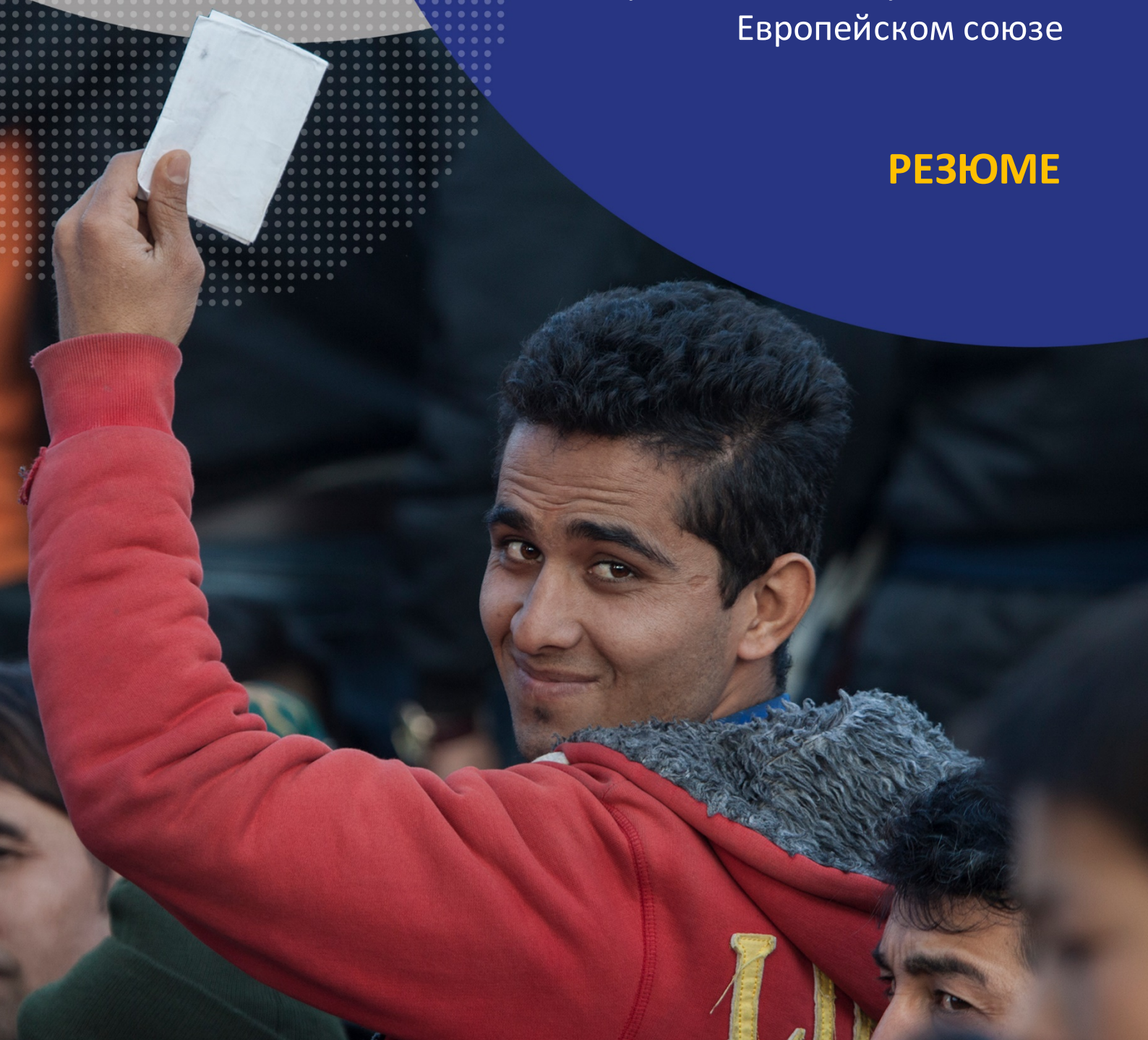




Отчет ЕАСО о ситуации в сфере предоставления убежища за 2021 год

Ежегодный отчет о ситуации в сфере
предоставления убежища в
Европейском союзе

РЕЗЮМЕ





Изображение на обложке: Стив Эванс (Steve Evans)

© Европейское бюро по вопросам предоставления убежища, 2021 г.

Воспроизведение разрешается при условии указания ссылки на источник.

Для любого использования воспроизведения фотографий или других материалов, которые не подпадают под авторские права EASO, разрешение должно быть запрошено непосредственно у владельца авторских прав.



Отчет EASO о ситуации в сфере предоставления убежища за 2021 год

**Ежегодный отчет о ситуации в сфере предоставления убежища в
Европейском союзе**

РЕЗЮМЕ

Предисловие

В этом году выходит 10-е издание флагманской публикации бюро – *отчета EASO о ситуации в сфере предоставления убежища*. На протяжении ряда лет отчет постоянно совершенствовался, чтобы вместить и передать последние тенденции и политические дискуссии по вопросам создания согласованной Общей европейской системы предоставления убежища (Common European Asylum System, CEAS). Мы гордимся тем, что *Отчет EASO о ситуации в сфере предоставления убежища* является главным источником информации о предоставлении убежища в Европе и отражает превращение бюро в экспертный центр по вопросам предоставления убежища с момента его основания 19 июня 2010 года.

Действительно, растущая роль EASO подчеркивается в новом [Пакте Европейской комиссии о миграции и убежище](#), который был опубликован в сентябре 2020 года. Пакт предлагает начать сначала обсуждение эффективного и гуманного управления миграцией и предоставлением убежища в Европе. EASO готово взять на себя расширенные обязательства в качестве Агентства ЕС по вопросам предоставления убежища (EU Agency for Asylum, EUAA) и стать неотъемлемой частью европейской структуры для управления сложной ситуацией в области миграции при условии полного соблюдения основных прав.

Пандемия COVID-19 оказала значительное влияние на все стороны жизни во всем мире. Чтобы снизить распространение вируса и обеспечить безопасность людей – и тех, кто ищет убежища в Европе, и сотрудников, которые работают непосредственно с просителями убежища, – во всех странах ЕС+ были приняты чрезвычайные меры и реализованы долгосрочные изменения процедур. Этот год стал первым с момента основания CEAS, когда



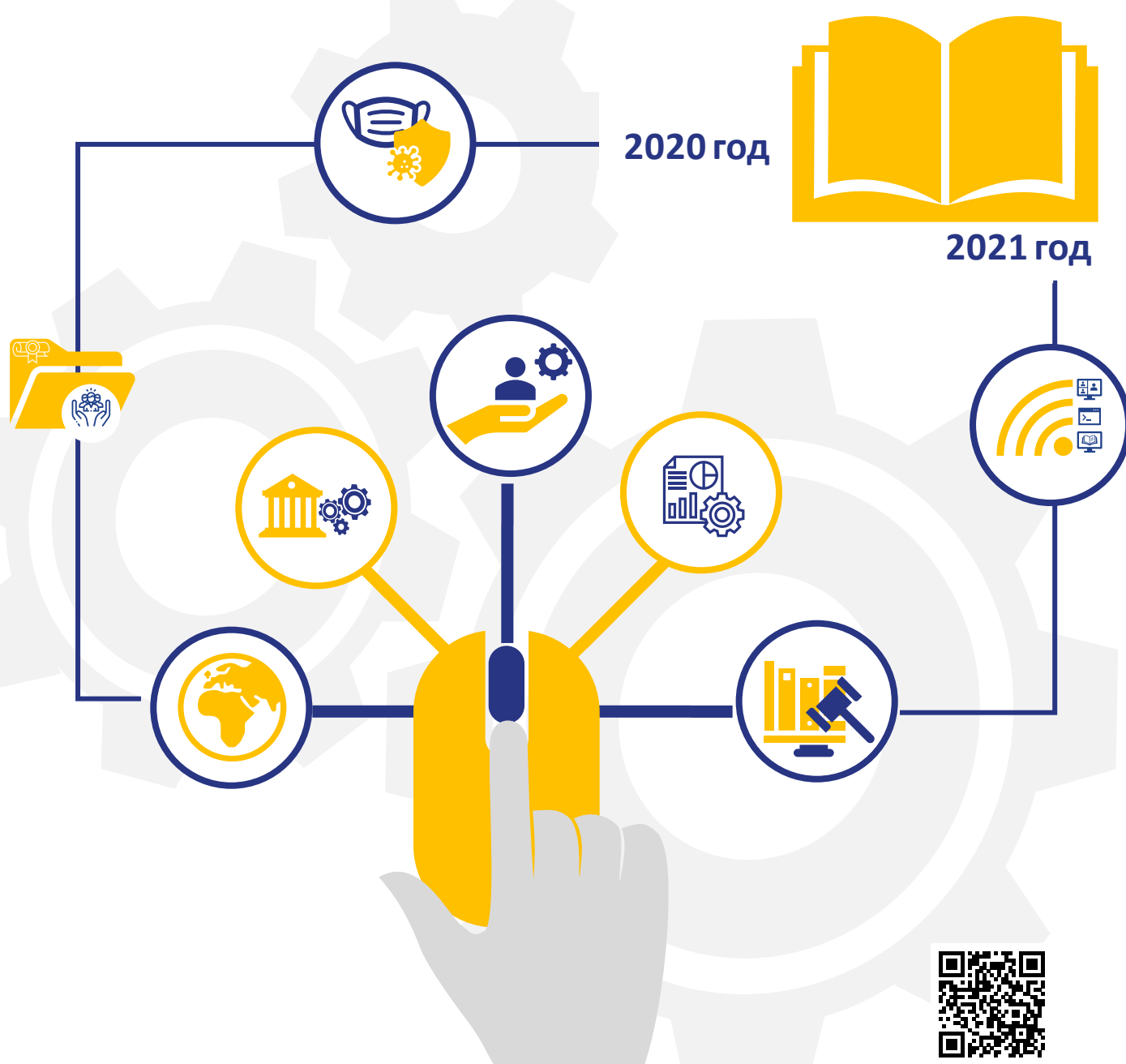
государства-члены, национальные органы по предоставлению убежища и приему беженцев и организации, работающие в сфере международной защиты, столкнулись с неоднозначной проблемой: как соблюсти основные права человека на безопасную жизнь с учетом глобального кризиса в области здравоохранения, который может подвергать дополнительному риску и мигрантов, и принимающие страны.

