

Доклад за убежището за 2023 г. Резюме





© Агенция на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA), 2023 г.

Нито Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAA), нито лице, действащо от нейно име, носят отговорност за евентуалното използване на съдържащата се в настоящата публикация информация.

Снимка на корицата: Adobe Stock #[457573540](#)

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2023 г.

PDF ISBN 978-92-9403-209-6 doi: 978-92-9403-209-6 BZ-AH-23-001-BG-N ISSN 2600-2914

Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът. За използване или възпроизвеждане на снимки или друг материал извън обхвата на авторското право на EUAA трябва да се иска разрешение директно от носителите на авторското право.

Note: *This translation has not been verified by the EUAA.*

Доклад за убежището за 2023 г.

Годишен доклад относно положението в
областта на убежището в Европейския
съюз

РЕЗЮМЕ

юли 2023 г.



Предговор

Международната и временната закрила продължиха да бъдат на преден план в политическите дискусии през цялата 2022 г., като в Европа пристигнаха общо 5 милиона лица, търсещи закрила. Към този общ брой се включва броят на молбите за убежище, които нараснаха до почти 1 милион, в допълнение към над 4 милиона регистрации за временна закрила от лица, бягащи от войната в Украйна. Естествено, мащабът на притока на бежанци постави националните системи за предоставяне на убежище и приемане пред нови изпитания, а държавите от ЕС+ бяха изправени пред необходимостта да намерят бързи и същевременно осъществими решения.

Процесите в областта на международната закрила през 2022 г. очерта значението на осигуряването на ефективна архитектура за закрила с участието на множество заинтересовани партньори. Както е представено в настоящия доклад, институциите на ЕС продължават да работят за ускоряване на реформата на общата европейска система за убежище (ОЕСУ) и за по-нататъшното насърчаване на практическото сътрудничество между държавите от ЕС+ на основата на солидарност и отговорност. Те също така имаха водеща роля в разработването на синхронизиран европейски отговор на потребностите на разселените лица от Украйна.



За справяне с текущите и нововъзникващите потребности държавите от ЕС+ реагираха чрез адаптиране на политиките и практиките, разпределяне на допълнителни ресурси и въвеждане на промени в законодателството. Много са положителните промени, които следва да получат висока оценка и да бъдат отбелязани. Но в свят на бързо променящи се модели в областта на миграцията и убежището няма време за самодоволство и извлечените през 2022 г. поуки следва да служат като катализатор за по-нататъшно усъвършенстване. Бързото активиране и удължаване на действието на временната закрила показва, че ефективното законодателство и планирането за извънредни ситуации, в съчетание с широката политическа воля, могат да доведат до бърза реакция при хуманитарни кризи, да осигурят предвидимост и стабилност за получилите временна закрила лица и да насърчат сближаването на практиките в няколко държави. Важно е да се отбележи, че ответните действия на ЕС за закрила на разселените лица от Украйна могат да са предпоставка за направляване на цялостната система на ЕС за предоставяне на убежище чрез сходни прояви на солидарност и споделена отговорност.

След цяла година на дейност с разширен мандат, EUA приключи 2022 г. с безпрецедентен брой оперативни планове за предоставяне на оперативна и техническа помощ предимно на държавите членки, чиито системи за предоставяне на убежище и приемане са подложени на несъразмерен натиск. Както е предвидено в регламента за EUA, новата работна програма на Агенцията ще продължи да се развива през следващата година. Новоназначеният служител на EUA по въпросите на основните права ще гарантира, че в дейностите си Агенцията ще продължава да спазва в пълна степен основните права, служителите за връзка в държавите членки допълнително ще





синхронизират сътрудничеството си с националните органи, а в началото на 2024 г. ще влезе в действие механизъм за наблюдение с цел да се спомогне за хармонизирането на практиките в целия ЕС. В качеството си на експертен център в областта на убежището Агенцията ще продължи да има ключова роля в европейските усилия за предоставяне на закрила на нуждаещите се.

Nina Gregori
Изпълнителен директор
Агенция на Европейския съюз в областта на убежището





Съдържание

Предговор	5
Съдържание	7
Въведение.....	8
1. Процеси в областта на убежището в световен мащаб	9
2. Главни акценти от процесите в областта на убежището в Европейския съюз.....	10
3. Подкрепа от EUAA през 2022 г.	13
4. Функциониране на Общата европейска система за убежище.....	15
4.1. Достъп до процедурите	15
4.2. Дъблинската процедура	17
4.3. Специални процедури за оценка на необходимостта от закрила.....	18
4.4. Разглеждане на молби за предоставяне на убежище на първа инстанция.....	18
4.5. Разглеждане на молби за предоставяне на убежище на втора и по-висока инстанция	20
4.6. Случаи, очакващи разглеждане	20
4.7. Приемане на кандидати за международна закрила	21
4.8. Аспекти на задържането, засягащо кандидати и бивши кандидати.....	22
4.9. Достъп до информация	22
4.10. Правна помощ и представителство	23
4.11. Услуги за устен превод.....	23
4.12. Информация за държавите на произход	24
4.13. Липса на гражданство в контекста на убежището.....	24
4.14. Съдържание на закрилата.....	25
4.15. Презаселване и хуманитарен прием	27
5. Деца и лица със специални потребности в рамките на процедурата за предоставяне на убежище.....	28
Заклучителни бележки.....	30



Въведение



Като източник на информация от първа ръка относно международната закрила в Европа, годишният доклад на EUAA за убежището представя цялостен преглед на процесите в областта на убежището в държавите — членки на Европейския съюз, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария (държавите от ЕС+).

Докладът започва с кратък преглед на тенденциите и главните дискутирани теми, свързани с принудителното разселване в световен план, след което се съсредоточава върху положението в Европа. Представено е основното развитие на равнището на ЕС и на национално равнище, като са обхванати всички аспекти на общата европейска система за убежище (ОЕСУ). Разгледана е избрана съдебна практика, за да се покаже как съдилищата формират тълкуването на европейското и националното законодателство. Освен това са дадени статистически данни по ключовите показатели, за да се очертаят тенденциите в областта на убежището през 2022 г.

През 2022 г. държавите от ЕС+ бяха изправени пред извънредно голям брой нуждаещи се от закрила хора в резултат на рязкото увеличаване на молбите за убежище, подадени в Европа, в съчетание с принудителното разселване на милиони хора от Украйна след руското нашествие. В светлината на тези процеси ЕС и неговите държави членки мобилизираха безпрецедентен обем ресурси с цел удовлетворяване на нарастващите потребности от закрила.



1. Процеси в областта на убежището в световен мащаб



Нарастването на равнищата на конфликтите и нарушенията на правата на човека през последното десетилетие продължи и през 2022 г. Съчетанието от кризи, включително нови и продължаващи конфликти, катастрофални климатични сътресения, размирици в геополитически план, насилие и преследвания, накара милиони хора да напуснат домовете си през 2022 г. Руското нахлуване в Украйна предизвика една от най-ускорените и мащабни кризи на принудително разселване след Втората световна война.

Други, вече съществуващи и задълбочили се случаи на разселване по света, продължиха или се разраснаха, което увеличи броя на разселените лица в световен мащаб през 2022 г. до исторически високи стойности, достигайки приблизително 103 милиона души, според оценките на Върховния комисариат на ООН за бежанците (ВКБООН). Тежки последици за цивилното население бяха наблюдавани в Афганистан, Буркина Фасо, Централноафриканската република, Демократична република Конго, Етиопия, Мозамбик, Мианмар, Никарагуа, Северния триъгълник на Централна Америка (Гватемала, Ел Салвадор и Хондурас), региона на Сахел, Сирия и Венесуела.

В този контекст международната общност продължи усилията си за разработване на решения за хората, нуждаещи се от закрила. Чрез сътрудничество между множество заинтересовани партньори бяха предприети ефективни ответни мерки за закрила в кратки срокове на бягащите от Украйна лица. По отношение на международната закрила международната общност продължи да разработва и прилага в рамките на Глобалния пакт за бежанците инициативи за: i) намаляване на натиска върху приемащите държави; ii) повишаване на самостоятелността на бежанците; iii) разширяване на достъпа до решения в трети държави; и iv) подкрепа за условия за безопасно и достойно завръщане в държавите на произход.

