

Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2022 год РЕЗЮМЕ





© Агентство Европейского союза по вопросам убежища (EUAА), 2022 г.

Ни Агентство Европейского союза по вопросам убежища (EUAА), ни какое-либо иное лицо, действующее от имени EUAА, не несут ответственность за возможное использование информации, содержащейся в данной публикации.

Изображение на обложке: [iStock/Kostas7](#)

Люксембург: Бюро официальных публикаций Европейского союза, 2022 г.

PDF ISBN 978-92-9487-474-0

doi: 10.2847/100544

BZ-AH-22-001-RU-N

Воспроизведение разрешается при условии указания ссылки на источник. Для любого использования или воспроизведения фотографий или других материалов, которые не подпадают под авторские права EUAА, разрешение должно быть запрошено непосредственно у владельца авторских прав.

Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2022 год

Ежегодный отчет о ситуации с предоставлением убежища в Европейском союзе

РЕЗЮМЕ

Предисловие

Политические события в 2021 году и начале 2022 года оказали непосредственное влияние на потребности в международной защите и вызвали поток перемещений в страны ЕС+. Приход «Талибана» к власти в Афганистане и вторжение России в Украину создали новые потребности в защите и привели к росту числа просителей убежища в Европе. Более того, ситуация, возникшая после COVID-19 и приведшая к росту числа просителей убежища, создала новые вызовы, которые потребовали динамичных решений для сохранения целостности единственной в мире многонациональной системы предоставления убежища – Общеввропейской системы предоставления убежища (CEAS). Эти события являются суровым напоминанием о том, как быстро могут меняться тенденции в сфере миграции и предоставления убежища.

На фоне этого [Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2022 год](#) подчеркивает, каким испытаниям подверглась готовность и гибкость национальных систем предоставления убежища и приема, чтобы продолжать предоставлять защиту тем, кто в ней нуждается. Многие администрации столкнулись с огромным давлением в результате значительного притока прибывающих лиц, при этом продолжая соблюдать действующие ограничения в связи с COVID-19. В отчете указано, где существует сближение в реализации CEAS, и также упоминается о сохраняющихся расхождениях и областях для возможных дальнейших улучшений.



Устойчивость систем предоставления убежища может расти только по мере движения к принятию правовых инструментов Пакта Европейской комиссии о миграции и предоставлении убежища. Более того, после получения расширенного мандата с января 2022 г. Агентство Европейского союза по вопросам убежища (EUAA) играет ключевую роль в дальнейшем выверении CEAS и активно поддерживает государства-члены. Однако важно прислушиваться и к голосам с передовой. По этой причине Отчет о ситуации с предоставлением убежища является ценным ресурсом, который цитирует более 1500 надежных источников, включая национальные органы власти, международные организации, научное сообщество и организации гражданского общества, а также предоставляет наиболее полные оперативные данные о ситуации в области предоставления убежища в Европе.

Как экспертный центр по вопросам предоставления убежища в Европе с момента своего основания 11 лет назад Агентство объединяет страны ЕС+ в обмене информацией, обмене передовым опытом, повышении качества и гармонизации практик. Несомненно, что потребность в поддержке со стороны Агентства будет продолжать расти, и мы готовы продолжить работу с нашими партнерами и выполнять наш расширенный мандат в ближайшие годы.

A handwritten signature in black ink, likely belonging to Nina Gregori.

Нина Грегори (Nina Gregori),
исполнительный директор,
Агентство Европейского союза по вопросам убежища



Содержание

Предисловие.....	5
Введение	7
1. Глобальные изменения в области предоставления убежища	7
2. Основные развития в сфере предоставления убежища в Европейском союзе	8
3. Переход от EASO к EUAA	11
4. Функционирование Общеввропейской системы предоставления убежища	12
Фокус 1: Цифровизация систем предоставления убежища и приема в 2021 г.	12
Фокус 2: Влияние продолжающейся пандемии COVID-19 на системы предоставления убежища и приема.....	13
Фокус 3: Реагирование стран ЕС+ на новые потребности в защите афганских граждан	13
4.1. Доступ к процедуре предоставления убежища.....	14
4.2. Дублинская процедура.....	15
4.3. Специальные процедуры для оценки потребностей по защите.....	16
4.4. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции	17
4.5. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища во второй или более высоких инстанциях.....	19
4.6. Незавершенные дела	19
4.7. Прием лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты.....	20
4.8. Задержание в рамках процедуры предоставления убежища	20
4.10. Правовая помощь и представительство.....	22
4.11. Услуги устного перевода	23
4.12. Информация о стране происхождения.....	23
4.13. Безгражданство в контексте предоставления убежища	23
4.14. Объем защиты.....	24
4.15. Возвращение бывших ходатайствующих лиц	25
4.16. Переселение и гуманитарный допуск	26
5. Дети и люди с особыми потребностями в процедуре получения убежища	26
Заключительные положения.....	29



Введение

Являясь лучшим источником информации о международной защите в Европе, ежегодный Отчет Агентства Европейского союза по вопросам убежища (EUAA) о ситуации с предоставлением убежища содержит комплексный обзор основных достижений в сфере предоставления убежища в государствах-членах Европейского союза, Исландии, Лихтенштейне, Норвегии и Швейцарии (странах ЕС+).

Отчет начинается с краткого обзора тенденций и ключевых тем, связанных с принудительным перемещением на глобальном уровне, и сужается до европейского контекста. Отчет представляет важнейшие изменения на уровне ЕС и на национальном уровне и охватывает все аспекты Общеввропейской системы предоставления убежища (CEAS). Прецедентное право выбрано для иллюстрации того, как суды сформировали интерпретацию европейского и национального законодательства. Кроме того, статистические данные о ключевых показателях отражают тенденции в области предоставления убежища в 2021 году.

Давление на внешних границах ЕС усилилось в 2021 году, когда число прибывающих вернулось к уровню до пандемии, даже несмотря на продолжающиеся меры в связи с COVID-19. Политический ландшафт привел к резкому увеличению числа прибывающих из Афганистана, Беларуси и в начале 2022 года из Украины. В ответ на это страны ЕС+ быстро адаптировались к волнам прибывающих путем упрощения процесса подачи ходатайства о предоставлении убежища, реорганизации мест приема и обращения к центрам прибытия в ходе различных этапов процедуры получения убежища.

1. Глобальные изменения в области предоставления убежища



События в 2021 году и начале 2022 года привели к перемещению миллионов людей, что усилило существующую потребность в решениях о защите по всему миру. Приход к власти «Талибана» в Афганистане дал толчок новому циклу перемещений внутри страны и за ее пределы – в регионе, где перемещения уже являлись привычным делом. Российское вторжение в Украину вынудило миллионы людей покинуть свои дома и искать убежища в соседних странах. Люди продолжали покидать существующие горячие точки перемещения в Демократической Республике Конго, Эфиопии, Мозамбике, Мьянме, Южном Судане, Сирии, регионе Сахель, Венесуэле и Йемене.

Согласно оценкам Управления Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), на июнь 2021 г. во всем мире насчитывается более 84 миллионов вынужденных переселенцев. Это цифра включает в себя 26,6 миллионов беженцев в рамках мандата УВКБ ООН, 4,4 миллиона просителей убежища, 48 миллионов внутренне перемещенных лиц и 3,9 миллиона венесуэльцев, перемещенных за границу.

В год 70-летнего юбилея Женевской Конвенции о статусе беженцев 1951 года – фундаментального компонента прав человека – международное сообщество продолжило свои глобальные и региональные усилия по разработке решений для людей, нуждающихся в защите по всему миру. Ключевой инициативой, основанной на сотрудничестве множества заинтересованных лиц, является Глобальный договор о



беженцах, цель которого найти устойчивое решение ситуации с беженцами. Под эгидой этой структуры в 2021 г. была продолжена работа по следующим направлениям: 1) ослабление давления на принимающие страны; 2) повышение самообеспечения беженцев; 3) распространение решений в третьих странах; и 4) поддержание условий в странах происхождения для безопасного и достойного возвращения заявителей, которым было отказано в защите.

