



2021 m. EASO prieglobsčio ataskaita

Metinė ataskaita dėl
prieglobsčio padėties Europos
Sąjungoje

SANTRAUKA





Viršelio nuotrauka: Steve Evans

© Europos prieglobsčio paramos biuras, 2021

Leidžiama atgaminti nurodant šaltinį.

Naudoti arba atgaminti nuotraukas ar kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso EASO, galima tik gavus teisių turėtojų leidimą.



2021 m. EASO prieglobsčio ataskaita

Metinė ataskaita dėl prieglobsčio padėties Europos Sąjungoje

SANTRAUKA

SUPPORT IS OUR MISSION

Pratarmė

Šiais metais išleidžiamas jau dešimtas svarbiausias institucijos leidinys *EASO prieglobsčio ataskaita*. Bėgant metams ataskaita buvo nuolat tobulinama, siekiant, kad joje būtų užfiksuotos ir apžvelgtos naujausios tendencijos ir politinės diskusijos, kurių esmė – sukurti suderintą bendrą Europos prieglobsčio sistemą (BEPS). Džiaugiamės, kad *EASO prieglobsčio ataskaita* tapo pagrindiniu informacijos apie prieglobstį Europoje šaltiniu ir atspindi šios 2010 m. birželio 19 d. įsteigtos institucijos augimą ir tapimą svarbiu žinių apie prieglobstį centru.

Didėjantį EASO vaidmenį pabrėžia naujas Europos Komisijos [migracijos ir prieglobsčio paktas](#), paskelbtas 2020 m. rugsėjį. Paktas davė naują pradžią diskusijai apie veiksmingą ir humanišką migracijos bei prieglobsčio valdymą Europoje. EASO yra pasiruošusi imtis platesnių įgaliojimų – tapti ES prieglobsčio agentūra (EUAA), būti neatsiejama sudėtingų Europos migracijos realijų valdymo sistemos dalimi ir veikti užtikrinant visišką pagarbą pagrindinėms teisėms.

COVID-19 pandemija smarkiai paveikė visus gyvenimo aspektus visame pasaulyje. Siekiant užkirsti kelią viruso plitimui ir apsaugoti žmones – tiek tuos, kurie prašo prieglobsčio Europoje, tiek personalą, tiesiogiai dirbantį su prieglobsčio prašytojais – visose ES+ valstybėse imtasi įvairių atsargumo priemonių ir atlikta ilgalaikių procedūrų pakeitimų. Šiais metais pirmą kartą nuo BEPS sukūrimo valstybės narės, nacionalinės prieglobsčio ir migrantų priėmimo institucijos, taip



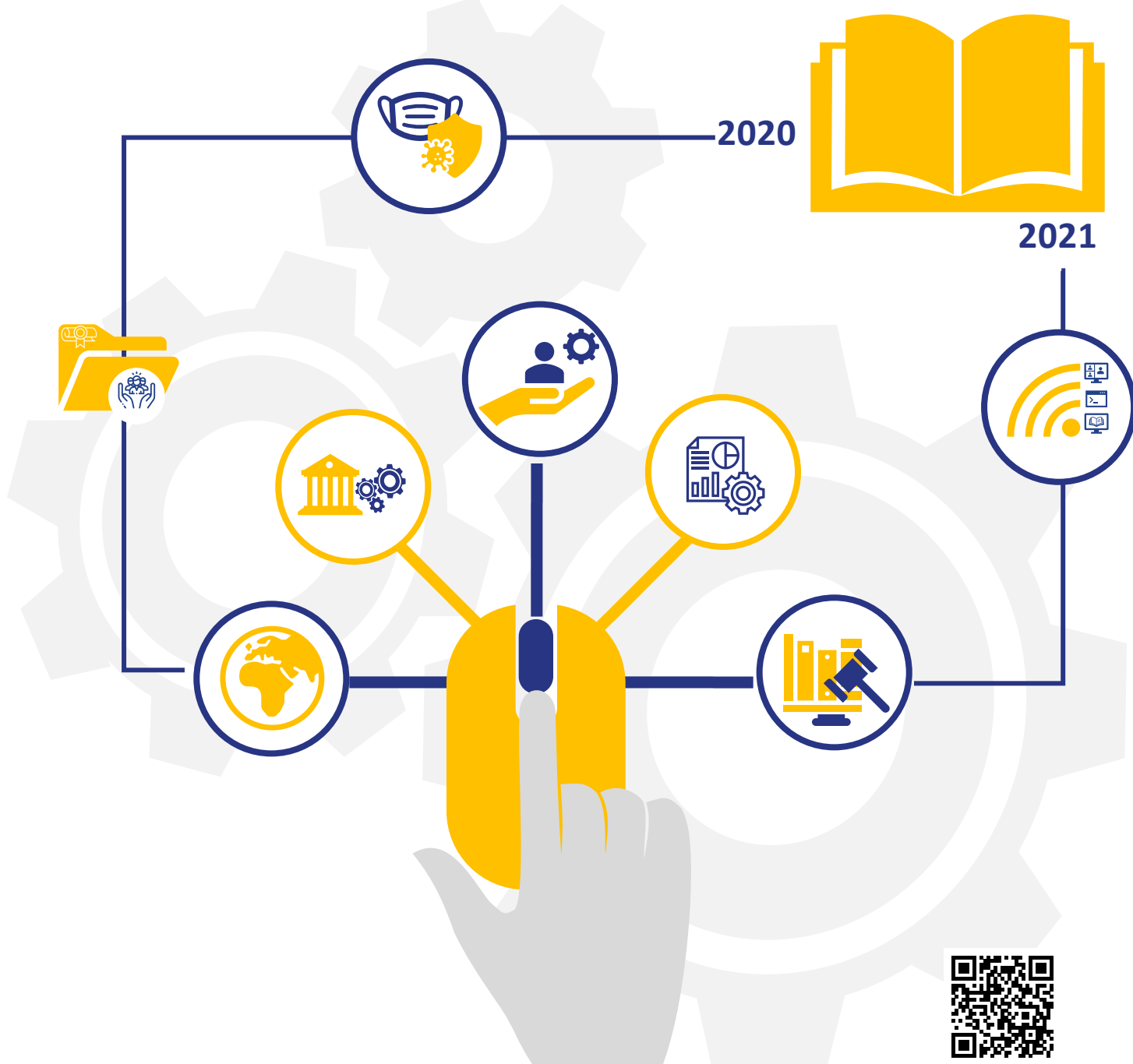
pat organizacijos, dirbančios tarptautinės apsaugos srityje, susidūrė su dvejopu iššūkiu: reikėjo sugalvoti, kaip išlaikyti pagarbą vienai pagrindinių žmogaus teisių gyventi saugiai ir kartu suvaldyti pasaulinę sveikatos krizę, keliančią pavojų tiek migrantams, tiek juos priimančioms šalims.

Tai buvo rimtas išbandymas nacionalinėms administracijoms. Svarbiausias EASO veiklos siekis buvo padėti valstybėms narėms užtikrinti paslaugų tęstinumą ir prireikus suteikti skubią pagalbą. Per 2020 m. agentūra sukūrė priemonių, skirtų pagerinti ir suderinti procedūras, paskelbė analitinių ataskaitų ir mokė prieglobsčio specialistus. Speciali informacijos rinkimo iniciatyva padėjo gauti naujausią, išsamią ir patikimą informaciją apie COVID-19 poveikį prieglobsčio procedūrai. Rezultatai parodė ES nacionalinių prieglobsčio ir priėmimo sistemų atsparumą – procedūros buvo greitai adaptuotos, pasinaudota įvairiais skaitmeniniais sprendimais, kad prieglobstis būtų suteiktas visiems, kam reikia. Tokios naujovės gali daug prisidėti prie procedūrų veiksmingumo ir padėti kovoti su panašiais sunkumais ateityje, išlaikant darnią Europos sistemą.

Nina Gregori
Vykdomoji direktorė
Europos prieglobsčio paramos biuras

Įvadas

EASO prieglobsčio ataskaitose, pagrindiniame informacijos apie tarptautinę apsaugą Europoje šaltinyje, išsamiai apžvelgiami svarbiausi su prieglobsčiu susiję įvykiai Europos Sąjungos valstybėse narėse, Islandijoje, Lichtenšteine, Norvegijoje ir Šveicarijoje (ES+ valstybėse). Ataskaita pradedama trumpa pasaulinės priverstinės migracijos apžvalga, tada dėmesys sutelkiamas į Europą ir vienas po kito apžvelgiamas kiekvienas bendros Europos prieglobsčio sistemos aspektas, aptariama kokių įvyko pokyčių. Ataskaitoje aptariama teismų praktika, lėmusi Europos ir nacionalinių įstatymų interpretaciją, taip pat apžvelgiami svarbiausi 2020 ataskaitinių metų statistiniai rodikliai, rodantys naujausias tendencijas ir apibūdinantys prieglobsčio sistemų veiksmingumą.



Pasaulio padėties prieglobsčio srityje 2020 m. apžvalga



Milijonai žmonių visame pasaulyje susiduria su priverstine migracija dėl konfliktų, persekiojimo, žmogaus teisių pažeidimų, stichinių nelaimių ir prastėjančios ekosistemų būklės.

Oficialioje statistikoje priverstinai perkelti asmenys skirstomi į dvi grupes: a) pabėgėliai ir prieglobsčio prašytojai, kurie kirto tarptautines sienas; ir b) šalies viduje perkelti asmenys Pabėgėliais vadinami žmonės, kurie pabėgo iš savo šalies dėl pagrįstos baimės būti persekiojamiems dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinių įsitikinimų ir kurie ieškodami saugumo kirto tarptautinę sieną. Šalies viduje perkelti asmenys nėra kirtę savo šalies sienos, tačiau vis tiek gali atsidurti pažeidžiamoje padėtyje.

Europos kontekste, tarptautinė apsauga apima pabėgėlio statusą ir papildomos apsaugos statusą. Pastarasis suteikiamas asmenims, kurie neatitinka pabėgėlio statuso reikalavimų, bet turi teisę į apsaugą, nes jiems gresia sunkus sužalojimas, pavyzdžiui, mirties bausmė ar egzekucija; kankinimas arba žiaurus ar žeminantis elgesys arba bausmė kilmės šalyje; asmeninis pavojus gyvybei dėl chaotiškų smurto veiksmų per tarptautinį ar vidaus ginkluotą konfliktą.

2020 m. birželį Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių reikalų komisaras (JTVPK) pranešė, kad susirūpinimą kelia apie 80 milijonų žmonių padėtis, įskaitant 26,4 milijono pabėgėlių, 4,2 milijono prieglobsčio prašytojų, 45,7 milijono šalies viduje perkeltų asmenų ir 3,6 milijono iš šalies pabėgusių venesueliečių.

Du trečdalius visų pasaulio pabėgėlių sudaro žmonės iš penkių kilmės šalių: Sirijos, Venesuelos, Afganistano, Pietų Sudano ir Mianmaro (išvardyta mažėjančia tvarka). Didžioji dalis priverstinių migrantų priimami šalia krizės centro esančiose valstybėse ir bendruomenėse, paprastai – besivystančiose šalyse. 2020 m. daugiausia migrantų priėmė Turkija, taip pat kitos šalys: Kolumbija, Pakistanas, Uganda ir Vokietija.

2020 m. kilusi COVID-19 pandemija padarė didžiulį kompleksinį poveikį: pasaulyje ji ne tik sukūrė naują ar padidino esamą apsaugos poreikį, bet ir sumažino saugumo pasiekiamumą. Esant tokiai sudėtingai situacijai, subjektams, susijusiems su apsaugos suteikimu, teko atitinkamai adaptuoti savo darbo procedūras, kad užtikrintų paslaugų tęstinumą, pavyzdžiui, įvesti naują registravimo ir prašymų nagrinėjimo tvarką, pasitelkti technologijas ir skaitmeninius sprendimus.

Nepaisant pandemijos sukeltų sunkumų, tarptautinei bendruomenei įvairiapusiškai bendradarbiaujant 2020 m. pavyko padaryti pažangą pasaulinio susitarimo dėl pabėgėlių srityje, pavyzdžiui:

- ➔ visame pasaulyje padidinti apsaugos pajėgumus;
- ➔ perkeltiems vaikams suteikti geresnes galimybes gauti išsilavinimą;
- ➔ įvesti ilgalaikius sprendimus;
- ➔ teikiant humanitarinę pagalbą naudoti švarios energijos sprendimus;
- ➔ pažeidžiamose šalyse skatinti struktūrinius sprendimus – žmonių socialinę raidą ir ekonomikos augimą;
- ➔ padidinti lygiateisį sveikatos priežiūros paslaugų, švaraus vandens ir sanitarijos pasiekiamumą;
- ➔ priverstinės migracijos aukoms suteikti geresnes galimybes įsidarbinti.

