EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 3.12.2008
SEK(2008) 2945 C6-0477/08

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

Pridedamas prie

Pasiūlymas

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA,

kuria nustatomos minimalios normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo

Poveikio vertinimo santrauka

{KOM(2008) 815 galutinis}
{SEK(2008) 2944}

1. ĮŽANGA

Pasiūlymo iš dalies keisti Tarybos direktyvą 2003/9/EB, nustatančią minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (toliau – Priėmimo sąlygų direktyva), patvirtinimas buvo įtrauktas į 2008 m. Komisijos darbo programą[1] kaip viena iš strateginių iniciatyvų.

Siekdama pasirengti antram prieglobsčio teisės aktų etapui, kaip nurodyta Hagos programoje[2], Komisija pradėjo vertinti per pirmąjį bendros Europos prieglobsčio sistemos (toliau – BEPS) etapą pasiektus rezultatus, įskaitant, *inter alia,* prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas.

Šiuo klausimu 2007 m. lapkričio 26 d. Komisija parengė ataskaitą[3] (toliau – **vertinimo ataskaita**) dėl valstybių narių direktyvos perkėlimo ir taikymo, kurioje nurodoma, kurias esamas nuostatas būtina aiškiau apibrėžti ir (arba) dar labiau suderinti. Be to, siekdama konsultuotis su suinteresuotosiomis šalimis dėl galimų būdų rengtis antram BEPS etapui, *inter alia*, susijusiam su prieglobsčio prašytojų priėmimu, 2007 m. birželio mėn. Komisija parengė **žaliąją knygą**. Galiausiai, siekiant nustatyti didžiausią susirūpinimą keliančius klausimus, spręstinus per antrą prieglobsčio teisės aktų rengimo etapą, surengta keletas ekspertų susitikimų su valstybėmis narėmis, Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiuoju komisaru, nevyriausybinėmis organizacijomis ir akademine bendruomene.

Per konsultacijas iškelti klausimai ir pateikti pasiūlymai sudarė pagrindą rengiant šį poveikio vertinimą.

2. DABARTINĖ PADĖTIS IR PROBLEMOS

Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų srityje nustatyta tokių problemų:

- Priėmimo sąlygų direktyva ne visada užtikrinamos tinkamos elgesio su prieglobsčio prašytojais normos, ypač susijusios su:

– patekimu į darbo rinką;

– materialinių priėmimo sąlygų lygiu ir forma;

– pažeidžiamų asmenų poreikių patenkinimu;

– sulaikymu;

– direktyvos taikymo sritimi.

- Dėl skirtingų elgesio su pažeidžiamais prieglobsčio prašytojais ir pažeidžiamais piliečiais normų galima diskriminacija.

---

1 COM (2007) 640.

2 Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje, priimta 2004 m. lapkričio 5 d.

3 COM (2007) 745.

- Suvienodintų priėmimo sąlygų trūkumas galėtų skatinti antrinę prieglobsčio prašytojų migraciją, dėl kurios nacionalinėms valdžios institucijoms, kaip ir patiems prieglobsčio prašytojams, tenka nepagrįsta našta.

Poveikio vertinime pateikta galima padėties raida, jeigu ES lygiu nebus imtasi jokių veiksmų, ir daroma išvada, kad esamos problemos išliktų, todėl būtina imtis veiksmų ES lygmeniu.

3. POLITINIAI TIKSLAI

Antrojo BEPS etapo, susijusio su Priėmimo sąlygų direktyva, **bendrieji tikslai** yra užtikrinti aukštesnes elgesio su asmenimis, kuriems būtina tarptautinė apsauga, normas ir padėti sumažinti antrinę migraciją.

Naująja direktyva siekiama šių konkrečių tikslų:

I) palengvinti patekimą į darbo rinką;

II) užtikrinti tinkamas materialių priėmimo sąlygų normas;

III) užtikrinti, kad būtų tinkamai tenkinami pažeidžiamų grupių poreikiai;

IV) užtikrinti, kad asmenys būtų sulaikomi tik išskirtiniais atvejais, ir sustiprinti teisines garantijas sulaikytiems prieglobsčio prašytojams;

V) aiškiai apibrėžti direktyvos taikymo sritį.

