

**LT**

**LT**

**LT**



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 18.2.2009  
SEK(2009) 154

**KOMISIJOS TARNYBŲ DARBINIS DOKUMENTAS**

*pridedamas prie*

Pasiūlymo dėl

**EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTO**

**dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo**

**POVEIKIO VERTINIMO SANTRAUKA**

{KOM(2009) 66 galutinis}  
{SEK(2009) 153}

## 1. Procedūriniai klausimai ir konsultacijos su suinteresuotosiomis šalimis

### 1.1. Raginimai įsteigti Europos prieglobsčio paramos biurą

2008 m. birželio mėn. Komisija priėmė komunikatą „Prieglobsčio politikos planas. Kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje“<sup>1</sup>, kuriame pateiktos bendros Europos prieglobsčio sistemos (BEPS) užbaigimo antrojo etapo gairės; taip pat ji paskelbė pateiksianti teisės akto dėl **Europos prieglobsčio paramos biuro** įsteigimo pasiūlymą.

2008 m. rugsėjo mėn. pabaigoje Europos Vadovų Taryba priėmė Europos imigracijos ir prieglobsčio pakta. Šiame pakte<sup>2</sup> Europos Vadovų Taryba aiškiai sutiko „2009 m. įsteigti **Europos paramos biurą**, kuriam bus pavesta sudaryti palankesnes sąlygas valstybėms narėms tarpusavyje keistis informacija, tyrimų rezultatais bei patirtimi ir plėtoti už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą atsakingų administracijų praktinį bendradarbiavimą.“.

### 1.2. Konsultacijos ir tiriamieji duomenys

Prieglobsčio politikos planas buvo parengtas atsižvelgus į išsamius svarstymus ir diskusijas su suinteresuotosiomis šalimis apie būsimą BEPS sandarą ir į diskusijų dėl 2007 m. birželį paskelbtos Komisijos žaliosios knygos<sup>3</sup> antrojo BEPS formavimo etapo galimybėms nustatyti rezultatus. Buvo užduoti konkretūs klausimai<sup>4</sup> apie galimą prieglobsčio paramos struktūros steigimą. Vykstant viešosioms konsultacijoms sulaukta įvairių suinteresuotųjų šalių<sup>5</sup>, tarp kurių 20 valstybių narių, regioninės ir vietos valdžios institucijos, Regionų komitetas ir Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas, Jungtinių Tautų pabėgėlių vyriausiasis komisaras, akademinės įstaigos, politinės partijos ir daug NVO, 89 atsakymų. Per konsultacijas dėl žaliosios knygos gautuose atsakymuose aiškiai pritariama su BEPS susijusio praktinio bendradarbiavimo veiklos stiprinimui ir idėjai sukurti specialią tokią veiklą remti ir koordinuoti skirtą prieglobsčio paramos struktūrą. Tarp tinkamiausių politikos plano poveikio vertinimo ataskaitoje nurodytų politinių priemonių yra **Europos prieglobsčio paramos biuro** įsteigimas.

---

<sup>1</sup> Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui „Prieglobsčio politikos planas. Kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje“, COM (2008) 360.

<sup>2</sup> [http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii\\_PUBLIC\\_DOC=%3E0&ff\\_COTE\\_DOCUMENT=13440%2F08&ff\\_COTE\\_DOSSIER\\_INST=&ff\\_TITRE=&ff\\_FT\\_TEXT=&ff\\_SOUS\\_COTE\\_MATIERE=&dd\\_DATE\\_DOCUMENT=&dd\\_DATE\\_REUNION=&dd\\_FT\\_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=](http://register.consilium.europa.eu/servlet/driver?page=Result&lang=EN&typ=Advanced&cmsid=639&ii_PUBLIC_DOC=%3E0&ff_COTE_DOCUMENT=13440%2F08&ff_COTE_DOSSIER_INST=&ff_TITRE=&ff_FT_TEXT=&ff_SOUS_COTE_MATIERE=&dd_DATE_DOCUMENT=&dd_DATE_REUNION=&dd_FT_DATE=&fc=ALLLANG&srm=25&md=100&ssf=)

<sup>3</sup> Žalioji knyga dėl būsimosios bendros Europos prieglobsčio sistemos, COM (2007) 301.

<sup>4</sup> Žr. 3 dalies 21 ir 22 klausimai.

<sup>5</sup> 89 gauti atsakymai pateikiami svetainėje

[http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/gp\\_asylum\\_system/news\\_contributions\\_asylum\\_system\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm).

2008 m. pradžioje Komisija užsakė praktinio bendradarbiavimo prieglobsčio srityje paramos struktūros įsteigimo ekonominio pagrįstumo išorės tyrimą, į kurį bus atsižvelgta būsimo Europos prieglobsčio paramos biuro poveikio vertinime. Išorės tyrimas pagrįstas konsultacijomis su suinteresuotosiomis šalimis, kurių metu atlikta dešimt galimybių tyrimų ir įvyko pokalbiai su daugiau kaip penkiasdešimt suinteresuotųjų šalių<sup>6</sup>.

