

2023 m. prieglobsčio ataskaita

Santrauka





© Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra (EUAA), 2023 m.

Nei Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra (EUAA), nei bet kuris EUAA vardu veikiantis asmuo neatsako už tai, kaip gali būti panaudota šiame leidinyje pateikta informacija.

Viršelio nuotrauka: Adobe Stock #[457573540](#)

Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2023 m.

PDF ISBN 978-92-9403-240-9 doi: 10.2847/927 BZ-AH-23-001-LT-N ISSN 2600-3058

Leidžiama atgaminti nurodžius šaltinį. Naudoti arba atgaminti nuotraukas ar kitą medžiagą, kurių autorių teisės nepriklauso EUAA, galima tik gavus teisių turėtojų leidimą.

2023 m. prieglobsčio ataskaita

**Metinė ataskaita dėl prieglobsčio padėties
Europos Sąjungoje**

SANTRAUKA

2023 m. liepos mėn.



Pratarmė

Tarptautinė ir laikinoji apsauga išliko politinių diskusijų dėmesio centre visus 2022 m., kai į Europą atvyko iš viso 5 mln. apsaugos siekiančių asmenų. Į bendrą skaičių įtrauktas prieglobsčio prašymų skaičius, kuris išaugo beveik iki 1 mln., ir daugiau nei 4 mln. nuo karo Ukrainoje bėgančių asmenų registruotų laikinosios apsaugos prašymų. Žinoma, atvykstančiųjų srautas, atsižvelgiant į naujus rekordinius skaičius, tapo išbandymu nacionalinėms prieglobsčio ir priėmimo sistemoms, o ES+ šalys turėjo rasti greitų, tačiau perspektyvių sprendimų.

2022 m. tarptautinės apsaugos srityje įvykę pokyčiai parodė, kad svarbu sukurti veiksmingą apsaugos struktūrą, kurioje dalyvautų įvairūs suinteresuotieji subjektai. Kaip išdėstyta šioje ataskaitoje, ES institucijos tęsė savo veiksmus siekdamas paspartinti bendros Europos prieglobsčio sistemos (BEPS) reformą ir toliau skatinti praktinį solidarumą ir atsakomybę pagrįstą ES+ šalių bendradarbiavimą. Jos taip pat atliko vadovaujantį vaidmenį rengiant koordinuotą Europos atsaką į perkeltųjų asmenų iš Ukrainos poreikius.



Siekdamas patenkinti dabartinius ir naujus poreikius, ES+ šalys reagavo koreguodamos politiką ir praktiką, skirdamos papildomų išteklių ir įgyvendindamos teisės aktų pakeitimus. Reikia įvertinti ir pasidžiaugti daugybe teigiamų pokyčių. Vis dėlto pasaulyje, kuriame sparčiai keičiasi migracijos ir prieglobsčio modeliai, nevalia nusiraminti, o 2022 m. įgyta patirtis turėtų tapti paskata tolesniam tobulėjimui. Tai, kad laikinoji apsauga buvo greitai aktyvuota ir pratęsta parodė, kad veiksmingi teisės aktai ir nenumatytų atvejų planavimas kartu su aiškia politine valia gali padėti greitai reaguoti į humanitarines krizes, užtikrinti nuspėjamumą ir stabilumą paramos gavėjams, taip pat skatinti praktikos konvergenciją keliose šalyse. Svarbu tai, kad ES atsakas apsaugant perkeltuosius asmenis iš Ukrainos gali sudaryti sąlygas įgyvendinti visą ES prieglobsčio sistemą panašiomis solidarumo ir bendros atsakomybės aplinkybėmis.

Visus metus veikusi su išplėstais įgaliojimais, EUAA užbaigė 2022 metus parengusi precedento neturintį veiklos planą, kuriais siekiama teikti operatyvinę ir techninę pagalbą visų pirma toms valstybėms narėms, kurių prieglobsčio ir priėmimo sistemoms tenka neproporcingai didelis krūvis, skaičių. Kaip nustatyta EUAA reglamente, naujoji Agentūros darbo programa artimiausiais metais bus toliau tobulinama. Naujai paskirtas EUAA pagrindinių teisių pareigūnas užtikrins, kad Agentūros operacijose toliau būtų visapusiškai laikomasi pagrindinių teisių, valstybių narių ryšių palaikymo pareigūnai toliau derins bendradarbiavimą su nacionalinėmis institucijomis, o 2024 m. pradžioje bus pradėtas naudoti stebėsenos mechanizmas, kuris padės suderinti praktiką visoje ES. Agentūra, atsižvelgdama į savo, kaip prieglobsčio srities kompetencijos centro, statusą, toliau atliks pagrindinį vaidmenį Europos mastu siekiant suteikti apsaugą tiems, kuriems ji reikalinga.

