

**Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė dėl „Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija)“**

(COM(2016) 465 final)

ir dėl

**„Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo pabėgėlių arba papildomą apsaugą galinčių gauti asmenų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio standartų, kuriuo iš dalies keičiama 2003 m. lapkričio 25 d. Tarybos direktyva 2003/109/EB dėl trečiųjų valstybių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai, statuso“**

(COM(2016) 466 final),

ir dėl

**„Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatoma bendra tarptautinės apsaugos tvarka Sąjungoje ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES“**

(COM(2016) 467 final)

(2017/C 075/16)

Pranešėjas **José Antonio MORENO DÍAZ**

Bendrapranešėjis **Cristian PÎRVULESCU**

Konsultavimasis	Europos Sąjungos Taryba, 2016 9 7 Europos Parlamentas, 2016 9 12
Teisinis pagrindas	Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 304 straipsnis
Atsakingas skyrius	Užimtumo, socialinių reikalų ir pilietybės skyrius
Priimta skyriuje	2016 11 22
Priimta plenarinėje sesijoje	2016 12 14
Plenarinė sesija Nr.	521
Balsavimo rezultatai	211/2/5
(už/prieš/susilaikė)	

## 1. Išvados ir rekomendacijos

### 1.1. Bendros išvados ir rekomendacijos

1.1.1. EESRK mano, kad būtina sąžiningai, veiksmingai ir efektyviai reformuoti bendrą Europos prieglobsčio sistemą (BEPS) ir nustatyti tikrai bendrą patikimą, lanksčią ir veiksmingą tvarką, kuri užtikrintų sąžiningesnius ir labiau teisėtus būdus patekti į Europos Sąjungą laikantis pagarbos persekiojamų asmenų teisėms principo.

1.1.2. Taip pat nereikėtų pamiršti, kad Europos Sąjungos sutarties 2 straipsnyje aiškiai teigiama, kad „ES yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Šios vertybės turėtų būti bendros valstybėms narėms, gyvenančioms visuomenėje, kurioje vyrauja pliuralizmas, nediskriminavimas, tolerancija, teisingumas, solidarumas ir moterų bei vyrų lygybė“.

1.1.3. Be to, SESV 78 straipsnyje nustatyta, kad ES parengs bendrą prieglobsčio politiką, todėl reikėtų siekti sukurti visoms valstybėms narėms tikrai bendrą ir privalomą sistemą, pagal kurią būtų suderinti visi nacionaliniai teisės aktai arba, jei to padaryti nepavyktų, bent nustatyti bendrą tarpusavio pripažinimo sistemą, taikomą sprendimams dėl prieglobsčio visose ES valstybėse narėse. Taip būtų sudarytos galimybės sukurti tikrai bendrą Europos prieglobsčio sistemą (BEPS), nes kitu atveju nebus įmanoma išvengti vadinamojo „antrinio judėjimo“, kai tarptautinės apsaugos ieškantys asmenys renkasi geriausias sąlygas ES užtikrinančias šalis.

1.1.4. Svarbu pabrėžti, kad bendras 28 ES valstybių narių gyventojų skaičius yra apie 510 mln. žmonių ir kad EK 2015 m. rudenį pateikti pasiūlymai perkelti apie 160 000 tarptautinės apsaugos ieškančių asmenų sudarytų 0,03 % visų ES gyventojų, kai tuo tarpu kitos ES nepriklausančios valstybės priėmė milijonus tarptautinės apsaugos ieškančių asmenų.

1.1.5. Bet kuriuo atveju, EESRK palankiai vertina sistemos patobulinimą, konkrečiau, teisių ir pareigų, susijusių su galimybe naudotis procedūra, patikslinimą, pažeidžiamumo sąvokos pakeitimą specialiuųjų poreikių sąvoka, taip pat aiškius jos vertinimo kriterijus, didesnių garantijų nepilnamečiams nustatymą ir šeimos sąvokos išplėtimą.