ES pasaulio mastu vaidina svarbų vaidmenį apsaugos sprendimų srityje, didžioji dalis jos humanitarinės pagalbos biudžeto skiriama projektams, kurie padeda priverstinai perkeltiems asmenims ir juos priimančioms bendruomenėms.

Tarptautinė bendruomenė ir toliau stengiasi aktyviai spręsti įvairius priverstinės migracijos aspektus visame pasaulyje. Sritys, kurioms skiriama daugiausia dėmesio, kiekvienais metais gali keistis, nes nuolat ieškoma būdų, kaip palengvinti priverstinės migracijos situaciją ar sukurti naują, pažangesnę apsaugos suteikimo tvarką. 2020 m. tarptautinės apsaugos srityje pagrindinėmis tapo dvi sritys, abi dėl skirtingų priežasčių. **Perkėlimas** – viena sričių, kurias smarkiai paveikė pandemija ir dėl jos atsiradę kelionių ribojimai. Kadangi per šią visuotinę sveikatos krizę žmonių judėjimas kėlė daug pavojų, dar labiau akcentuotas žmonių perkėlimo saugiu teisėtu būdu poreikis. Taip pat pandemija paskatino valstybes pažengti į priekį **skaitmenizacijos** srityje ir taip padidinti prieglobsčio procedūrų veiksmingumą.



2020 m. pasaulinės tendencijos tarptautinės apsaugos srityje

2/3 visų
pasaulio
pabėgėlių buvo iš
5 valstybių

6,6 mln.
Sirija

3,6 mln.
Venesuela

2,7 mln.
Afganistanas

2,3 mln.
Pietų Sudanas

1,0 mln.
Mianmaras

Didžiausia naujų
prieglobsčio prašytojų
grupė 2020 m. –
pabėgėliai iš Venesuelos.

Turkija priėmė didžiausią
pabėgėlių skaičių, kitos valstybės –
Kolumbija, Pakistanas, Uganda ir
Vokietija.

85 % visų pabėgėlių
pasaulyje priimama
besivystančiose šalyse



COVID-19 pandemija
padarė kompleksinį poveikį:
pasaulyje sukūrė naują ar
padidino esamą apsaugos poreikį
ir sumažino saugumo
pasiekiamumą.



Perkėlimo programos per
COVID-19 pandemiją beveik
sustojo dėl kelionių ribojimų.



Pandemija paskatino valstybes
pažengti į priekį
skaitmenizacijos srityje ir taip
padidinti prieglobsčio
procedūros veiksmingumą.

Šaltinis: EASO ir JTŽTK duomenys



2. Svarbiausi 2020 m. įvykiai Europos Sąjungos prieglobsčio srityje



Remdamasi pažanga, padaryta nuo 2016 m. derybose dėl dviejų naujų siūlomų reformų paketų, 2020 m. rugsėjį Europos Komisija pristatė naują [migracijos ir prieglobsčio paketą](#). Jame siūlomas naujas migracijos sprendimo būdas, naudojant patobulintas, greitesnes, veiksmingesnes procedūras ir išlaikant pusiausvyrą tarp sąžiningo atsakomybės pasidalijimo ir solidarumo. Migracijos ir prieglobsčio pakte siekiama, kad būtų nustatyta:

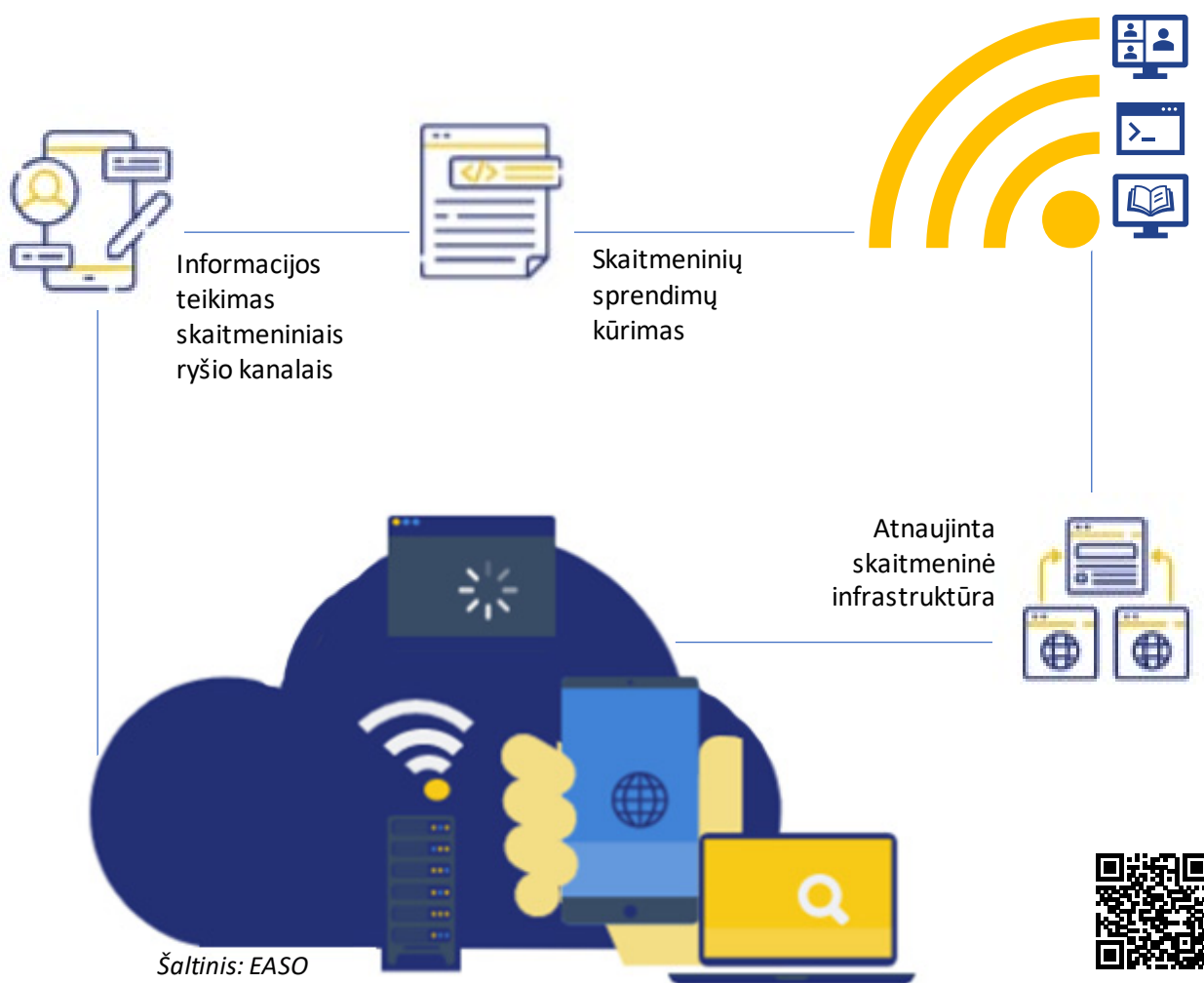
- Patikimo ir teisingo išorės sienų valdymo, įskaitant tapatybės, sveikatos ir saugumo patikrinimus, tvarka;
- Sąžiningos ir veiksmingos prieglobsčio sistemos visose ES+ valstybėse, supaprastintos procedūros ir prašytojų, kurių prašymai atmesti, grąžinimo tvarka;
- Naujas solidarumo mechanizmas, taikytinas išlaipinimui po paieškos ir gelbėjimo operacijų, didelių sunkumų patiriančioms šalims ir krizinėms situacijoms;
- Patikimo prognozavimo, pasirengimo krizei ir reagavimo tvarka;
- Veiksminga grąžinimo politika ir koordinuotas ES požiūris į trečiųjų šalių piliečių grąžinimą į kilmės šalį;
- Visapusiško valdymo ES lygiu modelis, siekiant geriau valdyti ir įgyvendinti prieglobsčio bei migracijos politikos nuostatas;
- Abipusiškai naudingos partnerystės su pagrindinėmis trečiosiomis kilmės ir tranzito šalimis sistema;
- Darnūs teisėti migracijos būdai tiems, kam reikalinga apsauga, ir siekiant į ES pritraukti specialistų;
- Veiksminga integracijos politika.

Siekdama šių tikslų Europos Komisija išlaikė savo pasiūlymus ir parėmė laikinus susitarimus, jau pasiektus dėl Priskyrimo reglamento, Priėmimo sąlygų direktyvos, Sąjungos lygmens perkėlimo į ES sistemos reglamento ir ES prieglobsčio agentūros. Taip pat paskatino kuo greičiau baigti derybas dėl naujos Grąžinimo direktyvos redakcijos. Europos Komisija atšaukė 2016 m. pasiūlymą dėl dalinio Dublino reglamento keitimo ir vietoje jo pateikė pasiūlymą dėl Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento. Be penkių likusių pasiūlymų, pateiktų nuo 2016 iki 2018 m., pakte pateikiamas dar devynių priemonių paketas:

- ➡ [Naujas tikrinimo reglamentas](#)
- ➡ [Iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl Prieglobsčio procedūros reglamento redagavimo](#)
- ➡ [Iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl EURODAC reglamento redagavimo](#)
- ➡ [Naujas Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentas](#)
- ➡ [naujas Krizinių ir nenugalimų jėgų \(force majeure\) situacijų reglamentas](#)
- ➡ [naujas Migracinės parengties ir migracijos krizių valdymo planas;](#)
- ➡ [nauja rekomendacija dėl perkėlimo į ES ir papildomų būdų;](#)
- ➡ [nauja rekomendacija dėl privačių laivų vykdomų paieškos ir gelbėjimo operacijų;](#)
- ➡ [naujos gairės dėl Neteisėtai žmones gabenančių asmenų direktyvos.](#)

Pristatytas migracijos ir prieglobsčio paktas, taip pat pasiūlymai dėl susijusių teisinių priemonių paskatino atnaujinti diskusijas apie veiksmingą ir humanišką migracijos valdymą Europoje. Kompleksinės Europos Komisijos pastangos koordinuoti įtraukų konsultacijų procesą ir kuo geriau integruoti įvairias susijusias migracijos ir prieglobsčio politikos sritis į vieną darnią sistemą buvo sutiktos palankiai. Taip pat įvertintos nuoširdžios pastangos suderinti skirtingus ES valstybių narių poreikius ir įveikti ankstesnius nesutarimus. Nors dėl tam tikrų siūlomos migracijos ir prieglobsčio politikos aspektų valstybės narės turi skirtingų nuomonių, Europos Komisijos pateikti pasiūlymai tapo pagrindu tolesniam konstruktyviam dialogui techniniu ir politiniu lygiu, vykstant teisėkūros procesui. Tarp teigiamų reakcijų girdėjosi ir valstybinių, ir nevalstybinių veikėjų balsų, atkreipusių dėmesį į sritis, kuriose galima pasiekti dar daugiau pažangos.

Suprantama, COVID-19 pandemija turėjo didžiulę įtaką ir migracijos srautams, ir Europos prieglobsčio sistemų funkcionavimui. Puikiai suprasdama, kokių sunkumų patiria valstybės narės per pandemiją įgyvendindamos tam tikras ES taisykles, Europos Komisija išleido [komunikatą](#), kuriame pateikė gaires, kaip užtikrinti prieglobsčio ir grąžinimo procedūrų bei perkėlimo į ES tęstinumą. ES+ valstybės, saugodamos asmenų fizinę gerovę, ėmėsi reikiamų priemonių įvairiuose prieglobsčio procedūros etapuose ir priėmimo infrastruktūroje. Ribojamosios priemonės, kurių imtasi saugant visuomenės sveikatą, padarė poveikį, nors ir laikiną, pagrindinių teisių ir laisvių užtikrinimui. Tiesa, suinteresuotieji subjektai pabrėžė, kad priemonės turi būti laikinos, proporcingos ir taikomos tik esant būtinybei.



Siekdamos net ir įvedus naujas priemones toliau teikti paslaugas, ES+ valstybės sukūrė ir pradėjo naudoti įvairias naujas elektronines sistemas, taip skaitmenizuodamos daugelį prieglobsčio procedūros etapų. Daugelis šių sprendimų gali tapti ilgalaikiais ir padidinti prieglobsčio sistemų veiksmingumą, kiti galbūt taps metodinėmis gairėmis, kurių prireiks, jei ES+ valstybėms su panašiais iššūkiais teks susidurti ateityje.

