

Отчет о СИТУАЦИИ С ПРЕДОСТАВЛЕНИЕМ убежища 2023 год Резюме





© Агентство Европейского союза по вопросам убежища (EUAА), 2023 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.

Фото на обложке: Adobe Stock #[457573540](#)

Люксембург: Бюро публикаций Европейского союза, 2023 г.

PDF ISBN 978-92-9403-238-6 doi: 10.2847/264556 BZ-AH-23-001-RU-N ISSN 2600-2957

Воспроизведение разрешается при условии указания ссылки на источник. Для использования или воспроизведения каких-либо фотографий или материалов, авторские права на которые не принадлежат EUAА, необходимо запросить разрешение непосредственно у владельца авторских прав.

Отчет о ситуации с предоставлением убежища, 2023 год.

Ежегодный отчет о ситуации с предоставлением убежища в Европейском союзе

РЕЗЮМЕ

Июль 2023



Предисловие

Вопросы международной и временной защиты оставались на переднем плане политических дискуссий в течение всего 2022 года, а общее число людей, прибывших в Европу за защитой, составило 5 миллионов человек. В их число входит количество ходатайств о предоставлении убежища, которое выросло почти до 1 миллиона, в дополнение к более чем 4 миллионам регистраций на получение временной защиты людьми, спасающимися от войны в Украине. Естественно, масштабы притока людей подвергли национальные системы предоставления убежища и приема беженцев новым испытаниям, и странам ЕС+ пришлось искать быстрые, но жизнеспособные решения.

Изменения в области международной защиты, произошедшие в 2022 году, подчеркнули важность создания эффективной системы предоставления защиты с участием многих заинтересованных сторон. Как указано в настоящем докладе, учреждения ЕС продолжали свои усилия по продвижению реформы Общеευропейской системы предоставления убежища (CEAS) и дальнейшему развитию практического сотрудничества между странами ЕС+ на основе солидарности и ответственности. Они также сыграли ведущую роль в разработке скоординированного европейского ответа на нужды перемещенных лиц из Украины.



Чтобы справиться с существующими и возникающими потребностями, страны ЕС+ отреагировали корректировкой политики и практики, выделением дополнительных ресурсов и внесением изменений в законодательство. Следует отметить и оценить многочисленные положительные изменения. Однако в мире быстро меняющихся моделей миграции и предоставления убежища нет времени для самоуспокоенности, и уроки, полученные в 2022 году, должны послужить катализатором для дальнейшего совершенствования. Быстрая активация и продление временной защиты показали, что эффективное законодательство и планирование на случай чрезвычайных ситуаций в сочетании с крепкой политической волей способствуют быстрому реагированию на гуманитарные кризисы, обеспечивают предсказуемость и стабильность для получателей защиты, а также приводят к сближению применяемой в разных странах практики. Важно отметить, что меры ЕС по защите перемещенных лиц из Украины могут послужить руководством к системе предоставления убежища ЕС в целом посредством аналогичных проявлений солидарности и совместной ответственности.

После полного года функционирования с расширенным мандатом, EUAA завершила 2022 год с беспрецедентным количеством оперативных планов по предоставлению оперативной и технической помощи, в первую очередь, государствам-членам, испытывающим непропорциональное давление на свои системы предоставления убежища и приема беженцев. Как предусмотрено в Регламенте ЕСАА, в предстоящем году новая программа работы Агентства будет продолжать развиваться.





Недавно назначенный сотрудник EUA по основным правам будет обеспечивать, чтобы в своей деятельности Агентство продолжало в полной мере соблюдать основные права человека, сотрудники по связи в государствах-членах ЕС будут продолжать оттачивать сотрудничество с национальными властями, а в начале 2024 года начнется работа Механизма мониторинга в целях содействия согласованию практики в рамках всего ЕС. Соответствуя своему статусу экспертного центра по вопросам убежища, Агентство будет продолжать играть ключевую роль в общеевропейских усилиях по предоставлению защиты нуждающимся.

Nina Gregori
исполнительный директор,
Агентство Европейского союза по вопросам убежища





Содержание

Предисловие.....	5
Содержание	7
Введение	8
1. Глобальные изменения в области предоставления убежища	9
2. Основные изменения в сфере предоставления убежища в Европейском союзе	10
3. Поддержка EUAA в 2022 году	13
4. Функционирование Общеευропейской системы предоставления убежища	15
4.1. Доступ к процедуре.....	15
4.2. Дублинская процедура	17
4.3. Специальные процедуры для оценки потребностей по защите.....	18
4.4. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции ..	18
4.5. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища во второй или более высоких инстанциях.....	20
4.6. Незавершенные дела.....	20
4.7. Приём лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты	21
4.8. Аспекты задержания заявителей и бывших заявителей.....	22
4.9. Доступ к информации	22
4.10. Правовая помощь и представительство	23
4.11. Услуги перевода	23
4.12. Информация о стране происхождения.....	24
4.13. Безгражданство в контексте предоставления убежища.....	24
4.14. Содержание защиты.....	25
4.15. Переселение и гуманитарный допуск.....	27
5. Дети и люди с особыми потребностями в процедуре получения убежища	28
Заключительные положения	30





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). Для иллюстрации того, как суды сформировали интерпретацию европейского и национального законодательства представлены отобранные прецеденты. Кроме того, тенденции в области предоставления убежища в 2022 году отражаются в статистических данных по ключевым показателям.

В 2022 году страны ЕС+ столкнулись с исключительным числом людей, нуждающихся в защите, в результате резкого увеличения количества заявлений о предоставлении убежища, поданных в Европе, в сочетании с вынужденным перемещением миллионов людей из Украины после российского вторжения. В свете этих событий ЕС и его государства-члены мобилизовали беспрецедентный объем ресурсов для удовлетворения растущих потребностей в защите.





1. Глобальные изменения в области предоставления убежища



Повышенный уровень конфликтов и нарушений прав человека в последнее десятилетие сохранился и в 2022 году. Сочетание кризисов, включая новые и продолжающиеся конфликты, климатических потрясений, геополитических волнений, насилия и преследований вынудило миллионы людей покинуть свои дома в 2022 году. Российское вторжение в Украину вызвало один из самых быстрых и крупнейших кризисов насильственного перемещения населения со времен Второй мировой войны.

Прочие, уже существовавшие, тяжёлые ситуации перемещения по всему миру сохранялись или усиливались, в результате чего число перемещенных лиц в мире в 2022 году достигло исторического максимума, составив, по оценкам Верховного комиссара ООН по делам беженцев (УВКБ ООН), около 103 миллионов человек. Серьезные последствия для гражданского населения были отмечены в Афганистане, Буркина-Фасо, Центральноафриканской Республике, Демократической Республике Конго, Эфиопии, Мозамбике, Мьянме, Никарагуа, Северном треугольнике Центральной Америки (Гватемала, Сальвадор и Гондурас), Сахельском регионе, Сирии и Венесуэле.

На этом фоне международное сообщество продолжало свои усилия по разработке решений для людей, нуждающихся в защите. В рамках сотрудничества с участием многих заинтересованных сторон лицам, покидающим Украину, в короткие сроки были предоставлены эффективные меры защиты. Что касается международной защиты, то в рамках Глобального договора по беженцам международное сообщество продолжало разрабатывать и осуществлять инициативы, направленные на: i) ослабление давления на принимающие страны; ii) укрепление самообеспеченности беженцев; iii) расширение доступа к решениям в третьих странах; и iv) поддержку условий в странах происхождения для безопасного и достойного возвращения.