Nina Gregori
Vykdomoji direktorė
Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra





Turinys

Pratarmė	5
Turinys	6
Ižanga	7
1. Pasauliniai įvykiai prieglobsčio srityje	8
2. Svarbiausi įvykiai Europos Sąjungos prieglobsčio srityje	9
3. EUAA parama 2022 m.	12
4. Bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimas	13
4.1. Galimybė pasinaudoti procedūromis	13
4.2. Dublino sistema.....	15
4.3. Specialios procedūros, skirtos apsaugos poreikiui įvertinti.....	16
4.4. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimas pirmojoje instancijoje	16
4.5. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimas antrojoje ar aukštesnėje instancijoje	18
4.6. Neišnagrinėtos bylos	18
4.7. Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas	18
4.8. Prašytojų ir buvusių prašytojų sulaikymo aspektai.....	19
4.9. Prieiga prie informacijos	19
4.10. Teisinė pagalba ir atstovavimas.....	20
4.11. Vertimo žodžiu paslaugos	20
4.12. Informacija apie kilmės šalį.....	21
4.13. Bepilietybė prieglobsčio aplinkybėmis	21
4.14. Apsaugos pobūdis	22
4.15. Perkėlimas į ES ir humanitarinis priėmimas	23
5. Vaikai ir specialiųjų poreikių turintys asmenys prieglobsčio procedūros metu	25
Baigiamosios pastabos	27





Ižanga



EUAA metinėje prieglobsčio ataskaitoje, kuri yra informacijos apie tarptautinę apsaugą Europoje šaltinis, išsamiai apžvelgiami svarbiausi su prieglobsčiu susiję pokyčiai Europos Sąjungos valstybėse narėse, Islandijoje, Lichtenšteine, Norvegijoje ir Šveicarijoje (ES+ šalyse).

Pradedant trumpa tendencijų ir pagrindinių diskusijų, susijusių su priverstiniu perkėlimu pasauliniu lygmeniu, temų apžvalga, ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama padėčiai Europoje. Pristatomi pagrindiniai ES ir nacionalinio lygmens pokyčiai, apimantys visus bendros Europos prieglobsčio sistemos (BEPS) aspektus. Pasirinkta teismų praktika pateikiama siekiant parodyti, kaip teismai formavo Europos ir nacionalinės teisės aiškinimą. Be to, iš statistinių duomenų apie pagrindinius rodiklius matyti 2022 m. prieglobsčio srities tendencijos.

Dėl staigiai augančio Europoje pateiktų prieglobsčio prašymų skaičiaus, įskaitant milijonų nuo Rusijos invazijos bėgančių ukrainiečių priverstinį perkėlimą, 2022 m. į ES+ šalis atvyko nepaprastai daug žmonių, kuriems buvo reikalinga apsauga. Atsižvelgdamos į šiuos pokyčius, ES ir jos valstybės narės sutelkė precedento neturintį išteklių skaičių, kad patenkintų didėjančius apsaugos poreikius.



1. Pasauliniai įvykiai prieglobsčio srityje



Per pastarąjį dešimtmetį daugėjo konfliktų ir žmogaus teisių pažeidimų atvejų ir ši tendencija išliko 2022 m. Dėl įvairių krizių, įskaitant naujus ir tebesitęsiančius konfliktus, klimato sukrėtimus, geopolitinius neramumus, smurtą ir persekiojimą, 2022 m. milijonai žmonių pabėgo iš savo namų. Rusijos invazija į Ukrainą sukėlė vieną iš sparčiausio ir didžiausio masto priverstinio perkėlimo krizių nuo Antrojo pasaulinio karo.

Kitos ankstesnės sudėtingos su perkėlimu susijusios situacijos visame pasaulyje išliko arba jų daugėjo, todėl visame pasaulyje perkeltųjų asmenų skaičius 2022 m. pasiekė istorines aukštumas, t. y. apytiksliai 103 mln., remiantis Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro (UNHCR) skaičiavimais. Rimos pasekmės civiliams gyventojams buvo pastebėtos Afganistane, Burkina Faso, Centrinės Afrikos Respublikoje, Centrinės Amerikos Šiaurės trikampyje (Gvatemaloje, Salvadore ir Hondūre), Etiopijoje, Kongo Demokratinėje Respublikoje, Mianmare, Mozambike, Nikaragoje, Sachelio regione, Sirijoje ir Venesueloje.

Atsižvelgdama į tai, tarptautinė bendruomenė toliau stengėsi kurti sprendimus žmonėms, kuriems reikalinga apsauga. Bendradarbiaujant įvairiems suinteresuotiesiems subjektams, per trumpą laiką nuo Ukrainos bėgantiems asmenims buvo suteiktos veiksmingos apsaugos priemonės. Tarptautinės apsaugos srityje tarptautinė bendruomenė, remdamasi Pasauliniu susitarimu dėl pabėgėlių, toliau rengė ir įgyvendino iniciatyvas, kuriomis siekiama: i) mažinti spaudimą priimančiosioms šalims; ii) didinti pabėgėlių savarankiškumą; iii) plėsti galimybes rasti sprendimus trečiosiose šalyse ir iv) kilmės šalyse sudaryti sąlygas saugiai ir oriai grįžti.

