EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 3.12.2008
SEK(2008) 2963

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

Pasiūlymas

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 nagrinėjim ą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai

Lydimasis dokumentas

(išdėstymas nauja redakcija)

Poveikio vertinimo santrauka

(KOM(2008) 820 galutinis)
{SEK(2008) 2962}

1. ĮVADAS

Pasiūlymo iš dalies pakeisti Tarybos reglamentą (EB) Nr. 343/2003, nustatantį valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus (toliau – Dublino reglamentas)[1] patvirtinimas buvo numatytas kaip viena strateginių iniciatyvų 2008 m. Komisijos darbo programoje[2].

Siekdama pasirengti antrajam prieglobsčio teisės aktų etapui, kaip numatyta Hagos programoje, Komisija pradėjo vertinti pirmojo bendros Europos prieglobsčio sistemos (toliau – BEPS) kūrimo etapo rezultatus.

Kiek tai susiję su Dublino reglamentu, Komisija 2007 m. birželio 6 d. visų pirma paskelbė Dublino sistemos **vertinimo ataskaitą**[3], prie kurios prisidėjo įvairios suinteresuotosios šalys. 2007 m. birželio 6 d. Komisija pristatė **Žaliąją knygą** dėl būsimosios BEPS[4], skirtą antrojo BEPS formavimo etapo galimybėms nustatyti. Vertinimo ataskaitoje pateiktas Dublino sistemos **techninis vertinimas**, o konsultacijos dėl žaliosios knygos tapo **politinio įvertinimo** priemone.

Galiausiai nuo 2007 m. spalio mėn. iki 2008 m. liepos mėn. vyko keli **ekspertų susitikimai** su valstybėmis narėmis, nevyriausybinėmis organizacijomis, JTPVK, teisininkais, teisėjais ir Europos Parlamento nariais siekiant sužinoti jų nuomonę, kaip reikėtų patobulinti Dublino reglamentą.

Per konsultacijas iškeltų klausimų ir pateiktų pasiūlymų pagrindu buvo atliktas šis poveikio vertinimas.

2. DABARTINĖ PADĖTIS IR PROBLEMOS

Nustatytos šios su Dublino reglamento taikymu susijusių problemų grupės:

- dėl neaiškių arba nepakankamų Dublino reglamento veikimo nuostatų sumažėja sistemos veiksmingumas ir kyla sunkumų prieglobsčio prašytojams;
- valstybių narių ginčai dėl Dublino taisyklių taikymo nėra veiksmingai sprendžiami;
- asmenų perdavimas pagal Dublino procedūrą galėtų dar labiau apsunkinti su ypatingais sunkumais susidūrusias valstybes nares;
- vykdant asmenų perdavimą pagal Dublino procedūrą prieglobsčio prašytojams išimtinėmis aplinkybėmis nebūtų galima suteikti tinkamo lygio apsaugos;
- nepakankamai informacijos ir teisinių garantijų prieglobsčio prašytojams pagal Dublino procedūrą;
- valstybės narės nepakankamai užtikrina šeimos vientisumą ir vaikų bei kitų pažeidžiamų grupių interesus.

Toliau poveikio vertinime pateikta galima padėties raida, jeigu ES lygmeniu nebus imtasi jokių

---

1 CLWP nuorodos Nr.: 2008/JLS/022

2 COM (2007) 640.

3 Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai „Dublino sistemos vertinimo ataskaita“, COM (2007) 299 galutinis, SEC (2007) 742. Dublino sistemos paskirtis – nustatyti, kuri valstybė narė atsakinga už trečiosios šalies piliečio vienoje iš ES valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Ją sudaro Dublino ir „Eurodac“ reglamentai ir jų įgyvendinimo taisyklės.

4 COM (2007) 301.

veiksmų, ir daroma išvada, kad esamos problemos išliktų, todėl esama rimtų priežasčių Europos Sąjungai imtis veiksmų.