Поскольку заинтересованные стороны во всем мире продолжают рассматривать сложные аспекты постоянно меняющихся моделей перемещения, дискурс и практика международной защиты эволюционируют, чтобы соответствовать возникающим потребностям. Главными задачами и вопросами, остававшимися в центре внимания в сфере предоставления убежища в 2022 году были:

- Уделение особого внимания детям и несопровождаемым несовершеннолетним;
- Более глубокое понимание потребностей женщин и девочек в контексте перемещения и более эффективное реагирование на них;
- Уделение особого внимания физическому и психическому здоровью перемещенных лиц в качестве каждодневной заботы;
- Перемещение, вызванное изменением климата, как фактор, генерирующий и формирующий потребности в защите во всем мире;
- Принятие во внимание вопросов безгражданства в контексте предоставления убежища и взаимосвязи между безгражданством и потребностями в защите.



2. Основные изменения в сфере предоставления убежища в Европейском союзе



Вторжение России в Украину вызвало вынужденное перемещение населения в Европе в беспрецедентных за последние десятилетия масштабах и увеличило нагрузку на и без того перегруженные системы приема беженцев. Последствия войны оказали глубокое влияние на формирование сферы миграции и убежища, и, естественно, занимали центральное место в разработке политики в области защиты на национальном уровне и на уровне ЕС в течение всего года.

Отражая стремление ЕС проявить полную солидарность с Украиной, 4 марта 2022 года Совет по юстиции и внутренним делам единогласно принял исполнительное решение Совета об активации Директивы о временной защите и установлении временной защиты для перемещенных лиц, спасающихся от войны в Украине. Европейская комиссия создала Платформу солидарности, которая стала центром организованной реакции ЕС. Она также разработала план действий из 10 пунктов с мерами, которые должны быть приняты Европейской комиссией, учреждениями ЕС и государствами-членами для удовлетворения потребностей людей, спасающихся от войны в Украине.

В соответствии с решением Совета, принятым в марте 2022 года, страны ЕС приступили к выполнению решения Совета путем введения соответствующих процедурных и приёмных механизмов, организации информационных кампаний и предоставления доступа к правам покидающим Украину лицам. Активизация и практическая реализация Директивы о временной защите позволила обеспечить чёткий правовой статус для лиц, спасающихся от войны в Украине, и систематический доступ к соответствующим правам.¹

Благодаря активной работе Совета ЕС под председательством Чехии и Франции и при координации Европейской комиссии в 2022 году был достигнут значительный прогресс в деле продвижения пакета реформ, включенного в [Пакт о миграции и убежище](#), и укрепления практического сотрудничества между странами ЕС+. В результате в июне 2022 года Совет принял переговорные мандаты по Правилам скрининга и Eurodac, а также общий подход по предложению о пересмотре Шенгенского пограничного кодекса. 21 страна также достигла соглашения по реализации Механизма добровольной солидарности, что открывает путь к дальнейшему прогрессу по Регламенту о предоставлении убежища и управлении миграцией. Этот механизм предусматривает выражение солидарности с государствами-членами, испытывающими особое давление на их системы предоставления убежища и приёма, посредством переселения, финансовых взносов и других мер поддержки.

¹ Подробный обзор действий, предпринятых странами ЕС+ в рамках реализации временной защиты лиц, бегущих из Украины, см. на сайте EUBAA [Предоставление временной защиты перемещенным лицам из Украины: Годовой обзор](#).



На уровне Европейского парламента в 2022 году докладчики представили проекты докладов по всем законодательным предложениям, включённым в Пакт о миграции и убежище, и по пересмотренной директиве о возвращении. В сентябре 2022 года Парламент и сменяющиеся председатели Совета ЕС достигли политического соглашения по совместной «дорожной карте» для переговоров между созаконодателями с целью принятия законодательных предложений до конца законодательного периода 2019-2024 годов.

Эффективное управление внешними границами и связанное с этим влияние на надлежащее функционирование Шенгенской системы были ключевыми темами обсуждения среди европейских политиков. Европейская комиссия представила политический документ, призванный положить начало многолетней стратегии комплексного управления границами, в котором рассматриваются вопросы пограничного контроля, поисково-спасательных мероприятий, анализа рисков, межведомственного, ЕС и международного сотрудничества, возвращения незаконно пребывающих в ЕС граждан третьих стран, основных прав человека, исследований и инноваций, а также образования и обучения. Были также предприняты усилия по укреплению сотрудничества со странами происхождения и транзита в целях решения проблемы незаконной миграции.

Внешние границы ЕС продолжают испытывать повышенное давление: второй год подряд резко возрастает количество прибывающих мигрантов. Согласно предварительным данным, собранным Frontex, в 2022 году на внешней границе ЕС было обнаружено 330 000 незаконных пересечений границы, что на 64% больше, чем в 2021 году. Лица, перемещенные из Украины, не были включены в эти цифры, поскольку они регистрировались отдельно. Для урегулирования ситуации на внешних границах Европейская комиссия продолжала оказывать поддержку приграничным государствам-членам ЕС, предлагая финансовую помощь и оперативные меры реагирования в координации с агентствами ЕС, международными организациями и другими соответствующими заинтересованными сторонами.

Европейская комиссия представила два плана действий с рядом оперативных мер по решению неотложных и текущих проблем вдоль Центрального Средиземноморья и Западных Балканских маршрутов. План действий для Центрального Средиземноморья включает 20 мер, направленных на сокращение масштабов нелегальной и небезопасной миграции, решение возникающих проблем в области поисково-спасательных операций и укрепление солидарности, сбалансированной с ответственностью государств-членов. План действий для Западных Балкан также включает 20 оперативных мер, структурированных по пяти основным направлениям. Его целью является укрепление сотрудничества в области миграции и управления границами между ЕС и странами Западных Балкан, которые имеют уникальный статус стран, находящихся в процессе вступления в ЕС.

В 2022 году ЕС и его государства-члены продолжали оказывать помощь путем проведения поисково-спасательных операций (ПСО) людям и судам, находящимся в бедственном положении в Средиземном море. Среди них были мигранты и беженцы, которые пытались добраться до Европы, отправляясь в опасные для жизни путешествия, организованные контрабандистами, которые использовали всё более опасную тактику для пересечения Средиземного моря. В отсутствие общеевропейского, общепринятого и предсказуемого механизма для мероприятий ПСО, ограничения существующих механизмов и практики продолжали оставаться объектом критики. По мнению этих





критиков, отсутствие координации в деятельности по ПСО, одиночные действия отдельных стран и криминализация НПО, участвующих в мероприятиях ПСО в Средиземном море, часто приводят к тому, что мигранты вынуждены оставаться на судах в течение нескольких дней.

В соответствии с десятилетней традицией быть ведущим игроком в продвижении ориентированных на защиту решений по всему миру, ЕС продолжил свое всеобъемлющее и взаимовыгодное сотрудничество с третьими странами. Действия в рамках внешнего направления 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-партнёрами по вопросам пограничного контроля и оказание поддержки по решениям относительно защиты в других частях мира.

Суд Европейского союза (CJEU), руководствуясь задачей обеспечения согласованности интерпретации и применения законодательства ЕС, вынес свыше [20 решений и постановлений](#), охватывающих следующие области:

- Эффективный доступ к процедуре предоставления убежища;
- Дублинская процедура;
- Понятие повторного ходатайства;
- Регистрация ходатайств о предоставлении международной защиты;
- Право на доступ к административному досье и значение сообщения решения «в письменной форме»;
- Отказ от материальных условий приёма;
- Объем содержания под стражей и судебный надзор за законностью содержания под стражей;
- Воссоединение семьи с участием несовершеннолетних;
- Отказ от предоставления международной защиты по соображениям национальной безопасности.





