



# Доклад на EASO за убежището за 2020 г.

Годишен доклад относно  
положението в областта на  
убежището в  
Европейския съюз

**Резюме**



# Доклад на EASO за убежището за 2020 г.

Годишен доклад относно положението в областта на убежището в  
Европейския съюз

РЕЗЮМЕ

Снимка на корицата: UN Photo/Eskinder Debebe  
Графики и илюстрации: iStock by Getty Images, Microsoft 365

© Европейска служба за подкрепа в областта на убежището, 2020 г.  
Възпроизвеждането е разрешено, при условие че се посочи източникът.

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

ISBN 978-92-9485-518-3

DOI 10.2847/06794

Каталожен номер: BZ-04-20-293-BG-N



## Предговор

Във връзка с отчетеното през 2019 г. (за първи път от 2015 г. насам) ново нарастване на броя на молбите за международна закрила в Европа въпросите, свързани с убежището, запазват своя приоритетен характер в политическата програма на ЕС. На фона на променящите се тенденции ние продължаваме да полагаме колективни усилия за осигуряване на оптимални решения за хората, нуждаещи се от закрила, и същевременно за съхраняване на ефективността на националните системи за убежище.

Издаденият през 2020 г. *Доклад на EASO за убежището* предоставя сбит и обстоен преглед на основните процеси в областта на международната закрила и функционирането на общата европейска система за убежище (ОЕСУ). В процеса на изготвяне на своя водещ годишен доклад EASO събира и анализира информация от широк кръг надеждни източници, за да предостави задълбочена картина на измененията и подобренията в областта на политиката през годината, привличайки същевременно вниманието към все още непреодолените предизвикателства.



През 2020 г. отбелязваме десетата годишнина на EASO, което ни напомня за нарастващото значение на Агенцията за предоставянето на оперативна и техническа помощ в областта на убежището на държавите от ЕС+. Предоставяната от EASO информация има особено важно значение, тъй като позволява на органите, които определят политиката, да вземат обосновани решения, помага на държавите да се справят с проблемите на фона на постоянно променящите се модели на миграцията и позволява на националните администрации да обработват непрекъснатия поток от молби за международна закрила.

Очакваме дълго отлаганото приемане на нов регламент за Агенция на Европейския съюз в областта на убежището, по силата на който EASO ще бъде преобразувана в пълноценна агенция на ЕС с разширени правомощия и мандат. В качеството си на център за експертни знания в областта на убежището EASO ще продължи да предоставя ориентирана към обслужване, безпристрастна и прозрачна подкрепа за ефективно реализиране на ОЕСУ.

Издавам своята благодарност към всички наши партньори за текущото сътрудничество за реализиране на общи, прозрачни и устойчиви системи за убежище в цяла Европа. Ефикасните системи могат да реагират бързо на промените в моделите на миграционните потоци и да обезпечат ясни, справедливи и зачитащи достойнството процедури на всички кандидати за международна закрила. През 2020 г. вече се наблюдават процеси на глобално и национално равнище, които могат да доведат до нарастване на броя на хората, търсещи убежище. Сега трябва повече от всякога да продължим да работим за изграждане на наистина обща европейска система за убежище посредством сближаване на подходите за удовлетворяване на нуждите от международна закрила и демонстриране на солидарност с държавите членки, които са поставени под най-голям натиск.

**Nina Gregori**

Изпълнителен директор  
Европейска служба за подкрепа в областта на убежището



## Въведение

[Докладът на EASO за убежището за 2020 г.](#) съдържа обстоен преглед на процесите в областта на международната закрила на европейско и национално равнище. В доклада, който е изготвен въз основа на широк кръг източници, е даден кратък преглед на глобалния контекст в областта на убежището, описани са процесите в Европейския съюз (ЕС) и са разгледани основните тенденции в областите на законодателството, политиките, практиките и съдебната практика във всички държави — членки на ЕС, Исландия, Лихтенщайн, Норвегия и Швейцария (държавите от ЕС+). В доклада са разгледани основните области на общата европейска система за убежище (ОЕСУ) и е отделено внимание на цялостния контекст в областта на миграцията и основните права.



## 1. Общ преглед на областта на убежището през 2019 г.



Около една трета от общата численост на бежанците в света през годината бяха граждани на Сирия, 6,6 млн. от които бяха напуснали своята държава.

Принудителното разселване в резултат на конфликти, преследване, нарушения на правата на човека, природни бедствия и влошаване на състоянието на екосистемите е реалност за милиони хора по целия свят, които напускат домовете си в търсене на сигурност. През последните няколко години мащабни разселвания на население бяха причинени от конфликти, крайни форми на насилие и остра политическа нестабилност в няколко региона в света.

Измежду хората, които са засегнати от разселване, „бежанци“ по определение са лицата, които са били принудени да напуснат своята държава поради основателни опасения от преследване на основание на тяхната раса, религия, националност, принадлежност към определена социална група или политическо мнение. „Вътрешно разселените лица“ не са пресекли границите на своята държава, но въпреки това може да са в уязвимо положение.

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

През юни 2019 г. Върховният комисар на ООН за бежанците (ВКБООН) отчете, че общата численост на застрашеното население е 79,4 млн. души, включително 20,2 млн. бежанци, 3,7 млн. търсещи убежище, 531 000 върнати бежанци, 43,9 млн. вътрешно разселени лица (ВРЛ), 2,3 млн. върнати ВРЛ и 3,9 млн. лица без гражданство, попадащи в мандата на ВКБООН.

Бежанците от Сирия, които наброяват 6,6 млн. души, са около една трета от общата численост на бежанците в света, следвани от бежанците от Афганистан и Южен Судан, които са съответно 2,7 и 2.2 млн. Що се отнася до лицата, търсещи закрила, през 2019 г. най-многобройни бяха търсещите убежище граждани на Венецуела.

Държавите, които са съседни на епицентъра на дадена криза, често са първите, на които се налага да предоставят подслон на разселените лица. През 2019 г. в абсолютно изражение Турция предоставяше подслон на най-голям брой бежанци, следвана от Пакистан, Уганда, Германия и Судан. В относително изражение Ливан, Йордания и Турция предоставяха прием на най-голям дял от бежанците спрямо числеността на собственото им население.

