

Резюме



EASO Годишен доклад относно положението в областта на убежището в ЕС през 2018 г.

24 юни 2019 г.

Printed by Bietlot in Belgium

Ръкописът е завършен през юни 2019 г.

Нито EASO, нито което и да е лице, действащо от нейно име, носят отговорност за начина, по който би могла да бъде използвана съдържащата се в настоящата публикация информация.

Люксембург: Служба за публикации на Европейския съюз, 2019 г.

Print ISBN 978-92-9476-680-9 doi:10.2847/895013 BZ-02-19-250-BG-C
PDF ISBN 978-92-9476-153-8 doi:10.2847/673567 BZ-02-19-250-BG-N

Снимка на корицата: © European Asylum Support Office, Austin Tufigno

© European Asylum Support Office, 2019 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 направо от носителите на това право.



Резюме

EASO Годишен доклад относно положението в областта на убежището в ЕС през 2018 г.

24 юни 2019 г.

Раздели на резюмето

Резюме	3
Развитие на равнище ЕС	4
Международна закрила в държавите от ЕС+.....	9
Важно развитие на национално ниво.....	17
Функциониране на ОЕСУ	19

Резюме

Въведение

Годишният доклад на EASO относно положението в областта на убежището в Европейския съюз през 2018 г. предоставя обстоен преглед на процесите в областта на международната закрила на европейско равнище и на равнището на националните системи за предоставяне на убежище. Основавайки се на информация от широк кръг източници, докладът разглежда основните статистически тенденции и анализира промените в държавите от ЕС+, свързани с тяхното законодателство, политики, практики и националната съдебна практика. В доклада са разгледани основните области на общата европейска система за убежище, като успоредно с това в много случаи е отделено внимание на цялостния контекст в областта на миграцията и правата на човека.



Развитие на равнище ЕС

През 2018 г. са отчетени значителни промени в областта на международната закрила в Европейския съюз.

Продължиха междуинституционалните преговори относно предложенията за реформа в областта на убежището. През декември 2017 г. Европейският съвет определи цел за постигане на позиция относно цялостната реформа до юни 2018 г. Беше постигнат значителен напредък по пет от всичките седем предложения: **Агенцията на ЕС в областта на убежището, Регламентът за Евродак, Регламентът на ЕС за презаселване, Регламентът за квалификация и Директивата за условията на приемане**, за които съзаконодателите постигнаха широко политическо съгласие в рамките на крайния срок през юни 2018 г. Въпреки това продължават да съществуват различия по редица спорни въпроси и повечето държави членки изразиха резерви относно приемането на едно или няколко от предложенията за реформа в областта на убежището преди всички те да бъдат готови за приемане, въпреки факта, че отделните предложения се приемат поотделно. Оттогава, въпреки известния напредък на техническо равнище, Съветът не успя да приеме позиция относно **Регламента от Дъблин и Регламента относно процедурата за предоставяне на убежище**, в резултат на което реформата в областта на убежището все още не е приключила. През 2018 г. Европейският парламент прие позицията си относно Регламента за процедурата по предоставяне на убежище, което означава, че той е приел позиции по всички документи на

ОЕСУ. Засилената солидарност между държавите и чувството за споделена отговорност се очертаха по време на преговорите по предложенията за реформа в областта на убежището като основополагащи елементи за функционирането и по-нататъшното калибриране на ОЕСУ.

В изпълнение на своето задължение да осигури правилното прилагане на законодателството на ЕС, Европейската комисия предприе стъпки в рамките на процедури за нарушения спрямо България, Унгария, Полша и Словения.

Засилената солидарност между държавите от ЕС+ и чувството за споделена отговорност се определят като основополагащи елементи за функционирането и калибрирането на ОЕСУ.

Основни констатации

Съдът на Европейския съюз постанови 16 решения относно позовавания за преюдициални заключения, в които се дават тълкувания на Регламента

от Дъблин, Директивата за процедурите за убежище и Директивата за квалификацията. Няма постановено решение относно Директивата за условията на приемане, въпреки че има две висящи дела.

По-специално, Съдът на ЕС анализира проблеми с техническите аспекти на изпълнението на исканията за поемане на отговорност и обратно приемане съгласно Регламент „Дъблин III“, например приложимите срокове в различните етапи на процедурата от Дъблин; доказателствата, представяни от кандидатите за обосноваване на твърдения относно техните религиозни убеждения и риска от преследване по причини, свързани с религията; значението на индивидуалната оценка на молбите за убежище, която трябва да се извършва в контекста на личните обстоятелства на кандидата; оценката на фактите и обстоятелствата, свързани с декларираната от кандидатите сексуална ориентация; правото на субсидиарна закрила на кандидати, които са били жертви на изтезания, когато съществува вероятност те умишлено да бъдат лишени от подходяща психологическа помощ, ако бъдат върнати в страната си на произход, дори ако вече не съществува риск отново да бъдат подложени на изтезания; обработването на молби, подадени от лица, регистрирани в Агенцията на ООН за подпомагане на палестинските бежанци (UNRWA); основанията за изключване в контекста на субсидиарната закрила; социалните осигуровки за бежанци с решения за временно пребиваване; прилагането на понятието за сигурна страна; допълнителното дефиниране на процедурите по обжалване на втора инстанция; и събирането на семейството на непридружени непълнолетни лица, които са навършили

пълнолетие след подаването на молба.

През 2018 г. продължи изпълнението на Европейската програма за миграцията, като процесът беше обобщен в Съобщенията на Комисията относно изпълнението на Европейската програма за миграцията. Съответните промени в хода на 2018 г. бяха отражение на координирани усилия за осъществяване на преход от краткотрайни ad hoc ответни мерки към трайни и устойчиви в бъдещето решения в областта на убежището. Въпреки че в процес на разработване са също и дългосрочни структурни мерки, Комисията определи редица незабавни мерки за справяне с належащи проблеми по западно-, централно- и източносредиземноморските маршрути, включително предоставяне на помощ на Мароко, подобряване на условията за мигрантите в Либия, с акцент върху най-уязвимите групи, и допълнително оптимизиране на оперативните работни процеси на гръцките острови.

В Гърция...

Действия, насочени към подобряване на условията на живот в горещите точки, с акцент върху задоволяване на потребностите на уязвимите групи.