3. Поддержка ЕУАА в 2022 году



19 января 2022 года вступил в силу [Регламент \(ЕС\) 2021/2303 о создании Агентства Европейского союза по вопросам убежища](#) с расширенным мандатом. На протяжении 2022 года Агентство доказало свою роль в качестве экспертного центра в области предоставления убежища, расширяя свою оперативную и техническую поддержку для

удовлетворения меняющихся потребностей. Вторжение России в Украину породило масштабные потребности в защите, и Агентство быстро отреагировало, предложив помощь странам, принимающим большое количество перемещённых лиц из Украины. Будучи неотъемлемым участником коллективного реагирования ЕС в удовлетворении потребностей миллионов перемещённых лиц, ЕУАА эффективно способствовало реализации решений в области защиты по всей Европе.

В целях предоставления основанной на фактических данных информации широким кругам общественности, в том числе органам разработки политики, в 2022 году ЕУАА продолжало собирать, обрабатывать, обобщать и анализировать информацию по конкретным темам, последним событиям, возникающим проблемам и прогнозированию в области убежища. Тренинги, разработанные и проведённые агентством, способствовали практическому внедрению CEAS, помогая должностным лицам, занимающимся вопросами убежища и приёма беженцев, повышать свои знания, навыки и самостоятельность для осуществления эффективных и справедливых процедур в соответствии со стандартами ЕС.

Главной областью работы ЕУАА является предоставление оперативной и технической поддержки государствам-членам, испытывающим непропорциональное давление на свои системы предоставления убежища и приёма беженцев. В 2022 году ЕУАА оказала оперативную поддержку рекордному числу государств-членов ЕС - 14 странам: Австрии, Бельгии, Болгарии, Кипру, Чехии, Греции, Италии, Латвии, Литве, Мальте, Нидерландам, Румынии, Словении и Испании. Оперативная помощь национальным системам предоставления убежища и приёма беженцев в 2022 году охватывала ряд действий, которые были разработаны с учетом специфического контекста и потребностей каждой страны, включая поддержку увеличения потенциала приёма беженцев и качества его условий, регистрацию и обработку ходатайств в первой и второй инстанциях, поддержку релокаций и повышение качества и стандартизации Дублинской процедуры. Агентство также оказывало поддержку государствам-членам ЕС в реализации решений по защите лиц, перемещённых из Украины.

В рамках сотрудничества с третьими странами на основе двусторонних дорожных карт сотрудничества и финансируемых Евросоюзом региональных программ, ЕУАА в 2022 году продолжала оказывать поддержку внешнему аспекту CEAS. Были внедрены «дорожные карты» для двустороннего сотрудничества с [Албанией](#), [Боснией и Герцеговиной](#), [Египтом](#), [Косово](#), [Черногорией](#), [Северной Македонией](#), [Сербией](#) и [Турцией](#), а на региональном уровне агентство успешно осуществило мероприятия с участием всех стран Северной Африки и Нигера. Учитывая новый мандат агентства и геополитические изменения в области предоставления убежища, в марте 2023 года Правление ЕУАА приняло пересмотренную [стратегию внешнего сотрудничества](#).





В регламент EUAА были введены положения, обеспечивающие при выполнении задач агентства полное соблюдение основных прав человека. В 2022 году EUAА провело подготовительные мероприятия по назначению сотрудника по основным правам, разработке стратегии в области основных прав и созданию механизма рассмотрения жалоб, в соответствии с которым любое лицо, непосредственно затронутое действиями эксперта в группе по оказанию помощи в предоставлении убежища, и считающее, что его основные права были нарушены в результате этих действий, или любая сторона, представляющая такое лицо, могут подать жалобу в письменном виде в EUAА.





4. Функционирование Общеввропейской системы предоставления убежища



В свете резкого увеличения в Европе числа нуждающихся в защите людей и насыщенных национальных систем приёма, страны ЕС+ в 2022 году осуществили законодательные, политические и практические инициативы по регулированию колеблющейся ситуации. В то же время, организации гражданского общества, УВКБ ООН и другие международные организации выразили обеспокоенность по поводу некоторых практик в национальных администрациях по предоставлению убежища и приёму беженцев.

4.1. Доступ к процедуре



В 2022 году страны ЕС+ получили значительно больше ходатайств о получении международной защиты, чем в предыдущие годы. Примерно 996 000 ходатайств о получении международной защиты, которые были поданы в странах ЕС+, представляют собой увеличение примерно наполовину по сравнению с 2021 годом и на две пятые по сравнению с доковидным уровнем в 2019 году. В то время как общий объем ходатайств в ЕС+ остался значительно ниже максимума 2015 года, в ряде стран количество заявок превысило значения 2015 года (см. Рисунок 1).

В странах ЕС+ 7 из каждых 10 ходатайств были поданы в 5 ведущих принимающих странах - Германии, Франции, Испании, Австрии и Италии (в порядке убывания). Больше всего заявлений подали граждане Сирии, Афганистана, Турции, Венесуэлы и Колумбии. Если рекордные уровни 2015 и 2016 годов были обусловлены в первую очередь обращениями за международной защитой лиц, прибывших из Сирии, Афганистана и Ирака, то нынешний рост обусловлен гораздо более широким кругом национальностей.

В свете увеличения числа прибытий и заявлений, страны ЕС+ продолжали прилагать усилия по обеспечению доступа к защите, при этом эффективно управляя своими границами. Следуя тенденциям последних лет, несколько государств-членов вдоль границ ЕС ввели специальные правила для управления массовыми прибытиями и объявления чрезвычайного положения в конкретных ситуациях. Хотя цель таких мер - помочь властям в мониторинге и управлении притоком мигрантов и выявлении случаев контрабанды, УВКБ ООН, Совет Европы и организации гражданского общества прокомментировали их воздействие на практике, предупредив о рисках для права на убежище и принципа *невыворения*.

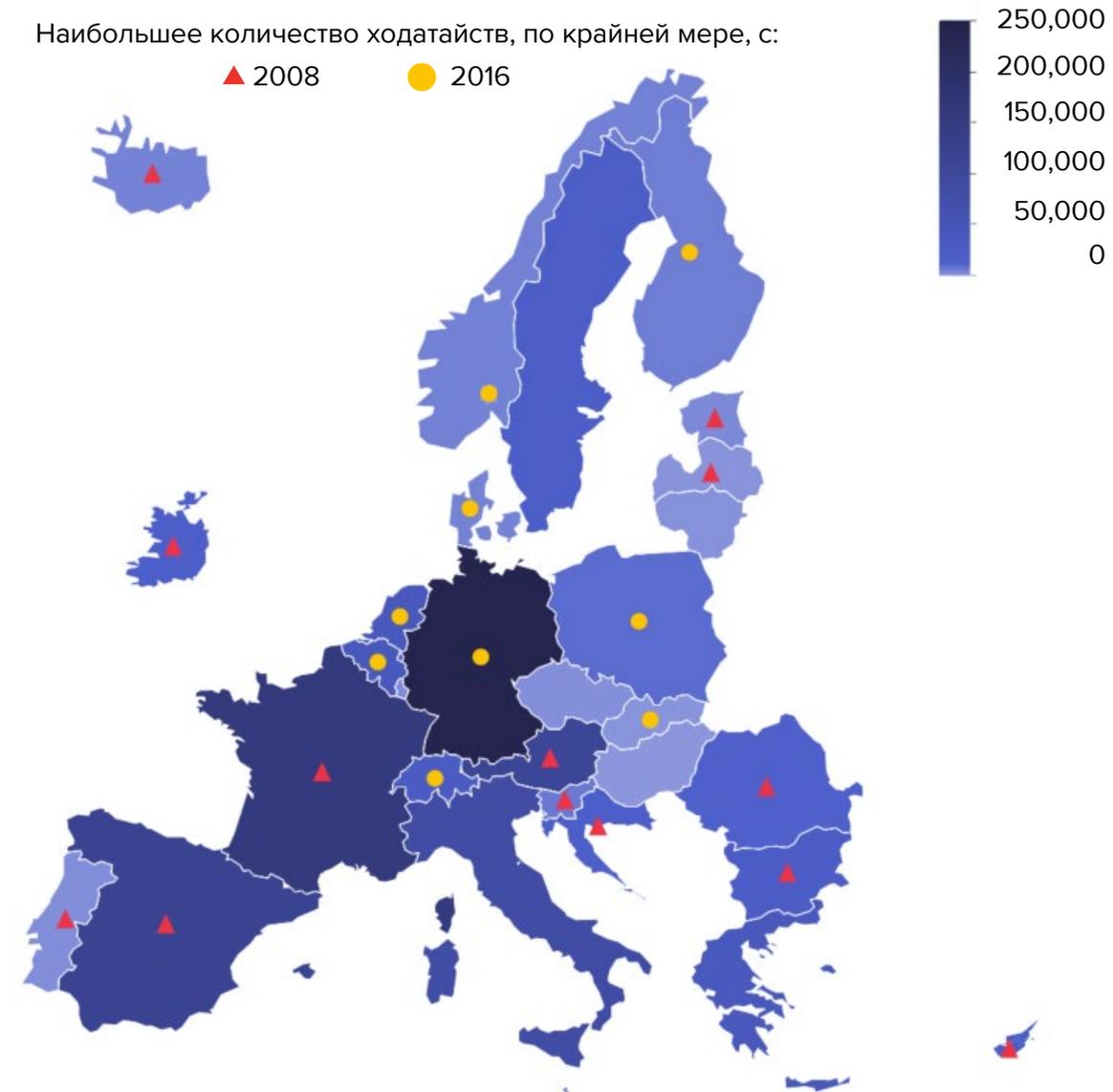
Введение в действие Директивы о временной защите также вызвало изменения в этом процессе и повлияло на способность регистрировать ходатайства на получение международной защиты различными способами, поскольку страны ЕС+ должны также регистрировать лиц, нуждающихся во временной защите. Это привело к ряду корректировок в процедурах регистрации и размещения, направленных на облегчение и ускорение процесса для перемещённых лиц из Украины, что иногда приводило к задержкам в доступе к процедуре для просителей убежища.