1.1.6. EESRK susirūpinęs dėl pagrindinių teisių apribojimo, pvz., laisvo judėjimo ribojimo, nepilnamečių teisės į mokslą ribojimo, procedūros taikymo nelydimiems nepilnamečiams pasienyje, dėl to, kad analizuojant saugios šalies sąvokas galbūt neatsižvelgiama į kiekvieną konkretų atvejį, dėl paskesnių prašymų ir pagreintų procedūrų garantijų ribojimo, apsaugos statusų automatinės peržiūros ir priėmimo sąlygų apribojimų baudžiamojo pobūdžio.

1.1.7. EESRK rekomenduoja standartizuoti apsaugos statusus, panaikinti pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos statuso skirtumus, susijusius su leidimo gyventi šalyje galiojimu, jo atnaujinimu ir papildomos apsaugos gavėjams teikiamos socialinės paramos ribojimu.

## 1.2. *Rekomendacijos dėl pasiūlymo dėl Priskyrimo reglamento*

1.2.1. EESRK rekomenduoja įtraukti Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuro kriterijus, taikomus vertinant perkėlimo šalies viduje alternatyvą, kitaip tariant, analizuojant tinkamumą ir pagrįstumą, ir vienareikšmiškai netaikyti 8 straipsnio valstybės vykdomo persekiojimo atveju.

1.2.2. Remiantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, prašytojas ir sprendžiančioji institucija turėtų pasidalyti prievolę įrodyti, o sprendžiančioji institucija yra įpareigota „aktyviai bendradarbiauti su prašytoju“.

1.2.3. EESRK rekomenduoja nustatyti proporcingumo vertinimą, kai vertinamos priežastys nesuteikti pabėgėlio statuso ir ribojamasis šių sąlygų taikymo pobūdis, išbraukti Priskyrimo reglamento 12 straipsnio 6 dalį, siekiant išvengti statuso nesuteikimo sąlygų automatinio taikymo, kuriomis neatsižvelgiama į konkrečias prašytojų aplinkybes.

1.2.4. Atliekant tarptautinės apsaugos statusų peržiūros procedūras, reikėtų užtikrinti kiekvieno konkretaus atvejo analizę, atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes ir užtikrinant, kad atliekant šias procedūras būtų taikomos visos procedūrinės garantijos, kurios negali būti taikomos automatiškai.

1.2.5. Dėl pabėgėlio statuso peržiūros pažymėtina, kad nustačius kiekvieną naują procedūrą bus dar labiau padidinta administracinė našta ir teisė elgtis savo nuožiūra. Atsižvelgiant į didelį pabėgėlių skaičių vienoje šalyje, administracinės tarnybos gali lengvai tapti pernelyg apkrautos ir galėtų priimti skubotus ir galbūt savavališkus sprendimus. Todėl svarbu, kad atitinkamose valdžios institucijose būtų pakankamai darbuotojų ir jos būtų deramai pasirėngusios atlikti pabėgėlio statuso patikras ir peržiūrą.

1.2.6. Būtina atskirti apsaugos statusų praradimą, nesuteikimą, panaikinimą, neatnaujinimą ir galiojimo pasibaigimą, kad būtų išvengta kartojimosi ir painiavos dėl faktinių kiekvieno atvejo aplinkybių ir būtų įtraukti ribojantys jų taikymo kriterijai.

1.2.7. Turėtų būti panaikintas asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, judėjimo laisvės apribojimas valstybėje narėje dėl to, kad jis prieštarauja Ženevos konvencijos 26 straipsniui.

1.2.8. Priskyrimo reglamento, kuriuo iš dalies keičiama Direktyva dėl ilgalaikių gyventojų, 44 straipsnis, nustatantis, kad būtų pradėtas iš naujo skaičiuoti penkerių metų gyvenimo šalyje laikotarpis, jeigu asmuo neteisėtai atsiduria kitoje valstybėje narėje nei ta, kurioje jis pripažintas, turėtų būti panaikintas dėl to, kad tai prieštarauja 2015 m. gegužės mėn. Europos migracijos darbotvarkės tikslui.