Докато заинтересованите партньори по света продължават да търсят решения на сложни аспекти на постоянно променящите се модели на разселване, дискурсът и практиката в областта на международната закрила продължават да се развиват в отговор на възникващите потребности. Сред основните въпроси, които продължиха да са в центъра на вниманието в областта на убежището през 2022 г., са:

- акцент върху децата и непридружените малолетни и ненавършили пълнолетие лица;
- по-добро разбиране и реагиране на потребностите на жените и момичетата в контекста на разселването;
- акцент върху физическото и психическото здраве на разселените лица като ежедневна грижа;
- предизвиканото от климата разселване като фактор, пораждащ и формиращ потребностите от закрила в световен мащаб; и
- отчитане на проблемите от липсата на гражданство в контекста на убежището и взаимната обвързаност между липсата на гражданство и потребността от закрила.



2. Главни акценти от процесите в областта на убежището в Европейския съюз



Руското нахлуване в Украйна предизвика насилствено разселване с безпрецедентни равнища в Европа за последните десетилетия и допълнителен натиск върху и без това претоварените системи за приемане. Въздействието на войната дълбоко повлия върху оформянето на процесите в миграцията и убежището и естествено заемаше централно място при разработването на политики, свързани със закрилата на национално равнище и на равнище ЕС през цялата година.

Като отражение на ангажимента на ЕС да прояви пълна солидарност с Украйна, на 4 март 2022 г. Съветът по правосъдие и вътрешни работи единодушно прие решение за изпълнение на Съвета за привеждане в действие на Директивата за временната закрила и въведе временна закрила за разселените лица, бягащи от войната в Украйна. Европейската комисия създаде Платформата за солидарност, която се превърна в център на синхронизиран отговор на ЕС. Освен това Съветът разработи план за действие в 10 точки с мерки, които да бъдат предприети от Европейската комисия, агенциите на ЕС и държавите членки, с цел да се отговори на потребностите на хората, бягащи от войната в Украйна.

След решението на Съвета от март 2022 г. държавите от ЕС пристъпиха към прилагане на решението за изпълнение на Съвета, като въведоха съответните процедурни мерки и мерки за приемане, организираха информационни кампании и предоставиха достъп до права на лицата, бягащи от Украйна. Привеждането в действие и практическото прилагане на Директивата за временната закрила позволи да се осигури ясен правен статут на лицата, бягащи от войната в Украйна, и системен достъп до свързаните с това права.ⁱ

С активната работа на френското и чешкото председателство на Съвета на ЕС и под координацията на Европейската комисия през 2022 г. беше постигнат значителен напредък в придвижването на пакета от реформи, включен в [Пакта за миграцията и убежището](#), и в засилването на практическото сътрудничество между държавите от ЕС+. В резултат на това през юни 2022 г. Съветът одобри мандати за преговори по регламентите относно скрининга и Евродак и въведе общ подход по предложението за преразглеждане на Кодекса на шенгенските граници. 21 държави постигнаха съгласие и относно прилагането на доброволния механизъм за солидарност, с което се проправя пътят за по-нататъшен напредък по Регламента относно управлението на убежището и миграцията. Механизмът предвижда изразяване на солидарност чрез преместване, финансов принос и други мерки за подкрепа към държавите членки, чиито системи за убежище и приемане са подложени на повишен натиск.

През 2022 г. докладчиците в Европейския парламент представиха проектодоклади по всички законодателни предложения, включени в Пакта за миграцията и убежището и отнасящи се до преработената Директива относно връщането. През септември 2022 г.

ⁱ За подробен преглед на действията, предприети от държавите от ЕС+ при прилагането на временната закрила за лица, бягащи от Украйна, вж. публикацията на EUAA [Предоставяне на временна закрила на разселени лица от Украйна: годишен преглед](#).



Парламентът и ротационните председателства на Съвета на ЕС постигнаха политическо споразумение по [съвместна пътна карта](#) за преговори между съзаконодателите с цел приемане на законодателните предложения преди края на законодателния период 2019—2024 г.

Ефективното управление на външните граници и свързаното с това въздействие върху правилното функциониране на Шенгенската система бяха ключови теми за обсъждане сред създателите на европейски политики. Европейската комисия представи политически документ за започване на работата по многогодишна стратегия за интегрирано управление на границите, в която се разглеждат граничният контрол, дейностите по търсене и спасяване, анализът на риска, междуведомственото, европейското и международното сътрудничество, връщането на незаконно пребиваващи граждани на трети държави, основните права, научните изследвания и иновациите, образованието и обучението. Бяха положени усилия и за засилване на сътрудничеството с държавите на произход и транзитно преминаване с цел справяне с незаконната миграция.

Външните граници на ЕС продължиха да са обект на засилен натиск, като броят на пристигащите се увеличи рязко за втора поредна година. По предварителни данни, събрани от Frontex, през 2022 г. на външните граници на ЕС са разкрити 330 000 незаконни преминавания, което представлява увеличение с 64 % в сравнение с 2021 г. Разселените от Украйна лица не са включени в тези данни, тъй като се регистрират отделно. За справяне с положението по външните граници Европейската комисия продължи да предоставя подкрепа на държавите членки, разположени на първа линия, предлагайки финансова помощ и оперативни ответни действия в координация с агенциите на ЕС, международните организации и други заинтересовани партньори.

Европейската комисия представи два плана за действие с поредица от оперативни мерки за справяне с непосредствените и продължаващите предизвикателства по маршрутите през Централното Средиземноморие и Западните Балкани. Планът за действие за Централното Средиземноморие включва 20 мерки, предназначени за намаляване на незаконната и опасна миграция, предоставяне на решения на нововъзникващи предизвикателства в областта на операциите по търсене и спасяване и насърчаване на солидарността при спазването на баланс спрямо отговорността между държавите членки. Планът за действие за Западните Балкани включва също така 20 оперативни мерки, структурирани в пет стълба. Целта е да се засили сътрудничеството в областта на миграцията и управлението на границите между ЕС и страните от Западните Балкани, които имат уникален статут като държави в процес на присъединяване към ЕС.

През 2022 г. ЕС и неговите държави членки продължиха да оказват помощ чрез операции за търсене и спасяване (SAR) на хора и кораби, изпаднали в беда в Средиземно море. Такива са мигрантите и бежанците, които се опитват да достигнат Европа като предприемат животозастрашаващи пътувания, организирани от контрабандисти, които използват все по-опасни тактики за прекосяването на Средиземно море. При липсата на общоприет и предвидим механизъм за действие в целия ЕС за дейности SAR, ограниченията на настоящите договорености и практики продължават да са обект на критика. Според тези гласове липсата на координация в дейностите SAR, самостоятелните действия на отделните държави и криминализирането на НПО, участващи в дейности SAR в Средиземно море, често водят до това мигрантите по принуда да останат няколко дни на лодките.



В съответствие с десетилетната си традиция на водещ участник в насърчаването на решения, ориентирани към закрила в целия свят, ЕС продължи всеобхватното си и взаимноизгодно сътрудничество с трети държави. Дейностите в рамките на външното измерение на политиката на ЕС в областта на миграцията и убежището включваха усилия, насочени към първопричините за незаконната миграция, борбата с мрежите за контрабанда, сътрудничеството с трети държави в областта на връщането и обратното приемане, работата с партньорските държави по управлението на миграцията и границите, предоставянето на подкрепа за намирането на решения за закрила в други части на света и разработването на законни пътища към получаването на закрила в Европа.