В Гърция подходът на горещите точки се прилага съгласно изявлението

на ЕС и Турция, като една от ключевите цели е да се предотврати създаването на нови сухопътни и морски маршрути за незаконна миграция от Турция към ЕС. Предвид продължаващия миграционен натиск и ниския брой връщания подходът на горещите точки изигра ключова роля, за да се стабилизира положението на островите. Действията са насочени към подобряване на условията на живот в горещите точки, с акцент върху задоволяване на потребностите на уязвимите групи. В допълнение към тези усилия беше увеличен капацитетът за приемане в континенталната част на страната и беше прието ново законодателство за национална система за настойничество и попечителство над непълнолетни лица. В същото време пренаселеността на островите доведе до силен натиск върху инфраструктурата, медицинските услуги и управлението на отпадъците, като успоредно с това нарасна напрежението между мигрантите и части от населението. През март 2019 г., три години след изявлението на ЕС и Турция, Комисията публикува доклад с информация относно кумулативните резултати за трите години на изпълнението му.

Следва да се отбележи, че незаконно пристигащите от Турция на гръцките острови остават с 97 % по-малко от периода преди изявлението да започне да функционира, а броят на човешките жертви в морето намаля драстично. В същото време през 2018 г. е налице значително увеличение на броя на незаконните преминавания на сухопътната граница от Турция към Гърция, като приблизително половината от преминаващите границата лица са турски граждани. Това показва, че е необходимо засилване на подкрепата на границата. Към март 2019 г. 20 292 сирийски бежанци са били

презаселени от Турция в държави от ЕС +, като същевременно са отпуснати средства в размер на общо 192 милиона евро от фонд „Убежище, миграция и интеграция“ (ФУМИ) в подкрепа на законното влизане на територията на страната на граждани на Сирия от Турция. Освен това за периода 2016—2019 г. чрез Механизма за бежанците в Турция са предоставени общо 6 милиарда евро, като половината от тях са от фондовете на ЕС, а другата половина — от националните вноски на отделните държави от ЕС +. Необходим е по-голям напредък в процеса на връщане от гръцките острови в Турция.

В Италия...

агенциите на ЕС продължиха да предоставят своята подкрепа за прилагането на подхода на горещите точки, като съобразиха броя на персонала си със съществуващите потребности.



В **Италия** агенциите на ЕС продължиха да предоставят своята подкрепа за прилагането на подхода на горещите точки, като съобразиха числеността на персонала си със съществуващите потребности. През 2018 г. приносът на ЕС за прилагането на подхода на горещите точки в Италия включваше, наред с други дейности, извършването на вторичен скрининг, предоставяне на медицинска помощ и межкултурно посредничество. Освен това ЕС даде своя принос за финансовата

помощ, както и за разполагането на експерти в подкрепа на скрининга, регистрирането, установяването на самоличността и предоставянето на информация на мигрантите.

През цялата 2018 г. дебаркирането на мигранти и бежанци, спасени в Средиземно море, предизвикваше дискусии по темите за солидарността, споделянето на отговорност и разработването на по-системен и координиран подход на ЕС за дебаркирането, първоначалното приемане, регистрирането и преместването. За тази цел беше предложена идеята за въвеждане на временни мерки, които биха могли да служат като мостово решение до влизането в сила на новия Регламент от Дъблин, въз основа на опита от краткотрайни ad hoc решения за дебаркиране, прилагани през лятото на 2018 г. Тези временни мерки биха могли да бъдат разработени в рамките на прозрачен поетапен работен план, основан на взаимно разбиране на общите интереси, който би гарантирал предоставянето от Комисията, агенциите на ЕС и други държави членки на оперативна и ефективна помощ на съответната държава членка.

Презаселването и хуманитарният прием са ключови механизми, които предлагат безопасен и законен път към държавите от ЕС + за хората, нуждаещи се от международна закрила, като в същото време облекчават натиска върху държавите, които приемат голям брой бежанци.

През периода 2015—2017 г. чрез различните програми на ЕС за презаселване в Европа бяха презаселени общо 27 800 души, като същевременно в рамките на новата схема на ЕС за презаселване 20 държави — членки

на ЕС, поеа задължението да осигурят над 50 000 места за презаселване, планирано да бъде осъществено до края на октомври 2019 г., което превръща тази инициатива в най-голямото усилие на ЕС в областта на презаселването до момента. Към март 2019 г. са осъществени над 24 000 презаселвания. Във връзка със схемата на ЕС за презаселване, националните програми за презаселване също играят роля за осигуряването на законен и безопасен път за лицата, които се нуждаят от закрила. И накрая, значителен принос за постигането на същата цел имат програмите за хуманитарно приемане, включително частни инициативи за финансово подпомагане, прилагащи в редица държави от ЕС +.

Биха могли да бъдат разработени временни мерки за дебаркирането, в рамките на прозрачен поетапен работен план, основан на взаимно разбиране на общите интереси, който да може да гарантира предоставянето от Комисията, агенциите на ЕС и други държави членки на оперативна и ефективна помощ на държавата членка, която е подложена на натиск.

Основни констатации

Що се отнася до външното измерение на миграционната политика на ЕС, през 2018 г. ЕС продължи сътрудничеството си с външни партньори с цел конструктивно разрешаване на въпроса с миграцията чрез всеобхватен подход, основан на многостранно сътрудничество. Някои акценти на постигнатия напредък в тази област през 2018 г. включват: разпределяне на допълнителни ресурси за изпълнението на програми в рамките на Извънредния доверителен фонд за Африка и Фонда за външни инвестиции на ЕС; борба с контрабандните мрежи чрез оперативни мерки за подобряване на сътрудничеството в областта на правоприлагането; насърчаване на правилното връщане и реадмисия в диалог със страните партньори, както

и предоставяне на помощ за реинтеграция; подобряване на управлението на границите чрез подписване на споразумения за съвместни операции от двете страни на общите граници, обучения и споделяне на опит; и оказване на помощ за защита на бежанците и мигрантите в чужбина. Бъдещите стъпки във външното измерение на миграционната политика на ЕС включват сключването на споразумения за статуса със страните от Западните Балкани; разработване на нови споразумения за реадмисия с трети държави; и разширяване на оперативните партньорства с трети държави в областта на съвместните разследвания, изграждането на капацитет и обмяна на служители за връзка.

Международна закрила в държавите от ЕС+



Подадените в държавите от ЕС+ 664 480 молби за международна закрила намаляват за трета поредна година, този път с 10 %. Въпреки че броят на молбите се запази изключително стабилен през цялата 2018 г., относителната стабилност на равнище ЕС+ прикрива огромни различия между държавите членки и между отделните гражданства.