## 2. PROBLEMŲ APIBŪDINIMAS

### 2.1. Problemos aprašymas

2008 m. rugsėjo mėn. priimdama Europos imigracijos ir prieglobsčio pakta Europos Vadovų Taryba iškilmingai priminė, kad pagal 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvenciją dėl pabėgėlių statuso, iš dalies pakeistą 1967 m. sausio 31 d. Niujorko protokolu, ir kitas susijusias sutartis visi persekiojami užsieniečiai turi teisę gauti pagalbą ir apsaugą Europos Sąjungos teritorijoje. Nors pastaraisiais metais, nustačius minimalius bendrus reikalavimus, padaryta didelė pažanga įgyvendinant bendrą Europos prieglobsčio sistemą, tačiau valstybės narės toliau gan nevienodai teikia apsaugą, taip pat labai skiriasi apsaugos formos.

Pirmojo BEPS etapo metu priimti teisės aktai. Tačiau direktyvas įgyvendinant praktiškai išryškėjo didelių prieglobsčio prašymų nagrinėjimo skirtumų tiek vertinimo kokybės, tiek tvarkymo procedūrų įvairovės Europos Sąjungoje atžvilgiu. Todėl Komisija 2008 m. birželio mėn. politikos plane, pirma, nusprendė išsamiai peržiūrėti prieglobsčio *acquis* ir patobulinti jo turinį, ir, antra, pabrėžė, kad atliekant šią peržiūrą kartu būtina stiprinti su BEPS susijusį praktinį bendradarbiavimą.

Nors su BEPS susijusį praktinį bendradarbiavimą galima laikyti gerai išvystytu, bet daugelio aspektų taikymo sritys tebėra ribotos, patys aspektai nėra optimalūs, todėl šias problemas reikėtų spręsti.

---

<sup>6</sup> Rangovas atliko šiuos darbus: atliko valstybių narių atsakymų į žaliosios knygos klausimus peržiūrą ir analizę, surengė pokalbius su GD JLS pareigūnais, atsakingais už prieglobstį, ir su pareigūnais, atsakingais už Generaliniam sekretoriui pavaldžias agentūras. Pokalbiai vyko su šiomis suinteresuotomis šalimis: Europos Parlamento atstovais, esamų bendradarbiavimo iniciatyvų arba struktūrų (pvz., EURASIL, TVK, ITGDK, EMT) atstovais, NVO atstovais ir tarpvyriausybiniėmis organizacijomis, įskaitant EPTT, JTVPK ir „Caritas Europe“, ir su ministerijų departamentais bei kompetentingomis institucijomis, atsakingomis už prieglobsčio politikos formavimą dešimtyje valstybių narių. Siekiant ištirti galimybes lankytasi: Belgijoje, Ispanijoje, Italijoje, Jungtinėje Karalystėje, Lenkijoje, Nyderlanduose, Prancūzijoje, Slovėnijoje, Švedijoje ir Vokietijoje.

## 2.2. Konkrečios problemos

Praktinio bendradarbiavimo srityje kyla šios pagrindinės problemos:

- nevienoda praktika ir nepakankamai optimalus dalijimasis geriausia patirtimi ES lygmeniu;
- valstybių narių prieglobsčio sistemoms tenkantis spaudimas ir pernelyg didelė tam tikroms valstybėms narėms tenkanti našta; ir
- ribotas bendradarbiavimas ir koordinavimas BEPS išorės aspekto srityje.

## 2.3. Europos Sąjungos teisė imtis veiksmų

Dabartinis Bendrijos veiksmų prieglobsčio politikos srityje teisinis pagrindas nustatytas EB sutarties 63 straipsnio 1 ir 2 punktais. Šiose nuostatose įtvirtinta, kad Taryba nustato „*prieglobsčio klausimams skirtas priemonės pagal 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvenciją ir 1967 m. sausio 31 d. Protokolą dėl pabėgėlių statuso bei kitas atitinkamas sutartis*“ ir „*pabėgėliams ir perkeltiesiems asmenims skirtas priemonės*“ tokiose srityse kaip valstybių narių atsakomybė, priėmimo sąlygos, asmenų pripažinimas pabėgėliais, apsaugos suteikimas (įskaitant laikiną apsaugą) ir valstybių narių pastangų darnos skatinimas priimant prieglobsčio prašytojus.

