

GERESNĖ PABĖGĖLIŲ APSAUGA ES IR PASAULYJE



JTVPK pasiūlymai atkurti pasitikėjimą pasitelkiant geresnį valdymą, partnerystę ir solidarumą

2016 m. gruodžio mėn.

APŽVALGA

Europos Sąjungai (ES) reikia drąsaus, kūrybingo ir praktiško požiūrio, siekiant įveikti susiskaidymą ir efektyviai valdyti pabėgėlių judėjimą pagal tarptautinę teisę. Šiame dokumente pateikiama vizija, kaip to pasiekti tiek pačioje ES, tiek visame pasaulyje.

Praėjusieji metai Europoje buvo išskirtiniai – daugiau nei vienas milijonas pabėgėlių ir migrantų leidosi į pavojingas keliones per Viduržemio jūrą, ieškodami saugumo. Nepaisant statistikos, rodančios, kad atvykėlių skaičiai auga, daugelis Europos šalių buvo užkluptos nepasiruošusiosios, ir vyravo chaosas. Tai buvo didelis išbandymas ES valstybių narių ir bendros Europos prieglobsčio sistemai (BEPS). Kai kuriose šalyse, pavyzdžiui, Austrijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Italijoje ir Švedijoje, migrantų buvo daugiau nei kitose. Įvairios ES valstybės narės reagavo skirtingai. Kai kurios ėmėsi priemonių, siekdamas apriboti pabėgėlių ir migrantų prieigą į savo teritorijas ir perkelti atsakomybę kaimyninėms šalims. Nors keletas šalių svetingai priėmė pabėgėlius, bendrojo ES atsako nebuvimas, atrodytų, lėmė neišsprendžiamas politikos dilemas. Taip kilo rimtų veiklos sunkumų, pagilinusių jau ir taip sunkias aplinkybes, kuriomis pabėgėliai ir migrantai vyko į ES.

Per pastaruosius porą metų, žmonių, priverstų palikti savo namus, skaičius visame pasaulyje didėjo, įskaitant Europos kaimynystėje esančias šalis.

Vis dar yra labai svarbu ieškoti politinių sprendimų konfliktams, verčiantiems žmones bėgti, o Europai reikia labiau stengtis šioje srityje. Be to, šalys, į kurias vyksta didžiausias skaičius pabėgėlių, turi gauti paramą siekiant šiuos pabėgėlius apsaugoti, jiems padėti ir jais pasirūpinti. Atsižvelgiant į šią situaciją, svarbu investuoti ir stabilizuoti padėtį šiose šalyse. Tuo pačiu metu Europa turi būti pasirengusi ir toliau priimti pabėgėlius savo teritorijoje, užsiimdama nenumatytų atvejų planavimu ir įdiegdama veiksmingą ir geriau valdomą prieglobsčio sistemą. Realios ir prasmingos alternatyvos žmonių kontrabandai ir nekoordinuojamai migracijai taip pat padėtų nutiesti saugius kelius pabėgėliams į Europą.

2016 m. rugsėjo 19 d. priėmę Niujorko Deklaraciją dėl pabėgėlių ir migrantų, pasaulio lyderiai pripažino humaniško, apgalvoto ir visapusiško požiūrio būtinybę sprendžiant migrantų perkėlimą. Dabar pats laikas ES remtis šia deklaracija ir atnaujinti savo įsipareigojimus ne tik tarp ES valstybių narių, bet ir su kilmės, prieglobsčio ir tranzito šalimis. Principingas, pragmatiškas ir bendras požiūris į pabėgėlius ir migrantus ES mastu yra įmanomi ir pasiekiami. JTVPK, JT Pabėgėlių agentūra šiame dokumente iškelė viziją siekti šio tikslo, taikydama visapusišką ES prieglobsčio ir pabėgėlių ateities vidaus ir išorės politiką. Čia pateikti pasiūlymai ilgainiui gali palengvinti nuoseklią ES masto susitarimų priėmimą, siekiant efektyviai reaguoti į pabėgėlių migraciją. Europoje yra stiprus šios kūrybos ir pažangaus mąstymo rūšies precedentas – ne akivaizdesnis, nei pačios ES kūrimas. Kaip žinoma, ES buvo įkurta remiantis pagarbos pagrindinėms teisėms, atsakomybės, solidarumo ir pasitikėjimo principais.



© JTVPK
2016 m. gruodžio mėn.

Viršelio nuotraukos:
© JTVPK /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau



Originali teksto versija yra pateikiama anglų kalba
(rasite Refworld'e <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).

JTVPK SIŪLO:

1

ES, KURI

už savo ribų siekia apsaugoti, padėti ir rasti sprendimus:

- ✓ Vystant tvarią prieglobsčio sistemą
- ✓ Teikiant poreikiais pagrįstą paramą humanitarinėms operacijoms
- ✓ Teikiant į plėtrą orientuotą pagalbą
- ✓ Plečiant saugių migracijos būdų galimybes
- ✓ Įvedant bendrą reguliuojamą požiūrį į migraciją

2

ES YRA PASIRUOŠUSI

priimti galimus būsimus didelius skaičius atvykėlių :

- ✓ Vertindama ir planuodama
- ✓ Ruošdamasi juos priimti nacionaliniu ir ES lygmenimis
- ✓ Teikdama koordinavimo mechanizmus

3

ES, KURI APSAUGO

per gerai valdomą bendrąją prieglobsčio sistemą, kuri užtikrina patekimą į ES teritoriją ir apima:

- ✓ Bendrąją registracijos sistemą
- ✓ Pirmenybę šeimos susijungimui
- ✓ Pagreitintas ir supaprastintas prieglobsčio nustatymo procedūras
- ✓ Paskirstymo mechanizmą ES valstybėms, priimančioms didelius pabėgėlių srautus
- ✓ Bendrąjį požiūrį į nelydimus ir atskirtus vaikus
- ✓ Paskatas, laikantis naujos sistemos
- ✓ Veiksmingą grąžinimo sistemą

4

ES, KURI SUJUNGIA

pabėgėlius savo bendruomenėse:

- ✓ Skirdama didesnę finansavimą integracijos programoms
- ✓ Teikdama nuspėjamas, suderintas integracijos paslaugas
- ✓ Puoselėdama svetingas bendruomenes



ES, KURI UŽ SAVO RIBŲ SIEKIA

Šalims, priėmusiems daugumą pabėgėlių, reikia tvirtos, nuspėjamos ir nuolatinės paramos kurti tokią aplinką, kurioje pabėgėliai galėtų gyventi saugiai ir atkurti savo gyvenimus. Solidarumas ir atsakomybės pasidalijimas su šiomis šalimis yra pagrindinės šios paramos išraiškos formos. Šie principai turi būti taikomi laikantis Sutarties dėl Europos Sąjungos,¹ ir yra numatyti Niujorko Deklaracijoje², priimtoje 2016 m. rugsėjo mėn. Niujorko Deklaracijoje narės taip pat susitarė dėl išsamios reagavimo į pabėgėlių srautus sistemos, dirbant su didelio masto pabėgėlių migracija ir siekiant 2018 m. parengti Pasaulinį susitarimą dėl pabėgėlių. Ši sistema – tai tarptautinio bendradarbiavimo planas tarp įvairių pabėgėlių situacija suinteresuotų šalių. Pamokos, išmoktos jį įgyvendinant, bus naudingos Pasaulinio susitarimo dėl pabėgėlių tobulinimui. Toliau teikiama ES parama ir finansavimas šios sistemos valdymui kai kuriais esamais pabėgėlių atvejais bus labai svarbi jos sėkmei.

Šie pokyčiai sutampa su pagrindiniais ES politikos dėl priverstinio iškeldinimo iš gimtųjų šalių ir migracijos valdymo aspektais. 2016 m. balandžio mėn. Europos Komisijos komunikatas „Orūs gyvenimai“: nuo priklausomybės nuo pagalbos iki pasirūpinimo savimi³ ragina taikyti į plėtrą orientuotą požiūrį į migraciją. 2016 birželio mėn. Migracijos partnerystės, kurių pirmąją grupę sudaro penkios Afrikos (Etiopija, Malis, Nigeris, Nigerija ir Senegalas) ir dvi Artimųjų Rytų (Jordanija ir Libanas) šalys, sutelkė Komisijos ir ES valstybių narių stipriąsias puses ir finansavimą. Tai pagerins koordinavimą ir veiksmingumą ir atspindi raginimą, išsakytą 2015 m. ES Valetos viršūnių susitikime su Afrikos partneriais. Šie nauji metodai patvirtina ES gebėjimą gerokai padidinti paramą pernelyg daug pabėgėlių priimančioms šalims ir šalims, kuriose kuriamos prieglobsčio sistemos.

Remdamasi šiais teigiamais pokyčiais, JTVPK siūlo metodus, padedančius sustiprinti ES įsitraukimą į migracijos procesus už savo ribų, siekiant apsaugoti, padėti ir rasti sprendimus pabėgėliams:

- ✓ Vystant tvarią prieglobsčio sistemą
- ✓ Teikiant poreikiais pagrįstą paramą humanitarinėms operacijoms
- ✓ Teikiant į plėtrą orientuotą pagalbą
- ✓ Plečiant saugių migracijos būdų galimybes
- ✓ Įvedant bendrą, reguliuojamą požiūrį į migraciją

¹ 21 straipsnyje kalbama apie lygybės ir solidarumo principus ir pagarbą JT Chartijos ir tarptautinės teisės principams, kaip pagrindinėms vertybėms, kuriomis remiantis buvo įkurta ES. Jis taip pat įpareigoja ES siekti ir vystyti partnerystę su trečiosiomis šalimis, kurios taip pat laikosi šių principų ir vertybių. Žr. <http://goo.gl/wo5jX>.

² Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja, *Niujorko deklaracija dėl pabėgėlių ir migrantų*. Žr.: <http://goo.gl/0pFVA0>.

³ Europos Komisija, Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui, „Orūs gyvenimai“: nuo priklausomybės nuo pagalbos iki pasirūpinimo savimi, Briuselis, 2016 m. balandžio 26 d., COM (2016) 234 galutinis. Žr.: <http://goo.gl/xgvusR>.

1.1 Tvarios prieglobsčio sistemos vystymas

ES ir jos valstybės narės turėtų stiprinti prieglobsčio sistemas:

- **Šalyse, kurios priima daugumą pabėgėlių:** tokia parama būtų solidarumo išraiška. Būtina užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai galėtų gauti prieglobstį ir veiksmingą apsaugą šiose šalyse. Taip bus suteikiamas didelis postūmis naujų migrantų atvykimui. Prieglobsčio sistemų stiprinimas taip pat suteiktų alternatyvą pasiūlymams priiminti prašymus dėl prieglobsčio suteikimo ES valstybėse narėse už ES teritorijos ribų. Kai prieglobsčio sistemos šiose šalyse ims veikti visu pajėgumu, prašymų priėmimas šiose šalyse dėl prieglobsčio suteikimo ES valstybėse narėse taps būdu dalytis atsakomybe.
- **Šalys, per kurias tranzitu keliauja pabėgėliai:** jei yra saugu, ES taip pat turi spartinti investicijas į tvarias tranzitinių šalių, tokių kaip Libija ir Egiptas, apsaugos sistemas. ES regioninės plėtros ir apsaugos programų apimtis būtų išplėsta, apimant visą susijusią daugiašalę ir dvišalę paramą šiose šalyse.
- **ES šalys kandidatės:** ES dalyvavimas sąžiningose ir veiksmingose prieglobsčio sistemose ES šalyse kandidatėse apimtų ES prieglobsčio suteikimo įstatymų įtraukimą į jų nacionalinę teisę. Tai taip pat padėtų sukurti veikiančią prieglobsčio sistemą.

1.2 Poreikiais pagrįstos paramos teikimas humanitarinėms operacijoms

Įvertinus poreikius, ES ir jos valstybės narės visame pasaulyje turėtų skirti lėšų, atsižvelgiant į geros humanitarinės pagalbos teikimo⁴ ir Didžiojo susitarimo (angl. „Grand Bargain“) principus. Tai apimtų **nuspėjamą, lankstų, daugelio metų finansavimą**, pagrįstą nusistovėjusiu bendradarbiavimu su atsakingomis agentūromis ir, kai įmanoma, glaudžiai konsultuojantis su priimančiomis šalimis. ES turėtų rodyti pavyzdį teikdama pagrindinį finansavimą, palengvindama lėšų pervedimus ir supaprastindama sudėtingus ataskaitų teikimo reikalavimus. ES finansavimo priemonės turi būti viena kitą papildančios ir koordinuojamos, siekiant užpildyti paramos spragas.

1.3 Į plėtrą orientuotos pagalbos teikimas

Besivystančiose šalyse yra 86 proc pasaulio pabėgėlių, o mažiausiai išsivysčiusios šalys teikia prieglobstį 4,2 milijonams. Užsitęsusi ir lėtinė krizė yra per sunki humanitarinės pagalbos sistemai. Naujas požiūris **integruotų pabėgėlių į priimančiųjų bendruomenių vystymosi planavimą** ir nacionalinių paslaugų teikimą. Tai leistų pabėgėliams atkurti savo gyvenimus, mažintų jų priklausomybę nuo pagalbos⁵ ir padėtų pasirengti ilgalaikiams sprendimams. Taip pat tai užkirstų kelią pabėgėliams ir priimančiosios šalies piliečiams kurti lygiagrečias sistemas ir skatintų didesnę socialinę sanglaudą.

2030 m. Darnaus vystymosi darbotvarkė suteikia platformą, kuria užtikrinama, kad pabėgėliai ir šalių viduje perkeltieji (ŠVPA) nebus pamiršti. ES pristato ambicingą, į plėtrą orientuotą požiūrį į pabėgėlius, ŠVPA ir juos priimančias šalis savo politikos sistemoje perkeltoms populiacijoms 2016 balandžio mėn.⁶ Niujorko deklaracija taip pat numato galimybes megzti humanitarinius ir vystymosi ryšius, priimant išsamias pabėgėliams skirtas priemones.

⁴ Daugiau informacijos žr.: <http://goo.gl/XWo5Fg>.

⁵ 80 proc. Komisijos humanitarinio finansavimo nukreipiama į užsitęsusį migrantų perkėlimą.

⁶ Daugiau informacijos žr.: <http://goo.gl/e8vsv0>.

ES labiausiai turėtų atkreipti dėmesį į:

- **Didelio masto migrantų perkėlimo, susijusio su socialinėmis ir ekonominėmis pasekmėmis, sprendimas** ir investicijų jam spręsti planavimas.
- **Novatoriškų finansavimo būdų**, pavyzdžiui, Greitosios pagalbos fondą Afrikai ir Pabėgėlių priėmimo įstaigą Turkijoje, kurie išplėstų pragyvenimo ir švietimo galimybes, siūlymas.
- **Investavimas į sprendimus**, kurie sumažintų galimybes pavojingam, nekoordinuotam pabėgėlių srautui, pavyzdžiui, per ES Regioninės plėtros ir apsaugos programas.
- **Humanitarinės pagalbos ir vystomojo bendradarbiavimo teikimas**, sutelkus dėmesį pabėgėliams nuo krizės pradžios.

1.4 Saugių migracijos būdų galimybių plėtimas

Valstybės narės įsipareigojo didinti saugių migracijos kelių galimybes,⁷ pripažindamos, jog žmonės, ieškodami apsaugos, rizikuos leisti į nesaugias keliones. Užtikrinus daug saugių maršrutų, tai padėtų dalytis atsakomybe už pabėgėlius su priimančiomis šalimis, kuriose yra didžiausios pabėgėlių populiacijos. Didesnės galimybės pirmiausia atsirastų tose šalyse, kur vystoma Regioninės plėtros ir apsaugos programa, Migracijos susitarimas (angl. „Migration Compact“) ar Išsamus pabėgėlių atsakas, taip pat kitose pirmojo prieglobsčio šalyse strategiškai svarbiuose maršrutuose į Europą.

1.4.1 Efektyvios šeimos susijungimo priemonės

Noras susijungti su artimaisiais yra pagrindinė priežastis, kodėl pabėgėliai gali norėti eiti į Europą. Šeimos susijungimas leidžia daugeliui moterų ir vaikų gauti apsaugą Europoje ir sumažina jų galimybes tapti kontrabandininkų ar prekyvių žmonėmis išnaudojimo aukomis tranzito arba pirmojo prieglobsčio šalyse. Pagal savo esmę, šeimos susijungimas yra pagrindinė teisė.⁸ Yra tiesioginis ryšys tarp šeimos susijungimo, psichinės sveikatos ir sėkmingos integracijos. Tačiau teisinės ir praktinės kliūtys šeimos susijungimui dažnai sukelia ilgalaikį atskirymą ir reikšmingas procedūrinės išlaidas, ir turi ribotas sėkmės galimybes. Todėl poreikis susijungti su šeimos nariais yra pagrindinė neorganizuotos tebesitęsiančios pabėgėlių migracijos varomoji jėga. Tai rodo veiksmingų šeimos susijungimo susitarimų poreikį.

ES turėtų imtis priemonių įgyvendinant teisę į šeimos vienybę:⁹

- didinant susijungiančių šeimų skaičių;
- įsteigiant apyvartinį fondą, siekiant palengvinti šeimos susijungimą;
- numatant bendras paraiškų formas ir kelionės dokumentus;
- plėtojant bendrąsias gaires, kaip nustatyti šeimos ryšius;
- kuriant bendrąją ES arba jungtinę administracinę paramą ES nepriklausančiose šalyse;
- nereikalaujant vizų ir įvedant humanitarines vizas šeimos susijungimo tikslais;
- įtraukiant Europos prieglobsčio paramos biurą (EASO) / ES prieglobsčio agentūrą (EUAA), NVO ir JTVPK į aktyvios paramos teikimą;
- palengvinant patekimą į ambasadas ir padedant susitvarkyti dokumentus;
- užtikrinant papildomos apsaugos gavėjams šeimos susijungimo galimybę palankiausia tvarka, kuri taikoma pabėgėliams.

⁷ Žr. Jungtinių Tautų Generalinės Asamblėjos, Niujorko deklaraciją dėl pabėgėlių ir migrantų, žr.: <http://goo.gl/xgz3C7>.

⁸ Jungtinės Tautos, Vaiko teisių konvencija, įsigaliojo 1990 m. rugsėjo 2 d., žr.: <http://goo.gl/214rD2>.

⁹ Taip pat žr. Pabėgėlių šeimos susijungimas – JTVPK atsakas į Žalioji knyga dėl Europos Sąjungoje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisės į šeimos susijungimą (Direktyva 2003/86/EB), galima rasti adresu: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

1.4.2 Apgyvandinimo programos

Atsižvelgiant į Niujorko deklaraciją, ES valstybės narės turėtų **gerokai padidinti savo metines apgyvandinimo kvotas** ir jas labiau suderinti su JTVPK *Numatomais pasauliniais perkėlimo poreikiais*¹⁰ ir taip pat reaguoti į JTVPK raginimą dėl 10 proc. Sirijos pabėgėlių gyventojų apgyvandinimo ar humanitarinio priėmimo. Eurostato duomenys rodo, kad nuo 2011 iki 2015 m. ES buvo apgyvendinta 28 540 pabėgėlių, vidutiniškai apie 5 700 asmenų per metus.¹¹ JTVPK turi ir toliau remti ES valstybes nares, nustatant ir vykdant apgyvandinimo kvotas. Ji taip pat turi toliau dirbti su Komisija ir, atsižvelgdama į pasaulio poreikius, parengti Europos Sąjungos apgyvandinimo sistemą.