Пока государственные службы разных стран действовали на пределе своих возможностей, деятельность EASO была напрямую направлена на оказание поддержки государствам-членам в обеспечении непрерывности оказываемых услуг и оказании чрезвычайной помощи. В течение 2020 года бюро разрабатывало инструменты для совершенствования и согласования процедур, публиковало аналитические отчеты и обучало специалистов в сфере предоставления убежища. Специальная инициатива по сбору информации позволила собрать актуальную, исчерпывающую и достоверную информацию о влиянии COVID-19 на процедуру предоставления убежища. Результаты свидетельствуют о прочности национальных систем ЕС по предоставлению убежища и приему беженцев, которые быстро адаптировали свои методы и обратились к цифровым решениям для предоставления убежища нуждающимся. Такие инновации могут стать ключом к увеличению эффективности и решению аналогичных проблем в будущем при сохранении устойчивой европейской системы.

Нина Грегори (Nina Gregori),
исполнительный директор,
Европейское бюро по вопросам предоставления убежища

Введение

Являясь главным источником информации о международной защите в Европе, серия *отчетов EASO о ситуации в сфере предоставления убежища* содержит комплексный обзор ключевых событий в сфере предоставления убежища в государствах– членах Европейского союза, Исландии, Лихтенштейне, Норвегии и Швейцарии (странах ЕС+). Отчет начинается с краткого обзора вынужденного перемещения во всем мире, затем фокусируется на ситуации в Европе и подводит итоги касательно изменения всех аспектов Общей европейской системы предоставления убежища (Common European Asylum System, CEAS) поочередно. В отчете представлена также избранная судебная практика, которая повлияла на толкование европейских и национальных законов, а также основные статистические показатели отчетного 2020 года, которые подчеркивают текущие тенденции и эффективность систем предоставления убежища.



Глобальный обзор ситуации в области предоставления убежища в 2020 году



Миллионы людей по всему миру вынуждены покидать свое место жительства из-за конфликтов, преследования, нарушения прав человека, стихийных бедствий и разрушения среды обитания.

Официальная статистика выделяет две группы принудительно перемещенных лиц: а) беженцы и просители убежища, которые пересекли международные границы; и б) внутренние перемещенные лица (ВПЛ), перемещенные внутри своей страны. Беженцы – это люди, которые покинули свою страну ввиду обоснованных опасений преследования по причинам расовой принадлежности, религии, национальности, принадлежности к определенной социальной группе или приверженности определенному политическому мнению и пересекли международную границу в поисках безопасности. В отличие от них, ВПЛ не пересекали границ своей страны, однако также могут находиться в уязвимой ситуации.

В Европе международная защита включает понятия «статус беженца» и «статус дополнительной защиты». Последнее относится к лицам, которые не имеют права на получение статуса беженца, однако имеют право на защиту ввиду того, что подвергаются риску серьезной опасности, например смертного приговора или казни, пыток, негуманного или унижительного обращения или наказания в стране происхождения, серьезной и индивидуальной угрозы их жизни ввиду тотального насилия в рамках международного или внутреннего вооруженного конфликта.

В июне 2020 года Управление Верховного комиссара Организации Объединенных Наций по делам беженцев (УВКБ ООН) сообщило, что его общий подмандатный контингент составил 80 млн человек, в том числе 26,4 млн беженцев, 4,2 просителей убежища, 45,7 млн ВПЛ и 3,6 млн венесуэльцев, вынужденно перемещенных за рубеж.

Две трети всех беженцев происходят из следующих пяти стран: Сирия, Венесуэла, Афганистан, Южный Судан и Мьянма (в порядке уменьшения численности). Большое количество переселенцев оседает в странах и сообществах, расположенных по соседству с эпицентром кризиса, и зачастую это развивающиеся страны. В 2020 году главной принимающей страной была по-прежнему Турция, за которой следовали Колумбия, Пакистан, Уганда и Германия.

Пандемия COVID-19, поразившая весь мир в 2020 году, имеет глубокое и комплексное воздействие как на создание или увеличение потребностей в защите во всем мире, так и на ограничение доступа к безопасности. В данной непростой ситуации заинтересованные стороны, вовлеченные в предоставление защиты, изменили свою работу соответствующим образом, чтобы обеспечить определенную непрерывность оказания услуг, в том числе добавили новые методы регистрации и обработки ходатайств и расширили использование технологий и цифровых решений.

Несмотря на все сложности, вызванные пандемией, международное сообщество работало в рамках многостороннего сотрудничества, и среди достижений 2020 года в рамках Глобального договора о беженцах можно перечислить следующие:

- ➔ укрепление потенциала в области защиты по всему миру;
- ➔ расширение доступа к образованию для перемещенных детей;
- ➔ содействие принятию долгосрочных решений;
- ➔ внедрение решений по выработке «чистой» энергии в рамках гуманитарной деятельности;

- содействие развитию человеческого потенциала и экономическому росту через принятие структурных решений в нестабильных условиях;
- расширение равноправного доступа к медицинским услугам, чистой воде и санитарии;
- поддержка возможностей трудоустройства для лиц, затронутых перемещением.

ЕС играет ведущую роль в реализации решений по защите во всем мире, и большая часть его гуманитарного бюджета распределяется на проекты, которые помогают принудительно перемещенным лицам и принимающим сообществам.

В то время как международное сообщество продолжает свои усилия по решению проблем перемещения во всем мире, акцент в области развития из года в год может меняться и смещаться на сферы, позволяющие добиться прогресса в смягчении ситуаций, связанных с перемещением, или применить новые подходы для обеспечения защиты. В 2020 году две области (каждая по разным причинам) были ведущими в дискуссии о международной защите **Переселение** стало одной из сфер, наиболее сильно пострадавших из-за пандемии в связи с ограничением передвижения. Учитывая риски, связанные с перемещением на фоне глобальной чрезвычайной ситуации в области здравоохранения, потребность в переселении безопасным и законным путем приобрела еще большее значение. В то же время пандемия предоставила странам возможность дополнительного развития в сфере **цифровизации** с целью повышения эффективности процедур предоставления убежища.



Глобальные тенденции в сфере потребностей в международной защите, 2020 г.

Беженцы из 5 стран

составляют 2/3 всех беженцев в мире

Беженцы из Венесуэлы стали самой крупной группой новых просителей убежища в 2020 году

6,6 млн
Сирия

3,6 млн
Венесуэла

2,7 млн
Афганистан

2,3 млн
Южный Судан

1,0 млн
Мьянма

Турция приняла наибольшее количество беженцев; за ней следуют Колумбия, Пакистан, Уганда и Германия.

85 % общего количества беженцев в мире находятся в развивающихся странах



Пандемия COVID-19 оказала комплексное воздействие на создание или увеличение потребностей в защите по всему миру и затруднило доступ к безопасности



Программы переселения практически остановились из-за ограничения передвижения в период пандемии COVID-19



Пандемия предоставила странам возможность дополнительного развития в сфере **цифровизации** с целью повышения эффективности процедур предоставления убежища

2. Основные события в сфере предоставления убежища в Европейском союзе в 2020 году



Основываясь на прогрессе, достигнутом в ходе переговоров по двум пакетам реформ с 2016 года, в сентябре 2020 года Европейская комиссия представила новый [Пакт о миграции и убежище](#). Этот документ описывает новый подход к миграции и предусматривает улучшение, ускорение и повышение эффективности соответствующих процедур и достижение баланса между справедливым разделением ответственности и солидарностью. Пакт о миграции и убежище призван создать основу для следующего:

- надежное и справедливое управление внешними границами, включая проверку личности, здоровья и безопасности;
- формирование справедливых и эффективных систем предоставления убежища в странах ЕС+, упрощение процедур и возвращение лиц, ходатайство которых было отклонено;
- внедрение нового механизма солидарности при высадке после проведения поисково-спасательных операций для стран, находящихся в условиях повышенного давления и в кризисных ситуациях;
- надежное прогнозирование, готовность к кризису и реагирование на него;
- эффективная политика возвращения и координируемый ЕС подход к возвращению граждан третьих стран в страну происхождения;
- комплексное управление на уровне ЕС в целях повышения эффективности регулирования и внедрения политики в области миграции и предоставления убежища;
- установление взаимовыгодных партнерских отношений с ключевыми третьими странами происхождения и транзита;
- формирование надежных законных путей для нуждающихся в защите и для привлечения талантов в ЕС;
- эффективная политика в области интеграции.

Для достижения данных целей Европейская комиссия подтвердила свою приверженность ранее внесенным предложениям, а также поддержала предварительные договоренности, достигнутые в отношении Регламента о квалификации, Директивы об условиях приема, Регламента о схеме переселения ЕС и Агентства ЕС по вопросам предоставления убежища. Комиссия также призвала к скорейшему завершению переговоров по переработанной Директиве о возвращении. Европейская комиссия отозвала предложение 2016 года по измененному Дублинскому регламенту и заменила его новым предложением по Регламенту об управлении предоставлением убежища и миграцией. Помимо пяти оставленных в силе предложений 2016 и 2018 годов, пакт включает пакет из девяти дополнительных инструментов:

- ➡ [новый Регламент проверки](#);
- ➡ [измененное предложение о пересмотре Регламента о процедуре предоставления убежища](#);
- ➡ [измененное предложение о пересмотре Регламента EURODAC](#);
- ➡ [новый Регламент об управлении предоставлением убежища и миграцией](#);
- ➡ [новый Регламент о кризисных ситуациях и обстоятельствах непреодолимой силы](#);
- ➡ [новая Программа обеспечения готовности к миграции и кризисным ситуациям](#);

- ➡ новая Рекомендация по переселению и дополнительным путям допуска;
- ➡ новая Рекомендация по поисково-спасательным операциям для частных судов;
- ➡ новое Руководство по Директиве о посредниках.

Презентация Пакта о миграции и предоставлении вопросам предоставления убежища и внесение предложений касательно сопутствующих юридических инструментов способствовали возобновлению дискуссии на тему эффективного и гуманного управления миграцией в Европе. Комплексный подход Европейской комиссии к координации инклюзивного процесса консультирования и усилия по тщательной интеграции связей между различными аспектами политики в области миграции и предоставления убежища в рамках единого согласованного подхода были восприняты положительно, равно как и искреннее желание учесть разнообразные потребности государств-членов ЕС и разрешить имеющиеся противоречия. Несмотря на расхождение государств-членов во мнениях об определенных аспектах предлагаемой политики в области миграции и предоставления убежища, предложения Европейской комиссии формируют основу для дальнейшего конструктивного диалога на техническом и политическом уровнях в ходе законодательного процесса. Помимо положительных реакций были высказаны мнения (со стороны как государственных, так и частных субъектов) о необходимости привлечения внимания к сферам, обладающим нереализованным потенциалом.