Dabartinis praktinio bendradarbiavimo (prieglobsčio srityje) teisinis pagrindas įtvirtintas EB sutarties 66 straipsnyje, kuriame įtvirtinta, kad Taryba 67 straipsnyje nurodyta tvarka imasi priemonių, kad būtų užtikrintas valstybių narių administracijų atitinkamų padalinių bendradarbiavimas, taip pat tų padalinių ir Komisijos bendradarbiavimas srityse, kurioms taikoma IV antraštinė dalis (vizos, prieglobstis, migracija ir kitos su laisvu asmenų judėjimu susijusios politikos sritys).

### 3. TIKSLAI

Tiksmai išdėstyti toliau pateiktoje lentelėje.

Bendrieji tikslai	Konkretūs tikslai	Veiklos tikslai (rezultatai ir poveikis)
Užtikrinti teisingą ir labiau suderintą tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimą visoje Europos Sąjungoje	Sumažinti valstybių narių teisės aktų, politikos ir veiklos praktikos įgyvendinimo skirtumus.	Gerinti įvairių prieglobsčio proceso dalyvių gebėjimus, žinias ir patirtį.
	Sumažinti informacijos apie kilmės šalių kokybės bei turinio skirtumus ir suderinti tokios informacijos rinkimą, pateikimą ir vertinimą.	Gerinti informacijos apie kilmės šalių rinkimą bei kokybę ir užtikrinti, kad su tokia informacija galėtų susipažinti visos valstybės narės siekiant geresnio jos išaiškinimo ir vertinimo.
Didinti valstybių narių solidarumą ir gerinti naštos pasidalijimą prieglobsčio srityje	Mažinti kai kurioms valstybėms narėms tenkančią per didelę našta.	Remti valstybių narių gebėjimų stiprinimą ir remti tas valstybes nares, kurių prieglobsčio sistemai ir priėmimo pajėgumams tenka labai didelis krūvis.
	Ugdyti valstybių narių gebėjimus nagrinėti prieglobsčio prašymus, taip pat masinių prieglobsčio prašytojų antplūdžių atvejais.	
Geriau valdyti į ES atvykstančių migrantų srautus vystant BEPS išorės aspektą	Gerinti su prieglobsčio srities išorės aspektu susijusių aspektų, pavyzdžiui, regioninės apsaugos programų ir perkėlimo į Bendriją, įgyvendinimą.	Didinti sėkmingų tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo už ES ribų atvejų skaičių.
		Stiprinti apsaugos sistemas trečiojoje šalyse.

### 4. POLITINĖS GALIMYBĖS

Poveikio vertinimo ataskaitoje nagrinėjamos dvi politinių galimybių grupės.

Pirmojoje politinių galimybių grupėje nurodomos užduotys ir paskirtys, kurias numatoma pavesti paramos struktūrai.

Antroji politinių galimybių grupė susijusi su galimu paramos struktūros instituciniu organizavimu, kuriuo būtų užtikrintas geriausias šios struktūros veikimas. Poveikio vertinimo ataskaitoje nagrinėjamos aštuonios pagrindinės steigiamos paramos struktūros, kuri vykdytų minėtas paskirtis ir užduotis, institucinio organizavimo galimybes.

#### **4.1. Užduotys ir paskirtys, kurias numatoma pavesti būsimai prieglobsčio paramos struktūrai**

Vertinant esamas galimybes buvo atlikta atskira užduočių ir paskirčių, kurias numatoma pavesti būsimai prieglobsčio paramos struktūrai, analizė. Toliau nurodytos užduotys buvo vertintos kaip užduotys, kurias būtų galima pavesti būsimai paramos struktūrai:

- dalijimasis geriausia praktika;
- parama stebėsenai ir kokybės kontrolei;
- veikla, susijusi su informacijos apie kilmės šalį rinkimu bei kokybe ir (arba) informacijos apie kilmės šalį vertinimo gerinimu;
- prieglobsčio srities ekspertų sutelkimas į grupes;
- perkėlimas Europos Sąjungoje;
- mokymai ir gebėjimų ugdymas;
- veikla, susijusi su praktinio bendradarbiavimo BEPS srityje išorės aspektais: perkėlimai ir regioninės apsaugos programos.

#### **4.2. Galimas būsimos prieglobsčio paramos struktūros institucinis organizavimas**

Atlikta aštuonių paramos struktūros institucinio organizavimo galimybių (iš kurių dvi netrukus buvo atmestos) individuali analizė:

- *status quo* (atmesta);
- Europos Komisijos padalinio stiprinimas;
- naujo tinklo kūrimas;
- naujos reguliavimo agentūros steigimas (sprendimo teisės neturinti įstaiga);
- paramos struktūros integravimas į esamą reguliavimo agentūrą:
  - į Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūrą (FRA),
  - į Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą (FRONTEX),
  - į būsimą SIS II, VIS ir EURODAC veiklos valdymo bei kitų didelio masto IT sistemų plėtros ir valdymo agentūrą.
- bendros ES paramos institucijos (sprendimus priimanči reguliavimo agentūra – Prieglobsčio politikos plane ši galimybė atmesta) įsteigimas.

