

Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2024 год Резюме



Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2024 год

Ежегодный отчет о ситуации с
предоставлением убежища в Европейском
союзе

РЕЗЮМЕ

Июнь 2024 года



© Агентство Европейского союза по предоставлению убежища (EUAА), 2024 г.

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

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

Люксембург: Бюро публикаций Европейского союза, 2024 г.

PDF

BZ-AH-24-001-RU-N

ISBN 978-92-9403-975-0

doi: 10.2847/96024

Воспроизведение информации допускается при указании соответствующей 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.

Предисловие

Впервые с момента создания Общеввропейской системы предоставления убежища (CEAS) Европа была призвана оказать помощь такому большому количеству людей, нуждающихся в защите. В 2023 году количество ходатайств о предоставлении убежища выросло до уровня, напоминающего кризис беженцев 2015-2016 годов. В действительности же страны предоставили защиту гораздо большему количеству людей, так как с начала российского вторжения было зарегистрировано более 4,3 миллиона лиц, получивших временную защиту, в дополнение к более чем 1,1 миллиону лиц, нуждающихся в убежище в 2023 году.

На этом фоне принятие Нового варианта Пакта о миграции и предоставлении убежища стало для ЕС важным моментом в развитии уникальной многонациональной системы предоставления убежища. Данному успеху способствовали политическая воля, гибкость и обширные усилия на техническом уровне, направленные на сглаживание конкретных деталей сложной структуры. Пакт сыграет ключевую роль в сближении практик и позволит странам ЕС+ решить проблему большого количества лиц, нуждающихся в убежище.



Но давайте проясним: государствам-членам необходимо будет проявлять настойчивость и в последующие годы. Еще многое предстоит сделать для устранения существующих недоработок, эффективной обработки возросшего числа поступающих заявлений и обеспечения жильем претендентов на защиту. Одновременно властям необходимо будет перестроить свои системы предоставления убежища и приема в соответствии с общими процедурами, определенными в пакте. Очевидно, что для этого потребуются дополнительные ресурсы и подробные национальные планы осуществления.

Агентство Европейского союза по предоставлению убежища (EUA), которое уже функционирует с расширенным мандатом в течение двух лет, продолжает оставаться основным действующим лицом в области международной защиты в Европе, предоставляя беспрецедентный уровень оперативной, технической и учебной поддержки в 2023 году. По мере того, как мы вступаем в эру важных достижений в европейской системе предоставления убежища, должным образом подготовленное EUA будет продолжать оказывать содействие в гармонизации практики в государствах-членах, расширении экспертных знаний и повышении способности Европы предоставлять решения по защите.

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



Содержание

Содержание	5
Введение	6
1. Глобальные изменения в области предоставления убежища в 2023 году	7
2. Основные развития в сфере предоставления убежища в Европейском союзе в 2023 году	8
3. Функционирование Общеввропейской системы предоставления убежища	9
Поле 1. Временная защита перемещенных лиц из Украины	9
3.1. Доступ к процедурам	10
3.2. Дублинская процедура	12
3.3. Специальные процедуры для оценки потребностей по защите	14
3.4. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции	15
3.5. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища во второй или более высоких инстанциях	17
3.6. Приём лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты	17
3.7. Аспекты задержания заявителей и бывших заявителей	18
3.8. Доступ к информации	19
3.9. Правовая помощь и представительство	19
3.10. Услуги перевода	20
3.11. Информация о стране происхождения	20
3.12. Отсутствие гражданства в контексте предоставления убежища	21
3.13. Содержание защиты	22
3.14. Переселение и гуманитарный допуск	23
4. Дети и люди с особыми потребностями в процедуре получения убежища	24
5. Поддержка EUAA в 2023 году	27
Заключительные положения	29

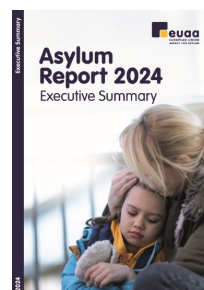


Введение

Резюме [Отчета о ситуации с предоставлением убежища за 2024 год: Ежегодный Отчет о ситуации с предоставлением убежища в Европейском союзе](#) суммирует основные события в сфере международной защиты, которые подробно представлены в основном отчете.

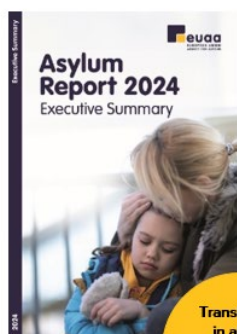
Резюме доступно на [30 языках](#), включая все языки ЕС, а также албанский, арабский, македонский, русский, сербский, турецкий и украинский.

Информация, представленная в основном отчете, может быть отфильтрована с помощью различных удобных для пользователя ресурсов:

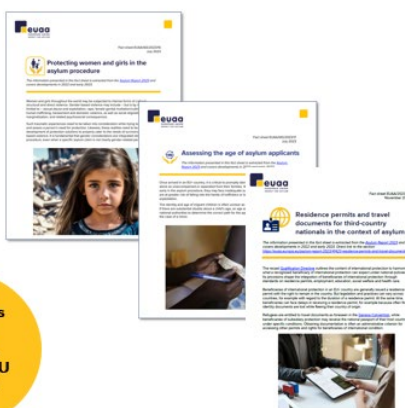


- [Национальная база данных по вопросам предоставления убежища](#) содержит информацию о законодательных, институциональных и политических изменениях, описанных в докладе. Обновления можно искать по стране, теме, году и типу развития. Данная информация также изложена в кратком виде и представлена в таблице с разбивкой по странам и тематическим областям в документе PDF.
- В докладе представлена подборка изменений в судебной практике на основе [Базы данных по прецедентному праву ЕУАА](#). По гиперссылкам в тексте можно перейти к конкретному делу в базе данных.
- Источники, используемые для подготовки Отчета о ситуации с предоставлением убежища, представлены в перечне ссылок в конце доклада. Они также доступны в отдельной подробной подборке [Sources on Asylum 2024](#), сгруппированной по типам источников. Читатель может легко определить, из каких источников получены материалы: европейских институтов и агентств, международных организаций, органов государственной власти, организаций гражданского общества или аналитических центров и научных кругов.

Additional resources to the Asylum Report 2024



Translations
in all EU
languages
and 7 non-EU
languages





1. Глобальные изменения в области предоставления убежища в 2023 году



В 2023 году потребности в защите продолжали расти, но ни одно событие не стало катализатором, подобно тому, как вторжение России в Украину, захват Афганистана талибами или пандемия COVID-19 определяли предыдущие годы. Тем не менее, данные кризисы также оказывали влияние на развитие событий в 2023 году на фоне новых и продолжающихся конфликтов, климатических потрясений, геополитических волнений, насилия и преследований, в результате которых миллионы людей были вынуждены покинуть свои дома.

Число насильственно перемещенных лиц в 2023 году достигло исторического максимума в более чем 114 миллионов человек, а ключевые «горячие точки» перемещения включали Афганистан, Демократическую Республику Конго, страны Латинской Америки и Карибского бассейна, Мьянму, Сомали, Судан и Украину. Эскалация конфликта в Газе с октября 2023 года и связанный с ним гуманитарный кризис резко увеличили потребности в защите в регионе.

На этом фоне международное сообщество продолжало прилагать усилия по разработке решений для людей, нуждающихся в защите, часто на основе многостороннего сотрудничества и все большего разнообразия субъектов, участвующих в поиске решений. Ярким примером такой инициативы стало обязательство, принятое на втором Глобальном форуме по вопросам беженцев в декабре 2023 года. Правительства, международные организации, частный сектор и организации гражданского общества выделили более 2,2 миллиарда долларов США на конкретные стратегии и программы поддержки перемещенного населения и стран, принимающих беженцев, и обязались переселить 1 миллион беженцев к 2030 году и оказать помощь еще 3 миллионам человек через спонсорство общин.

Изменение климата и его роль в возникновении перемещений, а также влияние изменения климата на беженцев и принимающие общины по-прежнему остаются одними из ключевых тем в дискуссиях, связанных с международной защитой. Также обсуждался вопрос отсутствия гражданства в контексте предоставления убежища и взаимосвязи между отсутствием гражданства и потребностями в защите.