Безусловно, пандемия COVID-19 оказала огромное влияние на миграционные потоки и работу систем предоставления убежища в Европе. В полной мере признавая те сложности, с которыми государства-члены столкнулись в ходе внедрения соответствующих правил ЕС в период пандемии, Европейская комиссия выпустила [сообщение](#) с рекомендациями о том, как обеспечить непрерывность процедур предоставления убежища и возвращения, а также переселения. Страны ЕС+ приняли ряд мер на разных этапах процедуры предоставления убежища, а также в приемных пунктах, направленных на защиту физического благополучия людей. Ограничительные меры, обусловленные требованиями общественного здравоохранения, могли, пусть и временно, сказаться на соблюдении основных прав и свобод, при этом заинтересованные стороны подчеркнули, что такие меры должны быть временными, соразмерными и применяться только в случае необходимости.



В целях непрерывного оказания услуг и с учетом необходимости одновременно соблюдать новые меры, страны ЕС+ оцифровали многие этапы процедуры предоставления убежища благодаря разработке и внедрению новых электронных систем. Многие из этих решений могут закрепиться в долгосрочной практике с целью повышения эффективности систем предоставления убежища, тогда как другие могут использоваться в качестве методических программ на случай, если страны ЕС+ будут призваны решать аналогичные проблемы в будущем.

Несмотря на общий спад количества прибывающих к внешним границам ЕС в 2020 году, маршруты миграции в Европу характеризуются несколькими новыми тенденциями. На западно- и восточно-средиземноморских маршрутах зарегистрировано меньше прибывающих, чем в 2019 году, тогда как на западно-африканском, центрально-средиземноморском и западно-балканском маршрутах количество прибывающих возросло. Греческие границы и острова продолжают испытывать значительное иммиграционное давление, и Европейская комиссия тесно сотрудничала с Грецией и другими государствами – членами ЕС в целях оказания столь необходимой поддержки в разрешении сложившейся ситуации; включая применение добровольного перемещения детей без сопровождения и детей из уязвимых семей из Греции в другие государства-члены.

Перемещения продолжались также после поисково-спасательных операций в Средиземном море. Высадка и перемещение координировались Европейской комиссией и осуществлялись – при участии соответствующих органов ЕС, включая EASO, – согласно стандартным рабочим процедурам, разработанным в 2019 году. Данные усилия продемонстрировали европейскую солидарность на практике, но при этом подчеркнули необходимость в более предсказуемых механизмах солидарности при высадке и перемещении, которые и предусмотрены в предлагаемом новом Регламенте об управлении предоставлением убежища и миграцией.

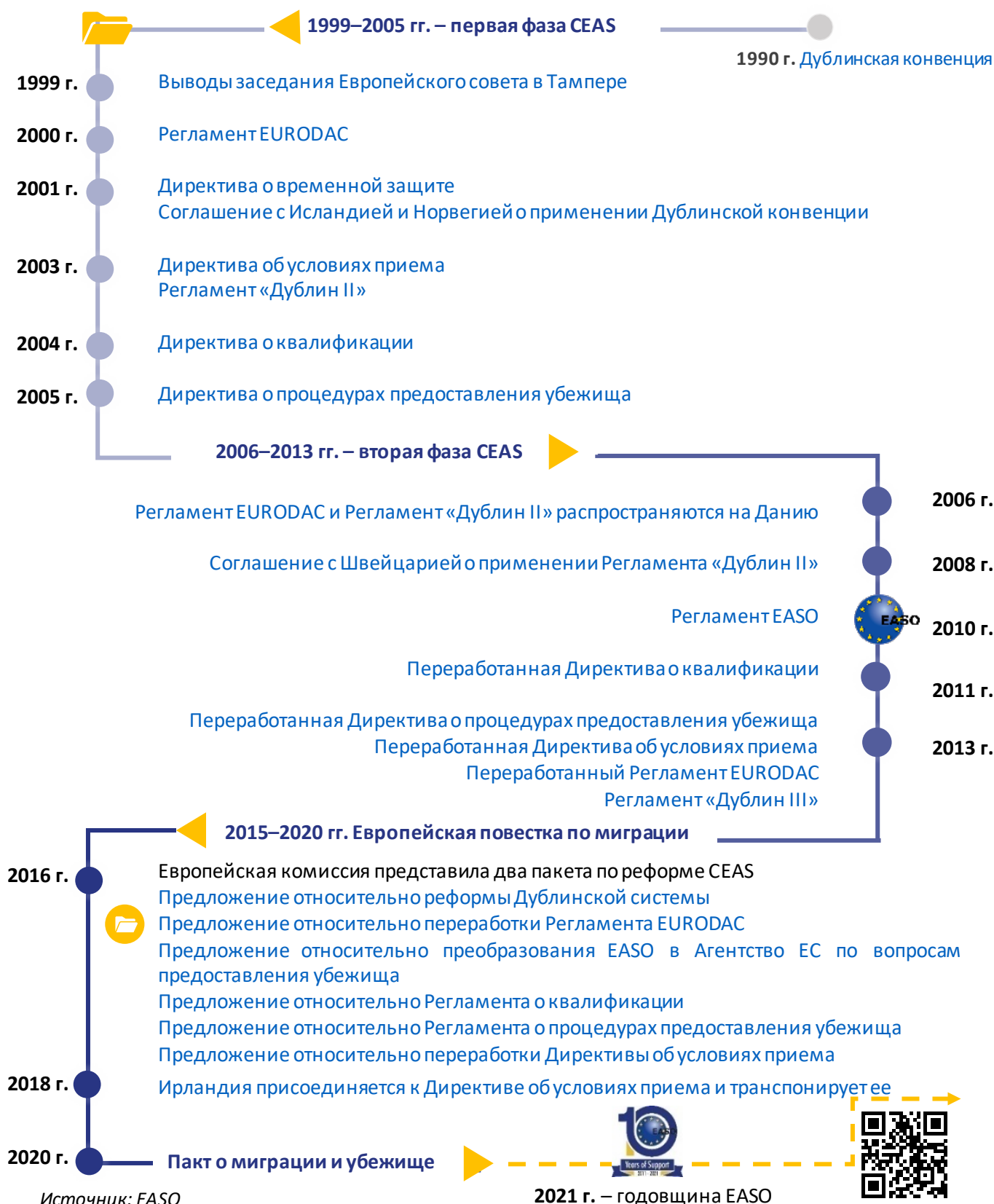
Конец 2020 года также ознаменовался окончанием переходного периода, в течение которого законодательство ЕС продолжало применяться в отношении Великобритании и внутри нее после на выхода этой страны из ЕС. С 1 января 2021 года законодательство ЕС в области предоставления убежища больше не применяется в Великобритании автоматически, кроме случаев, где его нормы нашли отражение в правовой системе страны. Следует отметить, что Регламент «Дублин III» был отменен в Великобритании, и его положения там больше не применяются.

В течение 2020 года ЕС поддерживал сотрудничество с внешними партнерами в целях решения миграционных проблем в рамках комплексного подхода, основанного на принципе многосторонности. Цели деятельности, осуществляемой в рамках внешнего измерения миграционной политики ЕС, включают устранение коренных причин миграции, борьбу с сетями контрабанды, расширение сотрудничества с третьими странами по вопросам возврата и реадмиссии, работу со странами-партнерами по вопросам пограничного контроля и оказание поддержки в защите за рубежом.

Суд Европейского союза, руководствуясь задачей обеспечения согласованного толкования и применения законодательства ЕС, вынес несколько решений, в основном связанных с предварительными постановлениями, которые содержат дополнительное толкование различных положений CEAS. Судебная практика сосредоточилась на вопросах, связанных с эффективным доступом, процедурой предоставления убежища, обеспечением личных собеседований в случаях отказа в допуске, формами защиты, содержанием под стражей, процедурами второй инстанции, запретом на дискриминацию граждан и бенефициаров международной защиты, впоследствии получивших гражданство, воссоединением семьи и поддержанием единства семьи, возвращением граждан третьих стран, перемещениями, защитой, предоставляемой палестинцам без гражданства со стороны БАПОР, и отказом от военной службы. Кроме того, Суд Европейского союза вынес решение о национальных ограничениях в отношении финансирования НПО, которые затрагивают НПО, работающие в сфере международной защиты.



Эволюция Общей европейской системы предоставления убежища (CEAS)



3. Поддержка стран со стороны EASO



2020-й год ознаменовался 10-й годовщиной основания EASO. На основании своего учредительного регламента EASO направляет усилия на совершенствование работы системы CEAS, укрепление сотрудничества в сфере предоставления убежища среди государств-членов на практике и предоставление оперативной поддержки государствам-членам, сталкивающимся с особым давлением на их системы предоставления убежища и приема.

На фоне пандемии COVID-19 деятельность EASO в 2020 году была непосредственно направлена на оказание государствам-членам помощи в обеспечении непрерывности деятельности, беспрепятственное проведение мероприятий по обучению и встреч представителей государств-членов в режиме онлайн. EASO запустило специальную инициативу по сбору данных, чтобы предоставить основным заинтересованным сторонам актуальную, полную и достоверную информацию о влиянии COVID-19 на национальные системы предоставления убежища и системы приема беженцев, а также план по вакцинации просителей убежища и бенефициаров международной защиты. В целях обеспечения высоких стандартов обработки ходатайств о предоставлении убежища во время пандемии EASO выпустило практические рекомендации по удаленному проведению личных собеседований и по проведению удаленной или онлайн-регистрации.

В оперативной деятельности EASO меры в области здравоохранения обусловили смещение внимания на вспомогательные рабочие потоки, например была проведена работа по решению накопившихся вопросов, выполнены административные обязанности по регистрации, предоставлена поддержка по апелляциям, реализованы мероприятия по наращиванию потенциала, усовершенствована политика и процедуры и оказана удаленная поддержка посредством предоставления и приема информации через горячие линии. EASO также сохраняло активность на местах и оказывало поддержку при перемещении детей без сопровождения из Греции в другие государства-члены. Также в конце 2020 года была согласована поддержка в адрес Испании, направленная на снижение давления на ее систему приема и разработку новой модели приема просителей убежища.



Видеоролик «Основные вехи и достижения EASO»



Источник: EASO

4. Функционирование Общей европейской системы предоставления убежища

Основные разработки на национальном уровне в 2020 году сформировали законодательство, политику и практику в сфере предоставления убежища в странах ЕС+. Двумя сквозными темами на каждом этапе процедуры предоставления убежища стали влияние пандемии COVID-19 и цифровизация процедур предоставления убежища.



Цифровизация процедур предоставления убежища



Пандемия COVID-19 побудила страны обратиться к цифровым инструментам и адаптировать деятельность центров приема.