В изпълнение на своята функция за осигуряване на хармонизирано тълкуване и прилагане на законодателството на ЕС, през 2022 г. Съдът на Европейския съюз (СЕС) постанови над [20 решения](#) в области, свързани със:

- ефективния достъп до процедурата за предоставяне на убежище;
- дъблинската процедура;
- понятието „последваща молба“;
- допустимостта на молбите за международна закрила;
- правото на достъп до административна преписка и значението на съобщаването на решението „в писмена форма“;
- отнемането на възможността за ползване на материалните условия на приемане;
- обхвата на задържането и съдебния контрол на законосъобразността на задържането;
- събирането на семейства, когато са засегнати малолетни и ненавършили пълнолетие лица; и
- отнемането на международна закрила от съображения във връзка с националната сигурност.



3. Подкрепа от ЕUАА през 2022 г.



На 19 януари 2022 г. влезе в сила [Регламент \(ЕС\) 2021/2303 за създаване на Агенция на Европейския съюз в областта на убежището](#) с разширен мандат за Агенцията. В хода на 2022 г. Агенцията доказа ролята си на експертен център в областта на убежището, като разшири оперативната и техническата си подкрепа в отговор на променящите се потребности.

Руската инвазия в Украйна породила големи по мащаб потребности от закрила и Агенцията реагира бързо, за да предложи помощ на държавите, които приемат голям брой разселени лица от Украйна. Като неотменен участник в колективния отговор на ЕС за удовлетворяване на потребностите на милиони разселени лица, ЕUАА ефективно допринесе за прилагането на решения за закрила в цяла Европа.

С цел предоставяне на основана на обективни данни информация на широка аудитория, включително на лица, определящи политиките, през 2022 г. ЕUАА продължи да събира, обработва, синтезира и анализира информация относно конкретни теми, актуалното развитие, нововъзникващи въпроси и прогнози в областта на убежището. Разработеното и предоставяно от Агенцията обучение е в помощ на практическото прилагане на ОЕСУ, като съдейства за подобряване на знанията, уменията и автономността на длъжностните лица в областта на убежището и приемането с оглед прилагането на ефективни и справедливи процедури в съответствие със стандартите на ЕС.

Ключова област от работата на ЕUАА е предоставянето на оперативна и техническа помощ, по-специално на държавите членки, чиито системи за убежище и приемане са подложени на несъразмерно голям натиск. През 2022 г. ЕUАА предостави оперативна подкрепа на рекорден брой от 14 държави — членки на ЕС: Австрия, Белгия, България, Кипър, Чехия, Гърция, Италия, Латвия, Литва, Малта, Нидерландия, Румъния, Словения и Испания. През 2022 г. оперативната подкрепа за националните системи за убежище и приемане включваше редица действия, които бяха съобразени със специфичния контекст и потребности във всяка държава, в това число подкрепа за увеличаване на капацитета и качеството на условията на приемане, регистриране и разглеждане на молбите на първа и втора инстанция, подпомагане на преместванията и повишаване на качеството и стандартизацията на дъблинската процедура. Агенцията също така оказва подкрепа на държавите членки при прилагането на решения за закрила на разселени от Украйна лица.

Чрез сътрудничеството си с трети държави ЕUАА продължи и през 2022 г. да подкрепя външното измерение на ОЕСУ въз основа на двустранни пътни карти и финансирани от ЕС регионални програми. Бяха изпълнени дейностите по пътните карти за двустранно сътрудничество с [Албания](#), [Босна и Херцеговина](#), [Египет](#), [Косово](#), [Черна гора](#), [Северна Македония](#), [Сърбия](#) и [Турция](#), а на регионално равнище Агенцията успешно осъществи дейности с участието на всички северноафрикански държави и Нигер. С оглед на новия мандат на Агенцията и развитието в областта на убежището в геополитически план, през март 2023 г. Управителният съвет на ЕUАА прие преработена [стратегия за външно сътрудничество](#).





С регламента за EUA бяха въведени разпоредби, с които да се гарантира, че Агенцията съблюдава в пълна степен основните права при изпълнението на своите задачи. През 2022 г. EUA извърши подготвителни дейности за назначаването на служител по въпросите на основните права, разработването на стратегия в областта на основните права и създаването на механизъм за подаване на жалби, чрез който всяко лице, което е пряко засегнато от действия на специалист в екип за подкрепа в областта на убежището и което счита, че основните му права са били нарушени вследствие на тези действия, или всяка страна, която представлява такова лице, може да подаде писмена жалба до EUA.





4. Функциониране на Общата европейска система за убежище



С оглед на рязкото увеличаване на броя на хората, нуждаещи се от закрила в Европа и претоварените национални системи за приемане, през 2022 г. държавите от ЕС+ въведоха законодателни, политически и практически инициативи за справяне с променящото се положение. Същевременно организации на гражданското общество, ВКБООН и други международни организации изразиха загриженост относно някои практики в националните администрации за предоставяне на убежище и приемане.

4.1. Достъп до процедурите



През 2022 г. държавите от ЕС+ са получили значително по-голям брой молби за международна закрила, отколкото през предходните години. Подадените в държавите от ЕС+ приблизително 996 000 молби за международна закрила представляват увеличение с около една втора в сравнение с 2021 г. и с две пети в сравнение с равнището през 2019 г. преди COVID-19. Въпреки че общият брой на молбите в държавите от ЕС+ остава доста под високото равнище от 2015 г., в няколко от тях броят им надхвърли стойностите от 2015 г. (вж. фигура 1).

В държавите от ЕС + 7 от всеки 10 молби са подадени в държавите, заемащи първите 5 места по обем на приема, а именно Германия, Франция, Испания, Австрия и Италия (в низходящ ред). Най-много молби са подадени от граждани на Сирия, Афганистан, Турция, Венесуела и Колумбия. Въпреки че рекордните нива от 2015 г. и 2016 г. се дължат главно на молби за международна закрила, подадени от лица, идващи от Сирия, Афганистан и Ирак, настоящото увеличение е резултат от много по-широк кръг националности.

С оглед на увеличения брой пристигащи лица и подадени молби държавите от ЕС+ продължиха да полагат усилия за осигуряване на достъп до закрила при същевременно ефективно управление на своите граници. Следвайки тенденциите от последните години, няколко държави членки по границите на ЕС въведоха специални правила за управление на масови пристигания и за обявяване на извънредно положение в конкретни ситуации. Въпреки че целта на тези мерки е да се подпомогнат органите в наблюдението и управлението на притока на хора и разкриването на случаи на контрабанда, ВКБООН, Съветът на Европа и организации на гражданското общество отпратиха забележки относно въздействието им на практика, като предупредиха за рискове за правото на убежище и за принципа на забрана за връщане.