1.4.3 Papildomi būdai apsaugoti prieigą į Europą

Papildomus būdus apsaugoti prieigą pateikė nedaugelis Europos šalių, visų pirma reaguodamos į Sirijos pabėgėlių krizę. Labai svarbu toliau plėtoti šiuos būdus. Kitas veiksmas būtų atsižvelgti į įvairių pasaulio pabėgėlių poreikius ir sukurti tvarias programas. Tai suteiktų papildomo patikimumo kviesti kitas šalis geriau organizuoti pabėgėlių migraciją ir solidarizuotis su trečiosiomis šalimis.

- Komisija / EPPB turėtų **nustatyti galimybes** sutelkti ES valstybių narių pajėgumus ir siūlyti papildomas priėmimo pabėgėlių formas.
- Komisija turėtų aktyviai ir bendradarbiaujant su pilietine visuomene skatinti **privatų rėmimo programų kūrimą** ES. Pavyzdžiui, ji gali skirti paramą ir finansavimą. Ji taip pat galėtų remtis kai kurių ES valstybių narių, taip pat kaip ir kitur pasaulyje jau sukurtų tokių programų pavyzdžiais.¹²
- ES turėtų kuo labiau išplėsti mechanizmus, pavyzdžiui, *Erasmus Mundus* ir Studentų ir mokslininkų direktyvą, siekiant suteikti didesnes **aukštojo mokslo** galimybes pabėgėliams.
- ES turėtų palengvinti kvalifikuotų pabėgėlių, gyvenančių ne ES, **darbo jėgos mobilumą**, įskaitant potencialų ES mėlynosios kortelės sistemos persvarstymą.

JTVPK toliau teiks valstybėms narėms techninę pagalbą ir rekomendacijas vystant ir plečiant migrantų priėmimo plėtros būdus ir sprendžiant praktines kliūtis, susijusias su jų įgyvendinimu.

1.5 Bendro, reguliuojamo požiūrio į migraciją įvedimas

ES galėtų palaipsniui plėtoti bendrą požiūrį į legalią migraciją, remiantis esamomis bendradarbiavimo ir partnerystės priemonėmis. Niujorko deklaracija suteikia paskatą toliau veikti šioje srityje. Bendras požiūris leistų kai kuriems migrantams, nepatenkantiems į Valetos deklaracijos kategorijas, kreiptis dėl darbo leidimų ir leidimų gyventi užsienyje. Valdomos migracija schemos, kurios užtikrina migrantų maršrutus į ES, gali **padėti tinkamai panaudoti ir veikti prieglobsčio sistemai**, kad ji netaptų migracijos galimybe pagal nutylėjimą. Tai padėtų efektyviau reguliuoti mišrų pabėgėlių ir migrantų judėjimą.

¹⁰ JTVPK, JTVPK 2017 m. Numatomi pasauliniai apgyvandinimo poreikiai, 2016 m. birželis, žr.: <http://goo.gl/2NMh3R>.

¹¹ Eurostatas, Apgyvendintieji asmenys – metiniai duomenys, žr.: <http://goo.gl/qKVxXj>.

¹² Argentina, Australija, Kanada, Vokietija, Airija, Naujoji Zelandija ir Jungtinė Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos Karalystė turi privačias rėmimo programas.

2

ES, KURI YRA PASIRUOŠUSI REAGUOTI Į GALIMUS BŪSIMUS DIDELIUS ATVYKSTANČIŲ MIGRANTŲ SKAIČIUS

Koordinuotas nenumatytų atvejų planavimas ES ir jos valstybėse narėse bus labai svarbus, siekiant veiksmingai reaguoti į galimus būsimus didelius atvykėlių srautus. Tebevykstantys konfliktai ir didelės paramos pabėgėliams spragos reiškia, kad jų skaičiai išliks dideli. ES turėtų būti pasirengusi priimti būsimus pabėgėlius. Regioninės ir nacionalinės paramos planai turėtų būti pritaikyti kiekvienos konkrečios šalies situacijai, tuo pačiu metu jie turi būti suderinti su pagrindiniais tikslais. Atsakas į civilinės gynybos situacijas ES suteikia gerą praktiką ir stiprina gebėjimus, kuriuos būtų galima integruoti į nenumatytų atvejų planus ekstremalioms situacijoms su pabėgėliais. Per 2016 m. JTVPK su partneriais ir vyriausybėmis sukūrė nenumatytų situacijų ir pasirengimo planus pagal skirtingus scenarijus, pritaikytus dideliame skaičiu prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių, atvykstančių į ES.

Komisijos ir ES agentūros sukurta nenumatytų atvejų planavimo sistema turėtų apimti:

- ✓ Vertinimą ir planavimą
- ✓ Pasirengimą juos priimti nacionaliniu ir ES lygmenimis
- ✓ Koordinavimo mechanizmus

2.1 Vertinimas ir planavimas

Komisija, ES agentūros ir ES valstybės narės turėtų sukurti sistemą, skirtą (1) **nustatyti ir analizuoti išankstinio perspėjimo ženklus** ir (2) įvertinti savo **gebėjimą reaguoti** registruojant, tikrinant ir priimant migrantus. Reikia atnaujinti esamus nacionalinius nenumatytų atvejų planus ir dalytis jais su kaimyninėmis šalimis. Dvi pagrindinės ES agentūros turėtų užsiimti nenumatytų atvejų planavimu ir reagavimu į kritines situacijas. FRONTEX agentūra jau yra įgaliota atlikti reguliarius pajėgumo vertinimus ir numatyti pabėgėlių migraciją į ES. EUAA – planuojamam EASO įpėdiniui – buvo pasiūlyta vadovauti išankstinio perspėjimo ir nenumatytų atvejų planavimui.

2.2 Pasirengimas juos priimti nacionaliniu ir ES lygmenimis

Dalis nenumatytų atvejų planavimo apima poreikį sukurti parengtas pajėgas, galinčias greitai reaguoti į didelius skaičius atvykusių pabėgėlių ir migrantų. Tai būtų įgyvendinama įkuriant **budėjimo paslaugos pagalbos paketą**, apimančią iš anksto paruoštus būtinus techninius ir žmogiškuosius išteklius, taip pat **rezervinius ekspertų sąrašus**. Tai užtikrintų skubų šių priemonių įdiegimą atlikti registracijai, per trumpą laiką užtikrinti interneto ryšius ir pasitelkti vertėjus ir sutikimo komandas ES šalyse, į kurias atvyksta migrantai. Svarbus veiksmas šia kryptimi buvo Europos Komisijos Humanitarinės pagalbos ir civilinės saugos skyriaus (ECHO) mandato pratęsimas 2016 m. kovo 15 d.



2.3 Koordinavimo mechanizmai

Reikalingas glaudesnis vadovų ir darbuotojų žemiausiose grandyse koordinavimas, siekiant užtikrinti tvirtą pasirengimo planavimą ir kuo efektyviau panaudoti daugelį finansavimo šaltinių iš ES. Koordinavimas taip pat padeda užkirsti kelią pasikartojamumui ir užtikrina, kad veiklos papildytų viena kitą. Tai labiausiai taikytina Graikijos atveju, kai pasirengimo planavimas ir priėmimo pajėgumų plėtros poreikis turi būti atliekamas visiškai suderinus su Vyriausybe.

Turi būti sukurta prognozuojama ir struktūrinė koordinavimo struktūra tarp ES įgaliotų agentūrų ir JTVPK nenumatytų atvejų planavimo ir pasirengimo tikslais. Bendra analizė ir keitimasis informacija būtų svarbus atspirties taškas galiausiai rengiant bendruosius planus. JTVPK gali pasiūlyti savo patirtį ir žinias, labiausiai susijusias su savo pastarojo meto pastangomis įsteigti atstovybes ES ir joje veikti tiesiogiai. Ji pateiktą informaciją apie pabėgėlių migraciją visame pasaulyje ir padėtų kurti priemones analizei ir planavimui.

3

ES, KURI APSAUGO NAUDODAMA GERAI VALDOMĄ BENDRAJĄ PRIEGLOBSČIO SISTEMĄ

Pastarųjų metų įvykiai turėjo įtakos tam, kad prieglobsčio sistema ES būtų atnaujinta. Ši sistema leidžia patekti į teritoriją, tinkamai registruoti ir priimti naujus atvykėlius, skirti atsakomybę už prieglobsčio prašytojus ES valstybėms narėms ir užtikrinti, kad ES valstybės narės būtų pasirengusios įvykdyti šią užduotį. Remiantis esamais BEPS elementais ir kai kuriomis iš Komisijos pasiūlytomis reformomis¹³, JTVPK siūlo **supaprastintą sistemą**, kuri taip pat galėtų sutaupyti išlaidas.

Ši sistema turėtų užtikrinti teisę į prieglobstį, stiprintų saugumo patikrinimą, sudarytų palankesnes sąlygas efektyviai valdyti pabėgėlių migraciją ir apimtų šiuos elementus:

- ✓ Bendrąją registracijos sistemą
- ✓ Prioritetą šeimos susijungimui
- ✓ Pagreitintas ir supaprastintas prieglobsčio nustatymo procedūras
- ✓ Paskirstymo mechanizmą ES valstybėms, priimančioms didelius pabėgėlių srautus
- ✓ Bendrąjį požiūrį į nelydimus ir atskirtus vaikus
- ✓ Paskatas laikantis naujos sistemos
- ✓ Veiksmingą grąžinimo sistemą

3.1 Bendroji registracijos sistema

Bendroji registracija užtikrina tvarkingą atvykėlių sutikimą, prieigą prie apsaugos, saugumo patikrą ir šeimos susijungimą. ES valstybės narės turėtų registruoti visus asmenis, neorganizuotai atvykstančius į ES¹⁴, **bendroje ES registravimo sistemoje**. Ši sistema turėtų būti pagrįsta EURODAC ir kitomis atitinkamomis ES duomenų bazėmis, siekiant pagerinti **duomenų valdymą**. Tai užtikrintų **saugumo patikrinimus** atvykimo vietose.