Наибольшее за все время количество заявок в 13 странах ЕС+

Рисунок 1. Ходатайства о предоставлении международной защиты принимающей страной ЕС+, 2022 г.



Примечание: Годовые данные по Исландии отсутствуют. Годовой итог был рассчитан как сумма ежемесячных ходатайств.

Источник: Евростат [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) для Исландии] по состоянию на 13 апреля 2023 года.



4.2. Дублинская процедура



В 2022 году на уровне ЕС продолжалась разработка нового механизма солидарности в дополнение к Дублинской системе. Годичный механизм добровольной солидарности, который был создан Европейской комиссией после заключения соглашения между 18 государствами-членами ЕС и 3 ассоциированными странами, рассматривается как возможность проложить путь к более постоянному решению в соответствии с предлагаемым Регламентом о предоставлении убежища и управлении миграцией.

В рамках действующей правовой базы ЕС его государства-члены, Европейская комиссия и EУАА разработали дорожную карту по улучшению осуществления перемещений в соответствии с Регламентом «Дублин III» в 2022 году, а государства-члены ЕС начали применять практические решения, определенные в дорожной карте, для преодоления основных препятствий при осуществлении перемещений в 2023 году.

Хотя в 2022 году ограничения из-за COVID-19 постепенно снимались, ключевой проблемой для дублинских подразделений в 2022 году стала нехватка персонала - отчасти из-за того, что сотрудники по дублинским делам были переназначены для поддержки прибытия лиц, нуждающихся во временной защите, - что усложнило решение проблемы растущего объема работы.

По предварительным данным, которыми регулярно обмениваются EУАА и 29 стран ЕС+, в 2022 году было принято 163 000 решений в ответ на исходящие ходатайства по Дублинскому Регламенту. Это означает увеличение более чем на две пятых по сравнению с 2021 годом, что стало самым высоким годовым показателем, по крайней мере, с 2016 года. В целом, ежегодное соотношение решений, принятых в ответ на ходатайства по Дублинскому Регламенту, и поданных заявлений о предоставлении убежища составило 16%, что соответствует уровню 2021 года. Хотя некоторые решения по Дублинским ходатайствам касались дел о воссоединении семей, стабильное соотношение решений и заявлений говорит о том, что в 2022 году увеличилось число лиц, ищущих убежище, которые переехали из первой страны прибытия в другую для подачи нового заявления (так называемые вторичные перемещения), что повлияло на общую нагрузку по делам об убежище.

На уровне стран 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 ходатайствам. Однако впервые в истории Австрия и Болгария стали второй и третьей странами, вынесшими наибольшее количество решений, обогнав Германию и Грецию.

В 2022 году показатель принятия решений в ответ на дублинские запросы, показывающий долю решений, принимающих ответственность (явным или неявным образом) за заявление, среди всех принятых решений, составил 60% (на 6 процентных пунктов выше, чем в 2021 году). Впервые за последние 5 лет на уровне ЕС+ этот показатель увеличился.



После снижения до очень низкого уровня во время пандемии COVID-19 в 2020 и 2021 годах, количество дублинских перемещений, которые были осуществлены в 2022 году, оставалось низким. В целом, в 2022 году было осуществлено около 15 000 перемещений, что примерно на одну седьмую больше, чем в 2021 году, но примерно на две пятых меньше, чем в 2019 году.

Статья 17(1) Дублинского Регламента III была использована в 2022 году примерно 4800 раз, что впервые за 4 года увеличилось, но по-прежнему значительно ниже уровня, существовавшего до пандемии. 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 течение 2022 года национальные суды принимали участие в оценке законодательных положений, а также практического осуществления специальных процедур. Сохранялась озабоченность по поводу использования пограничных процедур и рисков ускорения на основе концепции безопасной страны и повторных ходатайств.

В целом, в 2022 году в той же стране ЕС+ было подано 76 000 повторных ходатайств, что представляло собой снижение по сравнению с 91 000 таких заявлений в 2021 году. Отношение числа повторных ходатайств к общему числу заявлений составило 1 к 12, что представляет собой заметное снижение по сравнению с 2021 годом (когда оно составляло 1 к 7).

4.4. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции



Возросшее количество ходатайств о предоставлении международной защиты, наряду с миллионами перемещённых лиц из Украины, нуждающихся во временной защите, оказало повышенное давление на возможности обработки заявлений в первой инстанции. Страны ЕС+ откликнулись на эту потребность, приняв меры по повышению эффективности общей системы предоставления убежища и ускорению процедуры предоставления убежища.

Был начат набор новых сотрудников и реорганизация определяющих органов, а также созданы дополнительные территориальные отделения для увеличения присутствия и облегчения доступа к процедуре предоставления убежища и компетентным органам.