Дискурс и работа в области международной защиты продолжала развиваться с целью удовлетворить возникающие потребности и насущные актуальные темы. Главными проблемами, остававшиеся в центре внимания в сфере предоставления убежища в 2021 г., были:

- переход от мер, введенных в ответ на пандемию COVID-19, к устойчивым рабочим методам, которые включают в себя новые практики и цифровые трансформации;
- активизация усилий по поиску устойчивых решений для лиц, нуждающихся в защите;
- признание перемещения в связи с климатической обстановкой во всех его проявлениях и разработка эффективных решений на растущую чрезвычайную ситуацию в области климата;
- дальнейшая интеграция гендерных аспектов в понимании потребностей в защите и предоставлении решений по защите; и
- принятие во внимание вопросов безгражданства в контексте предоставления убежища и взаимосвязи между безгражданством и потребностями в защите.

2. Основные развития в сфере предоставления убежища в Европейском союзе



В 2021 году был достигнут прогресс и были предприняты шаги на техническом и политическом уровнях в направлении реализации Пакта о миграции и предоставлении убежища, однако все еще ожидается достижение согласия по поводу некоторых ключевых элементов пакта.

Важным событием стало вступление в силу Регламента (ЕС) 2021/2303 о создании Агентства Европейского союза по вопросам убежища (EUAA) в январе 2022 г., которое заменило собой Европейское бюро по вопросам предоставления убежища (EASO) и получило более расширенный и усиленный мандат.

Пока ожидается дальнейший законодательный прогресс в отношении предложенной Директивы о возвращении, в апреле 2021 г. Европейская комиссия утвердила первую Стратегию ЕС по добровольному возвращению и реинтеграции, представляя эти пути как неотъемлемые элементы общей системы ЕС для возвращения граждан третьих стран.





Также в 2021 г. был достигнут прогресс в других областях, связанных с убежищем. В июне 2021 г. Европейская комиссия представила Шенгенскую стратегию и продолжила усилия по обеспечению функциональной совместимости крупномасштабных ИТ-систем в сфере свободы, безопасности и правосудия. Интеграция является важным элементом эффективной системы управления миграцией, поэтому в 2021 г. была начата реализация Плана действий по интеграции и включению.

Представляя [Совместную декларацию о законодательных приоритетах на 2021 г. и Совместные выводы о целях и приоритетах политики на 2020–2024 гг.](#) в декабре 2020 г., Совет Европейского союза, Европейская комиссия и Европейский парламент объявили о своей решимости достигнуть согласия о Пакте о миграции и предоставлении убежища, обеспечить комплексное решение вопроса миграции и обеспечить эффективный контроль внешних границ.

В 2021 г. внешние границы ЕС испытали повышенное давление в связи с числом прибытий, превышающим уровень до пандемии. Количество установленных нелегальных пересечений границы в 2021 г. составило чуть менее 200 000, что является самым высоким показателем с 2017 г. Однако, на основании отчетов Frontex, отмечаются колебания количества пересечений по разным миграционным маршрутам; на некоторых из них наблюдался значительный рост, в то время как на других потоки оставались относительно стабильными по сравнению с 2020 г.

В результате внутренних политических потрясений в Беларуси и организации незаконного ввоза мигрантов белорусским режимом на государственном уровне количество задержаний на восточных сухопутных границах увеличилось более чем в десять раз. Незаконные пересечения границы из Беларуси создали значительное давление на приграничные государства-члены и ЕС в скором времени оказал финансовую, оперативную и дипломатическую поддержку для преодоления этого кризиса, включая быстрое пограничное реагирование со стороны Frontex и предоставление оперативной поддержки со стороны EUAA.

В ноябре 2021 г. Европейская комиссия и Верховный Представитель ЕС по иностранным делам и политике безопасности представили обзор мер, предпринятых в ответ на ситуацию на восточных границах. Они затронули вопрос о том, каким образом возможно адаптировать действующую миграционную структуру для предоставления более долгосрочных инструментов для отражения попыток дестабилизировать ЕС с помощью государственного манипулирования мигрантами и беженцами, одновременно обеспечивая доступ на территорию, адекватные условия приема и беспристрастное рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища. Данные инструменты охватывают комбинацию действий как вне, так и внутри ЕС и на его границах.

Кроме поддержки государств-членов на восточных границах ЕС продолжал поддерживать приграничные государства-члены путем упрощения и координации добровольных переселений в другие государства-члены и предоставления финансовой и оперативной поддержки для возможностей приема, условий жизни и медицинского обслуживания для беженцев и мигрантов; ускорения процедур предоставления убежища; увеличения количества возвратов; и улучшения охраны границ.

После вторжения России в Украину в феврале 2022 г. миллионы перемещенных лиц запросили убежище в ЕС в Венгрии, Польше, Румынии и Словакии. Эти страны отреагировали максимально оперативно путем открытия границ и въезда на свою территорию. Следуя обязательству ЕС выражать полную солидарность с Украиной,





4 марта 2022 г. Совет по вопросам правосудия и внутренних дел вынес решение по предложению Европейской комиссии и единогласно принял имплементирующее решение о введении временного механизма защиты в ответ на приток перемещенных лиц. Это решение также предусматривает разработку Платформы солидарности под координацией Европейской комиссии, с помощью которой государства-члены обмениваются информацией о своих возможностях приема и количестве лиц, получающих временную защиту на их территориях. EUAA активно работало в 2022 г. с целью содействия обмену информацией о регистрации временной защиты среди стран ЕС+.

Сеть готовности к миграции и кризисного управления ЕС осуществляла административное сотрудничество среди государств-членов, в то время как Механизм гражданской защиты Союза был приведен в действие для решения потребностей перемещенных лиц из Украины и получения совместного финансирования для оказания такой помощи. Агентства ЕС, включая Frontex, EUAA и Европол, быстро оказали оперативную поддержку государствам-членам, которые ее запросили. Многие факторы в реакции ЕС доказали свою эффективность как наилучшие практики, которые необходимо внедрить в случае любого будущего кризиса.

В течение 2021 г. ЕС продолжал свои комплексные и взаимовыгодные партнерства. Действия в рамках внешнего измерения политики ЕС в области миграции и предоставления убежища были направлены на устранение коренных причин незаконной миграции, борьбу с сетями контрабанды, сотрудничество с третьими странами по вопросам возврата и реадмиссии, работу со странами-партнерами по вопросам пограничного контроля и оказание поддержки по решениям относительно защиты в других частях мира.

Кроме того, значительное внимание было направлено на вновь возникшую потребность в защите граждан Афганистана после прихода «Талибана» к власти. Пока Афганистан являлся приоритетом для ЕС и крупнейшим бенефициаром помощи ЕС в целях развития с 2002 г., ЕС работал в направлении создания единого ответа на кризис. В августе 2021 г. Министры внутренних дел ЕС вместе с представителями Европейской комиссии, Европейская служба внешних связей, Frontex, Европол, EUAA и Координатор ЕС по борьбе с терроризмом приняли совместную декларацию, в которой главным приоритетом была эвакуация граждан ЕС и, насколько это возможно, граждан Афганистана, которые сотрудничали с ЕС и государствами-членами, и их семей.

В октябре 2021 г. объявили о Пакете поддержки Афганистана на сумму 1 миллиард евро вместе с предоставлением целевой гуманитарной помощи для основных потребностей афганского народа, которая направляется международным организациям на местах и в соседние страны. ЕС председательствует в Ключевой группе [Платформы поддержки Стратегии решения вопроса афганских беженцев](#), что укрепляет международный ответ на ситуацию в Афганистане и стимулирует политические, финансовые и материальные обязательства.

