

Metinė ataskaita dėl prieglobsčio padėties ES 2017 m.

Santrauka



Santrauka

Europos prieglobsčio paramos biuro (EASO) metinėje ataskaitoje dėl prieglobsčio padėties Europos Sąjungoje 2017 m. išsamiai apžvelgiami Europos lygmeniu ir nacionalinių prieglobsčio sistemų lygmeniu įvykę pokyčiai. Remiantis įvairiais šaltiniais, ataskaitoje nagrinėjamos pagrindinės statistikos tendencijos ir analizuojami pokyčiai ES+ šalyse, atsižvelgiant į jų teisės aktus, politiką, praktiką, taip pat nacionalinių teismų praktiką. Nors ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama pagrindinėms bendros Europos prieglobsčio sistemos sritims, joje dažnai atsižvelgiama į platesnį migracijos ir pagrindinių laisvių kontekstą.

ES lygmens pokyčiai

2017 m. pranešta apie didelius pokyčius, susijusius su tarptautine apsauga Europos Sąjungoje.

Nors prieglobsčio *acquis* paketo naujos redakcijos perkėlimas į nacionalinę teisę buvo iš esmės užbaigtas, vis dar vyko derybos dėl naujo paketo, kuriuo siekta reformuoti bendrą Europos prieglobsčio sistemą. Į paketą buvo įtraukti pasiūlymai stiprinti EASO įgaliojimus, reorganizuojant ją į Europos Sąjungos prieglobsčio agentūrą; Dublino sistemos reforma; sistemos EURODAC pakeitimai; pasiūlymai dėl naujo Prieglobsčio procedūrų reglamento ir Priskyrimo reglamento; ir Priėmimo sąlygų direktyvos peržiūra.

Laikydamosi savo įsipareigojimo užtikrinti tinkamą ES teisės taikymą, Europos Komisija ėmėsi veiksmų pagal pažeidimų nagrinėjimo procedūras dėl Vengrijos, Čekijos, Lenkijos ir Kroatijos.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas priėmė keletą sprendimų, iš kurių septyni buvo susiję su Dublino reglamento įgyvendinimu, nurodymas prieglobsčio prašytojų masinio srauto 2015–2016 m. poveikį, taip pat antrinio judėjimo poveikį. Konkrečiai Europos Sąjungos Teisingumo Teismas analizavo klausimus, susijusius su masinio sienos kirtimo atveju teisėtumu; prieglobsčio prašytojų teisėmis pagal reglamentą „Dublinas III“ ir taikytiniais terminais; automatiniu atsakomybės perkėlimu, kai neįvykdomas perdavimas; sunkiai sergančių prieglobsčio prašytojų perdavimu; sulaukymu, atsižvelgiant į reglamentą „Dublinas III“; taip pat su reglamento „Dublinas III“ taikymu asmenims, kuriems pirmojo atvykimo valstybėje narėje suteikta papildoma apsauga. Kiti Teismo nagrinėti klausimai buvo susiję su reikalavimu surengti klausymą per skundų nagrinėjimo procedūrą; teise būti išklaustam; pabėgėlio statuso nesuteikimu; ir homoseksualumo tikrinimu vykstant prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūroms.

Svarstydamas priėmimo klausimus Teismas patvirtino, kokiais pagrindais prieglobsčio prašytojai gali būti sulaukomi. Teismas taip pat atmetė Slovakijos ir Vengrijos pateiktus ieškinius dėl perkėlimo Europos Sąjungoje mechanizmo.

2017 m. buvo tęsiamas **Europos migracijos darbotvarkės įgyvendinimas**, kuris apibendrintas 2017 m. rugsėjo mėn. paskelbtame Komisijos komunikate dėl Europos migracijos darbotvarkės įgyvendinimo. Paminėtas migrantų antplūdžio valdymo požiūris, kuris laikomas atsako į migracijos keliamus sunkumus Viduržemio jūros regione pagrindu, taip pat užsiminta apie vadovaujantis šiuo požiūriu EASO teikiamą paramą Italijai ir Graikijai.

Į Italiją EASO išsiuntė nacionalinius ekspertus, o kartu su jais – laikinuosius darbuotojus ir kultūrinius tarpininkus, kurie teikė informaciją atvykstantiems migrantams, padėjo paspartinti tarptautinės apsaugos prašymų oficialią registraciją visoje šalyje, padėjo nacionalinei prieglobsčio komisijai ir teritorinėms komisijoms vykdyti veiklą, taip pat padėjo įgyvendinti naujausius vaikų migrantų apsaugos stiprinimo teisės aktus. Graikijos atveju migrantų antplūdžio valdymo požiūris siejamas su ES ir Turkijos pareiškimu, pagal kurį ES valstybių ar vyriausybių vadovai ir Turkija susitarė kovoti su neteisėta migracija, atsižvelgiant į masinį migrantų srautą į ES, įgyvendinimu. ES valstybių narių įsipareigojimas laikytis ES ir Turkijos pareiškimo pakartotas Europos Vadovų Tarybos narių priimtoje Maltos deklaracijoje dėl migracijos išorės aspektų.

Pagal darbotvarkę pradėtas taikyti pagrindinis skubaus reagavimo mechanizmas buvo susijęs **superkėlimo** Europos Sąjungoje veikla, kuria buvo siekiama reaguoti į didelį į ES atvykstančių asmenų skaičių, nes tai kėlė didelę įtampą pasienio valstybėse narėse.