По мере того, как международное сообщество продолжает заниматься сложными аспектами постоянно меняющихся моделей перемещения, в последние годы в дискурсе и практике международной защиты все чаще звучит осознание: насильственное перемещение является не только гуманитарной проблемой, но и вызовом в области развития. Большинство беженцев по всему миру не только происходят из нестабильных условий, но и сбегают в аналогичные условия, причем более трех четвертей перемещенных лиц во всем мире находятся в странах с низким и средним уровнем дохода. Подход, основанный на взаимосвязи гуманитарной деятельности, развития и содействия миру, занимающий важную роль в деятельности международного сообщества в последние годы, выступает за комплексное реагирование различных заинтересованных лиц, включая бизнес, финансовые



институты и организации гражданского общества, с целью использования их соответствующего опыта для достижения решений в области развития.



Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-1-global-developments-field-asylum-2023>

2. Основные развития в сфере предоставления убежища в Европейском союзе в 2023 году



Европейский парламент и Совет достигли политического соглашения в декабре 2023 года по ключевым законодательным инструментам Пакта о миграции и предоставлении убежища. Это стало крупным прорывом в реформе Общеввропейской системы предоставления убежища (CEAS), проложив путь к завершению разработки инструментов для оснащения Европы функциональной и современной архитектурой миграции и

убежища.

В 2023 году ЕС продолжал принимать меры по преодолению разрушительных последствий российской агрессии в Украине, включая шаги по стимулированию более тесного сотрудничества международных игроков и разработке инструментов для поддержки восстановления, реконструкции и модернизации Украины. Продление временной защиты до марта 2025 года обеспечило стабильность и предсказуемость для миллионов получателей защиты. Подтверждая долгосрочную приверженность Европы миру, безопасности и процветанию в регионе, в декабре 2023 года Европейский совет принял решение начать переговоры с Украиной о вступлении в ЕС в соответствии с рекомендацией Европейской комиссии.

На внешних границах ЕС сохранялось давление: число незаконных пересечений границы было самым высоким с 2016 года. Согласно предварительным данным, собранным Европейским агентством пограничной и береговой охраны (Frontex), на внешней границе ЕС было выявлено 385 000 незаконных пересечений, что на 18% больше, чем в 2022 году. Для решения этой проблемы ЕС ввел инициативы по эффективному управлению своими внешними границами, разработав Европейскую систему интегрированного управления границами, усовершенствовал существующие информационные системы и обеспечив их совместимость, а также сотрудничая с ключевыми странами-партнерами на всех миграционных маршрутах.

В дополнение к двум планам действий на 2022 год, касающихся маршрутов Центрального Средиземноморья и Западных Балкан, Европейская комиссия представила два дополнительных плана действий на 2023 год, посвященных маршрутам Западного Средиземноморья, Атлантики и Восточного Средиземноморья. Признавая, что около 90% людей, нелегально пересекающих внешние границы ЕС, делают это с помощью контрабандистов, в ноябре 2023 года Европейская комиссия





представила новые законодательные предложения по предотвращению незаконного ввоза мигрантов и борьбе с ним.

Для продвижения ориентированных на защиту решений во всем мире ЕС продолжил всеобъемлющее и взаимовыгодное сотрудничество с третьими странами. Деятельность в рамках внешнего измерения миграционной политики и политики предоставления убежища ЕС включала в себя усилия по устранению коренных причин нелегальной миграции, разработку законных путей защиты в Европе, поддержку решений по защите в других частях мира, борьбу с сетями контрабанды и работу со странами-партнерами в области миграции и управления границами.

Выполняя свою роль по обеспечению гармоничного толкования и применения законодательства ЕС, в 2023 году Суд Европейского союза (Суд ЕС) вынес более **20 решений и постановлений** по толкованию различных положений CEAS, например, по вопросам, касающимся доступа к процедуре предоставления убежища, Дублинской процедуры, эффективных средств правовой защиты в ускоренных процедурах, а также воссоединения семей.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-2-major-developments-asylum-european-union-2023>

3. Функционирование Общеввропейской системы предоставления убежища



В свете резкого увеличения в Европе числа людей, нуждающихся в защите, и перенасыщения национальных систем приема, страны ЕС+ в 2023 году осуществили законодательные, политические и практические инициативы по регулированию нестабильной ситуации. В это же время организации гражданского общества, Управление Верховного комиссара Организации Объединённых Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) и другие международные организации выразили обеспокоенность по поводу некоторых практик в национальных администрациях по предоставлению убежища и приему беженцев.

Поле 1. Временная защита перемещенных лиц из Украины



Поскольку военная агрессия против Украины продолжается уже второй год, более 4.3 миллиона граждан стран, не входящих в ЕС, которые покинули Украину, продолжали получать статус временной защиты в странах ЕС+, которые также продлили срок действия защиты до марта 2025 года. В 2023 году страны ЕС+ вынесли более 1 миллиона решений о предоставлении временной защиты, 99% из которых получили граждане Украины. После высокого уровня, достигнутого в начале войны, количество решений о предоставлении временной защиты сокращалось и оставалось относительно стабильным на более низком уровне по состоянию на лето 2023 года.



Ряд стран ЕС+ разрешили преобразовать статус временной защиты в вид на жительство для трудоустройства или воссоединения семьи. А некоторые страны распространили действие временной защиты на граждан Украины, которые на момент начала военной агрессии уже находились за ее пределами. Другие страны, напротив, начали вводить меры по разграничению прав на временную защиту.

Суды также определили критерии приемлемости. В деле *Заявитель против Государственного секретариата по вопросам миграции* Федеральный административный суд Швейцарии (ФАС) **постановил**, что временная защита не должна предоставляться украинцам, которые также имеют гражданство ЕС/ЕАСТ+. Конституционный суд Австрии **подтвердил**, что временная защита применяется к гражданам Украины, которые покинули страну незадолго до 24 февраля 2022 года, но по сути проживали там. Административный суд Мюнхена (Германия) **постановил** в деле *Заявитель против Иммиграционной службы* (M 4 S 23.2442), что не состоящие в браке партнеры лиц из Украины не имеют права на получение временной защиты. Суд пришел к такому же выводу в деле M 4 K 23.2440. Последнее решение было отменено Высшим административным судом Баварии 31 октября 2023 года решением по делу 10 C 23.1793.

Были приняты специальные меры, включая стипендии и бесплатные уроки языка, для поддержки социальной и экономической интеграции лиц, получивших временную защиту, в принимающие общества. По-прежнему актуальной темой оставалась проблема подходящего жилья, а интеграция на рынок труда в целом была облегчена. Тем не менее, примерно три пятых решений о предоставлении временной защиты в ЕС+ в 2023 году были выданы женщинам и девочкам, более четверти - детям, что создает трудности с трудоустройством в принимающей стране для многих женщин из Украины. Кроме того, украинцы зачастую занимали низкоквалифицированные должности, отчасти из-за длительных процедур признания дипломов или квалификаций.

Для лучшего понимания потребностей перемещенных лиц из Украины ЕУАА совместно с Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) продолжили проводить исследования, связанные с мигрантами, прибывающими из этой страны. По результатам исследований были опубликованы два информационных бюллетеня в **июне** и **октябре 2023 года**. Кроме того, доклад «Голоса в Европе: Опыт, надежды и стремления насильственно перемещенных лиц из Украины» анализирует свидетельства из первых рук, собранные в ходе продолжающегося опроса, и представляет преобладающие темы, поднятые данной группой населения.

3.1. Доступ к процедурам



В 2023 году страны ЕС+ получили более 1,1 миллиона заявлений о предоставлении международной защиты, что стало самым большим показателем со времен кризиса беженцев в 2015-2016 годах. В последнем квартале 2023 года количество поданных заявок превысило уровень 2016 года. Количество заявок, подаваемых каждый месяц в 2023 году, почти всегда было выше, чем в 2022 году, и более 90% подавали заявку в первый раз, как и в 2022 году.