По отношение на статистическите тенденции, през 2018 г. в държавите от ЕС+ са подадени 664 480 молби за международна закрила, с което се отбелязва намаление за трета поредна година, този път с 10 %. Приблизително 9 % от всички молби са били на кандидати, които подават повторно молба. Броят на молбите, подадени в държавите

от ЕС +, е сходен с този през 2014 г., когато бяха подадени 662 165 молби. Важно е да се отбележи, че въпреки че броят на молбите се запази изключително стабилен през 2018 г., относителната стабилност на равнище ЕС+ прикрива огромни различия между държавите членки и между отделните гражданства. Миграционният натиск по външните граници на ЕС намалява за трета поредна година. Зачестиха случаите на разкриване по западно-средиземноморския маршрут (повече от два пъти), което се равнява на броя на тези случаи по източносредиземноморския маршрут (около 57 000 за всеки от маршрутите).

Трите основни държави на произход на кандидатите за убежище в държавите от ЕС + са Сирия (от 2013 г. насам) (13 %), Афганистан и Ирак (по 7 % за всяка), като взети заедно съставляват повече от една четвърт от всички кандидати през 2018 г. (27 %).

На първите 10 места по гражданство на произход са също Пакистан, Нигерия, Иран, Турция (по 4 % за всяка от тези държави), Венецуела, Албания и Грузия (по 3 %).

По данни на ВКБООН броят на регистрираните до края на 2018 г. сирийски бежанци в съседните на Сирия държави (Ирак, Йордания, Ливан, Турция и Египет) и в други северноафрикански държави възлиза приблизително на 5,7 млн. души.

Както и през предходните години, през 2018 г. малко повече от две трети от всички кандидати са мъже, а една трета са жени. Почти половината от кандидатите са на възраст между 18 и 35 години, а почти една трета са малолетни и непълнолетни.

През 2018 г. приблизително 20 325 непридружени непълнолетни лица са кандидатствали за международна закрила в държавите от ЕС +, което показва рязък спад от 37 % в сравнение с 2017 г. Делът на непридружените непълнолетни лица спрямо броя на всички заявители е 3 %, подобен на този през 2017 г. Почти три четвърти от всички молби са подадени в само пет държави от ЕС +: Германия, Италия, Обединеното кралство, Гърция и Нидерландия.

Що се отнася до приемащите държави, през 2018 г. повечето молби за убежище са подадени в Германия, Франция, Гърция, Италия и Испания. В тези пет държави, взети заедно, са постъпили приблизително три четвърти от всички молби, подадени в държавите от ЕС+. За седма поредна година най-много молби са получени в Германия (184 180 г.), въпреки намаляването от 17 % в сравнение с 2017 г.

Във Франция молбите през 2018 г. са се увеличили за четвърта поредна година, като са достигнали 120 425, което е най-високото регистрирано във Франция равнище до момента. Гърция зае третото място по брой на молбите, подадени в държавите от ЕС + през 2018 г., като този брой се увеличава за пета поредна година и достига 66 965 молби. Значителна промяна е настъпила в Италия, където молбите са намалели с 53 %. Испания продължава да заема пето място, но

през 2018 г. броят на молбите нарасна на 54 050, спрямо 36 605 през 2017 г.

Това очертава една важна смесена тенденция, посочена в началото на настоящия раздел — общото намаляване от 11 % на молбите в периода 2017—2018 г. в държавите от ЕС + отразява ситуацията в малко над половината от всички тези държави, докато в другата половина молбите са се увеличили, а в някои държави — значително. Приемащите страни на първите пет места на глава от населението са **Кипър, Гърция, Малта, Лихтенщайн и Люксембург**.

Картината за основните потоци от търсещи убежище лица, и специално двойно гражданство в приемащите страни, е малко по-нюансирана от тази за държавите на произход и приемащите страни, разглеждани поотделно.

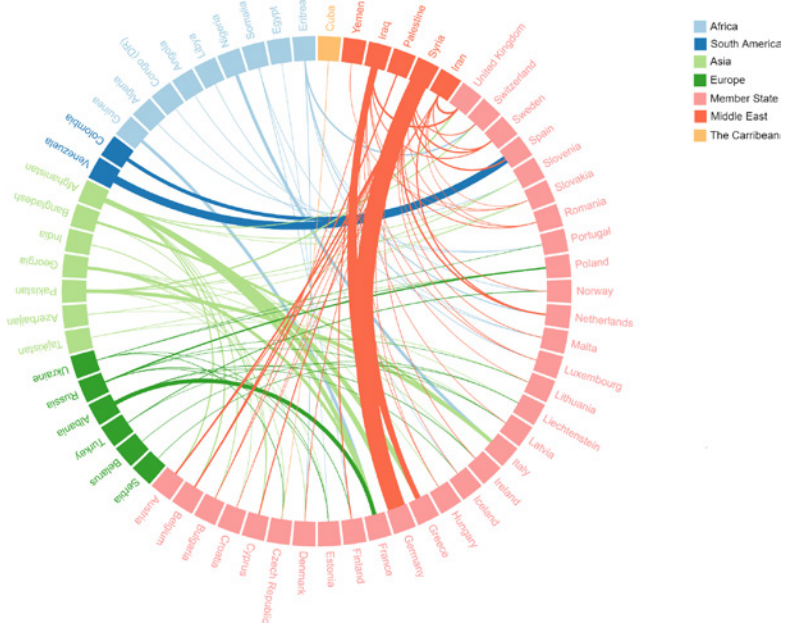
През 2018 г. 10-те основни притока са в посока към Германия, Франция, Гърция и Испания. Италия не е една от приемащите на 10-те основни потока, въпреки че като цяло е на четвърто място като приемаща страна. Това вероятно е следствие от намаляването на молбите на лицата с конкретно гражданство, подадени в Италия, както и от диверсификацията на молбите.

Десетте основни потока включваха граждани на седем държави — всички сред първите десет места по гражданство на произход за 2018 г.: Въпреки че като цяло молбите намаляват, Германия е приела цели шест от десетте най-многобройни притока на лица с конкретно гражданство: сирийци, иракчани, афганистанци, иранци, нигерийци и турци. Гърция е приела два от основните потоци (сирийци към Гърция и афганистанци към Гърция).