Numatyta perkėlimą Europos Sąjungoje taikyti kaip laikiną ir išimtinį mechanizmą, kuriuo naudojantis per dvejų metų laikotarpį iki 2017 m. rugsėjo mėn. iš Graikijos į Italiją būtų perduota 160 000 prašytojų, kuriems akivaizdžiai reikia tarptautinės apsaugos. Tarybos sprendimai dėl perkėlimo Europos Sąjungoje baigė galioti 2017 m. rugsėjo 26 d. Iki 2018 m. kovo mėn. iš Graikijos buvo perkelti visi likę reikalavimus atitinkantys prašytojai, o nuo 2018 m. gegužės 22 d. iš Italijos turėjo būti perkelti tik 35 likę prašytojai. Iki 2017 m. pabaigos perkeltas 33 151 asmuo – 11 445 iš Italijos ir 21 706 iš Graikijos. Iki kovo mėn. pabaigos bendras Europos Sąjungoje perkeltų asmenų skaičius siekė 34 558 (12 559 iš Italijos ir 21 999 iš Graikijos). EASO teikė visapusišką operatyvinę pagalbą Graikijoje ir Italijoje vykdytam perkėlimo procesui nuo pat jo pradžios, be to, įgyvendinimo laikotarpiu smarkiai išsiplėtė EASO veiklos mastas.

2017 m. Europos Sąjunga toliau bendradarbiavo su išorės partneriais. 2016 m. birželio mėn. parengtas partnerystės migracijos srityje modelis apėmė iniciatyvas, vykdomas įvairiose prioritetinėse kilmės ir tranzito šalyse ir bendradarbiaujant su jomis, įskaitant Malį, Nigeriją, Nigerį, Senegalą ir Etiopiją. Šia veikla buvo siekiama vesti aktyvesnį politinį dialogą; kovoti su prekyba žmonėmis ir neteisėtu gabenimu; stiprinti pabėgėlių iš Turkijos, Artimųjų Rytų ir Afrikos apsaugą ir iki 2019 m. pabaigos parengti naują jų perkėlimo į Europos Sąjungą programą; gerinti migrantų grąžinimo proceso valdymą; taip pat pradėti įgyvendinti darbo programas naudojantis Europos Sąjungos skubiosios pagalbos Afrikai patikos fondu ir vadovaujantis Europos išorės investicijų planu (EIP). Pagal šias programas remiamos investicijos Afrikos šalyse partnerėse ir Europos kaimynystės politiką įgyvendinančiose šalyse.

Tarptautinė apsauga ES+ šalyse

Vertinant statistines tendencijas, 2017 m. ES+ šalyse pateikta 728 470 tarptautinės apsaugos prašymų, t. y. 44 proc. mažiau nei 2016 m., tačiau vis tiek daugiau nei prieš pabėgėlių krizę, kuri prasidėjo 2015 m. Migracijos srautai prie ES išorės sienų išliko dideli, tačiau antrus metus iš eilės mažėjo, visų pirma rytinės ir centrinės Viduržemio jūros regiono dalies maršrutuose, o vakarinės Viduržemio jūros regiono dalies maršrute užfiksuotas beprecedentis augimas.

Trys pagrindinės tarptautinės apsaugos prašymus ES+ šalyse pateikusių asmenų kilmės šalys buvo Sirija (nuo 2013 m.), Irakas ir Afganistanas. Apytikriai 15 proc. visų tarptautinės apsaugos prašytojų atvyko iš Sirijos, antra kilmės šalis pagal prašytojų skaičių buvo Irakas, o trečia – Afganistanas (iš abiejų šių šalių atvykusių asmenų pateiktų tarptautinės apsaugos prašymų skaičius sudarė 7 proc. visų ES+ pateiktų prašymų). Po šių trijų šalių rikiuojasi Nigerija, Pakistanas, Eritrėja, Albanija, Bangladešas, Gvinėja ir Iranas.

Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuras (UNHCR) nurodė, kad Sirijos kaimyninėse šalyse, Irake, Jordanijoje, Libane, Turkijoje, Egipte ir kitose Šiaurės Afrikos šalyse, registruotų pabėgėlių iš Sirijos skaičius 2017 m. pabaigoje siekė apytiksliai 5,5 mln.

2017 m., panašiai kaip ir 2016 m., kiek daugiau nei du trečdaliai visų tarptautinės apsaugos prašytojų buvo vyrai, o moterys sudarė trečdalį. Pusė prašytojų pateko į 18–35 metų amžiaus kategoriją, o beveik trečdalis buvo nepilnamečiai.

2017 m. visose ES+ šalyse atsiimti 99 205 tarptautinės apsaugos prašymai – tai gerokai mažiau (41 proc.) nei buvo atsiimta 2016 m. (168 195 prašymai). Iš visų ES+ pateiktų prašymų atsiimta 14 proc. prašymų – ši procentinė dalis buvo panaši kaip ir ankstesniais metais. Vadovaujantis EASO duomenimis, kurie vėlgi

yra panašūs į ankstesnių metų duomenis, dauguma atvejų prašymų atsiėmimas buvo netiesioginis, o tai reiškia, kad tarptautinės apsaugos prašytojai atsiėmė prašymą aiškiai neinformavę institucijų.

Pirmą kartą per keletą metų 2017 m. pabaigoje nagrinėjamų prašymų skaičius sumažėjo, palyginti su metais prieš tai, o ES+ šalyse dar nebuvo priimtas galutinis sprendimas dėl maždaug 954 100 prašymų, t. y. 16 proc. mažiau nei tuo pačiu metu 2016 m. 2017 m. pabaigoje vos dėl pusės visų atvejų dar nebuvo priimta pirmosios instancijos sprendimų, o dar nepriimtų antrosios ar aukštesnės instancijos sprendimų dalis vis didėjo, ir tai yra naujas reiškinys. Skaičius atvejų, kai laukiama antrosios ir aukštesnės instancijos sprendimų, nuo 2016 m. pabaigos išaugo beveik dvigubai; tai yra ženklas, kad nacionalinėse sistemose darbo krūvis iš pirmosios instancijos pasislenka į skundų nagrinėjimo ir peržiūrėjimo etapą.