Nepaisant to, kad 2020 m. bendras per ES išorės sienas atvykstančių asmenų skaičius sumažėjo, išryškėjo kitokios migracijos maršrutų į Europą tendencijos. Palyginti su 2019 m., vakarinės ir rytinės Viduržemio jūros regiono dalių maršrutais atvyko mažiau žmonių, o Vakarų Afrikos, centrinės Viduržemio jūros regiono dalies ir Vakarų Balkanų maršrutais jų atvyko daugiau. Didelį krūvį ir toliau patyrė Graikijos sienos ir salos. Europos Komisija bendradarbiavo su Graikijos institucijomis ir kitomis ES valstybėmis narėmis, teikdama svarbią paramą situacijai spręsti, įskaitant savanorišką nelydimų nepilnamečių ir šeimose pažeidžiamų vaikų perkėlimą iš Graikijos į kitas valstybes nares.

Perkėlimo procedūros buvo reikalingos ir po paieškos ir gelbėjimo misijų Viduržemio jūroje. Išlaipinimo ir perkėlimo veiksmus koordinavo Europos Komisija, juose dalyvavo atitinkamos ES institucijos, įskaitant EASO, laikantis 2019 m. sukurtų standartinių darbo procedūrų. Šios pastangos buvo konkreti Europos solidarumo apraiška, kuri atskleidė, kad išlaipinimo ir perkėlimo procesams reikalingas labiau nuspėjamas solidarumo mechanizmas. Toks mechanizmas kaip tik numatytas siūlomame naujame Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamente.

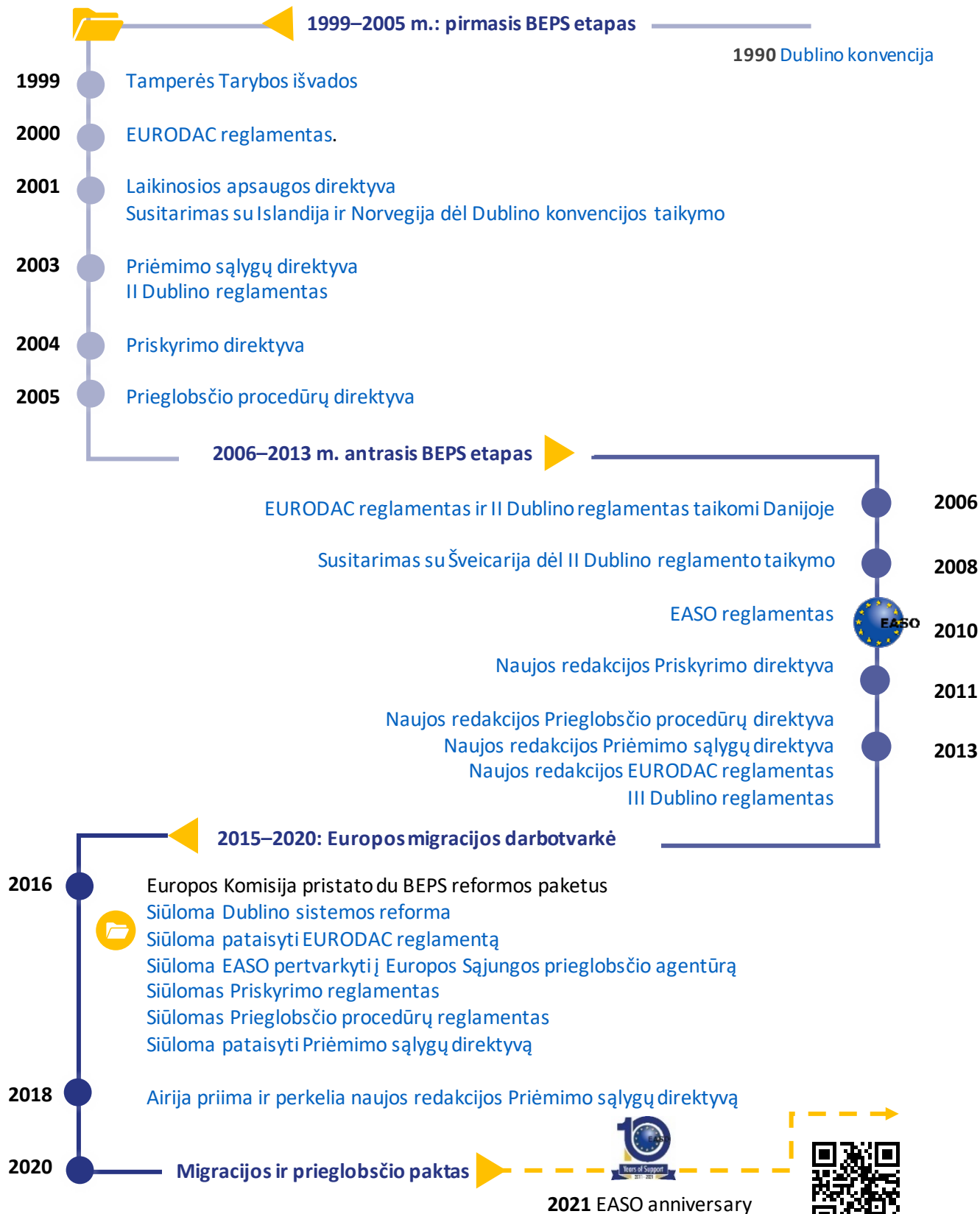
Kartu su 2020 metais baigėsi ir pereinamasis Jungtinės Karalystės pasitraukimo iš ES laikotarpis, per kurį ES teisė galiojo ir toje šalyje. Nuo 2021 m. sausio 1 d. ES prieglobsčio teisė nebėra taikoma automatiškai, nebent būtų įtraukta į nacionalinę teisės sistemą. Svarbu paminėti, kad Jungtinėje Karalystėje III Dublino reglamentas buvo panaikintas ir jo nuostatos nebegalioja.

Visus 2020 m. ES toliau bendradarbiavo su išorės partneriais, kad suvaldytų migracijos spaudimą laikydamosi visapusiško daugiakultūriškumu grindžiamo požiūrio. ES migracijos politikos išorės aspekto veiklos tikslai apima pagrindinių migracijos priežasčių šalinimą; kovą su kontrabandos tinklais; glaudesnį bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis dėl grąžinimo ir readmisijos; bendradarbiavimą su šalimis partnerėmis sienų valdymo srityje; paramos dėl apsaugos užsienyje teikimą.

Siekdamos užtikrinti suderintą ES teisės aiškinimą ir taikymą, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) priėmė keletą sprendimų, daugiausia susijusių su prejudiciniais sprendimais dėl tolesnio kai kurių BEPS nuostatų aiškinimo. Teismų praktika palietė temas, susijusias su veiksmingu pasiekiamumu, prieglobsčio procedūra, asmeniniais pokalbiais nepriimtinais atvejais, apsaugos formomis, sulaikymu, antrosios instancijos procedūromis, valstybių narių piliečių ir tarptautinės apsaugos gavėjų, vėliau įgijusių pilietybę, nediskriminavimu, šeimos susijungimu ir šeimos vientisumo išsaugojimu, trečiųjų šalių piliečių grąžinimu, perkėlimu, UNRWA teikiama pilietybės neturinčių palestiniečių apsauga ir atsisakymu atlikti karo tarnybą. Be to, ESTT paskelbė sprendimą dėl nacionalinių apribojimų NVO finansavimui – šis sprendimas aktualus NVO, kurios veikia tarptautinės apsaugos srityje.



Bendros Europos prieglobsčio sistemos (BEPS) raida



Šaltinis: EASO

3. EASO parama valstybėms



2020 metais sukako 10 metų nuo EASO įsteigimo. Kaip numatyta steigimo reglamente, EASO daugiausia dėmesio skiria gerinti BEPS įgyvendinimą, stiprinti praktinį valstybių narių bendradarbiavimą prieglobsčio srityje ir teikti operatyvinę paramą valstybėms narėms, kurių prieglobsčio ir priėmimo sistemoms tenka ypatingas krūvis.

COVID-19 pandemijos fone EASO 2020 m. tiesiogiai padėjo valstybėms narėms užtikrinti veiklos tęstinumą, sklandžiai tęsdama valstybių narių mokymus ir rengdama virtualius posėdžius. EASO pradėjo specialią informacijos rinkimo iniciatyvą, kurios tikslas – svarbiausiems suinteresuotiesiems subjektams pateikti naujausią, išsamią ir patikimą informaciją apie COVID-19 poveikį nacionalinėms prieglobsčio ir priėmimo sistemoms, taip pat apie prieglobsčio prašytojų ir tarptautinės apsaugos gavėjų vakcinavimo planą. Tam, kad per pandemiją būtų užtikrinti aukšti prieglobsčio prašymų nagrinėjimo standartai, EASO išleido praktines rekomendacijas dėl nuotolinių asmeninių pokalbių organizavimo ir nuotolinės / elektroninės registracijos.

Paties EASO veikloje dėl sveikatos apsaugos priemonių daugiau dėmesio buvo skirta vidaus darbo srautams, tarp kurių – darbas su neužbaigtomis bylomis; registracijos administravimas; pagalba apeliacinių skundų nagrinėjimui; gebėjimų stiprinimo veikla; politikos nuostatų ir procedūrų tobulinimas; nuotolinė parama informacijos teikimui ir gavimui per pagalbos linijas. Taip pat EASO toliau aktyviai veikė reikiamose vietose ir padėjo perkelti nelydimus nepilnamečius iš Graikijos į kitas valstybes nares. 2020 m. antroje pusėje susitarta ir dėl paramos Ispanijai, siekiant sumažinti jos priėmimo sistemai tenkantį krūvį ir sukurti naują priėmimo modelį.



Vaizdo įrašas. Svarbiausi EASO įvykiai ir pasiekimai



Šaltinis: EASO

4. Bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimas

2020 m. ES+ valstybėse su prieglobsčiu susijusių teisės aktų priėmimą, politiką ir praktiką lėmė svarbūs pokyčiai nacionaliniu lygmeniu. Dvi horizontalios temos, padariusios įtaką kiekvienai prieglobsčio procedūros pakopai, buvo COVID-19 pandemijos poveikis ir prieglobsčio procedūrų skaitmenizacija



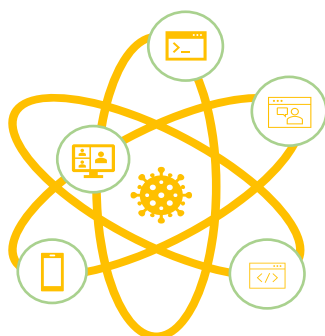
Prieglobsčio procedūros skaitmenizacija



COVID-19 pandemija valstybėms suteikė postūmį pereiti prie skaitmeninių priemonių ir atitinkamai adaptuoti taikomą praktiką bei priėmimo centrus.



Nors turi daug privalumų, skaitmenizacija gali kelti ir pavojų, pavyzdžiui, susijusių su duomenų apsauga, skaitmeniniu raštingumu ir ryšio prieiga.



Šaltinis: EASO





COVID-19

Kelionių ribojimas per COVID-19 pandemiją gerokai sumažino prieglobsčio prašytojų galimybes pasiekti ES teritoriją. Nacionalinėms institucijoms teko greitai prisitaikyti prie naujų aplinkybių ir per pirmąją pandemijos bangą trumpam laikui sustabdyti arba apriboti registraciją. Šiuo laikotarpiu ES+ valstybės pertvarkė savo procesus ir darbo aplinką.

Dublino sistema buvo taikoma mažesniai prieglobsčio prašytojų skaičiui, o perkėlimo procesai buvo pakoreguoti, laikantis griežtų reikalavimų dėl sveikatos. Teismų praktika 2020 m. nurodė, kad sveikatos priežiūros sistemoms tenkantis krūvis gali būti papildomas veiksnys, į kurį reikėtų atsižvelgti sprendžiant, kuri valstybė narė turėtų būti atsakinga už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą.

Fizinio atstumo laikymasis, darbo patalpų uždarymas, nuotolinis darbas ir sveikatos protokolai padarė poveikį visoms – tiek pirmosios, tiek antrosios instancijos – prašymų nagrinėjimo pakopoms, įskaitant asmeninius pokalbius, vertimo žodžiu paslaugų teikimą, pranešimus apie sprendimą, bylų krūvio valdymą, mokymą ir kokybės vertinimą. Kai buvo įmanoma, šie darbai buvo atliekami nuotoliniu būdu, naudojantis skaitmeninėmis technologijomis, pavyzdžiui, per vaizdo konferencijas. Vidaus darbo tvarka pirmosios ir antrosios instancijos administracijose buvo pakoreguota taip, kad būtų laikomasi visuomenės sveikatos priemonių, tačiau paslaugos, kiek įmanoma, nenutrūktų. Dėl visų šių priežasčių pailgėjo procesiniai terminai.

