен план. Непосредственият фокус върху интеграцията на лицата, на които е предоставена международна закрила води до множество ползи за дългосрочната устойчивост: предоставянето на необходимите умения, за да процъфтяват в приемащото общество, ще катализира не само техния положителен принос като органични членове на новите общества, но и ще допринесе за цялостното социално сближаване.

Като се признава функцията на временните решения за удовлетворяване на непосредствените потребности, преходът към дългосрочни, устойчиви рамки ще изисква подобрения, за да се осигурят качествени условия на приемане, своевременно предоставяне на здравни грижи и образование, фокус върху интеграцията на лицата, на които е предоставена закрила и достойни процеси за връщане на граждани на трети държави, които не се нуждаят от закрила. В този преходен процес концепциите за основните права на човека и принципите на ЕС могат да предоставят необходимите насоки и да подпомогнат взимането на информирани решения за развитието и функционирането на подобни дългосрочни решения.



Справедлива ефективност и ефективна справедливост: Съдилищата проучват нови практики в съответствие с достиженията на правото на ЕС в областта на убежището

Съдебните институции на равнището на ЕС и на национално равнище продължиха да утвърждават своята роля в тълкуването на достиженията на правото на ЕС в областта на убежището и да ръководят практическото му прилагане. Тази роля беше подчертана през 2020 г., когато съдилищата бяха призовани да оценят новите практики и мерки, въведени от националните органи в една нова реалност, породена от безпрецедентни предизвикателства, когато беше необходима бърза и ефективна реакция. Националните съдилища се намесиха за оценка на въздействието на мерките за безопасност във връзка с COVID-19 върху правата на кандидатите за убежище и усложненията при прехвърлянията по регламента „Дъблин“ и съответните крайни срокове. Освен това като съдебен орган на ЕС Съдът на ЕС постанови редица важни решения, свързани най-вече с ефективния достъп до процедурата за предоставяне на убежище.

Несъмнено съдебните власти ще продължат да играят важна роля в осигуряването на правилното тълкуване и прилагане на европейското законодателство в областта на убежището, още повече че предложенията на Европейската комисия тепърва ще бъдат въведени в съгласувана законодателна и политическа рамка и предвид значителния брой случаи, които все още очакват решение на втора инстанция.



Цифровизацията като катализатор на ефективност и достъпност

Държавите от ЕС+ предприеха важни стъпки към въвеждане на технологични нововъведения за увеличаване на автоматизацията в процедурите за предоставяне на убежище. Пандемията от COVID-19 даде нов тласък на държавите от ЕС+ за засилване на цифровизацията на процесите, тъй като те се нуждаят от адаптиране на работните условия, за да се намалят рисковете от извънредната ситуация. Голяма част от тези решения вероятно ще останат постоянни, за да се увеличи ефективността на системите за предоставяне на убежище и приемане, докато други може да станат част от инструментариума на държавите от ЕС+, за да бъдат използвани отново за справяне с подобни предизвикателства в бъдеще. С напредването на работата по цифровизацията трябва да се обърне внимание на въпросите за поверителността на данните, като се осигури равен достъп до цифрови услуги и се увеличи доверието към новите технически решения сред кандидатите и лицата, на които е предоставена закрила, за да се насърчи тяхното използване.



Координирана европейска реакция, от която EASO е неразделна част

Сложният характер на процедурата за предоставяне на убежище, която също така е сложно свързана със събирането на семейството и връщането на лица, изисква цялостни решения. През следващите години координираните действия и интегрирането на експертни знания от различни заинтересовани страни ще бъдат от основно значение при разработването на балансиран подход, където ключовият въпрос ще бъде как — а не дали — всички заинтересовани страни имат принос. Стандартизацията и практическото прилагане на функционираща европейска система за

убежище ще изискват широка политическа воля и общ поглед; хармонизиран и справедлив отговор на миграционния натиск върху конкретни държави, като същевременно се зачитат основните права на лицата, търсещи закрила; засилено сътрудничество с държавите на произход и на транзитно преминаване; както и продължаване на усилията за справяне с първопричините за незаконната миграция.

През 10-те години от създаването си EASO работи активно с Европейската комисия, държавите членки, европейските агенции, гражданското общество и международните организации в подкрепа на цялостното прилагане на ОЕСУ: чрез предоставяне на оперативна помощ на държавите членки, подложени на силен натиск; предлагане на обучение и висококачествени практически инструменти на специалистите в областта на убежището; допринасяне за прилагането на външното измерение на ОЕСУ и изготвяне на надеждни аналитични резултати, които да послужат при вземането на информирани решения. През това време EASO натрупа богат и уникален опит, разработи новаторски работни методологии, създаде силни партньорства и послужи като част от решението за развиването на политиките и практиките, ориентирани към закрилата.

В условията на постоянно променящата се глобална миграционна среда насоките и приносът на EASO стават все по-необходими. В качеството си на център за експертни познания в областта на убежището, се очаква работната програма на EASO да нарасне, особено в контекста на прехода ѝ към Агенция на ЕС в областта на убежището.



ISBN 978-92-9465-065-8