Daugiausia tarptautinės apsaugos prašymų, dėl kurių dar nepriimtas sprendimas, buvo pateikę asmenys iš Afganistano, Sirijos ir Irako. 2017 m. pabaigoje daugiausia neišnagrinėtų atvejų (443 640) vis dar buvo Vokietijoje. Tačiau, palyginti su 2016 m., ši dalis sumažėjo daugiau nei ketvirtadaliu. Iš ES+ šalių Italija ir toliau išliko antroje vietoje pagal neišnagrinėtų atvejų skaičių, tačiau Ispanijoje ir Graikijoje šis skaičius smarkiai išaugo.

Daugelyje ES+ valstybių neišnagrinėtų prašymų skaičius sumažėjo dėl keleto tarpusavyje susijusių veiksnių, įskaitant mažesnį naujų prašymų skaičių ir didesnę priimtų sprendimų skaičių. Įtakos taip pat turėjo ES+ valstybėse įgyvendintos konkrečios organizacinės ir politikos priemonės, kuriomis siekta išspręsti didelio neišnagrinėtų prašymų skaičiaus problemą.

Dėl priimtų sprendimų pažymėtina, kad 2017 m. ES+ šalyse priimti **996 685 pirmosios instancijos sprendimai**, o tai yra 13 proc. mažiau nei 2016 m. Kasmet vis mažėjantis priimtų sprendimų skaičius aiškiai rodo, kad pateikiama mažiau prašymų: 2016 m. pateiktas rekordinis tarptautinės apsaugos prašymų skaičius, ir ES+ šalys ėmėsi aktyvesnių veiksnių, kad išspręstų didėjančio neišnagrinėtų atvejų skaičiaus problemą.

Iš visų 2017 m. priimtų pirmosios instancijos sprendimų beveik pusė (462 355) buvo teigiami, tačiau bendras prašymų patenkinimo lygis ES+ šalyse buvo 14 procentinių punktų mažesnis nei 2016 m. Nepaisant to, kad apskritai sprendimų priimta mažiau, neigiamų sprendimų skaičius iš tiesų padidėjo – nuo 449 910 2016 m. iki 534 330 2017 m. Kalbant apie teigiamus sprendimus pasakytina, kad 2017 m. aiškiai sumažėjo dalis sprendimų suteikti pabėgėlio statusą (iki 50 proc., palyginti su 55 proc. 2016 m.) arba papildomą apsaugą (34 proc., palyginti su 37 proc.), o kartu išaugo sprendimų suteikti humanitarinę apsaugą dalis (15 proc., palyginti su 8 proc.).

Tai, kad ES+ šalyse patenkintų prašymų skaičius sumažėjo iki 46 proc. (14 procentinių punktų mažiau nei 2016 m.), bent jau iš dalies yra susiję su tuo, kad priimama mažiau sprendimų dėl tarptautinės apsaugos prašytojų, kurių prašymų patenkinimo lygis yra gana aukštas, ir daugiau sprendimų dėl tarptautinės apsaugos prašytojų, kurių prašymų patenkinimo lygis yra gana žemas. Palyginti su 2016 m., dėl tarptautinės apsaugos prašytojų iš Sirijos ir Eritrėjos buvo priimta mažiau sprendimų, o dėl prašytojų iš Afganistano, Irano ir Nigerijos – gerokai daugiau.

Svarbu paminėti, kad įvairiose ES+ šalyse patenkinamas skirtingas prašymų skaičius – rodikliai yra tiek ganėtinai maži, tiek dideli, ypač dėl prašytojų iš Afganistano, Irano ir Irako, kurių prašymų patenkinimo lygis svyruoja nuo 0 iki 100 proc. Dėl iš kitų šalių atvykusių prašytojų pažymėtina, kad didelio patenkintų prašymų lygio (pvz., prašytojų iš Eritrėjos ir Sirijos) ir mažo patenkintų prašymų lygio (pvz., prašytojų iš Albanijos ir Nigerijos) rodikliai buvo sąlyginai vienedesni.

Kalbant apie atskirus prašymų dėl pilietybės nagrinėjimo atvejus pasakytina, kad prašymų patenkinimo lygio skirtumai įvairiose ES+ šalyse iš dalies gali reikšti, kad sprendimų priėmimo praktika nėra pakankamai suderinta (dėl skirtingai vertinamos padėties kilmės šalyje, skirtingai aiškinamų teisinių sąvokų arba dėl nacionalinių teismų praktikos). Kita vertus, tai taip pat gali reikšti, kad netgi tuo atveju, kai į ES+ šalis atvyksta asmenys iš tos pačios kilmės šalies, tarp jų gali būti asmenų, kuriems taikomi itin skirtingi apsaugos suteikimo pagrindai, pavyzdžiui, jie priklauso konkrečioms etninėms mažumoms, yra iš tam tikrų šalies regionų arba yra nelydimi vaikai.

Kalbant apie sprendimus pasakytina, kad priimtus taikant skundų nagrinėjimo ar peržiūrėjimo procedūrą, 2017 m. ES+ šalyse priimta **273 960 antrosios ar aukštesnės instancijos sprendimų** (20 proc. daugiau nei 2016 m.) – tai tik dar labiau sustiprina sprendimų skaičiaus didėjimo tendenciją, kuri pastebima nuo 2015 m. Trys ketvirtadaliai visų antrosios ar aukštesnės instancijos sprendimų buvo priimti Vokietijoje (58 proc. viso ES+ skaičiaus), Prancūzijoje (12 proc.) ir Švedijoje (7 proc.). Kalbant konkrečiau, dėl asmenų iš Sirijos priimta keturis kartus daugiau sprendimų (38 675), iš Afganistano – tris kartus daugiau (34 505), iš Irako – beveik tris kartus daugiau (19 935). Priešingai, 2016 m. trečdalis visų per skundo nagrinėjimo procedūrą priimtų sprendimų buvo susiję su tarptautinės apsaugos prašytojais iš trijų Vakarų Balkanų šalių (Albanijos, Kosovo ir Serbijos), kurių prašymų patenkinimo lygio rodikliai buvo daug mažesni.

