

Годишен доклад относно положението в облас- тта на убежището в ЕС през 2017 г.

Резюме



Резюме

Годишният доклад на EASO относно положението в областта на убежището в Европейския съюз през 2017 г. предоставя обстоен преглед на процесите на европейско равнище и на равнището на националните системи за международна закрила. Основавайки се на информация от широк кръг източници, докладът разглежда основните статистически тенденции и анализира промените в държавите от ЕС+, свързани с тяхното законодателство, политики, практики и националната съдебна практика. В доклада са разгледани основните области на общата европейска система за убежище, като успоредно с това в много случаи е отделено внимание на цялостния контекст в областта на миграцията и правата на човека.

Развитие на равнище ЕС

През 2017 г. са отчетени значителни промени в областта на международната закрила в Европейския съюз.

Процесът на транспониране на преработения законодателен пакет в областта на международната закрила на практика е приключил, но продължават преговорите относно новия законодателен пакет за реформа на общата европейска система за убежище. Пакетът се състои от предложения за укрепване на мандата на EASO посредством реструктурирането ѝ в Агенция на Европейския съюз в областта на убежището, реформиране на дъблинската система, изменения в системата Евродак, предложения за нов Регламент за процедурите за международна закрила и нов Регламент за признаването и преразглеждане на Директивата относно условията за приемане.

В изпълнение на своето задължение да осигури правилното прилагане на законодателството на ЕС, Европейската комисия предприе стъпки в рамките на процедури за нарушения срещу Унгария, Чешката република, Полша и Хърватия.

Съдът на Европейския съюз постанови редица решения, седем от които отнасящи се до прилагането на Регламента „Дъблин“, което отразява въздействието на масовия приток на търсещи международна закрила лица през 2015 и 2016 г., както и на вторичното движение на тези лица. По-конкретно Съдът на ЕС анализира въпроси, свързани със законността на масовите преминавания на границите, правата на търсещите международна закрила във връзка с Регламента „Дъблин“ III и приложимите срокове, автоматичното прехвърляне на отговорността, когато прехвърлянето не е осъществено, прехвърлянето на търсещи международна закрила лица, страдащи от сериозни заболявания, задържането в контекста на Регламента „Дъблин“ III и приложимостта на Регламента „Дъблин“ III към лицата, на които е предоставена субсидиарна закрила в държавата — членка на първо влизане. Други въпроси, разгледани от Съда, включват изискването за

провеждане на изслушване в рамките на апелативното производство, правото на изслушване, изключването от статута на бежанец и извършването на проверки за хомосексуалност в рамките на процедурите по предоставяне на международна закрила. В областта на приемането Съдът потвърди основанията за задържане на кандидати за международна закрила. Наред с горното Съдът отхвърли жалбите на Словакия и Унгария срещу механизма за преместване.

Изпълнението на Европейската програма за миграцията продължи през 2017 г., като процесът беше обобщен в Съобщението на Комисията относно изпълнението на Европейската програма за миграцията през септември 2017 г. Беше отбелязан подходът на „горещите точки“, който беше определен като крайъгълен камък на мерките в отговор на предизвикателствата, свързани с миграцията в Средиземноморския регион, като в рамките на този подход EASO предостави помощ на Италия и Гърция.

В Италия EASO разположи национални експерти, подпомагани от временен персонал и културни посредници, които предоставяха информация на пристигащите мигранти, оказваха съдействие за ускоряване на официалната регистрация на молбите за международна закрила в цялата страна, подпомагаха работата на националната и териториалните комисии за международна закрила и предоставяха съдействие за прилагането на приетото неотдавна законодателство за засилване на закрилата на децата мигранти. В Гърция подходът на „горещите точки“ е свързан с изпълнението на изявлението на ЕС и Турция, съгласно което държавните или правителствените ръководители на държавите от ЕС и Турция се договориха да противодействат на незаконната миграция след масовия приток на мигранти в ЕС. Ангажиментът на държавите — членки на ЕС към изявлението на ЕС и Турция беше потвърден с Декларацията от Малта, приета от членовете на Европейския съвет относно външните аспекти на миграцията.

Ключов механизъм за реакция в спешни ситуации, въведен с Програмата, се отнася до дейностите по преместване, предприемани в отговор на големия брой пристигащи мигранти в ЕС, който подложи на особен натиск държавите — членки по външните граници.

Преместването беше въведено като временен и извънреден механизъм, предвиждащ прехвърлянето на до 160 000 кандидати, очевидно нуждаещи се от международна закрила, от Гърция и Италия за период от две години до септември 2017 г. Действието на решенията на Съвета относно преместването изтече на 26 септември 2017 г. Всички отговарящи на условията кандидати, които са останали в Гърция, са преместени до март 2018 г., а към 22 май 2018 г. броят на кандидатите в Италия, които трябва да бъдат преместени, са едва 35. До края на 2017 г. са преместени 33 151 лица, от които 11 445 са преместени от Италия, а 21 706 — от Гърция. До края на март общият брой на преместените лица достига 34 558 души (12 559 от Италия и 21 999 от Гърция). EASO предостави широка оперативна подкрепа в процеса на преместване в Гърция и Италия от неговото начало,

като дейностите на Агенцията бяха значително разширени през периода на прилагане.

