

LT

LT

LT



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 21.10.2009
SEK(2009) 1374 galutinis

KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS

pridedamas prie

pasiūlymo dėl

EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVOS

**dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos
gavėjų bei jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių reikalavimų**

Poveikio vertinimo santrauka

{COM(2009) 551}
{SEC(2009) 1373}

1. PROBLEMOS APIBŪDINIMAS

Po 1996–2002 m. dėl konfliktų buvusioje Jugoslavijoje stipriai padidėjusio pabėgėlių srauto 2003–2006 m. prieglobsčio prašytojų ES–27 valstybėse narėse labai sumažėjo: 2003 m. pateikta 344 800 prieglobsčio prašymų, o 2006 m. – 197 410 (-42,7 %). Ši mažėjimo tendencija pasikeitė 2007 m., kai prašymų skaičius išaugo iki 222 170 (+12 %), pirmiausia dėl prieglobsčio prašytojų iš Irako antplūdžio. 2008 m., palyginti su 2007 m., prieglobsčio prašymų toliau daugėjo – jų skaičius pasiekė 257 375 (+8 %). Nepaisant to prieglobsčio prašytojai sudaro mažą dalį į ES atvykstančių migrantų (apskaičiuota, kad per metus atvyksta apie 1,5–2 mln. imigrantų).

Europos Sąjungoje gyvenančių apsaugos statusą turinčių asmenų 2007 m. pabaigoje buvo beveik 1,4 mln., jie sudarė maždaug 7,5 % teisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių ir 0,3 % visų ES gyventojų 2007 m. Šie 1,4 mln. asmenų yra maža dalis visų pasaulio pabėgėlių, kurių 2007 m. buvo apie 11,4 mln.

Tarybos direktyva 2004/83/EB (toliau – Priskyrimo direktyva)¹ siekiama sumažinti pakartotinio prieglobsčio prašytojų judėjimo tarp valstybių narių mastą nustatant būtiniausius reikalavimus, kuriais suderinami asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, nustatymo kriterijai, taip pat suderinamos teisės ir lengvatos, kurios šiems asmenims turi būti suteiktos visose valstybėse narėse.

Iš atsakymų dėl 2007 m. žaliosios knygos, kelių vertinimo ataskaitų, tyrimų ir su suinteresuotosiomis šalimis vykdytų konsultacijų galima daryti išvadą, kad dėl reikalavimo priimti vienbalsiai **būtiniausi direktyva nustatyti reikalavimai yra neišskūs ir daugiaprasmiai**, juose yra spragų, taip pat jais sudaromos sąlygos taikyti nukrypti leidžiančias nuostatas. Be to, kai kuriais atvejais buvo pasiektas kompromisas, pagal kurį Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso, Europos žmogaus teisių konvencija ir kiti žmogaus teises reglamentuojantys dokumentai, pagal kuriuos valstybės narės prisiima bendrus tarptautinius įsipareigojimus, buvo aiškinami konservatyviau. Dėl to direktyva neužtikrinama visiškai nacionalinių įgyvendinimo priemonių atitiktis šiems dokumentams ir ja sudaromos sąlygos taikyti labai skirtingą nacionalinę sprendimų priėmimo praktiką. Be to, sprendimų priėmėjams iškyla sunkumų greitai priimti pagrįstus sprendimus, o dėl galimybės įvairiai aiškinti sąvokas sudaromos sąlygos daug kartų teikti apeliacinius skundus ir daug skundų dėl neigiamų sprendimų yra patenkinami. Galiausiai **šiuo metu direktyvoje nustatyti reikalavimai nėra pakankami siekiant Hagos programa nustatytų tikslų**, t. y. nustatyti vienodą apsaugos statusą ir daryti pažangą trečiųjų šalių piliečių integracijos srityje.

Iš esamų duomenų galima aiškiai matyti, kad valstybėse narėse skiriasi tiek pripažinimo lygis, tiek taikoma praktika, taip pat valstybių narių teikiamos apsaugos reikalavimai; iš duomenų matyti ir tai, kad pirmosios instancijos lygiu priimamų sprendimų kokybė nėra gera. Iš statistinių duomenų taip pat matyti, kad direktyva neturėjo jokios įtakos pakartotiniam judėjimui – prieglobsčio prašytojams kai kurios valstybės narės yra patrauklesnės už kitas, iš dalies dėl to, kad jose jie turi daugiau galimybių gauti statusą arba jose užtikrinamos aukštesnio lygio teisės.