Dėl Dublino sistemos veikimo 2017 m. pažymėtina, kad, vadovaujantis EASO duomenimis, galima pastebėti įvairius pokyčius, iš kurių matyti, kad priimama

daugiau sprendimų dėl prašymų pagal Dublino reglamentą. Kiekvieno 2017 m. priimto sprendimo dėl prašymo pagal Dublino reglamentą atveju šalių, pranešančių apie šį Dublino sistemos rodiklį, grupėje pateikti beveik penki tarptautinės apsaugos prašymai, o tai gali reikšti, kad daugybė tarptautinės apsaugos prašytojų renkasi antrinį judėjimą ES+ šalyse. 2017 m. dauguma sprendimų priimti mažose šalių grupėse. Italija ir Vokietija bendradarbiavo ir kartu įgyvendino beveik pusę visų reagavimo priemonių, nuo jų kiek atsiliko Bulgarija, Švedija, Prancūzija ir Vengrija. 2017 m. priimant sprendimus dėl prašymų pagal Dublino reglamentą bendra patenkintų prašymų dalis siekė 75 proc.; tačiau reagavimo priemonės taikančiose šalyse patenkintų prašymų dalis smarkiai skyrėsi.

Dažniausiai sprendimai buvo priimami dėl Afganistano (11 proc. bendro skaičiaus), Sirijos (8 proc.), Irako (8 proc.) ir Nigerijos (6 proc.) piliečių prašymų pagal Dublino reglamentą. Iš EASO duomenų taip pat buvo matyti, kad apie du trečdaliai šių sprendimų priimti reaguojant į atsiėmimo prašymus, o tai reiškia, kad dauguma sprendimų susiję su atvejais, kai vienoje ES+ šalyje prašymą pateikęs asmuo vėliau persikelia į kitą šalį. 2017 m. beveik 12 000 kartų remtasi Dublino reglamento 17 straipsnio 1 dalimi (daugiau nei pusė iš šių atvejų buvo taikomi Vokietijoje ir Italijoje). 2017 m. 26 duomenis pateikusiose šalyse užfiksuota daugiau kaip 25 000 perdavimo atvejų (trečdaliu daugiau nei 2016 m.). 2017 m. trys ketvirtadaliai visų perduotų asmenų perduoti iš penkių ES+ šalių: Vokietijos, Graikijos, Austrijos, Prancūzijos ir Nyderlandų. Daugiau nei pusė asmenų buvo perduoti į Vokietiją ir Italiją.

Apskritai pagrindiniai su Dublino procedūra susiję pokyčiai ES+ šalyse vyko dėl atvejų, kuriuos reikėjo išnagrinėti, skaičiaus. 2017 m., kaip ir 2016 m., taip pat nustatyta, kad sustabdytas (visiškai ar iš dalies) asmenų perdavimas pagal Dublino procedūrą į Vengriją ir Bulgariją. 2016 m. gruodžio 8 d. Europos Komisija pateikė rekomendacijas dėl priemonių, kuriomis būtų stiprinama Graikijos prieglobsčio sistema, taip pat pagal kurias būtų palaipsniui atnaujinamas tam tikroms kategorijoms priskiriamų prieglobsčio prašytojų perdavimas į Graikiją, ir 2017 m., vadovaudamasi šia rekomendacija, nemažai Dublino sistemą taikančių valstybių narių nusiuntė Graikijai perdavimo prašymus.

Kelios ES+ šalys iš dalies pakeitė savo teisės aktus, susijusius su tarptautine apsauga. Esminiai pakeitimai padaryti Austrijoje, Belgijoje, Vengrijoje ir Italijoje, kitose šalyse taip pat iš dalies pakeisti įvairių sričių teisės aktai, įskaitant nacionalinio saugių kilmės šalių sąrašo pakeitimus.

Daugelis ES+ šalių taip pat atliko pakeitimus, susijusius su vidaus reorganizavimu ir atsakomybės sričių perdavimu tarp įvairių nacionalinėje prieglobsčio sistemoje veikiančių subjektų, įskaitant specializuotų darbo grupių kūrimą teminiams klausimams spręsti.

ES+ šalyse taip pat buvo dedama daug pastangų siekiant užtikrinti šių šalių nacionalinių sistemų vientisumą, užkertant kelią nepagrįstų prašymų suteikti tarptautinę apsaugą problemai ir kovojant su ja, taip pat nustatant su saugumu susijusias problemas. Siekti šių tikslų padėjo tai, kad įgyvendintos pažangios identifikavimo ir registracijos sistemos, pagrįstos naujausiomis technologijomis, taip pat tai, kad buvo vykdomos amžiaus nustatymo procedūros – būtent šioje srityje 2017 m. įvyko daug pokyčių.

2017 m. ES+ šalys ėmėsi įvairių iniciatyvų prieglobsčio proceso našumui didinti, t. y. taikyti tarptautinės apsaugos procedūras ir kartu optimaliai panaudoti turimą laiką ir išteklius, spartinti apsaugos suteikimą pagrįstais atvejais ir išvengti ilgų procedūrų tais atvejais, kai pagrindo nėra. Pagrindinės tendencijos buvo susijusios su skaitmeninimu ir naujų technologijų (informacinės sistemos, duomenų bazių, vaizdo konferencijų pokalbiams ir vertimui žodžiu) diegimu, o tai taip pat padėjo įvairiems subjektams keistis informacija. Siekiant panašių tikslų buvo taikomos priemonės, skirtos geriau organizuoti prieglobsčio sistemas, kuriami specializuoti įforminimo centrai, kaip antai Vokietijoje, ir taikomos bylų paskirstymo priemonės, kai tam tikrų kategorijų bylos nukreipiamos specialiais kanalais. Be to, taikytos tokios priemonės kaip pirmenybinės ir pagreitinotos procedūros.