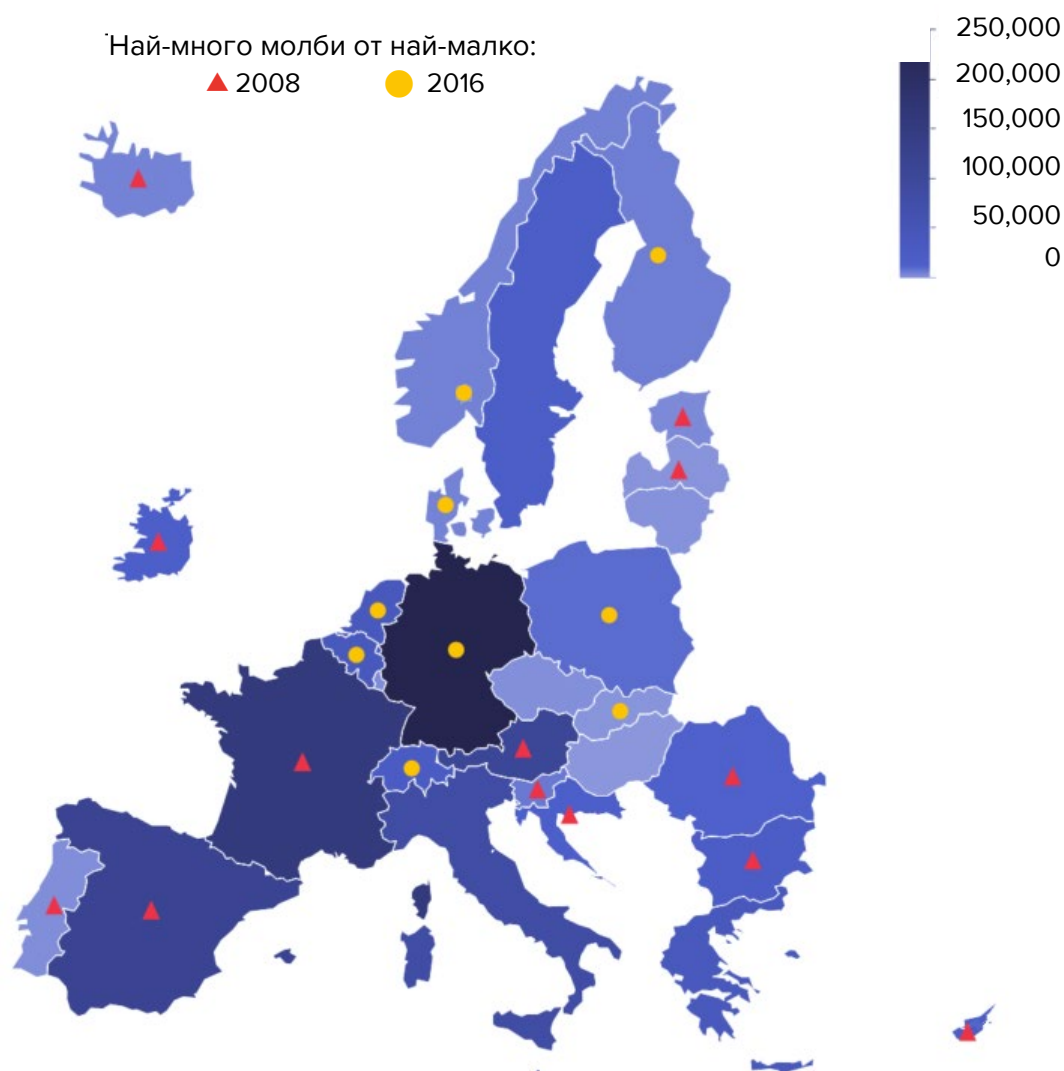


Привеждането в действие на Директивата за временната закрила доведе също така до промени в процедурата и повлия на различни начини върху капацитета за регистриране на молби за международна закрила, тъй като държавите от ЕС+ трябваше да регистрират и лица, които се нуждаят от временна закрила. Това доведе до няколко корекции в процедурите за регистрация и подаване на молбите, с цел улесняване и ускоряване на процеса за разселените лица от Украйна, който понякога водеше до забавяне на достъпа на кандидатите за убежище до процедурата.



Рекордно голям брой молби в 13 държави от ЕС+

Фигура 1. Молби за международна закрила по държави от ЕС+, 2022 г.



Забележка: Липсват годишни данни за Исландия. Общият годишен брой е изчислен като сбор от месечните молби.

Източник: Евростат [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) за Исландия] към 13 април 2023 г.



4.2. Дъблинската процедура



През 2022 г. продължи работата на равнището на ЕС в посока към нов механизъм за солидарност, който да допълни дъблинската система. Едногодишният механизъм за доброволна солидарност, създаден от Европейската комисия след споразумение между 18 държави членки и 3 асоциирани държави, се разглежда като възможност да се проправи път за по-трайно решение съгласно предложениия регламент за управление на убежището и миграцията.

В рамките на действащата правна уредба на ЕС държавите членки, Европейската комисия и EUAA разработиха пътна карта за подобряване на изпълнението на прехвърлянията съгласно Регламента „Дъблин III“ през 2022 г., а през 2023 г. държавите членки започнаха да прилагат практическите решения, определени в пътната карта, с оглед преодоляване на основните пречки при изпълнението на прехвърляния.

Макар че ограниченията във връзка с COVID-19 постепенно бяха премахнати през 2022 г., ключов проблем за отделите „Дъблин“ през 2022 г. беше липсата на персонал — отчасти поради факта, че служителите по случаи „Дъблин“ бяха преназначени, за да помагат при пристигането на лица, нуждаещи се от временна закрила — което затрудни справянето с нарастващото работно натоварване.

Според предварителните данни, които редовно се обменят между EUAA и 29 държави от ЕС+, през 2022 г. са постановени 163 000 решения в отговор на отправени заявки по регламента „Дъблин“. Това представлява увеличение с повече от две пети в сравнение с 2021 г., което го прави най-високият общ годишен брой от поне 2016 г. насам. Като цяло годишното съотношение между получените решения по заявки по регламента „Дъблин“ и подадените молби за убежище е 16 %, което е равностойно на това през 2021 г. Въпреки че някои решения по заявки по регламента „Дъблин“ са се отнасяли до случаи на събиране на семейството, стабилното съотношение между решенията и молбите предполага, че през 2022 г. по-голям брой търсещи убежище лица са се преместили от първата държава на пристигане в друга, за да подадат нова молба (т.нар. вторични движения), което е повлияло върху натоварването по разглеждане на делата за убежище като цяло.

На национално равнище Германия и Франция продължиха да получават най-много решения по свои заявки и на тях двете се падат над три пети от общия брой за територията на ЕС+. Както и през предходните години, Италия е издала най-много решения по заявки по регламента „Дъблин“ като цяло. За първи път обаче Австрия и България се открояват като втората и третата държави, които са издали най-много решения, изпреварвайки Германия и Гърция.

През 2022 г. делът на приетите решения в отговор на заявки по регламента „Дъблин“, с който се измерва делът на решенията за поемане на отговорност за компетентност (изрично или мълчаливо) за разглеждането на дадена молба, е бил 60 % от всички издадени решения (с 6 процентни пункта по-висок, отколкото през 2021 г.). Това представлява увеличение за първи път от 5 години насам на равнище ЕС+.



След спада до много ниски равнища по време на пандемията от COVID-19 през 2020 г. и 2021 г., броят на извършените през 2022 г. трансфери по дъблинската процедура остана нисък. Като цяло през 2022 г. са извършени около 15 000 трансфера, което е с около една седма повече, отколкото през 2021 г., но все пак с около две пети по-малко от броя през 2019 г.

През 2022 г. член 17, параграф 1 от Регламента „Дъблин III“ е бил приложен около 4 800 пъти, което е увеличение за първи път от 4 години насам, но все още е доста под нивата отпреди пандемията. Член 17, параграф 1 е дискреционна клауза, която позволява на държава членка да разгледа молба за международна закрила, подадена от гражданин на трета държава или от лице без гражданство, дори ако подобно разглеждане не попада в нейната компетентност съгласно критериите, предвидени в регламента.

4.3. Специални процедури за оценка на необходимостта от закрила



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 цялата 2022 г. националните съдилища се намесваха за оценка на законодателните разпоредби, както и на практическото прилагане на специалните процедури. Продължиха да съществуват опасения относно използването на процедури на границата и рисковете от ускоряването на основата на концепцията за сигурна страна и последващото ѝ прилагане.

Като цяло през 2022 г. са подадени 76 000 последващи молби в същата държава от ЕС+, което представлява намаление в сравнение с 91 000 последващи молби през 2021г. Съотношението на последващите молби към общия брой молби е 1 към 12, което представлява подчертан спад в сравнение с 2021 г. (когато е било 1 към 7).

4.4. Разглеждане на молби за предоставяне на убежище на първа инстанция



Увеличеният брой на молбите за международна закрила, наред с милионите разселени лица от Украйна, нуждаещи се от временна закрила, упражняваха повишен натиск върху капацитета за разглеждане на първа инстанция. Държавите от ЕС+ реагираха на тази необходимост, като приеха мерки за повишаване на ефективността на цялостната система за предоставяне на убежище и за ускоряване на процедурата за предоставяне на убежище.

Започна набиране на нови служители и реорганизация на компетентните органи, като бяха създадени допълнителни териториални бюра, за да се увеличи присъствието и да се улесни достъпът до процедурата за предоставяне на убежище и компетентните органи. Някои държави от ЕС+ въведоха политики и насоки за приоритизиране на определени профили, удължиха сроковете за издаване на решение на първа инстанция и съкратиха или пропускаха някои етапи от процедурата, когато се очаква решението да е в полза на кандидата. За подобряване и ускоряване на процедурите няколко държави разработиха нови общи насоки за оценка на молбите и приеха нови политики за случаите на молби, подадени от кандидати с конкретен профил и националност.