През цялата 2017 г. Европейският съюз продължава да си сътрудничи с външни партньори. Рамката за партньорство в областта на миграцията, въведена в действие през юни 2016 г., включва инициативи, осъществени във, и в сътрудничество с редица приоритетни държави на произход и транзитни държави, между които Мали, Нигерия, Нигер, Сенегал и Етиопия. Предприетите дейности имат за цел активизиране на политическия диалог, борба срещу трафика и контрабандата, подобряване на закрилата и разработване на нова схема за презаселване на бежанците от Турция, Близкия изток и Африка до края на 2019 г., подобряване на управлението на връщанията, изпълнение на програми за работни места в рамките на Извънредния доверителен фонд на ЕС за Африка и Европейския план за външни инвестиции (EIP). В рамките на тези програми се подпомагат инвестиции в партньорските държави в Африка и съседните европейски държави.

Що се отнася до статистическите тенденции, през 2017 г. в държавите от ЕС+ са подадени 728 470 молби за международна закрила, като този брой е по-малък с

44 % от регистрирания през 2016 г., но все още надхвърля равнищата отпреди започналата през 2015 г. бежанска криза. Миграционният натиск по външните граници на ЕС все още е голям, но отбеляза спад за втора поредна година, най-вече по източния и централносредиземноморския маршрути, като в същото време е отчетено безпрецедентно нарастване на натиска по западносредиземноморския маршрут.

Сирия (от 2013 г.), Ирак и Афганистан са трите основни държави на произход на кандидатите за международна закрила в държавите от ЕС+. Приблизително 15 % от всички кандидати за международна закрила произхождат от Сирия, Ирак се нарежда на второ място, а Афганистан — на трето, като на всяка от последните две държави се падат 7 % от всички молби, подадени в държавите от ЕС+. След изброените три държави се нареждат Нигерия, Пакистан, Еритрея, Албания, Бангладеш, Гвинея и Иран.

По данни на ВКБООН броят на регистрираните до края на 2017 г. сирийски бежанци в съседните на Сирия държави (Ирак, Йордания, Ливан, Турция и Египет) и в други северноафрикански държави възлиза приблизително на 5,5 млн. души.

Както и през 2016 г., през 2017 г. малко повече от две трети от всички кандидати са мъже, а една трета са жени. Половината от кандидатите са във възрастовата група между 18 и 35 години, а почти една трета са малолетни и непълнолетни.

Като цяло през 2017 г. в държавите от ЕС+ са оттеглени 99 205 молби, което е значителен спад от 41 % в сравнение с 2016 г., когато са оттеглени 168 195 молби. Съотношението между оттеглените молби и общия брой на подадените молби в държавите от ЕС+ е 14 %, което е сходно на равнището от

предходните години. По данни на EASO, подобно на предходната година в по-голямата част от случаите става въпрос за мълчаливо оттегляне, което означава, че кандидатите са прекратили участието си в производството по предоставяне на международна закрила, без да уведомят изрично компетентните органи.

Що се отнася до случаите в процес на разглеждане, за първи път през последните няколко години в края на 2017 г. броят на очакваните решения случаи намаля в сравнение с предходната година, като в държавите от ЕС+ окончателно решение очакват приблизително 954 100 молби, което е с 16 % по-малко в сравнение със същия период на 2016 г. В края на 2017 г. едва половината от всички висящи случаи очакват решение на първа инстанция, като същевременно нараства делът на случаите, очакващи решение на втора или по-висока инстанция, което е нова тенденция. Броят на случаите, очакващи решение на втора и по-висока инстанция, почти се удвоява от края на 2016 г., което е признак за прехвърляне на работното натоварване в националните системи от първата инстанция към етапите на обжалването и преразглеждането.

Най-голям е броят на молбите, по които се очаква решение, засягат лица от Афганистан, Сирия и Ирак. В края на 2017 г. Германия все още отчита най-голям дял от случаите в процес на разглеждане (443 640). Броят на нерешените случаи обаче е намалял с повече от една четвърт в сравнение с 2016 г. Италия продължава да заема второ място сред държавите от ЕС+ по броя на случаите в процес на разглеждане, като значително нарастване на броя на тези случаи е отчетено от Испания и Гърция. Намаляването на броя на нерешените случаи в по-голямата част от държавите от ЕС+ се дължи на комбинация от фактори, включващи намаляване на броя на новите подадени молби, съчетано с нарастване на броя на издадените решения. Въздействие оказаха и специфични организационни и политически мерки, предприети от държавите от ЕС+ с цел справяне с проблема с големия брой на молбите в процес на разглеждане.