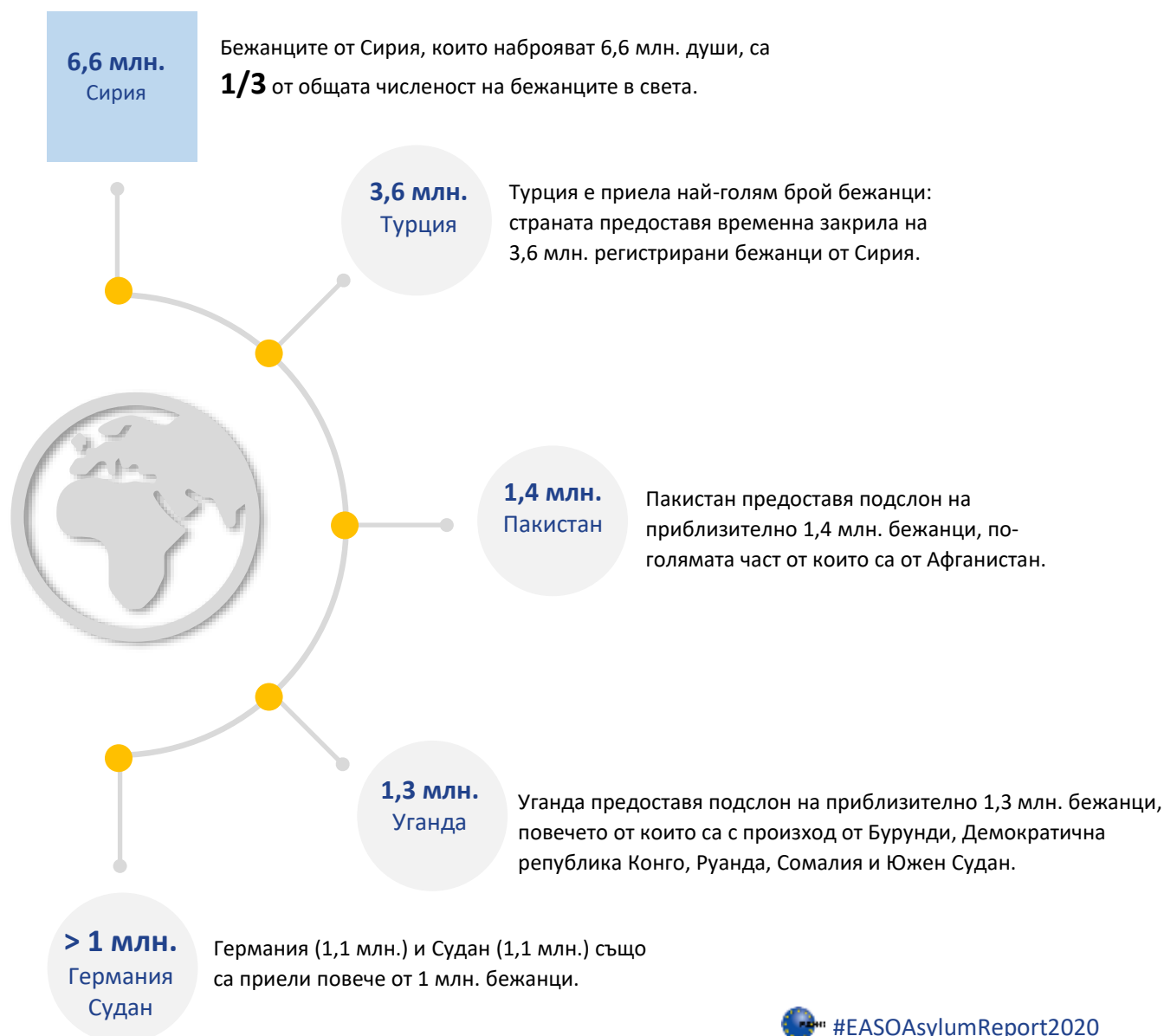
Тъй като броят на разселените лица продължава да нараства в глобален мащаб, правителства, международни организации и организации на гражданското общество разработват стратегии за ефективни действия в отговор на комплексните предизвикателства, свързани с принудителното разселване. Първият [Глобален форум за бежанците](#) се проведе през декември 2019 г. с цел наблюдение на процесите и преглед на напредъка по изпълнението на плана за действие, приет в рамките на Глобалния пакт за бежанците през 2018 г. Наред с други въпроси пактът засяга проблеми, свързани със споделянето на отговорност, приемането на бежанци и устойчивото предоставяне на подкрепа на приемащите общности.

В цял свят продължава обявяването на нови инициативи, които дават възможност различни области от принудителната миграция да бъдат поставени в центъра на вниманието и да бъдат предмет на обсъждане сред по-широка аудитория. Две теми, които привлякоха особено внимание през 2019 г., са липсата на гражданство и мобилността, породена от причини, свързани с климата и околната среда.

Липсата на гражданство, която е често пренебрегван аспект на принудителната миграция, беше по-широко обсъждана през 2019 г., тъй като мащабът на проблема стана по-очевиден. През октомври 2019 г. беше организиран международен сегмент на високо равнище, посветен на липсата на гражданство, с който беше отбелязан междинният етап на кампанията #IBelong, инициатива, предприета от ВКБООН през 2014 г. с цел слагане край на липсата на гражданство до 2024 г. В рамките на това събитие беше направена оценка на постиженията до момента по изпълнението на 10-те цели на [Глобалния план за действие за слагане край на липсата на гражданство](#).

Макар че въздействието на климатичните бедствия върху разселването на населението не е ново явление, понастоящем то заема по-централно място в дебатите относно хуманитарните аспекти, политиките и законодателството, свързани с разселването. Подобряващото се разбиране за въздействието на факторите на околната среда върху мобилността на хората стана повод за дискусии относно политиката, провеждани както на регионално, така и на глобално равнище с цел предприемане на съответни мерки.

### Дял на бежанците и приемащите държави в света, 2019 г.





## 2. Развой на събитията на ниво Европейския съюз



През 2019 г. не беше отбелязан съществен напредък по отношение на приемането на законодателния пакет за реформа на ОЕСУ. Във връзка с изборите за Европейски парламент преговорите за законодателния пакет за реформата бяха отложени за мандата на следващия парламент. Същевременно беше постигнат напредък в някои законодателни области, които са пряко свързани с убежището. През май 2019 г. Съветът на ЕС прие два регламента за създаване на рамка за оперативна съвместимост между информационните системи на ЕС в областта на правосъдието и вътрешните работи. Наред с това през юни 2019 г. Съветът прие своята частична обща позиция относно преработената Директива за връщането, предложена от Европейската комисия през септември 2018 г.

Темата за убежището запази своето важно място в политическата програма на ЕС през 2019 г. Докато се изчаква приключването на законодателните преговори, беше направено много в областите на прилагането на политиката и практическото сътрудничество между държавите от ЕС+. Стратегическата програма на ЕС за периода 2019—2024 г., приета от Европейския съвет през юни 2019 г., определя основните приоритети за следващия институционален цикъл и включва миграцията и убежището сред приоритетните области с акцент върху управлението на границите, основаващ се на ценностите на ЕС, сътрудничеството с държавите на произход и транзитните държави, както и необходим консенсус относно реформата на дъблинската система, с оглед да се постигне баланс между компетентността и солидарността.

През януари 2020 г. Европейската комисия публикува своята нова работна програма, един от приоритетите в която е сключването на нов пакт, отчитащ взаимната свързаност на вътрешните и външните аспекти на миграцията и стремящ се към изграждане на по-устойчиви, хуманни и ефективни системи за миграция и убежище.

През октомври 2019 г. Европейската комисия публикува [Доклад за напредъка по изпълнението на Европейската програма за миграцията](#), в който са обобщени основните постижения от 2015 г. насам и е разгледан подробно напредъкът през 2019 г. Темповете на осъществяване на законодателната реформа са умерени, но в същото време беше постигнат по-бърз напредък по отношение на прилагането на политиката и консолидирането на набор от инструменти на ЕС за ефективно управление на миграцията и убежището, който включва своевременна оперативна и финансова подкрепа за държавите членки, които са поставени под увеличен натиск.

Въпреки отчетеното през 2019 г. общо намаляване на броя на пристиганията по външните граници на ЕС, по отношение на отделните маршрути за миграция към Европа се наблюдават различни тенденции. Броят на мигрантите, пристигнали по маршрутите през Западното и Централното Средиземноморие, беше по-малък в сравнение с 2018 г., докато по маршрутите през Източното Средиземноморие и Западните Балкани беше отчетено нарастване на броя на пристиганията.

Ключово измерение на подхода на ЕС за справяне с миграцията по маршрута през Източното Средиземноморие е партньорството с Турция, основано на [изявлението на ЕС и Турция](#).

Европейският  
Съвет прие  
стратегическата  
програма на ЕС за  
периода 2019—  
2024 г., в която  
убежището  
фигурира като  
една от  
приоритетни  
области





В резултат на това изявление и на неговото прилагане в продължение на четири години броят на незаконните пристигания от Турция в ЕС остава с 94 % по-малък, отколкото през периода преди сключването на споразумението, като общо са презаселени около 27 000 сирийски бежанци от Турция в държави от ЕС+. За периода 2016—2025 г. чрез Механизма за бежанците са предвидени средства в общ размер на 6 млрд. евро за подпомагане на бежанците и приемащите общности в Турция, като приоритетите са хуманитарна помощ, образование, здравеопазване, общинска инфраструктура и социално-икономическа подкрепа. Една от областите, в които е необходим допълнителен напредък, е осъществяването на връщанията от гръцките острови в Турция.