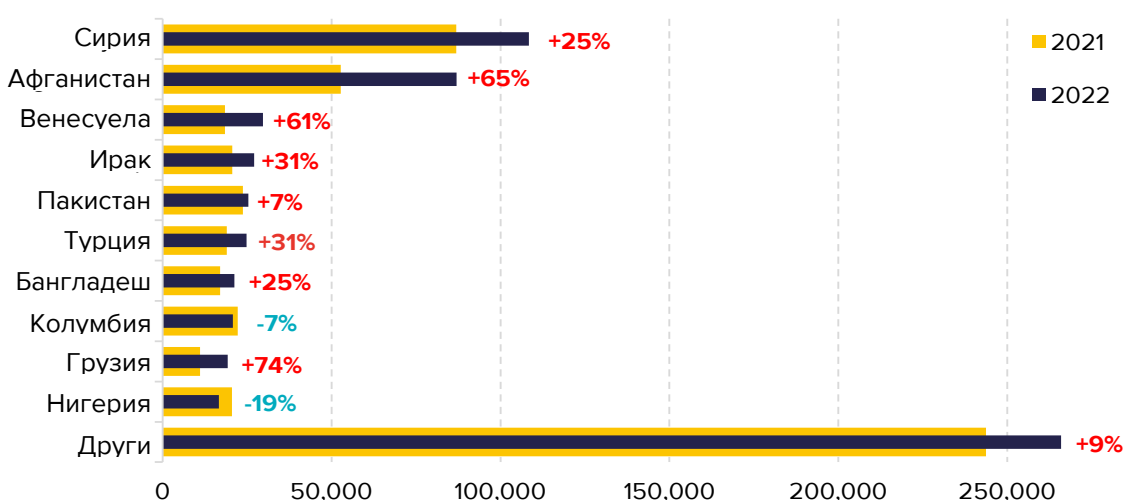
През 2022 г. органите в областта на убежището в държавите от ЕС+ са издали приблизително 646 000 решения на първа инстанция, което е с една пета повече, отколкото през 2021 г., и най-големият брой от 2017 г. насам. В същото време през 2022 г. са подадени много повече молби (с една втора повече), особено през втората половина на годината. До края на 2022 г. броят на молбите надвиши броя на решенията на първа инстанция с 345 000, което доведе до повече висящи дела на първа инстанция, отколкото година по-рано в повечето държави от ЕС+.

В три държави от ЕС+ са постановени почти две трети от всички първоинстанционни решения през 2022 г.: Германия (31 %), Франция (20 %) и Испания (13 %). След тях се нареждат Италия (8 %), Австрия (6 %) и Гърция (6 %). Повечето първоинстанционни решения в държавите от ЕС+ са издадени на граждани на Сирия и Афганистан, които са получили 3 от всеки 10 решения (вж. фигура 2). Гражданите на Турция (25 000), Бангладеш (21 000) и Грузия (19 000) са получили най-много решения в исторически план.



През 2022 г. са издадени повече първоинстанционни решения за граждани на почти всички основни държави на произход

Фигура 2. Десетте държави на произход, на чиито граждани най-често са издавани решения на първа инстанция в държавите от ЕС+ през 2022 г. в сравнение с 2021 г.



Източник: Евростат [[migr_asydcfst](#)] към 13 април 2023 г.

През 2022 г. на всички инстанции в държавите от ЕС+ са били оттеглени около 140 000 молби, което е два пъти повече, отколкото през 2021 г., и най-много от 2016 г. насам. Като цяло съотношението на оттеглените спрямо общия брой на подадените молби се е увеличило от около 1 на 10 през предходните 4 години на 1 на 7 през 2022 г. Най-малко четири пети от всички оттеглени молби през 2022 г. са мълчаливо оттеглени. Възможно е кандидат за убежище мълчаливо да оттегли молбата си от една държава от ЕС+, за да подаде отново молба в друга, следователно са налице признаци за вторични движения към други държави от ЕС+. В това отношение се наблюдава тенденция към множество мълчаливи оттегляния, а оттам и вторични движения от държавите по Балканския маршрут и тези по външните граници на ЕС.

4.5. Разглеждане на молби за предоставяне на убежище на втора и по-висока инстанция



През 2022 г. сред предприетото на втора инстанция в някои държави от ЕС+ бяха оценки или нови тълкувания на правото на достъп до процедура по обжалване, например относно това кой може да подаде молба и какви изисквания трябва да спази кандидатът, за да получи достъп до процедурата по обжалване. Допълнително беше подобрен обхватът на жалбите по дела за международна закрила, като беше включено изискването за предоставяне на *ex nunc* разглеждане (за в бъдеще) както на фактите, така и на правните аспекти, както и за суспензивния ефект на обжалването, с цел да бъдат приведени националните практики и законодателни разпоредби в съответствие със съответните разпоредби на преработената Директива относно процедурите за убежище.

Съдилищата са давали оценка за ефективността на средствата за правна защита, а особено тревожен аспект продължи да бъде продължителността на процедурите по обжалване, което доведе до предлагането на законодателни промени, които са били приети и дори въведени, за да се ускори процедурата по обжалване. Съдилищата също така са разглеждали дела относно това кой е компетентният орган за обжалването на решение по молба за предоставяне на убежище.

4.6. Случаи, очакващи разглеждане



В края на 2022 г. почти 899 000 молби за убежище очакваха решение в държавите от ЕС+, което е увеличение с почти една пета в сравнение с една година по-рано. Това са били повечето случаи, по които се е очаквало решение от април 2020 г., когато разглеждането на молби е било спряно или много ограничено в началото на пандемията от COVID-19.

Макар че броят на случаите, очакващи разглеждане, се запази относително постоянен до юли 2022 г., след това той започна да нараства непрекъснато в съответствие с нарастващия брой на молбите за предоставяне на убежище, докато решенията на първа инстанция изостават значително от броя на молбите през последните две тримесечия на 2022 г. спрямо първите две. Следователно броят на случаите, очакващи разглеждане, е много по-висок отколкото равнището в края на 2014 г. отпреди кризата, което натоварва националните системи за приемане.



Съчетаването на данни от Евростат и системата на EUAA за ранно предупреждение и готовност дава възможност за дезагрегиране на висящите дела на първа инстанция и на втора или по-висока инстанция. Резултатите показват, че общият брой на случаите, очакващи разглеждане на първа инстанция, се е увеличил, докато на по-високите инстанции продължава да намалява.

4.7. Приемане на кандидати за международна закрила



Безспорно 2022 г. беше годината, в която възможностите на системите за приемане в държавите от ЕС+ бяха поставени пред изпитание, тъй като от тях се очакваше да отговорят на потребностите не само на нарастващия брой кандидати за международна закрила, но също и на милиони хора, нуждаещи се от временна закрила — а следователно и от подслон.

Основно предизвикателство продължава да бъде липсата на достатъчно места, въпреки че държавите членки продължиха да влагат значителни ресурси в увеличаването на капацитета за приемане. Някои държави надминаха всички предишни рекорди по отношение на капацитета, но това все пак не беше достатъчно, за да се предложи подходящо настаняване на всички кандидати. Многостранните предизвикателства понякога се усложняваха от неадекватни методи на финансиране и проблеми при взаимодействието с общините. Само няколко държави от ЕС+ (напр. държави на транзитно преминаване, от които кандидатите често се преместват в друга държава от ЕС+) не отчитат проблеми с капацитета.

Държавите членки проучваха различни начини за отговор на нарасналите потребности. Някои от тях се свързаха с нови заинтересовани партньори с цел укрепване на системата за приемане, например чрез по-пълноценно участие на организации на гражданското общество, общински партньори, организации за управление на бедствия или представители на частния сектор. В рамките на своите оперативни планове EUAA оказва съдействие на 10 държави за подобряването на техните системи за приемане.