¹ 2004 m. balandžio 29 d. direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų.

Bendrąsias problemas galima išskaidyti į šias konkrečias problemas:

- Sąvokos „apsaugos teikėjai“, „vidaus apsauga“ ir „priklausomybė tam tikrai socialinei grupei“ apibrėžtos neaiškiai, dėl to kyla pavojus, kad bus atsisakyta suteikti apsaugą, taip pat nevienodos pripažinimo praktikos pavojus.
- Egzistuoja nepagrįsti pabėgėliams skiriamos apsaugos ir papildomos apsaugos gavėjams skiriamos apsaugos pobūdžio skirtumai.
- Neatsižvelgiama į ypatingus su integracija susijusius tarptautinės apsaugos gavėjų poreikius.
- Egzistuoja nepagrįsti apribojimai apsaugos gavėjams naudotis teise į pagarbą šeimos gyvenimui.

2. ES VEIKSMŲ PRIDĖTINĖ VERTĖ IR SUBSIDIARUMO PRINCIPO LAIKYMASIS

Galima tikėtis, kad tam tikrais aspektais veiksmai ES lygmeniu bus veiksmingesni nei valstybių narių lygmeniu.

- **Hagos programa nustatytų tikslų**, susijusių su vienodu apsaugos statusu ir trečiųjų šalių piliečių integracija, **negalima pasiekti vienašaliais valstybių narių veiksmais**.
- **Mažai tikėtina, kad apsaugos lygis bus visapusiškai padidintas**, kad atitiktų aukštesnio lygio tarptautinius reikalavimus, nes jie išplėtoti valstybių narių vienašaliais veiksmais. Priešingai, apsaugos lygis gali sumažėti, nes valstybės narės, kurios šiuo metu taiko labai palankius apsaugos reikalavimus, gali būti linkusios reikalavimų lygį sumažinti, siekdamos išvengti didesnio prieglobsčio prašytojų srauto.
- **Nebus sumažintas pakartotinio judėjimo ir nevienodo prieglobsčio prašytojų ir apsaugos gavėjų pasiskirstymo mastas**. Tik pasiekus aukštesnį suderinimo lygį ES lygmeniu galima sumažinti prieglobsčio prašytojų judėjimą lemiančias paskatas, nes jos siejamos su nacionalinės teisės aktų bei praktikos skirtumais ir nevienodo lygio teisėmis, užtikrinamomis skirtingose valstybėse narėse.
- **Dabar galiojančio *acquis* nuostatų daugiaprasmiškumą ir neaiškumą galima panaikinti tik ES lygmeniu**. Valstybių narių veiksmais negalima bendrai pagerinti visoje ES vykdomo prieglobsčio proceso kokybės ir veiksmingumo.

3. POLITIKOS TIKSLAI

Bendras tikslas – visoje Europos Sąjungoje užtikrinti aukštesnio lygio apsaugos, teiktinos asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, reikalavimus.

Konkretūs tikslai yra šie:

1. Užtikrinti visišką ir nuodugną Ženevos konvencijos taikymą ir visapusišką Europos žmogaus teisių konvencijos ir ES pagrindinių teisių chartijos laikymąsi.

2. Suderinti pabėgėliams ir papildomos apsaugos gavėjams suteikiamos apsaugos pobūdį.
3. Išplėsti bendrą apsaugos pobūdį, atsižvelgiant į ypatingus tarptautinės apsaugos gavėjų poreikius.
4. Padidinti prieglobsčio proceso veiksmingumą.
5. Užtikrinti nuoseklų apsaugos reikalavimų, dėl kurių susitarta, taikymą visoje Europos Sąjungoje.