Що се отнася до броя на приетите решения, през 2017 г. държавите от ЕС+ са издали **996 685 решения на първа инстанция**, което е намаление с 13 % в сравнение с 2016 г. Това намаление спрямо предходната година очевидно отразява по-малкия брой на подадените молби: 2016 г. е рекордна година що се отнася до броя на молбите за международна закрила, във връзка с което държавите от ЕС+ активизират своите усилия за справяне с нарастващия брой на молбите в процес на разглеждане.

От всички решения, приети на първа инстанция през 2017 г., почти половината (462 355) са положителни, но същевременно общото равнище на признаване в държавите от ЕС+ е с 14 процентни пункта по-ниско в сравнение с 2016 г. Въпреки намаляването на общия брой на приетите решения, броят на отрицателните решения нараства от 449 910 през 2016 г. на 534 330 решения през 2017 г. Що се отнася до положителните решения, през 2017 г. е регистрирано отчетливо намаляване на дела на решенията за предоставяне на статут на бежанец (намаляване с 50 % от нивото от 55 %, регистрирано през 2016 г.) или субсидиарна закрила (34 % в сравнение с 37 % през предходната година) и успоредно нарастване на дела на решенията за предоставяне на хуманитарна закрила (15 % в сравнение с 8 % през предходната година).

Това намаление на **равнището на признаване на статут на бежанец в държавите от ЕС+ на 46 %** (което е спад с 14 процентни пункта в сравнение с 2016 г.) се дължи поне отчасти на издаването на по-малък брой решения по молби на кандидати в държави с доста висок процент на признаване на правото на закрила, съчетано с нарастване на броя на решенията, издавани по молби на кандидати в държави с доста нисък процент на признаване. Успоредно с издаването на по-малък брой решения по молби на кандидати от Сирия и Еритрея броят на решенията по молби на кандидати от Афганистан, Иран и Нигерия е нараснал значително в сравнение с 2016 г.

Важно е да се отбележи, че процентът на признаване на статут на бежанец се различава в отделните държави от ЕС+, както той може да има както сравнително ниски така и сравнително високи стойности, което важи в особена степен за кандидатите от Афганистан, Иран и Ирак, където равнището на признаване варира между 0 и 100 %. За други държави е установено относително по-голямо сближаване при по-високите (например за гражданите на Еритрея и Сирия) и по-ниските (например за гражданите на Албания и Нигерия) равнища на признаване.

Що се отнася до конкретното гражданство на кандидатите, разликите между равнищата на признаване между държавите от ЕС+ може би до известна степен отразяват липса на хармонизиране на практиките на вземане на решения (в резултат на различна оценка на ситуацията в държавата на произход, различно тълкуване на правни понятия или особености на националната съдебна практика). Тези разлики може да означават също така обаче, че дори сред кандидатите от една и съща държава на произход някои държави от ЕС+ вероятно приемат лица на съществено различаващи се основания за закрила, като например лица, принадлежащи към определени етнически малцинства, хора от определени региони в дадена страна или кандидати, които на са непридружени деца.

Що се отнася до решенията, които са издадени в резултат на процедури на обжалване или преразглеждане, през 2017 г. държавите от ЕС+ са издали **273 960 решения на втора или по-висока инстанция**, което е увеличение с 20 % в сравнение с 2016 г., отразяващо наблюдаваната от 2015 г. насам възходяща тенденция по отношение на броя на решенията. Три четвърти от всички решения, приети на втора или по-висока инстанция, са издадени от Германия (58 % от общия брой на решенията, издадени от държавите от ЕС+), Франция (12 %) и Швеция (7 %). По-конкретно на граждани на Сирия са издадени четири пъти повече решения (38 675), на граждани на Афганистан — три пъти повече решения (34 505) и на граждани на Ирак — почти три пъти повече (19 935) решения. От друга страна, през 2016 г. една трета от всички решения, издадени в резултат на процедури на обжалване, са получени от кандидати за международна закрила от три държави от региона на Западните Балкани (Албания, Косово и Сърбия), характеризиращи се с много по-ниски проценти на признаване.

По отношение на функционирането на дъблинската система, през 2017 г.

може да бъдат отчетени редица процеси въз основа на данните на EASO, които отразяват нарастване на броя на решенията по искания по Регламента „Дъблин“. За всяко получено решение по Регламента „Дъблин“ през 2017 г. са подадени почти пет молби в държавите, които предоставят данни по този показател по дъблинската система, което вероятно означава, че значителен брой кандидати за международна закрила извършват вторични движения в държавите от ЕС+. През 2017 г. по-голямата част от решенията са издадени от малка група държави. Италия и Германия са партньорските държави, в които са издадени почти половината от всички решения, следвани на определена дистанция от България, Швеция, Франция и Унгария. През 2017 г. са приети общо 75 % от исканията по Регламента „Дъблин“, но стойностите на този показател варират в широки граници между отделните държави, които са разглеждали молби за международна закрила.