ЕС реализовал специальный механизм для поддержки эвакуации более 17 500 человек из Кабула, в том числе около 4100 граждан ЕС и 13 400 граждан Афганистана. Всего государства-члены ЕС эвакуировали 22 000 афганцев.

Суд Европейского союза (СЕС), руководствуясь задачей обеспечения согласованности интерпретации и применения законодательства ЕС, вынес свыше 20 решений и



постановлений. Он призван интерпретировать различные положения CEAS, охватывая следующие темы:

- эффективный доступ к процедуре предоставления убежища;
- Дублинская процедура;
- последующие ходатайства;
- интерпретация концепции государственной поддержки;
- оценка защиты, предоставляемой Ближневосточным агентством ООН для помощи палестинским беженцам и организации работ (UNRWA);
- интерпретация концепции неизбирательного насилия в целях обеспечения дополнительной защиты;
- применение лишения свободы;
- продление защитного статуса как производного права (на основании защитного статуса другого бенефициара);
- принцип равного отношения; а также
- возвращение лиц, получивших отказ в предоставлении убежища.

3. Переход от EASO к EUAA



Спустя 10 лет работы EASO был трансформирован в EUAA на основе [Регламента \(ЕС\) 2021/2303 о создании Агентства Европейского союза по вопросам убежища](#), который вступил в силу 19 января 2022 г. Агентство теперь может предлагать большую оперативную и техническую помощь для повышения эффективности систем предоставления убежища;

улучшения и ускорения предоставления помощи по запросу государств-членов; дальнейшей разработки оперативных стандартов, показателей и практических рекомендаций для разработки единообразного и качественного принятия решений по делам о предоставлении убежища; лучшего мониторинга и отчетности о функционировании национальных систем убежища и приема; содействия наращиванию потенциала в странах, не входящих в ЕС; и поддержке стран ЕС+ в схемах переселения.





Главной областью работы EUAA является предоставление оперативной и технической поддержки государствам-членам, испытывающим непропорциональное давление на свои системы предоставления убежища и приема. На май 2022 г. 10 государств-членов получили прямую поддержку от Агентства на основании годовых или многолетних планов: Бельгия, Кипр, Чехия, Греция, Италия, Латвия, Литва, Мальта, Румыния и Испания. Оперативная помощь национальным системам предоставления убежища и приема в 2021 г. охватывала ряд действий, которые были разработаны с учетом специфического контекста и потребностей каждой страны, включая поддержку увеличения потенциала приема и качества условий приема, регистрацию и обработку ходатайств в первой и второй инстанциях, поддержку релокаций и повышение качества и стандартизации Дублинской процедуры.

В начале 2022 г. была проведена комплексная внешняя оценка постфактум для анализа реализации оперативной поддержки Агентства для поддержки принятия решений и улучшения общей системы оперативной поддержки. В общем, в ходе внешней оценки был сделан вывод, что оперативная поддержка Агентства в 2021 г. была крайне актуальной для удовлетворения потребностей государств-членов и гибкой для адаптации к быстро меняющимся условиям.

4. Функционирование Общеввропейской системы предоставления убежища

Основные разработки на национальном уровне в 2021 году определили законодательство, политику и практику в сфере предоставления убежища в странах ЕС+. Три горизонтальные темы, имеющие влияние на все стадии процедуры предоставления убежища, это цифровизация систем предоставления убежища, влияние продолжающейся пандемии COVID-19 и новые потребности в защите афганских граждан в результате событий в Афганистане.

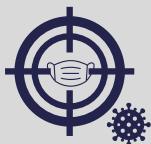


Фокус 1: Цифровизация систем предоставления убежища и приема в 2021 г.

Национальные органы по вопросам предоставления убежища и приема в странах ЕС+ продолжали цифровизацию процессов. Пандемия COVID-19 вызвала необходимость в технологических решениях для обеспечения бесперебойной работы в условиях ограничений на передвижение и социального дистанцирования. В разной мере и в зависимости от национальных контекстов цифровые инновации были внедрены для самостоятельной регистрации ходатайств; удаленных интервью; предоставления информации; интерпретации; сбора информации о стране происхождения (COI, country of origin); обучения; систем управления информацией и коммуникации между органами власти; и упрощения рабочих процессов.

Цифровые процессы вероятно будут адаптироваться на основании рекомендаций международных, европейских и национальных судов. Хотя новые технологии могут быть быстро внедрены, национальные органы должны действовать осторожно, так как судебные решения указывают на постоянную необходимость строгого контроля совместимости цифровых инноваций с основными правами и принципами защиты персональных данных.





Фокус 2: Влияние продолжающейся пандемии COVID-19 на системы предоставления убежища и приема

С первой вспышки в 2020 году пандемия COVID-19 и связанные с ней ограничения продолжали оказывать значительное влияние на системы предоставления убежища и приема во всем мире. Страны ЕС+ прибегали к разнообразию методов обеспечения доступа к защите и эффективной обработке новых и еще нерассмотренных ходатайств, несмотря на меры в области общественного здравоохранения, направленные на сдерживание инфекции. Доступ к вакцинам от COVID-19 и развертывание национальных прививочных кампаний имело фундаментальное значение в ограничении распространения инфекции.

С постепенным разворачиванием вакцин ограничения в связи с COVID-19 были ослаблены, однако многие меры, которые были введены для снижения воздействия пандемии, сохранились на протяжении 2021 г. Эти меры включали: использование дезинфицирующих продуктов, дистанцирование, барьеры из плексигласа и маски для лица; предоставление услуг по скользящему графику и дистанционно; ограничения на количество людей, находящихся в помещениях органов власти одновременно; регулярные медицинские осмотры и экспресс-тесты; карантинные меры; пересмотренные максимальные уровни загруженности при приеме. Действия по переселению возобновились с использованием смешанных методов, включая удаленные миссии по отбору на основе досье, виртуальную подготовку к отъезду и дополнительные проверки здоровья во время поездки.



Фокус 3: Реагирование стран ЕС+ на новые потребности в защите афганских граждан

Ухудшение ситуации в области безопасности и прав человека в Афганистане в 2021 году привело к волнам перемещения общего населения в дополнение к увеличившимся рискам для отдельных групп. Немедленным решением было предоставление незамедлительного доступа к безопасности, поэтому страны ЕС+ организовали срочную эвакуацию и адаптировали процесс рассмотрения ходатайств, поданных афганцами. Специальные информационные кампании были нацелены на предоставление информации гражданам Афганистана по вопросам, связанным с убежищем.

По причине нестабильности в стране происхождения и сложностей с доступом к информации о стране происхождения (COI) многие страны ЕС+ приостановили рассмотрение ходатайств афганских граждан как в первой, так и второй инстанции, кроме случаев явно очевидной потребности в защите. Были предприняты усилия для воссоединения афганских семей, а также были приняты меры для предоставления материальных условий приема и интеграции лиц, эвакуированных из Афганистана. Большое количество нерассмотренных ходатайств афганских граждан, а также статус тех, кто не отвечает критериям для получения защиты, но не может вернуться, – это вопросы, все еще требующие решения и конструктивного и реалистичного подхода стран ЕС+.



4.1. Доступ к процедуре предоставления убежища

Давление на внешних границах ЕС усилилось в 2021 г., когда число прибывающих вернулось к уровню до пандемии. Увеличилось количество нелегальных пересечений границы, и странам ЕС+ пришлось решать вопрос внезапных массовых прибытий и постоянно увеличивающегося числа ходатайств о международной защите.

В 2021 г. страны ЕС+ получили около 648 000 ходатайств о международной защите, что на треть больше по сравнению с 2020 г. и соответствует уровню 2018 г. В первые несколько месяцев 2021 г. количество ходатайств оставалось достаточно стабильным. Но где-то в середине года количество ходатайств начало расти и достигло двух пиков в сентябре и ноябре 2021 г.