Несмотря на свои преимущества, цифровизация может повлечь за собой потенциальные риски, например, в связи с защитой данных, цифровой грамотностью и связью.



Источник: EASO





COVID-19

Ограничения передвижения во время пандемии COVID-19 существенно повлияли на шансы просителей убежища попасть на территорию ЕС. Национальные органы были вынуждены оперативно адаптироваться к новым обстоятельствам, приостановив или ограничив регистрацию на некоторое время в первую волну пандемии. В этот период страны ЕС+ реорганизовали свои рабочие процессы и среду.

Меньше просителей убежища попадали под действие Дублинской процедуры, а процесс передачи необходимо было адаптировать к строгим требованиям в области здравоохранения. На основе судебной практики 2020 года можно заключить, что давление на системы здравоохранения стало дополнительным фактором, который следует учитывать при определении государства-члена, ответственного за ходатайство о предоставлении убежища.

Физическое дистанцирование, закрытие предприятий, удаленная работа и медицинские протоколы оказали определенное влияние на все этапы, связанные с обработкой ходатайств, как в первой, так и во второй инстанции, включая личные собеседования, предоставление переводчика, уведомление о принятых решениях, управление количеством рассматриваемых дел, обучение и оценку качества. По возможности данные задачи выполнялись удаленно с помощью цифровых технологий, например в формате видеоконференций. Внутренние рабочие схемы в администрациях первой и второй инстанции были скорректированы, чтобы свести к минимуму сбои в предоставлении услуг при одновременном соблюдении мер в области общественного здравоохранения. В связи с этим были соответствующим образом увеличены сроки выполнения процедур.

Формат предоставления информации сместился на общение в небольших группах, по телефону, в онлайн-режиме или в формате видеопособий, а дополнительные усилия были направлены на соблюдение мер защиты, санитарно-гигиенических мер, протоколов, оказание медицинской помощи и разработку рекомендаций по предотвращению заражения. Юридическая помощь и представительство предоставлялись удаленно или с ограничением личного взаимодействия. В нескольких странах были отмечены случаи ограничения доступа к правовой помощи на границе, в пунктах приема и центрах содержания под стражей, непосредственно связанные с принятием ограничительных мер, обусловленных COVID-19. В свете ограниченных возможностей для проведения миссии по установлению фактов в странах происхождения, страны ЕС+ направили свои усилия на другие методы сбора информации о стране происхождения (Country of Origin Information, COI) и поддержания связей с источниками сведений.

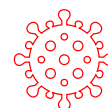
В области приема просителей убежища страны ЕС+ адаптировали как организацию, так и инфраструктуру приема к обстоятельствам пандемии COVID-19, внедрив такие меры, как первоначальный период карантина после прибытия, физическое дистанцирование в приемных пунктах и ограниченное передвижение по ним, ограничение посещений, дополнительные санитарно-гигиенические меры и использование средств защиты. Потребность в дополнительном пространстве увеличила нагрузку на органы приема просителей убежища, руководство и специалистов по приему, при этом роль вспомогательных служб чаще всего сводилась к обеспечению физического дистанцирования или переходила в онлайн-режим. Это особенно отрицательно сказалось на ходатайствующих лицах с особыми потребностями, которые иногда были лишены доступа ко всему спектру необходимых вспомогательных услуг. В большинстве стран ЕС+ центры содержания под стражей опустели из-за ограничений, вызванных COVID-19, так как возвращение получивших отказ ходатайствующих лиц было приостановлено, а граждане третьих стран были освобождены.

Одной из сфер, серьезно пострадавших от пандемии, стал объем защиты и интеграции бенефициаров защиты. Задержки при продлении вида на жительство из-за сбоев в предоставлении услуг часто заканчивались правовой неопределенностью и затрудняли доступ к другим правам, например жилью, трудоустройству и медицинскому обслуживанию. Процедуры воссоединения

семьи были остановлены или отложены на длительное время, а возможности для трудоустройства сократились. Достаточная поддержка в виде онлайн-обучения для детей осложнялась отсутствием компьютеров, подключения к интернету или нестабильной ситуацией с жильем, которая не позволяла выделить отдельное тихое место для учебы. Программы поддержки и индивидуальные планы интеграции бенефициаров были расширены или адаптированы к новым обстоятельствам. Тем не менее пандемия может иметь долгосрочные последствия для интеграции, начиная от состояния здоровья и заканчивая условиями проживания и возможностями трудоустройства.

Ограничения передвижения, безусловно, повлияли на процесс возвращения. Число случаев принудительного возвращения значительно сократилось, но сохранилась возможность добровольного выезда при соблюдении необходимых медицинских протоколов и мер предосторожности. Многие страны приостановили не только процедуры возвращения, но и вынесение решений о возвращении, тем самым продлив период добровольного выезда.

В целом страны ЕС+ приложили значительные усилия для обеспечения непрерывности услуг, подтвердив устойчивость и гибкость национальных систем предоставления убежища и приема перед лицом непредвиденных обстоятельств. Параллельно судебные органы рассматривали новые меры на предмет их соответствия правовым стандартам и гарантиям.



Цифровизация

Пандемия COVID-19 дала дополнительный стимул продолжить или ускорить использование цифровых технологий в сфере предоставления убежища. В 2020 году страны ЕС+ разработали и внедрили новые электронные системы на всех этапах процедуры предоставления убежища. Цифровые решения использовались для регистрации ходатайств в онлайн-режиме, проверки личности ходатайствующего лица, подачи документов, проведения дистанционных собеседований, предоставления информации, юридической помощи и услуг устного перевода, проведения лингвистического анализа, предоставления уведомлений о принятых решениях и информации о статусе дела, подачи апелляций и цифровых подписей для вынесения решений, а также для предоставления поддержки в процессе интеграции, включая изучение языка, социальную ориентацию и обучение по трудоустройству. Ряд стран также усовершенствовали свои электронные системы управления приемом и ИТ-инфраструктуру и инвестировали в увеличение количества ИТ-оборудования в приемных пунктах.

В сфере возвращения страны ЕС+ переключились на процедуры удаленной коммуникации и консультирования по вопросам реинтеграции, а онлайн-инструменты облегчили общение с третьими странами по вопросам идентификации высланных лиц и выдачи проездных документов. Цифровые технологии также использовались в контексте переселения, например, дистанционные собеседования и виртуальная подготовка к отъезду, в целях обеспечения непрерывности услуг.

Несмотря на многочисленные преимущества цифровизации, внимание было обращено и на потенциальные риски, включая согласие на использование персональных данных, проблемы доступности для определенных категорий ходатайствующих лиц с низким уровнем цифровой грамотности или без доступа к оборудованию и средствам связи, отсутствие личного взаимодействия при предоставлении услуг (например, при обслуживании лиц с особыми потребностями), необходимость укрепления доверия среди целевых групп в целях поощрения осмысленного использования. Следует учитывать данные проблемы по мере прогресса в области цифровизации и решать их соответствующим образом.





4.1 Доступ на территорию и процедура предоставления убежища

Переработанная Директива о процедурах предоставления убежища содержит рекомендации странам ЕС по обеспечению эффективного доступа к процедуре для нуждающихся в ней лиц и защиты права на обращение за защитой. Тем не менее в течение 2020 года на внешних границах ЕС был зафиксирован ряд инцидентов, связанных с предотвращением или задержкой применения переработанной Директивы о процедурах предоставления убежища, а значит, и задержкой в доступе к процедуре предоставления убежища

Основные изменения в законодательстве и политике в области доступа к процедуре предоставления убежища в 2020 году были продолжением деятельности предыдущих лет. Продолжилось совершенствование процедур, с тем чтобы власти могли получать как можно больше информации в начале процесса предоставления убежища и действовать эффективным образом и согласованно с различными заинтересованными сторонами. Главная цель заключалась в повышении эффективности рассмотрения дел в рамках системы и ускорении процесса как такового.

В 2020 году в странах ЕС+ было подано около 485 000 ходатайств о предоставлении международной защиты, что на 32 % меньше, чем в 2019 году. Столь резкое снижение годового показателя ходатайств, побившее рекорд 2013 года, можно объяснить ограничениями, вызванными пандемией COVID-19 и введенными в странах ЕС+ и третьих странах в отношении перемещения между странами и в их пределах.

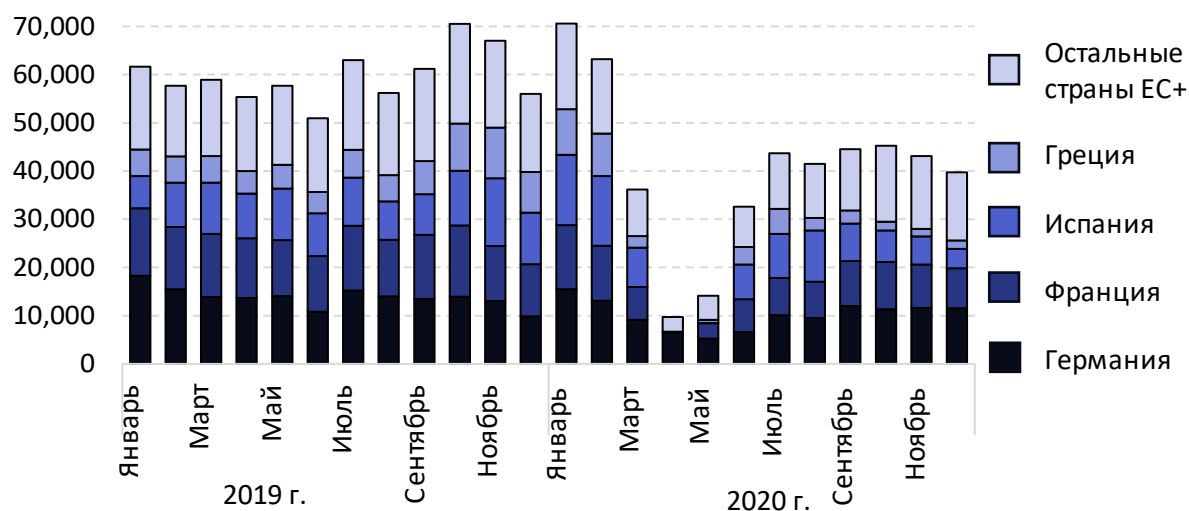
Действительно, количество ходатайств о предоставлении убежища заметно колебалось в течение года. В начале года это количество продолжало расти, и в январе и феврале 2020 года было подано больше ходатайств, чем в те же месяцы 2019 года (рост на 15 % и 10 % соответственно), однако после первой вспышки COVID-19 в марте 2020 года количество ходатайств значительно снизилось. Когда страны стали постепенно ослаблять меры изоляции, темпы подачи ходатайств начали расти (см. рисунок 1).