¹³ Komisijos pasiūlymų ir UNHCR pasiūlymų palyginimas yra pateiktas priede. JTVPK siūlomos tvarkos teisinė sistema jau yra. ES teisė reikalauja, kad ES prieglobsčio ir migracijos politika būtų grindžiama ES valstybių narių solidarumu ir sąžiningumu trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu, ir reikalauja, esant reikalui, priimti teisines priemones, norint tai pasiekti (žr. 67(2) str. ir SESV 80). ES valstybės narės turi kolektyvinę pareigą užtikrinti teisę į prieglobstį pagal Pagrindinių teisių chartijos 18 straipsnį ir 1951 m. konvenciją dėl pabėgėlių statuso ir atitinkamus žmogaus teisių įstatymus.

¹⁴ ES čia taip pat apima Europos valstybes nares, kurios šiuo metu dalyvauja EURODAC ir kituose registracijos susitarimuose (Islandija, Lichtenšteinas, Norvegija ir Šveicarija). Registracijos susitarimus taip pat reiktų taikyti ES šalims kandidatėms, kuriose yra apsaugos priemonės.

Ji taip pat padidintų sistemų gebėjimą bendrauti tarpusavyje ir **sumažinti** brangių sistemų **pasikartojimą**.¹⁵ Tai leistų užpildyti duomenų ir saugumo spragas, kurios atsiranda, kai skirtingos valstybės narės registruoja skirtingų rūšių duomenis arba neregistruoja atvykėlių.

Registracijos sistema kiekvienoje ES valstybėje narėje turėtų būti **prijungta prie bylų apdorojimo sistemos**, siekiant užtikrinti greitą prieigą prie prieglobsčio procedūros. Tai taip pat gali padėti sumažinti asmenų, kurie dingsta po registracijos, skaičių ir bylų apdorojimo etapus.¹⁶

Norint to pasiekti, pagrindinėse migrantų atvykimo šalyse turi būti įsteigti bandomieji **registravimo ir tvarkymo centrai** (RTC) su ES agentūrų parama. Remdamasi patirtimi, įgyta iš ES „karštųjų taškų“ metodo, RTC suteiks:

- registraciją;
- saugumo patikrą;
- nustatys konkrečius poreikius;
- nukreips į priėmimo centrus;
- konsultuos ir teiks informaciją;
- nukreips į atitinkamas procedūras;
- greitai priims sprendimus.

RTC būtų valdoma atitinkamos ES valstybės narės. Esamos valstybės narės registracijos įstaigos ir pirmosios instancijos prieglobsčio suteikimo institucijos galėtų dirbti kartu tame pačiame RTC. Ilgainiui, narės gali numatyti laipsnišką atsakomybės perdavimą už RTC veiklą iš ES valstybių narių ES agentūroms. JTVPK, remiantis savo ilgamete praktine patirtimi, galėtų patarti dėl šios sistemos.¹⁷

3.2 Prioritetas šeimos susijungimui

Šeimos susijungimas būtų iškart palengvintas po registracijos etapo. Bendra registracijos sistema, kuri be jokių kliūčių apdoroja bylas, užtikrina, kad šeimos susijungimui reikalaujama informacija būtų renkama ankstesniame etape ir tokia forma, kuria galima būtų dalytis su kitomis ES valstybėmis narėmis. Taip būtų pašalintos kai kurios kliūtys šeimos susijungimui pagal dabartinį Dublino reglamentą.¹⁸

¹⁵ Tai užtikrintų, kad visos valstybės veiksmingai įkeltų atitinkamus duomenis, įskaitant biometrinius, į EURODAC duomenų bazę. Dabartinės EURODAC reformos pasiūlymo veiksniai, įskaitant duomenų rinkimo gerinimą, gali būti žingsnis šia kryptimi. Tačiau reikia nuveikti daugiau, siekiant užtikrinti veiksmingą bendrąją registraciją, kuri visiškai atitiktų apsaugą ir standartus, labiausiai asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga. Ji taip pat gali padidinti Europos ir nacionalinių duomenų bazių galimybes bendrauti tarpusavyje ir sumažinti brangių sistemų pasikartojimą.

¹⁶ Paprastai nacionaliniu lygiu ES valstybėse narėse skirtingos institucijos įsipareigoja registruoti atvykėlius ir tvarkyti prašymus suteikti prieglobstį.

¹⁷ JTVPK instrukcija „Procedūriniai pabėgėlio statuso nustatymo standartai pagal JTVPK mandatą“ nustato bendrąją tvarką, kurią šioje srityje taiko JTVPK registruojant migrantus. Naudojama standartizuota registracijos forma. Tai leidžia atlikti informuotus įtartinų asmenų skaičių ir profilių vertinimus (įskaitant asmenų, turinčių specialiųjų poreikių, identifikavimą), ir numatyti, į kokias procedūras asmuo turėtų būti nukreipiamas. Žr.: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Taip pat žr. JTVPK Registracijos vadovas, galima rasti adresu: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ Be to, JTVPK siūlo platesnį šeimos ryšių apibrėžimą šeimos susijungimo tikslais. Pagal dabartinį Dublino reglamentą, į šeimos susijungimą turi teisę sutuoktiniai, partneriai ir nepilnamečiai nesusituokę vaikai su suaugusiais pareiškėjais. Esant nelydimų ir atskirtų vaikų, teisė gali būti suteikta tėvams, broliams ir seserims, kitiems suaugusiems, atsakingiems už vaiką, dėdėms, tetoms ir seneliams (jeigu jie teisėtai yra valstybių narių teritorijoje). Dublino reformos pasiūlymas išplečia šias kategorijas ir įtraukia brolius ir seseris, bei keliaujant tranzitu sukurtas šeimas. JTVPK siūlomas išsamesnis apibrėžimas taip pat apima nepilnamečius susituokusius vaikus, kurie yra išlaikytiniai, suaugusius vaikus, suaugusiojo tėvus (žr. būsimą JTVPK tyrimą dėl Dublino reglamento). Dabartiniuose Komisijos reformos pasiūlymuose yra papildoma kliūtis, nes šeimos susijungimas taikomas tik prieglobsčio prašytojams, kurie laikomi „priimtinais“ po privalomos priimtimumo procedūros.

1 SCHEMA: Siūlomos procedūros

1 VEIKSMAS: registracija

Nustatymas ir registravimas

- Nustatymas
- Išsami registracija
- Saugumo patikrinimai
- Pažeidžiamumo vertinimas
- Informacijos teikimas ir teisinė pagalba
- Nukreipimas į registraciją

Prioritetinis vaikų / ginčytino amžiaus asmenų nustatymas ir registravimas*

* Nelydimi ir atskirti vaikai ir ginčytino amžiaus asmenys nukreipiami atskira tvarka (žr. 3 schemą).

2 VEIKSMAS: šeimos susijungimas ir perkėlimai

Ar prieglobsčio prašytojas turi šeimos narių kitoje valstybėje narėje?

TAIP

Prieglobsčio prašytojas perkeliamas į valstybę narę, kurioje yra šeimos nariai

NE*

* Dėl priimtumo patikrinimai gali būti atliekami Registravimo ir tvarkymo centre, šiame procedūros etape yra numatyta būtina apsauga ir sąlygos. Pareiškėjams, kurie yra nustatyti kaip pažeidžiami, tinkamumo procedūros neatliekamos.

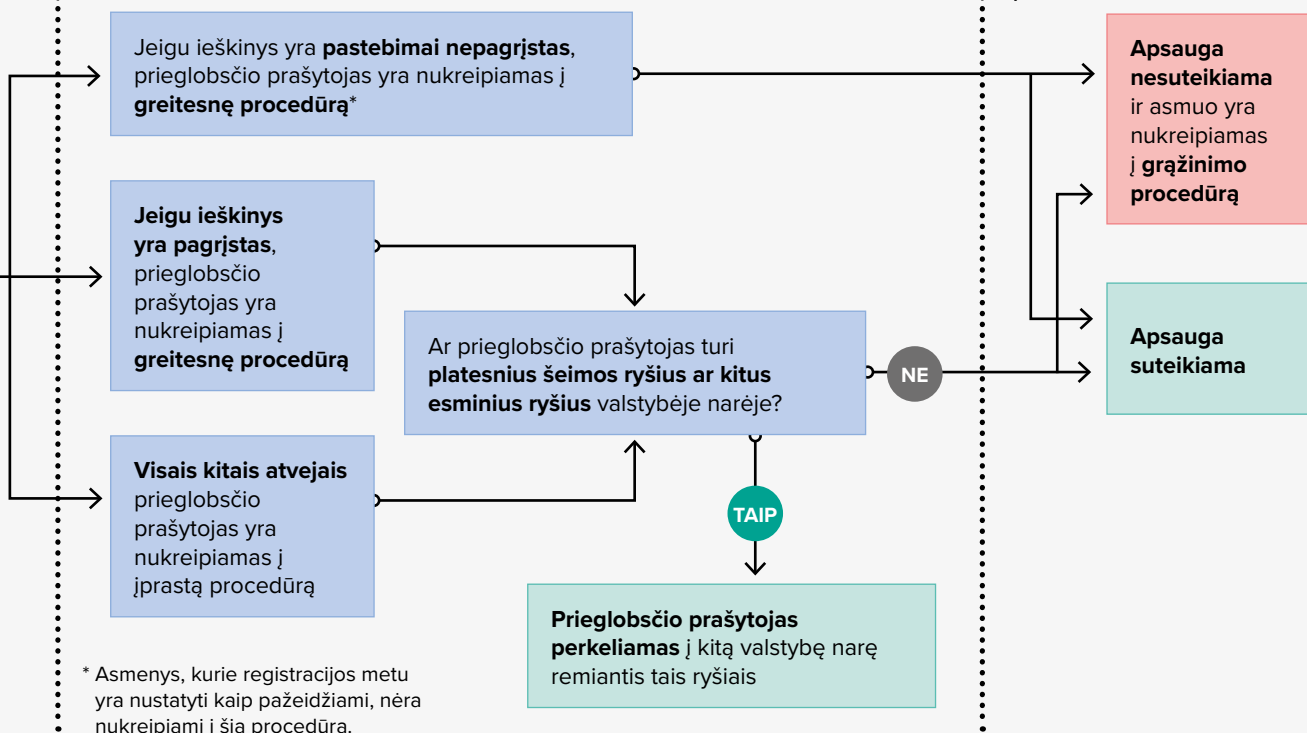
3.3 Greitesnės ir paprastesnės prieglobsčio nustatymo procedūros

