

**LT**

**LT**

**LT**



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 17.6.2008  
KOM(2008) 360 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS  
EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS EKONOMIKOS IR  
SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ KOMITETUI**

**PRIEGLOBSČIO POLITIKOS PLANAS  
KOMPLEKSINIS POŽIŪRIS Į APSAUGĄ EUROPOS SĄJUNGOJE**

{SEC(2008) 2029}  
{SEC(2008) 2030}

## 1. ĮVADAS

### 1.1. Bendroji informacija

Bendra Europos prieglobsčio sistema (BEPS) pradėta kurti, kai tik įsigaliojo 1999 m. gegužės mėn. Amsterdamo sutartis, remiantis Tamperės Europos Vadovų Tarybos pateiktomis gairėmis. Per pirmąjį BEPS etapą (1999–2005 m.) siekta suvienodinti valstybių narių teisinės sistemas remiantis bendraisiais minimaliais standartais<sup>1</sup>.

Hagos programoje nurodyta, kad antrojo BEPS etapo tikslas – nustatyti bendrą prieglobsčio suteikimo procedūrą ir vienodą statusą tiems, kuriems suteiktas prieglobstis arba papildoma apsauga, bei stiprinti praktinį nacionalinių prieglobstį teikiančių administracijų bendradarbiavimą ir prieglobsčio politikos išorės aspektą.

Komisija nutarė, kad prieš pasiūlant bet kokią naują iniciatyvą taip pat būtina išsamiai apsvarstyti ir diskusijose su visomis svarbiomis suinteresuotosiomis šalimis aptarti būsimą BEPS sąrangą. Todėl 2007 m. birželio mėn. Komisija pristatė žaliąją knygą, skirtą įvairioms antrojo BEPS etapo formavimo galimybėms nustatyti. Vykstant viešosioms konsultacijoms sulaukta 89 įvairių suinteresuotųjų šalių atsakymų<sup>2</sup>. Per konsultacijas iškelti klausimai ir pateikti pasiūlymai tapo pagrindu, kuriuo remtasi rengiant šį politikos planą.

Šiame dabartinę ir būsimą teisinę sistemą tobulinančiame politikos plane numatomas ateinantiems metams skirtas veiksmų planas ir nurodomos priemonės, kurias Komisija planuoja pasiūlyti, kad būtų užbaigtas antrasis BEPS etapas.

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai (toliau – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, SESV) prieglobsčio politikos teisinė sistema pasikeis. Todėl politikos planas bus įgyvendinamas remiantis dviem skirtingomis teisinėmis sistemomis: dabartinės Sutarties nuostatomis ir SESV nuostatomis. Abiems režimams didelę įtaką daro Ženevos konvencija<sup>3</sup>.

Šis galimas teisinio pagrindo pokytis turės įtakos laikotarpiui, per kurį reikia pateikti šiame politikos plane numatytus pasiūlymus. Tai reiškia, kad antrojo BEPS etapo užbaigimo galutinis terminas gali būti pakeistas, pavyzdžiui, į 2012 m. Iniciatyvų veiksmų planas nurodytas I priede.

### 1.2. Tendencijos

Analizuojant turimus statistinius duomenis, galima nustatyti tris svarbias tendencijas. Šios tendencijos ir jų įtaka tolesnei prieglobsčio politikos plėtrai toliau nagrinėjamos prie šio politikos plano pridėtame poveikio vertinime.

**Pirma**, istoriškai mažas prieglobsčio prašymų skaičius didžiojoje dalyje valstybių narių reiškia, kad didžiojoje dalyje valstybių narių prieglobsčio sistemų dabar patiriama mažiau

---

<sup>1</sup> Visos susijusios teisinės priemonės ir politikos dokumentai nurodyti II priede.

<sup>2</sup> Galite rasti tinklalapyje [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm).

<sup>3</sup> Nurodant Ženevos konvenciją, omenyje turima 1951 m. Konvencija dėl pabėgėlių statuso ir jos 1967 m. protokolai.

sunkumų nei palyginti neseniai (nors kai kuriose prie ES išorės sienų esančiose valstybėse prieglobsčio prašytojų srautai išaugo, pirmiausia dėl jų geografinės padėties). Todėl dabar – tinkamas laikas sutelkti pastangas ir pagerinti šių sistemų kokybę.