През 2019 г. продължи свалянето на сушата на мигранти, спасени в Средиземно море, което подчертава необходимостта от по-систематичен и координиран подход на равнище ЕС към слизането на сушата на пристигащи мигранти, обхващаш първоначалното приемане, регистрацията и преместването. В рамките на проведена през септември 2019 г. среща на министрите по въпросите на миграцията с участието на държавите членки, председателството на Съвета на ЕС и Европейската комисия Франция, Германия, Италия и Малта подписаха съвместна декларация за намерение за структурирана извънредна процедура за управление на свалянето на сушата на мигранти и действията за тяхното преместване. Европейската комисия инициира въз основа на декларацията процес на разработване на стандартни оперативни процедури, в резултат на който беше постигнато общо разбиране между държавите членки и който понастоящем се прилага оперативно.

Презаселването запази своето приоритетно значение в политическата програма в областта на убежището през 2019 г. То е неразделна част от колективните усилия в ЕС за предоставяне на закрила на нуждаещите се посредством прехвърляне на бежанци от държавата на убежище в друга държава, която се е съгласила да ги приеме и да им предостави право на постоянно заселване. Европейската схема за презаселване беше стартирана през юли 2015 г. и до декември 2019 г. в рамките на две успешни програми за презаселване беше предоставена помощ на повече от 65 000 души.

През цялата 2019 г. ЕС продължи да работи съвместно с външни партньори за управлението на миграционния натиск в рамките на цялостен подход, основан на многостранно сътрудничество. Целите на дейностите, реализирани в рамките на външното измерение на миграционната политика на ЕС, включваха предотвратяване на незаконната миграция, разширяване на сътрудничеството с трети държави по въпросите на връщането и обратното приемане, предприемане на мерки за отстраняване на причините за миграцията посредством подобряване на възможностите в държавите на произход и увеличаване на инвестициите в партньорските държави и осигуряване на законни начини за пристигане в Европа на лица, нуждаещи се от международна закрила.

През 2019 г. в изпълнение на своята функция за осигуряване на хармонизирано тълкуване и прилагане на законодателството на ЕС Съдът на Европейския съюз постанови 12 решения, свързани с преюдициални заключения за тълкуване на ОЕСУ. Например Съдът се произнесе относно:

-  приложимостта на преработената Директива за процедурите по предоставяне на убежище по отношение на съществуващите форми на международна закрила в държавите членки и ролята на съдебните институции за отмяна на решения на първа инстанция;
-  отнемането на предоставена международна закрила и валидността на определени разпоредби на преработената Директива относно признаването;
-  отнемането на материалните условия за приемане като форма на санкция въз основа на член 20, параграф 4 от преработената Директива за условията на приемане; и
-  оценката на лицата на издръжка, които се считат за членове на разширеното семейство (извън най-близките членове на семейството) и процесуалните аспекти на процедурата за събиране на членовете на семейството.

Освен това Съдът разтълкува ключови понятия и технически аспекти на дъблинската система в светлината на [Хартата на основните права на Европейския съюз](#) и поясни някои преходни въпроси, възникнали в резултат на оттеглянето на Обединеното кралство от ЕС (Брексит).



Източник: EASO

През 2019 г. предоставяната от EASO оперативна подкрепа достигна безпрецедентни нива, като Агенцията координира разполагането на повече от 900 лица (включително служители на EASO, експерти на държавите от ЕС+, лица, наети чрез агенции за временна заетост, устни преводачи, културни посредници и служители по сигурността) в четири държави членки (Кипър, Гърция, Италия и Малта). Почти 40 % от годишния бюджет на Агенцията през 2019 г. беше изразходен за дейности за оперативна подкрепа.

В областта на подкрепата за трети държави през 2019 г. EASO изпълни дейности за изграждане на капацитет в държавите от Западните Балкани, Турция и държави от региона на Близкия изток и Северна Африка (MENA).

### 3. Данни за общата европейска система за убежище



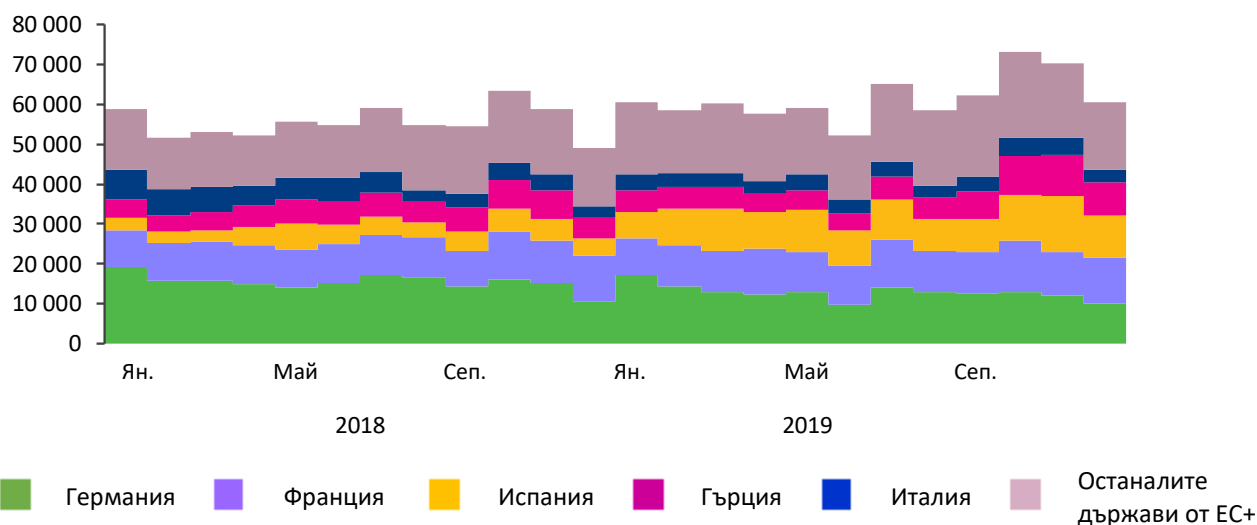
Нарастване на броя на молбите, подадени в държавите от ЕС+ през 2019 г., спрямо 2018 г.

През 2019 г. в държавите от ЕС+ бяха подадени почти 740 000 молби за международна закрила, което представлява увеличение с 11 % в сравнение с 2018 г. Такова нарастване на броя на кандидатите се наблюдава за първи път от миграционната криза през 2015 г. насам и се дължи отчасти на рязък ръст на броя на молбите, подадени от граждани на Венецуела и други латиноамерикански държави. Всъщност някои от държавите с най-голям брой постъпили молби, като Франция, Гърция и Испания, получиха повече молби през 2019 г., отколкото по време на миграционната криза.

Броят на подадените молби продължава да е концентриран в малък брой държави членки. През 2019 г. Франция, Германия и Испания получиха повече от половината от всички молби, подадени в държавите от ЕС+, като на следващо място, макар и с по-малък брой молби, се нарежда Гърция. От друга страна, Италия получи значително по-малък брой молби за втора поредна година, което се свързва със същественото намаляване на незаконната миграция по маршрута през Централното Средиземноморие. В относително изражение, съгласно изчисленията на EASO Кипър, Гърция и Малта получиха най-голям брой молби за международна закрила съотнесено към тяхното население.