Greitesnės ir paprastesnės prieglobsčio suteikimo procedūros gali padėti valdyti mišrius pabėgėlių ir migrantų srautus. Prieglobsčio prašytojai su akivaizdžiai pagrįstais arba nepagrįstais ieškiniais būtų nukreipiami į greitesnes procedūras.¹⁹ ES valstybėse narėse, kurios patiria ypatingą spaudimą, šios procedūros būtų remiamos ES agentūrų. Greitesnės procedūros **užtikrintų greitą prieigą** prie tarptautinės apsaugos tiems, kuriems jos reikia, ir **palengvintų grįžimą** tiems, kuriems jos nereikia. Kiti atvejai būtų tvarkomi per įprastas prieglobsčio procedūras. Greitesnės procedūros būtų pagrįstos sukaupta **gerąja patirtimi**, kuri buvo sukurta nacionaliniu lygmeniu ir Europos prieglobsčio paramos biure. Jos numato sustiprintą EPPB vaidmenį stebint ir užtikrinant sprendimų priėmimo kokybę bylose. Greitesnės procedūros padėtų spręsti esamas problemas, ilgus vėlavimus, sudėtingus procesus ir sprendimų priėmimą. JTVPK gali remtis savo veiklos patirtimi tvarkant prieglobsčio prašymus, pasiryžimu remti greitesnes procedūras, kurios yra teisingos, veiksmingos ir supaprastintos. Siūlomos procedūros, nuo registracijos iki sprendimo dėl prieglobsčio, yra išdėstytos 1 schemoje.

¹⁹ JTVPK mano, kad bylas iš saugių kilmės šalių (SKŠ) galima apdoroti greičiau, jei yra užtikrinamos procedūrinės garantijos, taip pat suteikiant pareiškėjui visą reikalingą informaciją atitinkama kalba, kad jis galėtų veiksmingai ginčyti saugumo prielaidas ir turėtų galimybę gauti teisinę pagalbą, pradedant asmeninį pokalbį ir užtikrinant veiksmingą teisinę gynybą su bylos atidėjimo galimybe. Pareiškėjai, kurie registracijos metu yra nustatyti kaip pažeidžiami, nebūtų nukreipiami į greitesnę procedūrą, kuri skirta pareiškėjams su pastebimai nepagrįstais ieškiniais.

3 VEIKSMAS: vertinimas ir papildomi pervedimai

4 VEIKSMAS: sprendimas



Pastaba. Kai kurie Komisijos pasiūlymų veiksniai sutelkia dėmesį į apsaugą už ES ribų. Jie nustato privalomas tinkamumo procedūras ir „saugios šalies“ sąvokų vartojimą. Nors tai gali užtikrinti galimybę naudotis apsauga trečiojoje valstybėje, tokia tvarka dažnai yra sudėtinga. Tam reikia dalytis atsakomybe ir įtraukti pagrindines apsaugos priemones. Taip pat tam reikia nepriklausomos, patikimos ir aktualios informacijos apie padėtį šalyje, kuri laikoma „saugia“. Tam taip pat reikia patikrinti prieigą prie veiksmingos apsaugos grąžinant. Nors pagrindinės atvykimo šalys galėtų naudoti priimtino susitarimus, pagal ES skubios paramos planą ir esant būtinoms apsaugos priemonėms, šiuo metu neįmanoma juos taikyti privaloma tvarka visoje ES.

2 SCHEMA: Procedūros, kai ES valstybės narės patiria spaudimą

1 VEIKSMAS: registracija

Nustatymas ir registravimas

- Nustatymas
- Išsami registracija
- Saugumo patikrinimai
- Pažeidžiamumo vertinimas
- Informacijos teikimas ir teisinė pagalba
- Nukreipimas į registraciją

Prioritetinis vaikų / ginčytino amžiaus asmenų nustatymas ir registravimas*

* Nelydimi ir atskirti vaikai ir ginčytino amžiaus asmenys nukreipiami prie atskiros tvarkos (žr. 3 schemą).

2 VEIKSMAS: šeimos susijungimas ir perkėlimai

Ar prieglobsčio prašytojas turi **šeimos narių** kitoje valstybėje narėje?

TAIP

Prieglobsčio prašytojas perkeliamas į valstybę narę, kurioje yra šeimos nariai

NE*

* Dėl priimtumo patikrinimai gali būti atliekami Registravimo ir tvarkymo centre, šiame procedūros etape yra numatyta būtina apsauga ir sąlygos. Pareiškėjams, kurie yra nustatyti kaip pažeidžiami, tinkamumo procedūros neatliekamos.

3.4 Paskirstymo mechanizmas ES valstybėms, priimančioms didelius pabėgėlių srautus

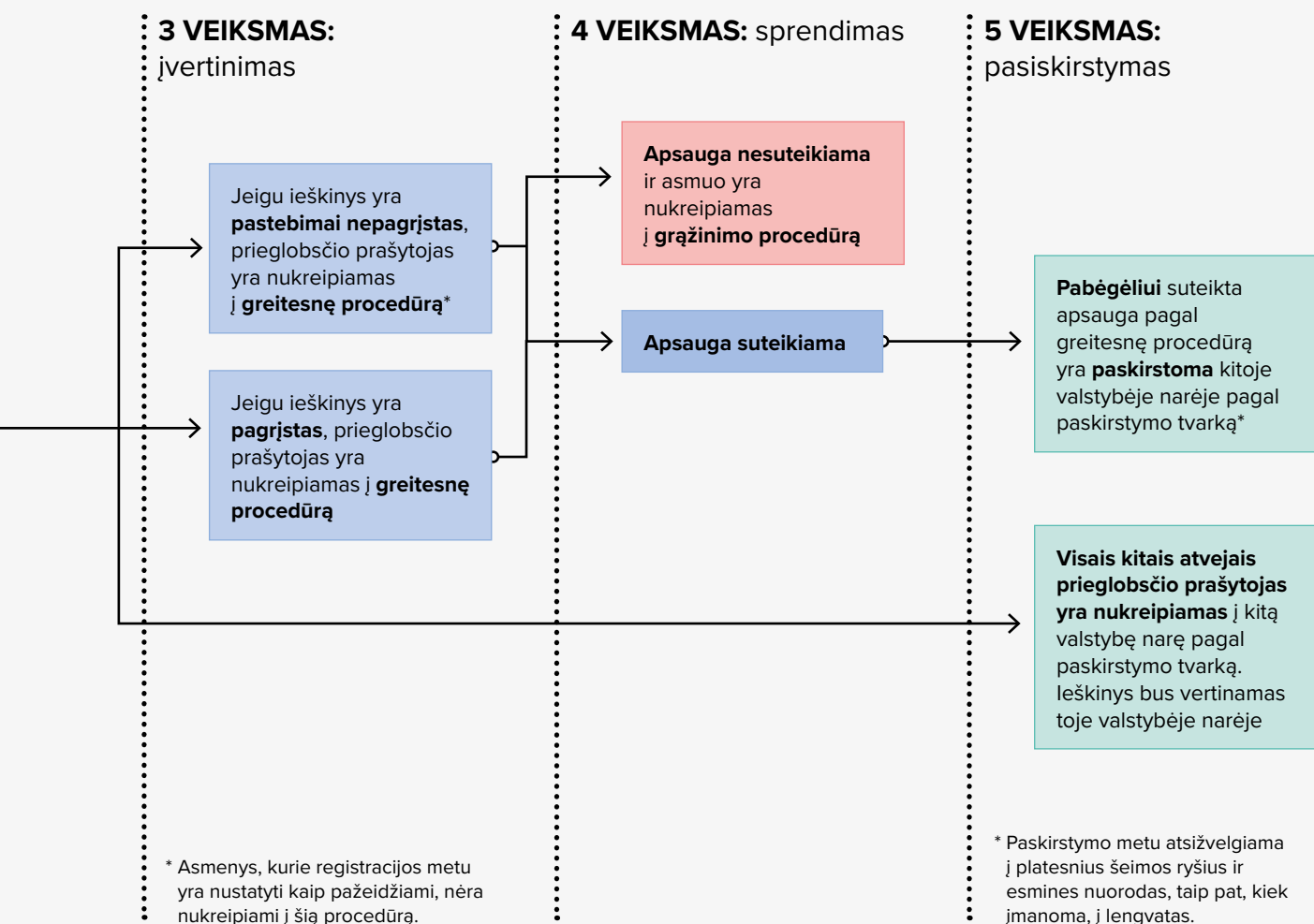
Teisingas ir tinkamas paskirstymo mechanizmas leistų **valdyti neproporcingai didelius atvykėlių** srautus į ES valstybėse narėse per atsakomybės pasidalijimą. Tai padėtų išlaikyti pasitikėjimą. Kai ES valstybė narė sulaukia daugiau prieglobsčio prašytojų nei procentas (arba „santykinė dalis“), kuri yra ES valstybių narių laikoma teisinga,²⁰ taikomas mechanizmas paskirstyti pabėgėlius į kitas ES valstybes nares.²¹

Šis mechanizmas turėtų būti panašus į neseniai pasiūlytą Komisijos,²² bet su kai kuriais svarbiais pakeitimais:

²⁰ Turi būti iš anksto numatytas valstybių narių susitarimas šiuo klausimu ES lygiu.