Сред лицата, във връзка с които са взети решения по искания по Регламента „Дъблин“, най-голям е делът на гражданите на Афганистан (11 % от общия брой), Сирия (8 %), Ирак (8 %) и Нигерия (6 %). Наред с горното данните на EASO показват, че около две трети от тези решения са приети в отговор на искания за „обратно приемане“, което означава, че по-голямата част от решенията са свързани със случаи, в които съответните лица са подали молби в една държава от ЕС+, след което са се преместили в друга държава. През 2017 г. разпоредбата на член 17, параграф 1 от Регламента „Дъблин“, известна като една от дискреционните клаузи, е била цитирана като основание почти 12 000 пъти (повече от половината от тези случаи са разгледани от Германия или Италия). През 2017 г. 26-те държави, които предоставят данни, са извършили малко повече от 25 000 прехвърляния, което е с една трета повече, отколкото през 2016 г. Три четвърти от всички прехвърляния през 2017 г. са извършени от пет държави от ЕС+: Германия, Гърция, Австрия, Франция и Нидерландия. Повече от половината от прехвърлените лица са приети от Германия и Италия.

Като цяло, основните изменения в държавите от ЕС+ по отношение на процедурата по Регламента „Дъблин“ отразяват броя на случаите, които трябва да бъдат разгледани. Както и през 2016 г., през 2017 г. се наблюдава спиране (цялостно или частично) на прехвърлянията по реда на Регламента „Дъблин“ към Унгария и България. На 8 декември 2016 г. Европейската комисия препоръча мерки за укрепване на гръцката система за международна закрила, както и постепенно възстановяване на прехвърлянията към Гърция за определени категории кандидати за международна закрила), като въз основа на препоръката през 2017 г. редица държави, участващи в дъблинската система, изпращат искания за прехвърляне до Гърция.

Редица държави от ЕС+ извършиха изменения в своето законодателство в областта на международната закрила. Тези случаи включват съществени изменения в Австрия, Белгия, Унгария и Италия, като други държави също предприеха законодателни промени в различни области, включващи изменения на националните списъци на сигурните държави на произход.

Много държави от ЕС+ предприеха също така изменения, свързани с вътрешно реструктуриране и прехвърляне на правомощия между различни структури в националната администрация в областта на международната закрила, което включва създаване на специализирани работни групи, натоварени с разглеждане на конкретни въпроси.

Наред с това държави от ЕС+ положиха значителни усилия за осигуряване на справедливото и ефективно функциониране на своите национални системи посредством мерки за недопускане и борба срещу неоснователните молби за международна закрила и установяване на проблеми за сигурността. Усилията в тази насока бяха подпомогнати от въвеждането в действие на усъвършенствани системи за идентифициране и регистрация, основаващи се на модерни технологии, както и от въвеждането на процедури за определяне на възрастта, една област, която претърпя сериозно развитие през 2017 г.

През 2017 г. държавите от ЕС+ предприеха различни инициативи за повишаване на ефективността на производствата по предоставяне на международна закрила, т.е. за осъществяване на тези производства при оптимално използване на наличното време и ресурси, ускоряване на предоставянето на закрила в случаите, когато това е обосновано, и избягване на продължителните процедури в случаите, в които липсват основания за предоставяне на закрила. Основните тенденции са свързани с цифровизира и въвеждането на нови технологии (информационни системи, бази данни, видеоконферентна връзка за провеждане на интервюта и осигуряване на устен превод), които наред с другото подпомогнаха обмена на информация между различните участници в процеса. Сходни цели бяха поставени пред мерките за по-добро организиране на системите за международна закрила посредством създаване на специални центрове за разглеждане на молби, например в Германия, и прилагане на мерки за разпределение на случаите с насочване на определени категории случаи към специални канали. Прилаганите мерки включват и приоритетни и ускорени процедури.

Наред с това, като част от усилията си за поддържане и повишаване на качеството държавите от ЕС+ въведоха механизми за осигуряване на качество, разработиха ръководства и организираха за членовете на персонала дейности за повишаване на капацитета, по-специално във връзка с някои комплексни въпроси, свързани с международната закрила, като например въпросите, свързани с уязвимостта. Тези мерки бяха допълнени с предложеното от EASO многостранно и изчерпателно обучение. Въпреки тези усилия, гражданското общество и ВКБООН подчертаха необходимостта от продължаване на систематичните и съгласувани усилия за повишаване на качеството във всекидневната работа.

Изпълнението на европейската схема за презаселване, която беше обявена от Съвета по правосъдие и вътрешни работи на 20 юли 2015 г., приключи на 8 декември 2017 г. До тази дата в рамките на схемата 19 432 лица, нуждаещи се от международна закрила, бяха презаселени в 25 държави — членки и асоциирани държави, което възлиза на 86 % от първоначално заявения и договорен между страните брой от 22 504 презаселвания.