През 2019 г. на три държави на произход се пада една четвърт от всички молби за международна закрила, подадени в държавите от ЕС+. В абсолютно изражение кандидатите от Сирия подадоха около 80 000 молби, следвани от гражданите на Афганистан (около 61 000 молби) и на Венецуела (около 46 000 молби). Често езикът, културните връзки или географската близост играят определена роля при избора на държавата, където се подава молбата. Това важи обикновено за гражданите на латиноамерикански държави (Венецуела и Колумбия, но също така и Гватемала, Хондурас и Никарагуа), които подадоха своите молби предимно в Испания. Възможността за безвизово пътуване също има значение за избора на държава, където се подава молбата. Значима нова тенденция, която се наблюдава през 2019 г., е нарастването на броя на молбите, подадени от граждани на държави, за които не се изисква виза за влизане в Шенгенското пространство; повече от една четвърт от всички постъпили молби (около 188 500) бяха подадени от граждани на такива държави.

Фигура 1: Брой на молбите, подадени в петте държави с най-голям брой молби в Европа през 2018—2019 г.



Източник: Евростат.

През 2019 г. държавите от ЕС+ приеха приблизително 585 000 решения по молби на първа инстанция. Този брой свидетелства за продължаване на наблюдаваната от 2016 г. насам низходяща тенденция по отношение на броя на приетите решения по молби за международна закрила. Пет държави приеха три четвърти от всички постановени решения по молби за международна закрила: Франция, Германия, Гърция, Италия и Испания. По-голямата част от решенията на първа инстанция бяха приети в отговор на молби на граждани на Афганистан, Сирия и Венецуела, което съответства на една четвърт от всички решения, постановени в държавите от ЕС+ през 2019 г. Кандидатите от Венецуела, Колумбия, Ел Салвадор, Палестина, Тунис, Мароко и Йемен получиха значително повече решения през 2019 г. в сравнение с предходната година.

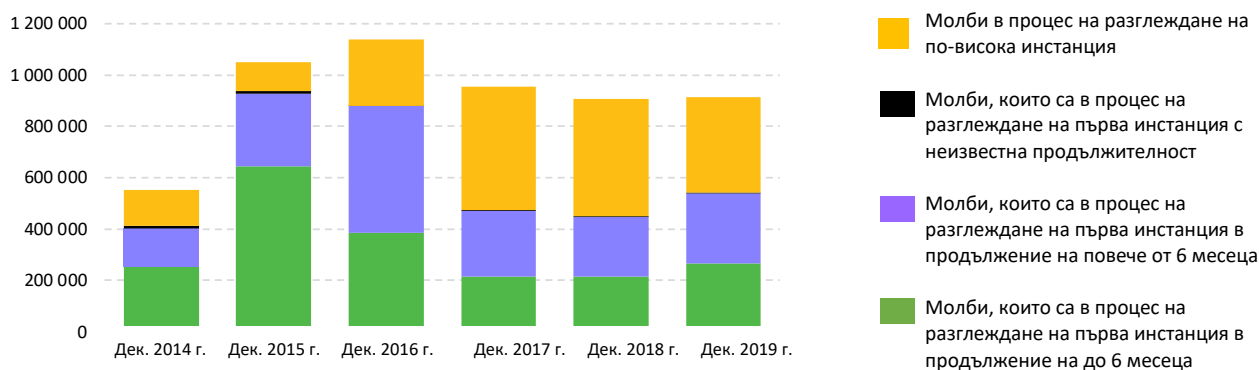
Две пети от всички решения на първа инстанция бяха положителни, което означава, че с тях се предоставя статут на бежанец (повече от половината от всички положителни решения), субсидиарна или хуманитарна закрила (като делът на решенията за предоставяне на тези два вида закрила е почти равен).

Съществено развитие през 2019 г. е броят на положителните решения, приети в отговор на молби на кандидати от Венецуела. Равнището на признаване за кандидатите от Венецуела през 2019 г. възлезе на 96 % в сравнение с едва 29 % през 2018 г. Други националности с високо равнище на признаване включваха гражданите на: Сирия (86 %), Еритрея (85 %) и Йемен (82 %). От друга страна, най-малък беше делът на положителните решения, приети в отговор на молби, подадени от граждани на Северна Македония и Молдова: по 1 % за всяка от тези държави.

Броят на оттеглените молби през 2019 г. нарасна с 20 % до приблизително 69 500. Броят на оттеглените молби за международна закрила и особено на молбите, които са оттеглени мълчаливо, може да служи като непряк показател за броя на случаите на укриване или започване на вторично движение на кандидатите към други държави от ЕС+. Предварителните данни от Системата на EASO за ранно предупреждение и готовност (СРПГ) показват, че почти три четвърти от всички оттеглени молби на първа инстанция през 2019 г. са били оттеглени мълчаливо. Това тълкуване се подкрепя от обстоятелството, че повечето оттегляния са регистрирани в държави членки на първа линия като Гърция и Италия, на които се падат повече от две пети от всички случаи на оттегляне.

В края на 2019 г. почти 912 000 молби за международна закрила все още изчакваха решение в държавите от ЕС+, което е с почти 1 % повече от стойността на същия показател за 2018 г. Като цяло броят на изчакващите решение молби все още е значително по-голям от нивата преди кризата, което свидетелства за увеличаване на натиска, в условията на който функционират понастоящем системите за убежище в ЕС. Германия продължава да има най-голям брой случаи в процес на разглеждане, но за разлика от много други държави от ЕС+ тя отчете намаляване на общия брой между края на 2018 г. и 2019 г. Броят на случаите в процес на разглеждане беше значителен и нарастваше в Белгия, Гърция, Франция, Испания и Обединеното кралство. Съгласно изчисления, направени въз основа на данни на Евростат и EASO, повече от половината от случаите, в които се изчаква решение (или повече от 540 000 случая), са в процес на разглеждане на първа инстанция. Във всички държави, където е регистрирано значително нарастване на броя на случаите в процес на разглеждане, тази тенденция се дължи в голяма степен на по-големия брой на подадените молби, което означава, че по-голямата част от висящите случаи са в процес на разглеждане на първа инстанция.

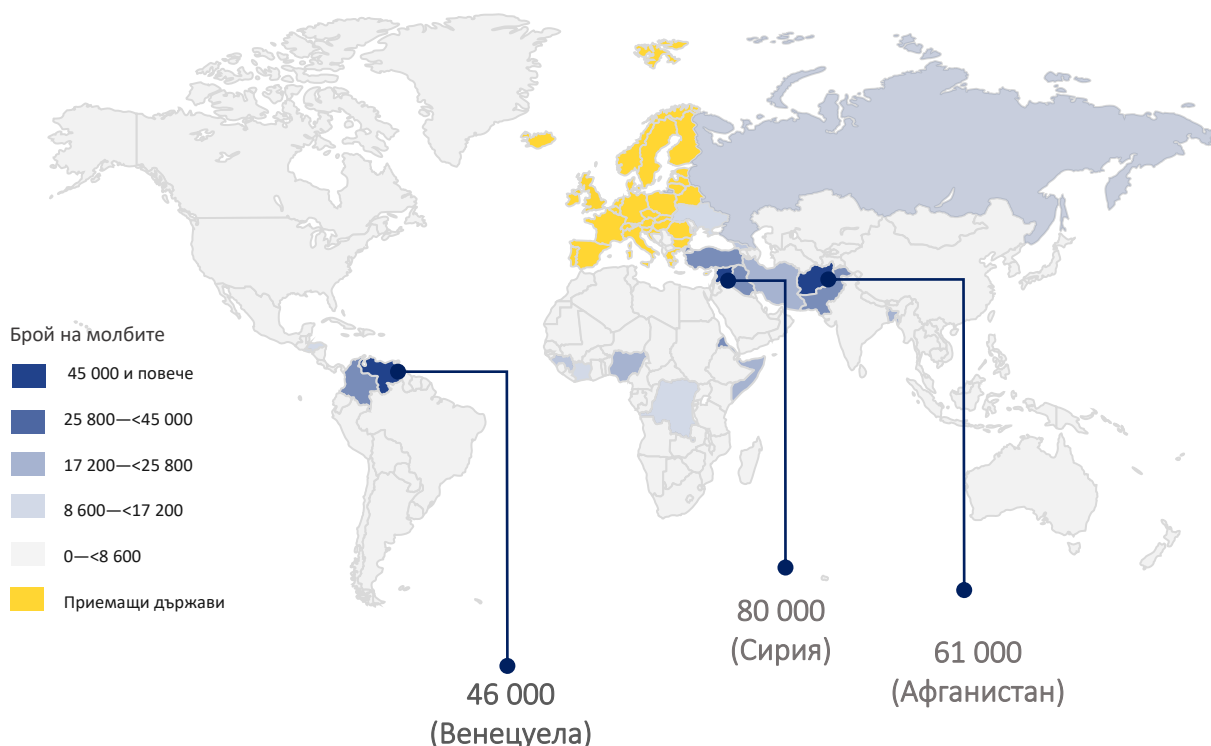
#### Молби за международна закрила в процес на разглеждане в държавите от ЕС+ в края на годината през периода 2014—2019 г.