### 1.3. *Rekomendacijos dėl pasiūlymo dėl Bendros tvarkos reglamento*

1.3.1. EESRK primena, kad, reglamentais nustatius taisykles dėl pradėtų taikyti ribojančių tinkamumo kriterijų ir dėl teisių bei procedūrinių garantijų ribojimo, apsaugos lygis neturi sumažėti.

1.3.2. EESRK rekomenduoja panaikinti automatinį saugios trečiosios šalies, pirmosios prieglobsčio šalies ir saugios kilmės šalies sąvokų bei sutrumpintų terminų taikymą ir rekomenduoja užtikrinti stabdomąjį skundo automatinį poveikį.

1.3.3. Reikėtų padidinti garantijas, kad laisvės apribojimo ar sulaikymo atvejais kiekvienas atvejis būtų vertinamas atskirai, remiantis proporcingumo, būtinumo ir išimtinių aplinkybių kriterijais.

1.3.4. Garantijos administracinio sulaikymo atvejais taip pat turėtų būti padidintos, nustatant aiškius sulaikymo terminus ir taikant jį tik išimtiniais atvejais.

1.3.5. Reikėtų panaikinti teisės gauti nemokamą teisinę pagalbą netaikymą, kai pateikti prašymai laikomi nepagrįstais ar paskesniais prašymais, kuriuose nepateikta jokių naujų įrodymų ar argumentų, nes taip pažeidžiama teisė į veiksmingą teisės gynimo priemonę pagal EŽTK 13 straipsnį.

1.3.6. Pagreitintoms procedūroms, sienos perėjimo postams ir paskesniems prašymams reikėtų nustatyti tokias pačias procedūrines garantijas kaip ir įprastai procedūrai.

1.3.7. Prieš pradėdant faktinę prašymų teikimo procedūrą, prašytojams turėtų būti skirtas laikas pailsėti ir atsigausti.

### 1.4. *Rekomendacijos dėl pasiūlymo dėl Priėmimo normų direktyvos*

1.4.1. Siekiant užkirsti kelią antriniam judėjimui, būtina laikytis teigiamų paskatų, o ne baudžiamąjį požiūrį, susijusio su priėmimo sąlygų netaikymu, mažinimu, nutraukimu ar pakeitimu ir kt. Toks požiūris ypač netinkamas, kai prašytojai neprašo tarptautinės apsaugos pirmoje neteisėto atvykimo šalyje arba šalyje, kuri yra jų teisėta gyvenamoji vieta.

1.4.2. Ta pačia teisine priemone turėtų būti reglamentuojamos priėmimo sąlygos, procedūros ir tinkamumo kriterijai, kad būtų išvengta skirtingo tiesioginio tarpusavyje susijusių nuostatų taikymo.

1.4.3. Tokios neapibrėžtos teisinės sąvokos kaip „nežeminantis gyvenimo lygis“ arba „pasislėpimo rizika“ turėtų būti vartojamos kuo rečiau arba pašalintos visai, atsižvelgiant į rimtus jų padarinius ir į tai, kad valstybės narės savo nuožiūra nustato svarbiausius kriterijus.

1.4.4. Laikantis Dublino reglamento pasiūlymo, reikėtų įtraukti kitus šeimos narius, pvz., brolius ir seseris, ir kitus giminaičius.

1.4.5. Prašytojams iš saugių kilmės šalių neturėtų būti atsisakoma suteikti galimybę įsidarbinti, nes tai būtų diskriminacija dėl pilietybės.

1.4.6. Reikia panaikinti sąlygas, susijusias su galimybe įsidarbinti, gauti socialinę apsaugą ir socialinę paramą.

1.4.7. Be to, būtina užtikrinti nepilnamečiams absoliučią teisę į švietimą, taikant tokias pačias sąlygas, kaip ir teisės į sveikatos priežiūrą atveju.