## 5. TINKAMIAUSIA POLITINĖ GALIMYBĖ

Septynios apibūdintos užduotys poveikio vertinimo ataskaitoje vertintos kaip užduotys, kurias ateityje būtų galima pavesti būsimai prieglobsčio paramos struktūrai ir kurias ši paramos struktūra galėtų įvykdyti.

Poveikio vertinimo ataskaitoje pateikiama kiekvienos būsimos paramos struktūros institucinio organizavimo galimybės analizė. Toliau pateiktoje lentelėje lyginami svarbiausi su aštuoniomis galimybėmis susiję rezultatai. Būtina pažymėti, kad kriterijai „Tikslų įgyvendinimas“, „Politinės įgyvendinimo galimybės“ ir „Poveikis ES biudžetui“ laikyti svarbiausiais rengiant galutinį galimybių vertinimą.

VERTINIMAS  <b>GALIMYBĖS</b>	Tikslų įgyvendinimas (funkcinis ir praktinis veiksmingumas)  Nuo didžiausio (+++) iki mažiausio (- - -)	Įgyvendinimo trukmė  Nuo trumpiausios (+++) iki ilgiausios (- - -)	Būsimai (išorės) struktūrai reikalinga Komisijos parama  Nuo didžiausios (- - -) iki mažiausios(+++)	Teisinės įgyvendinimo galimybės  Nuo didžiausių (+++) iki mažiausių (- - -)	Politinės įgyvendinimo galimybės  Nuo didžiausių (+++) iki mažiausių (- - -)	Poveikis ES biudžetui (išsamūs duomenys pateikti poveikio vertinimo ataskaitos finansiniuose prieduose – Ex-ante finansinė analizė)			Bendras įvertinimas  Teigiamas (nuo + iki +++) Neigiamas (nuo - iki - - -)
						Numatoma veiklos pradžia 2010 m.	Mažiausiai veiklos sąnaudų 2011 m.	Daugiausiai veiklos sąnaudų nuo 2011 m.	
<b>1 galimybė</b> <i>Status Quo</i>	0	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>2 galimybė</b> Komisijos padalinys	+	++	<i>Netaikytina</i>	+++	--	320.000	2.959.017	5.732.809	+
<b>3 galimybė</b> Tinklas	--	-	--	++	+	345.000	3.970.395	8.067.187	-
<b>4 galimybė</b> EPPB	+++	+	--	+++	+++	6.145.016	10.318.738	17.612.984	++(+)
<b>5 galimybė</b> FRA	-	-	--	+	+	600.000	6.654.449	12.104.600	-
<b>6 galimybė</b> FRONTEX	-	-	--	+	-	600.000	6.654.449	11.940.342	--
<b>7 galimybė</b> IT agentūra	---	---	--	-	--	600.000	6.818.706	12.331.105	---
<b>8 galimybė</b> Institucija	+++	+	--	---	----	<i>Nėra duomenų</i>	<i>Nėra duomenų</i>	<i>Nėra duomenų</i>	---

Remiantis pirmiau pateiktais duomenimis, instituciniu požiūriu būsimo Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimas, suteikiant jam **reguliavimo agentūros** institucinį statusą, yra **tinkamiausia politinė galimybė**.

Europos prieglobsčio paramos biuras, atsižvelgiant į visas paramos struktūrai pavestinas užduotis, laikomas tinkamiausia galimybe praktiniam bendradarbiavimui įgyvendinant bendrą Europos prieglobsčio sistemą stiprinti. Nors tokiai priemonei reikia daugiausia finansinių išteklių, manoma, kad paramos biuras, kuriam suteiktas reguliavimo agentūros statusas, yra tinkamiausia galimybė, nes veikiant tokiam biurui tikslų bus siekiama veiksmingiausiai, o jo teisinės ir politinės įgyvendinamumo galimybės yra didesnės, palyginti su kitomis institucinio organizavimo galimybėmis. Visų pirma Europos Parlamentas ir valstybės narės biurui teiks visapusišką paramą, susijusią su greitu steigimo reglamento priėmimu. Be to, visapusišką paramą jam teiks ir Komisijos tarnybos, kurios teisės aktų leidėjui priėmus steigimo reglamentą padės greitai įsteigti biurą. Šis biuras bus nepriklausomas Europos prieglobsčio srities kompetencijos centras, kuris padės valstybėms narėms susipažinti su kitų valstybių narių sistemomis bei praktika, prieglobsčio tarnyboms užmegzti glaudesnius operatyvinės veiklos santykius, ugdyti valstybių narių pasitikėjimą viena kitos sistemomis ir siekti didesnės darnos praktikoje.