На 27 септември 2017 г. Комисията издаде препоръка относно увеличаването на законните пътища за лицата, нуждаещи се от международна закрила, с което беше въведена нова схема, чиято цел е презаселване на поне 50 000 лица до 31 октомври 2019 г. До 26 май 2018 г. 19 държави — членки поеха ангажимент за осигуряване на презаселването на повече от 50 000 лица, което е най-големият колективен ангажимент в ЕС в областта на презаселването до момента. До настоящия момент почти 2 000 лица са презаселени в рамките на тази нова схема.

Успоредно с това продължи изпълнението на схемата за презаселване въз основа на механизма 1:1 в рамките на изявлението на ЕС и Турция, като от влизането в сила на този документ на 4 април 2016 г. в 16 държави — членки са презаселени 12 476 лица.

В рамките на тези съвместни схеми на ЕС за презаселване са и ще бъдат презаселени лица предимно от Турция, Йордания и Ливан. Новата схема от 27 септември 2017 г. ще съдържа специален акцент върху презаселването на лица от африканските държави по централносредиземноморския маршрут.

През цялата 2017 г. държавите от ЕС+ осъществиха и множество изменения в своите национални програми за **презаселване**, повишавайки своя опит и капацитет.

В същото време EASO продължи да изпълнява своя мандат, подпомагайки практическото сътрудничество между държавите — членки и предоставяйки подкрепа на страните, чиито системи за международна закрила и приемане бяха подложени на натиск, а именно България, Кипър, Италия и Гърция. Наред с това EASO работи за повишаване на ефективността на своя диалог с гражданското общество, като организира тематични срещи по ключови въпроси, представляващи интерес (предоставяне на оперативна подкрепа в горещите точки и за преместването, предоставяне на информация). Системата на EASO за ранно предупреждение и готовност (СРПГ) беше разширена, като беше въведен пакет аналитични функции, основан на стандартизирани данни за положението в областта на международната закрила в държавите от ЕС+, предоставяни ежеседмично и ежемесечно на Агенцията от общността на държавите — членки, участващи в СРПГ.

Функциониране на ОЕСУ

Важни развития бяха отбелязани във връзка с основните тематични области на общата европейска система за убежище (ОЕСУ):

що се отнася до достъпа до процедурите, през 2017 г. **основните държави, в които са подадени молби за международна закрила, са Германия, Италия, Франция, Гърция и Обединеното кралство**. Четирите държави с най-голям брой молби остават непроменени в сравнение с 2016 г., като Обединеното кралство заема мястото на Австрия като петата основна приемаща държава. В тези пет държави, взети заедно, са постъпили три четвърти от всички молби, подадени в държавите от ЕС+.

Германия е основна приемаща държава за пета поредна година. Въпреки намаляването със 70 % на броя на подадените молби през 2017 г. в сравнение с 2016 г., общият брой от 222 560 молби, подадени в Германия, надхвърля почти двойно същия показател за която и да е друга приемаща държава. На второ място по броя на подадените молби се нарежда Италия с 128 850 постъпили молби. Тези две държави са следвани от Франция с общо повече от 100 000 подадени молби. Що се отнася до дела на отделните държави, само на Германия се падат 31 % от всички молби, подадени в държавите от ЕС+ през 2017 г. През 2016 г. обаче делът на Германия в общия брой на молбите е двойно по-голям, възлизайки на 58 %. В същото време делът на кандидатите за международна закрила в останалите основни приемащи държави, и по-специално в Италия, Франция, Гърция, Обединеното кралство и Швеция, нараства почти двойно между 2016 и 2017 г. Гърция е държавата с най-голям брой кандидати на глава от населението.

На фона на продължаващото през 2017 г. прилагане от няколко държави от ЕС+ на мерки за временно възстановяване (при необходимост) на граничния контрол по вътрешните шенгенски граници организации на гражданското общество предоставиха данни за ограничаване на достъпа до територията, включително случаи на отблъскване, в няколко държави — членки, което подчертава необходимостта от осигуряване на ефективен достъп до закрила на нуждаещите се лица. Важни нововъведения са свързани с бързия и ефикасен процес на регистрация, който допринесе за повишаване на ефективността на следващите етапи на производството. Пример в това отношение е регистрацията в Гърция на кандидати, които са били предварително регистрирани през лятото на 2016 г. по време на масовия приток на мигранти.

Наред с това беше осигурен достъп до процедурите чрез специални канали в случаите на лица, отговарящи на определени критерии, които бяха организирано доведени на територията на държавите от ЕС+, например по силата на осъществени от няколко държави — членки инициативи за хуманитарно приемане. Тези инициативи включват хуманитарни коридори, както и програми за издаване на хуманитарни визи и за събиране на семейства, представляващи законен път за пристигане на мигранти в Европа.