3. POLITIKOS TIKSLAI

Bendri antrojo BEPS etapo **tikslai**, susiję su pasiūlymu iš dalies keisti Dublino reglamentą, yra šie: i) užtikrinti, kad tarptautinės apsaugos prašytojų poreikiai būtų visapusiškai patenkinti taikant atsakomybės nustatymo mechanizmą, ir padidinti sistemos veiksmingumą siekiant suma žinti valstybės narės laiko ir išteklių sąnaudas; ii) padėti geriau kovoti su ypatingais sunkumais, kylančiais valstybių narių priėmimo ir (arba) prieglobsčio procedūrų pajėgumams.

Bendrų tikslų siekti pirmiausiai turėtų padėti šie **konkretūs tikslai**:

I) užtikrinti sklandų atsakomybės nustatymo procedūros veikimą;

II) užtikrinti veiksmingą valstybių narių ginčų sprendimą;

III) dar labiau neapsunkti su ypatingais sunkumais susidūrusių valstybių narių ir užtikrinti tinkamo lygio prieglobsčio prašytojų apsaugą;

IV) sustiprinti prieglobsčio prašytojų teisines garantijas, kad jie galėtų geriau apginti savo teises;

V) užtikrinti pagarbą teisei į šeimos vientisumą ir geriau spręsti pažeidžiamų grupių reikalus siekiant geriau tenkinti jų poreikius.

Taip pat nustatyti orientaciniai veiklos tikslai.

4. POLITINĖS GALIMYBĖS

Atsižvelgiant į skirtingą minėtų konkrečių tikslų pobūdį, poveikio vertinime kiekvienam šių tikslų siūlomi politinės galimybės variantai. Tinkamiausia politinė galimybė suformuota suderinus tinkamiausius kiekvienam konkrečiam tikslui nustatytos politinės galimybės variantus.

Dabartinė padėtis (pasirinkus šią galimybę sprendžiamos visos nustatytos problemos)

Galiojanti teisinė sistema nesikeistų ir būtų tęsiama šiuo metu valstybėse narėse vykdoma veikla. Komisija toliau stebėtų, kaip įgyvendinamas Dublino reglamentas.

4.1. Tinkamiausia politinė galimybė

Atsižvelgiant į pasiūlytų politinių galimybių variantų sudėtingumą, šioje santraukoje tik i švardijami pagrindiniai tinkamiausią politinę galimybę sudarantys elementai. Tinkamiausią politinę galimybę sudaro **teisinės galimybės** ir valstybių narių **praktinio bendradarbiavimo skatinimo** galimybės.

Tikslai:

I) Siekiant užtikrinti sklandų procedūros veikimą, pagal tinkamiausios teisinės galimybės variantus numatyta:

– Nustatyti tinkamus prašymų atsiimti pateikimo ir atsakymo į humanitarinio pobūdžio pra šymus terminus bei sutrumpinti atsakymo į informacijos prašymus terminą.

– Parengti taisykles, susijusias su valstybių narių išlaidomis dėl perdavimo pagal Dublino reglamentą, ir aiškiai nustatyti klaidingo perdavimo ir jau po asmens perdavimo patenkinto skundo dėl sprendimo perduoti asmenį, pasekmes.

– Aiškiai nustatyti tam tikrų reglamento išlygų taikymo aplinkybes ir procedūras (atsakomybės perleidimo, suvereniteto ir humanitarinės išlygos).

Pagal tinkamiausias praktinio bendradarbiavimo galimybes, papildančias tinkamiausias teisines galimybes, siūloma:

– Nustatyti gerąją prieglobsčio prašytojų perdavimo patirtį ir ja dalytis ekspertų susitikimuose.

– Parengti Dublino reglamentų taikymo vadovą, kuriame būtų pateikti atsakymai į valstybių narių ekspertų iškeltus klausimus dėl reglamento taikymo konkrečiais atvejais, kuriais turėtų būti remiamasi panašiais atvejais.

II) Siekiant užtikrinti veiksmingą valstybių narių ginčų sprendimą, pagal tinkamiausios teisinės galimybės variantą numatytas taikinimo mechanizmas iškilus ginčams dėl Dublino reglamento taikymo.

Įgyvendinant tinkamiausią praktinio bendradarbiavimo galimybę, papildančią tinkamiausią teisinę galimybę, numatoma parengti Dublino reglamentų taikymo vadovą (kaip ir I punkte).