**Antra**, tai, kad patenkinant arba atmetant prieglobsčio prašymus priimami nevienodi sprendimai dėl tų pačių kilmės šalių asmenų, rodo didelį dabartinės BEPS trūkumą. Nors kai kurie teisės aktai buvo suderinti ES lygmeniu, dėl bendros patirties trūkumo, skirtingų tradicijų ir įvairių informacijos apie kilmės šalį šaltinių (šalia kitų priežasčių) pasiekiamas nevienodų rezultatų. Taip atsiranda antrinė migracija ir pažeidžiamas principas, kuriuo suteikiamos vienodos apsaugos galimybės ES.

**Trečia**, kai priimamas sprendimas patenkinti prieglobsčio prašymą, vis didesniai procentui prašytojų papildoma apsauga ar kitų rūšių apsaugos statusas suteikiamas remiantis nacionaline teise, o ne pabėgėlio statusu pagal Ženevos konvenciją. Tikriausiai taip yra todėl, kad vis daugiau šiandienos konfliktų ir persekiojimų šioje konvencijoje nenumatyti. Todėl per antrąjį BEPS etapą bus svarbu ypatingą dėmesį skirti papildomai apsaugai ir kitoms apsaugos formoms.

## 2. PAGRINDINIAI BEPS TIKSLAI

Iki galo nuoseklia, visapuse ir kompleksine BEPS turėtų būti:

- užtikrinta **galimybė gauti apsaugą tiems, kuriems jos reikia**: prieglobstis ES privalo išlikti prieinamas. Teisinėmis priemonėmis, kurių imtasi užkirsti kelią nelegaliai migracijai ir apsaugoti išorės sienas, neturėtų būti atimama galimybė pabėgėliams gauti apsaugą ES, jomis taip pat turėtų būti gerbiamos visų migrantų pagrindinės teisės. Tai taip pat reiškia, kad būtina siekti supaprastinti galimybę gauti apsaugą už ES teritorijos ribų;
- nustatyta viena **bendra procedūra**, siekiant veiksmingų, greitų, kokybiškų ir sąžiningų sprendimų;
- nustatytas **vienodas** prieglobsčio ir papildomos apsaugos **statusas**, kad sutaptų dauguma teisių ir pareigų, kartu leidžiant dėl objektyvių priežasčių priimti skirtingus sprendimus;
- įtrauktas **lyčių** aspektas ir atsižvelgta į specialius **pažeidžiamų grupių** poreikius;
- sustiprintas **praktinis bendradarbiavimas**, siekiant parengti, *inter alia*, bendrus mokymus, taip pat bendrai vertinti informaciją apie kilmės šalį ir suteikti paramą konkrečių sunkumų patiriančioms valstybėms narėms;
- numatyta **atsakomybė** ir remiamas **solidarumas**: į BEPS turėtų būti įtrauktos taisyklės, kaip nustatyti už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą atsakingą valstybę narę, ir nurodyti aiškūs **solidarumo** mechanizmai tiek ES viduje, tiek su trečiosiomis šalimis;
- užtikrintas **suderinamumas su kitų sričių politika**, kuriomis daroma įtaka tarptautinei apsaugai, įskaitant sienų apsaugą, kovą su nelegalia imigracija ir grąžinimo politiką.

Kad pasiektų šiuos tikslus, Komisija šiame politikos plane siūlo trijų kryptių politiką, pagrįstą:

- geriau ir labiau suderintais apsaugos standartais, toliau derinant valstybių narių prieglobsčio politikos teisę (3 skyrius);
- veiksmingu ir tinkamai remiamu praktiniu bendradarbiavimu (4 skyrius); bei
- didesniu valstybių narių, taip pat ES ir trečiųjų šalių solidarumu ir atsakomybe (5 skyrius).

Šioje strategijoje bus nuolat remiamasi Ženevos konvencijos nuostatomis, besivystančia Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) praktika ir visapusiškai laikomasi Pagrindinių teisių chartijos.

### **3. SIEKiant KOKYBIŠKESNIO IR DIDESNIO TARPTAUTINĖS APSAUGOS STANDARTŲ SUDERINAMUMO**

Iš esmės per pirmąjį BEPS etapą naudotus teisinius instrumentus galima laikyti svarbiu laimėjimu, ir jais turi būti remiamasi planuojant antrąjį etapą. Tačiau buvo nustatyta ir trūkumų, todėl suprantama, kad susitartais bendraisiais minimaliais standartais pageidautino lygio užtikrinti nepavyko. Todėl Komisija siekia pasiūlyti dabartinių teisės aktų pataisas ir svarstyti naujų priemonių galimybę. Kartu Komisija toliau prižiūrės, kad dabartinės nuostatos būtų tinkamai įgyvendinamos ir jų laikomasi.