²¹ Šis mechanizmas turėtų būti suderinamas su SESV 80 straipsniu, pagal kurį reikalaujama, kad prieglobsčio politika ir jos įgyvendinimas būtų grindžiamas solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo Europos Sąjungoje principu ir kad Sąjunga šioje srityje prireikus numatytų priemones, jei reikia, įgyvendinti šį principą. Paskirstymo mechanizmas imtų veikti pasiekus „santykinę dalį“, o ne tada, kai nacionalinė sistema viršija 150 procentų dabartiniuose pasiūlymuose numatytos santykinės dalies.

²² Europos Komisija, *Europos Parlamento ir Tarybos Reglamentas, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai (nauja redakcija)*, pasiūlymas, COM(2016) 270 galutinis, Briuselis, 2016 m. gegužės mėn., žr.:<http://goo.gl/OltoVB>.



- **Pastebimai nepagrįsti atvejai**²³ neperduodami kitoms ES valstybėms narėms.²⁴ Jiems taikoma greitesnė procedūra atvykimo šalyje su didesne ES agentūros parama. Tai padėtų išvengti sudėtingesnio grąžinimo tiems, kuriems, kaip nustatyta, nereikia tarptautinės apsaugos.
- **Pastebimai pagrįsti atvejai**²⁵ neperduodami kitoms ES valstybėms narėms. Jie svarstomi atvykimo šalyje greitesne tvarka su didesne ES agentūros parama.²⁶ Kai tarptautinė apsauga suteikiama, pabėgėliai paskirstomi į kitas šalis.²⁷
- **Visi kiti atvejai perduodami** į kitas ES valstybes nares prieglobsčio nustatymui.

Siūlomos procedūros, kai ES valstybė narė patiria spaudimą, nurodytos 2 schemeje.

²³ Atvejai, kurie yra pastebimai nepagrįsti, yra prašymai iš asmenų, kurie aiškiai neturi pagrindo pretenduoti į tarptautinę apsaugą remiantis nustatytais kriterijais, arba kurie yra aiškiai nesąžiningi arba piktnaudžiauja.

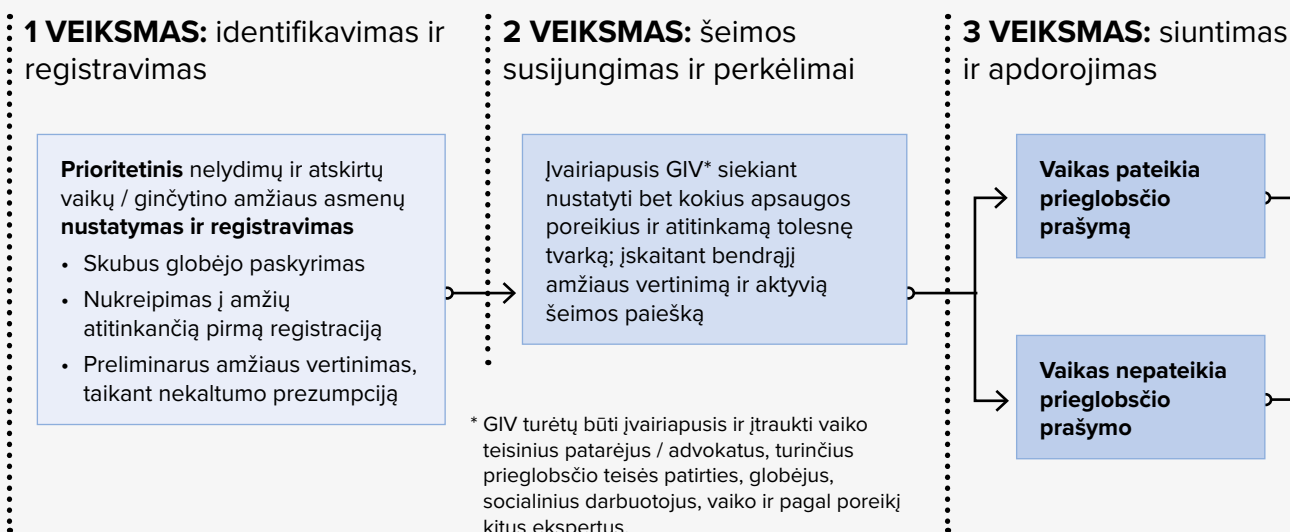
²⁴ Tai taip pat taikoma ieškiniams, kuriuos pateikia pareiškėjai, atvykstantys iš SKŠ.

²⁵ Pastebimai pagrįsti ieškiniai aiškiai nurodo, ar pareiškėjas atitinka tarptautinės apsaugos kriterijus. Tokių ieškinių atveju gali būti pretenzijų, susijusių su konkrečiais profiliais, kai nustatoma, kad yra pagrįsta persekiojimo baimė ar gali būti padaryta didelė žala dėl situacijos kilmės šalyje.

²⁶ Jeigu vidutinis pastebimai pagrįstų ieškinių laikotarpis dėl supaprastintos procedūros nustatymo yra ilgesnis, tokiu atveju pabėgėlis gali būti perkeltas į kitas šalis.

²⁷ Kol bus parengtas ES lygmens susitarimas dėl abipusio pabėgėlio statuso pripažinimo, pabėgėliai gali būti paskirstomi atsižvelgiant į galutinį pripažinimą pagal nacionalinę teisę pasiskirstymo šalyje.

3 SCHEMA: Procedūra nelydimiems ir atskirtiems vaikams



3.5 Bendrasis požiūris į nelydimus ir atskirtus vaikus

JTVPK ir jos partneriai kuria planą, skirtą paremti ES valstybes nares ir institucijas nustatant standartus nelydimų ir atskirtų vaikų apsaugos įgyvendinimui praktikoje, įskaitant:

- ankstyva identifikacija ir biometrinė registracija;
- nedelsiant pritaikomos saugios ir amžiui tinkamos priežiūros priemonės;
- geriausių interesų vertinimas (GIV), siekiant nustatyti apsaugos poreikius ir tolesnius veiksmus;
- nedelsiant paskiriamas globėjas;
- bendras amžiaus nustatymo metodas;
- šeimos paieška;
- teisinis atstovavimas;
- bylų valdymo sistemos.

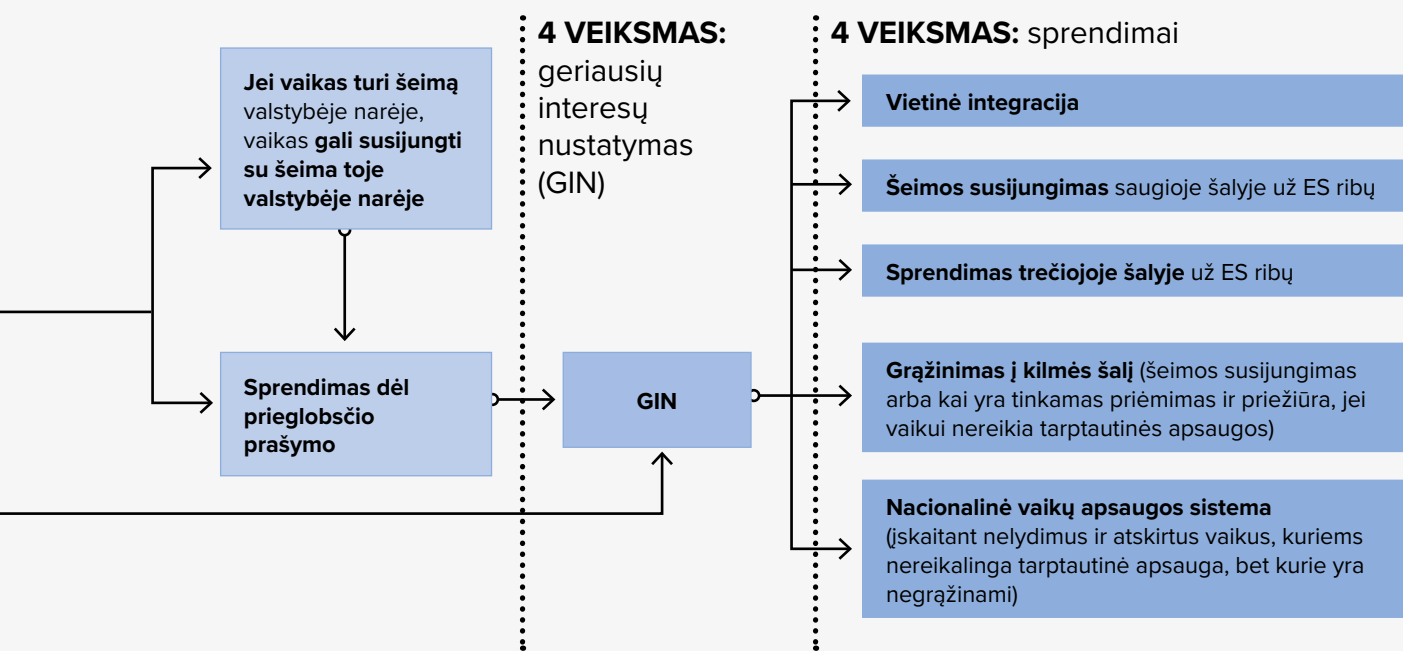
Šis naujas požiūris išdėstytas 3 schemoje.