Германия возглавила список по количеству полученных заявок (334 000, +45% по сравнению с 2022 годом) и составила около 30% от общего числа. Следующие три принимающие страны совместно составили 41% заявок с рекордными показателями в



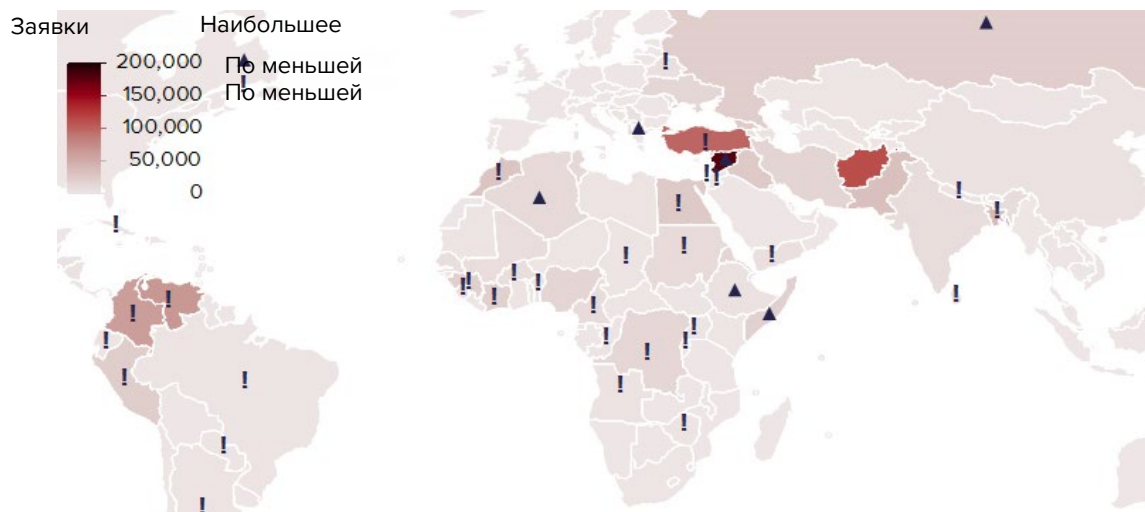
каждой из них: Франция (167 000 заявок, + 7% прирост), Испания (162 000 + 38%) и Италия (136 000 + 63%).

Если рассматривать заявления о предоставлении убежища в зависимости от численности населения, то Кипр возглавил список с показателем около 13 000 заявлений на 1 миллион жителей. Среди других стран, испытывавших значительное давление от притока заявлений о предоставлении убежища, - Австрия (6 500 на 1 миллион жителей), Греция (6 200), Германия (4 000), Люксембург (3 800), Болгария (3 500), Словения и Швейцария (по 3 400).

Больше всего обращений за международной защитой поступало от граждан Сирии, Афганистана и Турции, что составило более трети всех заявлений, поданных в странах ЕС+ (см. Рисунок 1). Граждане Сирии, на долю которых приходится около одной шестой всех заявителей, подали 181 000 заявок, что на 38% больше по сравнению с 2022 годом и демонстрирует самый высокий уровень с 2016 года. За ними с большим отрывом следуют афганцы - 114 000 заявлений, что на 11% меньше, чем в предыдущем году. Турки подали рекордное количество заявлений - 101 000 - и сохранили за собой позицию третьей по величине группы заявителей. Это на 82% больше, чем в 2022 году, и почти превосходит число заявок, поданных афганцами.

Рекордно большое количество заявок было подано и представителями других гражданств, в том числе венесуэльцами и колумбийцами, которые заняли четвертое и пятое места. После эскалации израильско-палестинского конфликта в октябре 2023 года рекордное количество палестинцев обратились за убежищем.

Рисунок 1. Заявки на международную защиту в странах ЕС+ в разбивке по странам происхождения, 2023 год



Примечания: Данные по Португалии не были доступны за октябрь-декабрь 2023 года. Границы, указанные на карте, не означают официального одобрения или признания со стороны Европейского союза.

Источник: Данные системы раннего предупреждения и готовности EUAA (EPS) по состоянию на 1 февраля 2024 года.

В 2023 году страны ЕС+ продолжали испытывать давление на границах и сталкивались с проблемами, связанными с большим количеством прибывших лиц. Влияние российского вторжения в Украину продолжало оказывать давление на внешние восточные границы ЕС, в то время как страны Средиземноморского региона боролись с продолжающимся прибытием мигрантов морским путем. Страны, сталкивающиеся с



перемещениями по балканскому маршруту, направили все усилия на контроль границ. Давление ощущалось также в странах Центральной Европы, которые получали все большее число заявок.

На этом фоне страны ЕС+ сосредоточились на сокращении и предотвращении нелегальной миграции в ЕС, которая в какой-то момент могла оказать влияние на фактический доступ на территорию. На протяжении 2023 года институты и агентства ЕС, УВКБ ООН, международные организации и организации гражданского общества тщательно изучали политику и практику, связанную с обеспечением фактического доступа на территорию и процедурой предоставления убежища. Они выразили обеспокоенность в связи с возможными нарушениями основных прав на внешних границах и призвали как национальные правительства, так и Европейскую комиссию обеспечить уважение основных прав и соблюдение принципа *невысылки*.

Некоторые страны сохраняли чрезвычайное положение, применяя правила, допускающие отступления от обычной процедуры. Они также начали инвестировать в использование технологий для обеспечения безопасности границ. Увеличение объема работы, связанное с ростом числа заявок, заставило многие страны внести поправки в процессы регистрации и подачи заявок, а также перераспределить людские ресурсы, чтобы справиться с отставанием в рассмотрении заявок.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-31-access-procedures>

3.2. Дублинская процедура



В 2023 году Европейская комиссия и страны ЕС+ сосредоточились на повышении эффективности Регламента "Дублин III". Государства-члены ЕС начали применять практические решения, определенные в Дорожной карте по совершенствованию осуществления трансфертов в соответствии с Регламентом "Дублин III" (Дублинская дорожная карта), которая была одобрена странами ЕС+ на заседании Стратегического комитета по иммиграции, границам и убежищам (SCIFA) 29 ноября 2022 года.

Такие практические решения включали, например, набор и обучение персонала, пересмотр рабочих процессов и стандартных операционных процедур, а также начало или продолжение инициатив по цифровизации. ЕУАА опубликовало обновленные рекомендации по [осуществлению передач в рамках Дублинского регламента](#) и [воссоединению семей в рамках Дублинской процедуры](#), а также выпустила информационные бюллетени с актуальной информацией о передачах в рамках Дублинского регламента.

Различные меры дали многообещающие результаты: улучшилась коммуникация между подразделениями, работающими по Дублинскому регламенту, преодолены препятствия на пути осуществления передач в рамках Дублинского регламента, увеличены ресурсы для совершенствования соответствующих процедур и усилено соблюдение законодательства ЕС и судебных решений. Европейская комиссия представила ряд примеров передового опыта стран ЕС+ в [рабочем документе](#), опубликованном в конце 2023 года.



Многие подразделения, работающие по Дублинскому регламенту, остались под давлением в 2023 году из-за растущего числа заявителей. В соответствии со своими оперативными планами ЕУАА оказывало поддержку таким подразделениям в нескольких государствах-членах. Влияние вторжения в Украину на подразделения, работающие по Дублинскому регламенту, уменьшилось по сравнению с 2022 годом, но продолжало сказываться на задачах и объеме работы многих подразделений.

Как и в предыдущие годы, Суд ЕС вынес несколько предварительных постановлений по толкованию Регламента "Дублин III". Многие страны ЕС+ отметили, что исполнение некоторых из этих решений - например, [Объединенные дела C-323/21, C-324/21 и C-325/21](#) - вызвало дополнительные практические вопросы, и обсуждения в рамках Комитета по связям Европейской комиссии или сетей ЕУАА стали полезными платформами для поиска решений данных проблем.

По предварительным данным, которыми регулярно обмениваются ЕУАА и 29 стран ЕС+, в 2023 году было принято 176 000 решений в ответ на ходатайства по Дублинскому регламенту. Это на 8% больше, чем в 2022 году, и стало самым высоким годовым показателем, по меньшей мере, с 2016 года. В период с июля по ноябрь 2023 года количество ежемесячных решений, принятых в Дублине, постоянно превышало отметку в 14 000, что было обусловлено ростом числа заявлений о предоставлении убежища в странах ЕС+ в тот же период.

В целом, ежегодное соотношение решений, принятых в ответ на ходатайства по Дублинскому регламенту, и поданных заявлений о предоставлении убежища составило 15%, что соответствует уровню 2022 года. Хотя некоторые решения по ходатайствам по Дублинскому регламенту касались дел о воссоединении семей, стабильное соотношение решений и заявлений говорит о том, что в 2023 году увеличилось число лиц, нуждающихся в убежище, которые переехали из первой страны прибытия в другую для подачи нового заявления (так называемые вторичные перемещения), что повлияло на общую нагрузку по делам, связанным с беженцами.

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 в отношении ходатайств по Дублинскому регламенту. Тем не менее, впервые в истории второй страной стала Хорватия, поскольку количество вынесенных ею решений увеличилось почти в три раза по сравнению с предыдущим годом.

В 2023 году показатель принятия решений в отношении ходатайств по Дублинскому регламенту составил 72%, что означает долю положительных решений (явных или неявных) по заявкам от всех принятых решений. Данный показатель на 12 процентных пунктов выше, чем в 2022 году, и стал самым высоким с 2017 года.