## 2. Pastabos dėl Priskyrimo reglamento

2.1. EESRK palaiko tolesnį prieglobsčio procedūrų, pripažinimo ir apsaugos standartų suderinimą ES lygmeniu. Valstybėse narėse smarkiai skiriasi taikomos procedūros, pripažinimo rodikliai, teikiamos apsaugos pobūdis ir tarptautinės apsaugos prašytojų ir gavėjų priėmimo sąlygos.

2.2. Dėl įvairių priežasčių valstybių narių institucijose taikoma skirtinga prieglobsčio praktika. Tokia praktika skatina antrinį judėjimą ir kenkia vienodo požiūrio į prašytojus Sąjungos teritorijoje principui. Valstybių narių skirtumai galėtų turėti didelį poveikį pagrindinių teisių apsaugai, įskaitant žmogaus orumo, teisės į privatų ir šeimos gyvenimą, saviraiškos ir informacijos laisvės, teisės į mokslą, laisvės pasirinkti profesiją ir teisės įsidarbinti, laisvės užsiimti verslu, teisės į prieglobstį, nediskriminavimo, vaiko teisių, socialinės apsaugos bei socialinės paramos ir sveikatos priežiūros apsaugą, kaip nurodyta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje.

2.3. EESRK palankiai vertina tai, kad būtų sukurta informacijos, susijusios su padėtimi kilmės šalyse ir Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros vykdomu tranzitu, gavimo, tvarkymo ir platinimo sistema. Ji – sprendimų dėl tarptautinės apsaugos suteikimo realaus suderinimo pagrindas. Vis dėlto neaišku, kiek nacionalinės valdžios institucijos atsižvelgs į pateiktą informaciją ir kaip iš tiesų būtų galima užtikrinti, kad jos tai darytų. Kad būtų išvengta labai besiskiriančių sprendimų, sistemoje turėtų būti paprastai ir aiškiai nurodyta, kurios šalys laikomos nesaugiomis.

2.4. Atsižvelgiant į 7 straipsnį dėl apsaugą teikiančių subjektų, svarbu deramai įvertinti privačių subjektų ir tarptautinių organizacijų galimybes teikti apsaugą. Dėl ribotų išteklių ir teisinio netikrumo šiems subjektams ir organizacijoms labai sunku užtikrinti patikimą ir ilgalaikę apsaugą, ypač kai vyksta pilietinis karas arba valdžia intensyviai vykdo represijas.

2.5. Galima apsauga kilmės šalyje, kurią gali gauti prašytojas, yra svarbus veiksnys priimant sprendimą dėl apsaugos suteikimo. Atitinkamos valdžios institucijos turi atsižvelgti į įvairią riziką individualiam saugumui, kuri gali kilti dėl perkėlimo šalies viduje. Saugios teritorijos gali greitai tapti nesaugios dėl įvairių priežasčių – karinio pralaimėjimo, užsienio pagalbos ir intervencijos, sabotažo ir teroristinių išpuolių. Nors 8 straipsnyje aiškiai apibrėžta sąvoka „saugus“ reikšmė, įskaitant saugias keliones ir apsaugos prieinamumą, Europos nacionalinės valdžios institucijoms suteikta laisvė interpretuoti turimus duomenis ir faktus.

2.6. 9 straipsnyje išsamiai apibrėžti persekiojimo veiksmai, remiantis Konvencijos dėl pabėgėlių statuso (Ženevos konvencijos) 1 straipsnio A skirsniu. Šis straipsnis ir 10 straipsnis dėl persekiojimo priežasčių bei 6 straipsnis dėl persekiojimą vykdančių ar didelę žalą darančių subjektų turėtų būti aiškinami taip, kad būtų atsižvelgiama tiek į valdžios institucijų, tiek į nevalstybinių subjektų vykdomą persekiojimą. Politinės priespaudos ir karo veiksmų šalies viduje praktika rodo, kad smurtinius veiksmus vykdo įvairios sukarintos ir riaušinininkų grupuotės, kurias saugo aukšto lygio valdžios institucijos, dažniausiai neigiančios bet kokius ryšius su jomis.