Pasikeitė ir informacijos teikimo formatai – ji teikiama mažoms grupėms, telefonu, per internetinius seansus ar mokomuosius vaizdo įrašus. Daugiau dėmesio skiriama apsaugai, higienos priemonėms, taikytiniams protokolams, medicininei pagalbai ir instrukcijoms, kaip išvengti užsikrėtimo. Teisinė pagalba ir atstovavimo paslaugos teikiamos nuotoliniu būdu arba per ribotą tiesioginį bendravimą. Dėl su COVID-19 susijusių ribojamųjų priemonių kai kuriose šalyse pranešta apie ribotą teisinės pagalbos pasiekiamumą prie sienų ir priėmimo bei sulaikymo centruose. Kadangi kilmės šalyse tapo sunkiau vykdyti faktų nustatymo misijas, ES+ valstybės sutelkė dėmesį į kitus būdus gauti informaciją apie kilmės šalį ir palaikyti ryšį su jos šaltiniais.

Priėmimo srityje ES+ valstybės prie COVID-19 pandemijos aplinkybių pritaikė ir priėmimo organizavimo tvarką, ir infrastruktūrą, įvedė tokias priemones kaip pradinis karantino laikotarpis atvykus, fizinio atstumo laikymasis priėmimo infrastruktūroje ir ribotas judėjimas po ją, aplankymų ribojimai ir papildomos higienos bei apsaugos priemonės. Dar viena problema, kurią teko spręsti priėmimo institucijoms, valdymo ir priėmimo personalui, – papildomos erdvės reikalavimai, be to, siekiant laikytis saugaus atstumo, daug kur sumažintas paramos paslaugų kiekis arba jos perkeltos į internetinę erdvę. Tai ypač neigiamai paveikė prašytojus, turinčius specialiųjų poreikių, kai kurie iš jų negavo tam tikrų jiems reikalingų paramos paslaugų. Daugumoje ES+ valstybių sulaikymo centruose dėl COVID-19 ribojimų atsirado daugiau vietos, nes asmenų, kurių prašymai atmesti, išsiuntimas buvo atidėtas ir trečiųjų šalių piliečiai išleisti.

Viena iš sričių, kurias pandemija smarkiai paveikė, buvo apsaugos gavėjų gautos apsaugos ir integracijos pobūdis. Kadangi dėl nutrūkusių paslaugų teikimo buvo vėluojama pratęsti leidimus gyventi, atsirado teisinis netikrumas, asmenims buvo sunkiau pasinaudoti kitomis teisėmis, pavyzdžiui, į būstą, darbą ar sveikatos priežiūros paslaugas. Sustabdytos arba smarkiai vėlavo šeimos susijungimo procedūros, sumažėjo galimybių įsidarbinti. Dėl kompiuterių, interneto ryšio trūkumo ar sudėtingų būsto sąlygų, kuriose nėra privačios ramios vietos, daug kur buvo sunku vaikams užtikrinti nuotolinį mokymą. Paramos programos ir atskirų apsaugos gavėjų integravimo planai buvo pratęsti arba pritaikyti prie naujų aplinkybių. Vis dėlto pandemijos poveikis žmonių integracijai gali būti ilgalaikis – tiek jų sveikatai, tiek apgyvendinimo ar įsidarbinimo galimybėms.

Suprantama, kad kelionių ribojimas paveikė asmenų grąžinimo procesą. Smarkiai sumažėjo priverstinio grąžinimo atvejų skaičius, o savanoriško grąžimo atvejais teko laikytis atitinkamų sveikatos protokolų ir atsargumo priemonių. Daugelyje šalių sustabdytos ne tik grąžinimo procedūros, bet ir sprendimo grąžinti priėmimas, todėl pailgėjo savanoriško išvykimo laikotarpis.

Apskritai ES+ valstybės dėjo dideles pastangas užtikrinti paslaugų tęstinumą ir aiškiai parodė, kad nacionalinės prieglobsčio ir priėmimo sistemos yra atsparios netikėtumams ir lanksčios. O teisminės institucijos peržiūrėjo naujas priemones ir pasirūpino, kad jos atitiktų teisės standartus ir garantijas.



Skaitmenizacija

COVID-19 pandemija suteikė naują impulsą tęsti arba paspartinti skaitmeninių technologijų naudojimą prieglobsčio srityje. 2020 m. ES+ valstybės sukūrė ir įvairiuose prieglobsčio procedūros etapuose įdiegė naujų elektroninių sistemų. Skaitmeninius sprendimus pradėta naudoti prašymams elektroniniu būdu registruoti; prašytojų tapatybei nustatyti; dokumentams teikti; nuotoliniams pokalbiams; informacijai, teisinei pagalbai ir vertimo žodžiu paslaugoms teikti; lingvistinei analizei; pranešimams apie sprendimus ir informacijai apie bylos būseną teikti; apeliaciniams skundams priimti ir skaitmeniniams parašams priimant sprendimus; integracijos paramai teikti, įskaitant kalbų mokymąsi, konsultuojamąjį ugdymą socialinio orientavimo ir įdarbinimo srityse. Kai kurios šalys taip pat patobulino turėtas elektronines priėmimo valdymo sistemas ir IT infrastruktūrą, investavo į IT įrangą priėmimo infrastruktūroje.

Grąžinimo srityje ES+ valstybės naudojo nuotolinio bendravimo procedūras ir nuotolines konsultacijas dėl reintegracijos, elektroninės priemonės padėjo komunikuoti su trečiosiomis šalimis dėl grąžinamų asmenų tapatybės nustatymo procedūrų ir kelionės dokumentų išdavimo. Siekiant, kad paslaugos nenutrūktų, skaitmeninės technologijos naudotos ir perkėlimo į ES srityje, pavyzdžiui, buvo rengiami nuotoliniai pokalbiai ir virtualūs supažindinimo prieš išvykimą užsiėmimai.

Nors skaitmenizacija turi daug privalumų, buvo skiriama dėmesio ir potencialiems pavojams, įskaitant sutikimą naudoti asmens duomenis; tam tikrų prašytojų grupių, galimai neturinčių skaitmeninio raštingumo įgūdžių arba prieigos prie reikiamos įrangos ar ryšio, patiriamas problemas dėl paslaugų pasiekiamumo; tiesioginės sąveikos teikiant paslaugas (pavyzdžiui, asmenų, turinčių specialiuosius poreikius, aprūpinimo maistu ir gėrimais paslaugas) trūkumą; tikslinių grupių pasitikėjimo didinimą, skatinant prasmingai naudotis skaitmeninėmis priemonėmis. Skaitmenizacijai įgaunant vis didesnę pagreitį svarbu atminti šias problemas ir ieškoti jų sprendimų.



4.1 Teritorijos ir prieglobsčio procedūros pasiekiamumas

Naujoje Prieglobsčio procedūrų direktyvos redakcijoje ES valstybėms pateikiamos gairės, ką daryti, kad procedūra būtų pasiekiamą tiems, kam reikia, ir kad būtų išsaugota teisė prašyti apsaugos. Vis dėlto 2020 m. buvo pranešta apie įvairius prie ES išorės sienų įvykusius incidentus dėl to, kad netaikoma arba vėluojama taikyti naujos redakcijos Prieglobsčio procedūrų direktyvą ir dėl to asmenims prieglobsčio procedūra lieka nepasiekiamą.

2020 m. daugelis teisės aktų ir politikos pokyčių, susijusių su prieglobsčio procedūros pasiekiamumu, išlaikė ankstesnių metų kryptį. Toliau buvo derinamos procedūros, padedančios institucijoms gauti

kuo daugiau informacijos prieglobsčio proceso pradžioje ir suderinti įvairių suinteresuotųjų subjektų veiksmus. Bendras tokių pokyčių tikslas – palengvinti sistemai darbą su bylomis ir pagreitinti visą procesą.

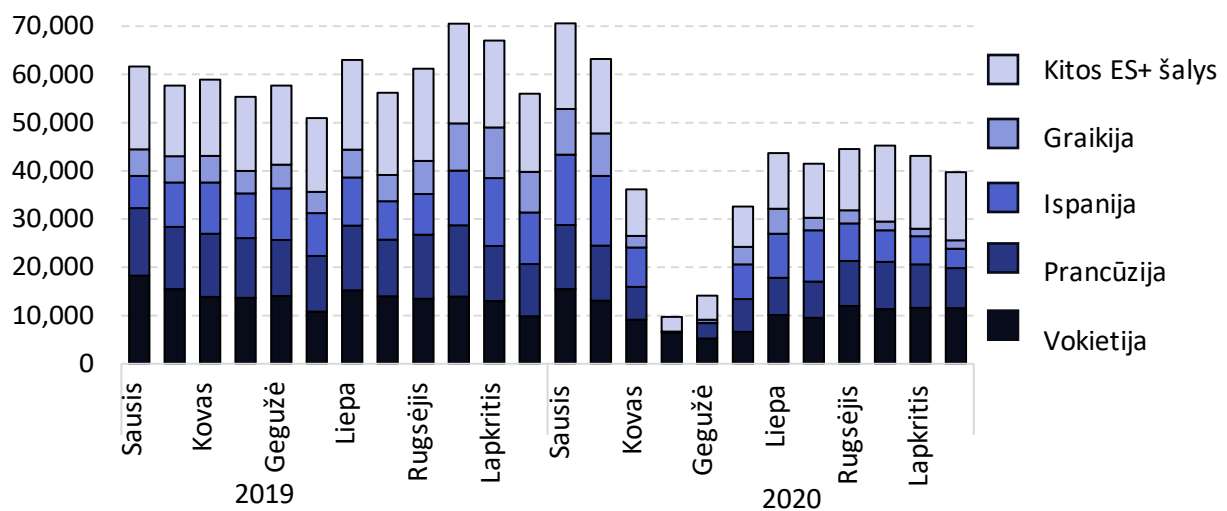
2020 m. ES+ valstybėse pateikta apie 485 000 tarptautinės apsaugos prašymų. Palyginti su 2019 m., šis skaičius sumažėjo net 32 %. Tokio mažiausio prašymų skaičiaus nuo 2013 m. priežastimi galima laikyti COVID-19 ribojimus, taikytus tiek ES+ valstybėse, tiek trečiosiose šalyse, ir dėl to sumažėjusį judėjimą per sienas bei šalių viduje.

Tiesa, prieglobsčio prašymų skaičius per metus labai svyravo. Metų pradžioje skaičius toliau didėjo. 2020 m. sausį ir vasarį pateikta daugiau prašymų nei atitinkamais mėnesiais 2019 m. (skaičius išaugo atitinkamai 15 % ir 10 %). Tačiau po pirmojo COVID-19 protrūkio 2020 m. kovą prašymų smarkiai sumažėjo. Kai valstybėse pradėta atšaukinėti izoliavimo priemonės, prašymų skaičius vėl ūgtelėjo (žr. 1 pav.).

COVID-19 priemonių, susijusių su prieglobsčio prašymais, poveikis ES+ valstybėse pasiskirstė netolygiai. Šalyse, kuriose prieglobsčio procedūra per pirmąją pandemijos bangą buvo beveik visiškai sustabdyta, prieglobsčio prašymų skaičius smarkiai nukrito, o ten, kur prieglobsčio procedūra toliau veikė, sumažėjimas nebuvo toks didelis.

Apskritai beveik du trečdaliai (63 %) visų prieglobsčio prašymų pateikta vos trijose valstybėse: Vokietijoje (122 000), Prancūzijoje (93 000) ir Ispanijoje (89 000), kiek mažiau jų gauta Graikijoje (41 000) ir Italijoje (27 000). Pagrindinės kilmės šalys liko tos pačios kaip ir 2019 m., būtent Sirija (70 000), Afganistanas (50 000), Venesuela (31 000), Kolumbija (30 000) ir Irakas (20 000). Tiesa, visų jų piliečiai 2020 m. pateikė mažiau prašymų nei ankstesniais metais. Bendrai paėmus šių penkių valstybių piliečių prašymai sudarė daugiau kaip du penktadalius visų prašymų ES+ valstybėse.

1 pav. Prieglobsčio prašymai daugiausia jų gavusiose šalyse 2019–2020 m. mėnesiais



Šaltinis: 2021 m. balandžio 28 d. Eurostato [[migr_asyapptzm](#)] duomenys.