4. POLITINĖS GALIMYBĖS

Atsižvelgiant į skirtingą pirmiau nurodytų konkrečių tikslų pobūdį, poveikio vertinime šiems tikslams įgyvendinti siūlomos skirtingos politinės galimybės. Priimtiniausia politinė galimybė nustatoma sujungiant kiekvienam konkrečiam tikslui atrinktas priimtiniausias politines galimybes.

4.1. Status Quo

Esamas teisinis pagrindas nebūtų keičiamas, o valstybėse narėse pradėta veikla būtų tęsiama.

Komisija toliau stebėtų Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimą.

4.2. Priimtiniausia politinė galimybė

Atsižvelgiant į siūlomų politinių galimybių sudėtingumo lygmenį, šioje santraukoje tiesiog išvardijami pagrindiniai priimtiniausios politinės galimybės elementai. Priimtiniausią politinę galimybę sudaro tiek **teisinės galimybės**, tiek galimybės, kuriomis siekiama **skatinti** valstybių narių **praktinį bendradarbiavimą**.

Dėl:

- **direktyvos taikymo srities**, priimtiniausia politine galimybe:

– išaiškinama, kad direktyva taikoma visų rūšių prieglobsčio procedūroms (įskaitant pagal Dublino reglamentą) ir visoms geografinėms teritorijoms ir vietoms, kuriuose priimami prieglobsčio prašytojai (įskaitant sulaikymo patalpas);

– užtikrinama, kad įtraukiami asmenys, prašantys papildomos apsaugos.

- **galimybės patekti į darbo rinką** priimtiniausia politine galimybe:

– sutrumpinamas laikotarpis, per kurį ribojamas patekimas į darbo rinką;

– draudžiamas sąlygų, kuriomis galėtų būti pažeidžiama prieglobsčio prašytojų teisė į užimtumą, taikymas darbo rinkai nacionaliniu lygiu.

Priimtiniausią teisinę galimybę papildo priimtiniausia praktinio bendradarbiavimo galimybė, pagal kurią numatoma keistis gerąja patirtimi EURASIL sistemoje, ir kuri yra susijusi su apribojimais, siekiant toliau palengvinti patekimą į darbo rinką; pavyzdžiui, kai kurios valstybės narės galėtų išlaikyti tradiciją nereikalauti darbo leidimo ir (arba) leisti iškart naudotis galimybėmis įsidarbinti, kitos valstybės narės galėtų šioje srityje taikyti griežtesnes priemones.

- **prieglobsčio prašytojų sulaikymo** priimtiniausia politine galimybe:

– siekiama užtikrinti, kad paprastai būtų vengiama sulaikyti, ir kad būtų sulaikoma tik išskirtiniais atvejais;

– sulaikytiems prieglobsčio prašytojams taikomos įvairios procedūrinės garantijos, pavyzdžiui, teisė būti informuotam apie sulaikymo priežastis ir galimybės nacionaliniame teisme ginčyti sprendimą dėl sulaikymo;

– nustatomos sulaikymo sąlygos atsižvelgiant į specialių poreikių asmenų, būtent vaikų ir kankinimų aukų, pažeidžiamą padėtį;

– numatoma, kad nepilnamečiai nebūtų sulaikomi, išskyrus tuos atvejus, kai jie sulaikomi jų pačių labui, ir niekada neleisti sulaikyti nelydimų nepilnamečių;

– taikoma reguliarios peržiūros sistema sulaikymui stebėti.

Priimtiniausią teisinę galimybę papildo priimtiniausia praktinio bendradarbiavimo galimybė, pagal kurią numatoma keistis gerąja patirtimi EURASIL sistemoje su valstybėmis narėmis, kurios taiko sulaikymui alternatyvias priemones (t. y. finansinė garantija, laiduotojo nurodymas ir pan.).

- **materialinių priėmimo sąlygų** priimtiniausia politine galimybe:

– laikomasi kiekybinio požiūrio, susijusio su atitinkamo materialinių priėmimo sąlygų lygmens principu, nustatant lyginamuosius standartus, t. y. minimalų piliečiams teikiamos socialinės paramos lygį;

– nustatomas reikalavimas valstybėms narėms teikti ataskaitas siekiant stebėti, *inter alia*, prieglobsčio prašytojams teikiamos paramos lygį;

– užtikrinama, kad nacionalinės valdžios institucijos prieglobsčio prašytojams ribotų arba panaikintų priėmimo sąlygų taikymą laikydamosi tinkamo pragyvenimo lygio principo ir garantuotų teisę apskųsti tokius sprendimus.