За да могат да предоставят пълна информация за своите нужди от закрила и лични обстоятелства, които да бъдат обстойно и справедливо оценени, лицата, търсещи международна закрила, се нуждаят от информация за своето положение. Както националните администрации, така и гражданското общество в държавите от ЕС+ изпълниха широк спектър информационни инициативи на всички етапи на производството по предоставяне на международна закрила, в рамките на които бяха използвани разнообразни комуникационни средства, включително социални медии и приложения за смартфони.

Организациите на гражданското общество подчертаха необходимостта да се гарантира достъпността на тази информация и нейното съобразяване с целевата аудитория, особено що се отнася до уязвимите лица. В свързаната с това област на правната помощ и правното представителство държавите от ЕС+ осъществиха разнообразни промени през 2017 г., като някои държави разшириха обхвата на мерките или предприеха стъпки за повишаване на ефективността на предоставяната правна помощ, докато други ограничиха достъпа до такава помощ. Наред с това в областта на правната помощ и правното представителство участниците в гражданското общество идентифицираха редица предизвикателства.

Ефективността както на предоставянето на информация, така и правното представителство, зависи от осигуряването на ефективен устен превод, чието значение е не по-малко в рамките на производството по предоставяне на международна закрила. Ефективният устен превод гарантира успешната комуникация между кандидата и органите на всички етапи на производството, включително достъпа до производството по предоставяне на международна закрила, подаването и разглеждането на молбата, както и етапа на обжалване. Като цяло през 2017 г. държавите от ЕС+ приеха молби от граждани на 54 различни държави на произход, в сравнение с 35 държави през 2016 г., което свидетелства за непрекъснато увеличаващите се предизвикателства, свързани с обезпечаването на сигурни услуги за устен превод на все повече езици. Това развитие беше повод за по-широко въвеждане на технически средства за улесняване на устния превод в производството по предоставяне на международна закрила.

По отношение на разглеждането на молби за международна закрила на първа инстанция държавите — членки могат да използват специални процедури, като ускорена процедура, процедура на границата или приоритетна процедура, които не противоречат на основните принципи и гаранции, предвидени в европейското законодателство в областта на международната закрила. Данните на EASO показват, че тези процедури се използват по целенасочен начин и като изключение, а не като правило. Важно е да се посочи, че в резултат от по-голямата част от решенията, издавани от държавите от ЕС+ в рамките на ускорени процедури или процедури на границата, молбите са отхвърляни значително по-често, отколкото при решенията, приемани в рамките на обичайните процедури. Равнището на признаване за решенията, издавани в рамките на ускорени процедури, е 11 %, а за решенията, приемани в рамките на процедури на границата, този показател е 8 %. Що се отнася до организацията на процедурите, държавите от ЕС+ често прибягват до ускорени и приоритетни процедури за определени категории случаи съобразно работното натоварване на органите на съответната държава. Отбелязани са и развития, свързани с процедурите, осъществявани на границата или в транзитните зони, като наред с това много държави от ЕС+ използват и понятия за сигурна страна и най-вече за сигурна държава на произход, като няколко държави измениха своите национални списъци на сигурните държави на произход.

В областта на приемането като цяло през 2017 г. беше отбелязано намаляване на натиска върху системите за приемане на повечето държави от ЕС+. В следствие на това няколко администрации предприеха съкращаване на своя капацитет за приемане, като закриха различни видове инфраструктура за приемане в съчетание с прогресивна замяна на центрoвете за спешно или временно приемане с по-постоянна инфраструктура въз основа на предварително планиране. На този фон изпъкват някои изключения: в някои държави капацитетът за приемане беше разширен с оглед осигуряване на възможност за реакция в ситуации на повишен натиск или увеличени потребности от този капацитет. През 2017 г. редица държави — членки въведоха в действие нови законодателни разпоредби, регламентиращи поведението, правата и задълженията на търсещите международна закрила лица, настанени в центрове за приемане, включително докато изчакват извеждане. Успоредно с това бяха разработени стандарти за наблюдение и бяха реализирани съответни програми за осигуряване на подходящи условия за приемане. По отношение на материалните условия за приемане (осигуряване на храна, облекло, настаняване и финансови помощи), както и на осигуряването на здравни грижи, достъп до училищно образование и до пазара на труда, осъществените действия в отделните държави варираха в широки граници, като резултатът от тях е или ограничаване или разширяването на тяхното предлагане. Най-честите поводи за изразена от организациите на гражданското общество загриженост се отнасят до липса на капацитет за приемане, лоши условия за приемане и/или проблеми, свързани с приемането на непридружени непълнолетни лица.