Испания и Франция са приели само по един от основните потоци: венецуелци към Испания (вторият по многобройност конкретен приток в държава от ЕС + през 2018 г.) и афганистанци

към Франция. Граждани на Пакистан, Албания и Грузия са сред първите десет гражданства на произход в държавите от ЕС + като цяло.

Класация на молбите за международна закрила през 2018 г. по държава от ЕС + и гражданство на произход



Източник: Евростат

Като цяло през 2018 г. в държавите от ЕС + са оттеглени приблизително 57 390 молби, което е около половината от тези през 2017 г. Съотношението между оттеглените молби и общия брой на подадените молби в държавите от ЕС + е с 9 % по-ниско от това през предходната година. По данни на ЕАСО и подобно на предходните години, в около четири пети от случаите в държавите от ЕС + става въпрос за мълчаливо оттегляне.

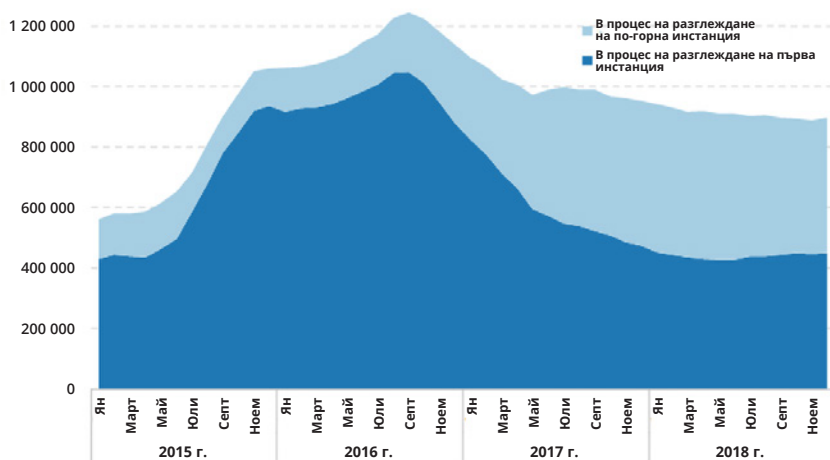
Що се отнася до случаите в процес на разглеждане, в края на 2018 г. броят на очакваните окончателно решение молби в държавите от ЕС + бе приблизително 896 560, което е с 6 % по-малко в сравнение с 2017 г.

Броят на случаите в процес на разглеждане в края на 2018 г. беше значително по-голям в сравнение с края на 2014 г.; въпреки това, за втора поредна година се регистрира спад. Следва

да се отбележи, че броят на случаите в процес на разглеждане на първа инстанция е почти равен на броя на тези на втора и по-висока инстанция и е приблизително 448 000. В резултат на

това в края на 2018 г. натискът върху националните системи за предоставяне на убежище изглежда равномерно разпределен между органите в областта на убежището и съдебните органи.

Случаи в процес на разглеждане на първа (тъмносиньо) и последна (светлосиньо) инстанция, 2015—2018 г.



Източник: данни на Евростат и на Системата на EASO за ранно предупреждение и готовност (СРПГ).

На първите пет места сред националностите, които очакват да получат окончателно решение, са същите както през 2017 г., а именно граждани на **Афганистан, Сирия, Ирак, Нигерия и Пакистан**. Въпреки че броят на нерешените случаи за всяка от тези националности е намалял, те все пак представляват повече от половината от тези случаи в държавите от ЕС +. В края на 2018 г. **Германия** продължава да е държавата с най-голям брой на случаите в процес на разглеждане на всички инстанции, въпреки незначителното намаление в сравнение с преди една година. **Италия** продължава да заема второ място сред държавите

от ЕС + по броя на случаите в процес на разглеждане, но този брой намаля с почти една трета в сравнение с края на 2017 г.

В Испания се отбелязва най-голямото увеличение на броя на тези случаи в абсолютни стойности, като в края на 2018 г. почти се е удвоил и е достигнал 79 000. Значително нарастване в абсолютни стойности е отчетено и в Гърция, където броят на случаите в процес на разглеждане е над 76 000. Франция също отчита нарастване в сравнение с преди една година до почти 53 000 случая. Същевременно в приблизително половината

от държавите от ЕС + броят на случаите в процес на разглеждане е намалял. В шест държави намалението е с повече от хиляда случая; освен това в четири от тях (Германия, Италия, Австрия и Швеция) спадът е бил с над 10 000 случая.

Като цяло промените по отношение на случаите в процес на разглеждане изглеждат са свързани до голяма степен с новите молби за убежище. Държавите с най-голям спад на броя на случаите в процес на разглеждане са тези, при които през цялата 2018 г. е имало също и най-голямо намаление на молбите за предоставяне на убежище. Обратното също е вярно — трите държави с най-голямо увеличение на броя на случаите в процес на разглеждане отчитат също и най-голямо нарастване на броя на молбите за предоставяне на убежище.

През 2018 г. държавите от ЕС + са издали 601 525 решения на първа инстанция, което е голямо намаление с 39 % в сравнение с 2017 г. Следователно през 2018 г. в държавите от ЕС + като цяло са подадени повече молби в сравнение с издадените решения. По-голямата част от решенията (367 310 или 61 %) са отрицателни, т.е. не е предоставена никаква закрила.

Приблизително 234 220 от решенията са положителни; повечето от тях са за предоставяне на статут на бежанец (129 685 или 55 % от всички положителни решения), а на по-малка част е предоставена субсидиарна закрила (63 100 или 27 %) или хуманитарна закрила (41 430 или 18 %). Въпреки че като цяло са издадени по-малко положителни решения, делът на тези за предоставяне на статут на бежанец е по-голям в сравнение с миналата година. По отношение на броя на

решенията, приети на първа инстанция във всяка държава, по-голямата част са постановени в **Германия** (30 % от всички решения), **Франция** (19 %) и **Италия** (16 %). Заедно тези три държави са издали около две трети от всички решения, постановени в държавите от ЕС +.

Общият процент на признаване с решения на първа инстанция в държавите от ЕС + през 2018 г. е 39 % и бележи намаление със 7 процентни пункта спрямо предходната година. Този спад се дължи главно на намаляването на процентите на признаване за няколко гражданства на произход, и специално на тези с голям брой издадени решения. По-ниските проценти на признаване в сравнение с предходната година са регистрирани за кандидати от Сомалия, Иран, Ирак, Еритрея и Сирия. За разлика от тях, за кандидатите от Венецуела, Китай, Ел Салвадор и Турция е отчетено изменение във възходяща посока.