Be to, siekiant išlaikyti ir gerinti kokybę, ES+ šalyse buvo įgyvendinami kokybės užtikrinimo mechanizmai, parengta rekomendacinė medžiaga ir sudaryta galimybė darbuotojams dalyvauti gebėjimų stiprinimo veikloje, ypač turint omenyje sunkumų keliančias prieglobsčio sritis, kaip antai su pažeidžiamumu susijusias problemas. Kartu su šiomis priemonėmis EASO taip pat organizavo turiningą ir išsamų mokymą. Nepaisant šių pastangų, pilietinė visuomenė ir UNHCR pabrėžė, jog būtina sistemingai ir nuosekliai siekti gerinti kasdienės veiklos kokybę.

2017 m. gruodžio 8 d. baigė galioti 2015 m. liepos 20 d. Teisingumo ir vidaus reikalų taryboje priimta Perkėlimo į ES programa. Iki to laiko pagal šią programą į 25 valstybes nares ir asocijuotąsias valstybes buvo perkelti 19 432 asmenys, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, o tai sudaro 86 proc. bendro į ES perkeltų asmenų skaičiaus (22 504), dėl kurio šalys iš pradžių įsipareigojo ir susitarė.

2017 m. rugsėjo 27 d. Komisija paskelbė rekomendaciją dėl asmenų, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, teisėtų atvykimo būdų gerinimo, pagal kurią nustatoma nauja programa, kuria siekiama iki 2019 m. spalio 31 d. į ES perkelti bent 50 000 asmenų. 19 valstybių narių jau įsipareigojo iki 2018 m. gegužės 26 d. priimti per 50 000 asmenų – tai didžiausias iki šiol ES priimtas kolekty-

vinis įsipareigojimas perkėlimo į ES srityje. Pagal šią naują programą iki šiol į ES jau perkelta beveik 2 000 asmenų.

Be to, toliau buvo įgyvendinama perkėlimo į ES programa pagal ES ir Turkijos pareiškime numatytą 1:1 mechanizmą – nuo jos įsigaliojimo 2016 balandžio 4 d. į 16 valstybių narių perkelti 12 476 asmenys.

Pagal šias ES bendras perkėlimo programas asmenys į ES buvo ir bus perkeliami daugiausia iš Turkijos, Jordanijos ir Libano. Pagal naują 2017 m. rugsėjo 27 d. nustatytą programą daugiausia dėmesio bus skiriama asmenų perkėlimui iš Afrikos šalių, esančių palei centrinės Viduržemio jūros regiono dalies maršrutą.

Visus 2017 m. ES+ šalyse taip pat vyko daug su nacionalinėmis **perkėlimo į ES programomis susijusių pokyčių** – sukaupta daugiau patirties ir padidinti pajėgumai.

Kartu EASO toliau vykdė savo įgaliojimus sudarydama palankesnes praktinio valstybių narių bendradarbiavimo sąlygas ir teikdama pagalbą šalims, kuriose kilo su prieglobsčio ir priėmimo sistemomis susijusių sunkumų, būtent Bulgarijai, Kiprui, Italijai ir Graikijai. EASO taip pat vedė aktyvesnį dialogą su pilietine visuomene, rengė teminius susitikimus svarbiausiose srityse (operatyvinė pagalba migrantų antplūdžio vietose ir perkėlimo Europos Sąjungoje srityje, informacijos teikimas). Išplėsta EASO ankstyvojo perspėjimo ir pasirengimo sistema, kurią taikant parengtas analitinių duomenų portfelis, pagrįstas standartizuotais duomenimis apie prieglobsčio padėtį ES+ šalyse, kuriuos valstybių narių ankstyvojo perspėjimo ir pasirengimo sistemos naudotojai teikė EASO kas savaitę ar kas mėnesį.

BEPS veikimas

Bendros Europos prieglobsčio sistemos pagrindinėse teminėse srityse užfiksuota svarbių pokyčių.

Vertinant galimybę naudotis procedūra, srityje 2017 m. **pagrindinės prieglobsčio prašytojus priimančios šalys buvo Vokietija, Italija, Prancūzija, Graikija ir Jungtinė Karalystė**. Pirmasis ketvertas išliko toks pat, kaip 2016 m., o Jungtinė Karalystė pakeitė Austriją kaip penktoji didžiausia priimančioji šalis. Šioms penkioms šalims teko trys ketvirčiai visų ES+ šalyse pateiktų prašymų.

Vokietija šeštus metus iš eilės buvo pagrindinė priimančioji šalis. Nepaisant to, kad, palyginti su 2016 m., prašymų 2017 m. sumažėjo 70 proc., Vokietijos bendras gautų prašymų skaičius (222 560) buvo beveik dvigubai didesnis nei bet kurios kitos priimančiosios šalies. Italija buvo antroji didžiausia priimančioji šalis (128 850 prašymų). Toliau – Prancūzija, kuri iš viso gavo per 100 000

prašymų. Vertinant šaliai tenkančią dalį, vien Vokietijai teko 31 proc. visų ES+ šalyse 2017 m. pateiktų prašymų. Tačiau 2016 m. Vokietijos bendroji dalis buvo 58 proc. – beveik dvigubai didesnė. Kartu prašytojų dalis kitose pagrindinėse priimančiose šalyse, visų pirma Italijoje, Prancūzijoje, Graikijoje, Jungtinėje Karalystėje ir Švedijoje, nuo 2016 iki 2017 m. išaugo beveik dvigubai. Graikija buvo ta šalis, kurioje prašytojų dalis buvo didžiausia (vertinant pagal gyventojų skaičių).

Atsižvelgdamos į tai, kad keletas ES+ šalių 2017 m. toliau esant reikalui taikė laikino pasienio kontrolės prie vidinių Šengeno sienų atnaujinimo praktiką, pilietinės visuomenės atstovai pranešė apie galimybių patekti į teritoriją ribojimą, įskaitant išvaramą iš kelių valstybių narių, ir pabrėžė, kad būtina veiksmingai užtikrinti teisę į apsaugą tiems, kam jos reikia. Svarbūs pokyčiai buvo susiję su sparčiu ir veiksmingu registracijos procesu – tai padėjo padidinti vėlesnių procedūros etapų efektyvumą. Pavyzdžiui, Graikijoje įregistruoti prašytojai, kurie buvo iš anksto registruoti 2016 m. vasarą, per masinį migrantų antplūdį.