Източник: EASO и Евростат



**Двадесет държави на произход на кандидатите за международна закрила, чиито граждани са подали най-много молби в държавите от ЕС+, 2019 г.**



Нарастване на броя на оттеглените молби през 2019 г.



Нарастване на броя на молбите, подадени от граждани на държави, освободени от изискването за виза, през 2019 г.

**1/4**

от всички молби за международна закрила са подадени от граждани на **3 държави: Сирия, Афганистан и Венецуела**



## 4. Дъблинската процедура



През 2019 г. държавите от ЕС+ извършиха около 27 200 прехвърляния, което е намаление с 3 % в сравнение с 2018 г.

Регламентът „Дъблин III“ си поставя за цел да определи ясен и ефективен метод за определяне на държавата членка, която е компетентна за разглеждането на всяка молба за международна закрила. Целта на Регламента е да гарантира, че кандидатите разполагат с ефективен достъп до процедури за предоставяне на международна закрила и че всяка молба се разглежда от една ясно определена държава членка. Ако в резултат на разглеждането на дъблинските критерии се установи, че друга държава членка е компетентна да разгледа молбата, дъблинската система предвижда възможността за физическо прехвърляне на кандидата в определената компетентна държава членка.

Въз основа на данни, обменени чрез Системата на EASO за ранно предупреждение и готовност, през 2019 г. броят на решенията по изходящи искания по дъблинската процедура е нараснал с 3 % в сравнение с 2018 г. Това се равнява на общо 145 000 решения, включващи както искания, така и искания за преразглеждане. Делът на решенията по дъблинската процедура спрямо подадените молби за убежище през 2020 г. възлезе на 20 %, което вероятно означава, че голям брой кандидати за международна закрила са продължили да извършват вторично движение през границите на държавите от ЕС+.

Както и през предходните години, Германия и Франция получиха най-много решения в отговор на искания по дъблинската процедура, като на всяка от тези държави се падат почти една трета от решенията. Държавата, която отговори на най-много искания и през тази година беше Италия, следвана от Германия, Испания, Гърция и Франция. Общото равнище на приемане на решенията по искания по дъблинската процедура, измерено като дял на решенията за приемане на отговорност от всички приети решения, намаля през 2019 г. за втора поредна година до 62 %.

Случаите на позоваване на член 17, параграф 1 от Регламента „Дъблин“, известен като дискреционна клауза или клауза за суверенитет, намаляха значително през 2019 г. до 6 900 случая. Съгласно тази клауза всяка държава членка може да вземе решение да разгледа молба за международна закрила, дори ако не носи отговорност за нейното разглеждане съгласно критериите, предвидени в Регламента „Дъблин III“.

Държавите от ЕС+ извършиха около 27 200 прехвърляния, което представлява намаление с 3 % в сравнение с 2018 г. и съответства на неголямото намаление на броя на приетите искания. Около 30 % от прехвърлянията бяха осъществени от Германия, следвана от Франция (20 %), Нидерландия (11 %), Гърция (9 %), Полша и Австрия (по 5 %).

През 2019 г. бяха отбелязани относително малко промени по отношение на законодателството и политиките, с изключение на държавите, които отчетоха значително нарастване на броя на кандидатите за убежище, включени в процедури по Регламента „Дъблин“, като например Белгия и Нидерландия. По-голямата част от тези промени са свързани с институционални и организационни изменения, насочени към намаляване на броя на висящите случаи и повишаване на ефективността на дъблинската система.

В изчакване на бъдещата реформа на дъблинската система европейските и националните съдилища продължиха да тълкуват някои от регламентите и директивите, предоставяйки насоки въз основа на отделни случаи. Съгласно член 3, параграф 2 от Регламента „Дъблин III“ държавите членки стават компетентни да разгледат дадена молба, когато са налице достатъчни основания да се смята, че в държавата членка, която е компетентна съгласно дъблинските критерии, са налице системни недостатъци в процедурата по предоставяне на убежище и на условията за приемане. През 2019 г. прехвърлянията в други държави не бяха систематично спирани за нито една държава членка. Съществуват обаче значителни разлики в практиките на държавите членки по отношение на спирането на прехвърлянията за конкретни държави — членки на дъблинската система.

Организации на гражданското общество изказаха опасения във връзка с пропуски в методологията и практическото функциониране на дъблинската система. Правата на кандидатите следва да бъдат защитени, като същевременно се предотвратява вторичното движение към други държави членки. Следва да се осигурят положителни стимули, както за кандидатите, така и за държавите, за изпълнение на процедурите на системата, вместо държавите членки да затягат ограниченията.

## 5. Непридружени непълнолетни лица и уязвими кандидати



Лошите условия за приемане и задържане на непридружени непълнолетни кандидати продължиха да са повод за загриженост в няколко държави

Достиженията на правото на ЕС в областта на убежището съдържат разпоредби за идентифициране и предоставяне на подкрепа на кандидати, които се нуждаят от специални процедурни гаранции. Като цяло ефективното и бързо идентифициране на уязвимите кандидати все още е предизвикателство, особено в случаите, когато уязвимостта не е видима, като например психологическите последици от преживени изтезания или травма.

Сред уязвимите кандидати една от основните групи са непридружените непълнолетни лица, търсещи закрила, които не са под грижите на възрастно лице, носещо отговорност за тях. През 2019 г. в държавите от ЕС+ бяха подадени почти 17 700 молби за международна закрила от непридружени непълнолетни лица, което представлява намаление с 13 % в сравнение с 2018 г. Молбите за международна закрила, подадени от непридружени непълнолетни лица, възлизат на 2 % от общия брой на подадените молби.

Както и през предходните години, през 2019 г. бяха предприети много инициативи за подобряване на положението на уязвимите кандидати. Някои държави въведоха мерки за идентифициране на началния етап и предоставяне на процедурни гаранции на тези лица. Освен това бяха предприети мерки за подобряване или адаптиране на методологиите за оценка на възрастта, като в същото време организации на гражданското общество и международни организации продължиха да установяват пропуски и недостатъци в процеса. Бяха приети изменения в законодателството и политиките за правно представителство с цел да се ускори назначаването на настойници и да се повиши цялостното качество на системата за настойничество.

Международни организации и организации на гражданското общество коментираха възможностите за подобряване на процеса на назначаване, обхвата на задачите на настойниците, комуникацията между представителя и детето и като цяло работното натоварване и обучението на настойниците. С цел предоставяне на по-разбираема информация някои държави от ЕС+ адаптираха комуникационните материали относно убежището и приемането съобразно специфичните потребности на непълнолетните лица. Други уязвими групи обаче в повечето случаи не бяха обхванати от тези инициативи.