Причиной этих пиков было в основном увеличение количества ходатайств от афганцев и сирийцев, в том числе многочисленные повторные ходатайства от афганцев. Сирийцы представляли самую большую группу ходатайствующих лиц в 2021 г., которые подали около 117 000 ходатайств в странах ЕС+, за ними следуют афганцы, которые подали 102 000 ходатайств. За этими двумя национальностями следуют граждане Ирака (30 000 ходатайств), Пакистана и Турции (по 25 000), а также Бангладеша (20 000).

Что касается принимающих стран, то Германия получила наибольшее количество ходатайств о предоставлении убежища (191 000), за ней следуют Франция (121 000), Испания (65 000) и Италия (53 000).

Несмотря на то, что ограничения, связанные с COVID-19, и карантинные требования оставались в силе, страны ЕС+ ответили на увеличение числа прибытий путем адаптации процессов для облегчения подготовки, регистрации и подачи ходатайств. Несколько стран перестроили места приема и реорганизовали процедуры первой инстанции. В других странах продолжали действовать первичные центры или центры прибытия, где органы по предоставлению убежища и приему беженцев работают вместе.

Рисунок 1. Ходатайства о предоставлении международной защиты принимающей страной ЕС+, 2021 г.



Источник: Евростат [migr_asyappctza] от 22 апреля 2022 г.





Несмотря на это, было сообщено о ряде инцидентов на внешних границах ЕС, в которых положения ЕС были приняты несвоевременно и произошла задержка получения действительного доступа к процедуре предоставления убежища или в нем было отказано. Суд Европейского союза, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и национальные суды внимательно изучили политику и практику стран ЕС+, вновь заявив о важности соблюдения принципа *невыдворения*.

4.2. Дублинская процедура



Меры, связанные с COVID-19, продолжали оказывать непосредственное влияние на различные этапы Дублинской процедуры. Несмотря на увеличение количества ходатайств в соответствии с Дублинской процедурой в 2021 г., национальные органы власти продолжали сталкиваться с вызовами относительно осуществления передач, так как требования по тестированию на COVID-19 и отсутствие необходимых авиарейсов оставались самыми главными барьерами. В результате этого количество осуществленных передач оставалось намного ниже, чем до пандемии.

Во время пандемии органы власти и национальные суды столкнулись с более сложными случаями по Дублинской процедуре, которые требовали более подробных указаний и разъяснений. Суд Европейского союза получил большое количество запросов о предварительных постановлениях по нескольким аспектам Регламента «Дублин III»: применение критериев для определения ответственного государства-члена, средства правовой защиты, сроки для передачи и связь с другими законодательными актами ЕС за рамками правовых инструментов CEAS.

По предварительным данным, которыми регулярно обмениваются ЕУАА и 29 стран ЕС+, в 2021 г. было принято 114 300 решений в ответ на Дублинские запросы. Это на одну пятую больше по сравнению с 2020 г., но общий годовой показатель остается ниже уровня до пандемии. Увеличение числа решений было связано с увеличением количества ходатайств о предоставлении убежища, поданных в странах ЕС+ приблизительно в этот же период.

На страновом уровне Германия и Франция продолжали получать больше всего решений в ответ на свои ходатайства, что в совокупности составило более трех пятых от общего числа решений по ЕС+. Как и в предыдущие годы Италия приняла наибольшее количество решений по Дублинским запросам, за ней следуют Германия и Греция.

Общий показатель принятия решений по Дублинским запросам в 2021 г., измеряемый долей решений о принятии ответственности (явно или неявно) от всех принятых решений, составил 54 % (на 2 процента ниже, чем в 2020 г.), что свидетельствует о продолжающемся снижении четвертый год подряд на уровне ЕС+.

Что касается осуществленных передач, то в результате чрезвычайных мер, связанных с COVID-19, число Дублинских передач снижалось до очень низких уровней второй год подряд: всего в 2021 г. было осуществлено около 13 500 передач, почти как в 2020 г., но приблизительно в два раза меньше, чем в 2019 г.

Пункт 1 статьи 17 Регламента «Дублин III» применялся в 2021 г. около 3900 раз, т.е. почти на треть реже, что свидетельствует о снижении третий год подряд до самого низкого уровня с 2015 года. Пункт 1 статьи 17 как дискреционная клаузула позволяет





государству-члену рассмотреть ходатайство о международной защите, поданное гражданином третьей страны или лицом без гражданства, даже если это не входит в его обязанности в соответствии с критериями Регламента «Дублин III».

4.3. Специальные процедуры для оценки потребностей по защите



При рассмотрении ходатайств о предоставлении международной защиты в первой инстанции государства-члены ЕС при определенных условиях могут применять специальные процедуры – например, ускоренные процедуры, пограничные процедуры или приоритетные процедуры, – при условии соблюдения основных принципов и гарантий, установленных законодательством ЕС.

В 2021 г. несколько стран ЕС+ ввели новые практики, законодательные положения или предложили поправки для дальнейшего упрощения процедуры прохождения границы, коррекции сроков или цифровизации рассмотрения дел. Национальные суды оценили законодательные положения и изменения в процедуре прохождения границы, а также задержания просителей убежища на границе с целью определить, соответствуют ли они основным правам просителей убежища. Организации гражданского общества провели исследовательские проекты в целях изучения новых способов облегчения доступа к защите на границе посредством гибких и устойчивых практик.

Страны ЕС+ также пересмотрели и обновили свои списки безопасных стран происхождения, в то время как национальные суды оценили применение этой концепции в некоторых случаях. Разумеется, общей тенденцией стало исключение Украины из списка безопасных стран происхождения. Применение концепции безопасной третьей страны так же подверглось тщательному рассмотрению национальными судами, что подчеркивает важность индивидуальной оценки перед отправкой заявителей обратно в третьи страны.

В 2021 г. страны ЕС+ также внесли изменения в ускоренную процедуру, распространив ее на определенные категории заявителей или изменив сроки.

В результате изменений в законодательстве и политике и на основании судебных решений органы власти многих стран ЕС+ прояснили критерии и применение процедур допуска и повторных или последующих ходатайств. Всего в 2021 г. около 14 % или 89 000 всех ходатайств были повторными и поданными в одной и той же стране ЕС+, что является наивысшим показателем с 2008 г. Это в два раза больше, чем в 2020 г., когда было подано 57 000 повторных ходатайств.

Темой, которая продолжала привлекать внимание в 2021 г., была повторная подача ходатайств о предоставлении убежища в другой стране ЕС+ бенефициарами международной защиты (известное также как вторичное перемещение бенефициаров). В последние годы в некоторых странах ЕС+ наблюдается рост случаев таких несанкционированных перемещений. Среди них лица, получившие международную защиту в стране ЕС+, которые законно получили проездные документы и отправились в другую страну ЕС+, чтобы вновь подать ходатайство о получении убежища, что увеличивает рабочую нагрузку на национальные системы предоставления убежища. Несмотря на то, что отсутствие всеобъемлющих данных осложняет полное понимание масштабов этой тенденции, развитие судебной практики показывает, что такие случаи становятся все более значительными.





Одной из целей Пакта Европейской комиссии о миграции и предоставлении убежища является решение этой проблемы, например, позволив перевод признанных бенефициаров в соответствии с предлагаемым Регламентом об управлении убежищем и миграцией или более эффективно отслеживая такой тип вторичного перемещения в соответствии с предложенными поправками в Регламент Eurodac. До принятия этих предложений страны ЕС+ применяли разные подходы, часто отдавая приоритет дополнительным ходатайствам и вскоре отклоняя их на основании измененных, более строгих условий приема заявителей или ввода запретов на поездки. В немногих исключительных случаях национальные органы власти предоставляли международную защиту после индивидуального рассмотрения конкретных фактов дела.