4. POLITINĖS GALIMYBĖS

Dėl nevienodo problemų pobūdžio neįmanoma nustatyti vienos visa apimančios politinės galimybės. Todėl poveikio vertinime kiekvienam iš politikos tikslų siūlomos atskiros politinės galimybės ir kiekvienai iš šių politinių galimybių nustatomi 2–4 teisinių galimybių variantai arba 2–4 teisinių galimybių variantai ir 1 neteisinės galimybės variantas. Siekiant nustatyti elementus, kurie turėtų sudaryti tinkamiausią galimybę, visi galimybių variantai įvertinami pagal pagrindinį scenarijų, atsižvelgiant į jų veiksmingumą, rezultatyvumą ir nuoseklumą, taip pat į jų proporcingumą ir socialinį poveikį bei poveikį pagrindinėms teisėms. Dėl siūlomų politinių galimybių sudėtingumo šioje santraukoje apibūdinami tik pagrindiniai tinkamiausios politinės galimybės elementai.

5. PAGRINDINIAI TINKAMIAUSIOS POLITINĖS GALIMYBĖS ELEMENTAI

Tinkamiausia politinė galimybė:

- atsižvelgiant į Ženevos konvenciją ir Europos žmogaus teisių konvenciją susiaurinamas platus sąvokų „apsaugos teikėjai“ ir „vidaus apsauga“ aiškinimas, nes tiksliai nustatomi apsaugos, kuria prašytojas turėtų turėti galimybę naudotis, prieinamumo ir veiksmingumo vertinimo kriterijai. Pagal tinkamiausią praktinio bendradarbiavimo galimybę numatoma bendrai parengti šiam vertinimui taikytinus kriterijus.
- Atsižvelgiant į Ženevos konvencijoje nustatytus reikalavimus užtikrinamas išsamesnis sąvokos „tam tikra socialinė grupė“ aiškinimas, nes geriau apibrėžiama aspektų, susijusių su prašytojo lytimi, svarba ir taip suteikiama daugiau galimybių, visų pirma moterims, gauti apsaugą. Bendrai rengiant aiškinimus ir taip įgyvendinant praktinio bendradarbiavimo aspektą bus prisidėta prie sprendimų priėmimo suderinimo.
- Suderinamos papildomos apsaugos gavėjų ir pabėgėlių teisės, nes panaikinami visi šiuo metu direktyva numatomi skirtumai, kurie daugiau negali būti laikomi objektyviai pagrįstais, susiję su jiems išduodamo leidimo gyventi šalyje galiojimo trukme, galimybėmis įsidarbinti ir su įsidarbinimu susijusia švietimo veikla, galimybėmis gauti socialinį aprūpinimą, naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis ir integracijos priemonėmis, taip pat su galimybėmis jų šeimos nariams gauti lengvatas.
- Gerinamos apsaugos gavėjų integracijos galimybės atsižvelgiant į ypatingus jų poreikius: politinė galimybė jiems suteikiama daugiau galimybių naudotis jų kvalifikacijų pripažinimo tvarka, gauti su profesiniu mokymu ir įsidarbinimu susijusią paramą, taip pat naudotis apgyvendinimo galimybėmis ir integracijos programomis, kuriose atsižvelgiama į

ypatingus jų poreikius. Dėl numatyto praktinio bendradarbiavimo valstybėms narėms būtų lengviau nustatyti gerąją patirtį, taip pat ekonomiško principu grindžiamą patirtį, ir ją dalytis.

- Geriau užtikrinama apsaugos gavėjų teisė į šeimos gyvenimo apsaugą: politinė galimybė šeimos narių apibrėžtis išplečiama taip, kad būtų atsižvelgta į atvejus, kai apsaugos gavėjas yra nepilnametis, taip pat į daugelį galimų situacijų, kai nepilnametis gali būti laikomas priklausomu, užtikrinant, kad svarbiausias kriterijus būtų vaiko interesai. Dėl numatomo praktinio bendradarbiavimo valstybėms narėms gali būti lengviau apibrėžti vaiko interesų nustatymo kriterijus.

6. POVEIKIO VERTINIMAS

6.1. Pagrindiniai privalumai

- Užtikrinus, kad direktyva nustatyti reikalavimai būtų aiškūs ir tinkami, siekiant užtikrinti visišką atitiktį tarptautinėms žmogaus teisėms ir pabėgėlių teisės reikalavimams, tinkamiausia galimybė būtų **geriau laikomasi teisės į prieglobstį ir apskritai pagrindinių teisių, įskaitant nediskriminavimo principą.**

- Šiais pakeitimais sumažinus neapibrėžtumo ir administracinių klaidų galimybę, būtų **racionalizuotas prieglobsčio procesas, pagerinta jo kokybė ir užtikrintas didesnis jo nešališkumas, veiksmingumas bei patikimumas.**