2.7. EESRK ilgą laiką ragino suderinti pabėgėliams ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims teikiamos apsaugos pobūdį<sup>(1)</sup>. Apsaugos pobūdis – dar vienas svarbus antrinį judėjimą skatinantis veiksnys Sąjungoje. Tačiau labai svarbu, kad Komitetas pritarė suderinimui, kuriuo turėtų būti siekiama ne žemiausio, o aukščiausio lygio apsaugos. Komisijos pasiūlyme numatyta keletas tinkamų veiksmų šia linkme.

2.8. Turi būti išaiškinta informacijos teikimo, leidimų gyventi ir kelionės dokumentų tvarka. Pažymėtina, kad buvo išaiškinta galimybė įsidarbinti ir padidintas apsaugos lygis, pvz., darbo sąlygų, laisvės jungtis į sąjungas ir su įsidarbinimu susijusių mokymosi galimybių srityje, kurioje tarptautinės apsaugos gavėjai ir valstybių narių piliečiai turi vienodas teises. Tas pat pasakytina apie kvalifikacijų pripažinimą, socialinę apsaugą, socialinę paramą ir sveikatos priežiūrą.

<sup>(1)</sup> Žr. Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonę dėl 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 (COM(2009) 551 galutinis – 2009/0164 (COD)) (OL C 18, 2011 1 19, p. 80).

2.9. Galimybė dalyvauti integracijos programose, t. y. lankyti kalbos kursus, dalyvauti pilietinio ugdymo ir integracijos programose ir gauti profesinį mokymą – svarbūs sėkmingos integracijos aspektai. Priemonės, kuriomis palengvinama integracija, labai palankiai vertinamos ir turėtų būti skatinamos.

2.10. Tuo pačiu metu gali būti sudėtinga dalyvavimą integracijos programose nustatyti kaip privalomą sąlygą, kurią įvykdžius galima gauti kitas paslaugas, pvz., socialinę paramą (žr. 34 straipsnį), todėl tai reikia deramai suformuluoti. Tam, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos dalyvauti integracijos programose, jos turi būti itin lengvai prieinamos ir naudingos. Tarptautinės apsaugos gavėjai galėtų būti atleisti nuo dalyvavimo integracijos programose ir paslaugų, dėl kurių reikalaujama dalyvauti integracijos programose, pavyzdžiui, kalbų mokymosi, švietimo ir užimtumo.

### 3. Pastabos dėl pasiūlymo dėl Bendros tvarkos reglamento

3.1. EESRK palankiai vertina pasiūlymą ir tai, kad juo siekiama sukurti tikrai bendrą tarptautinės apsaugos tvarką, kuri būtų veiksminga, teisinga ir subalansuota. Reikia pasirinkti priemonę – visose valstybėse narėse tiesiogiai taikomą reglamentą, kad būtų pasiektas didesnis prieglobsčio procedūrų rezultatų darnumas ir vienodumas visose valstybėse narėse. EESRK manymu, šis reglamentas – žingsnis tinkama linkme, kuriuo ribojamas antrinis judėjimas tarp valstybių narių ir padedama įgyvendinti solidarumo principą.

3.2. Procedūros turi būti aiškios ir jomis turi būti užtikrintas nuspėjamumas. Šešių mėnesių trukmės terminas, per kurį prašytojas turi pradėti procedūrą ir turi būti užbaigtas prašymų nagrinėjimas administraciniu ir teismų lygmenimis, yra pagrįstas.

3.3. Kalbant apie išimtis, nepagrįstų ir nepriimtinių reikalavimų apibrėžtis turi būti patikslinta.

3.4. EESRK visapusiškai remia tai, kad Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra teiktų paramą valstybėms narėms, kurios gauna itin daug vienu metu pateikiamų prašymų.