#### **3.1. Priėmimo sąlygų direktyva (PSD)**

Komisijos PSD vertinimo ataskaitoje nustatytos kelios problemos, kurios kyla dėl kai kuriose svarbiausiose srityse valstybėms narėms suteiktos veiksmų laisvės apimtys. Pataisyta priemonė turėtų būti lengviau siekti didesnio suderinamumo ir aukštesnių priėmimo standartų, kad sumažėtų tokių situacijų, dėl kurių kyla antrinė migracija, skaičius.

Todėl Komisija per 2008 m. pasiūlys pataisas, kad:

- įtrauktų papildomos apsaugos prašančius asmenis, užtikrinant suderinamumą su likusiu prieglobsčio *acquis*;
- geriau užtikrintų lygias teises ir tobulesnius elgesio standartus, atsižvelgiant į materialinių priėmimo sąlygų lygį ir formą;
- suteiktų paprastesnę ir vienodesnę darbo rinkos prieinamumą, užtikrinant, kad dabartinės įsidarbinimo galimybės nebūtų varžomos papildomais nereikalingais administraciniais apribojimais, nepažeidžiant valstybių narių kompetencijos;
- įtrauktų procedūrinės garantijas sulaikytiesiems; bei
- užtikrintų, kad būtų iš karto nustatyti specialūs pažeidžiamų asmenų, kaip antai vaikų, moterų, kankinimų aukų ar asmenų, kuriems reikalingas gydymas, poreikiai ir jiems suteikta atitinkama priežiūra.

### 3.2. Prieglobsčio procedūros direktyva (PPD)

Dėl įvairių procedūrinių susitarimų ir sąlyginių apsaugos priemonių pasiekama skirtingų rezultatų taikant tuos pačius asmenų, kuriems tikrai reikia tarptautinės apsaugos, identifikavimo kriterijus. Tai gali trukdyti pasiekti svarbiausią tikslą – užtikrinti apsaugos prieinamumą vienodomis sąlygomis visoje ES. Be to, ir Hagos programoje, ir SESV raginama sukurti bendrą prieglobsčio procedūrą. Tam būtina daug labiau suvienodinti valstybių narių prieglobsčio procedūras, kaip patvirtinta per konsultacijas dėl žaliosios knygos.

Kad šis tikslas būtų pasiektas, PPD pataisomis (kurias ketinama pasiūlyti 2009 m.) pirmiausia bus siekiama:

- sukurti vieną bendrą prieglobsčio procedūrą, kuria būtų išvengta skirtingų procedūrinių susitarimų valstybėse narėse, tokiu būdu visapusiškai įvertinant apsaugos poreikį pagal Ženevos konvenciją ir ES antrinės apsaugos režimą;
- nustatyti privalomas procedūrines apsaugos priemones, taip pat bendras sąvokas ir priemones, kuriomis bus sutvirtintas prieglobsčio procesas ir užtikrintas vienodas paslaugų prieinamumas visoje Europos Sąjungoje;
- pasirengti konkrečioms įvairių atvykimų situacijoms, įskaitant situaciją, kai tarptautinės apsaugos prašantys asmenys yra prie ES išorės sienų; bei
- sustiprinti lyčių lygybę prieglobsčio procese ir suteikti papildomas apsaugos priemones pažeidžiamiesiems prieglobsčio prašytojams.

### 3.3. Priskyrimo direktyva (PD)

PD užtikrintas minimalus tiek tarptautinės apsaugos suteikimo kriterijų<sup>4</sup>, tiek apsaugos statuso turinio visoje ES suvienodinimas. Teigiamas šios direktyvos poveikis nustatytas daugelyje valstybių narių. Tačiau iš turimų duomenų matyti, kad tos pačios kilmės šalies prašančiųjų apsaugos poreikio pripažinimas įvairiose valstybėse narėse vis dar labai skiriasi. Taip iš dalies yra dėl tam tikrų PD nuostatų formuluočių.