- Šiais pakeitimais užtikrinus nuoseklesnį reikalavimų taikymą, būtų prisidėta prie **pakartotinio judėjimo masto mažinimo.**

6.2. Galimas finansinio poveikio dydis

6.2.1. Galimos išlaidos

Labai sunku kiekybiškai įvardyti su BEPS pokyčiais susijusias išlaidas. Negalima numatyti, koks kiekvienais metais bus pabėgėlių srauto mastas ar pobūdis, be to, nėra statistinių duomenų, kuriais būtų nurodoma, kodėl vieni prašymai yra patenkinami, o kiti – ne. Apsauga suteikiama išnagrinėjus kiekvieną atvejį atskirai ir atsižvelgus į kiekvieno prašytojo patikimumą bei asmenines aplinkybes. Be to, nėra informacijos apie bendras apsaugos gavėjų priėmimo ar su atskiromis jiems suteikiamomis teisėmis susijusias išlaidas. Todėl neįmanoma apskaičiuoti, kiek prašytojų patirtų realų poveikį dėl pakeitimų, susijusių su apsaugos suteikimo priežastimis, arba įvertinti pakeitimų, susijusių su apsaugos gavėjams suteikiamomis teisėmis, poveikį. Atsižvelgiant į šiuos apribojimus galima pateikti tokius duomenis.

4 valstybėse narėse, kurios greičiausiai patirtų poveikį, jeigu būtų iš dalies pakeista sąvoka „apsaugos teikėjai“, 2008 m. buvo pateikti 74 535 prašymai, o 8 valstybėse narėse, kurios gali patirti poveikį, jeigu būtų iš dalies pakeista sąvoka „vidaus apsauga“, – 81 575 prašymai. 14 valstybių narių, kurios patirtų poveikį, jei būtų iš dalies pakeista sąvoka „tam tikra socialinė grupė“, 2008 m. iš viso pateikta 30 800 moterų prašymų; atitinkamai prašymų skaičius 7 valstybėse narėse, kurios patirtų poveikį, jeigu iš dalies būtų pakeistas priežastinio ryšio reikalavimas, buvo 14 800. Išimčių dėl panaikinimo nustatymas galėtų turėti įtakos 10 valstybių narių, kuriose 2008 m. buvo 7 020 panaikinimo atvejų.

Bendrai dviejų statusų suderinimo poveikis bus nevienodas: kai kurios valstybės (pvz., IE, SE ir UK) iš esmės nepajus jokio poveikio, tuo tarpu dauguma valstybių narių turės pašalinti daugelį išlikusių skirtumų. Pareiga užtikrinti papildomos apsaugos gavėjams besąlygišką galimybę patekti į darbo rinką turėtų įtakos CY, DE ir LU – jose yra atitinkamai 445, 1 925 ir 504 papildomos apsaugos gavėjai, kuriems šis pakeitimas galėtų būti taikomas, o tai atitinka 0,11 %, 0,0046 % ir 0,23 % šių valstybių narių darbo jėgos. Dėl teisių į socialinį aprūpinimą suderinimo poveikį patirtų DE, LU, LV ir PT, o dėl teisių į sveikatos priežiūrą suderinimo – MT; 2005–2008 m. šiose valstybėse priimtų papildomos apsaugos prašytojų atitinkamai buvo 3 375, 340, 5, 95 ir 3 010. Suderinimas, susijęs su galimybe naudotis integracijos programomis, galėtų turėti poveikį bent 8 valstybėms narėms, kuriose 2005–2008 m. papildomos apsaugos gavėjų iš viso buvo 5495, o vidutinė vienam asmeniui tenkančios vienos valstybės narės vykdomos integracijos programos išlaidų suma yra 682 EUR.