Влияние мер по борьбе с COVID-19 на количество ходатайств о предоставлении убежища в разных странах ЕС+ нельзя назвать одинаковым. В странах, где процедура предоставления убежища была по большей части приостановлена во время первой волны пандемии, наблюдалось заметное снижение количества ходатайств, тогда как в странах, где процедура предоставления убежища оставалась открытой, снижение было менее значительным.

В целом почти две трети (63 %) всех ходатайств о предоставлении убежища в 2020 году были поданы в трех странах: Германии (122 000), Франции (93 000) и Испании (89 000), за которыми следуют Греция (41 000) и Италия (27 000). Страны происхождения остались теми же, что и в 2019 году: Сирия (70 000), Афганистан (50 000), Венесуэла (31 000), Колумбия (30 000) и Ирак (20 000); граждане каждой из них подали меньше ходатайств в 2020 году. В совокупности на пять этих стран приходится более двух пятых всех ходатайств в странах ЕС+.

Рисунок 1. Ходатайства о предоставлении убежища по основным принимающим странам, по месяцам, 2019–2020 гг.

Источник: Евростат [*migr_asyappctzm*] от 28 апреля 2021 г.



4.2 Дублинская процедура

Регламент «Дублин III» призван определить понятный и действенный метод определения того, какое государство-член несет ответственность за рассмотрение каждого ходатайства о предоставлении убежища. Его задача – гарантировать наличие у ходатайствующих лиц эффективного доступа к процедурам предоставления международной защиты и рассмотрение ходатайства одним однозначно определенным государством-членом. Дублинская система была одним из наиболее обсуждаемых аспектов системы CEAS, особенно в отношении баланса между распределением ответственности и солидарностью среди государств-членов.

Потенциальное будущее Дублинской процедуры было обозначено в 2020 году после презентации нового [Пакта Европейской комиссии о миграции и убежище](#) и [предложения относительно Регламента об управлении предоставлением убежища и миграцией](#). Пакт предусматривает замену Дублинской системы общей структурой, которая, помимо эффективных механизмов определения государства-члена, ответственного за рассмотрение ходатайства о предоставлении убежища, будет включать новый комплексный механизм сохранения солидарности на основе упрощенных критериев.

На основании данных Системы раннего предупреждения и готовности (Early Warning and Preparedness System, EPS) EASO, в 2020 году было вынесено 95 000 решений в ответ на поступившие Дублинские запросы. Это на треть меньше, чем в 2019 году, и соответствует масштабам снижения числа поданных в 2020 году ходатайств о предоставлении убежища. На самом деле соотношение поступивших Дублинских решений к поданным ходатайствам о предоставлении убежища составило 20 %, что соответствует уровню 2019 года.

На страновом уровне Франция и Германия продолжили получать больше всего решений по их просьбам о передаче ответственности другой стране, что в совокупности составило более трех пятых от общего числа решений по ЕС+. Общий показатель принятия решений по Дублинским запросам в 2020 году, измеряемый долей решений о принятии ответственности от всех принятых решений,

составил 56 %, что свидетельствует о сохранении тенденции к снижению уже третий год подряд на уровне ЕС+ и в большинстве государств– членов Дублинского регламента. Тем не менее на страновом уровне наблюдались значительные различия в показателях принятия решений.

Среди других значительных достижений на европейском уровне – тот факт, что факультативное положение Регламента «Дублин III», изложенное в статье 17, пункте 2, легло в основу схемы перемещения 1 600 детей без сопровождения, детей с тяжелыми заболеваниями и другими причинами уязвимости вместе с семьями из Греции в другие государства-члены. Данное положение также использовалось при продолжающихся переселениях после высадки с поисково-спасательных операций в Италии и на Мальте.

Еще одна дискреционная клаузула, пункт 1 статьи 17 Дублинского регламента применялся в 2020 году чуть более 4 700 раз, т. е. почти на треть реже, чем в 2019 году. Согласно этому положению, государство-член может принять решение о рассмотрении ходатайства о предоставлении международной защиты, даже если это не входит в его обязанности в соответствии с критериями Регламента «Дублин III». В 2020 году в перечень оснований для принятия такого решения было включено количество случаев COVID-19 в той или иной стране.

Безусловно, пандемия COVID-19 и чрезвычайные меры, принятые странами ЕС+, затруднили осуществление передачи по Дублинскому регламенту. В целом было выполнено около 13 600 передач, что составило половину от количества передач в 2019 году. В марте 2020 года этот показатель снизился, а с апреля по июнь 2020 года снизился еще больше. С июля 2020 года количество передач постепенно начало расти, но их ежемесячное количество в конце года не вернулось к уровню до пандемии. Четыре страны — Франция, Германия, Греция и Нидерланды — осуществили более трех четвертей всех передач.

Национальные суды получили множество апелляций, связанных с условиями и сроками передачи, причем многие из них касались расчета сроков передачи в свете пандемии COVID-19.



4.3 Специальные процедуры

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 2020 году были внедрены или продлены различные виды пограничных процедур, как правило, предусматривающие быстрое оформление. Иногда в некоторых государствах-членах возникала обеспокоенность по поводу условий размещения на границе, необходимости прибегать к задержанию и защиты гарантий для ходатайствующих лиц с особыми потребностями.

Страны ЕС+ сосредоточились на периодическом пересмотре перечней безопасных стран происхождения, что привело к нескольким изменениям в этих перечнях в 2020 году. Перечни являются справочными для подачи ходатайств о предоставлении убежища, которые обрабатываются в рамках ускоренной процедуры, и в 2020 году в странах ЕС+ была отмечена тенденция приоритетного рассмотрения дел по ускоренной процедуре на первом этапе пандемии COVID-19.

Кроме того, многие страны ЕС+ внесли изменения в законодательство и политику относительно критериев для подачи повторных или последующих ходатайств о предоставлении международной защиты с целью предотвратить злоупотребление системой предоставления убежища путем подачи обоснованных повторных ходатайств. В целом в 2020 году страны ЕС+ получили около 56 000 повторных ходатайств, что на 19 % меньше в абсолютных цифрах по сравнению с 2019 годом, но на 2 процентных пункта больше доли повторных ходатайств в общем количестве ходатайств.



4.4 Рассмотрение ходатайств о предоставлении убежища в первой инстанции

В 2020 году все усилия стран ЕС+ были направлены на оперативное и эффективное рассмотрение ходатайств и обеспечение гарантий для ходатайствующих лиц. Сокращение количества ходатайств о предоставлении убежища в 2020 году дало возможность пересмотреть текущую практику, внедрить более эффективные методы, в том числе с помощью цифровизации, выпустить новые рекомендации по оценке ходатайств и решить проблему задержки при рассмотрении дел.

В сочетании со значительным снижением количества поданных ходатайств такие изменения, возможно, способствовали тому, что впервые с 2017 года количество вынесенных решений в странах ЕС+ превысило количество поданных ходатайств. В целом в 2020 году органы по предоставлению убежища в странах ЕС+ вынесли около 534 500 решений первой инстанции, при этом более четырех пятых всех решений первой инстанции пришлось на пять стран: Германия (24 %), Испания (23 %), Франция (16 %), Греция (12 %) и Италия (8 %). Большинство решений первой инстанции было вынесено в отношении граждан Сирии, Венесуэлы, Афганистана и Колумбии (в порядке убывания).

Кроме того, было отозвано около 47 200 ходатайств, что является самым низким показателем с 2013 года и более чем на четверть отстает от показателя 2019 года. Снижение количества поданных ходатайств и отозванных ходатайств привело к тому, что в 2020 году на каждые 10 поданных ходатайств приходилось 1 отозванное, что соответствует показателю 2019 года. Несмотря на то что данные Евростата не указывают тип отзыва, данные EPS позволяют предположить, что большинство отозванных в 2020 году ходатайств были отозваны в неявном виде, как и в предыдущие годы. Отзывы, особенно неявные, могут служить косвенным показателем ухода от правосудия и начала вторичного перемещения в другие страны ЕС+. В соответствии с этим толкованием большинство отзывов происходило в приграничных государствах-членах, таких как Греция и Италия, на долю которых пришлось более трети всех отзывов.



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

Несмотря на то что объем решений по ходатайствам в первой инстанции в 2020 году оставался относительно неизменным, количество решений, принятых во второй или более высоких инстанциях, сократилось почти на одну пятую: с приблизительно 300 000 в 2018 и 2019 годах до приблизительно 237 000 в 2020 году. Как и в предыдущие годы, на долю трех стран ЕС+ пришлось более двух третей всех решений, вынесенных по апелляциям или при пересмотре: Германия (42 % от общего числа решений во второй и более высоких инстанциях), Франция (18 %) и Италия (10 %). В 2020 году более двух из каждых пяти решений во второй или более высоких инстанциях были вынесены в отношении граждан Афганистана, Ирака, Пакистана, Сирии и Нигерии; такая картина наблюдалась и в 2019 году.

Законодательные и политические изменения во второй инстанции в странах ЕС+ касались реорганизации учреждений второй инстанции с целью повышения специализации, приостановления возвращения на время рассмотрения апелляции, временной адаптации письменных и устных процедур, а также временных ограничений в связи с пандемией COVID-19.



4.6 Незавершенные дела

Учитывая тот факт, что в 2020 году количество принятых решений превысило количество поданных ходатайств, в странах ЕС+ уменьшилось количество

незавершенных дел. В конце 2020 года без решения оставались около 773 600 ходатайств о предоставлении убежища, что на 18 % меньше, чем в 2019 году. Тем не менее количество незавершенных дел было больше докризисного уровня 2014 года.



4.7 Прием лиц, ходатайствующих о предоставлении международной защиты

В 2020 году сохранились тенденции, выявленные в предыдущие годы: некоторые страны приступили к значительным преобразованиям своих систем приема, включая институциональную реорганизацию и корректировку объемов приема. Продолжилось усиление централизации и координации на начальном этапе приема, и все больше стран открывают центры для прибывающих, которые объединяют в одном и том же месте все заинтересованные стороны процесса предоставления убежища и приема для облегчения начальных этапов процедуры.

В ряде государств – членов ЕС по-прежнему встречаются ситуации, когда признанные бенефициары международной защиты или бывшие ходатайствующие лица остаются в структурах приема после завершения процедуры предоставления убежища. В предыдущие годы основное внимание уделялось быстрому включению ходатайствующих лиц в процесс обучения с целью трудоустройства, а также процесс оценки и развития навыков. По всей видимости, этот принцип остается главным для государств-членов, однако сокращение объема услуг, включая образование и обучение, в связи с пандемией COVID-19 чревато снижением эффективности соответствующих программ, несмотря на все усилия национальных властей.