Общият процент на признаване на първа инстанция в държавите от ЕС + е 39 % и бележи намаление със 7 % спрямо предходната година. Въпреки че като цяло са издадени по-малко положителни решения, се наблюдава по-голям дял на решения за предоставяне на статут на бежанец.

Процентът на признаване на статут на бежанец се различава между отделните държави от ЕС +, като той може да има както сравнително ниски, така и сравнително високи стойности, което важи в особена степен за кандидатите от Афганистан, Иран, Ирак и Турция. Разликите в процентите на признаване са в по-ограничена степен за кандидатите от Албания, Бангладеш и Нигерия, както и за тези от Еритрея и Сирия.



Що се отнася до конкретното гражданство на кандидатите, разликите между равнищата на признаване между държавите от ЕС+ може би до известна степен отразяват липса на хармонизиране на практиките на вземане на решения (в резултат на различна оценка на ситуацията в държавата на произход, различно тълкуване на правни понятия или особености на националната съдебна практика). Тези разлики може да означават също така обаче, че дори сред кандидатите от една и съща държава на произход, някои държави от ЕС+ вероятно приемат лица на съществено различаващи се основания за закрила, като например лица, принадлежащи към определени етнически малцинства, хора от определени региони в дадена страна или кандидати, които са непридружени деца.

По отношение на разглеждането на молби за международна закрила на първа инстанция 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 европейското законодателство в областта на убежището. Въпреки че повечето решения на първа инстанция, постановени в държавите от ЕС + при прилагане на ускорена процедура или процедура на границата, в значително по-голям дял водят до отхвърляне на молбата, отколкото решенията, взети чрез обичайните процедури, има случаи, в които е предоставена международната закрила при прилагане на специални процедури. Според данните, обменяни в рамките на системата на EASO за ранно предупреждение и готовност, процентът на признаване в решения, взети на първа инстанция при прилагане на ускорени процедури е 11 %, а за тези, при които е прилагана процедура на границата, той е 12 %.

Що се отнася до решенията, издадени в резултат на процедури на обжалване или преразглеждане, през 2018 г. държавите от ЕС + са издали 314 915 решения на втора или по-висока инстанция, което представлява увеличение от 9 % в сравнение с 2017 г. Освен това през 2018 г. е по-висок дялът на окончателните решения, с които е предоставена някаква форма на закрила: процентът на признаване в решенията, издадени на последна инстанция, се е увеличил на 37 %, в сравнение с 33% през 2017 г. Три четвърти от всички окончателни решения през 2018 г. са издадени от три държави от ЕС +: Германия, Франция или Италия. Съществен момент в развитието е рязкото увеличаване на броя на окончателните

решения, издадени на кандидати от държави от Западна Африка като Гамбия, Кот д'Ивоар, Нигерия и Сенегал.



По отношение на функционирането на дъблинската система, през 2018 г. въз основа на данните на EASO може да бъдат отчетени редица процеси, които отразяват намаляването като цяло с 5 % на броя на решенията по искания по Регламента „Дъблин“. Освен това през 2018 г. 28 държави от ЕС + редовно обменят информация относно решенията, които са получили по изходящи от тяхна територия искания по Регламента „Дъблин“. Предоставените от Обединеното кралство данни са за периода август — декември 2018 г. 28-те държави от ЕС + са получили 138 445 решения по изходящи от тяхна територия искания по Регламента „Дъблин“, а ако бъде взето предвид частично отчетеното от Обединеното кралство, броят им се увеличава до 139 984. През 2018 г. съотношението между получените решения по искания по Регламента „Дъблин“ и молбите за убежище е 23 %, което представлява слабо увеличение в сравнение с 2017 г. Това вероятно означава, че голям брой кандидати за международна закрила продължават да извършват вторични движения в държавите от ЕС +. **Германия** и **Франция** са получили повечето решения по искания по Регламента „Дъблин“, като делът им възлиза съответно на 37 %

и 29 %. Сред другите държави, получили голям брой издадени решения през 2018 г., са **Нидерландия, Белгия, Австрия, Италия, Швейцария и Гърция**. Сред най-важните промени в сравнение с 2017 г. са значителното увеличаване на броя на решенията по искания по Регламента от Дъблин, издадени от **Гърция** и **Испания**. Същевременно се наблюдава намаляване на броя на случаите, в които по отношение на Гърция е използвана дискреционната клауза. Това намаление обаче е било много малко в сравнение с увеличението на решенията, постановени в Гърция.

Общият процент на приемане в решенията по искания по Регламента от Дъблин през 2018 г. е 67 %, което е намаление с 8 процентни пункта спрямо 2017 г., като успоредно с това продължават да съществуват разлики в процентите на приемане между отделните държави. Повечето решения по Регламента от Дъблин през 2018 г. се отнасят до граждани на Афганистан (9 % от общия брой), Нигерия (8 %), Ирак (6 %) и Сирия (6 %). Освен това член 17, параграф 1 от Регламента от Дъблин, познат като дискреционна клауза или клаузата за суверенитет, е бил цитиран като основание над 12 300 пъти през 2018 г.; в почти две трети от всички случаи дискреционната клауза е прилагана в Германия

В две пети от случаите, в които член 17, параграф 1 е бил цитиран като основание, Италия е посочена като държавата партньор, до която да бъде изпратено искане, в 22 % е посочена Гърция, а в 9 % — Унгария. През 2018 г. държавите, които предоставят данни, са извършили над 28 000 прехвърляния. За 26-те държави от ЕС +, които са предоставили данни през 2017 г. и 2018 г., общият брой на

извършените прехвърляния се е увеличил с приблизително 5 %. Почти една трета от прехвърлянията през 2018 г. са извършени от **Германия**, като **Гърция** и **Франция** също са извършили голям брой прехвърляния. Повече от половината от прехвърлените лица са отишли в **Германия** и **Италия**. Други държави, приели значителен брой прехвърляния, са **Франция**, **Швеция**, **Обединеното кралство**, **Испания** и **Швейцария**.