4.4. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции



Во второй год пандемии COVID-19 и связанных мер в области здравоохранения страны ЕС+ продолжали организовывать удаленные собеседования с заявителями, ходатайствующими о предоставлении международной защиты, и откладывали первичные собеседования с заявителями, которые имели симптомы инфекции COVID-19. В целом, удаленные процедуры больше не были исключением, а стали новой привычной практикой. Страны ЕС+ прикладывали усилия к созданию долгосрочной политики, повышая качество решений в первой инстанции, анализируя вопросы защиты данных и конфиденциальности, а также публикуя руководящие принципы по определенным профилям заявителей из конкретных стран происхождения, где в 2021 г. ситуация постоянно менялась.

Некоторые страны начали реорганизовывать свои услуги по предоставлению убежища и приема или завершили реструктуризацию органов власти первой инстанции с целью уточнения задач и распределения компетенций между их управлениями и другими министерствами. Были инициированы законодательные предложения и в 2021 г. вступило в силу новое законодательство, цель которого привести национальные законы в соответствие с положениями CEAS, предусмотреть новые технологические достижения или повысить эффективность процедуры предоставления убежища в чрезвычайных ситуациях.

В 2021 г. органы по предоставлению убежища в странах ЕС+ выдали около 535 000 решений первой инстанции, что незначительно больше, чем в 2020 г., но приблизительно соответствует уровню до пандемии. Постоянный рост привел к тому, что к концу 2021 г. количество ходатайств, поданных в странах ЕС+, превысило количество решений первой инстанции более чем на 113 000. Таким образом, после кратковременного изменения тенденции в 2020 г., количество ходатайств снова превысило количество решений в 2021 г.

Три страны ЕС+ совместно приняли чуть менее двух третей всех решений первой инстанции: Франция (26 %), Германия (25 %) и Испания (13 %). За ними следуют Италия и Греция, принявшие соответственно 8 % и 7 % всех решений. Большинство решений первой инстанции в странах ЕС+ были приняты в отношении граждан Сирии, Афганистана, Пакистана и Колумбии.





Профиль просителей убежища, прибывающих в страны ЕС+

В 2021 г. большинство просителей убежища в странах ЕС+ были

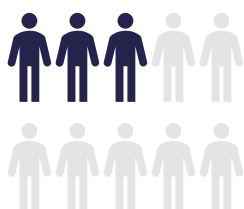
мужчины, которые составили **70 %** всех заявителей в 2021 г.



Граждане **Сирии** и **Афганистана** составили самые большие группы заявителей, подавших наибольшее число заявлений о предоставлении убежища после кризиса беженцев в 2015–2016 гг.



Около **2/3** решений по ходатайствам первой инстанции вынесено в отношении заявителей мужского пола



31 % этих мужчин и мальчиков была предоставлена международная защита, по сравнению с 41 % женщин и девочек



Источник: Данные Евростата от 22 апреля 2022 г.

#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>





В 2021 г. в странах ЕС+ было отозвано около 69 000 ходатайств, что является наивысшим показателем с 2017 г. По сравнению с 2020 г. это представляет собой рост на 46 %. Количество отозванных ходатайств в 2021 г. составило 11 % от количества поданных ходатайств.

Более четверти отозванных ходатайств были поданы гражданами Афганистана, что составило более 18 000 ходатайств в 2021 г. в сравнении с 5000 в 2020 г. Граждане Сирии, Пакистана, Турции, Ирака, Бангладеша и Туниса (в порядке убывания) также отзывали большое количество ходатайств.

Две трети всех отозванных ходатайств были неявными, что значит, что заявитель скрылся и отказался от процедуры. Неявные отзывы могут служить косвенным показателем начала вторичного перемещения в другие страны ЕС+. В такой интерпретации данные за 2021 г. указывают на потоки вторичных перемещений из стран по «балканскому маршруту» и на внешних границах ЕС.

4.5. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища во второй или более высоких инстанциях



В 2021 г. деятельность второй или более высоких инстанций была сосредоточена на реорганизации судов и внедрении изменений в апелляционную процедуру, например, относительно сроков подачи апелляции и автоматического приостанавливающего действия апелляций. Были введены новые решения, которые позволяют дистанционную подачу документов, проведение дистанционных судебных заседаний и использование электронной коммуникации между органами первой инстанции и судами.

Были приняты специальные меры для рассмотрения определенных профилей заявителей на этапе апелляции, например, граждан Афганистана, Демократической Республики Конго и Эфиопии. Наконец, конституционные и верховные суды в некоторых странах ЕС+ разъяснили ряд аспектов, касающихся права на эффективные средства правовой защиты.

4.6. Незавершенные дела



В конце 2021 г. свыше 767 000 ходатайств ожидали решения в странах ЕС+, что схоже с показателями предыдущего года с небольшим снижением на 1 %. В первые месяцы 2021 г. количество незавершенных дел постепенно сокращалось, но с августа 2021 г. оно начало быстро увеличиваться и всего за несколько месяцев достигло уровня конца 2020 г. Следовательно количество незавершенных дел оставалось выше, чем до кризиса в 2014 г., что увеличило нагрузку на национальные системы приема.

Около одной трети (34 %) всех незавершенных дел продолжали ожидать решения в Германии, что составило 264 000 рассматриваемых ходатайств. Другие страны ЕС+ с наибольшим количеством ожидающих рассмотрения ходатайств – это Франция (145 000), Испания (104 000), Италия (52 000) и Греция (38 000).

Наибольшее количество незавершенных дел в странах ЕС+ на конец 2021 г. касалось афганцев (103 000) и сирийцев (96 000), более того, их количество увеличилось, соответственно, на 10 % и 38 % по сравнению с 2020 г.





4.7. Прием лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты



Реорганизация и адаптация систем приема оставалась главной целью национальных стратегий для обеспечения быстрого и достаточного ответа на изменения в миграционных потоках. В 2021 г. национальные органы по приему беженцев часто обращались к местным органам власти, чтобы вместе решать некоторые вызовы, связанные с приемом лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты. Цифровизация процедур приема была нацелена на упрощение рабочих процессов.

Несмотря на эти усилия, по причине значительного роста количество заявителей в 2021 г., системы приема многих стран ЕС+ оставались под большим давлением. В некоторых случаях это привело к высокому уровню загруженности на местах приема, поэтому было необходимо срочно адаптировать услуги для реагирования на потребности заявителей.

В странах, где давление на системы приема накапливалось до пандемии COVID-19, новые прибытия привели к переполненности системы. В этих случаях органы по приему беженцев реагировали, путем открытия новых, как правило, временных мест приема, изучая в тоже время долгосрочные структурные решения, например, создание более постоянных мест размещения и помощь признанным бенефициарам международной защиты в более быстром выходе из мест приема.

Сохраняющийся контекст COVID-19 усугублял существующие и новые проблемы, так как меры по физическому дистанцированию, карантину и изоляции продолжали требовать большего пространства. Сотрудники мест приема сталкивались сообщениями об инфекциях и активно участвовали в развертывании вакцинации против COVID-19 для заявителей в ходе всего 2021 г. Когда ограничения, связанные с COVID-19, начали ослабляться, то стало расти количество вспомогательных мероприятий в местах приема в 2021 г.

Качество приема вызывало озабоченность во многих странах ЕС+, так как УВКБ ООН и организации гражданского общества продолжали сообщать о несоответствии размещения и поддержки стандартам. Кроме того, суды были призваны обсудить адекватность условий приема в некоторых странах ЕС+ в рамках Регламента «Дублин III».

4.8. Задержание в рамках процедуры предоставления убежища



В 2021 г. недостатки в практике и условиях задержаний, особенно уязвимых заявителей, были тщательно рассмотрены международными, европейскими и национальными мониторинговыми и судебными организациями, такими как Комитет ООН против пыток, Комитет Совета Европы по предотвращению пыток, национальные омбудсмены, ЕСПЧ и национальные суды наряду с УВКБ ООН и организации гражданского общества. Более того, сообщалось о системных недостатках, применении задержаний и произвольных ограничений во время массового наплыва граждан третьих стран.