Условията на приемане в пренаселените центрове се влошиха и в някои държави от ЕС+ това доведе до неотговарящи на изискванията условия, както беше широко документирано от организации на гражданското общество. Съдилищата се намесиха и потвърдиха отново задълженията на държавите членки за ефективно осигуряване на условия за приемане. Тъй като акцентът продължи да бъде върху неотложните потребности, като например намирането на достатъчно места за приемане и осигуряването на подходящи условия на живот, изглежда че бяха осъществени по-малко инициативи за улесняване на навлизането на кандидатите на пазара на труда, ориентацията им в новото общество или достъпа до образование и здравни грижи.

4.8. Аспекти на задържането, засягащо кандидати и бивши кандидати



През 2022 г. недостатъците в практиките и условията на задържане продължиха да бъдат проверявани от международни, европейски и национални организации за мониторинг и съдебни органи, като Комитета на ООН срещу изтезанията (CAT), Комитета на Съвета на Европа против изтезанията (КПИ), националните омбудсмани, Съда на ЕС, Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) и националните съдилища, в допълнение към проверките от ВКБООН и организации на гражданското общество. Съдебните решения понякога задействаха процеси за съгласуване на националните политики и практики със съответното европейско законодателство.

Капацитетът за задържане в държавите от ЕС+ продължи да се коригира спрямо оперативните потребности, главно с цел започване или планиране на изграждането на нови центрове за задържане. Прилагането на мярка за задържане беше сред главните безпокойства, изразени от организациите на гражданското общество. В редица държави бяха изразени тревоги относно практиката на задържане на кандидати на границата, фактическото задържане като цяло в периода докато новопристигащите граждани на трети държави чакат да подадат молба, условията на задържане и възпрепятствания достъп до права, като например достъп до информация и правна помощ.

4.9. Достъп до информация



През 2022 г. държавите от ЕС+ продължиха да подобряват предоставянето на информация на кандидатите за убежище чрез цифрови иновации и подобрения като нови платформи и уебсайтове. В допълнение към националните органи, организациите на гражданското общество продължиха да играят също толкова важна роля в улесняването на достъпа до информация. Националните органи, както и организациите на гражданското общество полагат все повече усилия с цел да гарантират, че кандидатите и получилият статут на международна закрила имат достъп до информация на език, който разбират. С оглед на това съдържанието беше преведено на няколко езика, като специално внимание беше отделено на наличието на информация на украински и руски език.

Възможно е някои специфични групи кандидати да се нуждаят от информация, конкретно съобразена с тяхното положение и обстоятелства. Масовото пристигане на разселени лица от Украйна създаде нов облик на информационния пейзаж; държавите от ЕС+ отделиха значителни ресурси за разработване на информационни платформи и материали, които бяха редовно актуализирани, за да предоставят най-актуалната и точна информация в бързо променящата се среда. Националните органи бяха подкрепени в този процес, например от инициативите на EUAA ([Who is Who in Temporary Protection](#) (Кой кой е във временната закрила)) и ВКБООН (Help Pages). Разработена беше и нова информация за руски граждани, търсещи закрила.



4.10. Правна помощ и представителство



През 2022 г. някои държави от ЕС+ продължиха да работят за подобряване на достъпа до правната помощ и нейното качество на всички етапи от процедурата за предоставяне на убежище. Те обявиха началото на нови инициативи и проекти, като например сключване на договори със специализирани адвокати по въпросите на убежището и предлагане на допълнителна подкрепа на кандидати със специални потребности. На практикуващите юристи бяха предоставени възможности за професионално развитие и нови инструменти с общата цел да се подобри качеството на услугите. Значителни усилия бяха наблюдавани също и при предоставянето на услуги за правна помощ по време на цялата процедура за предоставяне на убежище чрез цифровизация и взаимосвързаност между порталите на компетентния орган и съдебните платформи.

Въпреки това, както беше отчетено и през предходните години, продължава да буди загриженост прилагането на съответните разпоредби на преработената Директива за процедурите за убежище на границата, в центровете за задържане и в процедурата по обжалване, поради недостатъчността на информация и достъп до правна помощ и представителство. В някои случаи, в резултат на кратките срокове в процедурата на границата, в специалните процедури или в дъблинската процедура, се е стигнало до ограничена или некачествена правна помощ или липса на такава.

В отговор на руското нашествие националните органи, международните организации и организациите на гражданското общество мобилизираха ресурси, за да предоставят незабавна подкрепа на разселените лица от Украйна, включително правна информация и съдействие, с активното участие на националните адвокатски колегии.

4.11. Услуги за устен превод



През 2022 г. държавите от ЕС+ въведоха няколко инициативи за подобряване на услугите за устен превод в рамките на процедурата за предоставяне на убежище, особено в контекста на предоставянето на подходящи услуги за жертви на трафик на хора, подпомагането на лица със специални потребности и предоставянето на здравни услуги. Продължи работата за подобряване на качеството на услугите за устен превод чрез обучение, насоки, инструменти за осигуряване на качеството и помощни материали за устните преводачи. Наблюдава се нарастваща тенденция да се ангажират като устни преводачи в контекста на предоставянето на убежище лица, на които е предоставена закрила; тъй като самите те имат пряк опит в процеса, тези устни преводачи са в състояние да предложат подходяща подкрепа на новите кандидати.

В отговор на пристигането на разселени лица от Украйна няколко държави от ЕС+ увеличиха броя на устните преводачи, говорещи украински и руски език, и изготвиха повече информационни материали на тези езици. Тези действия породиха някои критики от страна на организации на гражданското общество, които съобщаваха за наличието на две нива в системата за предоставяне на помощ — на бягащите от Украйна лица, които бързо получаваха подкрепа в областта на устния превод, и на кандидатите за убежище от други държави. Организациите на гражданското общество изразиха също така загриженост относно езиковите и културните препятствия по



границите поради липсата на услуги за устен превод и лошия писмен превод на информацията, което пречи на мигрантите да разберат в пълнота своите права и задължения.

4.12. Информация за държавите на произход



Основните акценти на работата по изготвянето на информация за държавите на произход (ИДП) през 2022 г. бяха насочени към подобряване на методологиите, инвестиране в нови технологии и изследователи, подобряване на сътрудничеството с други изследователи от Европа (напр. от националните звена за ИДП и организации на гражданското общество, работещи в държавата на произход) и бързо изготвяне на информацията с цел справяне с нови кризисни ситуации. Набавянето на ИДП продължи да бъде съсредоточено върху най-често регистрираните държави на произход на кандидатите за убежище в Европа, а именно Афганистан, Колумбия, Сирия, Турция и Венесуела. Естествено, изготвянето на ИДП през 2022 г. беше съсредоточено също и върху положението в Украйна и Русия.

Едно от явно продължаващите предизвикателства, както изтъкват организациите на гражданското общество, е свързано с липсата на достъпност и удобство за ползване на базите данни за ИДП, както и липсата на многоезична информация, тъй като материалите за ИДП са налични предимно на английски език. Освен това изглежда съществува дисбаланс между държавите на произход, за които има голям брой доклади за ИДП, и държавите, за които липсва информация или тя е ограничена, както и липса на данни относно интерсексуалните кандидати и положението в техните държави на произход.

4.13. Липса на гражданство в контекста на убежището



В контекста на убежището липсата на гражданство може да повлияе както върху процеса на вземане на решение по молба за международна закрила, така и върху процесуалните гаранции за кандидата. През 2022 г. държавите от ЕС+ направиха законодателни и политически промени в търсене на решения във връзка с липсата на гражданство, включително създаване на специализирани процедури за определяне на липсата на гражданство, улесняване на достъпа до натурализация и актуализиране на насоките относно разглеждането на молби от лица без гражданство.

Въпреки това изглежда, че продължават да съществуват някои предизвикателства, включително липсата на процес за определяне на липсата на гражданство в някои държави от ЕС+ и липсата на осведоменост и експертен опит по въпроси, свързани с липсата на гражданство в контекста на предоставянето на убежище. Това може да създаде несигурност за кандидатите относно процеса и техните права и задължения и може да доведе до неправилно определяне на самоличността и регистриране.