Galimybė naudotis procedūra taip pat buvo suteikta per specialius kanalus, kai tam tikrus kriterijus atitinkantys asmenys organizuotai pateko į ES+ šalių teritoriją, pavyzdžiui, pagal kelių šalių nustatytus humanitarinio priėmimo mechanizmus. Tai, be kita ko, buvo humanitariniai koridoriai, humanitarinės vizos ir šeimos susijungimo programos, kurios yra teisėtas migrantų patekimo į Europą būdas.

Kad tarptautinės apsaugos siekiantys asmenys galėtų išsamiai apibūdinti savo apsaugos poreikius bei asmenines aplinkybes ir kad jų padėtį būtų galima nuodugniai ir tinkamai įvertinti, tokiems asmenims reikia informacijos apie jų būklę. Tiek ES+ šalių nacionalinės administracijos, tiek pilietinės visuomenės organizacijos, panaudodamos įvairias komunikacijos priemones, įskaitant socialinės žiniasklaidos ir išmaniųjų telefonų programėles, visuose prieglobsčio proceso etapuose įgyvendino įvairias informavimo iniciatyvas.

Pilietinės visuomenės atstovai pabrėžia būtinybę užtikrinti, kad informacija yra prieinama ir kad ji pritaikyta tikslinių grupių, ypač pažeidžiamų asmenų, poreikiams. Susijusioje teisinės pagalbos ir atstovavimo srityje procesai ES+ šalyse 2017 m. buvo įvairiakrypčiai: kai kurios plėtė teisinės pagalbos aprėptį arba siekė didinti jos efektyvumą, o kitos teikiamą pagalbą mažino. Be to, nustatyta keletas iššūkių, susijusių su teisinės pagalbos ir atstovavimo paslaugomis, kurias teikia šioje srityje veikiantys pilietinės visuomenės subjektai.

Tiek informacijos teikimą, tiek teisinę pagalbą pagerina geras vertimas žodžiu – ne mažiau svarbus tarptautinės apsaugos procedūros veiksnys. Geras vertimas

žodžiu padeda užtikrinti tinkamą prašytojo ir valdžios institucijų komunikaciją kiekviename proceso etape, įskaitant galimybę naudotis prieglobsčio procedūra ir dalyvauti prašymų teikimo, nagrinėjimo ir apskundimo etapuose. Iš viso 2017 m. ES+ šalyse gauta prašymų iš 54 skirtingų kilmės šalių piliečių, palyginti su 35 šalimis 2016 m.; tai reiškia, kad užtikrinti vertimą žodžiu iš vis didesnio skaičiaus skirtingų kalbų yra vis sunkiau. Tai paskatino plačiau naudoti technines priemones, palengvinančias vertimą žodžiu prieglobsčio procese.

Tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimui pirmojoje instancijoje valstybės narės gali taikyti specialias procedūras, kaip antai paspartintą, pasienio zonų arba pirmenybinę procedūrą, toliau laikydamosi pagrindinių principų ir garantijų, numatytų Europos prieglobsčio teisės aktuose. EASO duomenimis, šios procedūros taikomos tikslingai ir išimties tvarka. Svarbu tai, kad dauguma sprendimų, ES+ šalyse priimtų naudojančios paspartinta arba pasienio procedūromis, lemia daug dažnesnį prašymų atmetimą, nei tais atvejais, kai sprendimai pateikiami pagal įprastą procedūrą. Priimant sprendimus pagal paspartintą procedūrą, patenkintų prašymų dalis buvo 11 proc., o pagal pasienio procedūrą – 8 proc. Tam tikroms atvejų kategorijoms ES+ šalys dažnai taikė pagreintą ir pirmenybinę procedūras; tai buvo susiję su konkrečios šalies veiklos krūviu. Be to, buvo pasikeitimų, susijusių su procedūromis pasienio ir tranzito zonose; daugelis ES+ šalių taip pat ėmė taikyti saugių šalių (visų pirma – saugių kilmės šalių) sampratą, o keletas šalių iš dalies pakeitė savo nacionalinius saugių kilmės šalių sąrašus.

Apskritai 2017 m. nustatyta, kad daugumos ES+ šalių **priėmimo sistemoms** tenkantis krūvis sumažėjo. Atitinkamai keleto šalių administracijos sumažino savo priėmimo pajėgumus: uždarė įvairius priėmimo centrus, o kartu, remdamosi anksčiau patvirtintais planais, palaiapsniui pakeitė greito reagavimo arba laikinus priėmimo centrus nuolatiniais. Kartu pažymėtina, kad buvo tam tikrų išimčių, nes kai kuriose kitose šalyse priėmimo pajėgumai buvo išplėsti, siekiant sumažinti didėjančių krūvių arba dar nepatenkintą paklausą. 2017 m. keliose valstybėse narėse priimta naujų teisės aktų nuostatų, skirtų reglamentuoti priėmimą ir išsiuntimo laukiančių prieglobsčio prašytojų elgesį, teises ir pareigas. Be to, sukurti stebėsenos standartai ir įgyvendintos atitinkamos programos, siekiant užtikrinti tinkamas priėmimo sąlygas. Tendencijos, susijusios su materialiomis priėmimo sąlygomis (maisto, drabužių, būsto ir finansinės pašalpos skyrimo), taip pat su sveikatos apsauga, teise mokytis ir įsidarbinti, konkrečiose šalyse buvo labai skirtingos ir lėmė pasiūlos sumažėjimą arba padidėjimą. Tarp pilietinės visuomenės organizacijoms susirūpinimą keliančių klausimų dažniausiai buvo minima priėmimo gebėjimų stygius, prastos priėmimo sąlygos ir (arba) su nelydimų nepilnamečių priėmimu susiję klausimai.