III) Siekiant dar labiau neapsunkti su ypatingais sunkumais susidūrusių valstybių narių, ir atsakingoje valstybėje narėje užtikrinti tinkamus prieglobsčio prašytojų apsaugos standartus, įgyvendinant tinkamiausią politinės galimybės variantą numatyta galimybė pagal atitinkamas komitologijos taisykles priimti sprendimą išskirtinėmis ir tiksliai apibrėžtomis s ąlygomis sustabdyti asmens perdavimą atsakingai valstybei narei.

ES lygmeniu koordinuojamos prieglobsčio ekspertų grupės, kurios padėtų valstybėms narėms, kurioms kilo sunkumų dėl didelio skaičiaus pagal Dublino reglamentą perduotų asmenų, yra tinkamiausia praktinio bendradarbiavimo galimybė, iš dalies alternatyvi tinkamiausiai teisinei galimybei (ji turėtų būti taikoma laikinai, kai nepriimtas sprendimas sustabdyti perdavimą (taikant teisinę priemonę) arba kai toks sprendimas priimtas, kol situacija atitinkamoje valstyb ėje narėje stabilizuosis).

IV) Siekiant sustiprinti prieglobsčio prašytojų teisines garantijas, kad jie galėtų geriau apginti savo teises, pagal tinkamiausios teisinės galimybės variantus siūloma:

– Nustatyti valstybių narių pareigą suteikti prieglobsčio prašytojams išsamią informaciją apie Dublino procedūrą ir susijusias jų teises. Be to, valstybes narės bus įpareigotos rengti pagal Dublino procedūrą prieglobsčio prašančių asmenų specifinį su Dublino procedūra susijusį pokalbį. Taip pat nustatytas poreikis pagal taikytinas komitologijos taisykles patvirtinti visoms ES valstybėms narėms skirtą bendrą daugiakalbę Dublino procedūros atmintinę.

– Įtvirtinti teisę apskųsti sprendimą dėl perdavimo ir įpareigoti teismus savo iniciatyva išnagrin ėti būtinybę laikinai sustabdyti sprendimo dėl perdavimo vykdymą.

– Apibrėžti ribotus prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagal Dublino procedūrą motyvus ir s ąlygas. Pirmiausia, toks sulaikymas turėtų būti paskutinė priemonė po to, kai prieglobsčio prašytojui pranešama apie sprendimą dėl perdavimo ir kai manoma, kad visos kitos su laisv ės atėmimu nesusijusios priemonės neduos gerų rezultatų, nes yra objektyvių priežasčių manyti, kad prieglobsčio prašytojas gali pasislėpti.

– Aiškiai apibrėžti, kad prieglobsčio prašytojas, kuriam taikoma Dublino procedūra, visomis aplinkybėmis turėtų galimybę pasinaudoti prieglobsčio procedūra pagal Prieglobsčio proced ūrų direktyvoje nustatytas taisykles.

– Užtikrinti, kad valstybės narės ir toliau turėtų teisę išsiųsti prieglobsčio prašytoją į trečiąją šalį, tačiau tik nuodugniai įvertinusios saugios trečiosios šalies kriterijus, nustatytus

Prieglobsčio procedūrų direktyvoje.

V) Siekiant užtikrinti pagarbą šeimos vientisumui ir geriau spręsti pažeidžiamų grupių reikalus, pagal tinkamiausios politinės galimybės variantus siūloma:

– Sustiprinti nelydimų nepilnamečių apsaugą, pavyzdžiui, bus privaloma nelydimų nepilnameči ų teisė į susijungimą su jais pasirūpinti galinčiais giminaičiais, esančiais kitoje valstybėje nar ėje. Bus įtraukta taisyklė dėl nelydimų nepilnamečių atstovavimo procedūros metu. Bus ai škiai apibrėžtas vaiko interesų principo taikymas nustatant atsakingą valstybę narę.

– Įtraukti naują nuostatą, pagal kurią valstybės narės, prieš atlikdamos perdavimą pagal Dublino reglamentą, privalėtų apsikeisti svarbia informacija (pavyzdžiui, medicinine informacija), pirmiausia siekdamos užtikrinti tęstinę prieglobsčio prašytojų apsaugą.