Количество осуществленных передач в рамках Дублинского регламента (15 000) осталось неизменным по сравнению с 2022 годом, но все еще значительно ниже уровня, существовавшего до начала реализации программы COVID-19 (более чем на две пятых меньше, чем в 2019 году). Осуществлению передач в рамках Дублинского регламента отчасти помешала возросшая нагрузка на органы по предоставлению убежища и приему беженцев, вызванная резким ростом числа нелегальных прибытий в течение всего года.



Статья 17(1) Регламента "Дублин III" применялась около 7 500 раз в 2023 году, увеличившись на три пяты по сравнению с 2022 годом и достигнув максимума за последние 5 лет. 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».

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-32-dublin-procedure>

3.3. 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, пограничные или приоритетные процедуры, – при условии соблюдения основных принципов и гарантий, установленных законодательством ЕС.

Законодательные изменения, связанные с пограничными процедурами в 2023 году, варьировались от предложений о введении процедуры впервые до изменений условий применения процедуры и компетентного суда для рассмотрения апелляций. Некоторые страны ЕС+ внесли изменения в свои списки [безопасных стран происхождения](#) и обозначения безопасных третьих стран, а другие начали работу над принятием таких списков. В 2023 году Суд ЕС так и не принял решения по вопросу о включении Турции в число безопасных третьих стран, а Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ) принял обеспечительные меры в отношении заявителей, для которых Турция была признана безопасной третьей страной.

Заявления, поданные после вторичного перемещения, по-прежнему являются основанием для принятия решения о неприемлемости; ожидается, что в 2024 году Суд ЕС вынесет решение об обработке заявлений, поданных лицами, которые получили международную защиту в другом государстве-члене ЕС, но не могут быть переданы обратно из-за риска бесчеловечного или унижительного обращения.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-33-special-procedures-assess-protection-needs>





3.4. Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции



Страны ЕС+ предприняли ряд мер в ответ на увеличение числа заявок на международную защиту. Некоторые из них предложили внести законодательные изменения в целях дальнейшего ускорения процедуры предоставления убежища. Наряду с этим были введены новые методы работы и политика установления приоритетов, а также нанят дополнительный персонал в целях максимального увеличения числа принимаемых решений. Государства-члены также внесли изменения в процедуру, чтобы сократить продолжительность личного собеседования. Некоторые страны ЕС+ ввели новые информационные системы или начали проекты по цифровизации своих систем. Органы, ответственные за принятие решений, применили опыт, полученный из предыдущих инициатив по оценке качества, провели дополнительную подготовку персонала и запустили новые процессы проверки качества процедур и решений в первой инстанции.

НПО продолжали выражать обеспокоенность по поводу задержек с назначением личных собеседований, недостаточной подготовки сотрудников, проводящих их, и длительности процедур предоставления убежища. УВКБ ООН также выразило свою позицию по поводу экстернализации процедур предоставления убежища, поскольку в 2023 году некоторые государства-члены рассматривали возможность передачи просителей убежища в третьи страны для рассмотрения их ходатайств о предоставлении убежища. Темой для беспокойства также стало использование ИИ в миграции.

Решения и закрытие дел в первой инстанции

В 2023 году страны ЕС+ вынесли около 677 000 решений первой инстанции, что является самым большим показателем с 2017 года. Второй год подряд Германия продолжает принимать больше всего решений среди стран ЕС+ (около 219 000, что составляет одну треть от общего числа стран ЕС+). За ней с небольшим отрывом следуют Франция (133 000) и Испания (90 000). Эти три страны совместно приняли две трети всех решений первой инстанции. Однако тенденции различались: в то время как Германия зафиксировала самый большой абсолютный рост принятия решений среди стран ЕС+ по сравнению с 2022 годом (+ 21 000), в Испании произошла обратная ситуация (-13 000). В то же время процесс принятия решений во Франции оставался стабильным.

Третий год подряд больше всего решений было вынесено по заявлениям, поданным гражданами Сирии (132 000 решений) и Афганистана (89 000), на долю которых приходится треть всех решений в ЕС+. Заметный абсолютный рост числа принятых решений наблюдался также для граждан следующих стран: Турция (38 000 решений первой инстанции), Венесуэла (45 000), Марокко (16 000), Грузия (23 000), Россия (10 000), Демократическая Республика Конго (11 000), Эритрея (12 000) и Украина (10 000).

Решения по ходатайствам о предоставлении убежища — это лишь один из способов закрыть дело о предоставлении убежища. Приостановление и другие виды закрытия дел также способствуют общему оттоку в первой инстанции. Так, в 2023 году общее число дел, выходящих из системы предоставления убежища в первой инстанции



(комбинирование решений первой инстанции, приостановка после отзыва и прочие виды закрытий) также достигло самого высокого уровня за 6 лет (около 863 000).

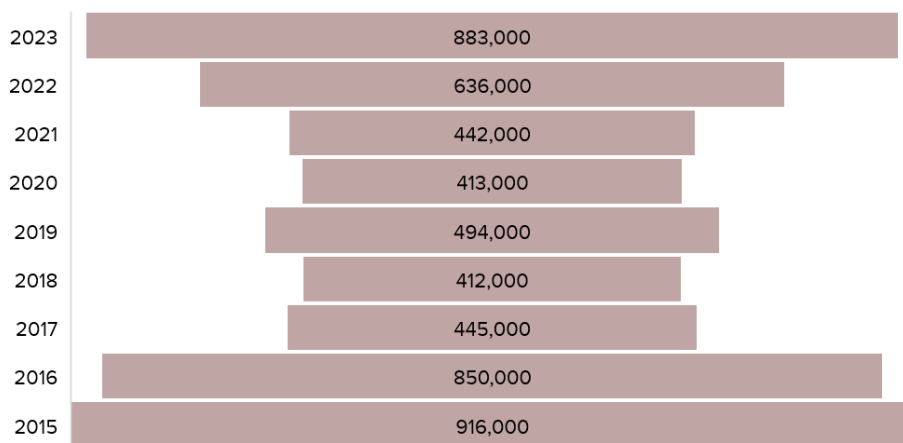
Чтобы точно отражать уровень давления на национальные системы предоставления убежища, количество поданных заявлений (приток) должно сопоставляться со всеми случаями закрытия дел (отток). Это свидетельствует о том, что разрыв между притоком заявлений о предоставлении международной защиты и оттоком дел, выходящих из системы предоставления убежища в первой инстанции, уже стал самым большим за последние 5 лет и продолжает увеличиваться. Иными словами, в 2023 году система предоставления убежища в первой инстанции приняла на рассмотрение примерно на 280 000 дел больше, чем успела обработать. Это означало увеличение количества дел на 66% по сравнению с 2022 годом, что способствовало сохранению тенденции, наблюдавшейся с середины 2021 года, когда приток постоянно превышал отток.

Нерассмотренные дела в первой инстанции

Постоянно увеличивающийся разрыв между подачей заявлений и закрытием дел привел к тому, что количество нерассмотренных дел стало самым высоким за последние 8 лет, уступая лишь уровню, зафиксированному в 2015 году (см. Рисунок 2).

На конец 2023 года примерно 883 000 дел ожидали решения в первой инстанции (рост на две пятых по сравнению с концом 2022 года). Дела касались самых разных гражданств, но наибольшее их количество было связано с гражданами Сирии и Турции. Половина всех дел в ЕС+ находилась на рассмотрении более 6 месяцев.

Рисунок 2: Количество дел, находящихся на рассмотрении в первой инстанции, в странах ЕС+ на конец года, 2015-2023 гг.



Примечание: Данные по Португалии не были доступны за октябрь-декабрь 2023 года.
Источник: Данные EUAA EPS по состоянию на 1 февраля 2024 года.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-34-processing-asylum-applications-first-instance>



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



В 2023 году события во второй инстанции касались права на доступ к процедуре обжалования и компетентных органов, которые должны рассматривать апелляцию в зависимости от обстоятельств. Сфера охвата апелляций по делам о международной защите (включая требование о предоставлении *ex nunc* экспертизы как фактов, так и правовых положений) и приостанавливающее действие апелляции являются предметом законодательных изменений и судебного пересмотра. Некоторые страны укрепили свои законы о праве на слушание в апелляционном органе, и в нескольких судебных решениях подчеркивалась важность данной процессуальной гарантии при подаче апелляции. Кроме того, суды подчеркнули необходимость обеспечить возможность предоставления однополого переводчика, интервьюера или судьи в случае подачи апелляции.