Kaip ir priėmimo atveju, sulaikymo srityje atskirose šalyse užfiksuota įvairių tendencijų. Apskritai keletas ES+ šalių peržiūrėjo savo teisinę sulaikymo motyvų sistemą ir jos praktinį įgyvendinimą. Daugelis šalių nustatė arba planavo įdiegti naujas alternatyvas sulaikymui, taikytinas įgyvendinant tiek prieglobsčio, tiek grąžinimo procedūras. Keliose ES+ šalyse Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuras ir pilietinės visuomenės atstovai išreiškė susirūpinimą dėl sulaikymo trukmės bei sąlygų ir dėl pažeidžiamų grupių atstovų sulaikymo. Kartu 2017 m. keliose ES+ šalyse įsigaliojo naujos teisinės nuostatos, ribojančios priimamų asmenų judėjimo laisvę arba gyvenamosios vietos pasirinkimą. Apskritai šie pokyčiai lėmė gausią nacionalinę teismų praktiką dėl klausimų, susijusių su judėjimo laisve ir sulaikymu įvairiuose prieglobsčio proceso etapuose.

2017 m. ES+ šalyse priimti 996 685 pirmosios instancijos sprendimai. Panašiai kaip 2016 m., nacionaliniu lygmeniu Vokietija priėmė daugiausiai sprendimų (524 185), arba 53 proc. visų sprendimų ES+ šalyse. Kitos daug sprendimų priėmusios šalys buvo Prancūzija (11 proc. visų sprendimų ES+ šalyse), Italija (8 proc.), Švedija ir Austrija (po 6 proc.).

Palyginti su 2016 m., daugumoje ES+ šalių priimta mažiau pirmosios instancijos sprendimų. Didžiausias sumažėjimas užfiksuotas Vokietijoje (106 900 sprendimų mažiau) ir Švedijoje (34 705 sprendimais mažiau). Tarp šalių, kuriose 2017 m. priimta daugiau kaip 1 000 pirmosios instancijos sprendimų, santykinai sprendimų skaičius labiausiai sumažėjo Suomijoje ir Norvegijoje (po 65 proc.). Antra vertus, keliose šalyse sprendimų priimta daug daugiau, nei 2016 m.: Prancūzijoje sprendimų padaugėjo beveik 24 000, Austrijoje – 13 870, o Graikijoje – 13 055. Tarp šalių, kuriose 2017 m. priimta daugiau kaip 1 000 pirmosios instancijos sprendimų, Šveicarijoje bendras prašymų patenkinimo lygis buvo aukščiausias – teigiami buvo 90 proc. sprendimų. Be to, palyginti aukštas prašymų patenkinimo lygis užfiksuotas Norvegijoje (71 proc.), Maltoje (68 proc.) ir Liuksemburge (66 proc.). O mažiausias prašymų patenkinimo lygis nustatytas Čekijoje (12 proc.), Lenkijoje (25 proc.), Prancūzijoje (29 proc.), Vengrijoje ir Jungtinėje Karalystėje (po 31 proc.).

Prašymų patenkinimo lygio skirtumus įvairiose šalyse lemia prašytojų, dėl kurių priimamas sprendimas, pilietybė. Pavyzdžiui, 2017 m. Prancūzijoje prašymų patenkinimo lygis buvo 29 proc.; dauguma sprendimų buvo susiję su Albanijos piliečiais, kurių atžvilgiu prašymų patenkinimo lygis paprastai yra labai žemas. O Šveicarijoje, kurioje prašymų patenkinimo lygis yra didesnis nei 90 proc., daugiau kaip trečdalis sprendimų priimta dėl Eritrėjos piliečių – ES+ šalyse šios pilietybės asmenų atžvilgiu priimamų teigiamų sprendimų lygis yra labai aukštas.

Pagrindiniai pokyčiai ES+ šalyse taikant pirmosios instancijos procedūras buvo susiję su priemonėmis, kurių imtasi siekiant optimizuoti tarptautinės apsaugos prašymų tvarkymą, taip pat sumažinti tvarkymo laiką.

2017 m. ES+ šalyse priimant sprendimus antrojoje ar trečiojoje instancijoje prašymų patenkinimo lygis buvo 35 proc., t. y. daug aukštesnis nei 2016 m. (17 proc.). Palyginti su pirmąja instancija, manoma, kad taikant skundų nagrinėjimo ir peržiūrėjimo procedūrą prašymų patenkinimo lygis bus mažesnis, nes šie atvejai yra nagrinėjami po to, kai priimamas neigiamas pirmosios instancijos sprendimas. Iš tiesų priimant aukštesnės instancijos sprendimus prašymų patenkinimo lygis buvo 11 procentinių punktų žemesnis nei pirmosios instancijos sprendimų atveju, tačiau tai buvo daug mažesnis skirtumas nei 2016 m., o tai leidžia daryti prielaidą, kad 2017 m. didesnė dalis neigiamų pirmosios instancijos sprendimų buvo panaikinta skundų nagrinėjimo etape. Tarp ES+ šalių, kurios priima bent 1 000 antrosios instancijos sprendimų, daugiau kaip pusė aukštesnės instancijos sprendimų Suomijoje (65 proc.), Nyderlanduose (58 proc.), Jungtinėje Karalystėje (57 proc.) ir Austrijoje (56 proc.) buvo teigiami.

2017 m. procesai ES+ šalyse buvo sutelkti į priemones, skirtas didinti institucinį efektyvumą, spartinti antrosios instancijos sprendimus, siekiant tvarkyti didelį apeliacijų skaičių, taip pat peržiūrėti procedūrinės taisykles (daugiausiai peržiūrėti apeliacijos pateikimui skirtą laiką). Siekiant toliau gerinti apskundimo procedūras, ES+ šalys taip pat įgyvendino struktūrinius institucinius pokyčius.