Потенциал приема лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты

В результате значительного увеличения числа просителей убежища в 2021 г. национальные стратегии были направлены на реорганизацию и адаптацию систем приема. Страны ЕС+ внедрили различные меры для снижения давления на переполненные системы, такие как:



#AsylumReport2022

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>

euaa
EUROPEAN UNION
AGENCY FOR ASYLUM



Задержание может отразиться на процедуре предоставления убежища с точки зрения доступа к процедуре, предоставления информации, персонального собеседования и применяемых сроков. Несмотря на то, что несколько стран ЕС+ предприняли усилия для устранения существующих недостатков в этих сферах, также подчеркивалась необходимость устранить системные ограничения с целью полного соблюдения права заявителей на свободу и неприкосновенность.

4.9. Доступ к информации



Страны ЕС+ продолжали повышать качество предоставления информации просителям убежища с помощью цифровых инноваций и улучшений. В 2021 г. национальные органы власти работали над мобильными приложениями, онлайн-порталами, информационными хабами, обновляли веб-сайты и добавляли новые функции на существующих информационных платформах, чтобы заявители могли более быстро и легко получить доступ к информации. Информация на этих платформах также стала доступной на нескольких языках.

Было настроено целевое предоставление информации для конкретных групп, нуждающихся в защите, например, для лиц, эвакуированных из Афганистана, и перемещенных лиц из Украины. Помимо информации о процедуре предоставления убежища страны ЕС+ также информировали заявителей и бенефициаров международной защиты о повседневной жизни в принимающей стране, правах и обязанностях, а также доступных им услугах.

4.10. Правовая помощь и представительство



Меры изоляции в связи с пандемией COVID-19 продолжали оказывать влияние на предоставлении юридической помощи по вопросам убежища и других связанных процедур в 2021 г., также во время возвращения бывших заявителей, воссоединения семей и выдачи видов на жительство после процедуры признания. В случаях, когда личный контакт между юрисконсультами и клиентами был невозможен, консультации организовывались по электронной почте или по телефону. Тем не менее, оказание услуг дистанционно также было сопряжено с рисками для качества услуг и конфиденциальности. Это также сделало более сложным создание доверительных отношений и решение практических вопросов, таких как обмен документами между юрисконсультами.

Некоторые страны ЕС+ расширили предоставление юридической помощи или утвердили руководящие принципы для обеспечения эффективности юридической помощи в первой инстанции с упором на роль адвокатов во время персонального собеседования. Поправки в законодательство уточнили масштаб юридической помощи, прочие изменения были направлены на координацию государственных выплат законным представителям.

Помимо трудностей доступа к процедуре предоставления убежища некоторые заявители не имели вообще или достаточно правовой информации и помощи на границах Европы. Кроме того, организации гражданского общества выражали обеспокоенность по поводу правовой помощи для задержанных просителей убежища.





4.11. Услуги устного перевода



В 2021 г. страны ЕС+ продолжали повышать профессионализм устных переводов посредством внедрения процессов для обеспечения качества услуг. Основываясь на предыдущем опыте, страны ЕС+ инвестировали в цифровизацию услуг устного перевода.

В результате увеличения количества прибытий некоторые страны нанимали больше переводчиков, чтобы справиться с растущими потребностями, включая соглашения с организациями гражданского общества, международными организациями и частными компаниями с соответствующим опытом. Тем не менее, в некоторых странах ЕС+ не всегда было достаточно имеющихся возможностей для обеспечения эффективного устного перевода, особенно для некоторых категорий заявителей с особыми потребностями и для процедур во второй инстанции.

4.12. Информация о стране происхождения



Основные изменения в определении страны происхождения (COI) в 2021 г. касались улучшения методик и технологических потоков, найма большего количества исследователей COI и быстрого получения информации для решения кризисных ситуаций. Определение COI все также было сосредоточено на наиболее распространенных странах происхождения просителей убежища в Европе, а именно Афганистане, Иране, Ираке и Сирии.

Гражданское общество сообщало о следующих проблемах: отсутствие COI в случаях с заявителями с инвалидностью; безгражданство и права гражданства; ограниченный доступ и удобство использования баз данных COI; и отсутствие многоязычной информации, так как данные COI в основном доступны на английском языке.

4.13. Безгражданство в контексте предоставления убежища



В контексте предоставления убежища безгражданство может влиять на процесс рассмотрения ходатайства о предоставлении международной защиты и процессуальные гарантии. В 2021 г. вопросы безгражданства находились в фокусе законодательной и политической работы в нескольких странах ЕС+, которые предприняли шаги по решению вопроса безгражданства, в том числе через присоединение к соответствующим международным правовым инструментам, создания специальных процедур определения безгражданства и облегчения доступа к натурализации.

Тем не менее, некоторые проблемы сохраняются, в том числе низкая осведомленность и опыт в вопросах безгражданства в процедуре предоставления убежища. Это может привести к возникновению неопределенности у заявителей в отношении процесса, их прав и обязанностей, а также к неправильной идентификации и регистрации.





4.14. Объем защиты



Лицам, которые получили форму международной защиты в стране ЕС+, предоставляется ряд прав и льгот. В соответствии с положительным решением лицо может получить статус беженца и субсидиарную защиту (также называемые согласованные в ЕС статусы). Показатель признания означает количество положительных итогов в процентах от общего числа решений по ходатайствам о предоставлении международной защиты.

В 2021 г. общий показатель признания по решениям ходатайством о предоставлении убежища в первой инстанции составил 34 %. Это значит, что из 535 000 принятых решений 182 000 были положительными и предоставили заявителю либо статус беженца, либо дополнительную защиту. Большинство положительных решений в первой инстанции предоставили статус беженца (118 000 или 65 % всех положительных решений), а остальные 64 000 решений предоставили дополнительную защиту (35 % всех положительных решений). Кроме статусов, регулируемых ЕС, если считать разрешения на пребывание по гуманитарным причинам, то общий показатель признания решений в первой инстанции ЕС+ в 2021 г. составляет 40 %.

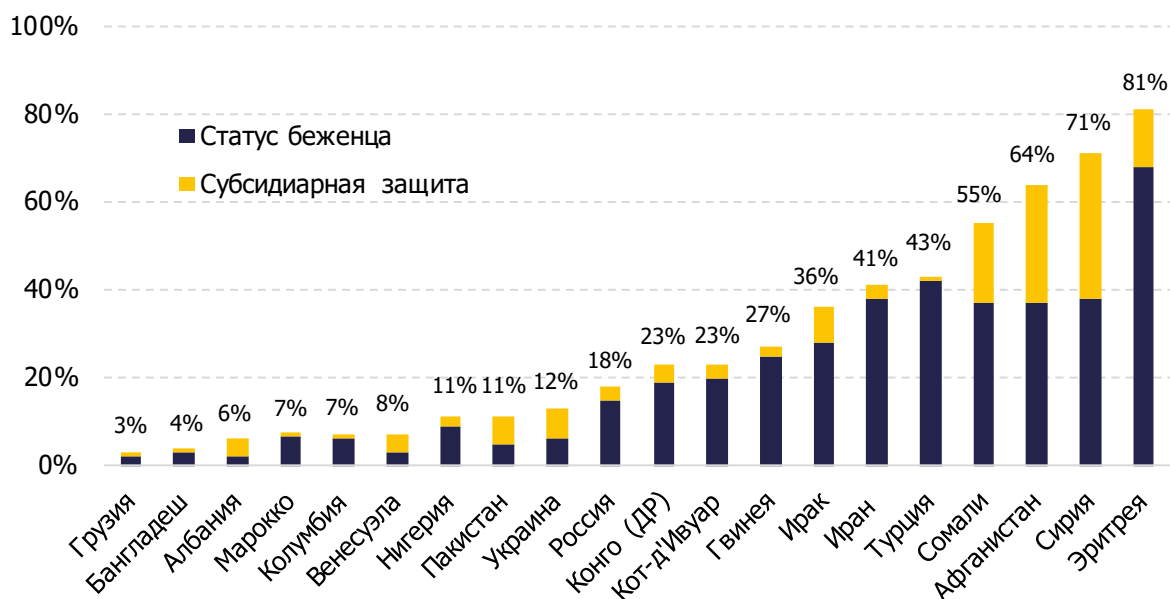
Объем и качество прав и услуг, доступных бенефициарам защиты, определяют перспективы их эффективной интеграции в принимающие общества. 2021 год был первым годом реализации Плана действий по интеграции и включению на 2021–2027 гг. Несколько государств-членов обновили свои стратегии по интеграции для приведения их в соответствии Плану действий ЕС, поэтому в 2021 г. усилия были направлены на внедрение этих новых стратегий. В результате многие законодательные изменения в области интеграции вступили в силу в 2021 или начале 2022 г.