В рамките на процедурите на първа инстанция бяха отчетени едва няколко инициативи за усъвършенстване на процедурите за непълнолетните лица и гарантиране на висшите интереси на детето. Малко повече усилия изглежда бяха насочени към усъвършенстването на процедурите за момичетата, застрашени от генитално осакатяване на жени, жертвите на домашно насилие, жертвите на трафик на хора и кандидатите лесбийки, гейове, бисексуални, транссексуални и интерсексуални лица (ЛГБТИ).

По отношение на условията за приемане през 2019 г. усилията на държавите от ЕС+ бяха насочени към привеждане на капацитета на центровете за приемане в съответствие с потребностите и повишаване на качеството на условията за приемане на непълнолетни и уязвими кандидати, усъвършенстване на специализираните центрове за приемане и обучение на персонала, работещ с уязвими кандидати, и особено непридружени непълнолетни лица. Въпреки това организации на гражданското общество изразиха загриженост във връзка с лошите условия за приемане на уязвими лица в редица държави. Наред с горното задържането на уязвими кандидати, и особено на деца, продължи да е повод за поставяне на много важни въпроси в много държави от ЕС+ и беше предмет на няколко решения на европейски и национални съдилища.

Положението на транзитно пътуващите непридружени непълнолетни лица беше повод за загриженост както за националните органи, така и за организациите на гражданското общество в цяла Европа. Поради разнообразни и комплексни причини, включващи продължителността на процедурите по предоставяне на убежище и разпоредбите на Регламента „Дъблин III“, непридружените непълнолетни лица често се опитват да избягнат идентифициране и пътуват транзитно през една или няколко държави, за да пристигнат в конкретна държава членка.

## Непридружени непълнолетни лица, търсещи международна закрила, 2019 г.



Могат да станат жертви на трафик на хора и насилие



Често пътуват транзитно през една или няколко държави



Могат да се окажат в уязвимо положение в неотговарящи на стандартите центрове за приемане



Нуждаят се от специални процедури и назначаване на настойник във връзка с участието си в процедурата по предоставяне на убежище



**17 700** молби за международна закрила бяха подадени от непридружени непълнолетни лица в държавите от ЕС+



**86 %**

от непридружените непълнолетни кандидати бяха момчета. 90 % от тях бяха на възраст между 14 и 18 години.



#EASOAsylumReport2020  
[www.easo.europa.eu/asylum-report-2020](http://www.easo.europa.eu/asylum-report-2020)

Източник: EASO



## 6. Най-важни моменти на национално равнище

Следва да се отбележат редица нововъведения в основните тематични области на ОЕСУ, реализирани на национално равнище през 2019 г.



### Достъп до процедурата

Повечето от държавите от ЕС+ съсредоточиха усилията си върху въвеждането и усъвършенстването на национални процедури по предоставяне на убежище в съответствие с приетите през последните години изменения в законодателството, политиките и практиките. Тези промени спрямо положението през предходните години включват изграждане на центрове за приемане на пристигащи мигранти, въвеждане на нови технологии за подпомагане на идентифицирането на кандидатите и разширяване на обхвата на задължението на кандидатите да сътрудничат и да предоставят цялата документация и относима информация на ранен етап от процедурата.

Общественият дебат беше посветен на основните правни, политически и обществени въпроси, свързани с външните граници на ЕС, по-конкретно засягащи операциите за търсене и спасяване в Средиземно море, слизането на сушата и преместването на мигрантите. Европейската комисия отчете необходимостта от по-структурирано временно решение и започна да координира действията за обезпечаване на безопасно слизане на сушата и бързо преместване на спасените мигранти, като планира да разработи стандартни оперативни процедури.

Като мярка за по-строг контрол на сухопътните граници няколко държави членки възстановиха временно граничния контрол по вътрешните шенгенски граници. Въпреки това международни организации и организации на гражданското общество продължиха да съобщават за случаи на връщане на мигранти по сухопътните и морските граници, принудително извеждане без надлежно установяване на самоличността и дълги периоди на изчакване за регистрация и подаване на молби.



### Достъп до информация

Лицата, които търсят международна закрила, се нуждаят от информация за своето положение, за да могат да предоставят пълна информация за своите потребности от закрила и лични обстоятелства с оглед на тяхната обстойна и справедлива оценка.

През 2019 г. държавите от ЕС+ продължиха да разширяват методите за предоставяне на информация както на търсещите убежище, така и на лицата, на които е предоставена международна закрила, в някои случаи посредством проекти, изпълнявани съвместно с неправителствени или международни организации. В повечето случаи информацията беше предоставяна на различни езици чрез информационни платформи, листовки, брошури, видеоматериали или приложения за смартфони. Информацията, която държавите предоставят понастоящем, обхваща не само аспекти на процедурата по предоставяне на убежище, но също и информация за ситуации от всекидневието в приемащата държава, интеграцията, връщането, презаселването и кампании за повишаване на осведомеността. Някои информационни материали са адаптирани по-специално за уязвими кандидати.

### Правна помощ и представителство

През 2019 г. държавите от ЕС+ въведоха законодателни изменения, насочени към предоставяне и разширяване на безплатни правни консултации и съвети на всички кандидати за международна закрила посредством различни национални програми. Държавите от ЕС+ реализираха нови проекти, свързани с предоставяне на правна помощ, а също така удължиха сроковете на изпълнение или разшириха обхвата на проекти, които вече бяха в процес на изпълнение. Някои поводи за загриженост, формулирани от организации на гражданското общество, включват ниската финансова компенсация за правна помощ, липсата на подходяща инфраструктура за провеждане на подготвителни и частни интервюта, липсата на достъп до правна помощ за изготвяне на жалби срещу решения на първа инстанция и непредоставянето от правителствата на правна помощ на кандидати за убежище, настанени в центрове за задържане, което е наложило безплатно предоставяне на правна помощ от НПО.

### Устен превод

Необходимо е да бъдат осигурени услуги за устен превод, за да се гарантира, че разменяната между кандидата и органа в областта на убежището информация е точна и се разбира правилно от двете страни.

Промените в тази област през 2019 г. включваха увеличаване на бюджетите за осигуряване на устен превод, повишаване на броя на устните преводачи, предоставяне на по-голям обем информация на повече езици чрез различни информационни средства, въвеждане на модерни технологии в помощ на устния превод и адаптиране на текущите практики съобразно актуалните потребности. Предизвикателствата, с което се сблъскаха държавите от ЕС+, включват липса на персонал на някои етапи на процедурата по предоставяне на убежище и недостатъчна квалификация на устните преводачи, участващи в процедурите.

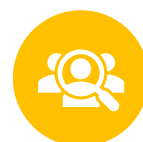
### Специални процедури

По време 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.

През 2019 г. Италия и Швейцария въведоха нови процедури за разглеждане на молби, подадени на границата. Освен това редица държави от ЕС+ въведоха изменения в своите национални списъци на сигурните държави на произход, а други, като например Кипър и Италия, въведоха използването на такива списъци за първи път. В Кипър беше приложена за първи път ускорена процедура, а през март 2019 г. Швейцария приложи ускорена процедура с цел постановяване на решение по по-голямата част от случаите в срок до 140 дни.

Наред с горното държавите от ЕС+ положили усилия за определяне на критерии относно последващите молби за международна закрила с цел предотвратяване на злоупотреби със системата за убежище посредством подаване на сходни молби, които не съдържат съответните основания.

В рамките на редовна или специална процедура някои държави приоритизираха оценката на молби, подадени от специфични групи кандидати, с цел те да бъдат разгледани преди молбите на други кандидати. Например поради рязкото нарастване на броя на кандидатите от Венецуела и други латиноамерикански държави Испания приоритизира разглеждането на техните случаи с цел ускоряване на приемането на съответните решения.





### Процедури на първа инстанция

С цел повишаване на ефективността на разглеждането на молбите и намаляване на времето за разглеждането им на първа инстанция държавите от ЕС+ въведоха законодателни изменения, институционални промени, практически мерки и нови работни методи. Въпреки това предизвикателствата, изтъкнати от организации на гражданското общество, включват твърде продължителни процедури на първа инстанция, които често надхвърлят законоустановените срокове.