Kad būtų užtikrintas tikrai bendras aiškinimo būdas ir pasiektas tikslas nustatyti vienodą statusą (kaip to reikalaujama Hagos programoje ir SESV), Komisija per 2009 m. pasiūlys:

- iš dalies pakeisti teisės į tarptautinę apsaugą pagal šią direktyvą kriterijus. Tam gali reikėti, *inter alia*, geriau išaiškinti papildomos apsaugos suteikimo sąlygų atitiktį, nes dėl kai kurių dabartinių svarbių nuostatų formuluočių įvairiose valstybėse narėse šis dalykas labai skirtingai interpretuojamas ir taikomas;
- tiksliau nustatyti, kada nevalstybinius subjektus galima laikyti apsaugos teikėjais. Pirmiausia Komisija svarstys, ar reikia išsamiau paaiškinti valstybių narių valdžios institucijų taikomus kriterijus, siekiant įvertinti galimo apsaugos teikėjo gebėjimus užtikrinti veiksmingą, prieinamą ir ilgalaikę apsaugą;
- išaiškinti sąlygas, kada galima pritaikyti vadinamąją vidinio skrydžio galimybę, t. y. sąlygas, kada nusprendžiama, jog prieglobsčio prašytojas turi realią apsaugos galimybę

<sup>4</sup>

Tarptautinė apsauga apima pabėgėlių ir papildomos apsaugos statusą.

tam tikroje jo(s) kilmės šalies dalyje, atsižvelgiant į šiuo metu besivystančią Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką;

- bei
- dar kartą apsvarstyti teisių ir privilegijų, garantuojamų turintiems papildomą apsaugą, lygį, kad būtų sustiprinta asmenų teisė į socialines ir ekonomines išmokas, kurios būtinos, kad integracija būtų sėkminga, kartu užtikrinant šeimos vienovės principo laikymąsi visoje ES.

Be to, bus toliau nagrinėjama galimybė veiksmingai perkelti apsaugos mechanizmą (kaip viena iš PD pataisų arba kaip atskira priemonė).

Galiausiai bus pradėtas tyrimas dėl galimybės suvienodinti nacionalinius apsaugos statuso tipus, kurie šiuo metu neįtraukti į ES tarptautinės apsaugos režimą.

#### **4. PRAKTINIS BENDRADARBIAVIMAS**

Valstybės narės dabar turi laikytis svarbaus prieglobsčio *acquis*. Tačiau dėl prieglobsčio priimami sprendimai vis dar labai skiriasi (net ir nagrinėjant panašius atvejus). Taip yra dėl žemų dabartinių teisės aktų suvienodinimo standartų ir skirtingos nacionalinių administracijų praktikos. Todėl būtina, kad teisės aktų vienodinimas ir veiksmingas praktinis bendradarbiavimas vyktų kartu.

Vienas iš svarbiausių praktinio bendradarbiavimo tikslų – labiau suvienodinti valstybių narių sprendimų dėl prieglobsčio priėmimą ES teisės aktų sistemoje. Pastaraisiais metais jau imtasi nemažai su praktiniu bendradarbiavimu susijusių veiksmų, ypač dėl bendro požiūrio į informaciją apie kilmės šalį arba dėl bendros Europos mokymo programos prieglobsčio klausimais parengimo. Taip atsižvelgiama į žaliojoje knygoje išreikštą didelę paramą stiprinant praktinio bendradarbiavimo veiklą ir idėjai sukurti specialią tokiai veiklai remti ir koordinuoti skirtą struktūrą – Europos prieglobsčio paramos biurą (EPPB).

Siekdama užtikrinti, kad šiai veiklai būtų skiriama tinkama ir reikalinga parama, ir išplėsti bendradarbiavimo apimtį, Komisija pradėjo struktūrinės paramos praktiniam prieglobsčio srities bendradarbiavimui suteikimo galimybių tyrimą. Šio tyrimo rezultatai bus paskelbti 2008 m. liepos mėn. Remdamasi tyrimo išvadomis ir naudodamasi Hagos programoje suteiktais įgaliojimais bei 2008 m. balandžio 18 d. priimtomis TVR tarybos išvadomis, Komisija 2008 m. pasiūlys teisės akto projektą dėl EPPB sukūrimo. EPPB teiks praktinę pagalbą valstybėms narėms priimant sprendimus dėl prieglobsčio prašymų. Iki to laiko bus toliau užtikrinama parama dabatinei veiklai.

#### **5. ATSAKOMYBĖS IR SOLIDARUMO SKATINIMAS**

SESV paminėtas „*solidarumas ir teisingas atsakomybės pasidalijimas*“ yra principas, kuriuo remiamasi įgyvendinant kai kurių bendrų sričių politiką, įskaitant BEPS. Be to, kaip vienu iš BEPS elementų SESV įvardijama „*partnerystė ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis, siekiant valdyti prieglobsčio, papildomos arba laikinos apsaugos prašančių žmonių antplūdžius*“.