4.2 Dublino sistema

III Dublino reglamentu siekiama išgryninti aiškų ir veiksmingą metodą, skirtą nustatyti, kuri valstybė narė yra atsakinga už kiekvieno prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Jo tikslas – užtikrinti, kad prašytojai galėtų veiksmingai pasinaudoti tarptautinės apsaugos suteikimo procedūromis ir kad prašymą nagrinėtų viena aiškiai paskirta valstybė narė. Dublino sistema – vienas iš daugiausiai diskusijų keliančių BEPS aspektų, ypač dėl pusiausvyros tarp sąžiningo atsakomybės pasidalijimo ir valstybių narių solidarumo.

2020 m. Europos Komisija pristatydamą naują [migracijos ir prieglobsčio paktą](#) ir [pasiūlymą dėl Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento](#) parodė, kokia galėtų būti Dublino sistemos ateitis. Pakte siūloma pakeisti Dublino sistemą į bendrą tvarką, kuri, be veiksmingų valstybės narės atsakomybės už prieglobsčio prašymą nustatymo mechanizmų, apimtų naują visapusišką solidarumo mechanizmą, pagrįstą aiškiais kriterijais.

Remiantis duomenimis, kuriais buvo keičiamasi per EASO skubaus įspėjimo ir parengties sistemą, 2020 m. reaguojant į pagal Dublino sistemą pateiktus prašymus priimta 95 000 sprendimų. Palyginti su 2019 m., priimta trečdaliu mažiau sprendimų. Toks skaičiaus kritimas atitinka prieglobsčio prašymų skaičiaus sumažėjimą 2020 m. Gautų sprendimų pagal Dublino sistemą ir pateiktų prieglobsčio prašymų skaičiaus santykis buvo 20 % – panašus į 2019 m. santykį.

Nagrinėjant valstybių lygiu, daugiausia sprendimų dėl prašymų, kad atsakomybę prisiimtų kita valstybė, ir toliau gavo Prancūzija bei Vokietija – bendrai paėmus jie sudarė daugiau nei tris penktadalius visų sprendimų ES+ valstybėse. Bendra teigiamų sprendimų dėl prašymų pagal Dublino sistemą dalis 2020 m., skaičiuojant sprendimų prisiimti atsakomybę procentinę dalį nuo visų priimtų sprendimų, buvo 56 %, taigi trečius metus iš eilės šis skaičius ES+ valstybių lygiu ir daugumoje valstybių narių, dalyvaujančių Dublino sistemoje, mažėja. Tačiau valstybių lygiu teigiamų sprendimų procentinė dalis buvo labai skirtinga.

Dar vienas reikšmingas įvykis Europos lygiu – III Dublino reglamento 17 straipsnio 2 dalyje nustatyta diskrecinė išlyga tapo 1 600 nelydimų nepilnamečių, sunkios sveikatos būklės vaikų ir kitų šeimose pažeidžiamų vaikų perkėlimo iš Graikijos į kitas valstybes nares mechanizmo pagrindu. Šia išlyga taip pat buvo remiamasi toliau perkeltant po paieškos ir gelbėjimo operacijų Italijoje ir Maltoje išlaipintus nepilnamečius.

Kita diskrecinė išlyga, nustatyta Dublino reglamento 17 straipsnio 1 dalyje, 2020 m. pasinaudota kiek daugiau nei 4 700 kartų – šis skaičius vos ne trečdaliu mažesnis nei 2019 m. Pagal šią nuostatą valstybė narė gali nuspręsti nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymą, net jei ji nėra atsakinga pagal III Dublino reglamento kriterijus. Tarp priežasčių, dėl kurių 2020 m. pasinaudota šia išlyga, buvo COVID-19 atvejų skaičius tam tikroje šalyje.

Suprantama, dėl COVID-19 pandemijos ir ES+ valstybėse taikytų skubių priemonių buvo sunku perduoti asmenis pagal Dublino reglamentą. Iš viso atlikta apie 13 600 perdavimų – šis skaičius perpus mažesnis nei 2019 m. Skaičius sumažėjo 2020 m. kovą, o nuo 2020 m. balandžio iki birželio nukrito į dar žemesnį lygį. Nuo 2020 m. liepos įvykdytų perdavimų po truputį ėmė gausėti, bet per mėnesį atliekamų perdavimų skaičius tais metais jau nebegrįžo į lygį, buvusį prieš COVID-19 pandemiją. Daugiau nei tris ketvirčius visų perdavimų įvykdė keturios valstybės: Prancūzija, Vokietija, Graikija ir Nyderlandai.

Nacionalinius teismus pasiekė daug apeliacinių skundų, susijusių su perdavimo tvarka ir terminais, daugelis atvejų susiję su perdavimo terminų skaičiavimu dėl COVID-19 pandemijos.



4.3 Specialios procedūros

Nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymus pirmojoje instancijoje, tam tikromis aplinkybėmis valstybės narės gali taikyti specialias procedūras, pavyzdžiui, pagreitintas procedūras, pasienio procedūras arba pirmenybines procedūras, kartu laikydamosi ES teisėje nustatytų pagrindinių principų ir garantijų. 2020 m. įvesta ar išplėsta įvairių pasienio procedūrų, kurių pagrindinis tikslas – greitas procesas. Kai kuriose valstybėse narėse kilo klausimų dėl apgyvendinimo sąlygų prie sienos, asmenų sulaikymo ir prašytojų, turinčių specialiųjų poreikių, garantijų apsaugos.

ES+ valstybės stengėsi periodiškai atnaujinti saugių kilmės šalių sąrašą, taigi 2020 m. šie sąrašai keliskart keitėsi. Tokie sąrašai reikalingi kaip bendroji prieglobsčio prašymų, kuriems taikoma pagreitinta procedūra, informacija. 2020 m. ES+ valstybėse per pirmą COVID-19 pandemijos etapą pastebėta tendencija skirti pirmenybę atvejams, kuriems taikoma pagreitinta procedūra.

Keisdamos teisės aktus ir politiką daugelis ES+ valstybių taip pat apibrėžė kriterijus, taikomus pakartotiniams ar paskesniems tarptautinės apsaugos prašymams, siekdamos išvengti piktnaudžiavimo prieglobsčio sistema vis iš naujo pateikiant prašymus. Iš viso 2020 m. ES+ valstybės gavo apie 56 000 pakartotinių prašymų, taigi palyginti su 2019 m. absoliutūs skaičiai sumažėjo 19 %, tačiau pakartotinių prašymų dalis nuo visų prašymų skaičiaus padidėjo 2 procentiniais punktais.



4.4 Prieglobsčio prašymų nagrinėjimas pirmojoje instancijoje

2020 m. ES+ valstybėse skirta daug dėmesio greitam ir veiksmingam prašymų nagrinėjimui ir garantijų užtikrinimui. Dėl 2020 m. sumažėjusio prieglobsčio prašymų skaičiaus atsirado proga peržiūrėti taikomą praktiką; įvesti veiksmingesnius metodus, kai kuriuos iš jų skaitmenizuojant; išleisti naujas prašymų vertinimo gaires; imtis užsilikusių neišnagrinėtų bylų.

Kadangi pateiktų prašymų skaičius smarkiai sumažėjo, tokie pakeitimai galbūt prisidėjo prie to, kad pirmą kartą nuo 2017 m. ES+ valstybėse priimtų sprendimų skaičius viršijo pateiktų prašymų skaičių. Iš viso 2020 m. prieglobsčio institucijos ES+ valstybėse priėmė maždaug 534 500 sprendimų pirmojoje instancijoje. Daugiau nei keturi penktadaliai visų pirmosios instancijos sprendimų priimti vos penkiose valstybėse: Vokietijoje (24 %), Ispanijoje (23 %), Prancūzijoje (16 %), Graikijoje (12 %) ir Italijoje (8 %). Dauguma pirmosios instancijos sprendimų priimta Sirijos, Venesuelos, Afganistano ir Kolumbijos piliečių bylose (išvardyta mažėjančia tvarka).

Be to, atsiimta beveik 47 200 prašymų – tai mažiausias skaičius nuo 2013 m., jis daugiau nei ketvirčiu mažesnis nei 2019 m. Kadangi sumažėjo ir pateiktų, ir atsiimtų prašymų skaičius, 2020 m., kaip ir 2019 m., atsiimtas 1 prašymas iš 10 pateiktų. Nors Eurostato duomenys nerodo atsiėmimo priežasties, remiantis skubaus įspėjimo ir parengties sistemos duomenimis, dauguma atsiimtų prašymų 2020 m. atsiimti netiesiogiai, kaip ir ankstesniais metais. Atsiimtų, ypač netiesiogiai, prašymų skaičius gali signalizuoti apie pasislėpimą ir prasidėjusį antrinį judėjimą į kitas ES+ šalis. Šią prielaidą pagrindžia ir faktas, kad daugiausia prašymų atsiimta pirmosiose su migrantų antplūdžiu susiduriančiose valstybėse narėse, kaip antai Graikijoje ir Italijoje. Tokie prašymai kartu sudarė daugiau nei trečdalį visų atsiimtų prašymų.



4.5 Prieglobsčio prašymų nagrinėjimas antrojoje ar aukštesnėje instancijoje

Nors 2020 m. sprendimų dėl prašymų skaičius pirmojoje instancijoje išliko gana stabilus, antrojoje ir aukštesnėje instancijoje priimtų sprendimų sumažėjo beveik penktadaliu: 2018 ir 2019 m. jų buvo maždaug 300 000, o 2020 m. – apie 237 000. Kaip ir ankstesniais metais, daugiau nei du trečdalius visų sprendimų dėl apeliacinių skundų ar peržiūrėjimo priėmė trys ES+ valstybės: Vokietija (42 % visų sprendimų antrojoje ar aukštesnėje instancijoje), Prancūzija (18 %) ir Italija (10 %). 2020 m. daugiau nei du iš penkių antrosios ar aukštesnės instancijos sprendimų priimta afganams, irakiečiams, pakistaniečiams, sirams ir nigeriečiams, panašiai kaip ir 2019 m.

Antrosios instancijos teisės aktų ir politikos pasikeitimai ES+ valstybėse daugiau buvo susiję su antrosios instancijos institucijų reorganizavimu gerinant jų specializaciją; grąžinimo sulaikymu, kol nagrinėjamas apeliacinis skundas; laikinu rašytinių ir žodinių procedūrų ir terminų adaptavimu dėl COVID-19 ribojimų.



4.6 Neišnagrinėtos bylos

Turint omenyje, kad 2020 m. priimta daugiau sprendimų nei gauta prašymų, neišnagrinėtų bylų skaičius ES+ valstybėse sumažėjo. Baigiantis 2020 m. sprendimo laukė maždaug 773 600 prieglobsčio prašytojų – tai 18 % mažesnis skaičius nei 2019 m. Vis dėlto neišnagrinėtų bylų vis tiek liko daugiau nei jų buvo iki krizės 2014 m.



4.7 Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas

2020 m. toliau ryškėjo ankstesnių metų tendencijos: kai kurios šalys ėmėsi didelių priėmimo sistemų reformų, įskaitant institucijų reorganizavimą ir priėmimo pajėgumų reguliavimą. Ir toliau buvo didinama centralizacija ir gerinamas pirminio priėmimo etapo koordinavimas, dar daugiau šalių nusprendė steigti atvykimo centrus, kuriuose po vienu stogu surinko visus suinteresuotuosius prieglobsčio ir priėmimo proceso subjektus, kad procedūrą pradėti būtų paprasčiau.

Keliose ES valstybėse narėse kai kurie tarptautinės apsaugos gavėjai ar buvę prašytojai liko priėmimo struktūrose net ir pasibaigus prieglobsčio procedūrai. Ankstesniais metais daug dėmesio buvo skiriama sparčiam prašytojų įtraukimui į su įdarbinimu susijusius mokymus, įgūdžių vertinimą ir tobulinimą. Nors šis siekis išliko pagrindiniu valstybių narių principu, kadangi dėl COVID-19 pandemijos sumažėjo paslaugų – įskaitant ir švietimo bei mokymo sritį – pasiekiamumas, kilo pavojus, kad minėtos programos nebebus tokios veiksmingos, nepaisant nacionalinių institucijų pastangų.

Atrodo, kad per 2020 m. JTVPK ir pilietinės visuomenės organizacijos vis dažniau reiškė susirūpinimą dėl priėmimo infrastruktūros sąlygų kai kuriose šalyse ir situacijose, pavyzdžiui, migrantų antplūdžio vietose. Tragiški įvykiai Morijos stovykloje Lesbo saloje paskatino atnaujinti įvairiapusį bendradarbiavimą, siekiant pagerinti priėmimo sąlygas.