Аналогично на областта на приемането, отделните държави отчитат различни промени в областта на задържането. Като цяло, редица държави от ЕС+ преразгледаха своята нормативна уредба относно основанията за задържане и тяхното практическо прилагане. Много държави въведоха или планираха въвеждането на нови алтернативи на задържането в контекста на производствата както по предоставяне на международна закрила, така и по връщане. ВКБООН и организациите на гражданското общество в редица държави от ЕС+ изразиха загриженост относно продължителността и условията на задържане, както и във връзка със задържането на лица от уязвими групи. В този контекст през 2017 г. в редица държави от ЕС+ влязоха в сила нови нормативни разпоредби, ограничаващи свободата на движение или пребиваването на лицата, настанени в рамките на системите за приемане. Като цяло тези процеси доведоха до значителен обем национална съдебна практика по случаи, свързани със свободата на движение и прилагането на мерки за задържане на различни етапи от производството по предоставяне на международна закрила.

През 2017 г. в държавите от ЕС+ бяха издадени 996 685 решения на първа инстанция. На национално равнище, както и през 2016 г., Германия е държавата, издала най-голям брой решения (524 185), което възлиза на 53 % от всички решения, издадени в държавите от ЕС+. Сред останалите държави, издали голям брой решения, са Франция (11 % от общия брой на

решенията в държавите от ЕС+), Италия (8 %), Швеция и Австрия (по 6 %).

В сравнение с 2016 г. в по-голямата част от държавите от ЕС+ са издадени по-малко на брой решения на първа инстанция. Най-значително е намалението на този показател в Германия (със 106 900 решения) и Швеция (с 34 705 решения). В относителни стойности сред държавите с повече от 1 000 решения, приети на първа инстанция през 2017 г., най-съществено намаляване на броя на решенията е отчетено от Финландия и Норвегия (с по 65 %). От друга страна значително повече решения в сравнение с 2016 г. са приети във Франция (увеличение с почти 24 000 решения), Австрия (13 870 повече решения) и Гърция, където броят на решенията нараства с 13 055. По отношение на решенията на първа инстанция в държавите, които са издали не по-малко от 1 000 решения през 2017 г., Швейцария отчита най-високо равнище на признаване: 90 % от решенията в тази страна са положителни. Относително високи равнища на признаване са отчетени и от Норвегия (71 %), Малта (68 %) и Люксембург (66 %). От друга страна, Чешката република отчита най-ниското равнище на признаване от 12 %, следвана от Полша (25 %), Франция (29 %), Унгария и Обединеното кралство (с по 31 %).

Разликите между държавите по отношение на равнищата на признаване са свързани с гражданството на кандидатите, в отговор на чиито молби са взети решенията. Например през 2017 г. Франция отчита равнище на признаване от 29 % и е издала най-голям брой решения в отговор на молби на албански граждани, гражданство, което се свързва с много ниско равнище на признаване като цяло. От друга страна в Швейцария, която отчита равнище на признаване от 90 %, повече от една трета от взетите решения са в отговор на молби, подадени от лица от Еритрея, страна, чиито граждани получават значително по-голям дял положителни решения в държавите от ЕС+.

Основните промени в държавите от ЕС+ по отношение на производствата на първа инстанция бяха свързани главно с мерки за оптимизиране на разглеждането на молбите за международна закрила, както и за съкращаване на времето за разглеждане.

През 2017 г. равнището на признаване в държавите от ЕС+ по случаите, разгледани на втора или по-висока инстанция, е 35 %, което значително надхвърля стойността на същия показател за 2016 г. (17 %). В сравнение със случаите, разгледани на първа инстанция, равнището на признаване се очаква да е по-ниско в рамките на процедурите на обжалване или преразглеждане, тъй като тези случаи се разглеждат след издаване на отрицателно решение на първа инстанция. Това очакване се потвърждава от данните за равнището на признаване при разглеждане на случаи на последна инстанция, което е с 11 процентни пункта по-ниско, отколкото за решенията, издадени на първа инстанция, но разликата в това отношение е много по-ниска в сравнение с 2016 г., което показва, че през 2017 г. в рамките на процедурите на обжалване делът на отменените отрицателни решения на първа инстанция е нараснал. Сред държавите от ЕС+, които са издали поне 1 000 решения на втора инстанция, повече от половината от

всички решения на по-висока инстанция са положителни във Финландия (65 %), Нидерландия (58 %), Обединеното кралство (57 %) и Австрия (56 %).

През 2017 г. промените в държавите от ЕС+ бяха свързани предимно с мерки за повишаване на институционалната ефективност, ускоряване на производствата на втора инстанция с цел разглеждане на големия брой обжалвания и преразглеждане на процедурните правила (главно с оглед преразглеждане на сроковете за обжалване). В рамките на усилията за по-нататъшно подобряване на апелативните производства държавите от ЕС+ осъществяват наред с другото и структурни институционални промени.

През 2017 г. е отбелязано също така, че държавите от ЕС+ са децентрализирали процедурите на втора инстанция с цел допълнително повишаване на ефективността на разглеждането на жалбите. Както и по отношение на производствата на първа инстанция, са предприети мерки за преодоляване на изоставането в разглеждането на случаите, опростяване на процедурите и използване на технологични решения в подкрепа на ефективното вземане на решения.