Poveikis, susijęs su tarptautinės apsaugos gavėjams suteikiamomis didesnėmis galimybėmis naudotis kvalifikacijų pripažinimo tvarka, gauti su išdarbinimu susijusią paramą ir naudotis integracijos programomis, turėtų būti ribotas. Apsaugos gavėjų, kurių amžius 15–64 metai ir kurie pripažinti apsaugos gavėjais ES 2005–2008 m., skaičius siekia 245 132, o tai sudaro tik 0,1 % Europos Sąjungos darbo jėgos, tuo tarpu asmenys, kuriems tuo pačiu laikotarpiu buvo suteikta apsauga ES, sudaro tik 1,07 % Europos Sąjungoje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių. Manoma, kad bendras asmenų, priklausomų nuo asmenų, kuriems 2005–2008 m. suteikta apsauga 14 valstybių narių, kurios gali patirti poveikį dėl išplėstos šeimos narių apibrėžties, skaičius yra mažesnis nei 18 500.

Apskaičiuota, kad tinkamiausios galimybės administracinės išlaidos iš viso gali siekti 3 094 407 EUR.

6.2.2. Galimybės sutaupyti

- Tinkamiausia galimybe sumažinus prieglobsčio prašytojų stimulą judėti, būtų galima sumažinti prieglobsčio prašytojų srautus Europos Sąjungoje, taip pat Dublino sistemos įgyvendinimo išlaidas.

- Tinkamiausia galimybe sutrumpinus pirmosios instancijos procedūros trukmę ir sumažinus apeliacinių skundų skaičių, galima sutaupyti ir administraciniu, ir finansiniu lygmenimis: yra duomenų, kad dėl apeliacinių skundų su prieglobsčio prašymu susijusios išlaidos padidėja dvigubai, tuo tarpu apskaičiuota, kad 2007 m. buvo pateikti 110 846 apeliaciniai skundai. Dėl šios galimybės taip pat sumažėtų su priėmimo paslaugomis susijusios išlaidos – vieno priimto asmens išlaikymas per metus gali kainuoti vidutiniškai 11 000 EUR, o pirmosios instancijos procedūros vidutinė trukmė yra 6 mėn., apeliacinio proceso – 1 metai.

- Dėl su dviem statusais susijusių teisių suderinimo būtų racionalizuotos administracinės procedūros ir neliktų išlaidų, susijusių su įvairių infrastruktūrų kūrimu ir išlaikymu.

- Ilgainiui investicijas į integracijos paramą tam tikru mastu galėtų kompensuoti teigiami apsaugos gavėjų tvaraus užimtumo ir sėkmingos integracijos rezultatai (kurių tikimasi praėjus maždaug dviem metams nuo apsaugos suteikimo).

Iš Europos pabėgėlių fondo gali būti finansuojama 50 % arba 75 % nacionalinių priemonių, kuriomis turi būti įgyvendinti pasiūlyme nustatyti reikalavimai, išlaidų.

6.3. Socialinis poveikis ir poveikis pagrindinėms teisėms

Visa bendra Europos prieglobsčio sistema grindžiama visišku ir nuodugniu Ženevos konvencijos taikymu, įsipareigojimų, nustatytų tokiuose žmogaus teisių dokumentuose kaip Europos žmogaus teisių konvencija, vykdymu ir visapusišku Pagrindinių teisių chartijoje įtvirtintų teisių užtikrinimu. Tinkamiausia galimybe užtikrinama, kad asmenims, kurie iš tikrųjų siekia apsaugos Europos Sąjungoje, tokia apsauga būtų suteikta, vadovaujantis griežtais reikalavimais ir laikantis šių įsipareigojimų. Visų pirma šia galimybe prieglobsčio prašytojams ir apsaugos gavėjams (ir jų šeimos nariams) suteikiama daugiau galimybių gauti apsaugą, taip pat – kreiptis į teismą, siekti socialinės integracijos ir patekti į darbo rinką, ir užtikrinamas visapusiškas nediskriminavimo principo laikymasis.

7. STEBĖSENA IR VERTINIMAS

Poveikio vertinime nustatyta keletas rodiklių, kuriuos galima naudoti tinkamiausios galimybės rezultatyvumui ir veiksmingumui siekiant pagrindinių politikos tikslų vertinti, ir paaiškinama tokių rodiklių rinkimo ir vertinimo, visų pirma reguliarių direktyvos taikymo ataskaitų rengimo tikslu, tvarka. Be to, Prieglobsčio paramos biuras, nustatydamas sunormintas procedūras, įtvirtins išsamų keitimąsi informacija, susijusia su prieglobsčio prašymų tvarkymu, ir užtikrins sisteminių surinktų papildomų duomenų vertinimą.