В течение года наметилось усиление некоторых опасений по поводу условий в приемных пунктах, озвученных УВКБ ООН и организациями гражданского общества в отношении конкретных стран и ситуаций, например в горячих точках. Трагические события в лагере под городом Мория на острове Лесбос привели к возобновлению многостороннего сотрудничества с целью улучшения условий приема.



4.8 Задержание в рамках процедуры предоставления убежища

В 2020 году ряд стран ЕС+ внесли изменения в свое законодательство о задержании в контексте массового прибытия граждан третьих стран и процедур возвращения. В некоторых странах были отмечены усилия по изменению политики в сторону разработки альтернатив задержанию, тогда как в других такие альтернативы оставались ограниченными. Основными проблемами по-прежнему остаются необходимость прибегать к задержанию, условия задержания и задержание несовершеннолетних, в то время как альтернативы остаются ограниченными. В течение года суды на европейском и национальном уровнях активно анализировали политику и практику задержания, применяли закон на практике и устанавливали стандарты.



4.9 Доступ к информации

Страны ЕС+ укрепили и адаптировали практики, направленные на обеспечение эффективного доступа к информации для лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, и достижение процессуальной справедливости. Усилия были сосредоточены на использовании новых технологий, создании альтернативных каналов распространения информации и повышении осведомленности с помощью электронных средств коммуникации, например онлайн-платформ и центров, мобильных приложений и социальных сетей. Многие страны создали

специальные горячие линии и усовершенствовали существующие веб-сайты, чтобы обеспечить доступность информации на нескольких языках. Предлагаемая информация включает в себя описание аспектов процедуры предоставления убежища, особенностей повседневной жизни в принимающей стране, интеграции, возвращения и наиболее актуальных мер, обусловленных COVID-19.



4.10 Правовая помощь и представительство

Для смягчения ограничительных мер, вызванных COVID-19, и сохранения доступа к правовой помощи многие страны организовали информационные сессии по вопросам оказания правовой помощи в индивидуальном или групповом формате или с заменой личного общения на телефонные и видеозвонки. Ряд стран также приняли новое законодательство или политику в области доступа к правовой помощи и представительству, а некоторые из них впервые расширили доступ к правовой помощи и представительству на первую инстанцию.

Был расширен охват существующих проектов и укреплено сотрудничество с другими заинтересованными сторонами, а также введены меры по повышению качества услуг путем увеличения ставки почасовой оплаты труда юристов и повышения требований к квалификации. Тем не менее на протяжении всего 2020 года организации гражданского общества выражали обеспокоенность по поводу ограниченного доступа к правовой помощи и представительству (отчасти из-за ограничений, обусловленных COVID-19) на границах, в центрах содержания под стражей и приемных пунктах.



4.11 Услуги устного перевода

В 2020 году основное внимание уделялось повышению стандартов качества устного перевода, например путем обучения устных переводчиков, усиления контроля и совершенствования механизмов оценки качества. При закупке услуг устного перевода в договоры добавлялись новые требования для обеспечения устного перевода на более высоком уровне. Была отмечена необходимость повышения качества услуг устного перевода на границах, а также нехватка устных переводчиков некоторых языков в ряде стран ЕС+.



4.12 Информация о стране происхождения

В 2020 году страны ЕС+ продолжили прилагать усилия по расширению охвата и повышению качества информации о стране происхождения (COI). В отсутствие миссий по установлению фактов страны сосредоточились на других методах сбора информации, а некоторые подразделения по сбору COI воспользовались изоляцией для проведения углубленной работы, доработки и обновления имеющейся информации и охвата более широкого круга тем.

Страны, в которых учреждения занимающиеся вопросами предоставления убежища не имеют большой штат сотрудников, , предприняли шаги по созданию подразделений по сбору COI или разработке методики закрепления определенных стран происхождения за сотрудниками, которые обязаны регулярно обновлять по ним информацию. Исследования и отчетность были направлены на обновление информации по странам с уже доступной COI, в основном по наиболее распространенным странам происхождения просителей убежища, например Афганистану, Ирану, Ираку и Сирии, а также были предприняты усилия по сбору информации по менее распространенным странам происхождения, где имеющаяся COI ограничена в объеме или вовсе отсутствует, например Колумбия и Шри-Ланка.



4.13 Безгражданство в контексте предоставления убежища

Лица без гражданства и бенефициары международной защиты – это две разные категории в международном праве, однако человек может одновременно быть и бенефициаром международной защиты, и лицом без гражданства. В контексте предоставления убежища безгражданство может влиять на процесс рассмотрения ходатайства о предоставлении международной защиты и процессуальные гарантии. В 2020 году несколько стран ЕС+ предприняли шаги по решению проблемы безгражданства, включая присоединение к соответствующим международным правовым документам, создание специальных процедур определения безгражданства, предоставление доступа к гражданству по факту рождения, облегчение доступа к натурализации, ускорение процесса определения безгражданства и обновление рекомендаций по рассмотрению ходатайств от лиц без гражданства.

Тем не менее проблемы, с которыми лица без гражданства сталкиваются на различных этапах процедуры предоставления убежища, по-видимому, сохраняются, включая низкую осведомленность о вопросах безгражданства в процедуре предоставления убежища, отсутствие процессов определения безгражданства в некоторых странах ЕС+ и повышенный риск произвольного задержания лиц без гражданства в связи с иммиграцией.



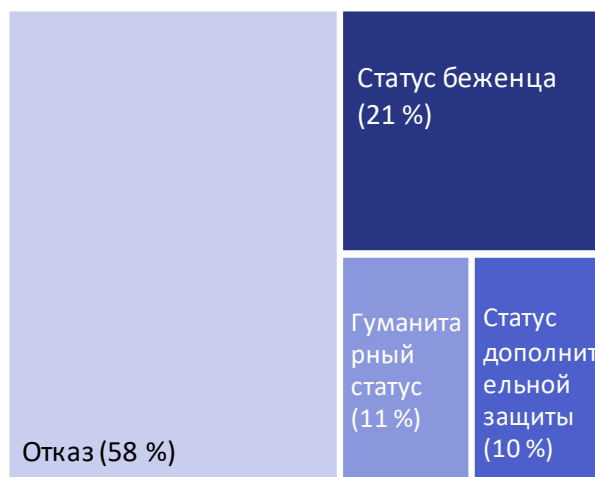
4.14 Объем защиты

Лица, в отношении которых вынесено положительное решение, получают в странах ЕС+ защиту, подразумевающую набор прав и обязанностей и доступ к ряду услуг. Положительное решение – это решение, предоставляющее статус беженца, вспомогательную защиту (оба варианта регулируются законодательством ЕС) или гуманитарную защиту (предоставляется в соответствии с национальным законодательством). Коэффициент признания означает количество положительных решений в процентах от общего числа решений по ходатайствам о предоставлении международной защиты.

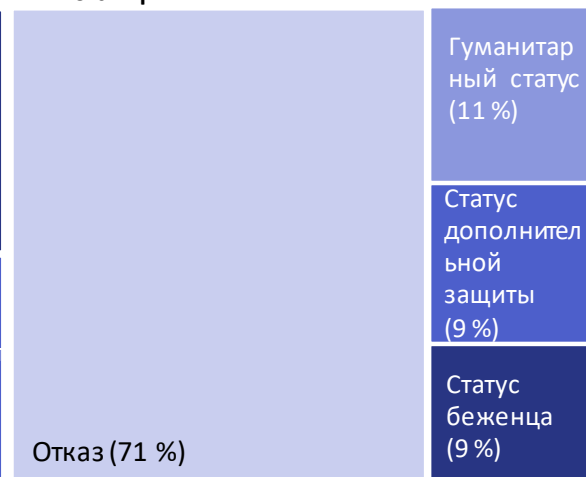
В 2020 году коэффициент признания в ЕС+ для решений первой инстанции по ходатайствам о предоставлении убежища составил 42 %: из 534 500 вынесенных решений 224 000 были положительными, и ходатайствующему лицу была предоставлена защита в той или иной форме. Большинство положительных решений в первой инстанции предусматривали предоставление статуса беженца (113 000, или половина всех положительных решений). Дополнительная защита была предоставлена примерно в 52 000 случаев (23 % от всех положительных решений), а гуманитарный статус был предоставлен в 59 000 случаев (27 % от всех положительных решений) (см. рисунок 2).

Рисунок 2. Итоги решений по ходатайствам о предоставлении убежища в первой, второй и более высоких инстанциях в странах ЕС+, 2020 г.

А. Решения первой инстанции



Б. Решения второй или более высоких инстанций



Источник: Евростат [[migr_asyappctzm](#)] от 28 апреля 2021 г.

В странах ЕС+ на 237 000 решений, вынесенных во второй или более высоких инстанциях, пришлось 70 000 положительных решений, в результате чего коэффициент признания составил 29 %. Положительные решения во второй или более высоких инстанциях чаще всего предоставляли гуманитарный статус (26 000), в то время как статус беженца и дополнительная защита были предоставлены в несколько меньшем количестве случаев (по 22 000 случаев в каждой категории).

Объем и качество прав и услуг, доступных бенефициарам защиты, определяют перспективы их эффективной интеграции в новые общества. В 2020 году некоторые страны ввели меры, регулирующие положение определенных групп иностранцев. Некоторые страны внедрили определенные изменения с целью облегчения воссоединения семей бенефициаров международной защиты и предоставили разъяснения относительно этого процесса в более подробных рекомендациях, а суды продолжили активно формировать политику и практику воссоединения семей. В то же время сохранились тенденции предыдущих лет, свидетельствующие об учащении случаев пересмотра статуса и более строгом использовании оснований для аннулирования и отзыва статуса.

Составление и внедрение нового Плана действий ЕС в области интеграции и инклюзии обеспечили дополнительное руководство для разработки и внедрения стратегий интеграции на национальном уровне. Страны ЕС+ продолжили прилагать усилия по поддержке бенефициаров через предоставление возможностей для изучения языка, доступа к образованию и профессиональному обучению, возможностей трудоустройства и социально-культурной ориентации, при этом в последнее время наметился сдвиг в сторону персонализации планов интеграции с учетом потребностей отдельных бенефициаров. В последние годы все больше усилий направлено на оценку эффективности планов интеграции в ходе междисциплинарных исследований с целью прогнозирования последствий существующей политики и разработки рекомендаций на будущее. Одной из наиболее проблемных тем в 2020 году стало отсутствие стабильного доступа к образованию для детей-беженцев ввиду пандемии COVID-19, при этом ряд заинтересованных сторон призвали к скорейшему принятию мер для избежания долгосрочных последствий.