### Приемане на кандидати за международна закрила

Държавите от ЕС+ съсредоточиха своите усилия за реализиране на въведените през 2018 г. значителни промени по отношение на организацията на националните процедури за приемане. Няколко държави прецизираха своите институционални рамки, за да улеснят процеса на изпълнение, а други продължиха усилията си за разширяване на инфраструктурата за настаняване на увеличения брой кандидати. Няколко държави предприеха намаляване на капацитета за приемане.

С цел подобряване на условията за приемане няколко държави въведоха насоки и процедури за наблюдение, увеличиха наличното финансиране и проведоха симулационни учения.

Някои от предприетите през годината инициативи бяха насочени към промяна на срока, обхвата и условията на правото на материални условия за приемане за определени групи кандидати. Наред с това бяха предприети инициативи за намеса в случаи на неподчинение и осигуряване на безопасността в центровете за приемане. Съдилищата разгледаха особено активно слабостите на националните системи за приемане, като в определени случаи разглеждаха стандартите за приемане в други държави в контекста на прехвърлянията на основание на дъблинската процедура.

Независимо от това ВКБООН и организации на гражданското общество изтъкнаха пропуски във връзка с достъпа до жилищно настаняване, здравни грижи и образование за децата и младите хора.

### Задържане

Държавите от ЕС+ въведоха нови законодателни актове или законодателни изменения с цел прецизиране или разширяване на основанията за задържане и алтернативите на задържането в контекста на процедурите за убежище и връщане. Приетите законодателни актове уреждат мерките по отношение на кандидати, които отказват да сътрудничат, представляват заплаха или опасност за националната сигурност на приемащата държава, случаите на неподчинение или противоправно поведение и риска от укриване. Освен това беше допълнително подчертана връзката между задържането, от една страна, и ускоряването на процедурите по предоставяне на убежище и изпълнението на решения за връщане, от друга.

В някои държави бяха отбелязани и усилия за преориентиране на политиката към намиране на алтернативи на задържането. Както и през 2018 г., бяха изразени опасения от страна на организации 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. Европейският съд по правата на човека (ЕСПЧ) продължи да разглежда практиките и условията на задържане, както и да разяснява правата на кандидатите.

### Процедури на втора инстанция

Основните области, в които беше отбелязано развитие през 2019 г., включват суспензивното действие на жалбите срещу решенията на първа инстанция, въведени изменения по отношение на сроковете за обжалване, институционално реструктуриране, осъществено с цел определяне на органа, компетентен да разглежда жалбите, въвеждането на гаранции за кандидатите и мерки за повишаване на ефективността на процедурите на втора инстанция, включващи използване на нови технологии.

Като цяло броят на случаите на обжалване в процес на разглеждане и продължителността на процедурите запазиха значението си на значими аспекти на процедурите на втора инстанция през 2019 г., като няколко държави от ЕС+ предприеха мерки за намаляване на броя на висящите случаи на обжалване. Тъй като значителен дял от решенията бяха в процес на разглеждане на втора инстанция, съдилищата имаха възможност да окажат допълнително въздействие със своите решения върху практическото прилагане на процедурите по предоставяне на убежище и други области от ОЕСУ.

### Информация за държавата на произход

Във връзка с големия приток на кандидати за международна закрила от различни държави през последните години държавите от ЕС+ предприеха конкретни стъпки за разширяване на съдържанието и повишаване на качеството на изготвяната информация за държавата на произход.

През 2019 г. бяха предприети мерки за укрепване на сътрудничеството и обмена на експертен капацитет между държавите от ЕС+, които в много случаи бяха координирани от EASO посредством специализирани мрежи. Наред с това много държави инвестираха в обучение на персонала относно методологията за събиране на информация за държавата на произход, а проучвателните мисии запазиха значението си на основен инструмент за събиране на информация и подробни знания за положението в конкретни държави на произход или транзитни държави.

Предизвикателствата, свързани с областта на информацията за държавата на произход, включваха липса на информационни ресурси на националните езици, недостиг на подробна информация за някои държави на произход или профили на кандидати и затруднен достъп до актуална информация за държави, където положението се променя динамично.

### Липса на гражданство

Лицата без гражданство и лицата, на които е предоставена международна закрила, са две отделни категории субекти съгласно международното право, но едно физическо лице може едновременно да се ползва със статут на международна закрила и да е без гражданство. В контекста на убежището липсата на гражданство може да окаже въздействие както върху процеса на вземане на решение по молба за закрила, така и върху процедурните гаранции.

През 2019 г. редица държави от ЕС+ предприеха стъпки за решаване на проблемите, свързани с липсата на гражданство, включващи присъединяване към приложими инструменти на международното право, въвеждане на специални процедури за определяне на статута на лица без гражданство, предоставяне на гражданство при раждането, улесняване на достъпа до процедури за натурализация, разширяване на обхвата на закрилата, предоставяна на лицата без гражданство, ускоряване на процедурите за определяне на статута на липса на гражданство и предприемане на действия за събиране на данни за лицата без гражданство в рамките на преброяванията на населението. Предизвикателствата, с които се сблъскват лицата без гражданство на различни етапи на процедурите по предоставяне на убежище обаче, от получаването на достъп до задържането и връщането, изглежда не са преодолени.





## Съдържание на закрилата

Лицата, които са получили международна закрила под една или друга форма в държава от ЕС+, се ползват с редица права и обезпечения. Развитието по отношение на законодателството, политиката и практиката във връзка със съдържанието на закрилата през 2019 г. бяха разнообразни в отделните държави от ЕС+, поради което е трудно да се очертаят общи тенденции.

В повечето случаи инициативите бяха насочени към удовлетворяване на конкретни местни потребности и бяха съобразени с конкретните профили на лицата, на които е предоставена международна закрила в тези държави. Много промени през цялата година бяха свързани с националните стратегии за интеграция, както и с преразглеждането, прекратяването и отнемането на статута на закрила.

Няколко законодателни инициативи бяха свързани с обхвата на правото на събиране на членовете на семейството и критериите за възползване от това право, като някои държави разработиха всеобхватни мерки за повишаване на участието на граждани на трети държави на пазара на труда.



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

През 2019 г. държавите от ЕС+ продължиха да полагат усилия за набелязване на решения за ефективно връщане на лица, които нямат право да пребивават на територията на ЕС, включително лица, които вече са кандидатствали за международна закрила. В своя *Годишен анализ на риска за 2020 г.* Frontex посочи, че броят на постановените през 2019 г. решения за връщане е значително по-голям от броя на отчетените действително осъществени връщания през годината.

Във връзка с горното редица законодателни изменения, приети от държавите от ЕС+, имаха за цел да улеснят връщането посредством възлагане на допълнителни задължения за сътрудничество, отмяна на суспензивното действие на жалбите срещу решения за връщане, разширяване на възможностите за задържане и ускоряване на процедурите за връщане.

Бяха въведени и практически мерки, включващи нови насоки и технически мерки, насочени към преодоляване на специфични предизвикателства като злоупотребите с финансова подкрепа за връщане и риска от укриване след връщане на отрицателно решение. Наред с това държавите от ЕС+ предприеха и реализираха проекти за повишаване на качеството на процеса на връщане при зачитане на основните права. Продължи и осъществяването на мерки за предоставяне на възможности за подпомогнато доброволно връщане на лица, които вече са кандидатствали за международна закрила.