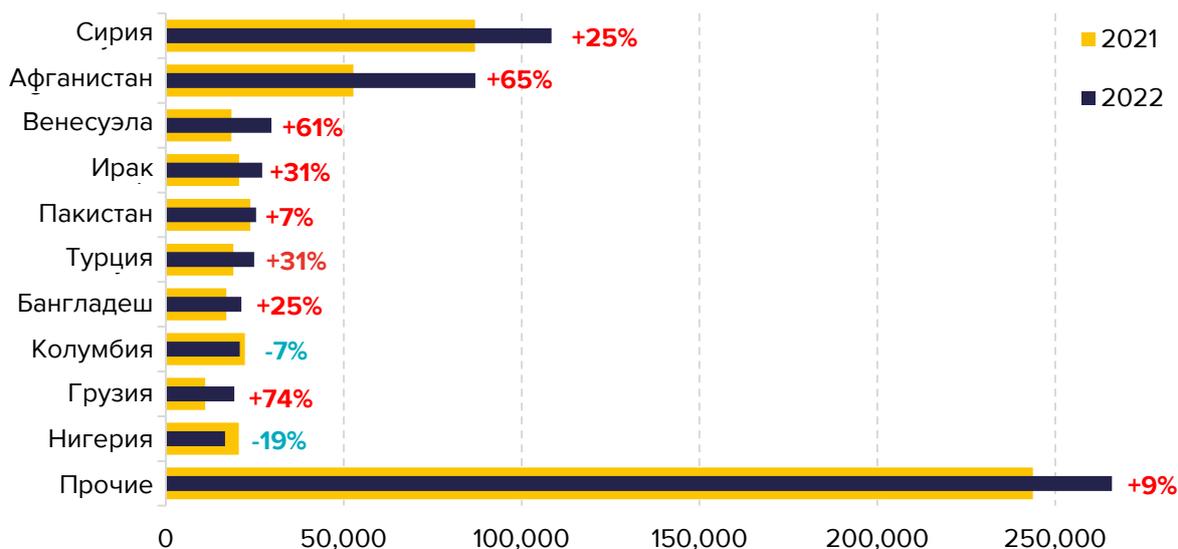
Некоторые страны ЕС+ ввели политику приоритетности и руководящие принципы для определенных профилей, увеличили сроки вынесения решения в первой инстанции, а также сократили или пропустили некоторые этапы процедуры, если от этого результат был более благоприятным для заявителя. В целях совершенствования и ускорения процедур ряд стран разработали новые общие руководящие принципы для оценки ходатайств и приняли новую политику в отношении дел, представляемых с учетом конкретных профилей и национальностей заявителей.

В 2022 году органы по предоставлению убежища в странах ЕС+ вынесли около 646 000 решений первой инстанции, что на одну пятую больше, чем в 2021 году, и больше всего с 2017 года. В то же время в 2022 году было подано гораздо больше ходатайств (рост в полтора раза), особенно во второй половине года. К концу 2022 года число заявлений превысило число решений первой инстанции на 345 000, в результате чего в большинстве стран ЕС+ на рассмотрении в первой инстанции находится больше дел, чем годом ранее.

Три страны ЕС+ вынесли почти две трети всех решений первой инстанции в 2022 году: Германия (31 %), Франция (20 %) и Испания (13 %). За ними последовали Италия (8 %), Австрия (6 %) и Греция (6 %). Большинство решений первой инстанции в странах ЕС+ было вынесено в отношении граждан Сирии и Афганистана, получивших 3 из 10 решений (см. Рисунок 2). Большинство зарегистрированных решений получили граждане Турции (25 000), Бангладеш (21 000) и Грузии (19 000).

 **В 2022 году вынесено больше решений первой инстанции почти по всем основным странам происхождения**

Рисунок 2. Решения первой инстанции в странах ЕС+ по Топ-10 стран происхождения, получивших решения, 2022 год по сравнению с 2021 годом



Источник: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] по состоянию на 13 апреля 2023 года.



В 2022 году в странах ЕС+ во всех инстанциях было отозвано около 140 000 ходатайств, что в два раза больше, чем в 2021 году, и больше всего с 2016 года. В целом соотношение отозванных ходатайств к общему числу поданных заявлений возросло с примерно 1 из 10 в предыдущие 4 года до 1 из 7 в 2022 году. По меньшей мере четыре пятых всех отозванных заявлений в 2022 году были неявными. Возможно, что ходатайствующий о предоставлении убежища неявно отозвал свое заявление в одной стране ЕС+, с тем чтобы вновь подать ходатайство в другой, что свидетельствует о вторичных перемещениях в другие страны ЕС+. В этом отношении наблюдалась картина многочисленных неявных отзывает и, следовательно, вторичных перемещений из стран, расположенных вдоль Балканского маршрута, и стран на внешних границах ЕС.

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



В 2022 году процедуры во второй инстанции в некоторых странах ЕС+ включали оценки или новые интерпретации права на доступ к процедуре обжалования, например, кто может подавать апелляцию и требования, которым должен соответствовать заявитель, чтобы получить доступ к процедуре обжалования. Сфера апелляций по делам, касающимся международной защиты, стала предметом дальнейших улучшений, включая требование о проведении *ex nunc* (на будущее) рассмотрения как фактов, так и правовых аспектов, и приостанавливающее действие апелляций, с тем чтобы привести внутреннюю практику и законодательные положения в соответствие с соответствующими положениями изменённой Директивы о процедурах предоставления убежища.

Суды приступили к оценке эффективности средств правовой защиты, в то время как продолжительность апелляционных процедур по-прежнему вызвала особую озабоченность, что привело к внесению, принятию или осуществлению законодательных изменений в целях ускорения процедуры обжалования. Суды также рассматривали вопрос о том, какой компетентный орган должен отвечать за обжалование решения по ходатайству о предоставлении убежища.

4.6. Незавершенные дела



В конце 2022 года почти 899 000 ходатайств о предоставлении убежища ожидали принятия решения в странах ЕС+, увеличившись почти на одну пятую по сравнению с предыдущим годом. Это наибольшее количество ожидающих решения случаев с апреля 2020 года, когда обработка заявлений была приостановлена или строго ограничена в начале пандемии COVID-19.

Если до июля 2022 года количество рассматриваемых дел оставалось относительно стабильным, то после этого оно начало постоянно расти, в соответствии с ростом числа ходатайств о предоставлении убежища, тогда как решения, принятые в первой инстанции, в последних двух кварталах 2022 года стали значительно отставать от количества заявлений по сравнению с первыми двумя четвертями. Следовательно, количество незавершенных дел оставалось выше, чем до кризиса в 2014 году, что увеличило нагрузку на национальные системы приёма беженцев.



Сочетание данных Евростата и Системы раннего предупреждения и готовности (EPS) EUAA позволяет разделить дела, находящиеся на рассмотрении в первой инстанции, и дела, находящиеся на рассмотрении во второй или вышестоящей инстанции. Результаты свидетельствуют о том, что общий объем нерассмотренных дел увеличился в первой инстанции, в то время как в вышестоящих инстанциях он продолжал сокращаться.

4.7. Приём лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты



2022 год, пожалуй, стал годом, когда системы приёма в странах ЕС+ испытали свои возможности, будучи призваны удовлетворять потребности не только растущего числа заявителей на международную защиту, но и миллионов людей, нуждающихся во временной защите - и, следовательно, нуждающихся в жилье.

Главной проблемой оставалось отсутствие достаточного количества мест, несмотря на то, что государства-члены ЕС продолжали вкладывать значительные средства в увеличение возможностей приёма. Некоторые страны превзошли все предыдущие рекорды по вместимости, но этого все равно было недостаточно, чтобы обеспечить адекватное размещение всех заявителей. Многогранные проблемы иногда усугублялись неадекватными методами финансирования и проблемами в сотрудничестве с муниципалитетами. Лишь немногие страны ЕС+ (например, страны транзита, из которых заявители часто перемещались в другую страну ЕС+) не сообщали о проблемах с приёмной способностью.

Государства-члены ЕС изучали различные способы удовлетворения возросших потребностей. Некоторые обращались к новым заинтересованным сторонам для укрепления системы приёма беженцев, например, путём более тесного вовлечения организаций гражданского общества, муниципальных субъектов, управления стихийными бедствиями или частных лиц. В рамках своих оперативных планов EUAA оказала помощь 10 странам в совершенствовании их систем приёма беженцев.

Условия приёма ухудшились в переполненных центрах и привели к условиям, не отвечающим стандартам, в некоторых странах ЕС+, что было широко задокументировано организациями гражданского общества. Чтобы подтвердить обязательства государств-членов ЕС по эффективному обеспечению условий приёма, вмешались суды. Поскольку основное внимание по-прежнему уделяется неотложным потребностям, таким, как поиск достаточного количества мест приёма и обеспечение адекватных условий жизни, как представляется, было осуществлено меньше инициатив, направленных на содействие трудоустройству, ориентации в новом обществе или доступу к образованию и здравоохранению.