По аналогии с прошлыми годами апелляционные органы приостановили рассмотрение дел по конкретным категориям заявителей (например, из сектора Газа и Судана) ввиду сложившейся ситуации. Страны также обновляют руководящие принципы, основанные на изменениях в странах происхождения.

Продолжительность обжалования решений о предоставлении убежища является одним из аспектов, вызывающих озабоченность у национальных властей, и организации гражданского общества призывают несколько стран ЕС+ принять решение в разумные сроки. Цифровизация апелляций по делам о международной защите продолжалась в течение 2023 года посредством удаленных слушаний.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-35-processing-asylum-applications-second-or-higher-instances>

3.6. Приём лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты



Проблемы, возникшие в предыдущие годы, сохранились и в 2023 году в связи с приемом лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты. Органы приема в большинстве стран ЕС+ по-прежнему были озабочены обеспечением подходящего жилья для каждого заявителя, поскольку международные организации, национальные правозащитные институты, омбудсмены и организации гражданского общества часто сообщали о случаях бездомности, нищенских или не отвечающих стандартам условиях проживания, а также об отсутствии служб поддержки. Ситуация продолжила оказывать негативное влияние на уязвимых заявителей с особыми потребностями, таких как дети, женщины, заявители из числа ЛГБТИК или заявителей с физическими и психическими отклонениями (см. Раздел 4). К судам часто обращались с просьбой обеспечить доступ к материальным условиям приема и достойным условиям для всех заявителей.



Наряду с решением неотложных вопросов национальные власти в ряде стран продолжили поиск структурных решений для обеспечения гибких и устойчивых систем приема. Это повлекло за собой изменения, например, в институциональной структуре, структуре финансирования и соглашениях о сотрудничестве с другими заинтересованными лицами. Экологическая устойчивость объектов приобрела все большее значение, поскольку системы приема должны были справляться с повышенным спросом и более высокими расходами на энергию, как подробно описано в специальном [ситуационном обновлении EUAA](#).

Давление на систему приема стало катализатором пересмотра и более строгого применения правил, касающихся права на условия приема. Изменения в законодательстве в целом обозначили окончание приема. Как и в предыдущие годы, отток из центров приема часто приостанавливался или даже замедлялся, поскольку признанные получатели международной защиты сталкивались с трудностями в поиске собственного жилья на частном рынке. Политические предложения были направлены на то, чтобы облегчить данный переход и обеспечить более быстрый доступ к рынку труда.

Несмотря на то, что проблемы, вероятно, останутся, национальные власти должны продолжать искать гибкие и устойчивые решения в приеме, чтобы эффективно адаптироваться к меняющемуся количеству и профилям заявителей и принимающих резидентов.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-36-reception-applicants-international-protection>

3.7. Аспекты задержания заявителей и бывших заявителей



В 2023 году практика и условия содержания под стражей по-прежнему находились под пристальным вниманием международных, европейских и национальных контрольных и судебных органов. Активизировались общественные дискуссии о задержании на границе людей, прибывших нелегально, и их возможности получить доступ к процедуре предоставления убежища или обратиться за юридической консультацией. Международные организации и организации гражданского общества часто описывали условия содержания под стражей на границе как тревожные. ЕСПЧ вынес решения по делам предыдущих лет, осуждающие такие условия и практику на границе. ЕСПЧ и национальные суды также выносили решения против содержания под стражей заявителей с особыми потребностями, особенно детей.

Страны ЕС+, как правило, расширяли основания для задержания иностранных граждан, в том числе лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты, и увеличивали возможную продолжительность содержания иммигрантов под стражей. Законодательные изменения в некоторых странах включали возможность задержания заявителя, который намерен скрыться от правосудия, в процессе ожидания перевода в другую страну ЕС+ в соответствии с Регламентом «Дублин III».



Ключевыми темами политических дискуссий стали задержание иностранцев в ожидании возвращения, применение принципа *невывсылки* в таких случаях и реальная возможность исполнения решений о возвращении. Данные темы также были широко освещены в событиях в области законодательства в 2023 году.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-37-aspects-detention-involving-asylum-applicants-and-former-applicants>

3.8. Доступ к информации



Национальные власти и другие заинтересованные стороны продолжали стремиться к тому, чтобы информация была более доступной в различных форматах и на разных языках. Некоторые страны подготовили индивидуальную информацию для конкретных категорий, таких как несовершеннолетние заявители и перемещенные лица из Украины.

Некоторые страны начали информационные кампании, направленные на сдерживание граждан из стран с низким уровнем признания от совершения рискованных поездок в ЕС лишь для того, чтобы узнать, что их заявка отклонена. Другие сосредоточились на повышении осведомленности среди лиц, чьи заявки были отклонены, о возможности добровольного возвращения в страну происхождения.

После нескольких лет работы EUAA открыло новый комплексный портал [Let's Speak Asylum](#), на котором заинтересованные стороны, работающие над предоставлением информации в системе предоставления убежища, могут ознакомиться с рекомендованной методологией и практическими инструментами.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-38-access-information>

3.9. Правовая помощь и представительство



В 2023 году некоторые страны ЕС+ по-прежнему работали над улучшением доступа к юридической помощи и повышением ее качества на всех этапах процедуры предоставления убежища. Изменения включали институциональные изменения, специализированную подготовку поставщиков услуг и внесение поправок в критерии приемлемости для работы в качестве поставщика правовой помощи в области международной защиты.

Тем не менее, сообщалось о проблемах с доступом к юридической помощи, особенно на границе или в местах лишения свободы. Например, на различных форумах поднимались вопросы об отсутствии связи с адвокатом и эффективного права на юридическую помощь для просителей убежища, находящихся под стражей. Некоторые страны внесли изменения в национальные положения для укрепления права задержанных просителей убежища на контакт с членами семьи, юридическими консультантами и соответствующими организациями.



Поскольку перемещенные лица продолжают прибывать из Украины, некоторые страны ЕС+ продолжили предоставлять юридическую информацию и помощь в процедуре временной защиты.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-39-legal-assistance-and-representation>

3.10. Услуги перевода



В 2023 году национальные власти, суды и трибуналы, организации гражданского общества и поставщики услуг направили усилия на расширение доступа к устному переводу и повышение его качества в рамках процедур предоставления убежища и системы приема. В странах ЕС+ увеличение числа заявок привело к росту потребностей в услугах устных переводчиков. В некоторых странах, где профили заявителей оставались такими же, как и в предыдущие годы, существенных новых потребностей не возникло. Вместе с тем в странах, в которых приняли заявителей с различными профилями, были отмечены дополнительные проблемы в плане обеспечения эффективного устного перевода. В целом, нехватка некоторых языков, отсутствие возможности устного перевода для некоторых услуг и неоднородные стандарты по-прежнему оказывали влияние на процессуальные права заявителей и доступ к услугам, таким как здравоохранение.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-310-interpretation-services>

3.11. Информация о стране происхождения



Основные изменения в производстве информации о стране происхождения (ИСП) в 2023 году были сосредоточены на совершенствовании методологий, в том числе путем стандартизации отчетности, расширения сотрудничества в рамках двусторонних, международных и европейских рамок, а также с организациями гражданского общества; расширения доступа к ИСП путем предоставления докладов и ресурсов в открытом доступе и расширения сферы охвата информации путем более подробного рассмотрения конкретных областей.

Как и в предыдущие годы, подразделения ИСП продолжали фокусироваться на некоторых из наиболее распространенных стран происхождения просителей убежища в Европе, а именно в Афганистане, Сирии и Ираке. Страны ЕС+ также следили за развитием событий в Латинской Америке, поскольку интерес к этому региону возрос. После вторжения России в Украину значительно возросли потребности ИСП в информации о ситуации с безопасностью в этих странах. Данная тенденция сохранилась





и в 2023 году, и национальные подразделения ИСП подготовили материалы по двум странам, по возможности после проведения миссий по установлению фактов.

Сообщения о проблемах в области производства ИСП включают нехватку персонала, отсутствие доступа к информации о последних событиях в связи с конфликтами, проблем с безопасностью и ограниченного доступа в страны с авторитарными правительствами; а также увеличение числа срочных запросов, которые создают нагрузку на имеющиеся ресурсы.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-311-country-origin-information>

3.12. Отсутствие гражданства в контексте предоставления убежища



В контексте предоставления убежища отсутствие гражданства может влиять на процесс рассмотрения ходатайства о предоставлении международной защиты и процессуальные гарантии заявителя. В 2023 году проблема отсутствия гражданства оставалась важной темой в повестке дня ЕС. Это было особенно актуально, поскольку соображения, связанные с отсутствием гражданства, имели отношение к двум основным районам конфликта в 2023 году, а именно Палестине и Украине.