Постоянную озабоченность вызывает ситуация с лицами, которые получили международную защиту в одном государстве-члене ЕС, но затем переехали и повторно обратились за предоставлением убежища уже в другом государстве. Такие ситуации приобретают все большее значение для

некоторых государств-членов и подчеркивались в ходе политических дебатов по предложениям относительно реформы 2016 года и Пакта о миграции и предоставлении убежища.



4.15 Возвращение бывших ходатайствующих лиц

Несмотря на то что уровень возвращений граждан третьих стран во многих странах ЕС+ оставался относительно низким, в 2020 году был принят ряд новых законодательных и политических инициатив, направленных на совершенствование реализации возвращения и повышение экономической эффективности процесса возвращения. Некоторые страны ввели более строгие правила в отношении обязательного сотрудничества при идентификации лиц, подлежащих возвращению, и сроков объявления об отъезде.

Страны также поддерживали добровольное возвращение, оказывали содействие и более тесно сотрудничали с «Фронтекс» (агентством Европейского союза по безопасности внешних границ). Многие мероприятия касались возвращения с учетом принципа *невысылки* и гуманитарных аспектов, включая надлежащее возвращение несовершеннолетних без сопровождения.



4.16 Переселение и гуманитарный допуск

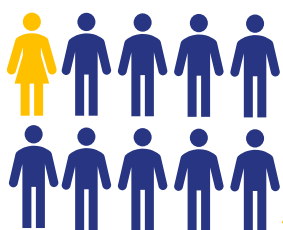
Переселение и гуманитарный допуск играют ключевую роль в предоставлении нуждающимся законных и безопасных путей получения защиты. С момента внедрения первой Европейской схемы переселения в июле 2015 года данный процесс остается одним из приоритетов политической повестки дня. Из-за ограничений, связанных с COVID-19, число беженцев, эффективно переселенных в страны ЕС+ в течение 2020 года, неизбежно сократилось.

Страны ЕС+ адаптировали свои подходы к рекомендациям Европейской комиссии по реализации соответствующих положений ЕС в области процедур предоставления убежища, возвращения и переселения, чтобы обеспечить, по возможности, непрерывность процессов переселения, например путем рассмотрения срочных дел на основе досье и проведения удаленных собеседований. К концу 2020 года большинство стран не выполнили свои национальные квоты и запросили перенос на следующий год, подтвердив свою приверженность обеспечению безопасных путей получения защиты.



Уделение особого внимания лицам, ходатайствующим о предоставлении убежища и находящимся в уязвимом положении

В 2020 году около **14 200** ходатайств о предоставлении международной защиты в странах ЕС+ подали **несовершеннолетние лица без сопровождения**,



что составило **3 %** от общего числа ходатайств о предоставлении убежища в 2020 году (**485 000**)

Почти **9 из 10** несовершеннолетних лиц без сопровождения, ходатайствующих о предоставлении международной защиты, были мальчики



В рамках процедуры предоставления убежища необходимо внедрение дополнительных мер по защите **женщин и девочек** от насилия, торговли людьми и калечащих операций на гениталиях



41 %

несовершеннолетних лиц без сопровождения родом из **Афганистана**



В рамках процедуры предоставления убежища необходимо внедрение мер по защите детей от попадания в руки **торговцев людьми**

Представители ЛГБТИ-сообщества сталкиваются с нарушениями прав человека во многих странах и могут опасаться открыто обсуждать эту тему во время процедуры предоставления убежища



Источник: EASO

5. Дети и ходатайствующие лица с особыми потребностями

Наработанное законодательство (*acquis*) ЕС о предоставлении убежища включает положения о выявлении ходатайствующих лиц, нуждающихся в особых процессуальных гарантиях, и предоставлении им поддержки. Среди уязвимых ходатайствующих лиц одной из основных групп являются несовершеннолетние лица без сопровождения, которые обращаются за защитой, не находясь на попечении ответственного взрослого. Новый Пакт о миграции и убежище включает ряд положений, направленных на учет законных интересов ребенка, например посредством содействия воссоединению семей и разработки более надежного механизма солидарности при перемещении детей без сопровождения и ходатайствующих лиц, находящихся в уязвимом положении.

В 2020 году несовершеннолетние лица без сопровождения подали около 14 200 ходатайств о предоставлении международной защиты в странах ЕС+, что составило 3 % от общего числа ходатайств (485 000). По сравнению с 2019 годом, абсолютное число несовершеннолетних лиц без сопровождения осталось относительно неизменным (–3 %). Однако на фоне значительного общего уменьшения количества ходатайств о предоставлении убежища можно сделать вывод об увеличении доли несовершеннолетних лиц без сопровождения по сравнению с 2019 годом на один процентный пункт.

Большая доля несовершеннолетних лиц без сопровождения прибыла из Афганистана, на который в 2020 году пришелся 41 % ходатайств несовершеннолетних лиц, поданных в странах ЕС+ (прирост на 11 процентных пунктов по сравнению с 2019 годом); за ним следует Сирия с 16 % (прирост на 6 процентных пунктов). Как и в предыдущие годы, подавляющее большинство несовершеннолетних лиц без сопровождения, ходатайствующих о предоставлении международной защиты в странах ЕС+, были мужского пола (почти 9 из 10). Большинство несовершеннолетних ходатайствующих лиц без сопровождения относились к старшей возрастной группе: около двух третей из них были в возрасте от 16 до 17 лет, и лишь около одной десятой — младше 14 лет.

Подчеркивая важность раннего выявления и направления в соответствующие инстанции, ряд стран ЕС+ в 2020 году обновили свое законодательство, политику и рекомендации, внедрив меры мониторинга качества или разработав новые схемы оценки уязвимости для ходатайствующих лиц с особыми процессуальными потребностями. Также в законодательство были внесены изменения, направленные на ускорение назначения законного опекуна для несовершеннолетнего лица без сопровождения, однако, несмотря на эти усилия, задержки в назначении опекунов все же имели место. В целом проблемы на пути эффективного и оперативного выявления уязвимых ходатайствующих лиц, включая несовершеннолетних лиц, сохранялись и в 2020 году, увеличивая риск задержания или помещения в приемные пункты, не отвечающие их потребностям.

В сфере приема беженцев власти стран ЕС+ приложили значительные усилия для создания специализированных учреждений, гарантирующих ходатайствующим лицам из уязвимых групп безопасное место, соответствующее их особым потребностям. Тем не менее нередко поступали сообщения, что не всегда было возможно создать физически и психологически безопасную среду с доступом к услугам поддержки, включая доступ к образованию для несовершеннолетних лиц.

В рамках процедуры предоставления убежища по-прежнему необходимы усилия по защите женщин и девочек от таких рисков, как домашнее насилие или калечащие операции на гениталиях. Страны ЕС+ выступили с новыми инициативами по созданию безопасных условий для этой категории ходатайствующих лиц, а суды приняли меры для защиты женщин и девочек, которым угрожает насилие в случае возвращения на родину.

Общая обеспокоенность связана с тревожным ростом объемов торговли несовершеннолетними лицами, особенно нелегальными мигрантами, в которой дети составляют до четверти всех жертв. Риск для женщин и детей из числа мигрантов неизбежен не только на опасных маршрутах, но и после прибытия в Европу. Дети могут исчезнуть из приемных пунктов и стать жертвами торговли людьми.

Лесбиянки, геи, бисексуалы, трансгендеры и интерсекс-люди (представители ЛГБТИ-сообщества) сталкиваются с нарушениями прав человека и угрозами во многих странах. Данная категория ходатайствующих лиц требует деликатного подхода, поскольку они нередко опасаются говорить о своей сексуальной ориентации, гендерной идентичности и самовыражении, а также половых признаках во время процедуры предоставления убежища. Изменения 2020 года касались предоставления информации и определения безопасной страны для ходатайствующих лиц с особыми гендерными потребностями.



Системы предоставления убежища и приема в Европе: путь дальнейшего развития

Несмотря на снижение мобильности в 2020 году из-за пандемии COVID-19, имеющиеся данные свидетельствуют о сохранении миграционных потоков

Требуются дополнительные инвестиции для перехода от реактивного реагирования к долгосрочным решениям

Цифровизация обладает потенциалом повышения эффективности и доступности процедуры предоставления убежища

Рекомендации и участие EASO как никогда необходимы для формирования согласованной европейской системы

ЕС и национальные суды играют основную роль в толковании наработанного законодательства ЕС в сфере предоставления убежища и определяют его применение на практике

Новый Пакт о миграции и убежище предлагает комплексную структуру для безопасной и предсказуемой реализации решений в области защиты с учетом различных потребностей

Программы переселения и дополнительные пути имеют основное значение для обеспечения предсказуемого, безопасного и законного доступа к безопасности на фоне растущих миграционных потоков

Устойчивые схемы требуют улучшения условий приема, своевременного предоставления медицинской помощи и образования, усилий по интеграции и наличия надлежащих процессов возвращения граждан третьих стран, не нуждающихся в защите

Компасом на пути дальнейшего развития должны служить основные права человека и ценности ЕС



Источник: EASO

Заключительные положения: путь дальнейшего развития



Это 10-е издание *Отчета о ситуации в сфере предоставления убежища*, в котором EASO зафиксировало и проанализировало стабильный прогресс стран ЕС+ в области стандартизации и модернизации своих систем убежища и приема. Используя сочетание временных, быстрых решений и перспективной политики, страны ЕС+ управляют сложными миграционными потоками, решая возникающие на этом пути проблемы. Действительно, глобальная чрезвычайная ситуация в области здравоохранения во время пандемии COVID-19 стала испытанием для существующие системы предоставления убежища и приема, и процессы, представленные в данном отчете, продемонстрировали их устойчивость и гибкость в обеспечении непрерывности деятельности перед лицом непредвиденных обстоятельств. Также очевидно, что потребность в международной защите остается выраженной и вынуждает искать решения, способные обеспечить устойчивость в долгосрочной перспективе.

Использование достигнутого на сегодняшний день прогресса подразумевает дальнейшие инвестиции для перехода от временных договоренностей к общепризнанной комплексной законодательной и политической основе. В этой связи важно развивать и укреплять сотрудничество между различными заинтересованными сторонами, чтобы использовать опыт и сравнительные преимущества каждой из них при разработке общих решений. Компасом на пути дальнейшего развития этого процесса консолидации должны служить основные права человека и ценности ЕС.