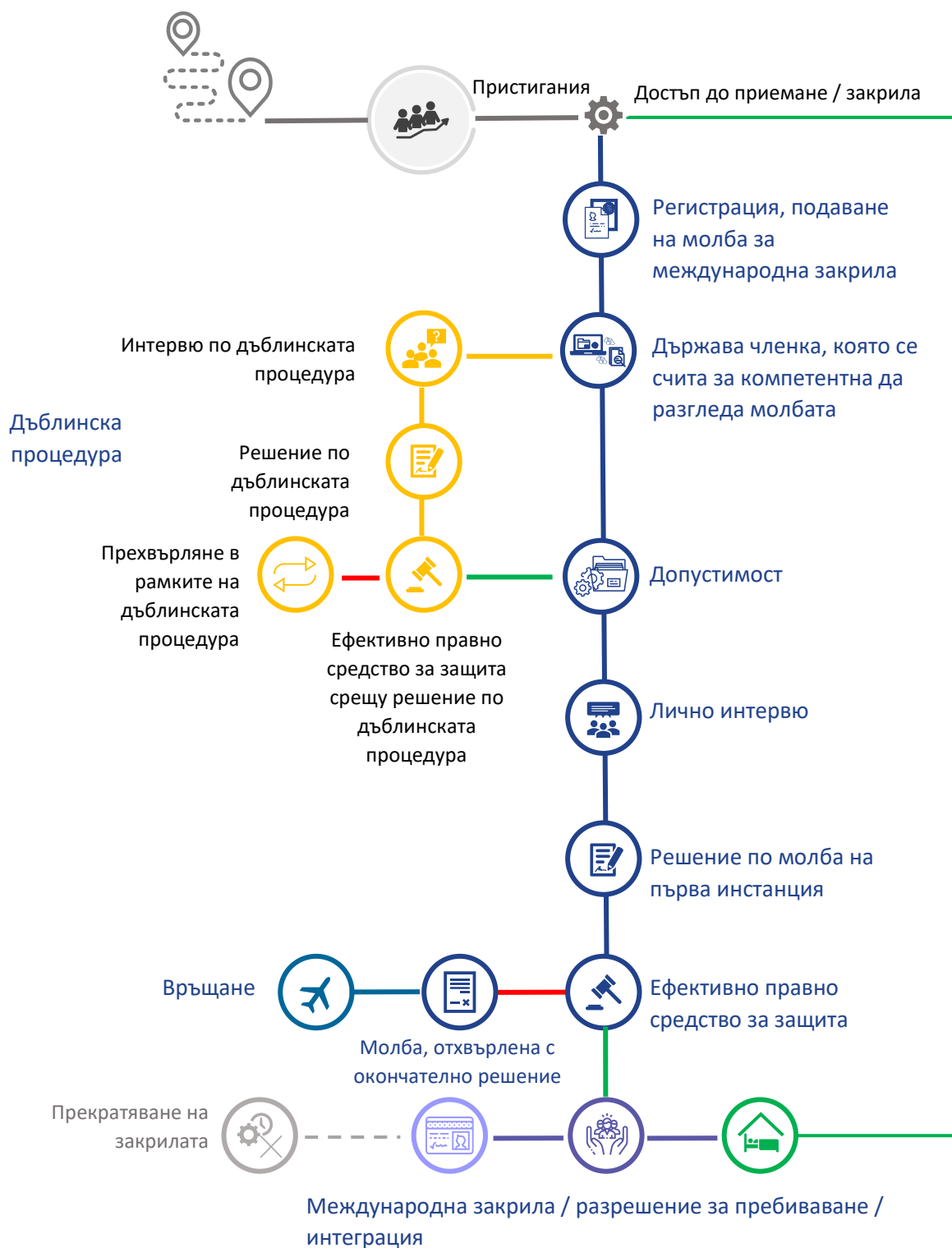
## Програми за презаселване и хуманитарно приемане

През цялата 2019 г. държавите от ЕС+ работиха за постигането на целта за презаселване на 50 000 мигранти, предвидена в препоръките на Европейската комисия от 2017 г. в рамките на втората [Схема на ЕС за презаселване](#).

През 2019 г. приблизително 30 700 души пристигнаха в Европа на основание на мерки за презаселване, което е с 8 % повече в сравнение с 2018 г. Както и през последните три години, сирийците бяха почти две трети от всички презаселени лица. В отговор на призив на Европейската комисия държавите от ЕС+ поеха ангажимента да осигурят нови 29 500 места за презаселване през 2020 г.



## Основни стъпки в процедурата по



— Линия на определянето на статута

— Линия на дъблинската процедура

## Заклучения

През 2019 г. броят на подадените молби за международна закрила в Европа нарасна за първи път от 2015 г. насам. На този фон държавите от ЕС+ продължиха да работят за по-нататъшно прецизиране на своите системи за убежище и усъвършенстване на формите на предоставяне на международна закрила, развивайки инициативи, предприети през предходните години.

Както е посочено в доклада, основните развития през годината включват следното:

- броят на молбите за международна закрила, които изчакват решение, остана много по-голям в сравнение с нивата отпреди 2015 г., което илюстрира увеличения натиск, в условията на който все още функционират системите за убежище и приемане на държавите от ЕС+;
- случаите на вторично движение на кандидати за международна закрила са предмет на все по-голямо внимание в държавите от ЕС+, както и на дебатите относно текущото функциониране на дъблинската процедура;
- държавите от ЕС+ продължиха да полагат приоритетни усилия за ускорена регистрация и събиране на подробна информация от кандидатите на началния етап на процедурата по предоставяне на убежище с цел по-ефективно разграничаване на лицата, които се нуждаят от закрила, от тези, които подлежат на връщане. Тези усилия са съчетани с мерки за подобряване на процедурите на границите;
- във всички държави от ЕС+ бяха предприети засилени мерки за удовлетворяване на потребностите на уязвимите кандидати, които варират от идентифициране на тези лица на началния етап на процедурата и осигуряване на процедурни гаранции до подобряване на условията в специализираните центрове за приемане и разработване на адаптирани информационни материали, по-специално предназначени за непридружени непълнолетни кандидати;
- във връзка с обстоятелството, че значителен брой случаи изчакват разглеждане на втора инстанция, съдилищата продължиха да изпълняват важна роля за определяне на параметрите на практическото прилагане на разпоредбите на достиженията на правото на ЕС в областта на убежището;
- въпреки текущите усилия на държавите от ЕС+ за набелязване на решения за ефективно връщане на лица, които нямат право да пребивават на територията на ЕС, включително лица, които вече са кандидатствали за международна закрила, броят на успешно осъществените случаи на връщане остана много по-малък от броя на приетите решения за връщане;
- на фона на липсата на съществен напредък по отношение на приемането на законодателния пакет за реформа на ОЕСУ беше направено много в областите на прилагането на политиката и практическото сътрудничество между държавите от ЕС+ в областта на убежището;
- основните въпроси, свързани с външните граници на ЕС, запазиха своето централно значение в обществения дебат, по-специално във връзка с операциите за търсене и спасяване в Средиземно море и безопасното слизане на сушата и преместване на спасените мигранти. Увеличените миграционни потоци по маршрута през Източното Средиземноморие доведоха до усилване на съществуващия натиск върху системите за убежище на държавите членки в този регион. В помощ на държавите членки на първа линия, разположени по маршрутите през Централното и Източното Средиземноморие, през 2019 г. EASO подобри и, при необходимост, разшири предоставяната оперативна подкрепа на Кипър, Гърция, Италия и Малта.

Тенденциите, очертани в *Доклада на EASO за убежището за 2020 г.*, определят изходната ситуация през настоящата година. Наред с това пандемията от COVID-19 ще има определящо значение за процесите в областта на убежището, подчертавайки необходимостта от иновативни подходи за осигуряване на пълно зачитане на правото на убежище. Във връзка с изготвяния понастоящем Нов пакт за миграцията и убежището поуките от пандемията от COVID-19 могат да способстват за модернизиране и усъвършенстване на процедурите по предоставяне на убежище във всички държави от ЕС+.



ISBN 978-92-9485-518-3