Дискуссии о национальных формах защиты и мерах регуляризации вышли на первый план, что частично объясняется ограничениями поездок из-за COVID-19 и снижением возможности осуществлять возвращения. Страны также прибегали к более частому пересмотру статуса оснований для аннулирования и отзыва в предыдущие годы. На протяжении 2021 года дела часто передавались в суды для получения руководства о воссоединении семьи.

Продолжало увеличиваться количество исследований, проводимых различными заинтересованными сторонами – национальными органами власти, исследовательскими институтами, аналитическими центрами, академическими кругами и организациями гражданского общества – которые оценивали эффективность и влияние национальных стратегий по интеграции, а отчеты предоставляли важные наблюдения для дальнейшего улучшения подходов в сфере интеграции. Несмотря на то, что во многих аспектах повседневной жизни для бенефициаров международной защиты сохранялись практические барьеры, национальные органы власти – часто вместе с местными властями и организациями гражданского общества – предпринимали инициативы для преодоления этих вызовов, особенно в области образования детей.



Рисунок 2. Показатель признания в первой инстанции в странах ЕС+, по национальности и предоставленному статусу, 2021 г.



Примечание: Эти 20 национальностей получили наибольшее количество решений первой инстанции, вынесенных в 2021 году в странах ЕС+.

Источник: Евростат [migr_asydcfstq] от 22 апреля 2022 г.

4.15. Возвращение бывших ходатайствующих лиц



В связи со значительным влиянием ограничений в связи с COVID-19 в 2020 г. реализация возвращений лиц, которым было отказано в предоставлении убежища, возобновилась в 2021 г. Тем не менее, многие страны не достигли уровня операций, который был до пандемии. Для повышения эффективности в сфере возвращений многие страны внесли правовые и процессуальные изменения для создания связи между процедурами предоставления убежища и возвращения. Это включает в себя, например, консультирование по вопросам возвращения при решении об отказе в предоставлении убежища и включение постановления о возвращении при решении об отказе в предоставлении убежища.

Страны ЕС+ продолжали прикладывать усилия для увеличения количества добровольных возвращений посредством партнерских программ, программы реинтеграции и персонализированного консультирования граждан третьих стран. Страны также использовали инструменты, поддерживаемые Frontex, такие как Frontex Application for Return (FAR), для повышения качества реализации возвращений.

В 2021 г. СЕС, ЕСПЧ и национальные суды изучили ряд дел, связанных с возвращением, для обеспечения соблюдения процессуальных гарантий и стандартов прав человека, включая дела, связанные с надлежащей оценкой индивидуальных рисков в случае возвращения человека; для должного учета наилучших интересов детей перед принятием решения о возвращении, даже если лицо, в отношении которого принимается решение, не несовершеннолетний, а родитель; для выплаты компенсаций за ущерб, понесенный лицами, которым было отказано в предоставлении убежища и



которые подверглись бесчеловечному и унижающему достоинство отношению после депортации; и для прекращения задержания при отсутствии реальной перспективы возвращения.

4.16. Переселение и гуманитарный допуск



Продолжающиеся в течении 2021 г. меры, связанные с COVID-19, ускорили использование цифровых инструментов национальными администрациями с целью продолжения своей деятельности по переселению, включая удаленные отборочные собеседования, подготовку к отъезду и программы культурной ориентации. Так как масштаб деятельности по переселению значительно сократился в 2020 г., большинство стран не смогли выполнить свои обязательства за год, из-за чего они были перенесены на 2021 г.

Развитие событий в Афганистане привело к быстрой эвакуации, которая в некоторых случаях осуществлялась посредством программ переселения. Многочисленные национальные инициативы были также предприняты для вывоза граждан Афганистана по схемам гуманитарного допуска.

Для того, чтобы предоставить альтернативные безопасные и законные пути получения защиты, некоторые страны ЕС+ продолжили развивать существующие общественные программы спонсорства и предлагать дополнительные пути получения образования.

5. Дети и люди с особыми потребностями в процедуре получения убежища



Политика и практики для заявителей с особыми потребностями были продиктованы существующими национальными законодательными рамками и конкретными профилями заявителей с особыми потребностями, прибывающими в страну.

Некоторые страны ЕС+ сосредоточились на улучшении качества идентификации и поддержки заявителей с особыми потребностями путем разработки национальных стратегий, координации механизмов, улучшения процессов оценки уязвимостей и дальнейшего предоставления широкого спектра специализированного обучения. Другие страны запустили новые инициативы или продолжили существующие с особым вниманием к конкретным группам заявителей. Например, руководства по оценке случаев были обновлены и организованы так, чтобы иски, связанные с домашним насилием, калечащими операциями на гениталиях, сексуальной ориентации и гендерной идентичности, а также торговли людьми были адекватно приняты во внимание должностными лицами по вопросам убежища. Кроме того, специализированное обучение персонала продолжало давать должностным лицам знания, позволяющие быстрым и надлежащим образом идентифицировать и удовлетворять конкретные потребности.

Некоторые системы приема снова столкнулись с вызовом адекватной поддержки заявителей с особыми потребностями в случаях, когда существовали ограничения в специализированных местах приема. Поиск места для заявителей в уязвимом





положении был приоритетом во многих странах ЕС+, но доступные места не всегда наилучшим образом удовлетворяли потребности в специализированном приеме.

Была принята новая Стратегия ЕС по правам людей с инвалидностью на 2021–2030 гг., а Европейская комиссия призвала государства-члены тесно сотрудничать с ЕУАА в сфере предоставления убежища. В частности, она призвала содействовать профессиональной подготовке должностных лиц по вопросам защиты и переводчиков, находящихся в контакте с заявителями с особыми потребностями, в том числе с людьми с инвалидностью. Более того, в 2021 г. была принята новая всеобъемлющая Стратегия ЕС по правам ребенка с акцентом на доступ детей-беженцев к образованию и надлежащему медицинскому обслуживанию, а также их потребности в соответствующей возрасту информации и руководстве во время процедуры получения убежища.

Несовершеннолетние лица без сопровождения



В 2021 году около 23 600 ходатайств о предоставлении международной защиты в странах ЕС+ было подано несовершеннолетними лицами без сопровождения,¹ что является наивысшим показателем с 2017 г. Доля несовершеннолетних лиц без сопровождения среди всех лиц, ходатайствующих о международной защите, оставалась относительно стабильной – около 4%, поэтому увеличение их абсолютного числа отражает большее количество поданных ходатайств о предоставлении убежища в целом, а не непропорционального притока несовершеннолетних лиц без сопровождения.

Абсолютное количество ходатайств от несовершеннолетних лиц без сопровождения из Афганистана (12 600) и Сирии (3900) было самым высоким с 2016 г. и намного выше, чем в каждом из предыдущих 4 годов. В относительном выражении более половины всех ходатайств от детей без сопровождения были поданы афганцами (53 %), за ними следовали сирийцы (16 %), бангладешцы (6 %) и сомалийцы (5 %), все показали возрастающий тренд по сравнению с последними годами.