Несмотря на снижение мобильности в 2020 году из-за пандемии COVID-19, имеющиеся данные свидетельствуют о сохранении миграционных потоков

Пандемия COVID-19 оказала значительное и комплексное воздействие на работу систем предоставления убежища и приема в странах ЕС+ и на количество людей, прибывающих в Европу в поисках международной защиты. Количество ходатайств о предоставлении убежища, поданных в странах ЕС+ в 2020 году, резко сократилось – на треть по сравнению с 2019 годом, при этом многие столкнулись с ограничениями передвижения и закрытием въезда. Но если проанализировать только ходатайства, поданные в январе и феврале 2020 года до введения мер, связанных с COVID-19, их число увеличилось более чем на 10 % по сравнению с тем же периодом 2019 года, что указывает на тенденцию к росту числа прибывающих, если бы пандемии не было.

Поскольку конфликты, систематические нарушения прав человека, политическая нестабильность и экономические трудности все так же обуславливают масштабные перемещения населения по всему миру, миграционные потоки в Европу, скорее всего, будут сохраняться или расти. Пандемия стала фактором ограничения мобильности в 2020 году, однако в будущем эта тенденция может измениться. Если учесть возможности различных стран в плане решения и преодоления экономических и социальных последствий пандемии, то станет ясно, что восстановление после COVID-19 может быть неравномерным, пополнить список существующих причин для перемещения населения и усугубить дисбаланс между развивающимися и развитыми странами. Кроме того, эти процессы могут стать катализатором перемещения населения из первых в последние. В данном контексте фундаментальные вопросы, касающиеся внешних границ ЕС, остаются важной темой общественных дебатов, особенно в отношении эффективного доступа на территорию и процедуры предоставления убежища, что еще больше подчеркивает необходимость перехода к новой, общепринятой схеме поисково-спасательных операций, высадки, перемещения и общего справедливого распределения ответственности.

Роль программ переселения в обеспечении предсказуемого, безопасного и законного доступа к безопасности на фоне растущих миграционных потоков станет решающей. Пандемия COVID-19

оказала нарушила процессы переселения в 2020 году, что дополнительно подчеркнуло важность защиты людей при длительном и опасном перемещении в безопасное место. Повышенное внимание к переселению и дополнительным путям в новом Пакте о миграции и убежище является ярким свидетельством стремления предоставить безопасные и предсказуемые решения в области защиты.



Новый Пакт о миграции и убежище направлен на удовлетворение различных потребностей

Пакт Европейской комиссии о миграции и убежище был вынесен на рассмотрение в сентябре 2020 года в качестве нового начала для укрепления солидарности, согласованного решения миграционных проблем и укрепления доверия к системе предоставления убежища ЕС за счет ускоренных и эффективных процедур. Прежде чем новый пакт принял свой окончательный вид, в течение 12 месяцев велись консультации с различными государственными и частными заинтересованными сторонами, что позволило учесть различные точки зрения в рамках создания инклюзивной и всеобъемлющей системы управления миграцией и предоставлением убежища в Европе. Переговоры относительно изменений законодательства, предложенных в новом пакте, будут занимать центральное место в предстоящих развитиях в области миграции и предоставления убежища.

Несмотря на уже достигнутый значительный прогресс, ряд разногласий пока еще не решен. Для прорыва необходимы политическая воля, принятие взвешенных политических решений и гибкость. Несмотря на временное отсутствие законодательных актов, рекомендации, предложенные в новом пакте, уже могут вызвать изменение политики в некоторых странах с целью адаптации имеющихся практик к предпочтительным и способствовать укреплению сотрудничества между странами по насущным вопросам; аналогичная тенденция наблюдалась после внесения предложений касательно реформы системы CEAS в 2016 году.



Фокус на устойчивых системах: переход от реактивного реагирования к долгосрочным решениям

Опираясь на прошлый опыт, страны ЕС+ продолжают адаптировать свое законодательство, политику, практику и общие организационные механизмы с целью оптимального управления притоком лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, отладки рабочих процессов, повышения эффективности и результативности, а также обеспечения надлежащей защиты. Общей тенденцией во многих странах ЕС+ является усиление централизации и координации начального этапа предоставления убежища и приема путем создания центров для прибывающих, объединяющих в одном и том же месте все заинтересованные стороны процесса предоставления убежища. Цель заключается в том, чтобы собрать максимальное количество информации на ранних этапах процедуры для повышения эффективности процесса принятия решений. Такому подходу в новом пакте отводится центральное место. Возможность оперативного определения того, кто нуждается в защите, а кто – нет, повысит объективность работы систем предоставления убежища. Ведущиеся в данный момент дискуссии о необходимости механизмов, гарантирующих соблюдение основных прав, а также, что немаловажно, принципа невысылки, будут продолжаться.

Изменения не обошли стороной и системы приема, в частности предоставление услуг, адаптированных согласно потребностям ходатайствующих лиц с особыми потребностями. Несмотря на приложенные усилия, всех проблем решить не удалось; так, приемные пункты бывают переполнены, условия в них оставляют желать лучшего, а доступ к услугам, например образованию и медицинской помощи, задерживается или предоставляется в ограниченном объеме. Имеющиеся данные свидетельствуют о том, что в 2020 году около 30 % лиц, ходатайствовавших о предоставлении международной защиты в Европе, оказались детьми, многие – школьного возраста. Часто у этих детей не было постоянного и эффективного доступа к образованию. Даже для тех детей,

которых могут отправить обратно в случае получения отрицательного решения, предложение услуг образования на этапе приема окажется ценным само по себе и будет содействовать их развитию в когнитивном и социальном планах. Для тех же, кто останется, отсутствие эффективного доступа к образованию может пагубно сказаться на личностном развитии и интеграции в долгосрочной перспективе. Упор на интеграцию бенефициаров международной защиты на ранних этапах обеспечит устойчивость в долгосрочной перспективе: они получат необходимый набор навыков для благополучной жизни в принимающем обществе, что будет способствовать позитивному вкладу с их стороны в качестве настоящих членов нового общества и повысит общую социальную сплоченность.

Учитывая роль временных решений в удовлетворении насущных потребностей, переход к устойчивым в долгосрочной перспективе структурам потребует улучшения условий приема, своевременного предоставления медицинской помощи и образования, внимания к интеграции бенефициаров и достойных процессов возвращения граждан третьих стран, не нуждающихся в защите. В ходе такого переходного процесса основополагающие концепции прав человека и принципы ЕС обеспечат необходимое руководство и предоставят данные для разработки и реализации таких долгосрочных решений.



Справедливая действенность и действенная справедливость: суды проверяют соответствие новых практик принципам наработанного законодательства ЕС в сфере предоставления убежища

Судебные учреждения на уровне ЕС и на национальном уровне сохранили свою роль в толковании наработанного законодательства ЕС о предоставлении убежища и рекомендаций по его практическому применению. Эта роль приобрела особое значение в 2020 году, когда суды были вынуждены оценить новые практики и меры национальных властей в контексте новой реальности, поставившей перед всеми участниками процесса беспрецедентные задачи, требующие принятия быстрых и эффективных ответных мер. Национальные суды приняли участие в оценке влияния мер обеспечения безопасности, обусловленных COVID-19, на права лиц, ходатайствующих о предоставлении убежища, а также нюансов передачи по Дублинскому регламенту и соответствующих временных ограничений. Кроме того, Суд Европейского союза как судебный орган ЕС вынес ряд важных решений, в частности касательно эффективного доступа к процедуре предоставления убежища.

Не вызывает сомнений тот факт, что судебные органы будут и далее играть важную роль в обеспечении правильного толкования и применения наработанного законодательства ЕС в области предоставления убежища, особенно ввиду того, что предложения Европейской комиссии еще предстоит трансформировать в согласованную законодательную и политическую основу, а также учитывая значительное количество дел, все еще ожидающих рассмотрения во второй инстанции.



Цифровизация как катализатор эффективности и доступности

Страны ЕС+ предприняли важные шаги по внедрению технологических инноваций для повышения уровня автоматизации процедур предоставления убежища. Пандемия COVID-19 дала странам ЕС+ дополнительный толчок для ускорения темпов цифровизации процессов ввиду необходимости адаптировать имеющиеся методы работы с целью снижения рисков, связанных с чрезвычайными ситуациями в области здравоохранения. Многие из этих решений, вероятно, останутся в силе и после завершения пандемии для повышения эффективности систем убежища и приема, а остальные могут войти в инструментарий стран ЕС+ для повторного использования в случае подобных кризисов в будущем. В ходе цифровизации необходимо уделять внимание вопросам обеспечения конфиденциальности данных, равного доступа к цифровым услугам и повышения доверия к новым техническим

решениям среди ходатайствующих лиц и бенефициаров защиты, в целях поощрения их использования.



Согласованный ответ Европейских стран с обязательным участием EASO

Сложность концепции убежища, неразрывно связанной с воссоединением семей и возвращением, подразумевает необходимость принятия комплексных решений. В ближайшие годы согласованные действия и интеграция опыта различных заинтересованных сторон сыграют основную роль в разработке сбалансированного подхода, в рамках которого особую важность приобретет вопрос о том, каким именно образом все заинтересованные стороны будут вносить свой вклад, а не о том, будут ли они его вносить в принципе. Стандартизация и практическая осуществление функциональной европейской системы предоставления убежища потребует повсеместной политической воли и общего видения, согласованных и справедливых мер реагирования на миграционное давление в определенных странах при соблюдении основных прав лиц, ищущих защиты, развития сотрудничества со странами происхождения и транзита и непрекращающихся усилий по устранению коренных причин нелегальной миграции.

Все 10 лет с момента его основания EASO активно сотрудничало с Европейской комиссией, государствами-членами, европейскими агентствами, гражданским обществом и международными организациями в целях поддержки комплексного внедрения системы CEAS: предоставляло оперативную помощь государствам-членам, столкнувшимся с высоким давлением, предлагало обучение и качественные практические инструменты для специалистов в области предоставления убежища, вносило свой вклад в осуществление внешнего направления деятельности CEAS и предоставляло надежные аналитические результаты для информированного принятия решений. За эти годы EASO накопило обширный и уникальный опыт, разработало инновационные методики работы, сформировало прочные партнерские отношения и внесло весомый вклад в развитие ориентированной на защиту политики и практики.

В условиях постоянно меняющегося глобального миграционного ландшафта рекомендации и участие EASO приобретают особую ценность. Ожидается, что программа работы EASO как экспертного центра по вопросам предоставления убежища будет расширяться, особенно в связи с реорганизацией в Агентство ЕС по вопросам предоставления убежища.



ISBN 978-92-9465-079-5