В 2023 году в странах ЕС+ лицами без гражданства было подано около 2 300 ходатайств о предоставлении убежища, что соответствует уровню 2022 года. В течение года было вынесено чуть более 1 200 решений в первой инстанции для заявителей без гражданства в странах ЕС+. В 2023 году уровень признания заявителей без гражданства составил 53%, что относительно похоже на показатели последних нескольких лет, но гораздо ниже, чем во время кризиса беженцев 2015-2016 годов (когда почти 9 из 10 решений были положительными). На конец 2023 года в первой инстанции рассматривалось 1 900 дел заявителей без гражданства.

Ряд законодательных изменений был направлен на расширение признания и обеспечение защиты прав лиц без гражданства, включая лиц без гражданства, нуждающихся в убежище, и получателей международной защиты, а также их детей. На фоне позитивных событий организации гражданского общества подчеркнули необходимость проведения дополнительной работы по выявлению и полной защите прав лиц без гражданства.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-312-statelessness-context-asylum>



3.13. Содержание защиты



Содержание защиты касается прав, на которые претендуют 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, данные статусы, которые не согласованы между странами ЕС+, не учитываются при расчете коэффициента признания.

В 2023 году уровень признания в первой инстанции для форм защиты, регулируемых ЕС, вырос до 43%, показывая рост уже третий год подряд. Это самый высокий показатель с 2016 года (когда было принято 57% решений о предоставлении статуса беженца или субсидиарной защиты). Рост был обусловлен в основном увеличением числа признаний для афганцев, иракцев, палестинцев и украинцев, а также количества решений, принятых в отношении сирийцев. В целом, 54% всех положительных решений обеспечивали статус беженца, а 46% - вспомогательную защиту.

Помимо статусов, регулируемых ЕС, стоит отметить, что более четверти негативных решений о статусах, регулируемых ЕС, обеспечивали национальную форму защиты, которая предлагала разрешения на пребывание по гуманитарным соображениям.

Среди национальностей с самыми высокими показателями признания в 2023 году - сирийцы (94%), украинцы (92%), палестинцы (87%), йеменцы (84%), эритрейцы (83%) и белорусы (81%).

Объем и качество прав и услуг, доступных получателям защиты, определяют перспективы их эффективной интеграции в принимающие общества. В 2023 году изменения в законодательстве и политике были сосредоточены на воссоединении семей и национальных формах защиты, в то время как некоторые страны ЕС+ продолжали разрабатывать интеграционную политику и стратегии, адаптированные к общим профилям получателей защиты в соответствующих странах, при поддержке организаций гражданского общества. В рамках ряда инициатив основное внимание уделялось упрощению административных процедур, которые получатели защиты используют для получения доступа к соответствующим правам.

По случаю 20-летней годовщины со дня вступления в силу Директивы о воссоединении семьи появились публикации и рекомендации по улучшению ее реализации. Суд ЕС и национальные суды продолжали давать указания по практическому применению Директивы, уточняя соответствующие правила в отношении ее сферы охвата и критериев.

Несколько инициатив были направлены на установление или корректировку правил и критериев для национальных форм защиты. Чтобы избежать правового вакуума, некоторые страны ЕС+ выдавали виды на жительство по гуманитарным или медицинским соображениям, стремясь обеспечить наилучшие интересы ребенка или соблюсти принцип *невысылки*.



Естественно, что многие интеграционные инициативы в 2023 году были нацелены на лиц, пользующихся временной защитой, включая поддержку в получении доступа к образованию и языковой подготовке. Организации гражданского общества сыграли ключевую роль в предоставлении соответствующих услуг и поддержания усилий властей на общинном уровне.

Среди выявленных проблем было отмечено, что ограниченность или отсутствие альтернатив социального жилья и нехватка недорогого жилья на местных рынках создавали препятствия для получателей международной защиты при поиске жилья.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-313-content-protection>

3.14. Переселение и гуманитарный допуск



Страны ЕС+ стремились выполнить свои обязательства по переселению в 2023 году, сталкиваясь при этом с определенными проблемами на национальном уровне. Возникла необходимость в пересмотре приоритетов в связи с нехваткой мест для размещения переселенных беженцев. В то же время в третьих странах, в которых беженцы, находящиеся в условиях риска, ожидали их передачи, возникали чрезвычайные ситуации, такие как, землетрясение в Турции.

В общей сложности в 2023 году около 15 000 человек прибыли в ЕС+ из третьих стран в контексте переселения или гуманитарного приема. Это был самый низкий показатель с 2016 года, за исключением 2020 года, когда перемещения были серьезно затруднены из-за пандемии COVID-19.

Роль организаций гражданского общества по-прежнему оставалась важной в реализации программ переселения и дополнительных мер, включая программы приема гуманитарной помощи. Организации гражданского общества участвовали в передаче беженцев, способствовали их успешной эвакуации из зон риска и оказывали поддержку в безопасной передаче отдельных беженцев, в зависимости от соглашений, подписанных со странами ЕС+. Их роль в предоставлении услуг по приему беженцев, особенно жилья, была ключевой для снижения нагрузки на системы приема в некоторых странах.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-314-resettlement-and-humanitarian-admissions>



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



В 2023 году несколько стран ЕС+ сообщили о сохранении высокого числа заявителей с особыми потребностями - от заявителей с физическими или психическими отклонениями до жертв гендерного насилия и детей, прибывающих в ЕС без сопровождения. На общем фоне частых задержек в процедуре предоставления убежища и перенасыщения систем приема, правительства продолжали искать решения, чтобы обеспечить достойные условия и безопасность для наиболее уязвимых слоев населения. Иногда изменения в законодательстве и политике допускали отступление от более высоких стандартов, в то время как международные организации и организации гражданского общества подчеркивали риски, связанные с этим в долгосрочной перспективе.

Власти стран с большим числом одновременных прибытий сталкивались с трудностями в надлежащем выявлении и оценке особых потребностей. Решения ЕСПЧ, вынесенные в 2023 году, касательно ситуаций в 2018-2020 годах послужили напоминанием о том, что пробелы в идентификации и поддержке заявителей с особыми потребностями могут оказать существенное влияние на их жизнь. Кроме того, исследование [EUAА](#) выявило существенные пробелы в данных, поскольку страны ЕС+, как правило, не собирают и не регистрируют данные об уязвимости, во многом из-за соображений защиты данных, поэтому трудно определить наиболее распространенные виды инвалидности или уязвимости, выявляемые у лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты.

В октябре 2023 года Стамбульская конвенция вступила в силу в отношении ЕС, включая положения, касающиеся убежища и *невывсылки*. На страновом уровне усилия были сосредоточены на предотвращении насилия в отношении женщин и девочек и поддержке женщин, ставших жертвами насилия. Всестороннее картирование по-прежнему выявляло множество пробелов в системах предоставления убежища и приема беженцев, ставив под угрозу безопасность женщин и девочек. Данные пробелы и их пагубное воздействие также были устранены и разрешены судами.

Национальные власти направили усилия на то, чтобы системы предоставления убежища и приема беженцев лучше реагировали на потребности заявителей с различной сексуальной ориентацией, гендерной идентичностью, гендерным самовыражением и половыми признаками (СОГИГСПП). Точная и своевременная информация о стране происхождения была сосредоточена на положении членов ЛГБТИК для правильной оценки их ситуации. С этой целью в 2023 году EUAА обновило свое [руководство по исследованию ИСП, посвященное ЛГБТИК](#), чтобы помочь специалистам. Во второй инстанции суды часто вмешивались и отменяли негативные решения первой инстанции для обеспечения защиты данного профиля заявителей.