Todėl trečioji trijų kryptių strategijos kryptis turėtų būti pagrįsta atsakomybe ir solidarumu ES viduje ir tarp Europos Sąjungos ir trečiųjų šalių.

## 5.1. Teisingas atsakomybės pasidalijimas ir solidarumas ES

Kaip numatyta Hagos programoje, vienas iš BEPS tikslų – padėti toms valstybėms narėms, kurių nacionalinės prieglobsčio sistemos pirmiausia dėl valstybių geografinės padėties patiria ypatingų sunkumų. Remiantis solidarumo principu rasti bendrą konkrečių valstybių narių problemų sprendimą yra Europos Sąjungos atsakomybė.

Reikėtų atkreipti dėmesį, kad tolesnis nacionalinių prieglobsčio procedūrų vienodinimas, teisiniai standartai, priėmimo sąlygos ir glaudesnis praktinis bendradarbiavimas, kaip numatyta šiame politikos plane, skirti sumažinti prieglobsčio prašytojų antrinei migracijai, kurią daugiausia sąlygoja nevienodas taisyklių taikymas. Tai galėtų padėti sąžiningiau paskirstyti visus prieglobsčio prašymus valstybėms narėms.

Be to, kaip siūloma, pritaikius Ilgalaikių gyventojų direktyvos nuostatas tarptautinės apsaugos gavėjams, taip pat perkėlus 3.3 skyriuje pasiūlytą apsaugos mechanizmą, galėtų būtų palengvinta tam tikroms valstybėms narėms tenkanti labai didelė atsakomybės našta.

### 5.1.1. *Dublino sistemos pataisos*

Komisija nutarė laikytis dvejopo požiūrio atskirdama techninį ir politinį Dublino sistemos vertinimą. 2007 m. birželio 6 d. paskelbtą vertinimo ataskaitą sudaro techninis vertinimas, o politiniu vertinimu tapo konsultacijos dėl žaliosios knygos.

Vertinime buvo patvirtinta, kad sistemos tikslai, ypač sukurti skaidrų ir veiksmingą mechanizmą už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą atsakingai valstybei narei nustatyti, iš esmės pasiekti. Per konsultacijas valstybės narės pritarė dabartinės sistemos išsaugojimui, kartu pripažindamos būtinybę pagerinti kai kuriuos aspektus.

Komisijos nuomone, svarbiausius Dublino sistemos principus išlaikyti verta, o užbaigus BEPS bus įgyvendinti aukštesni bendrieji apsaugos standartai, dėl kurių ilgainiui išnyks dauguma su dabartinės sistemos veikimu susijusių problemų, užtikrinant, kad į kitas valstybes nares perduoti asmenys turėtų vienodas teises į apsaugą.

Komisija supranta, kad norint užkirsti kelią „ieškojimo, kur geriau gauti prieglobstį“ reiškiniui, būtina turėti sistemą, kuria remiantis aiškiai paskirstoma atsakomybė už pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Todėl Komisija įsipareigojo reguliariai vertinti Dublino reglamento taikymą ir jį pagrindžiančius principus, kai tik bus pradėtas antrasis BEPS etapas.

Siekdama greitų rezultatų ir norėdama panaikinti vertinimo ataskaitoje nurodytus trūkumus, Komisija 2008 m. pasiūlys Dublino ir Eurodac reglamentų pataisas. Pirmiausia jų apimtis bus išplėsta, įtraukiant papildomą apsaugą, kad būtų užtikrintas suderinamumas su besivystančiu prieglobsčio *acquis*.

Konkrečiomis Dublino reglamento pataisomis Komisija:

- sustiprins ir išaiškins kai kurias nuostatas, kad labiau užtikrintų jų atitiktį ir vienodą taikymą valstybėse narėse (ypač nuostatas dėl humanitarinės ir suvereniteto išlygos bei su šeimos vienviene susijusias nuostatas); bei
- įves pataisas, kad sustiprintų sistemos veiksmingumą (ypač dėl galutinių terminų).

Konkrečiomis EUODAC reglamento pataisomis, kaip jau nurodyta Dublino sistemos vertinime, Komisija pasiūlys:

- padaryti prieinamus duomenis apie pripažintus pabėgėlius ir suteikti galimybę nacionalinėms už prieglobsčio politiką atsakingoms institucijoms juose atlikti paiešką, kad būtų išvengta situacijų, kai vienos valstybės narės pripažintas pabėgėlis prašo apsaugos kitoje valstybėje narėje;
- aiškiai nurodyti duomenų perdavimo galutinius terminus ir jų ištrynimo taisykles, siekiant padidinti sistemos veiksmingumą; bei
- įvesti į sistemą daugiau informacijos, kad būtų lengviau nustatyti atsakingą valstybę narę.