4.8 Sulaikymas, kol vyksta prieglobsčio procedūra

2020 m. kai kurios ES+ valstybės iš dalies pakeitė savo teisės aktus, reglamentuojančius sulaikymą vykstant masiniam trečiųjų šalių piliečių antplūdžiui ir atliekant grąžinimo procedūras. Buvo pastebimos dalies šalių pastangos ieškoti sulaikymo alternatyvų, tačiau kitose tokių alternatyvų galimybė išliko ribota. Pagrindiniai iššūkiai buvo sulaikymo naudojimas, sulaikytųjų laikymo sąlygos ir sulaikytų nepilnamečių perkėlimas, o alternatyvų ir toliau buvo nedaug. Per visus metus teismai Europos ir nacionaliniu lygiu aktyviai analizavo sulaikymo politiką ir praktiką, aiškino, kaip įstatymą taikyti, ir nustatinėjo standartus.



4.9 Prieiga prie informacijos

ES+ valstybės sustiprino ir pakoregavo taikomą praktiką, siekdamos užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai turėtų gerą prieigą prie informacijos ir teisingų procedūrų. Daugiausia pastangų skirta naujų technologijų naudojimui; alternatyvių informacijos platinimo kanalų kūrimui; informuotumo didinimui per elektronines ryšio priemones, pavyzdžiui, internetines platformas, mobiliems įrenginiams skirtas programas ir socialinių tinklų kanalus. Daugelyje šalių įkurtos karštosios linijos ir atnaujintos esamos interneto svetainės, siekiant, kad informacija būtų pasiekama daugeliu kalbų. Platinama informacija apima prieglobsčio procedūros aspektus, kasdienį gyvenimą priimančiojoje valstybėje, integraciją, grąžinimą ir naujienas apie su COVID-19 susijusias priemones.



4.10 Teisinė pagalba ir atstovavimas

Daugelis valstybių, siekdamos sumažinti ribojamųjų COVID-19 priemonių poveikį ir toliau teikti teisinę pagalbą, suorganizavo informacinius teisinės pagalbos seansus – asmeniškai, mažesnėmis grupėmis arba tiesioginį bendravimą pakeisdamos telefono ir vaizdo skambučiais. Kai kurios šalys taip pat priėmė naujus teisės aktus ar politiką dėl teisinės pagalbos ir atstovavimo prieinamumo, kai kuriose iš jų pirmą kartą teisinė pagalba ir atstovavimas tapo prieinami pirmojoje instancijoje.

Išplėsti esami projektai ir sustiprintas bendradarbiavimas su suinteresuotaisiais subjektais, imtasi priemonių pagerinti paslaugų kokybę didinant teisininkų valandinį atlygį ir griežtinant kvalifikacijos reikalavimus. Vis dėlto pilietinės visuomenės organizacijos 2020 m. reiškė susirūpinimą dėl teisinės pagalbos ir atstovavimo nepasiekiamumo arba nepakankamumo – iš dalies dėl COVID-19 ribojimų – prie sienų, sulaikymo centruose ir priėmimo infrastruktūroje.



4.11 Vertimo žodžių paslaugos

2020 m. daugiausia dėmesio skirta vertimo žodžių kokybės standartams didinti, pavyzdžiui, mokant vertėjus, didinant stebėseną ir gerinant kokybės vertinimo mechanizmus. Tais atvejais, kai vertimo žodžių paslaugos buvo perkamos, siekiant užtikrinti kokybiškesnį vertimą, į sutartis įtraukta naujų reikalavimų. Kai kuriose ES+ valstybėse pastebėtas poreikis gerinti vertimo žodžių paslaugas ir tam tikrų kalbų vertėjų trūkumas.



4.12 Informacija apie kilmės šalį

2020 m. ES+ valstybės toliau dėjo pastangas didinti informacijos apie kilmės šalį spektrą ir gerinti kokybę. Kai nebuvo įmanoma vykdyti faktų nustatymo misijų, valstybės sutelkė dėmesį į kitus informacijos rinkimo būdus, o kai kurie informacijos apie kilmės šalį skiria pasinaudojo ribojimais ir atliko daug išsamaus darbo, tobulino ir atnaujino turimą informaciją, aprėpė daugiau temų.

Valstybės, kuriose prieglobsčio administracijos ne tokios didelės, ėmėsi veiksmų, siekdamos įsteigti informacijos apie kilmės šalį skyrius ar sukurti metodus, leidžiančius tam tikras kilmės šalis priskirti atvejus nagrinėjantiems darbuotojams, kad šie informaciją reguliariai atnaujintų. Tyrimai ir pranešimai daugiausia buvo susiję su jau turimos kilmės šalių informacijos atnaujinimu, ypač informacijos iš dažniausių prieglobsčio prašytojų kilmės šalių, pavyzdžiui, Afganistano, Irano, Irako ir Sirijos, bet informacija buvo renkama ir ne apie tokias dažnas kilmės šalis, apie kurias žinių turėta mažai arba išvis neturėta, pavyzdžiui, Kolumbiją, Šri Lanką.



4.13 Bepilietybė prieglobsčio aplinkybėmis

Tarptautinėje teisėje asmenys be pilietybės ir asmenys, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, yra dvi atskiros kategorijos, tačiau asmuo gali būti ir tarptautinės apsaugos gavėjas, ir asmuo be pilietybės. Kalbant apie prieglobstį, bepilietybė gali turėti įtakos sprendimo dėl tarptautinės apsaugos prašymo priėmimo procesui ir procedūrinėms garantijoms. 2020 m. kelios ES+ valstybės ėmėsi veiksmų siekdamos išspręsti bepilietybės problemą, be kita ko, imdamosi atitinkamų tarptautinių teisinių priemonių, numatydamos specialias bepilietybės nustatymo procedūras, suteikdamos galimybę gauti pilietybę gimus, sudarydamos palankesnes sąlygas natūralizacijai, paspartindamos bepilietybės nustatymo procesą ir atnaujinamos gaires dėl asmenų be pilietybės prašymų nagrinėjimo.

Vis dėlto, atrodo, asmenys be pilietybės ir toliau susidūrė su sunkumais įvairiuose prieglobsčio procedūros etapuose, įskaitant žinių apie su bepilietybe susijusias problemas vykdant prieglobsčio procedūrą trūkumą, bepilietybės nustatymo procesų nebuvimą kai kuriose ES+ valstybėse ir padidėjusį pavojų, kad asmenys be pilietybės gali būti savavališkai sulaikyti dėl imigracijos.



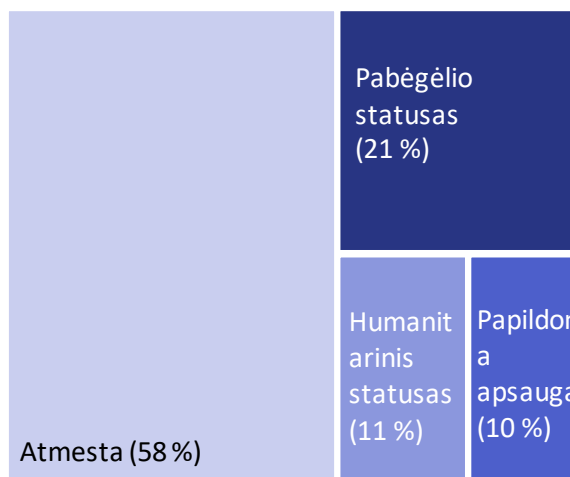
4.14 Apsaugos pobūdis

Asmenys, sulaukę teigiamo sprendimo, ES+ valstybėse gauna apsaugą, kuri apima tam tikras teises ir pareigas, taip pat prieigą prie kai kurių paslaugų. Teigiamas sprendimas – tai sprendimas, kai suteikiamas pabėgėlio statusas, papildoma apsauga (abu atvejai reglamentuojami ES teisėje) arba humanitarinė apsauga (suteikiama remiantis tarptautine teise). Prieglobsčio suteikimo rodiklis nurodo teigiamų sprendimų procentinę dalį nuo visų sprendimų dėl tarptautinės apsaugos prašymų skaičiaus.

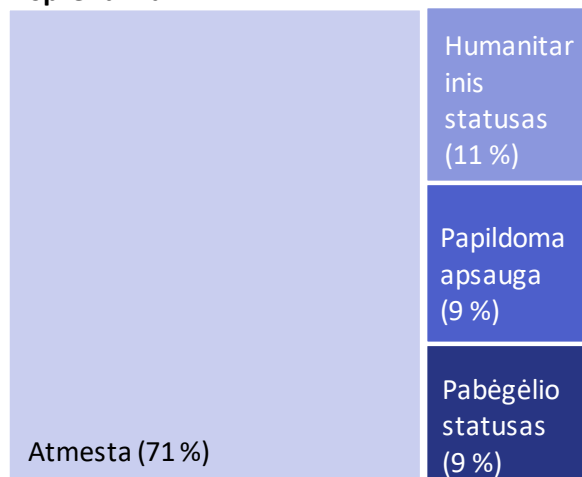
2020 m. ES+ valstybių pirmosios instancijos sprendimų dėl prieglobsčio prašymų prieglobsčio suteikimo rodiklis buvo 42 % – iš 534 500 priimtų sprendimų 224 000 buvo teigiami ir prašytojams suteikta kurios nors formos apsauga. Palankiausia sprendimais pirmojoje instancijoje buvo suteiktas pabėgėlio statusas (113 000, arba pusė visų teigiamų sprendimų). Papildoma apsauga suteikta maždaug 52 000 atvejų (23 % visų teigiamų sprendimų), o humanitarinis statusas suteiktas 59 000 atvejų (27 % visų teigiamų sprendimų) (žr. 2 pav.).

2 pav. Pirmosios, antrosios ar aukštesnės instancijos sprendimai dėl prieglobsčio prašymų ES+ valstybėse 2020 m.

A. Pirmosios instancijos sprendimai



B. Antrosios ar aukštesnės instancijos sprendimai



Šaltinis: 2021 m. balandžio 28 d. Eurostato [[migr_asvappctzm](#)] duomenys.

Antroje ar aukštesnėje instancijoje iš ES+ valstybėse priimtų 237 000 sprendimų teigiamų buvo 70 000, taigi prieglobsčio suteikimo rodiklis buvo lygus 29 %. Teigiamais antrosios ar aukštesnės instancijos sprendimais dažniausiai suteiktas humanitarinis statusas (26 000), šiek tiek mažiau atvejų – pabėgėlio statusas ir papildoma apsauga (po 22 000).

Nuo teisių ir paslaugų, kurias gauna apsaugos gavėjai, apimties ir kokybės priklauso jų integracijos į naują visuomenę veiksmingumas. 2020 m. kai kurios šalys ėmėsi priemonių sureguliuoti kai kurių specifinių užsieniečių grupių padėtį. Kai kur inicijuoti pakeitimai, sudarę sąlygas susijungti tarptautinės apsaugos gavėjų šeimoms, ir išleistos išsamesnės gairės, patikslinusios šį procesą, o teismai toliau aktyviai formavo šeimos susijungimo politiką ir praktiką. Taip pat išliko ankstesnių metų tendencijos vis dažniau peržiūrėti suteiktą statusą ir griežčiau taikyti nutraukimo ir atšaukimo priežastis.

Parengus ir pradėjus naują ES integracijos ir įtraukties veiksmų planą pateikta daugiau gairių dėl integracijos strategijų nacionaliniu lygiu. ES+ valstybės toliau stengėsi remti apsaugos gavėjus mokydamos juos kalbos, suteikdamos galimybę gauti išsilavinimą ir profesinį mokymą, sudarydamos galimybes įsidarbinti ir supažindindamos su socialine kultūra. Pastaruoju metu vis daugiau stengiamasi integracijos planus individualizuoti, pritaikyti prie asmeninių apsaugos gavėjų poreikių. Pastaraisiais metais vis dažniau atliekamas integracijos planų vertinimas, jų tarpdisciplininiai moksliniai tyrimai, siekiant nustatyti esamos politikos poveikį ir pateikti rekomendacijų ateičiai. 2020 m. susirūpinimą kėlė faktas, kad dėl COVID-19 pandemijos kai kur buvo apribotos pabėgėlių vaikų galimybės gauti išsilavinimą, todėl ne vienas suinteresuotasis subjektas ragino kuo greičiau imtis priemonių, kad būtų išvengta ilgalaikių pasekmių.

Susirūpinimą kelia ir situacija, kai asmenys, kuriems vienoje valstybėje narėje suteikta tarptautinė apsauga, persikelia į kitą valstybę narę ir joje iš naujo prašo prieglobsčio. Tokių atvejų kai kuriose valstybėse narėse vis daugėja, apie juos užsiminta politiniuose debatuose rengiant 2016 m. reformos pasiūlymus, taip pat migracijos ir prieglobsčio pakte.