2017 m. taip pat nustatyta, kad ES+ šalys, siekdamos toliau tobulinti skundų nagrinėjimą, decentralizavo antrosios instancijos procedūras. Kaip ir pirmosios instancijos atveju, imtasi priemonių siekiant užtikrinti, kad susikaukę prašymai būtų nagrinėjami greičiau, taip pat racionalizuoti procedūras ir pasinaudoti technologijomis, kad sprendimų priėmimas būtų veiksmingesnis.

Informacijos apie kilmės šalį, susijusios su įvairiomis trečiosiomis šalimis ir temomis, pateikimas ir toliau yra labai svarbus, kad prieglobsčio sprendimai būtų tinkamai pagrįsti, teisingi ir motyvuoti ir kad būtų kuriama faktais pagrįsta politika. Palyginti su 2016 m., ES+ šalių lygmeniu 2017 m. pateikta mažiau prieglobsčio prašymų, tačiau keliuose ES+ šalyse prašymų smarkiai padaugėjo, o apskritai prašymus teikė įvairesnių tautybių atstovai, todėl atitinkamos informacijos apie kilmės šalį poreikis nemažėjo.

Šalia įvairių informacijos apie kilmės vietą tematikai skirtų reguliarių publikacijų, kurias teikė seniai veikiantys informacijos apie kilmės šalį teikimo padaliniai (daugelį jų galima rasti EASO informacijos apie kilmės šalį portale), kai kurios šalys 2017 m. pranešė apie naują (jei ne apskritai pirmą kartą pateiktą) medžiagą. Apskritai 2017 m. ES+ šalys toliau didino informacijos apie kilmės vietą produktų standartų ir kokybės užtikrinimą, o bendra tendencija buvo ta, kad nacionaliniai informacijos apie kilmės vietą padaliniai bendravo su kolegomis kitose šalyse, be kita ko, EASO informacijos apie kilmės vietą tinkluose.

Į ES prieglobsčio *acquis* yra įtrauktos paramos teikimo prašytojams, kuriems reikia suteikti specialias procedūrinės garantijas (visų pirma kankinimo, išžaginimo ar bet kokios kitos formos psichologinio, fizinio ar seksualinio smurto aukoms), nustatymo taisyklės. Viena pagrindinių grupių yra prieglobsčio prašantys nelydimi nepilnamečiai bei atsakingų suaugusiųjų priežiūros.

2017 m. **tarptautinės apsaugos ES+ šalyse kreipėsi apie 32 715 nelydimų nepilnamečių** – dvigubai mažiau nei 2016 m.; nelydimi nepilnamečiai sudarė 4 proc. visų prašytojų. Daugiau kaip trys ketvirčiai visų nelydimų nepilnamečių pateikė prašymus penkiose ES+ šalyse: Italijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Jungtinėje Karalystėje ir Švedijoje.

Nelydimų nepilnamečių klausimas ES+ šalyse paskatino keletą pokyčių. Tai, be kita ko, specializuotų priėmimo ir alternatyvios priežiūros metodų kūrimas ir stiprinimas, globėjų paskyrimo taisyklių peržiūrėjimas ir procedūrinės priemonės vaiko intereso įvertinimo ir užtikrinimo srityje. Panašiai svarbiausi su kitomis pažeidžiamomis grupėmis susiję pokyčiai buvo specializuotos priėmimo įstaigos ir paslaugos – daugelis šalių kūrė specializuotas įstaigas, taip pat tapatybės nustatymo ir nukreipimo mechanizmus. Pilietinės visuomenės atstovai pabrėžia, jog būtina toliau siekti, kad teikiama pagalba būtų išsami, atitiktų nustatytus standartus ir leistų praktiškai kuo anksčiau nustatyti pažeidžiamumą.

Asmenys, kuriems suteikta kokia nors tarptautinė apsauga vienoje iš ES+ šalių, gali pasinaudoti įvairiomis su šiuo statusu susijusiomis teisėmis ir privalumais. Tarptautinės apsaugos gavėjams suteikiamos konkrečios teisės paprastai yra išdėstomos nacionalinėje teisėje ir politikoje (dažnai – didesnio masto integracijos planuose, skirtuose įvairioms trečiųjų šalių piliečių kategorijoms) ir įtraukiamos į nacionalinę migracijos politiką, kai tokia politika nacionaliniu lygmeniu apibrėžta. Daugelis šalių priėmė nacionalinius integracijos planus ir strategijas, o kitos iš dalies pakeitė esamas priemones, dažnai pasiūlydamos integracijos darbo rinkoje kursus ir mechanizmus. Tai skatina apsaugos gavėjus patiem

užsitikrinti pragyvenimo lėšų; be to, kartais buvo sumažinamos finansinės išmokos.

2017 m. ES+ šalyse didesnę reikšmę įgavo grąžinimo politika ir priemonės.

Nors visa tai susiję su bendruoju migracijos kontekstu, kadangi vis daugiau prieglobsčio prašytojų asmenų sulaukia neigiamo atsakymo ir vis daugiau asmenų bus priversti grįžti į savo šalį, įvairios šalys priėmė naujas teisės nuostatas, siekdamos palengvinti grąžinimo procedūras. Be įprastinės paramos, teikiamos kaip savanoriško grąžimo pagalba, kuri taip pat padidinta, priimtomis priemonėmis, be kita ko, buvo siekiama užtikrinti grąžinimo sprendimų vykdymą ir reglamentuoti laikotarpį iki išvykimo.

2017 m. dauguma ES+ šalių įvairiai rėmė savanoriško grąžimo pagalbos iniciatyvas: finansiškai, per informacijos kampaniją, tiesiogiai dalyvavo grąžinimo veikloje, teikė paramą kitiems subjektams, tokiems kaip Tarptautinė migracijos organizacija arba pilietinės visuomenės organizacijos.