Be to, Komisija toliau nagrinės galimybes ir sąlygas teisėsaugos tikslais suteikti valstybių narių valdžios institucijoms ir Europolui prieigą prie EUODAC<sup>5</sup>, laikantis Komisijos komunikato dėl sąveikos ir 2007 m. birželio 12–13 d. Tarybos išvadų<sup>5</sup>.

#### 5.1.2. *Solidarumo mechanizmai*

Dublino sistema nebuvo sukurta kaip atsakomybės pasidalijimo priemonė. Nepaisant to, ją taikant *de facto* gali būti sukurta papildoma atsakomybės našta toms valstybėms narėms, kurių priėmimo ir įsisavinimo pajėgumai yra riboti ir kurios dėl savo geografinės padėties patiria ypatingų migracijos sukeltų sunkumų.

Komisijos nuomone, geriausias būdas užtikrinti aukštą solidarumo lygį – ne sukurti naują bendrą priemonę, bet padaryti tam tikrus mechanizmus prieinamus valstybėms narėms, kad padėtų susidoroti su joms iškilančiomis problemomis.

Siekdama šio tikslo Komisija pasiūlys:

- pradėti tyrimą, skirtą bendro konkrečių bylų nagrinėjimo ES galimybėms įvertinti, kaip nurodyta Hagos programoje, kuriame taip pat būtų ištirta, kaip bendras bylų nagrinėjimas galėtų sumažinti labai didelę konkrečių valstybių narių atsakomybės naštą;
- sukurti Bendrijos mechanizmą, kuriuo konkrečiomis ir išskirtinėmis aplinkybėmis būtų suteikta galimybė laikinai sustabdyti Dublino taisyklių taikymą, pagrįstą prieglobsčio prašytojų perdavimu valstybei narei, kurios priėmimo sistema negali tinkamai pasirūpinti perduotais asmenimis;
- sukurti prieglobsčio ekspertų grupes, kurias koordinuotų EPPB ir kurias būtų galima pakviesti laikinai padėti labai didelę atsakomybę naštą turinčioms valstybėms narėms, atliekančioms pirminį prieglobsčio prašytojų vertinimą. Pirmiausia ekspertų grupės galėtų padėti vertimo žodžiu, bylos nagrinėjimo ir kilmės šalies nustatymo srityse;
- supaprastinti savanoriškumu pagrįstą tarptautinės apsaugos gavėjų vidinį perskirstymą iš vienos valstybės narės į kitą, kai šalies padėtis prieglobsčio srityje ypač sudėtinga, *inter alia*, suteikiant specialų ES finansavimą per dabartinius finansinius instrumentus.

---

<sup>5</sup> Ši konkreti pataisa bus pasiūlyta 2009 m.

Galiausiai valstybių narių ištekliams dėl didelio prieglobsčio prašytojų skaičiaus tenkančios finansinės naštos klausimas turėtų būti vertinamas labiau atsižvelgiant į bendrus migracijos srautus. 2009 m. Komisija pradės tyrimą, kad įvertintų galimus būdus, kaip pagerinti ES finansinio solidarumo poveikį, įskaitant Europos pabėgėlių fondą, ir nuspręstų, ar dabartinėmis finansinėmis priemonėmis suteikiama veiksminga parama kovojant su sunkumais, su kuriais susiduria valstybės narės reguliuodamos didelius nelegalios migracijos srautus. Remiantis tyrimo rezultatais, bus svarstoma, kokius pasiūlymus priimti.

## **5.2. Išorės solidarumas**

Ateinančiais metais vis daugiau dėmesio bus skiriama prieglobsčio politikos išorės aspektui. ES privalo dalytis pabėgėlių valdymo atsakomybe su trečiosiomis šalimis ir pradinių prieglobstį suteikusiomis šalimis, į kurias atvykstančių pasaulio pabėgėlių skaičius daug didesnis nei Europoje. Todėl bus skiriama daugiau finansinės paramos, kad trečiosiose šalyse būtų galima geriau užtikrinti apsaugą. 2007–2013 m. pagal „Teminę bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis migracijos ir prieglobsčio srityse programą“ bus iš viso skirta 384 mln. EUR. Vienas iš svarbiausių ir didžiausių prioritetų – prieglobstis ir tarptautinė apsauga.