Като цяло основните изменения в държавите от ЕС + по отношение на процедурите по Регламента „Дъблин“ отразяват броя на случаите, които трябва да бъдат обработвани; значителни организационни промени в редица държави от ЕС +; оценката

за висшия интерес на детето в контекста на процедурите по Регламента от Дъблин; възобновяване на исканията към Гърция за приемане/връщане на кандидати от редица държави от ЕС +; сключването на двустранни споразумения между няколко държави от ЕС + за ускоряване на процедурите по Регламента от Дъблин и подобряване на възможностите за прехвърляне; и мерки за гарантиране на правилно и навременно идентифициране на уязвими кандидати и техните специални потребности в контекста на процедурите по Регламента от Дъблин. Както през 2016 г. и 2017 г., и през цялата 2018 г. продължи спирането (цялостно или частично) на прехвърлянията по реда на Регламента „Дъблин“ към Унгария.

Важно развитие на национално ниво



Редица държави от ЕС + **извършиха изменения в своето законодателство** в областта на международната закрила. Значителни промени са направени например от Австрия, Белгия, Франция, Унгария, Италия и Словакия, като успоредно с тях други държави също измениха своето законодателство в различни области, свързани с убежището. С цел да се калибрира интегритетът на националните системи за предоставяне на убежище, през 2018 г. държавите от ЕС + въведоха политики и практики за бързо откриване на неоснователни молби за закрила и за гарантиране да не се губят напразно финансови, човешки и времеви ресурси по такива искове.



Тези **мерки** включват усилия за установяване във възможно най-кратък срок на самоличността на кандидатите, включително възрастта им, страната на произход и маршрута на пътуване; оценка на потенциалните опасности за сигурността; по-добра оценка на достоверността на декларираното от кандидатите; и определяне доколко получателите на международна закрила все още се нуждаят от закрила. Подобренията в предоставянето на информация на кандидатите и на лицата, на които е предоставена закрила, относно правата и задълженията на всеки етап от процеса имат за цел също предотвратяването на неволна злоупотреба с процедурата за предоставяне на убежище.



Предприетите от държавите от ЕС + инициативи за **повишаване на ефективността** на системите за предоставяне на убежище бяха насочени към реорганизация на процедурите с цел оптимизиране на разпределението и използването на наличните ресурси; акцентирание върху събирането на

информация от кандидатите в ранните етапи на процеса; цифровизацията и използването на нови технологии; и приоритизиране или ускорена процедура. И накрая, през 2018 г. усилията за поддържане на по-високо качество при функционирането на системите за предоставяне на убежище обхващаха обучения на персонала в зависимост от съществуващите потребности в държавите от ЕС +, преразглеждането на съществуващите ръководства и въвеждането на системи за контрол на качеството и инструменти за подкрепа при вземането на решения по молби за закрила.



През 2018 г. EASO продължи да изпълнява своя мандат, подпомагайки практическото сътрудничество между държавите членки и предоставяйки подкрепа на страните, чиито системи за предоставяне на убежище и приемане бяха подложени на натиск.

В същото време EASO продължи да изпълнява своя мандат, подпомагайки практическото сътрудничество между

държавите от ЕС + и предоставяйки подкрепа на страните, чиито системи за предоставяне на убежище и приемане бяха подложени на натиск, а именно България, където беше изпълнен планът за специална подкрепа, Кипър, Италия и Гърция. Тази подкрепа е съобразена с потребностите на всяка държава и включва подпомагане при предоставянето на информация на кандидатите; обработването на молби за регистрация и искания за приемане/върщане по Регламента от Дъблин; организиране на дейности

в областта на ИДП; повишаване на капацитета за приемане, по-специално по отношение на непридружени непълнолетни лица; осигуряване на подкрепа за процедурата по предоставяне на убежище и приемане и изграждане на капацитет в прилагането на ОЕСУ; и осигуряване на подкрепа в работата по управление на изоставането. Също така EASO засили своя диалог с гражданското общество, като организира тематични срещи в ключови области от интерес.

Функциониране на ОЕСУ

През 2018 г. държавите от ЕС + въведоха редица промени в началните етапи от процедурата по предоставяне на убежище с цел получаване на възможно най-много информация от кандидатите на възможно най-ранен етап.

Важни развития бяха отбелязани във връзка с основните тематични области на общата европейска система за убежище (ОЕСУ):

Що се отнася до достъпа до процедурите, обща тенденция през 2018 г. за държавите от ЕС + е въвеждането на редица промени в началните етапи на процедурата с цел получаване на възможно най-много информация от кандидатите на възможно най-ранен етап. Тези промени включват създаването на центрове за пристигане, въвеждането на нови технологии за подобряване установяването на самоличността на кандидатите и включване в обхвата на задълженията на кандидатите да съдействат на органите и предоставят необходимите документи на ранен етап от процедурата. На кандидатите се предоставя също така повече информация относно процеса, включително информация относно доброволното връщане. В същото време дебатът за дебаркирането на мигранти, спасени в Средиземно море, повдига основни въпроси относно един системен подход в целия ЕС за безопасен и ефективен достъп до процедури

за лица, спасени в морето. Като цяло бяха изразени различни опасения от представители на гражданското общество в редица държави от ЕС + по отношение на ефективния достъп до територията и достъпа до процедурата по предоставяне на убежище, включително случаите на отблъскване по границата и наличието на пречки от практически характер пред ефективния достъп до процедурата в рамките на разумен срок.

Лицата, търсещи международна закрила, се нуждаят от информация, за да разберат какви ресурси са налични в отговор на техните потребности от закрила и личните им обстоятелства при пристигането им в Европа. През 2018 г. както националните администрации на държавите от ЕС +, така и гражданското общество, продължиха да засилват усилията си за предоставяне на точна и изчерпателна информация на лицата, търсещи международна закрила. Освен това е разширена информацията, предоставяна от органите на държавите от ЕС +, и включва правата и задълженията по отношение на съдържанието на закрилата, както и интеграцията, включително организирането в приемащите държави на курсове за въвеждащо обучение за кандидати или лица, на които е предоставен статут на бежанец и статут на субсидиарна закрила. Достъпът до информация за непридружени непълнолетни лица остава водещ приоритет във всички държави от ЕС +, като успоредно с това през 2018 г. се наблюдава увеличаване на използваните нови медийни

инструменти и технологии с цел повишаване на достъпността.

Правната помощ и представителството са също необходимо условие за ефективния достъп на кандидатите до процедурата за предоставяне на убежище. През 2018 г. промените, въведени от държавите от ЕС + в областта на правната помощ и представителството, се отнасяха до разширяване на помощта за различните етапи от процеса по предоставяне на убежище, а в някои случаи и до промяна в участниците в процеса по предоставяне на правни услуги. Във връзка с инициативите, предприети от органите, роля за идентифицирането на съществующите предизвикателства и ограничения изиграха също и участници от средите на гражданското общество, и особено организации с оперативен опит.