4.8. Аспекты задержания заявителей и бывших заявителей



В 2022 году недостатки в практике и условиях задержаний были тщательно рассмотрены международными, европейскими и национальными мониторинговыми и судебными организациями, такими как Комитет ООН против пыток (КАТ), Комитет Совета Европы по предотвращению пыток (СРТ), национальные омбудсмены, Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) и национальные суды наряду с УВКБ ООН и организациями гражданского общества. Судебные решения иногда инициировали процессы согласования национальной политики и практики с соответствующим европейским законодательством.

Приёмная способность мест содержания задержанных в странах ЕС+ по-прежнему корректировалась исходя из оперативных потребностей, в основном для строительства или планирования новых мест содержания задержанных. Применение меры задержания было одной из основных проблем, поднятых организациями гражданского общества. В ряде стран были выражены опасения по поводу практики задержания заявителей на границе, *де-факто* задержания в целом, пока вновь прибывшие граждане третьих стран ожидали подачи ходатайства, условий содержания под стражей и затрудненного доступа к правам, таким как доступ к информации и юридической помощи.

4.9. Доступ к информации



В 2022 году страны ЕС+ продолжали расширять предоставление информации просителям убежища с помощью цифровых инноваций и усовершенствований, таких как новые платформы и веб-сайты. Помимо национальных властей, не менее важную роль в облегчении доступа к информации продолжали играть организации гражданского общества. Как национальные власти, так и организации гражданского общества прилагали все больше усилий для того, чтобы заявители и получатели международной защиты имели доступ к информации на понятном им языке. В связи с этим материалы были переведены на несколько языков, при этом особое внимание уделялось наличию информации на украинском и русском языках.

Особым группам заявителей может потребоваться специальная информация с учетом их ситуации и обстоятельств. Массовое прибытие перемещенных лиц из Украины создало новый информационный ландшафт; страны ЕС+ выделили значительные ресурсы на разработку информационных платформ и материалов, которые регулярно обновлялись для предоставления наиболее актуальной и точной информации в быстро меняющихся условиях. В этом процессе национальным органам была оказана поддержка, например, благодаря инициативам EUAA ([Кто есть кто во временной защите](#)) и УВКБ (страницы поддержки). Также была разработана новая информация для ищущих защиты российских граждан.



4.10. Правовая помощь и представительство



В 2022 году некоторые страны ЕС+ продолжили усилия по улучшению доступа к юридической помощи и повышению ее качества на всех этапах процедуры предоставления убежища. Они приступили к осуществлению новых инициатив и проектов, например, заключая контракты со специализированными юристами, занимающимися вопросами предоставления убежища, и оказывая дополнительную поддержку заявителям с особыми потребностями. Для практикующих юристов было организовано профессиональное развитие и предоставлены новые инструменты с общей целью повышения качества услуг. Значительные усилия были также отмечены в предоставлении услуг юридической помощи на протяжении всей процедуры предоставления убежища посредством цифровизации и взаимосвязи между порталами определяющих органов и судебными платформами.

Вместе с тем, как сообщалось в предыдущие годы, осуществление соответствующих положений изменённой Директивы о процедурах предоставления убежища по-прежнему оставалось проблематичным на границе, в местах содержания задержанных и в рамках процедуры обжалования из-за недостаточной информации и доступа к правовой помощи и представительству. В некоторых случаях короткие сроки в рамках пограничной процедуры, специальных процедур или Дублинской процедуры привели к ограничению, низкому качеству или отсутствию правовой помощи.

В ответ на российское вторжение национальные власти, международные организации и организации гражданского общества мобилизовали ресурсы для оказания немедленной поддержки перемещённым лицам из Украины, включая правовую информацию и помощь при активном участии национальных ассоциаций адвокатов.

4.11. Услуги перевода



В 2022 году страны ЕС+ внедрили несколько инициатив по улучшению услуг устного перевода в процедуре предоставления убежища, особенно в контексте предоставления соответствующих услуг жертвам торговли людьми, помощи лицам с особыми потребностями, а также в предоставлении услуг здравоохранения. Продолжались усилия по повышению качества услуг устного перевода посредством обучения, руководства, инструментов качества и вспомогательных материалов для переводчиков. Была отмечена растущая тенденция привлечения получателей защиты в качестве переводчиков в контексте убежища; имея непосредственный опыт самого процесса, такие переводчики могли предложить соответствующую поддержку новым заявителям.

Для решения проблемы прибытия перемещённых лиц из Украины несколько стран ЕС+ увеличили число украино- и русскоязычных переводчиков и подготовили больше информационных материалов на этих языках. Эти усилия вызвали некоторую критику со стороны организаций гражданского общества, которые сообщили о двухуровневой системе оказания помощи лицам, покидающим Украину, которые получили быструю поддержку в области устного перевода, и просителям убежища из других стран. Организации гражданского общества также выражали обеспокоенность по поводу языковых и культурных барьеров на границах из-за отсутствия услуг устного перевода и



плохого перевода информации, что не позволяло мигрантам полноценно понимать свои права и обязанности.

4.12. Информация о стране происхождения



Основные изменения в производстве информации о странах происхождения (СП) в 2022 году были сосредоточены на совершенствовании методик, инвестировании в новые технологии и исследователей, совершенствовании сотрудничества с другими исследователями, базирующимися в Европе (например, в национальных подразделениях СП и организациях гражданского общества, работающих в стране происхождения), и оперативном получении информации для урегулирования новых кризисных ситуаций. Определение СП всё также было сосредоточено на наиболее распространенных странах происхождения просителей убежища в Европе, а именно Афганистане, Иране, Ираке и Сирии. Естественно, информация по СП в 2022 году была сосредоточена на ситуации в Украине и России.

Проблема, которая, по-видимому, сохранилась, как подчёркивают организации гражданского общества, связана с отсутствием доступности и удобства для пользователей баз данных СП и отсутствием многоязычной информации, поскольку материалы СП в основном доступны на английском языке. Кроме того, по-видимому, существует несбалансированность между странами происхождения, по которым имеется большое число докладов, и странами, по которым отсутствует или ограничена информация, а также отсутствие данных об интерсекс-заявителях и положении в странах их происхождения.

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 2022 году страны ЕС+ внесли изменения в законодательство и политику для решения проблемы безгражданства, включая введение специальных процедур определения безгражданства, облегчение доступа к натурализации и обновление руководящих указаний по обработке заявлений лиц без гражданства.

Тем не менее, как представляется, сохранились некоторые проблемы, включая отсутствие процесса определения безгражданства в некоторых странах ЕС+ и отсутствие осведомлённости и опыта по вопросам, связанным с безгражданством в контексте предоставления убежища. Это может привести к возникновению неопределённости у заявителей в отношении процесса, их прав и обязанностей, а также к неправильной идентификации и регистрации.



4.14. Содержание защиты



Содержание защиты касается прав, на которые имеют право получатели той или иной формы защиты в стране предоставления убежища, а также связанных с этим обязательств. Защита предоставляется, когда заявители получают положительное решение о предоставлении статуса беженца или дополнительной защиты (также называемых согласованными в ЕС статусами). Показатель признания означает количество положительных итогов в процентах от общего числа решений по ходатайствам о предоставлении международной защиты. Хотя национальные формы защиты действительно предоставляют гражданам третьих стран статус защиты, эти статусы, которые не согласованы между странами ЕС+, не включаются в расчет коэффициента признания.

В 2022 году общий показатель признания по решениям ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции составил 34%. Это значит, что из 646 000 принятых решений 252 000 были положительными и предоставили заявителю либо статус беженца, либо дополнительную защиту. Показатель распознавания вырос на 5 процентных пунктов по сравнению с 2021 годом и был самым высоким с 2017 года. Большинство положительных решений в первой инстанции предоставили статус беженца (149 000 или 59% всех положительных решений), а остальные 103 000 решений предоставили субсидиарную защиту (41%).