– Išplėsti teisę į šeimos susijungimą, į reglamento taikymo sritį įtraukiant papildomos apsaugos prašytojus ir gavėjus ir užtikrinti, kad suvereniteto išlyga netrukdytų prieglobsčio prašytojams susijungti su šeimos nariais. Teisė į susijungimą su priklausomais giminaičiais taps privaloma, o „šeimos nario“ apibrėžtis bus praplėsta siekiant užtikrinti, kad būtų geriau laikomasi vaiko interesų principo. Be to, humanitarinės išlygos taikymas bus išplėstas įtraukiant giminaičius, kurie nebūtinai yra vienas nuo kito priklausomi griežtai humanitarine prasme (pavyzdžiui, suaugusieji broliai ir seserys).

Tinkamiausios praktinio bendradarbiavimo galimybės, papildančios tinkamiausias teisines galimybes, susijusios su:

– valstybės narės poreikiu rengti atitinkamus mokymus darbuotojams, dirbantiems atsakomyb ės nustatymo srityje, kad darbuotojai galėtų imtis tinkamų veiksmų visų pirma su pažeid žiamomis grupėmis susijusiais atvejais;

– valstybių narių ekspertų, sprendžiančių nepilnamečių klausimus, tinklo sukūrimu.

Pagrindiniai šios tinkamiausios politinės galimybės **privalumai**:

- Atsakomybės nustatymo procedūra bus **veiksmingesnė ir darnesnė**, taikant teisines priemones, pavyzdžiui, nustačius tinkamus terminus, aiškiai apibrėžus tam tikrų nuostatų taikymo sąlygas ir procedūras ir taikant praktinio bendradarbiavimo priemones, pavyzdžiui, sukūrus Dublino reglamento taikymo vadovą.
- Prieglobsčio prašytojams, kuriems taikoma Dublino sistema, būtų suteikiama gerokai didesn ė **apsauga**, be kita ko, aiškiai nustatant sulaikymo sąlygas ir sustiprinant teisines garantijas, susijusias su sprendimais dėl perdavimo pagal Dublino reglamentą.
- **Su ypatingais sunkumais** susidūrusių valstybių narių problemos būtų atitinkamai sprend žiamos pagal Dublino procedūrą, o prieglobsčio prašytojų teisės tokio pobūdžio situacijose būtų geriau užtikrinamos.

Pagrindinis šios galimybės **poveikis**:

- Tinkamiausia politinė galimybė apskritai turi didelį teigiamą poveikį prieglobsčio prašytojų, kuriems taikoma Dublino procedūra, pagrindinėms teisėms. Pavyzdžiui, praplėtus šeimos susijungimo taikymo sritį bus itin sustiprinta teisė į šeimos vientisumą pagal Dublino proced ūrą, geriau atsižvelgiama į nelydimų nepilnamečių interesus pagal Dublino procedūrą, o apribojus sulaikymo ir kitas sąlygas bus sustiprinta teisė į laisvę ir laisvą judėjimą.
- Užtikrinus sklandesnį, greitesnį ir saugesnį sistemos veikimą ir geriau informuojant prieglobs čio prašytojus apie Dublino sistemos taikymą ir susijusias jų teises, galėtų sumažėti paskatų rinktis neteisėtą antrinę migraciją ir tai galiausiai teigiamai paveiks priimančios visuomenės

nuomonę apie juos ir jų integraciją joje.

Kalbant apie **finansinį pagrįstumą**, paminėtina, kad finansinės ir administracinės išlaidos apskritai padidės, tačiau tam tikrais atvejais ateityje išlaidas būtų galima sumažinti arba sutaupyti:

- Reikės papildomų išlaidų siekiant laikytis naujų pasiūlytų terminų, tačiau vidutiniu laikotarpiu taikant veiksmingesnę procedūrą būtų galima pasiekti masto ekonomiją.
- Jei bus priimtas sprendimas sustabdyti perdavimą atsakingai valstybei narei dėl joje iškilusių ypatingų sunkumų, kai kurios valstybės narės turės papildomų išlaidų, nes jos taps atsakingos už neperduotų asmenų prašymų nagrinėjimą.
- Išlaidos padidės, jei valstybės narės turės pritaikyti turimą informaciją pagal šios politinės galimybės reikalavimus ir rengti specifinį su Dublino procedūra susijusį pokalbį. Valstybė narė galėtų sutaupyti, jei pateikta informacija pareiškėjai, kuriems taikoma Dublino proced ūra, bus skatinami bendradarbiauti ir laikytis taisyklių.
- Patenkinus skundą dėl sprendimo perduoti asmenį ir sustabdžius jo vykdymą, valstybė narė, kurioje prieglobsčio prašytojas ir toliau laikinai bus, gali patirti išlaidų. Tačiau išlaidos gali ir sumažėti, jei bus išvengta išlaidų, susijusių su galimu asmenų grąžinimu dėl panaikintų sprendimų.
- Sumažinus galimybę sulaikyti pareiškėjus, kuriems taikoma Dublino procedūra, turėtų iš esmės sumažėti išlaidų, nes valstybių narių sulaikymo centrai bus mažiau apkrauti ir su tuo susijusios didelės išlaidos sumažės.
- Reikės daugiau išlaidų sprendžiant su nelydimais nepilnamečiais susijusius klausimus (pvz., užtrinti jų atstovavimą visos Dublino procedūros metu) ir keičiantis informacija apie perduodamus pažeidžiamus asmenis. Gali padidėti išlaidos, susijusios su praktinio bendradarbiavimo priemonėmis, pavyzdžiui, darbuotojų mokymu ir ekspertų tinklo kūrimu. Tačiau daugumai jų būtų galima gauti bendrąjį finansavimą teikiant projektus Europos pab ėgėlių fondui.

5. STEBĖJIMAS IR VERTINIMAS

Siekiant užtikrinti patikslinto Dublino reglamento veiksmingumą, bus labai svarbu stebėti ir vertinti tinkamiausios politinės galimybės įgyvendinimą. Atsižvelgdama į tai Komisija reguliariai vertins, kaip valstybės narės taiko patikslintą reglamentą, ir pateiks jo taikymo ataskaitą. Toliau vyks reguliarūs ekspertų susitikimai, kurių tikslas – aptarti įgyvendinimo problemas ir pasidalyti gerąja valstybių narių patirtimi.

Įsigaliojęs Reglamentas dėl Bendrijos migracijos statistikos ir tarptautinės apsaugos statistikos[5], į kurį įtrauktos konkrečios nuorodos į statistinius duomenis, susijusius su Dublino procedūra, padės užtikrinti tinkamą stebėjimą ir vertinimą.

Be to, kaip paskelbta politikos plane, Komisija ne tik reguliariai atliks vertinimą, bet ir yra įsipareigojusi iš naujo įvertinti principą, kuriuo pagrįsta Dublino sistema, kai tik bus įgyvendintas antrasis bendros Europos prieglobsčio sistemos etapas.

Vertinant tinkamiausios politinės galimybės rezultatus ir veiksmingumą siekiant politikos tikslų, galima atsižvelgti į šiuos pagrindinius rodiklius:

- siūlomų Dublino reglamento pakeitimų įgyvendinimą valstybėse narėse;

[5] Reglamentas (EB) Nr. 862/2007, OL L 199, 2007 7 31.

- išteklius, skirtus siūlomiems Dublino reglamento pakeitimams įgyvendinti;
- perduotų prieglobsčio prašytojus skaičių, palyginti su priimtais perdavimo prašymais;
- pagal ginčų sprendimo mechanizmą išspręstų ginčų skaičių;
- atvejų, kai taikoma suvereniteto ir humanitarinė išlyga, skaičių;
- išteklius, naudojamus tarptautinės apsaugos prašytojams, kuriems taikoma Dublino proced ūra, informuoti ir teisinei pagalbai jiems teikti;
- pareiškėjų, kuriems taikoma Dublino procedūra, skaičių;
- sustabdytų asmenų perdavimų skaičių, kilus ypatingiems sunkumams;
- tarptautinės apsaugo prašymus (tarptautinės apsaugos prašymų pasiskirstymą) palyginti su gyventojų skaičiumi (1000 gyventojų) valstybėje narėje;
- prieglobsčio ekspertų grupių, įsteigtų ir išsiųstų į valstybes nares, kuriose kilo ypatingų sunkumų, skaičių.