Ефективният устен превод е задължително условие за успешна комуникация между кандидата и органите на всеки етап от процеса по предоставяне на убежище, от достъпа до процедурата, до етапите на подаване на молба, разглеждане и обжалване. Въпреки намаляването на броя на молбите през 2018 г. езиковото многообразие сред кандидатите се запази почти на същите равнища както през 2017 г., което изведе устния превод на преден план сред потребностите от процедурен характер.

Като цяло националните правни и политически рамки останаха до голяма степен непроменени по отношение на устния превод, с минимални изменения за изясняване на процедурни аспекти на осигуряването на устен превод. В някои случаи в тази област в държавите от ЕС + са установени предизвикателства, свързани

с дефицит на човешки ресурси на определени етапи от процедурата по предоставяне на убежище и с недостатъчната квалификация на устните преводачи, участващи в процеса.

По отношение на разглеждането на молби за международна закрила на първа инстанция 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 европейското законодателство в областта на убежището. В **Италия** с т.нар. Декрет относно имиграцията и сигурността са въведени опростени и ускорени процедури за разглеждане на молбите, с цел да бъде избегнато подаването на молби с цел измама и да бъдат намалени сроковете за обработка. В изпълнение на Изявлението на ЕС и Турция през 2018 г. продължи прилагането на специална ускорена процедура на границата в **Гърция**, която се използва за лицата, търсещи международна закрила на островите Лесбос, Хиос, Самос, Лерос и Кос. Във **Франция** бяха въведени промени, наред с другото, в приложимите срокове в контекста на ускорените процедури. Що се отнася до процедурите за допустимост, в редица държави от ЕС + условията за недопустимост бяха допълнително развити, като същевременно редовно са използвани понятията за сигурна страна, а няколко държави са преразгледали и изменили националните си списъци на сигурните страни на произход.

Разпоредбите, с които се определят редовните производства на първа инстанция, останаха относително непроменени на национално равнище в държавите от ЕС + през 2018 г.

Основни законодателни и политически промени, които засягат например **достъпа до процедура** или **специалните процедури**, също оказват въздействие върху този аспект, но като цяло държавите не отчитат съществени изменения, които да са довели до пълно преразглеждане на законодателството, политиките и практиките за редовното производство. Приетите промени са главно с оглед постигане на по-голяма ефективност на процеса като цяло, както това е посочено в Годишния доклад за 2017 г.



Устният превод като
потребност от процедурен
характер

През 2018 г. езиковото многообразие сред кандидатите се запази почти на същите равнища като през 2017 г., което изведе устния превод на преден план сред потребностите от процедурен характер.

Внесените промени са свързани с преразглеждане на приложимите срокове за процедурата по предоставяне на убежище; въвеждане на нови технологии за електронно управление на молбите; промени в обхвата на личната информация в молбите; наличието на правна помощ на първа инстанция; разширяване на сътрудничеството и комуникацията между различните органи на първа инстанция; промени в обхвата на основанията за изключване; и инициативи за осигуряване на

трайна подкрепа и насоки за персонала, участващ в процеса на вземане на решения на първа инстанция.

В областта на приемането през 2018 г. процесите в държавите от ЕС + са свързани с цялостната организация на системите за приемане с оглед на тенденциите в молбите, включително схемите за преразпределение и настаняване и променящите се видове инфраструктура за приемане. Докато капацитетът за приемане на някои държави значително намалѐ, други трябваше да продължат усилията си за увеличаване на броя на наличните места, в отговор на нарастването на броя на молбите на национално равнище. Организацията по приемане е до голяма степен променена от нарастващия брой центрове на пристигане в държавите от ЕС +. Много инициативи са с цел също и подобряване на качеството на условията за приемане: установяване на по-добра координация между различните заинтересовани страни, създаване на инструменти за наблюдение, осигуряване на поддръжка на инфраструктурата.

От първостепенно значение за много държави е да се гарантира да няма опасения, свързани с безопасността или възникването на конфликти в инфраструктурата за приемане. Съществуват различни решения по този въпрос, включително изменение на вътрешните правила и създаване на специална приемна инфраструктура за кандидати, които не спазват съществуващите правила в системите за приемане. Съдилищата имат особено активна роля за определянето на правата на приемане на кандидати, например по отношение на срока на правото на материални условия на приемане или на свобода на

движение. Предприети са стъпки за допълнително улесняване на достъпа до пазара на труда за кандидати с добри изгледи да получат закрила, а курсовете за чуждоезиково обучение и социална ориентация са задължителни, в някои случаи и за кандидатите.

В областта на задържането в редица държави от ЕС + бяха въведени нови закони, изменения или правителствени наредби, с цел да се определят или детайлизират основанията за задържане и алтернативни мерки на задържането в контекста както на процедурите по предоставяне на убежище, така и на процедурите за връщане, например чрез подробно изясняване на това какво се има пред вид под „потенциална опасност за обществен ред“ или „опасност от укриване“. Освен това бяха предприети стъпки за засилване на подкрепата за уязвимите задържани лица и увеличаване на прозрачността във връзка със задържането. Както и през 2017 г., през 2018 г. в редица държави от ЕС + влязоха в сила нови нормативни разпоредби, ограничаващи свободата на движение или пребиваването на лицата, настанени в рамките на центрове за приемане. Други промени в областта на задържането бяха съсредоточени върху приложимите срокове и увеличаването на капацитета за задържане. Бяха изразени опасения от страна на участниците от средите на гражданското общество в редица държави относно неправилното прилагане на законодателството на ЕС в областта на убежището по отношение на задържането на лица, търсещи убежище, и на гаранциите в рамките на процедурата по задържане.

По отношение на производствата на втора инстанция правната уредба и рамките на политиката и практиката

в държавите от ЕС + остават относително непроменени през 2018 г., като в голяма степен се касае за малки изменения. Въпреки това изглежда, че съдилищата и правораздавателните органи, които участват в производствата по предоставяне на убежище на втора инстанция, имат все по-голямо влияние. Тъй като през изминалата година много от молбите са преминали за разглеждане на втора инстанция, съдилищата и правораздавателните органи са имали повече възможности да предоставят пояснителни решения, като по този начин са доразвили други области на процедурата по предоставяне на убежище.