4.14. Съдържание на закрилата



Съдържанието на закрилата се отнася до правата, които имат лицата, ползващи се от някаква форма на закрила в държавата на убежището, както и до свързаните с това задължения. Закрила се предоставя, когато кандидатите получат положително решение за предоставяне на статут на бежанец или статут на субсидиарна закрила (наричани също хармонизирани в ЕС видове статут). Процентът на признаване на молби за предоставяне на убежище се отнася до броя на положителните решения като дял от общия брой решения по молбите за международна закрила. Въпреки че националните форми на закрила на практика предоставят статут на закрила на граждани на трети държави, такъв статут, който не е хармонизиран във всички държави от ЕС+, не се включва в изчисляването на процента на признаване.

През 2022 г. общият процент на признаване в ЕС+ при първоинстанционните решения по молби за убежище беше 39 %. Това означава, че от общо 646 000 постановени решения 252 000 са положителни, с които на кандидата се предоставя статут на бежанец или субсидиарна закрила. Процентът на признаване се е увеличил с 5 процентни пункта спрямо 2021 г. и е най-високият от 2017 г. насам. Повечето положителни решения на първа инстанция са за предоставяне на статут на бежанец (149 000 или 59 % от всички положителни решения), а останалите 103 000 случая (41 %) — за субсидиарна закрила.

Ако освен регламентирания в ЕС видове статут в изчислението бъдат включени разрешенията за престой по хуманитарни причини, общият процент на признаване в ЕС+ при първоинстанционните решения през 2022 г. ще стане 50 %.

Сред 20-те националности, чиито граждани са получили най-много решения на първа инстанция през 2022 г., с най-висок процент на признаване — 93 %, са сирийците. След тях се нареждат украинците (86 %) и еритрейците (84 %). Сред другите групи с относително високи проценти на признаване са гражданите на Мали (65 %), Сомалия (57 %) и Афганистан (51 %) (вж. фигура 3).

Обхватът и качеството на правата и услугите, които получават лицата, на които е предоставена закрила, оформят перспективите за ефективното им интегриране в приемната общност. През 2022 г. политиките за интеграция бяха насочени предимно към лицата от Украйна, нуждаещи се от временна закрила, включително към улесняване на тяхната социална ориентация, достъпа им до образование, заетост и здравни грижи, както и предоставяне на социални помощи.

Наблюдаваната през предходните години тенденция за ангажиране на редица заинтересовани партньори и подобряване на сътрудничеството за интеграция на лицата, ползващи се от международна закрила, продължи и през 2022 г., а спешната и широкомащабна необходимост от предоставяне на подкрепа за интеграция на лицата, нуждаещи се от временна закрила, допълнително катализира този процес на сътрудничество между много заинтересовани страни. По този начин държавите от ЕС+ изпробваха някои нови, иновативни начини за съвместна работа в областта на интеграцията на лица, нуждаещи се от закрила.





Сирийците, украинците и еритрейците са с най-висок процент на признаване през 2022 г.

Фигура 3. Проценти на признаване на първа инстанция за 20-те националности с най-много решения, издадени в държавите от ЕС+, по националност и предоставен статут, 2022 г.



Забележка: Граждани на тези 20 националности са получили най-голям брой първоинстанционни решения през 2022 г. в държавите от ЕС+. Изброени са по реда (отляво надясно) на броя на получените решения. Източник: Евростат [[migr_asydcfsta](#)] към 13 април 2023 г.

В подкрепа на разработването на политики, основани на факти, различни заинтересовани партньори, включително национални органи, академични среди, мозъчни тръстове и организации на гражданското общество, продължиха да извършват оценки на елементите на програмите за интеграция през цялата 2022 г. Поуките, извлечени от работата по интегриране на лицата, на които е предоставена временна закрила, могат да дадат допълнителна представа за въздействието на различните подходи към интеграцията в бъдеще. Успоредно с това някои държави от ЕС+ продължиха инициативите за предлагане на право на пребиваване на бивши кандидати, по отношение на които не е могло да бъде осъществено връщане и които са достигнали определена степен на интеграция.

Увеличаването на броя на молбите за убежище през 2022 г. често влияе и става причина за закъснения в предоставянето на документи за пребиваване и пътуване на лица, ползващи се с международна закрила, което създава риск от забавяне на достъпа им до други услуги и права. Както и в предишните години, съдилищата запазват важната си роля за тълкуването на основанията и процедурите за преразглеждане или отнемане на международна закрила, а съдебните органи извършват също така внимателен преглед на националните политики и практики в областта на събирането на семейството.



4.15. Презаселване и хуманитарен прием



След като намалиха дейностите по презаселване по време на пандемията от COVID-19, държавите започнаха постепенно да възобновяват изпълнението на програмите през 2021 г. и 2022 г. В този контекст държавите от ЕС+ продължиха да работят за изпълнение на своите ангажменти. Това наложи адаптиране на приоритетите и програмите към новите предизвикателства през годината, като например продължаващата криза в Афганистан и масовото пристигане на разселени лица от Украйна. Силният натиск върху националните системи за приемане доведе до забавяне на изпълнението на ангажиментите за презаселване от страна на много държави от ЕС+.

Функциите на организациите на гражданското общество, частните дружества и общностните групи бяха цялостно засилени чрез нови споразумения, тъй като те имат важна роля в приемането на презаселени бежанци и в процеса на подбор и насочване. Държавите от ЕС+ и организациите на гражданското общество извършиха оценки за измерване на въздействието на програмите за презаселване с цел да извлекат поуки и набележат добрите практики.

Усилията в областта на хуманитарния прием бяха съсредоточени главно върху пристигането на афганистански граждани, изложени на риск. Отново, бяха реализирани съответни инициативи в сътрудничество с организации на гражданското общество.



5. Деца и лица със специални потребности в рамките на процедурата за предоставяне на убежище



Тъй като през 2022 г. лицата, които се нуждаеха от временна закрила бяха предимно жени и деца, държавите от ЕС+ трябваше да адаптират услугите за подкрепа, които принципно са предвидени предимно за мъже кандидати за международна закрила. Жените и децата, бягащи от Украйна, бяха изложени на повишен риск да станат жертви на трафик, поради което редица държави от ЕС+ проведоха кампании за повишаване на осведомеността и предотвратяване на трафика на хора. Те също така полагат допълнителни усилия за по-добро идентифициране на жертвите и предлагат бърза и адекватна подкрепа.

Въпреки усилията на държавите от ЕС+ да подобрят ранното идентифициране, насочването и последващите действия, идентифицирането на лица със специални потребности и осигуряването на своевременно жилищно настаняване и подкрепа на най-уязвимите се превърна в още по-голямо предизвикателство на фона на претоварените системи за приемане. Освен това няколко държави членки и организации на гражданското общество отбелязаха, че кандидатите за международна закрила пристигат в ЕС в по-лошо здравословно състояние, отколкото през предходните години.

Съдилищата често се произнасяха по редица проблеми във връзка с кандидати с увреждания и специални здравни потребности по въпроси, свързани с ефективността на предоставяната закрила на жени и момичета и по дела във връзка с искове в областта на сексуалната ориентация и половата идентичност.

През 2022 г. в държавите от ЕС+ бяха подадени 42 000 молби за убежище от непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица — най-много от 2016 г. насам. Това представлява увеличение с три пети спрямо предходната година, което е малко повече от увеличението на общия брой молби (+53 %). Молбите на граждани от само две националности, взети заедно, представляват две трети от молбите на непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица: почти половината са подадени от афганистанци (20 000) и сирийци (10 000).

Повече от половината от всички молби за международна закрила, подадени от непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица са подадени в Австрия (13 000 или 31 %), Германия (7 300, 17 %) и Нидерландия (4 200, 10 %). Както в Австрия и Нидерландия, така и в България (3 400), Франция (1 000) и Кипър (900), данните за 2022 г. са най-високите в исторически план (вж. фигура 4).