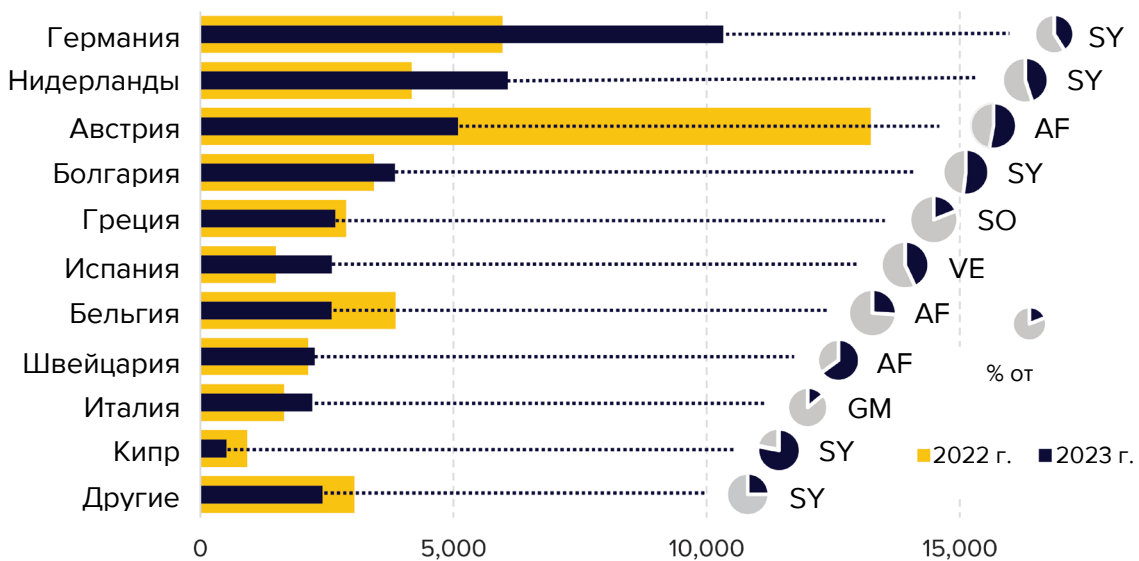
Поскольку большинство лиц, ищущих временную защиту в Европе, составляли женщины и дети, соображения, связанные с торговлей людьми, по-прежнему занимали важное место в странах ЕС+, что послужило основанием для принятия дополнительных мер по предотвращению и защите в 2023 году. В соответствии с предложением



Европейской комиссии от декабря 2022 года пересмотреть Директиву по борьбе с торговлей людьми, Европейский парламент утвердил свой мандат на переговоры с государствами-членами, начавшиеся в ноябре 2023 года с Европейским советом. Впоследствии Европейский парламент и Совет достигли неофициального соглашения в январе 2024 года о расширении сферы действия актуальной директивы. На национальном уровне страны ЕС+ ввели изменения для более эффективного выявления, направления и защиты жертв торговли людьми. Некоторые страны также сосредоточились на мониторинге ситуации, заказывая исследования для анализа текущих тенденций.

В 2023 году 41 000 ходатайств о предоставлении убежища были самостоятельно поданы несовершеннолетними лицами без сопровождения в странах ЕС+. Данный показатель был аналогичен уровню 2022 года (-5%) и стал вторым по величине с 2015 года. Доля заявлений от несовершеннолетних лиц без сопровождения осталась неизменной и составляет около 4% от всех заявлений, поданных в странах ЕС+. Значительная часть несовершеннолетних заявителей происходила из Сирии и Афганистана, на долю которых приходилось три из каждых пяти заявлений, самостоятельно поданных несовершеннолетними лицами без сопровождения в странах ЕС+.

Рисунок 3: Топ-10 стран ЕС+, принимающих заявления от самостоятельно подавших заявления несовершеннолетних лиц без сопровождения, 2023 год в сравнении с 2022 годом, и доля заявлений, поданных по основному гражданству несовершеннолетних лиц без сопровождения, 2023 год



Примечание: Данные по Португалии не были доступны за октябрь-декабрь 2023 года.
 Источник: Данные EUAA EPS по состоянию на 1 февраля 2024 года.

Неявно отозванные заявления несовершеннолетних лиц без сопровождения сократились более чем на одну треть по сравнению с пиком в 2022 году, особенно среди таких лиц из Афганистана. Это говорит о возможном сокращении вторичных перемещений несовершеннолетних лиц без сопровождения в странах ЕС+.





Продолжающееся большое количество заявок от детей без сопровождения в нескольких странах ЕС+ повлекло ряд изменений в их приеме. Многие проблемы остались, и условия приема детей зачастую были неоптимальными. Изменения в законодательстве и политике были направлены на ускорение процессов и обеспечение надлежащей поддержки, при этом НПО подчеркивают риски, которые данные отступления могут означать на практике.

Кроме того, в некоторых странах ЕС+ сообщалось об отсутствии опекунов для несовершеннолетних заявителей без сопровождения. Для обеспечения руководства и оказания помощи в повышении качества услуг Агентство Европейского союза по основным правам (АОП) разработало [руководство для инструкторов](#) опекунов, дополняемое платформой электронного обучения. Кроме того, совместно с ЕУАА были разработаны два практических руководства для опекунов в качестве [введения в международную защиту](#) и в процедуру [предоставления убежища](#). АОП и Совет ЕС также опубликовали [руководство](#) для пограничных чиновников и других органов власти по защите детей на границах Европы.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-4-children-and-people-special-needs-asylum-procedure>





5. Поддержка ЕУАА в 2023 году



В условиях сохранения миграционного давления и сложных потребностей в защите в Европе Агентство расширило свою оперативную и техническую поддержку для решения возникающих проблем. Будучи неотъемлемым участником коллективного реагирования ЕС в удовлетворении потребностей миллионов перемещенных лиц, ЕУАА эффективно способствовало реализации решений в области защиты по всей Европе, в том числе предлагая помощь странам, принимающим большое количество перемещенных лиц из Украины.

В целях предоставления основанной на фактических данных информации широким кругам общественности, в том числе директивным органам, ЕУАА продолжало собирать, обрабатывать, обобщать и анализировать информацию по конкретным темам, последним событиям, возникающим проблемам и прогнозированию в области убежища. Следуя [дорожной карте по сближению](#) председательства Франции в Совете ЕС, ЕУАА провело [экспериментальное исследование](#) для анализа практики принятия решений по ходатайствам о предоставлении убежища и происхождения различий в показателях защиты между государствами-членами, в частности в отношении стран происхождения, для которых Агентство разработало [руководящие указания](#). Исследование показало, что различия в показателях признания являются результатом сложного взаимодействия множества факторов, таких как различия в национальных системах и практике принятия решений, на которые влияют национальная политика, руководство и судебная практика. В исследовании также подчеркивалось, что материалы и деятельность ЕУАА помогают достичь соглашений в практиках.

Агентство также провело углубленную [оценку](#) использования и воздействия своих страновых информационных и руководящих материалов, в результате которой было установлено, что как информация о стране происхождения ЕУАА, так и руководящие материалы по странам широко используются, причем первые прежде всего должностными лицами, ответственными за рассмотрение дел, а второе главным образом директивными органами. Дополнительные преимущества материалов ЕУАА по сравнению с национальными источниками заключаются в их авторитетности, последовательном использовании строгой методологии и уровне согласования.

Тренинги, разработанные и проведенные Агентством, способствовали практическому внедрению CEAS, помогая должностным лицам, занимающимся вопросами убежища и приема беженцев, повышать свои знания, навыки и самостоятельность для осуществления эффективных и справедливых процедур в соответствии со стандартами ЕС. В общей сложности в 2023 году было зарегистрировано более 13 000 случаев участия в учебных мероприятиях ЕУАА, и было подготовлено более 7 500 учащихся.

Основной сферой работы ЕУАА является предоставление оперативной и технической поддержки государствам-членам, испытывающим непропорциональное давление на свои системы предоставления убежища и приема беженцев. В 2023 году ЕУАА предоставит [оперативную поддержку](#) 13 государствам-членам ЕС по ряду направлений, которые, в зависимости от конкретных потребностей каждой страны, могут включать поддержку в повышении потенциала и качества регистрации и обработки заявлений в первой и второй инстанциях; в национальных системах приема; в Дублинской





процедуре; в оценке уязвимости и усилении защиты несовершеннолетних лиц без сопровождения; в улучшении предоставления информации и управления ей; а также в области перемещения и переселения. Оценки оперативной поддержки Агентства, проведенные в 2023 году, показали, что поддержка оказалась эффективной и привела к улучшению рабочих процессов и увеличению потенциала. Кроме того, на протяжении 2023 года EUAА продолжало поддерживать внешнее измерение CEAS посредством сотрудничества с третьими странами на основе двусторонних дорожных карт и региональных программ, финансируемых ЕС.

В мае 2023 года был назначен первый Сотрудник Агентства по основным правам (СОП), который приступил к разработке Стратегии Агентства по основным правам и созданию механизма рассмотрения жалоб на нарушения основных прав в контексте деятельности Агентства. Также были предприняты шаги по разработке методологии для нового подразделения Агентства, осуществляющего мониторинг. Основное внимание будет уделяться тесному сотрудничеству с государствами-членами для отслеживания того, как юридические обязательства по *наработанному законодательству* ЕС о предоставлении убежища применяются на практике; оценке возможностей государств-членов по управлению давлением; предотвращению недостатков; выявлению существующих ограничений; и оказанию помощи государствам-членам в их устранении.