Be to, Komisija toliau sieks įtraukti prieglobsčio srities gebėjimų ugdymą į vystomąjį bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis, didžiausią dėmesį skirdama ilgalaikiui ir visapusiškam požiūriui. Prieglobstis turėtų būti laikomas ne krizių valdymu, o neatskiriama valdymo, migracijos ir žmogaus teisių apsaugos sričių vystymosi klausimų darbotvarkės dalimi.

Komisijos nuomone, kad solidarumo su trečiosiomis šalimis įsipareigojimas būtų veiksmingas, ES, gerindama pabėgėlių apsaugą, daugiausia dėmesio turėtų skirti trimis skirtingoms, bet tarpusavyje susijusioms priemonių rūšims (žr. toliau).

### **5.2.1. Regioninės apsaugos programos (RAP)**

Komentuodamos žaliąją knygą, daug suinteresuotųjų šalių pabrėžė RAP, kaip būdo sustiprinti prieglobsčio politikos išorės aspektą, svarbą.

Komisija šiuo metu glaudžiai bendradarbiauja su valstybėmis narėmis, priimančiosiomis šalimis, Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausioju komisaru (JTPRVK) ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis, kad toliau vystytų RAP ir tokiu būdu reikšmingai sustiprintų apsaugą ir prieglobsčio sistemas konkrečiuose pasaulio regionuose. Šiuo tikslu ir remiantis vertinimu, kuris bus atliekamas 2008 m., RAP bus pakeistos į regioninius, daugiamečius veiksmų planus, kurie bus iki galo suderinti su nacionaliniais ir regioniniais veiksmų planais bei temine programa ir kuriuose bus nustatytos apsaugos srities spragos ir konkretūs veiksmai, kurių ketinama imtis.

Dabartinės Tanzanijoje (kaip Afrikos didžiųjų ežerų regiono dalis), Ukrainoje, Baltarusijoje ir Moldovoje vykdomos RAP bus toliau vystomos 2009 m.

Komisija, remdamasi savo 2005 m. komunikatu, įvertins, ar RAP gali būti vystomos kituose regionuose, kaip antai Šiaurės Afrikoje, Afrikos Kyšulyje, Afganistane ir Artimuosiuose Rytuose, ir galbūt pateiks naujų su šiomis programomis susijusių pasiūlymų. Atrenkant naujus regionus RAP vykdyti, bus atsižvelgta į kelis veiksnius, įskaitant konkrečios su pabėgėliais susijusios situacijos įvertinimą, finansines ES lėšų

suteikiamas galimybes ir dabartinius ryšius bei Europos Sąjungos ir konkrečių šalių arba regionų bendradarbiavimo sistemas.

#### 5.2.2. *Persikėlimas*

Persikėlimas yra svarbi ES išorės prieglobsčio politikos dalis, todėl aukštesnio lygio valstybių narių, JTPRVK ir NVO bendradarbiavimas vykdamas persikėlimą būtų labai naudingas.

Tai buvo pripažinta daugelyje žaliosios knygos komentaru. Todėl persikėlimo politika bus toliau vystoma ir plečiama, kad taptų veiksminga ES naudojama apsaugos priemone, skirta pabėgėlių trečiosiose šalyse poreikiams patenkinti ir solidarumui su pirmąjį prieglobstį suteikusiomis trečiosiomis šalimis išreikšti.

2009 m. Komisija pateiks pasiūlymus, kaip patobulinti ES persikėlimo schemą, kurioje valstybės narės dalyvaus pagal savanoriškumo principą ir kuria būtų nustatyti bendri kriterijai ir koordinavimo mechanizmai. Bendradarbiavimas praktiniais ir logistiniais klausimais leis siekti didesnio finansinio ir kokybinio veiksmingumo (misijų rengimas, medicininis ir saugumo patikrinimas, kelionių planavimas, JTPRVK bylų rengimas ir priėmimas). Komisija bendradarbiaus su valstybėmis narėmis ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis, kaip antai JTPRVK ir NVO, kad aptartų ES persikėlimo schemas formą ir funkcijas.