4.15 Buvusių tarptautinės apsaugos prašytojų grąžinimas

Nors daugelyje ES+ valstybių įvykdyta gana nedaug trečiųjų šalių piliečių grąžinimų, 2020 m. priimta keletas naujų teisės aktų ir politikos iniciatyvų, skirtų pagerinti priverstinį grąžinimų vykdymą ir šio proceso ekonominį efektyvumą. Kai kurios šalys nustatė griežtesnes taisykles dėl įpareigojimo bendradarbiauti, dėl nustatymo, kuriuos žmones grąžinti, ir dėl pranešimo apie išvykimą terminų.

Šalys taip pat skatino asmenis grįžti savanoriškai, jiems padėjo ir dar geriau bendradarbiavo su *Frontex*. Daug pokyčių buvo susiję su asmenų grąžinimo vykdymu, laikantis negrąžinimo principo ir humanitarinių aspektų, įskaitant orų nelydimų nepilnamečių grąžinimą.



4.16 Perkėlimas ir humanitarinis priėmimas

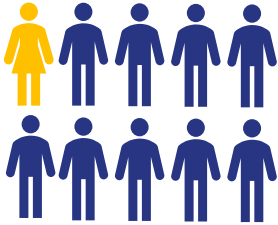
Perkėlimas į ES ir humanitarinis priėmimas yra svarbūs teisėti ir saugūs būdai suteikti apsaugą tiems, kam jos reikia. Nuo pat 2015 m. liepos, kai buvo pristatyta Perkėlimo į ES programa, šis procesas nuolat įtraukiamas į politinę darbotvarkę. Dėl COVID-19 ribojimų ES+ valstybėse perkeltų pabėgėlių skaičius 2020 m. neišvengiamai sumažėjo.

Laikantis Europos Komisijos gairių dėl atitinkamų ES nuostatų prieglobsčio, grąžinimo procedūros ir perkėlimo į ES srityje įgyvendinimo ES+ valstybės pakoregavo taikomą tvarką, siekdamos užtikrinti, kad, jei tik įmanoma, perkėlimo procesai ir toliau vyktų, pavyzdžiui, skubius atvejus nagrinėjo remdamosi surinktais dokumentais, rengė nuotolinius pokalbius. 2020 m. pabaigoje dauguma šalių buvo neįvykdžiusios nacionalinių kvotų, todėl turėjo prašyti jas perkelti į kitus metus, pasiryždamos taikyti saugius apsaugos būdus.



Dėmesys pažeidžiamiems prieglobsčio prašytojams

2020 m. ES+ valstybėse **nelydimi nepilnamečiai** pateikė **14 200** tarptautinės apsaugos prašymų.



Jų prašymai sudarė **3 %** nuo visų **485 000** prieglobsčio prašymų, pateiktų 2020 m.

Beveik **9 iš 10** nelydimų nepilnamečių, prašančių tarptautinės apsaugos, buvo berniukai.



41 % nelydimų nepilnamečių buvo iš **Afganistano**.



Per prieglobsčio procedūrą reikia daugiau pastangų apsaugoti **moteris ir mergaites**, kad jos netaptų smurto, prekybos žmonėmis ir lyties organų žalojimo aukomis.

Per prieglobsčio procedūrą reikia imtis priemonių apsaugoti vaikus, kad jie nepatektų į **prekiautojų žmonėmis** rankas.

LGBTI asmenys patiria žmogaus teisių pažeidimų daugelyje pasaulio šalių. Jie gali bijoti atvirai kalbėti per prieglobsčio procedūrą.



Šaltinis: EASO

5. Vaikai ir prašytojai, turintys specialiųjų poreikių

Į ES prieglobsčio teisyną (*acquis*) įtrauktos nuostatos dėl prašytojų, kuriems reikia specialių procedūrinių garantijų, identifikavimo ir paramos jiems teikimo. Viena pagrindinių pažeidžiamų prašytojų grupių yra apsaugos prašantys nelydimi nepilnamečiai, neprižiūrimi atsakingo suaugusio asmens. Į naują migracijos ir prieglobsčio paketą įtrauktos kelios nuostatos, užtikrinančios, kad būtų paisoma geriausių vaiko interesų, pavyzdžiui, stiprinant šeimos susijungimą ir skatinant stipresnį solidarumo mechanizmą, kai perkeliama nelydimi nepilnamečiai ir kiti pažeidžiami prašytojai.

2020 m. ES+ valstybėse nelydimi nepilnamečiai pateikė apie 14 200 tarptautinės apsaugos prašymų, tai sudarė 3 % nuo visų 485 000 gautų prašymų. Palyginti su 2019 m., absoliutus nelydimų nepilnamečių skaičius liko gana stabilus (–3 %). Tačiau turint omenyje, kad bendras prieglobsčio prašymų skaičius sumažėjo, nelydimų nepilnamečių prašymų dalis, palyginti su 2019 m., paaugo vienu procentiniu punktu.

Didelė dalis nelydimų nepilnamečių buvo iš Afganistano – šios šalies nepilnamečių prašymai sudarė 41 % visų ES+ valstybėse 2020 m. gautų nepilnamečių prašymų (palyginti su 2019 m., padidėjo 11 procentinių punktų). Antrą vietą užėmė Sirija su 16 % (padidėjo 6 procentiniais punktais). Kaip ir ankstesniais metais, didžioji dauguma ES+ valstybėse tarptautinės apsaugos prašiusių nelydimų pilnamečių buvo berniukai (beveik 9 iš 10). Diduma apsaugos prašiusių nelydimų nepilnamečių priklausė vyresnio amžiaus grupei, maždaug du trečdaliai jų buvo 16–17 metų ir tik dešimtadalis – jaunesni nei 14 metų.

Pabrėždamos, kaip svarbu tokius asmenis kuo anksčiau identifikuoti ir atitinkamai nukreipti, kai kurios ES+ valstybės 2020 m. atnaujino savo teisės aktus, politiką ir gaires, kuriuose nustatė kokybės stebėsenos priemones ar numatė naujus prašytojų, turinčių specialiųjų procedūrinių poreikių, pažeidžiamumo vertinimo procesus. Taip pat priimta teisės aktų, skirtų pagreitinti teisėto globėjo priskyrimą nelydimam nepilnamečiui, tačiau nepaisant šių pastangų gana dažnai buvo pranešama apie teisėtų globėjų priskyrimo proceso vėlavimus. Apskritai 2020 m. ir toliau buvo jaučiamas veiksmingo ir greito pažeidžiamų prašytojų, įskaitant nepilnamečius, identifikavimo trūkumas, todėl tokie prašytojai galėjo būti sulaikyti arba įkurdinti priėmimo infrastruktūroje, kuri ne iki galo pritaikyta prie jų poreikių.

Priėmimo srityje ES+ valstybių institucijos dėjo daug pastangų parengti specializuotą infrastruktūrą, kurioje pažeidžiami prašytojai jaustųsi saugūs ir būtų patenkinti jų specialieji poreikiai. Vis dėlto dažnai buvo pranešama, kad ne visada buvo įmanoma sukurti fiziškai ir psichologiškai saugią aplinką su lengvai pasiekiamomis paramos paslaugomis, įskaitant galimybę gauti išsilavinimą nepilnamečiams.

Ir toliau reikėjo daugiau pastangų per prieglobsčio procedūrą apsaugoti moteris ir mergaites nuo įvairių pavojų, pavyzdžiui, smurto šeimoje ar lyties organų žalojimo. ES+ valstybės ėmėsi naujų iniciatyvų sukurti saugią infrastruktūrą šiai prašytojų grupei, taip pat teismai gynė moteris ir mergaites, kurioms grįžus į savo šalį grėsė smurtas.

Neretai susirūpinimą kėlė pavojingas prekybos nepilnamečiais – ypač neturinčiais dokumentų – suaktyvėjimas: vaikai sudarė beveik ketvirtį visų aukų. Pavojus migrantėms moterims ir migrantams vaikams yra ne tik keliaujant pavojingais maršrutais, bet ir atvykus į Europą. Vaikai gali pradingti iš priėmimo centrų ir tapti prekybos žmonėmis aukomis.

Daugelyje pasaulio šalių lesbietės, gėjai, biseksualūs, translyčiai ir interseksualūs (LGBTI) asmenys susiduria su žmogaus teisių pažeidimais ir grasinimais. Bendraujant su šia prašytojų grupe reikalingas jautrumas, nes jie gali bijoti per prieglobsčio procedūrą kalbėti apie savo lytinę orientaciją, lytinę tapatybę, lyties raišką ir požymius (SOGIESC). 2020 m. pokyčiai iš esmės buvo susiję su informacijos teikimu ir prašytojams, turintiems specialiųjų su lytimi susijusių poreikių, saugios šalies apibrėžimu.



Prieglobsčio ir priėmimo sistemos Europoje: tolesni žingsniai

Nors dėl COVID-19 pandemijos žmonių mobilumas 2020 m. sumažėjo, faktai rodo, kad migracijos srautai nenuslopo.

Reikia toliau investuoti į perėjimą nuo laikinųjų reagavimo priemonių prie ilgalaikių sprendimų.

Skaitmenizacija gali padidinti prieglobsčio procedūros veiksmingumą ir pasiekiamumą.

Vis labiau reikalingos EASO gairės ir pastangos sukurti Europos mastu koordinuojamą sistemą.

ES ir nacionaliniai teismai vaidina svarbų vaidmenį aiškindami ES prieglobsčio *acquis* ir pateikdami nurodymų, kaip šias nuostatas taikyti praktikoje.

Augant migracijos srautams perkėlimo į ES programos ir papildomi būdai yra būtini, norint migrantams užtikrinti prognozuojamą, saugų ir teisėtą būdą gauti apsaugą.

Norint įdiegti darnias sistemas, reikia užtikrinti geresnes priėmimo sąlygas, laiku suteikti sveikatos priežiūros paslaugas ir galimybę įgyti išsilavinimą, asmenis integruoti ir numatyti procesus, kaip oriai grąžinti trečiųjų šalių piliečius, kuriems apsaugos nereikia.

Pagrindinės žmogaus teisės ir ES vertybės turi būti tarsi kompasas, vedantis į priekį.



Šaltinis: EASO

Baigiamosios pastabos. Tolesni žingsniai



Tai 10-asis *Prieglobsčio ataskaitos* leidimas. Šiose ataskaitose EASO fiksuoja ir analizuoja nuolatinę ES+ valstybių pažangą standartizuojant ir modernizuojant savo prieglobsčio ir priėmimo sistemas. Ir naudodamos laikinus, greitus sprendimus, ir remdamosi ilgalaikę politika ES+ valstybės tvarkėsi su sudėtingais migracijos srautais, spręsdamos įvairius iškilusius sunkumus. Pasaulinė sveikatos krizė, kurią sukėlė COVID-19 pandemija, išbandė esamas prieglobsčio ir priėmimo sistemas. Šioje ataskaitoje apžvelgti pokyčiai rodo, kad sistemos yra atsparios ir lanksčios, jų veikla nenutrūko net ir užklupus netikėtumams. Taip pat akivaizdu, kad tarptautinės apsaugos poreikis išlieka didelis, todėl reikalingi sprendimai, užtikrinantys ilgalaikį tvarumą.

Norint plėtoti jau pasiektą pažangą, reikia toliau investuoti į perėjimą nuo tarpinių susitarimų prie visuotinai priimtinos, išsamios teisės aktų ir politikos sistemos. Norint pasiekti šį tikslą, labai svarbus nuolatinis ir glaudus įvairių suinteresuotųjų subjektų bendradarbiavimas, kad ieškant galutinių sprendimų būtų įmanoma pasitelkti kiekvieno praktinę patirtį ir turimus pranašumus. Per šį konsolidavimo procesą pagrindinės žmogaus teisės ir ES vertybės turi būti tarsi kompasas, vedantis į priekį.



Nors dėl COVID-19 pandemijos žmonių mobilumas 2020 m. sumažėjo, faktai rodo, kad migracijos srautai nenuslopo

COVID-19 pandemija padarė didelį kompleksinį poveikį tiek ES+ valstybių prieglobsčio ir priėmimo sistemų funkcionavimui, tiek į Europą atvykstančių žmonių, ieškančių tarptautinės apsaugos, skaičiui. 2020 m. ES+ valstybėse pateiktų prieglobsčio prašymų skaičius, palyginti su 2019 m., sumažėjo net trečdaliu. Daugeliui keliauti trukdė kelionių ribojimai ir izoliavimo priemonės. Tačiau jei žiūrėtume tik į prašymus, pateiktus 2020 m. sausį ir vasarį, kol dar nebuvo imtasi jokių su COVID-19 susijusių priemonių, palyginti su tais pačiais 2019 m. mėnesiais, gauta 10 % daugiau prašymų. Galima daryti išvadą, kad jei pasaulio nebūtų užklupusi pandemija, atvykstančių asmenų srautas tikriausiai būtų didėjęs.