Priimtiniausią teisinę galimybę papildo priimtiniausia praktinio bendradarbiavimo galimybė, pagal kurią numatoma keistis gerąja patirtimi EURASIL sistemoje, ir kuria siekiama užtikrinti

aukštesnes materialinių priėmimo sąlygų normas, kartu atsižvelgiant į valstybių narių priėmimo pajėgumus; kalbant konkrečiau, galėtų būti dalijamasi mintimis kaip priėmimo centruose galėtų būti geriau tenkinami prieglobsčio prašytojų poreikiai, arba kaip užtikrinti, kad apgyvendinimo vietose būtų atsižvelgiama į amžių ir lytį, taip pat nepažeisti teisės į privatumą ir šeiminį gyvenimą.

- **specialių poreikių asmenų** priimtiniausia politine galimybe:

– užtikrinama, kad sukuriami mechanizmai specialiems poreikiams tinkamai nustatyti, o prireikus stebėti atskirus atvejus;

– nepilnamečiams sudaromos palankesnės sąlygos mokytis;

– nustatoma prievolė valstybėms narėms apgyvendinimo centruose užkirsti kelią lytiniams nusikaltimams;

– aiškiai apibrėžiamos direktyvoje naudojamos pagrindinės sąvokos, pavyzdžiui, „būtina medicinos ar kitokia pagalba“ ir „būtiniausias gydymas ligos atveju“.

– nustatoma prievolė užtikrinti su kankinimų ir prievartos aukomis dirbančių darbuotojų atitinkamą mokymą.

Priimtiniausią teisinę galimybę papildo priimtiniausia praktinio bendradarbiavimo galimybė:

– numatoma EURASIL sistemoje reguliariai keistis gerąja patirtimi, susijusia su elgesiu su pažeidžiamų asmenų grupėmis, visų pirma skubiai nustatyti specialius poreikius, prireikus užtikrinti atitinkamą gydymą, ir užtikrinti su pažeidžiamų asmenų grupėmis dirbančių darbuotojų tinkamą mokymą;

– praktinio bendradarbiavimo EURASIL sistemoje rezultatas galėtų būti pagalba rengiant ES vadovą, į kurį būtų įtraukta ES lygmens geroji patirtis, susijusi su darbuotojų, dirbančių su pažeidžiamomis grupėmis, mokymu, gairės dėl specialių poreikių nustatymo, pažeidžiamų asmenų apgyvenimas ir pan.

Pagrindiniai šio priimtiniausios galimybės **privalumai**:

- užtikrinamos **aukštesnės** elgesio su prieglobsčio prašytojais **normos** (palankesnės galimybės patekti į darbo rinką, procedūrinės garantijos sulaikytiems asmenims, aukštesnės elgesio su pažeidžiamų grupių asmenimis normos ir pan.) laikantis tarptautinės teisės nuostatų, būtent JT vaiko teisių konvencijos ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos.

- Persvarstant reglamentavimą teisės aktais, siekiama **tolesnio** priėmimo sąlygų **suderinimo,** taip pat sustiprintų praktinio bendradarbiavimo priemonių, tokiu būdu įtvirtinant vienodas elgesio normas visoje ES ir užtikrinant visaapimantį požiūrį į priėmimo sąlygas.

Šios galimybės pagrindinis poveikis:

- Aukštesnių priėmimo sąlygų normų taikymas turės bendrą teigiamą poveikį užtikrinant prieglobsčio prašytojų pagrindinių teisių apsaugą. Visų pirma laisvo judėjimo teisė bus sustiprinta nustačius, kad sulaikymas galimas tik išskirtinėmis sąlygomis, ir kad nelydimi nepilnamečiai negali būti sulaikomi; dėl palankesnių galimybių patekti į darbo rinką prieglobsčio prašytojai taps ekonomiškai savarankiškesni, o tai padės jiems integruotis

priimančiojoje valstybėje narėje; bus tinkamiau atsižvelgiama į konkrečią pažeidžiamų grupių padėtį užtikrinant, kad jų poreikiai būtų tinkamai ir laiku nustatyti ir suteiktas tinkamas gydymas; galiausiai keitimasis gerąja patirtimi ir gairių visose svarbiose priėmimo sąlygų srityse rengimas galėtų būti labai naudinga priemonė užtikrinti, kad visoje ES laikomasi pačių aukščiausių normų.