Кроме статусов, регулируемых ЕС, если включить разрешения на пребывание по гуманитарным причинам, то общий показатель признания решений в первой инстанции ЕС+ в 2022 году составит 50%.

Среди 20 национальностей, получивших наибольшее количество решений первой инстанции в 2022 году, сирийцы имели самый высокий показатель признания - 93%. За ними следовали украинцы (86 %) и эритрейцы (84 %). К числу других групп с относительно высокими показателями признания относились граждане Мали (65 %), Сомали (57 %) и Афганистана (51 %) (см. Рисунок 3).

Объем и качество прав и услуг, доступных получателям защиты, определяют перспективы их эффективной интеграции в принимающие общества. В 2022 году политика интеграции была ориентирована главным образом на нуждающихся во временной защите лиц из Украины, включая содействие их социальной ориентации, доступ к образованию, занятости и здравоохранению, а также предоставление пособий социального обеспечения.

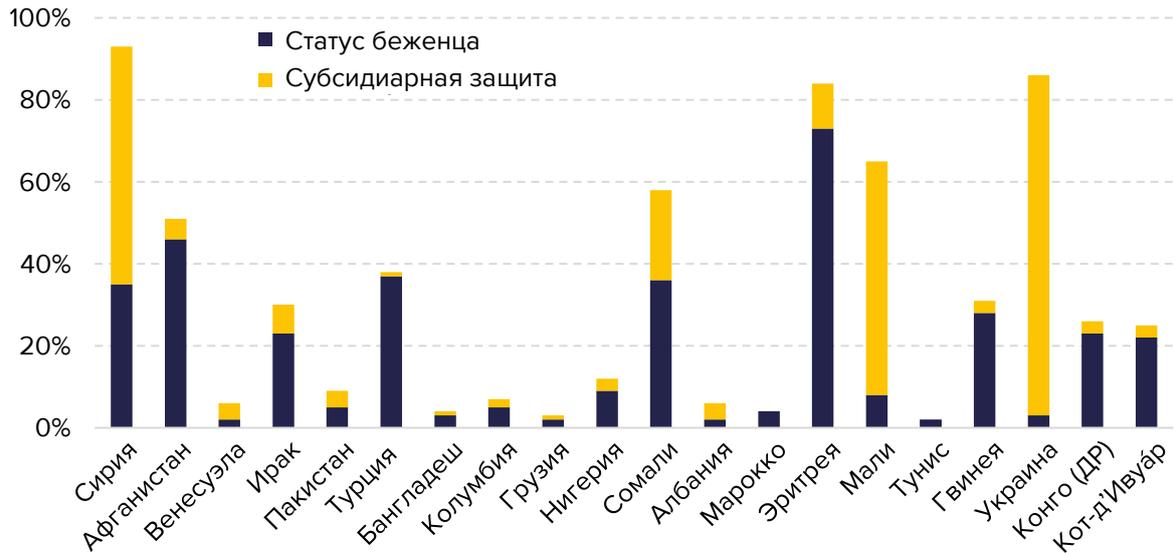
Наблюдавшаяся в предыдущие годы тенденция к вовлечению ряда заинтересованных сторон и улучшению сотрудничества в целях интеграции получателей международной защиты продолжала развиваться в 2022 году, и настоятельная, широкомасштабная потребность в оказании интеграционной поддержки лицам, нуждающимся во временной защите, ещё более активизировала этот процесс сотрудничества с участием многих заинтересованных сторон. Таким образом, страны ЕС+ опробовали некоторые новые, инновационные способы совместной работы по интеграции лиц, нуждающихся в защите.





Сирийцы, украинцы и эритрейцы имели самые высокие показатели признания в 2022 году

Рисунок 3. Показатели признания в первой инстанции для Топ-20 национальностей с наибольшим количеством решений, вынесенных в странах ЕС+, в разбивке по национальности и предоставленному статусу, 2022 год



Примечание: Эти 20 национальностей получили наибольшее количество решений первой инстанции, вынесенных в 2022 году в странах ЕС+. Они упорядочены (слева направо) по количеству полученных решений.

Источник: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)] по состоянию на 13 апреля 2023 года.

В целях поддержки разработки политики, основанной на фактических данных, различные заинтересованные стороны, включая национальные органы власти, научные круги, аналитические центры и организации гражданского общества на протяжении 2022 года продолжали оценивать компоненты программ интеграции. Уроки, извлеченные в результате усилий по интеграции получателей временной защиты, могут дать дополнительную информацию о воздействии различных подходов к интеграции в будущем. Параллельно некоторые страны ЕС+ продолжали реализацию инициатив, предлагающих право на пребывание бывшим заявителям, которые не могли быть возвращены и которые достигли определенного уровня интеграции.

Увеличение числа ходатайств о предоставлении убежища в 2022 году зачастую оказывало отрицательное влияние и вызывало задержки в выдаче документов на проживание и проездных документов лицам, пользующимся международной защитой, что создавало риск задержки их доступа к другим услугам и правам. Как отмечалось в предыдущие годы, суды сохранили важную роль в определении толкования оснований и процедур пересмотра или отмены международной защиты, в то время как судебные органы также внимательно следили за национальной политикой и практикой в области воссоединения семей.



4.15. Переселение и гуманитарный допуск



Деятельность по переселению была постепенно возобновлена в течение 2022 года после двух лет введения ограничений из-за COVID-19, что резко сократило приток беженцев в рамках этих программ. В этом контексте страны ЕС+ продолжили усилия по выполнению своих обязательств. Это потребовало корректировки приоритетов и программ с учетом новых вызовов в течение года, таких как продолжающийся кризис в Афганистане и массовое прибытие перемещённых лиц из Украины. Острая нагрузка на национальные системы приёма беженцев привела к задержкам в выполнении обещаний по переселению многими странами ЕС+.

В целом, роль организаций гражданского общества, частных компаний и общественных групп была усилена благодаря новым соглашениям, поскольку они играют важную роль в приёме переселённых беженцев, а также в процессе отбора и направления беженцев. Для определения воздействия программ переселения страны ЕС+ и организации гражданского общества провели оценки, чтобы выявить извлеченные уроки и передовой опыт.

Что касается гуманитарного приёма, то усилия в основном были сосредоточены на прибытии афганских граждан, находящихся в опасности. Кроме того, соответствующие инициативы осуществлялись в сотрудничестве с организациями гражданского общества.



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



Поскольку в 2022 году лица, нуждающиеся во временной защите, в основном состояли из женщин и детей, странам ЕС+ необходимо было скорректировать услуги по поддержке, которые в целом были ориентированы на заявителей на международную защиту, преимущественно мужчин. Женщины и дети, бегущие из Украины, подвергались повышенному риску стать жертвами торговли людьми, поэтому ряд стран ЕС+ провели кампании по повышению осведомлённости и предотвращению торговли людьми. Они также прилагали дополнительные усилия для более эффективного выявления жертв и оказания быстрой и адекватной помощи.

Несмотря на усилия стран ЕС+ по улучшению раннего выявления, направления и последующих действий, выявление лиц с особыми потребностями и своевременное предоставление жилья и поддержки наиболее уязвимым лицам стало еще более сложной задачей на фоне перенасыщенных систем приёма. Кроме того, несколько государств-членов и организаций гражданского общества отметили, что заявители на международную защиту прибывали в ЕС в худшем состоянии здоровья, чем в предыдущие годы.

Суды часто принимали решения по ряду вопросов, связанных с заявителями с ограниченными возможностями и особыми потребностями в области здравоохранения, по вопросам, касающимся эффективной защиты женщин и девочек, а также по делам, связанным с исками о сексуальной ориентации и гендерной идентичности (СОГИ).