По-специално, няколко държави от ЕС + отчитат промени в законодателството, политиката и практиката си, произтичащи от решенията на европейските или националните съдилища. Развитието в тази област включва промени в приложимите срокове, предоставянето на правна помощ и правото на оставане в очакване на решение на втора инстанция.

По отношение на изготвянето на информация за държавата на произход през 2018 г. държавите от ЕС + допълнително са повишили стандартите си и осигуряването на качеството на своите продукти за ИДП. Държавите от ЕС + изготвят и споделят широк набор от периодични публикации и нови издания, много от които са достъпни чрез портала за ИДП на EASO. Често тези публикации за ИДП се основават на изпълнени констативни командировки от държавите от ЕС + в трети държави. Като обща тенденция, много национални звена за ИДП продължиха да си сътрудничат със EASO и съответните звена в други държави, включително в рамките на мрежите за ИДП на EASO.

Тъй като през 2018 г. много от молбите са преминали за разглеждане на втора инстанция, съдилищата и правораздавателните органи са имали повече възможности да предоставят пояснителни решения, като по този начин са определили по-подробно потребностите в други области на процедурата по предоставяне на убежище.



Достиженията на правото на ЕС в областта на международната закрила включват правила, предвиждащи идентифицирането на кандидати, които се нуждаят от специални процедурни гаранции (по-специално в резултат на преживени изтезания, изнасилване или други форми на психологическо, физическо или сексуално насилие), и предоставянето на подкрепа на тези лица. Една от основните групи са непридружените непълнолетни лица, търсещи закрила, които не са под грижите на възрастно лице, носещо отговорност за тях. Редица промени в държавите от ЕС+ бяха мотивирани от присъствието на непридружени непълнолетни лица. Те включват по-специално коригиране на капацитета за

приемане на непридружени непълнолетни лица в зависимост от съответните потоци и подобряване на специализираната приемна инфраструктура; подобряване на грижите, наред с другото, чрез сътрудничество между националните органи и участници от неправителствения сектор; допълнителни инвестиции в качеството и количеството на грижите за семейството; въвеждане на мерки за ранно идентифициране и процедурни гаранции с цел осигуряване на благосъстояние и социално развитие на непълнолетните лица; използване на нови технологии за определяне на възрастта; и усилията за подобряване на експертния опит на персонала, работещ с непридружени непълнолетни лица. Аналогично, промените, засягащи други уязвими групи, се отнасят главно до специализираната инфраструктура и услуги за приемане, като много държави създадоха специализирани центрове, както и механизми за идентифициране и насочване. В редица държави представители на сектора на гражданското общество изразиха загриженост относно адекватността на условията за приемане на уязвими лица и недостатъчното предоставяне на систематична и съобразена с индивидуалните потребности помощ.

Лицата, които са получили международна закрила под една или друга форма в държава от ЕС+, се ползват с редица права и обезпечения, произтичащи от този статут. В националните законодателства и политики обикновено са предвидени специфични права, които се предоставят на лицата, ползващи се с международна закрила. Промените в законодателството, политиката и практиката във връзка със съдържанието на закрилата в държавите от ЕС+ през 2018 г. обикновено са предназначени за лицата, ползващи

се с международна закрила, но също така и за по-широки групи граждани на трети държави или лица с мигрантски произход, в зависимост от контекста в конкретната държава.

Като цяло е трудно да бъдат определени тенденциите в държавите от ЕС +, тъй като промените са диктувани от специфичния профил на лицата, ползващи се с международна закрила, както и от цялостните характеристики на миграцията в контекста на съответната държава. Очертават се две области, около които изглежда са групирани редица промени: редовният преглед на статута на закрилата и езиковите и социално-културните курсове, обвързани със заетостта.

По отношение на връщането през 2018 г. държавите от ЕС + продължиха усилията си за ефективно връщане на лицата, чиито молби за убежище

са били отхвърлени — факт, който намира отражение в относително ниското общо съотношение на ефективно връщане. В своя годишен анализ на риска за 2019 г. Frontex посочи, че броят на ефективните връщания през 2018 г. отново не съответства на решенията, издадени от държавите членки за връщане на мигранти. В този контекст законодателните промени, въведени в държавите от ЕС +, са насочени към улесняване на връщането на бивши кандидати или чрез прекратяване на автоматичното суспензивно действие на жалбите за кандидати с определен профил, за които се прилагат ускорени или специални процедури, или чрез свеждане до минимум на риска от укриване, или предприемане на мерки за гарантиране, че са налице необходимите документи за пътуване, в случай че такива са необходими за целите на връщането.

За контакт с представители на ЕС

Лично

В целия Европейския съюз съществуват стотици информационни центрове „Europe Direct“. Адресът на най-близкия до Вас център ще намерите на уебсайта https://europa.eu/european-union/contact_bg

По телефона или по електронна поща

Europe Direct е служба, която отговаря на въпроси за Европейския съюз.

Можете да се свържете с тази служба:

- чрез безплатния телефонен номер 00 800 6 7 8 9 10 11 (някои оператори може да таксуват обаждането),
- или стационарен телефонен номер +32 22999696, или
- по електронна поща чрез формуляра на разположение на адрес https://europa.eu/european-union/contact_bg.

За да намерите информация за ЕС

Онлайн

Информация за Европейския съюз на всички официални езици на ЕС е на разположение на уебсайта Europa на адрес https://europa.eu/european-union/index_bg.

Публикации на ЕС

Можете да изтеглите или да поръчате безплатни и платени публикации на адрес <https://publications.europa.eu/bg/publications>. Редица безплатни публикации може да бъдат получени от службата Europe Direct или от Вашия местен информационен център (вж. https://europa.eu/european-union/contact_bg).

Право на ЕС и документи по темата

За достъп до правна информация от ЕС, включително цялото право на ЕС от 1952 г. насам на всички официални езици, посетете уебсайта EUR-Lex на адрес <http://eur-lex.europa.eu>.

Свободно достъпни данни от ЕС

Порталът на ЕС за свободно достъпни данни (<http://data.europa.eu/euodp/bg>) предоставя достъп до набори от данни от ЕС. Данните могат да бъдат изтеглени и използвани повторно безплатно, както за търговски, така и за нетърговски цели.

BZ-02-19-250-BG-C



■ Служба за публикации
на Европейския съюз

ISBN 978-92-9476-680-9
doi:10.2847/895013