Статут на бежанец или субсидиарна закрила са предоставени на почти всички непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица от Сирия (96 %). За разлика от това само малка част от положителните решения са издадени на малолетни и ненавършили пълнолетие лица от Бангладеш (6 %).

Около 18 000 молби са били оттеглени от непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица в 20 държави от ЕС+, които са докладвали данни. Подобно на оттеглените молби на пълнолетни кандидати, това е около два пъти повече от броя им през 2021 г. Всъщност увеличаването на броя на оттеглените молби изпреварва нарастването на броя на молбите, подадени от непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица. Оттеглените молби са предимно от една конкретна група: 95 % са на кандидати мъже на възраст между 14 и 17 години. Почти всички са мълчаливи оттегляния, което предполага, че непридружените малолетни и ненавършили пълнолетие лица не са уведомили органа за намерението си да оттеглят молбата си. Възможно е подобни оттегляния да са показател за вторични движения към други държави от ЕС+.



Рекорден брой непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица са кандидатствали в Австрия, България,

Фигура 4. 10 държави от ЕС+, получили най-много молби от непридружени малолетни и ненавършили пълнолетие лица, 2022 г.



Забележка: Липсват данни за Исландия.

Източник: Евростат [migr_asyunaa] към 13 април 2023 г.

Увеличението на броя на непридружените деца в сравнение с 2021 г. оказва допълнителен натиск върху съответните процеси, например назначаването на настойник и определянето на възрастта на самоопределили се като малолетни и ненавършили пълнолетие лица. Увеличението повлия също и върху сроковете за разглеждане на молбите и осигуряването на адекватни материални условия за приемане и подкрепа на непридружените малолетни и ненавършили пълнолетие лица.

Заклучителни бележки

През 2022 г. държавите от ЕС+ приеха рекорден брой лица, нуждаещи се от закрила, за което свидетелстват рязко увеличеният брой кандидати за убежище и над 4-те милиона разселени лица от Украйна, търсещи временна закрила. Въпреки че общият брой от 5 милиона души, пристигнали в ЕС, оказва значителен натиск върху националните администрации, бяха създадени решения на европейско и национално равнище, за да се отговори на потребностите на хората, търсещи закрила.

Европейският отговор на потребностите на милиони разселени лица от Украйна беше конструктивен и ориентиран към закрилата и може да послужи като политически и оперативен план за действие в бъдеще. Катализатор на този успех бяха редица фактори, включително съществуващото специално разработено законодателство за отговор конкретно на тази необходимост, както и политическата воля за привеждане в действие на това законодателство и бързо създаване на съответните структури за подкрепа. Важно е да се отбележи, че сътрудничеството между многобройни и разнообразни заинтересовани партньори въз основа на многостранна солидарност изигра важна роля при разработването и предоставянето на решенията: солидарност към лицата, нуждаещи се от закрила; солидарност между държавите от ЕС; и солидарност между различните участници, които успяха да мобилизират ресурси и да поемат в една и съща посока. Институциите и агенциите на ЕС, националните и местните органи, международните организации и организациите на гражданското общество, както и отделни граждани и общности се обединиха и обмениха съответния си експертен опит в предоставянето на ефективни решения.

За постигане на напредък в оптимизирането на системите на ЕС за предоставяне на убежище през 2022 г., френското и чешкото председателство на Съвета на ЕС се застъпиха за поетапен подход, който успя да катализира напредъка в преговорите по Пакта за миграцията и убежището и допълнително насърчи практическото сътрудничество между държавите членки. Тези действия достигнаха кулминационната си точка с одобряването на мандати за водене на преговори по регламентите за скрининга и Евродак, с политическото споразумение между съзаконодателите относно съвместна пътна карта за преговори по пакета от реформи и със споразумението относно доброволния механизъм за солидарност. Това увеличаване на ангажираността на основата на баланс между проявите на солидарност и отговорността може да има положителен кумулативен ефект, като допълнително ще допринесе за изготвянето на политики и в крайна сметка ще улесни приемането на пакта през следващите години.

На фона на този напредък в реформата на общата европейска система за убежище ЕС и неговите държави членки се стремят да постигнат цялостност в две направления, т.е. цялостност на процедурата за предоставяне на убежище и цялостност на управлението на границите. Факт е, че през последните години се поставя акцент върху ефективния подход, който се представя като основен елемент от метода за подобряване на пакта. Заявена цел на преразглеждането на Шенгенската система е да се повиши устойчивостта спрямо сериозни заплахи, например инструментализирането на мигранти, чрез интегрирано управление на границите. Същевременно ефективното управление предполага цялостност при приемането на лица, нуждаещи се от закрила, при пълно зачитане на основните права и разглеждане на молбите по справедлив и достоен начин.



Ето защо, докато се модернизира управлението на границите е от съществено значение да се осигури на нуждаещите се безпрепятствен достъп до закрила. Въпреки предприетите ключови стъпки в тази посока, като например дискусиата — и свързаните с нея ръководни насоки — относно създаването на независими национални механизми за наблюдение на спазването на правата на човека по външните граници, тревожни доклади на международни организации и организации на гражданското общество поражда опасения относно практики, които възпрепятстват ефективния достъп до закрила.

За гарантиране на правилното тълкуване на ОЕСУ, през 2022 г. Съдът на ЕС, както и съдебните институции на национално равнище, продължиха внимателния преглед на националното законодателство, политики и практики в редица области, свързани с ОЕСУ. Особен акцент беше поставен върху прилагането на принципа на забрана за връщане и ефективния достъп до територията и процедурата за предоставяне на убежище. За да се запази целостта на ОЕСУ, от първостепенно значение е националните органи да изпълняват решенията, постановени от съдилищата с тази цел.

В условията на бързо променящата се среда в областта на убежището, изискваща сътрудничество между много заинтересовани партньори при разработването и прилагането на решения за закрила, ЕСAA се превърна в жизненоважен елемент на европейската архитектура за предоставяне на убежище. Със средствата на засиления си мандат Агенцията ще продължи да подкрепя прилагането на ОЕСУ в цяла Европа. Наред с техническата, оперативната и учебната подкрепа, предоставяна от Агенцията, новата длъжност на независимия служител по въпросите на основните права ще бъде катализатор за дейността по гарантиране на защитата на правата на кандидатите за убежище при всякакви обстоятелства. Чрез своя механизъм за мониторинг Агенцията ще работи още по-тясно с държавите членки през следващите години с цел наблюдение на оперативното и техническото прилагане на задълженията, произтичащи от правото на ЕС и подпомагане на държавите членки при установяването на евентуални ограничения в системите за убежище и прием, като в крайна сметка ще допринесе за една по-хармонизирана система на ЕС за убежище.



Доклад за убежището за 2023 г.: Резюме

Като източник на информация от първа ръка относно международната закрила в Европа, *докладът за убежището за 2023 г.* предоставя цялостен преглед на процесите в областта на убежището през 2022 г. В резюмето е представена съкратена версия на основния доклад.

Агенцията на Европейския съюз в областта на убежището (EUAА) събира информация за всички аспекти на общата европейска система за убежище. За тази цел в доклада са очертани промените в политиките, практиките и законодателството. Представени са тенденциите в областта на убежището, ключови показатели за базисната 2022 г., преглед на дъблинската система, чрез която се определя държавата членка, компетентна за разглеждането на даден случай, и специален раздел относно кандидатите със специални потребности, включително непридружените малолетни и ненавършили пълнолетие лица. Представени са примери от съдебната практика с тълкуване на европейското и националното законодателство в контекста на достиженията на правото на ЕС в областта на убежището.

Докладът за убежището за 2023 г. се основава на информация от широк кръг източници — включително гледните точки на националните органи, институциите на ЕС, международни организации, организации на гражданското общество и академични среди — за да представи пълната картина и разнообразни гледни точки. Докладът обхваща периода от 1 януари до 31 декември 2022 г. и служи като отправна точка за най-новите процеси в областта на международната закрила в Европа.