В 2022 году в странах ЕС+ несопровождаемые несовершеннолетние подали 42 000 ходатайств о предоставлении убежища, что являлось самым большим показателем с 2016 года. Это на три пятых больше, чем в предыдущем году, что немного превысило рост общего числа ходатайств (+53%). Только две национальности вместе составили две трети ходатайств несопровождаемых несовершеннолетних: почти половина была подана афганцами (20 000) и сирийцами (10 000).

Более половины всех ходатайств о предоставлении международной защиты несопровождаемым несовершеннолетним было подано в Австрии (13 000 или 31%), Германии (7 300, 17%) и Нидерландах (4 200, 10%). В Австрии и Нидерландах, а также в Болгарии (3 400), Франции (1 000) и на Кипре (900) показатели 2022 года были самыми высокими за всю историю наблюдений (см. Рисунок 4).

Статус беженца или субсидиарная защита были предоставлены почти всем сирийским несопровождаемым несовершеннолетним (96 %). Несовершеннолетним же из Бангладеш было вынесено только незначительное меньшинство положительных решений (6%).

Около 18 000 заявлений были отозваны несопровождаемыми несовершеннолетними в 20 представивших данные странах ЕС+. Как и в случае с отозванными ходатайствами взрослых заявителей, этот показатель был примерно в два раза выше, чем в 2021 году. На самом деле рост числа отозванных ходатайств опережал рост числа заявок, подаваемых несопровождаемыми несовершеннолетними. Ходатайства были отозваны



преимущественно одной конкретной группой: 95% составляли заявители мужского пола в возрасте 14-17 лет. Почти все отзывы были неявными, что говорит о том, что несопровождаемые несовершеннолетние не уведомили орган власти о своем намерении отозвать заявление. Возможно, что такие отзывы свидетельствуют о вторичном движении в сторону других стран ЕС+.

Рекордное число несопровождаемых несовершеннолетних, подавших заявления в Австрии, Болгарии, Кипре, Нидерландах и Франции

Рисунок 4. Топ-10 стран ЕС+, принимающих ходатайства от несопровождаемых несовершеннолетних, 2022 год



Примечание: Данные по Исландии отсутствовали.
 Источник: Eurostat [migr_asyunaа] по состоянию на 13 апреля 2023 года.

Увеличение числа несопровождаемых детей по сравнению с 2021 годом оказало дополнительное давление на соответствующие процессы, такие как назначение опекуна и оценка возраста самопровозглашённых несовершеннолетних. Это увеличение также повлияло на сроки рассмотрения ходатайств и обеспечение надлежащих материальных условий приёма и поддержки несопровождаемых несовершеннолетних.



Заключительные положения

В 2022 году страны ЕС+ приняли рекордное количество лиц, нуждающихся в защите, о чем свидетельствует резко возросшее число просителей убежища и более 4 миллионов перемещённых лиц из Украины, ищущих временную защиту. Хотя совокупный показатель в 5 миллионов человек, прибывающих в ЕС, оказывает значительное давление на национальные администрации, на европейском и национальном уровнях были приняты решения для удовлетворения потребностей людей, ищущих защиты.

Европейский ответ на нужды миллионов перемещённых лиц из Украины был конструктивным и ориентированным на защиту, и он может служить политическим и оперативным планом на будущее. Катализатором этого успеха стал ряд факторов, включая уже существующее законодательство, которое было разработано специально для удовлетворения этой потребности, а также политическая воля для активации этого законодательства и быстрого создания соответствующих структур поддержки. Важно отметить, что сотрудничество между многочисленными и разнообразными заинтересованными сторонами на основе многогранной солидарности сыграло важную роль в разработке и реализации решений: солидарность в отношении лиц, нуждающихся в защите; солидарность между странами ЕС; и солидарность между различными субъектами, которым удалось мобилизовать ресурсы и направить усилия в одном направлении. Организации и учреждения ЕС, национальные и местные органы власти, международные организации и организации гражданского общества, а также частные граждане и общины объединили свои знания и опыт в поиске эффективных решений.

Для продвижения оптимизации систем убежища ЕС в 2022 году Совет ЕС под французским и чешским председательством выступал за постепенный подход, сумел катализировать прогресс в переговорах по Пакту о миграции и убежище, а также способствовал дальнейшему развитию практического сотрудничества между государствами-членами ЕС. Кульминацией этой работы стало принятие переговорных мандатов по Регламентам о скрининге и Eurodac, политическое соглашение между законодателями по совместной дорожной карте для переговоров по пакету реформ, а также соглашение по Механизму добровольной солидарности. Эти приросты приверженности, основанные на балансе между выражением солидарности и ответственности, могут иметь позитивный кумулятивный эффект, что будет способствовать выработке политики и, в конечном итоге, поможет принятию этого пакта в предстоящие годы.

На фоне таких успехов в реформировании общеевропейской системы убежища ЕС и его государства-члены стремятся к достижению двойной целостности, то есть целостности процедуры предоставления убежища и целостности управления границами.

Действительно, в последние годы акцент делался на эффективном подходе, который был представлен в качестве одного из ключевых элементов для заключения Пакта. Заявленной целью пересмотра Шенгенской системы является повышение устойчивости к серьезным угрозам, таким как инструментализация мигрантов, посредством интегрированного управления границами. В то же время эффективное управление влечёт за собой добросовестность в приёме лиц, нуждающихся в защите, при полном уважении основных прав и рассмотрении заявлений на справедливой и достойной основе.



Поэтому, модернизируя управление границами, необходимо обеспечить беспрепятственный доступ к защите для тех, кто в ней нуждается. Хотя в этом направлении были предприняты ключевые шаги, такие как обсуждение - и соответствующее руководство - по созданию независимых национальных механизмов для мониторинга соблюдения прав человека на внешних границах, тревожные сообщения международных организаций и организаций гражданского общества вызывают озабоченность по поводу практики, препятствующей эффективному доступу к защите.

В целях обеспечения правильного толкования CEAS, Суд ЕС (CJEU), а также судебные учреждения на национальном уровне продолжали в 2022 году изучать национальное законодательство, политику и практику в ряде связанных с CEAS областей. Особое внимание было уделено применению принципа *невыдворения* и эффективному доступу к территории и процедуре предоставления убежища. Для обеспечения целостности CEAS крайне важно, чтобы национальные власти выполняли решения судов.

В быстро меняющейся среде предоставления убежища, которая требует многостороннего сотрудничества в разработке и реализации решений по защите, EUAA превратилась в важный компонент европейской архитектуры предоставления убежища. Вооружившись усиленным мандатом, агентство продолжит поддерживать внедрение CEAS по всей Европе. В сочетании с технической, оперативной и учебной поддержкой, оказываемой агентством, новая должность независимого сотрудника по основным правам станет катализатором работы по обеспечению того, чтобы права просителей убежища всегда были защищены. Посредством своего механизма мониторинга агентство в ближайшие годы будет еще теснее сотрудничать с государствами-членами ЕС для мониторинга оперативного и технического применения правовых обязательств ЕС и оказания помощи государствам-членам в выявлении возможных ограничений в системах предоставления убежища и приёма беженцев, что в конечном итоге будет способствовать созданию более гармонизированной системы предоставления убежища в ЕС.



Отчет о ситуации с предоставлением убежища, 2023 год: Резюме

Являясь лучшим источником информации о международной защите в Европе, *Отчет о ситуации с предоставлением убежища, 2023 год* содержит комплексный обзор основных достижений в сфере предоставления убежища в 2022 году. Настоящее резюме представляет собой сокращенный вариант основного отчета.

Агентство Европейского союза по вопросам убежища (EUAA) собирает информацию о всех аспектах Общеевропейской 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 2022 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, 2023 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 2022 года, служит справочным руководством о последних событиях в области международной защиты в Европе.