#### 5.2.3. *Valdomo ir tvarkingo asmenų, kuriems reikia apsaugos, atvykimo supaprastinimas*

Kuriant visapusišką ir sudėtingesnį sienos kontrolės režimą, vis daugiau dėmesio imama skirti prieglobsčio prašytojų patekimo į ES teritoriją klausimui. Nevaldomi judėjimai labai trukdo užtikrinti saugumą ES, o nelegaliais žmonių gabentojais dažnai naudojamas kaip lengvesniu būdu patekti į šalį. Todėl labai svarbu, kad Europos Sąjunga didžiausią dėmesį skirtų pastangoms supaprastinti valdomą ir tvarkingą asmenų, kurie pagrįstai prašo prieglobsčio, atvykimą į valstybių narių teritoriją, kad suteiktų teisėtą ir saugią apsaugą, kartu atgrasindama nelegaliai gabenančius ar prekyba žmonėmis užsiimančius asmenis.

Tam Komisija nagrinės būdus ir mechanizmus (kaip antai, saugaus atvykimo į šalį procedūras ar lankstesnį vizų režimo taikymą, atsižvelgiant į apsaugos klausimus), kurie leistų atskirti asmenis, kuriems reikia apsaugos, ir kitas migrantų kategorijas, *prieš* jiems pasiekiant galimos priimsiančios šalies sieną.

Kaip nurodyta Komisijos 2003 m. atliktame tyrime, kai kurios valstybės narės naudojasi ar praeityje šiek tiek naudojosi tam tikrais tokios rūšies mechanizmais, bet kiekybiniu atžvilgiu jų reikšmė nedidelė. Šioje srityje galima imtis bendrų veiksmų, kurie padėtų sustiprinti apsaugą ir sumažinti nelegalų migrantų gabenimą.

Be to, Komisija 2009 m. pradės glaudžiu bendradarbiavimu su JTPRVK pagrįstą bendro prieglobsčio prašymų nagrinėjimo už ES ribų vertės, tinkamumo ir galimybių tyrimą. Šio tyrimo išvadomis bus naudojamas toliau diskutuojant ir kuriant politiką ES lygmeniu, kad būtų lengviau patekti į Europos Sąjungą, kartu naudojantis bendra Europos prieglobsčio sistema ir laikantis atitinkamų tarptautinių standartų.

## 6. IŠVADOS

Komisija yra visapusiškai įsipareigojusi pasiekti Hagos programoje ir SESV nustatytus ryžtingus tikslus, pasiūlydama šiame politikos plane numatytas priemones ir prižiūrėdama, kad dabartinės ir naujos priemonės būtų tinkamai įgyvendinamos.

Ateinančiais metais ES veiksmai prieglobsčio srityje bus vykdomi atsižvelgiant į toliau nurodytus principus:

- **įgyvendinant BEPS laikytis Europos Sąjungos humanitarinių ir apsaugos tradicijų ir užtikrinti pagarbą pagrindinėms teisėms:** užtikrinti, kad visi, kuriems reikia, galėtų pasinaudoti teise į apsaugą greitai besikeičiančiame pasaulyje, kuriame migracija ir žmonių judėjimas vyksta daug intensyviau nei bet kada anksčiau ir dėl įvairesnių priežasčių;
- **sudaryti vienodas sąlygas:** ES turėtų veikti ryžtingai ir sukurti sistemą, kurioje visi prieglobsčio prašytojai būtų vertinami vienodai ir kuri būtų pagrįsta vienodomis aukšto lygio garantijomis ir procedūromis, nepaisant, kurioje ES vietoje pateikiamas prieglobsčio prašymas;
- **sustiprinti prieglobsčio sistemos veiksmingumą:** BEPS valstybėms narėms turėtų nustatyti vienodas teises normas ir standartus, bendras priemones ir bendradarbiavimo mechanizmus, kad užtikrintų aukšto lygio apsaugos standartų prieinamumą per visą prieglobsčio procesą – nuo prieglobsčio prašytojų priėmimo iki visiškos asmenų, kuriems suteikta apsauga, integracijos, kartu išsaugant prieglobsčio sistemos vientisumą ir užkertant kelią piktnaudžiavimui; bei
- **užtikrinti solidarumą Europos Sąjungoje ir už jos ribų:** Europos Sąjunga turėtų toliau tęsti ir stiprinti paramą apsaugą siūlančioms valstybėms narėms. Lygiai taip pat solidarumą būtina išreikšti šalims už ES ribų, kad būtų sustiprinti jų gebėjimai suteikti veiksmingą apsaugą ir priimti ilgalaikius sprendimus, kartu užtikrinant, kad Europos Sąjunga pasirengusi priimti teisingą atsakomybės dalį.