Предоставянето на информация за държавата на произход (ИДП) за широк кръг трети държави и по различни теми продължава да има решаващо значение за вземането на добре обосновани, справедливи и правилно мотивирани решения по молби за международна закрила, както и за основано на данни разработване на политики. Макар че на равнище ЕС+ през 2017 г. са подадени по-малко на брой молби за международна закрила в сравнение с 2016 г., броят на подадените молби нараства значително в редица държави от ЕС+ и като цяло лицата, които подават молби, са граждани на по-голям брой държави, което налага текущо осигуряване на актуална информация за държавата на произход.

В областта на изготвянето на ИДП, наред с широк спектър периодични публикации, изготвяни от съществуващи отдавна звена за ИДП, много от които са достъпни чрез портала за ИДП на EASO, през 2017 г. някои държави отчитат нови, а в някои случаи и първите в историята им резултати. Като цяло през 2017 г. държавите от ЕС+ продължиха усилията си за повишаване на стандартите и осигуряването на качеството на продуктите за ИДП, като същевременно се наблюдава обща тенденция, съгласно която много национални звена за ИДП осъществяват сътрудничество със съответните звена от други държави, включително в рамките на мрежите за ИДП на EASO.

Достиженията на правото на ЕС в областта на международната закрила включват правила, предвиждащи идентифицирането на кандидати, които се нуждаят от специални процедурни гаранции (по-специално в резултат на преживени изтезания, изнасилване или друга форма на психологическо, физическо или сексуално насилие), и предоставянето на подкрепа на тези лица. Една от основните групи са непридружените непълнолетни лица, търсещи закрила, които не са под грижите на възрастно лице, носещо отговорност за тях.

През 2017 г. приблизително 32 715 непридружени непълнолетни лица подават молби за международна закрила в държавите от ЕС+, което е два пъти по-малко спрямо 2016 г. Делът на непридружените непълнолетни лица от всички кандидати за международна закрила е 4 %. Повече от три четвърти от всички непридружени непълнолетни лица са подали молби за международна закрила в пет държави от ЕС+: Италия, Германия, Гърция, Обединеното кралство и Швеция.

Редица промени в държавите от ЕС+ бяха мотивирани от присъствието на непридружени непълнолетни лица. Мерките в тази насока включват по-конкретно създаване и усъвършенстване на специализирани механизми за приемане и алтернативна грижа, преразглеждане на правилата за назначаване на попечители и процедурни правила, свързани с оценката и осигуряването на висшите интереси на детето. Аналогично, промените, засягащи други уязвими групи, се отнасят главно до специализираната инфраструктура и услуги за приемане, като много държави създадоха специализирани центрове, както и механизми за идентифициране и насочване. Организациите на гражданското общество подчертаха, че все още са необходими усилия, за да се гарантира, че предоставяната подкрепа е цялостна, съответства на установените стандарти и гарантира практическо идентифициране на уязвимите лица на ранен етап.

Лицата, които са получили международна закрила под една или друга форма в държава от ЕС+, се ползват с редица права и обезпечения, произтичащи от този статут. Специфични права, които се предоставят на лицата, ползващи се с международна закрила, обикновено са предвидени в националното законодателство и политики, в много случаи като елемент от по-широкообхватни планове за интеграция, отнасящи се до няколко категории граждани на трети държави и включени в националните политики в областта на миграцията в държавите, където такива политики са приети на национално равнище. Много държави са приели планове и стратегии за интеграция на национално равнище, а други са внесли изменения в съществуващи правни инструменти, които в много случаи предвиждат курсове за интеграция в обществото и механизми за интеграция на пазара на труда. По този начин се повишават шансовете на лицата, ползващи се с международна закрила, да осигурят сами издръжката си, като успоредно с това в някои случаи е ограничен достъпът до финансови помощи.

През 2017 г. политиките и мерките в областта на връщането придобиха голямо значение в държавите от ЕС+. Макар че те са свързани с общия контекст в областта на миграцията, в светлината на нарастващия брой на кандидатите за международна закрила, чиито молби биват отхвърляни, и на лицата, които очакват връщане, различни държави приеха нови нормативни разпоредби, насочени към улесняване на процедурите по връщане. Наред с обичайната подкрепа, предоставяните под формата на подпомагане на доброволното връщане, която също беше разширена, приетите нови мерки са свързани, наред с другото, с принудителното изпълнение на решения за връщане и регулиране на периода до заминаването.

През 2017 г. повечето от държавите от ЕС+ предприеха мерки за популяризиране на инициативи за подпомагане на доброволното връщане под различни форми: финансови помощи, информационни кампании, пряко участие в дейности по връщане или предоставяне на подкрепа на други действащи лица, като Международната организация за миграция или организации на гражданското общество.