В 2023 году EUAА провело председательство на ротационной основе в [Сети агентств юстиции и внутренних дел \(ЖНААН\)](#) и сотрудничала с другими агентствами в пяти основных приоритетных областях:

- Цифровизация, охватывающая вопросы, связанные с использованием искусственного интеллекта, биометрии и интероперабельности;
- Внедрение "зеленой сделки" ЕС в Агентствах юстиции и внутренних дел;
- Предоставление информации в смешанных миграционных ситуациях;
- Кибербезопасность; и
- Внутренняя и внешняя коммуникация для повышения осведомленности и продвижения деятельности и функционирования сети.

Ссылка на раздел в основном отчете: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2024/section-5-euaa-support-2023>





Заключительные положения

В 2023 году европейские страны продолжали принимать рекордное количество людей, нуждающихся в защите, поскольку число заявок на предоставление убежища росло второй год подряд. Конфликты, преследования, нарушения прав человека, стихийные бедствия и деградация экосистем вынуждают миллионы людей покидать свои дома, а некоторые ищут защиты в Европе.

Более 1.1 миллиона заявлений, поданных в странах ЕС+ в 2023 году, напоминают показатели 2015 и 2016 годов, когда в Европе разразился миграционный кризис. В то же время страны ЕС+ приняли более 1.1 миллиона решений о предоставлении временной защиты перемещенным лицам из Украины, где продолжается конфликт и страна все еще испытывает на себе разрушительные последствия российского вторжения. Заметное различие между 2015-2016 и 2022-2023 годов заключается в том, что во время миграционного кризиса возросшее число заявок поступило из нескольких избранных стран, в то время как в настоящее время заявители поступают из большего числа стран, что требует более высокого разнообразия в руководстве для эффективной оценки потребностей в защите.

Очевидно, что общее количество людей, нуждающихся в защите, привело к тому, что системы предоставления убежища и приема беженцев в Европе оказались под сильным давлением. Решения по защите были найдены благодаря политической воле при распределении дополнительных ресурсов и объединению усилий и опыта многочисленных заинтересованных сторон на уровне ЕС, а также на национальном и местном уровнях. В отличие от периода 2015-2016 годов, прошедший год не был представлен как «кризис» в публичном дискурсе; в то же время в данный период было обслужено большее количество людей, нуждающихся в международной и временной защите. Это свидетельствует о том, что, несмотря на ограничения в той или иной степени в функционировании национальных систем предоставления убежища и приема, европейские страны добились прогресса в повышении своей готовности и лучше оснащены для управления большим притоком людей, нуждающихся в защите.

Тем не менее, недостатки и недоработки в системах приема были широко распространены, и международные организации, национальные правозащитные учреждения, омбудсмены и организации гражданского общества часто сообщали о плохих условиях жизни, ограниченных услугах поддержки и случаях бездомности. Органы, занимающиеся вопросами предоставления убежища, также сообщают, что у прибывающих заявителей все чаще ухудшается здоровье, что, вероятно, является результатом более опасных путешествий, которые они совершают, чтобы добраться до Европы. Методичное и систематическое реагирование на такие потребности в области здравоохранения означает, что требуется больше ресурсов. Поскольку очевидно, что в ближайшие годы давление будет сохраняться, странам ЕС+ необходимо разработать программу и инвестировать соответствующие средства для расширения возможностей обработки и укрепления систем приема, чтобы обеспечить достойные условия приема для нуждающихся людей.



На фоне усилий стран ЕС+ по обеспечению эффективной защиты и заявленных ограничений в функционировании систем убежища и приема, роль судебных институтов в толковании *наработанного законодательства* ЕС о предоставлении убежища и руководстве практической реализацией CEAS сыграла решающую роль. Как Суд ЕС, так и национальные судебные учреждения продолжали тщательно изучать национальное законодательство, политику и практику в ряде связанных с CEAS областей, уделяя особое внимание фактическому доступу на территорию и процедуре предоставления убежища, а также применению принципа *невывыски*, Дублинской процедуры, оценке заявлений, условиям приема (включая гарантии для заявителей с особыми потребностями) и содержания под стражей. В ответ на растущее число заявок ожидается, что попытки привлечь к обработке заявлений о международной защите внешние силы останутся в политической повестке дня. В данном контексте важно, чтобы национальные суды проводили обзоры судебной практики для обеспечения справедливого и эффективного рассмотрения ходатайств о предоставлении убежища.

Поскольку значительная часть дел ожидает решения во второй инстанции, ожидается, что судебные решения будут все больше определять законную практику и влиять на политику предоставления убежища в странах ЕС+. В данной связи необходимо выделять ресурсы для повышения профессионального уровня и опыта в области предоставления убежища среди национальных судей. Кроме того, крайне важно, чтобы власти следовали решениям суда, в целях укрепления доверия к CEAS и защите ее целостности.

Область, которая вызвала много дискуссий в 2023 году, как и в предыдущие годы, представляла собой двойную проблему управления границами и фактического доступа к защите для нуждающихся. В 2023 году были предприняты важные шаги по калибровке интегрированной европейской системы управления границами для эффективного контроля внешних сухопутных и морских границ и обеспечения функционирования Шенгенской зоны. Это было сделано благодаря взаимосвязи и взаимодействию информационных систем по вопросам границ и безопасности, более тесной координации между европейскими агентствами и национальными властями, а также сотрудничеству с третьими странами. Кроме того, ключевым компонентом европейского интегрированного управления границами, как было определено Европейской комиссией в 2023 году, является полное соблюдение основных прав. Тем не менее в ряде случаев появлялись сообщения о практике, препятствующей фактическому доступу на территорию для людей, которые, возможно, нуждались в защите. Для стран ЕС+ крайне важно создать и надлежащим образом оснастить независимые механизмы мониторинга соблюдения прав человека на границах, что также предусмотрено Пактом о миграции и предоставлении убежища.

Несомненно, политическое соглашение и последующие практические шаги, предпринятые в направлении принятия пакта, стали крупным прорывом в эволюции CEAS. В своей исторической эволюции CEAS всегда побуждала страны ЕС+ совершенствовать свои системы предоставления убежища и приема беженцев и повышать стандарты защиты. Пакт призван предложить современную систему предоставления убежища, которая действительно является многогранной и предоставляет множество инструментов. Его цель - помочь странам разобраться со сложной реальностью в миграционном ландшафте, определяемом многочисленными, разнообразными и зачастую непредсказуемыми параметрами. Поскольку не все возможные сценарии могут быть учтены, пакт направлен на укрепление решений и расширение спектра возможностей, рассматриваемых его различными инструментами.



Разработка общего законодательства, хотя она и важна, является лишь одним шагом на пути к единой политике предоставления убежища и согласованным стандартам защиты. Не менее важным является применение правил на основе сближения и гармонизации. Следующие месяцы после принятия пакта будут напряженным, но конструктивным периодом, когда страны под руководством Европейской комиссии и при поддержке агентств ЕС примут необходимые меры для его практического функционирования. В рамках данного процесса и за его пределами EУАА продолжит оставаться жизненно важным компонентом европейской архитектуры предоставления убежища, оказывая техническую, оперативную и учебную поддержку странам ЕС+. Благодаря расширенному мандату Агентство будет тесно сотрудничать со странами, отслеживая, как юридические обязательства по *наработанному законодательству* ЕС о предоставлении убежища применяются на практике, предотвращая недостатки, выявляя существующие ограничения и помогая странам в их устранении.



Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2024 год: Резюме

Являясь лучшим источником информации о международной защите в Европе, Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2024 год содержит комплексный обзор основных достижений в сфере предоставления убежища в 2023 году. Настоящее Резюме представляет собой сокращенный вариант основного отчета.

Агентство Европейского союза по предоставлению убежища (EUAA) собирает информацию обо всех аспектах Общеввропейской системы предоставления убежища. В данном контексте в отчете описаны изменения в политике, практике и законодательстве. Отчет описывает тенденции в области предоставления убежища, ключевые показатели на отчетный 2023 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 права в контексте *наработанного законодательства ЕС* о предоставлении убежища приводятся примеры прецедентного права.

Отчет о ситуации с предоставлением убежища за 2024 год использует информацию из широкого круга источников, включая точку зрения национальных органов власти, институтов ЕС, международных организаций.