3.6 Paskatos laikantis naujos sistemos

Paskatos valstybėms narėms, laikantis naujosios sistemos, ir prieglobsčio prašytojams:

- Prieglobsčio prašytojų, kurių ieškiniai yra akivaizdžiai pagrįsti arba nukreipiami į įprastą procedūrą, į ES valstybę narę, kurioje prieglobsčio prašytojas gali turėti **šeimą ar kitus ryšius**.²⁸ Tai panaikintų vieną iš priežasčių, kodėl kai kurie prieglobsčio prašytojai neteisėtai migruoja toliau. Taip pat pagerintų jų integracijos perspektyvas.

²⁸ Platesni šeimos ryšiai apimtų: neįgalieji nesugeba pasirūpinti savimi, kitais priklausomais namų ūkio nariais (pvz., vieniši broliai, seserys, pusbroliai, dukterėčios, sūnėnai arba asmenys, kurie nėra biologiškai susiję, bet yra prižiūrimi šeimoje). Kiti ryšiai galėtų būti ankstesnė reguliari viešnagė (leidimas gyventi / viza pagal Dublino reglamentą) / studijos / darbas valstybėje narėje arba konkrečios įsidarbinimo galimybės ES valstybėje narėje (pvz., darbo pasiūlymas). Asmenys, kuriems nustatytas tarptautinės apsaugos poreikis, būtų nukreipiami be nereikalingo delsimo į grąžinimo procedūras.



- Po šešių mėnesių valstybėje narėje, kuri suteikė apsaugą, leidžiant pabėgėliams, kurie turi **galimybių būti savarankiški**, įsikurti kitoje valstybėje narėje.
- Prieglobsčio prašytojų, kurie **neorganizuotai keliavo toliau** į kitą valstybę narę, perkėlimas atgal į atsakingą valstybę narę.²⁹
- Sumažinti valstybės narės „santykinę dalį“, kaip apdovanojimą už aukštą kokybę ir greitą didelio skaičiaus atvejų apdorojimą.

3.7 Veiksminga grąžinimo sistema

Greitesnės procedūros leidžia greitai nustatyti asmenis, kuriems nereikalinga tarptautinė apsauga atvykimo šalyse. Tai padėtų kurti patikimą prieglobsčio sistemos vientisumą. Visose ES valstybėse narėse turi veikti remiamo **savanoriško grąžinimo programos**. Glaudesnis informavimas, informuotumo didinimas ir konsultavimas, įskaitant Tarptautinės migracijos organizacijos (TMO) paramą, galėtų padėti geriau susipažinti su pagalba norintiems savanoriškai grįžti. **Priverstinis grąžinimas** būtų išeitis tik po (1) atmetimo teisingos procedūros metu (2) pasiūlius pagalbą savanoriškai grįžti ir (3) nesant įtinkamų humanitarinių aplinkybių ar asmenų be pilietybės aplinkybių. Prieš grąžinimo operacijas gali būti naudojamos **sulaikymo alternatyvos**.³⁰ Būtų **sustiprinta FRONTEX** parama grąžinimo operacijoms, labiausiai pagrindinėse atvykimo šalyse.³¹ Grąžinimo programų metu taip pat bus reikalaujama, kad ES bendradarbiautų su kilmės šalimis ir remtų reintegraciją.

²⁹ Tais atvejais, kai nesilaikoma reikalavimų, galima mažinti pašalpas, laikantis esamų teisės normų.

³⁰ Teisinė asmenų sulaikymo iš anksto sistema grąžinimo tikslu jau yra; ji nustato ribotas aplinkybes, kuriomis gali būti taikomas sulaikymas. Žr. JTVPK Prieglobsčio prašytojų sulaikymui ir alternatyvioms sulaikymui priemonėms taikomų kriterijų bei standartų gairės, žr.: <http://www.refworld.org/docid/50348953b8.html>.

³¹ Taip pat reikėtų plačiau taikyti išplėstinius FRONTEX grąžinimo įgaliojimus. Didesni techniniai, logistikos ir veiksmų prieš pašalinimą pajėgumai reikalingi šalyse, kurios jaučia spaudimą, siekdamos greičiau grąžinti asmenis.

KUO SKIRSIS SIŪLOMA SISTEMA?

JTVPK pasiūlymas

Poveikis

Bendra registracijos sistema

- ✓ Visi atvykusieji registruojami
- ✓ Lengvesnė prieiga prie apsaugos
- ✓ Atkurtas tikėjimas, kad valstybės narės gali valdyti atvykstančiųjų srautus
- ✓ Pagerėjusi saugumo patikra
- ✓ Geresnis keitimasis duomenimis tarp ES valstybių narių
- ✓ Pašalintas kelių brangių sistemų pasikartojimas

Bandomieji registravimo ir tvarkymo centrai (RPC) pagrindinėse atvykimo šalyse

- ✓ Atvykėliai greitai nukreipiami į tinkamas procedūras
- ✓ Sprendimų priėmimas yra greitesnis
- ✓ Valstybės narės gali valdyti didesnius atvykėlių srautus dėl didesnės paramos iš ES agentūrų RTC
- ✓ Gali būti sumažintas asmenų, pradingusių nuo registracijos iki dokumentų apdorojimo, skaičius

Prioritetas šeimos susijungimui

- ✓ Šeimos nariai greitai susijungia
- ✓ Rizikinga neorganizuota tolesnė migracija keičiama organizuotu judėjimu asmenų, kurie nori susijungti su savo šeimos nariais
- ✓ Vaikai ir pažeidžiami prieglobsčio prašytojai gali anksti gauti paramą ir apsaugą savo šeimoms

Greitesnės procedūros

- ✓ Greitesnis tarptautinės apsaugos suteikimas tiems, kuriems jos reikia
- ✓ Greitesnis nustatymas tų, kuriems nereikia tarptautinės apsaugos, ir jų grąžinimo palengvinimas

Racionalus požiūris į paskirstymo mechanizmą ES valstybėms, priimančioms didelius pabėgėlių srautus

- ✓ Palaikomos valstybės narės, patiriančios spaudimą dėl didelio atvykusiųjų skaičiaus
- ✓ Pabėgėliai ir prieglobsčio prašytojai yra paskirstomi per teisingą sistemą
- ✓ Užtikrinama galimybė gauti apsaugą, įskaitant atvejus, kai tam tikrose šalyse yra didelis atvykusiųjų skaičius
- ✓ Palaikomas nuolat veikiantis paskirstymo mechanizmas
- ✓ Pripažįstami esami prieglobsčio prašytojų ryšiai ES valstybėse narėse
- ✓ Atkuriamas sąžiningumas ir pasitikėjimas sistema

Bendras požiūris į nelydimus ir atskirtus vaikus

- ✓ Nelydimi ir atskirti vaikai nustatomi anksčiau, susijungia su šeimomis, jei tai atitinka jų interesus, ir nedelsiant yra teisiškai atstovaujami globėjų
- ✓ Naudojant bendrąją registraciją ir biometrinius duomenis, gali būti sumažintas nelydimų ir atskirtų vaikų dingusių iš sistemos skaičius

Paskatos laikytis sistemos

- ✓ ES valstybės narės ir prieglobsčio prašytojai laikosi prieglobsčio sistemos taisyklių ir procedūrų
- ✓ Sumažinamas neorganizuotas prieglobsčio prašytojų judėjimas
- ✓ Sustiprinta integracijos perspektyva

4

ES, KURI INTEGRUOJA PABĖGĖLIUS Į JŲ BENDRUOMENES

Norint kurti socialinę sanglaudą, stabilumą ir saugumą, reikia, kad bendruomenės būtų gerai pasirengusios priimti pabėgėlius ir kad pabėgėliai būtų visokeriopai palaikomi bei galėtų įgyvendinti savo galimybes naujoje aplinkoje. **Integracija apima abipusį procesą** tarp pabėgėlių ir juos priimančiųjų bendruomenių. Turi būti tinkamai užmegzti socialiniai ryšiai tarp pabėgėlių ir priimančios valstybės, siekiant atkurti visuomenės ir politinį pasitikėjimą. Valstybės narės turi užtikrinti **visas teises**, skatinti **draugišką aplinką** ir kovoti su ksenofobija. Tuo pačiu metu pabėgėliai turi dalyvauti **integracijos programose** ir **laikytis priimančiosios valstybės įstatymų**, įskaitant pagrindines žmogaus teises ir standartus.³²

Nors integracija daugeliui valstybių narių gali būti iššūkis, ji taip pat suteikia ir galimybių. Pabėgėlių gebėjimas gyventi ir kurti savo ateitį, nesvarbu, kokioje jie būtų ES šalyje, gali prisidėti prie veiksmingos prieglobsčio sistemos ir sumažinti poreikį migruoti toliau.³³ JTVPK siūlo sistemą integracijai, paremtą šiais pagrindiniais elementais:

- ✓ Didesnis finansavimas integracijos programoms
- ✓ Nuspėjamos, suderintos integracijos paslaugos
- ✓ Svetingų bendruomenių puoselėjimas

4.1 Didesnis finansavimas integracijos programoms

- Išlaidos integracijai būtų privalomos, o visos ES valstybės narės kasmet turėtų skirti ne mažiau kaip 30 procentų savo metinio ES Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo (AMIF) remti integraciją. Šio reikalavimo laikymąsi kontroliuotų Komisija.
- ES turėtų parengti vertinimo priemonę vertinti integracijos rezultatus ES. AMIF finansavimas būtų susietas su šiais rezultatais.
- Būtų padidintas finansavimas vietos integracijos dalyviams (pavyzdžiui, vietos valdžios institucijoms, vietos NVO).
- Finansavimo taip pat bus prašoma iš netradicinių veikėjų (pvz., privataus sektoriaus, universitetų).