- Užtikrinant vienodesnes elgesio normas visoje ES, visų pirma sulaikymo, materialinių priėmimo sąlygų ir galimybių patekti į darbo rinką srityse, siūlomomis priemonėmis būtų galima sumažinti antrinės migracijos reiškinį. Praktiniu bendradarbiavimu taip pat galėtų būti užtikrinama, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo srityje, visų pirma dėl elgesio su pažeidžiamomis grupėmis, taikoma vienoda praktika priėmus ES vadovą, į kurį būtų įtraukta geroji patirtis procedūrų srityje ir politikos priemonės, taikytinos visose valstybėse narėse.

Šios galimybės finansinis pagrįstumas:

- finansinės pastangos būtų reikalingos, kad būtų laikomasi nauja direktyva nustatytų reikalavimų, susijusių su:

– materialinėmis priėmimo sąlygomis siekiant suderinti praktiką pagal naująja direktyva nustatytus standartus;

– elgesiu su pažeidžiamais asmenimis, siekiant nacionaliniu lygiu sukurti mechanizmus specialiems poreikiams nustatyti;

– užtikrinti, kad pažeidžiami asmenys turėtų tokias pačias sveikatos priežiūros galimybes tokiomis pačiomis sąlygomis, kokios taikomos valstybių narių piliečiams;

- laikotarpio, per kurį ribojamos galimybės patekti į darbo rinką, sutrumpinimas galėtų padėti valstybėms narėms sutaupyti. Dėl to prieglobsčio prašytojai taptų ekonomiškai savarankiškesni ir būtų galima išvengti papildomos socialinės paramos skyrimo. Be to, tokiu būdu jie mokėtų mokesčius pagal valstybių narių mokesčių sistemas;

- užtikrindamos, kad asmenys būtų sulaikomi tik išskirtiniais atvejais, valstybės narės taip pat galėtų sutaupyti; dėl didelio sulaikymo centruose dirbančių darbuotojų, užtikrinančių saugumo reikalavimų taikymą, skaičiaus, sulaikymo priemonių taikymas galėtų reikšti daugiau išlaidų, palyginti su prieglobsčio prašytojų apgyvendinimu atviruose priėmimo centruose.

5. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Siekiant vertinti naujosios direktyvos veiksmingumą, bus labai svarbu stebėti ir vertinti priimtiniausią politinę galimybę. Šiuo atžvilgiu Komisija reguliariai vertins ir teiks ataskaitas apie naujosios direktyvos įgyvendinimą valstybėse narėse. Be to, bus nustatyti metinių ataskaitų teikimo mechanizmai, kad būtų stebimos tos sritys, kuriose įgyvendinimas per pirmąjį prieglobsčio teisės aktų etapą sukėlė problemų. Toliau bus rengiami reguliarūs ekspertų susitikimai įgyvendinimo problemoms aptarti ir keistis valstybių narių gerąja patirtimi.

Toliau pateikiamoje lentelėje siūlomas rodiklių, kurie galėtų būti naudojami priimtiniausios politinės galimybės taikymo pažangai ir veiksmingumui vertinti siekiant pagrindinių politinių tikslų, sąrašas.

Rodikliai

- Siūlomų Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimų įgyvendinimo valstybėse narėse lygmuo;
- Prieglobsčio prašytojų skaičius valstybėje narėje;
- Įdarbintų prieglobsčio prašytojų skaičius valstybėje narėje;
- Specialių poreikių turinčių prieglobsčio prašytojų skaičius ir perdavimų kompetentingoms institucijoms skaičius;
- paraiškų pagal Dublino sistemą ir perkėlimų skaičius;
- Sutapimų EURODAC sistemoje skaičius;
- Prieglobsčio prašytojams skirtų pašalpų sumos;
- Asmenų, kuriems teikiama parama vykdant EPF finansuojamą veiklą, skaičius;
- EPF skirtų finansinių lėšų lygis;
- Finansinių išteklių, skirtų praktinio bendradarbiavimo veiklai, lygis;
- Surengtų mokymų skaičius.