Около двух третей всех несовершеннолетних заявителей без сопровождения были в возрасте от 16 до 17 лет, девочки составляли всего 6 % всех несовершеннолетних лиц без сопровождения в странах ЕС+.

Большой приток несовершеннолетних лиц без сопровождения подчеркнул ранее существовавшие несоответствия в национальных системах предоставления убежища, в том числе определение опекунов, оценку возраста лиц, заявляющих о себе как о несовершеннолетних, и наличие четкой правовой базы для эффективного учета наилучших интересов ребенка в контексте предоставления убежища. Быстрое включение детей в систему образования оставалось проблематичным в некоторых странах. Это может оказать негативное влияние на их будущие перспективы как признанных бенефициаров международной защиты и на возможности получить другие виды разрешений, связанных с учебой или работой, если их ходатайства о предоставлении убежища будут отклонены.

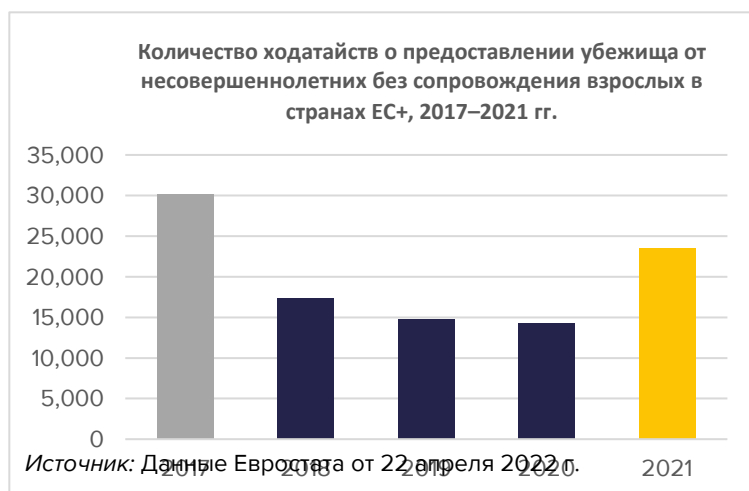
¹ Данные по Франции, Литве и Португалии отсутствовали.



Несовершеннолетние лица без сопровождения, обращающиеся за защитой



23 600 ходатайств было подано в 2021 г. – это самое большое количество несовершеннолетних лиц без сопровождения, ищущих убежища в странах ЕС+ с 2017 г.



2/3 всех несовершеннолетних заявителей без сопровождения были в возрасте от **16** до **17** лет

#AsylumReport2022

Наблюдается резкий рост количества ходатайств от детей из Афганистана и Сирии. Молодые афганцы составляют 53 % всех несовершеннолетних лиц без сопровождения, а сирийцы – 16 %.

<https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022>



Заключительные положения

В 2021 г. существующие горячие точки и новые тенденции продолжали оказывать давление на системы предоставления убежища в странах ЕС+. Внешняя мобильность из существующих зон перемещения и новые обстоятельства, указанные в отчете, например, инструментализация миграции, были учтены при увеличении нагрузки на национальные администрации. Страны ЕС+ были вынуждены справляться с массовыми прибытиями и постоянно увеличивающимся количеством ходатайств о международной защите, которое вернулось к уровню до пандемии. Перед лицом таких изменений страны ЕС+ продолжали адаптировать свои системы приема и предоставления убежища, используя комбинацию временных и долгосрочных решений.

Во второй год пандемии COVID-19 функционирование систем приема и предоставления убежища продолжало справляться с вызовами. При этом в 2021 г. страны ЕС+ были лучше подготовлены и внедряли решения для преодоления барьеров, возникших в результате пандемии, чтобы обеспечить непрерывность деятельности. Это стало возможным, например, благодаря дальнейшей цифровизации процедур предоставления убежища – тенденции, которая медленно набирала скорость в последние годы и получила резкий импульс во время пандемии и сохранила его в 2021 г.

После вторжения России в Украину в начале 2022 г. в течение очень короткого промежутка времени страны ЕС+ были призваны найти быстрые и всеобъемлющие решения по защите около 5 миллионов лиц, спасающихся от войны; это беспрецедентная по своему масштабу задача в последние годы. Уже существующий правовой инструмент – Директива о временной защите – предоставила основу для системного решения, и приведение ее в действие открыло путь для удовлетворения потребностей лиц, покидающих Украину, единым и предсказуемым образом.

В целом события 2021 г. и начала 2022 г. подчеркнули огромную важность наличия функциональной, многонациональной европейской архитектуры защиты – системы, которая предоставляет эффективную защиту нуждающимся в помощи, при этом вежливо и достойным образом относясь к лицам, не нуждающимся в помощи. Такие изменения также указали на основную предпосылку, лежащую в основе предоставления убежища: потребность в защите вызывается и усиливается кризисами. Следовательно, кризисные ситуации и связанные с ними нагрузки должны рассматриваться не как исключение, а как реальность, решение для которой дает функциональная система предоставления убежища.

Вооруженный конфликт, систематическое нарушение прав человека, политическая нестабильность и продолжающееся разрушение экосистем вызвали и будут продолжать вызывать крупные перемещения людей по всему миру. Для поиска творческих решений по преодолению возникающего давления необходимы гибкие системы и надежная политика, основанная на достоверных фактах. Кроме того, всеобъемлющие законодательные и политические рамки необходимы для создания основы для удовлетворения потребностей прибывающих в Европу перемещенных лиц, одновременно основные права человека и принцип *невыворения*.





В течение последних двух десятилетий с созданием и развитием CEAS Европа достигла впечатляющего прогресса в направлении развития общих рамок для управления предоставления убежищем. Быстрая реакция Европы на кризис в Украине и предоставление решений по защите стали возможными благодаря тому, что правовой инструмент – Директива о временной защите – был готов к использованию, несмотря на то, что ранее не приводился в действие.

Несомненно, существует необходимость в улучшении ряда аспектов в сфере предоставления убежища, включая эффективный доступ на территорию и к процедуре получения убежища, равноправное разделение ответственности между странам Европы, условия приема и эффективная реализация возвращений лиц, не нуждающихся в защите.

По мере продолжения дискуссий о правовых инструментах Пакта Европейской комиссии о миграции и предоставлении убежища, а также увеличения судебной практики СЕС и национальных судебных органов для обеспечения правильной интерпретации и применения европейского закона о предоставлении убежища, CEAS будет и далее выверяться и модернизироваться, чтобы отвечать на меняющиеся тенденции миграции и связанные потребности в защите.

Ознакомьтесь с дополнительными ресурсами, связанными с Отчетом о ситуации с предоставлением убежища за 2022 год

<https://euaa.europa.eu/asylum-knowledge/asylum-report>



Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2022 год: Резюме

Являясь лучшим источником информации о международной защите в Европе, *Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2022 год* содержит комплексный обзор основных достижений в сфере предоставления убежища в 2021 г. Настоящие резюме представляет собой сокращенный вариант основного отчета.

Агентство Европейского союза по вопросам убежища (EUAA) собирает информацию о всех аспектах Общеввропейской системы предоставления убежища. В этом контексте в отчете описаны изменения в политике, практике и законодательстве. Отчет описывает тенденции в области предоставления убежища, ключевые показатели на отчетный 2021 год, дает обзор Дублинской системы, которая определяет ответственное государство-член, и содержит специальный раздел о заявителях с особыми потребностями, включая несовершеннолетних лиц без сопровождения. С целью интерпретации европейского и национального законодательства в контексте законодательства ЕС о предоставлении убежища приводятся примеры прецедентного права.

Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2022 год использует информацию из широкого круга источников, включая точку зрения национальных органов власти, институтов ЕС, международных организаций, организаций гражданского общества и академических кругов с целью представить полную картину и различные точки зрения. Отчет, охватывающий период с 1 января по 31 декабря 2021 года, служит справочным руководством о последних событиях в области международной защиты в Европе.