Kadangi visame pasaulyje didelę migraciją ir toliau skatina konfliktų epicentra, sisteminiai žmogaus teisių pažeidimai, politinis nestabilumas ir ekonominiai sunkumai, tikėtina, kad migracijos į Europą srautai toliau augs tokiu pačiu ar net spartėjančiu tempu. Nors 2020 m. pandemija pristabdė žmonių mobilumą, gali būti, kad ši tendencija ateityje pasikeis. Turint omenyje įvairių valstybių pajėgumus spręsti ir įveikti ekonominį ir socialinį pandemijos poveikį, atsigavimas po COVID-19 pandemijos gali būti netolygus, o tai sustiprintų jau anksčiau buvusių priverstinės migracijos priežasčių poveikį ir dar paryškintų skirtumus tarp besivystančių ir išsivysčiusių šalių. Todėl žmonių judėjimas iš vienos valstybių į kitas gali suintensyvėti. Dėl šių priežasčių svarbia viešųjų debatų tema ir toliau liks pagrindinės ES išorės sienų problemos, ypač susijusios su teritorijos pasiekiamumu ir prieglobsčio procedūra. Tai tik dar kartą pabrėžia poreikį pereiti prie naujos, visuotinai priimtinos sistemos, apimančios paieškos ir gelbėjimo operacijas, išlaipinimą, perkėlimą ir bendrą sąžiningą atsakomybės pasidalijimą.

Kadangi migracijos srautai auga, svarbų vaidmenį norint užtikrinti prognozuojamą, saugų ir teisėtą būdą gauti apsaugą vaidins perkėlimo programos. COVID-19 pandemija 2020 m. neigiamai paveikė perkėlimo į ES procesus. Tai tik parodė, kaip svarbu dėti pastangas, kad žmonių kelionė į saugumą nebūtų pernelyg ilga ir pavojinga. Naujame migracijos ir prieglobsčio pakte daugiau dėmesio skiriama perkėlimui ir papildomiems būdams. Tai aiškus ženklas, kad valstybės yra pasiryžusios ieškoti saugių ir prognozuojamų apsaugos sprendimų.



Nauju migracijos ir prieglobsčio paktu siekiama patenkinti įvairius prašytojų poreikius

2020 m. rugsėjį Europos Komisija pateikė migracijos ir prieglobsčio pakto pasiūlymą, siekdama iš naujo sustiprinti valstybių solidarumą, darniai spręsti migracijos problemas ir sustiprinti pasitikėjimą ES prieglobsčio sistema, įdiegiant spartesnes ir veiksmingesnes procedūras. 12 mėnesių konsultavimasis su įvairiais valstybiniais ir nevalstybiniais suinteresuotaisiais subjektais prieš pateikiant galutinį siūlomo naujojo pakto tekstą buvo teigiamas žingsnis, padėjęs pažvelgti į problemas iš skirtingų perspektyvų ir parengti išsamų Europos migracijos ir prieglobsčio sistemos projektą. Derybos dėl į naująjį paktą įtrauktų teisės aktų pasiūlymų bus vienas svarbiausių artimiausios ateities įvykių migracijos ir prieglobsčio srityje.

Nors ir padaryta didelė pažanga, dar reikia rasti būdų panaikinti nemažai skirtumų. Norint, kad įvyktų lūžis, reikalinga politinė valia, ryžtas formuoti tinkamą politiką ir lankstumas. Nors naujojo pakto nurodymai dar netapo teisės aktais, gali būti, kad jie jau skatina tam tikras šalis pakoreguoti savo politiką, suderinti taikomą praktiką su tuo, kas siūloma pakte, ir priimant sprendimus svarbiais klausimais bendradarbiauti su kitomis šalimis – panaši tendencija buvo pastebima 2016 m. pateikus pasiūlymus dėl BEPS reformos.



Tvirių sistemų paieškos. Perėjimas nuo laikinųjų reagavimo priemonių prie ilgalaikių sprendimų

Remdamosi ankstesne patirtimi ES+ valstybės ir toliau koregavo savo teisės aktus, politiką, praktiką ir apskritai organizacinę tvarką, siekdamas geriau tvarkyti prieglobsčio prašytojų srautus, optimizuoti procedūras, padidinti rezultatyvumą ir veiksmingumą ir užtikrinti orų apsaugos procesą. Dažna ES+ valstybių tendencija – didesnė pirminio prieglobsčio ir priėmimo procedūros etapo centralizacija ir koordinavimas įsteigiant atvykimo centrus, kuriuose visi suinteresuotieji prieglobsčio proceso subjektai būtų po vienu stogu. To tikslas – kuo daugiau informacijos surinkti pradinėje procedūros stadijoje, kad būtų lengviau priimti sprendimą. Tokiu požiūriu iš esmės remiamasi ir naujajame pakte. Jei bus įmanoma greitai nustatyti, kam apsauga reikalinga, o kam ne, padidės prieglobsčio sistemų veiksmingumas. Šiuo pagrindu bus tęsiamos diskusijos apie mechanizmus, užtikrinančius pagarbą pagrindinėms teisėms ir svarbaus negrąžinimo principo laikymąsi.

Atlikta ir priėmimo sistemų pakeitimų, ypač tokių, kurie padėjo pritaikyti paslaugas prie prašytojų, turinčių specialiųjų poreikių. Nepaisant tokių pastangų, šios srities problemos neaplenkė: priėmimo centrai kartais buvo perpildyti, sąlygos tikrai neoptimalios, buvo vėluojama sudaryti galimybę pasinaudoti tokiais paslaugomis kaip išsilavinimas ir sveikatos priežiūra, kartais šios paslaugos apskritai buvo sunkiai pasiekiamos. Pavyzdžiui, remiantis turimais duomenimis, 2020 m. maždaug 30 % tarptautinės apsaugos prašytojų Europoje buvo vaikai, daugelis jų – mokyklinio amžiaus. Dažnu atveju šie vaikai neturi nuolatinio ir veiksmingo būdo įgyti išsilavinimą. Būtų labai gerai, jei net ir tie vaikai, kurie gali būti grąžinti priėmus neigiamą sprendimą, priėmimo etape turėtų galimybę gauti išsilavinimą, nes tai prisidėtų prie jų kognityvinių ir socialinių gebėjimų augimo. O jei galimybė gauti išsilavinimą nepasiekama tiems, kurie pasilieka, tai gali padaryti neigiamą poveikį vėlesniam asmenybės vystymuisi ir integracijos perspektyvoms. Kuo greičiau skiriamas dėmesys tarptautinės apsaugos gavėjų integracijai, tuo daugiau ilgalaikės naudos gaunama: įgiję įgūdžių, reikalingų norint gyventi priimančioje visuomenėje, šie asmenys ne tik taps visaverte naujosios visuomenės dalimi, bet ir apskritai bus pagerinta socialinė sanglauda.

Suprantama, laikini sprendimai patenkina tik būtinuosius poreikius, todėl norint pereiti prie ilgalaikių, tvarių darbo sistemų reikės patobulinių, kad būtų įmanoma pagerinti priėmimo sąlygų kokybę, laiku suteikti sveikatos priežiūros paslaugas ir galimybę gauti išsilavinimą, taip pat teks skirti daugiau dėmesio apsaugos gavėjų integracijai ir oriam trečiųjų šalių piliečių, kuriems apsauga nereikalinga, grąžinimo procesui. Svarbiausios šio perėjimo proceso gairės – tai pagrindinių žmogaus teisių koncepcijos ir ES principai, padedantys kurti tokius ilgalaikius sprendimus ir juos įgyvendinti.

Sąžiningas veiksmingumas ir veiksmingas sąžiningumas. Teismai nagrinėja naują praktiką remdamiesi ES prieglobsčio teisynu (*acquis*)



ES ir nacionalinio lygio teisminės institucijos toliau stiprina savo vaidmenį aiškinant ES prieglobsčio teisynas (*acquis*) ir nurodymai, kaip šias nuostatas taikyti praktikoje. Šio vaidmens svarba buvo ryški ir 2020 m., kai teismams teko vertinti naują praktiką ir priemones, kurių nacionalinės institucijos ėmėsi susidūrusios su naujomis, beprecedentėmis problemomis ir ieškomos greitų ir veiksmingų jų sprendimų. Nacionaliniai teismai ėmėsi vertinti COVID-19 saugos priemonių poveikį prieglobsčio prašytojų teisėms, taip pat perdavimų pagal Dublino reglamentą subtilybes ir terminus. ES teisminė institucija ESTT taip pat priėmė svarbių sprendimų, ypač susijusių su prieglobsčio procedūros pasiekiamumu.

Nesunku nuspėti, kad teisminės institucijos ir toliau bus svarbios užtikrinant tinkamą Europos prieglobsčio teisyno (*acquis*) aiškinimą ir taikymą, ypač kol Europos Komisijos pasiūlymai dar nėra perkelti į visiems priimtina tesės aktų bei politikos sistemą ir turint omenyje nemažą bylių, vis dar neišnagrinėtų antrojoje instancijoje, skaičių.



Skaitmenizacija – veiksmingumo ir pasiekiamumo garantas

ES+ valstybės ėmėsi svarbių veiksmų diegdamos naujas technologijas, kad prieglobsčio procedūros būtų kuo labiau automatizuotos. COVID-19 pandemija ES+ valstybėms suteikė naują impulsą tobulinti procesų skaitmenizaciją, nes siekiant išvengti sveikatos krizės teko koreguoti darbo metodus. Daugelis šių sprendimų, tikėtina, taps ilgalaikiais ir padidins prieglobsčio ir priėmimo sistemų veiksmingumą, kiti galbūt papildys atsarginį arsenalą, ir bus panaudoti ateityje, jei ES+ valstybės vėl susidurtų su panašiais iššūkiais. Skaitmenizacijai įsibėgėjant reikia skirti dėmesio ir tokioms problemoms kaip duomenų privatumas, lygiateisio skaitmeninių paslaugų pasiekiamumo užtikrinimas ir prašytojų bei apsaugos gavėjų pasitikėjimo naujais techniniais sprendimais didinimas.



Koordinuotas Europos atsakas, kurio svarbi dalis – EASO

Prieglobsčio klausimas yra sudėtingas, jis susijęs ir su šeimų susijungimu, asmenų grąžinimu, todėl jam reikalingi visapusiškai apgalvoti sprendimai. Ateinančiais metais įvairūs suinteresuotieji subjektai koordinuotais veiksmais ir dalydamiesi praktine patirtimi turės suformuoti subalansuotą požiūrį. Esminis klausimas bus ne ar suinteresuotieji subjektai gali prie to prisidėti, o kokią įnašą jie gali įnešti. Norint standartizuoti ir praktikoje įgyvendinti funkcionalią Europos prieglobsčio sistemą, reikės didelės politinės valios ir bendros vizijos; darnaus ir sąžiningo atsako į migracijos spaudimą tam tikroms šalims, geriant pagrindines apsaugos prašančių asmenų teises; glaudesnio bendradarbiavimo su kilmės ir tranzito šalimis; tolesnių pastangų spręsti esmines neteisėtos migracijos priežastis.

Per 10 metų nuo EASO įsteigimo ši institucija aktyviai bendradarbiavo su Europos Komisija, valstybėmis narėmis, Europos institucijomis, pilietinės visuomenės ir tarptautinėmis organizacijomis, įvairiapusiškai remdama BEPS įgyvendinimą: teikė operatyvią pagalbą valstybėms narėms, patiriančioms didelį krūvį; siūlė mokymą ir aukštos kokybės praktines priemones prieglobsčio specialistams; prisidėjo prie BEPS išorės aspekto įgyvendinimo; teikė patikimą analitinę informaciją, padedančią priimti sprendimus. Per šį laikotarpį EASO sukaupė daug ypatingos patirties, sukūrė novatorišką darbo metodiką, užmezgė stiprius ryšius su partneriais ir prisidėjo prie politikos ir praktikos, susijusios su apsauga, pažangos.

Nuolat kintančiame pasauliniame migracijos kontekste EASO gairės ir parama įgyja vis didesnę vertę. Tikėtina, kad EASO, praktinės patirties centro, besidarbuojančio prieglobsčio srityje, darbų programa ir toliau augs, ypač kai jis bus pertvarkytas į ES prieglobsčio agentūrą.



ISBN 978-92-9465-054-2