4.2 Nuspėjamos, suderintos integracijos paslaugos

Galimybė gyventi saugiai, pasirūpinti savo šeima ir bendrauti bendruomenėmis integracijos procese yra labai svarbi. Tai leidžia pabėgėliams pasinaudoti savo atsparumu, ryžtu, sumanumu, ir prisidėti prie vietos bendruomenių ir ekonomikos. Efektyviai valdomos integracijos programos gali atnešti didžiulės naudos. Padėjus

³² Pabėgėliams nesilaikant reikalavimų, tam tikromis aplinkybėmis jie gali netekti kai kurių pašalpų pagal esamas teisės normas.

³³ Žr. JTVPK integracijos tyrimus: *Integracija – esminis komponentas remiant įvairove pasižyminčias visuomenes*, 2016 m. sausio mėn., žr.: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

greitai surasti darbą, naujai atvykę asmenys gali duoti savo bendruomenėms daug kartų didesnę naudą nei pradinės investicijos jų integracijai. Naujausi Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) tyrimai rodo, kaip pabėgėlio statusas gali būti naudingas ekonomikai, ypač, kai valstybės anksti investuoja į jų integraciją ir socialinę įtrauktį.³⁴

- **Tikslinės investicijos** turėtų būti daromos į užimtumo, būsto ir kalbos įsisavinimo sritis.
- Atvykę persikėlimo būdu³⁵ arba po pripažinimo ES valstybėse narėse pabėgėliai gautų visapusišką **kultūrinę orientaciją**. Orientacijos programos sutelktų dėmesį į teises, įsipareigojimus ir galėtų padėti valdyti lūkesčius.
- Pabėgėlių **įgūdžiai ir kvalifikacija** gali būti pripažinta maksimaliai taikant Naujų įgūdžių darbotvarkę Europai ir persvarstant Europos kvalifikacijų sąrangą.

4.3 Svetingų bendruomenių puoselėjimas

Tiesioginis ir **ilgalaikis ryšys** tarp pabėgėlių ir priimančiųjų bendruomenių yra labai svarbus. Jis grindžiamas vienas kito pažinimu ir empatija ir sudaro galimybes socialinei sanglaudai. Jis taip pat prisideda prie abipusės atsakomybės vienas kitam jausmo.

- **Pilietinė visuomenė** turi labiau įsitraukti į savanorių programas, pabėgėlių ir prieglobsčio prašytojų integracijos rėmimo veiklą ir pilietinio orientavimo kursus.
- Bendruomenės turi kovoti su **ksemafobija** plėsdamos bendradarbiavimą su pabėgėliais. Prie šio tikslo prisidėtų informavimo kampanijos ir sustiprinta registracija, bei baudžiamasis neapykantos nusikaltimų persekiojimas.

JTVPK ir toliau glaudžiai bendradarbiaus su nacionalinėmis vyriausybėmis, pilietine visuomene ir privačiuoju sektoriumi, ir remis **integracijos planavimą** bei galės padėti ES valstybėms narėms konkrečiais patarimais ir parama.³⁶

³⁴ EBPO, „Integravimo darbai“, žr.: <https://goo.gl/037j1h>.

³⁵ Kaip rašoma Komisijos komunikate dėl *veiksmų plano dėl trečiųjų šalių piliečių integracijos*, pirminės išvykimo priemonės yra pagrindinis veiksnys sėkmingai perkeltųjų pabėgėlių integracijai.

³⁶ 2016 m. birželio mėn. JTVPK ir EBPO pasirašė susitarimo (SM) memorandumą, bendrais bruožais apibrėždama bendradarbiavimo sritis, įskaitant pabėgėlių apsaugą ir integraciją. Žr.: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

PRIEDAS

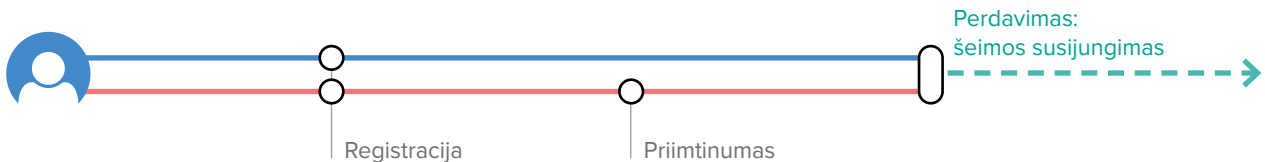
Skirtumai tarp JTVPK požiūrio ir Komisijos pasiūlymo dėl Dublino reglamento reformos

PAAIŠKINIMAS:

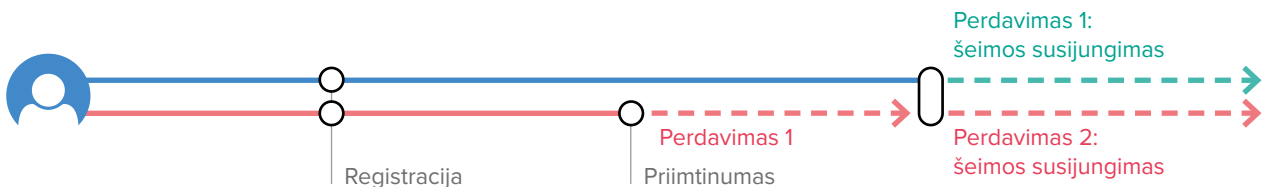
— JTVPK pasiūlymas

— EB pasiūlymas

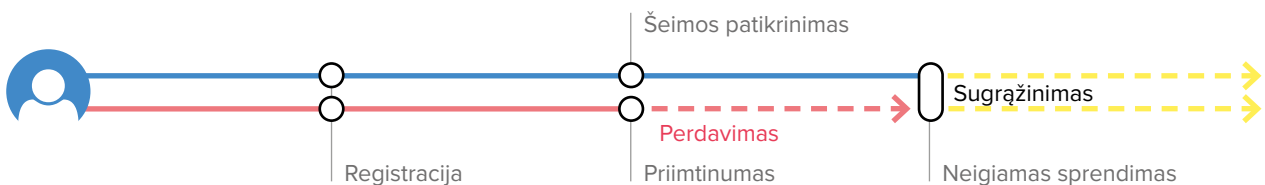
(i) Pagal JTVPK pasiūlymą, šeimos susijungimui būtų teikiama pirmenybė ir jis svarstomas iš karto po registracijos. Pagal EB pasiūlymą, šeimos susijungimas nesvarstomas tol, kol nebaigiama priimtino procedūra.



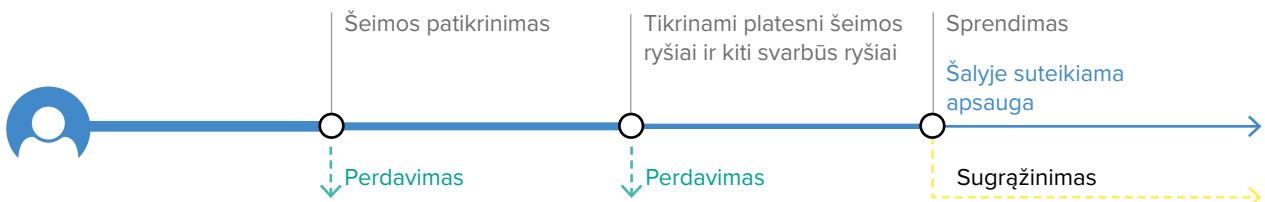
(ii) Pagal JTVPK pasiūlymą, šeimos susijungimui teikiama pirmenybė, kai valstybė patiria spaudimą ir ima veikti paskirstymo mechanizmas. Pagal Komisijos pasiūlymą, priimtinais laikomi prieglobsčio prašytojai perkeliama į kitas ES valstybes nares prieš svarstant šeimos susijungimą. Dėl Komisijos pasiūlymo gali prireikti daugkartinio perkėlimo ir šeimos susijungimas gali vėluoti.



(iii) Pagal JTVPK pasiūlymą, tikėtina, kad pastebimai pagrįsti ir nepagrįsti ieškiniai būtų greitai sprendžiami ES atvykimo valstybėse narėse. Pagal Komisijos pasiūlymą, kai aktyvuojamas paskirstymo mechanizmas, visų rūšių atvejai, įskaitant galimus pastebimai nepagrįstus ieškinius, yra paskirstomi. JTVPK pasiūlymas leistų greičiau grąžinti asmenis, kuriems nereikia tarptautinės apsaugos, vengiant tokių asmenų pasiskirstymo.



(iv) JTVPK pasiūlyme numatyta kelios galimybės išsiųsti asmenį iš įvažiavimo šalies, suteikiant prieglobsčio prašytojams galimybes šeimos susijungimui ir perkėlimui į šalį, kurioje jie turi ryšius, sumažinant prieglobsčio prašytojų, kurių dokumentai tvarkomi pagrindinėse atvykimo šalyse, skaičių.



(iv) Pagal JTVPK pasiūlymą, pabėgėliai tam tikromis aplinkybėmis taip pat paskirstomi pagal paskirstymo mechanizmą.

(v) Paskirstymo mechanizmas pradedamas taikyti, kai pasiekama „santykinė dalis“ (100 proc.), o ne tada, kai pasiekama 150 procentų santykinė dalis.

(vi) JTVPK pasiūlymuose dėmesys sutelkiamas į veiksmingas ir racionalias prieglobsčio nustatymo procedūras Europos Sąjungoje. Priešingai, Komisijos pasiūlymuose dėmesys sutelkiamas į apsaugą už ES ribų per privalomas priimtino procedūras bei „saugios šalies“ sąvokų įvedimą.

Nuotrauka © JTVPK / C. Irby