3.5. EESRK palankiai vertina tai, kad būtų nustatytos procedūrinės garantijos, kuriomis saugomos prašytojų teisės. Šioje srityje Komiteto pozicija visada buvo aiški. Visi į valstybę narę besikreipiantys prašytojai yra pažeidžiami, beveik visi yra nukeliavę ilgą kelią, susidūrę su sunkumais ir pavojumi. Kad būtų galima prisitaikyti ir bendradarbiauti su valdžios institucijomis, reikia įveikti lingvistines, kultūrinės ir psichologines kliūtis. Nors siūlomos naujos procedūros aiškesnės, jas įgyvendinti turės valstybių narių valdžios institucijos. Jeigu valdžios institucijoms kils sunkumų dėl naujų procedūrų, reikės nustatyti pagalbos ir paramos būdus.

3.6. Dėl ketinimo suderinti taisykles dėl saugių šalių, EESRK iš esmės remia laipsnišką visiško suderinamumo užtikrinimą per penkerius metus nuo reglamento įsigaliojimo, nacionalinius saugių šalių sąrašus pakeičiant Sąjungos lygmens sąrašais ar nuorodomis <sup>(2)</sup>.

3.7. Kalbant apie skundo teikimo procedūrą, EK siūlo nustatyti teisę į veiksmingą teisės gynimo priemonę – nustatant aiškius terminus ir automatinį stabdomąjį poveikį, išskyrus tuos atvejus, kai prašymai atmetami vykdam pagreitintas procedūras, prašymai nepriimami pirmoje prieglobsčio šalyje ir pateikiami paskesni prašymai, prašymai atmetami dėl aiškaus ar numanomo prašymo atsiėmimo ir kai priimami sprendimai dėl ankstesnių veiksmų.

3.8. Suteiktos apsaugos laikotarpio trukmė turi tiesioginės įtakos integracijos perspektyvoms. Šis laikotarpis turėtų būti pakankamai ilgas, kad būtų galima suteikti tarptautinės apsaugos gavėjams, valdžios institucijoms ir darbdaviams paskatas.

<sup>(2)</sup> EESRK pozicija šiuo klausimu buvo suformuluota Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonėje dėl „Pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sudaromas ES bendras saugių kilmės šalių sąrašas, nurodytas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos, ir kuriuo iš dalies keičiama Direktyva 2013/32/ES“ (COM(2015) 452 *final*) (OL C 71, 2016 2 24, p. 82).

#### 4. Konkrečios pastabos dėl Priėmimo normų direktyvos

4.1. EESRK aktyviai skatina suderinti tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo sąlygas ne tik tam, kad mažintų jų antrinį judėjimą, bet ir tam, kad visų pirma padidintų sėkmingos integracijos galimybes ir visapusišką pagrindinių teisių apsaugą.

4.2. EESRK palankiai vertina reikalavimą, kad valstybės narės turėtų nenumatytų atvejų planus, kuriais būtų galima užtikrinti deramą prašytojų priėmimą tais atvejais, kai jos susiduria su itin dideliu prašytojų skaičiumi.

4.3. EESRK visiškai pritaria Komisijos nustatytam tikslui didinti prašytojų savarankiškumą ir galimas integracijos perspektyvas. Šis tikslas atitinka Komiteto poziciją, kurioje pritarta trumpesniajam įsidarbinimo terminui, taip pat galimybei naudotis paslaugomis ir programomis (pvz., kalbos), kuriomis palengvinama integracija. Todėl įsidarbinimo termino sutrumpinimas nuo ne ilgiau kaip devynių mėnesių iki ne ilgiau kaip šešių mėnesių nuo prašymo pateikimo dienos yra žingsnis tinkama linkme.

Briuselis, 2016 m. gruodžio 14 d.

*Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto  
pirmininkas  
Georges DASSIS*

---