Suinteresuotiesiems subjektams visame pasaulyje toliau sprendžiant sudėtingus klausimus, susijusius su nuolat besikeičiančiais perkėlimo modeliais, tarptautinės apsaugos diskursas ir praktika vystosi prisitaikydami prie naujų poreikių. 2022 m. prieglobsčio srityje daugiausia dėmesio toliau buvo skiriama šiems pagrindiniams aspektams:

- vaikams ir nelydimiems nepilnamečiams;
- geresniam moterų ir mergaičių poreikių supratimui ir patenkinimui atsižvelgiant į perkėlimą;
- kasdieniui perkeltųjų asmenų fizinei ir psichinei sveikatai;
- su klimatu susijusiai priverstinei migracijai kaip veiksniai, kuris lemia apsaugos poreikių atsiradimą ir juos formuoja visame pasaulyje; ir
- siekiui atsižvelgti į bepilietybės klausimus prieglobsčio srityje ir į bepilietybės ir apsaugos poreikių sąveiką.



2. Svarbiausi įvykiai Europos Sąjungos prieglobsčio srityje



Rusijos invazija į Ukrainą pastaraisiais dešimtmečiais Europoje sukėlė neregėto masto priverstinį gyventojų perkėlimą ir padidino spaudimą jau ir taip apkrautoms priėmimo sistemoms. Karas turėjo didelį poveikį migracijos ir prieglobsčio sričiai ir, savaime suprantama, visus metus buvo svarbus klausimas nacionaliniu ir ES lygmenimis formuojant su apsauga susijusią politiką.

Atsižvelgdama į ES įsipareigojimą besąlygiškai solidarizuotis su Ukraina, 2022 m. kovo 4 d. Teisingumo ir vidaus reikalų taryba vieningai priėmė Tarybos įgyvendinimo sprendimą aktyvuoti Laikinosios apsaugos direktyvą ir nustatė laikinąją apsaugą perkeltiesiems asmenims, bėgantiems nuo karo Ukrainoje. Europos Komisija sukūrė Solidarumo platformą, kuri tapo organizuoto ES atsako centru. Ji taip pat parengė 10 punktų veiksmų planą, įskaitant priemones, kurių privalo imtis Europos Komisija, ES agentūros ir valstybės narės, kad patenkintų nuo karo Ukrainoje bėgančių žmonių poreikius.

Po to, kai 2022 m. kovo mėn. buvo priimtas Tarybos sprendimas, ES šalys toliau taikė Tarybos įgyvendinimo sprendimą nustatydamos atitinkamas procedūrinės ir priėmimo priemones, organizuodamos informacines kampanijas ir suteikdamos galimybę iš Ukrainos bėgantiems asmenims pasinaudoti teisėmis. Pradėjus taikyti ir praktiškai įgyvendinti Laikinosios apsaugos direktyvą, nuo karo Ukrainoje bėgantiems asmenims buvo suteiktas aiškus teisinis statusas ir sudarytos sąlygos sistemingai naudotis susijusiomis teisėmis¹.

Prancūzijai ir Čekijai aktyviai pirmininkaujant ES Tarybai ir koordinuojant Europos Komisijai, 2022 m. padaryta didelė pažanga siekiant toliau įgyvendinti reformų paketą, įtrauktą į [Migracijos ir prieglobsčio paketą](#), ir stiprinant praktinį ES+ šalių bendradarbiavimą. Todėl 2022 m. birželio mėn. Taryba patvirtino derybų įgaliojimus dėl Tikrinimo ir EURODAC reglamentų, taip pat savo bendrą požiūrį dėl pasiūlymo dėl Šengeno sienų kodekso peržiūros. 21 šalis taip pat pasiekė susitarimą dėl savanoriško solidarumo mechanizmo įgyvendinimo, taip sudarydama sąlygas tolesnei pažangai, susijusiai su Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentu. Mechanizmas suteikia galimybę išreikšti solidarumą su valstybėmis narėmis, kurių prieglobsčio ir priėmimo sistemoms tenka ypatingas krūvis, atliekant perkėlimą, teikiant finansinius įnašus ir kitas paramos priemones.

Europos Parlamente 2022 m. pranešėjai pateikė pranešimų projektus dėl visų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų, įtrauktų į Migracijos ir prieglobsčio paketą, ir dėl naujos redakcijos Grąžinimo direktyvos. 2022 m. rugsėjo mėn. Parlamentas ir ES Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės pasiekė politinį susitarimą dėl [bendrų teisėkūros institucijų derybų veiksmų](#) gairių, kad pasiūlymai dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų būtų priimti iki 2019–2024 m. teisėkūros laikotarpio pabaigos.

¹ Išsamią veiksmų, kurių ėmėsi ES+ šalys, įgyvendindamos laikinąją apsaugą iš Ukrainos bėgantiems asmenims, apžvalgą rasite EUAA leidinyje „[Providing Temporary Protection to Displaced Persons from Ukraine: A Year in Review](#)“ (liet. *Laikinosios apsaugos suteikimas perkeltiesiems asmenims iš Ukrainos. Metų apžvalga*).



Veiksmingas išorės sienų valdymas ir su tuo susijęs poveikis tinkamam Šengeno sistemos veikimui buvo pagrindinės Europos politikos formuotojų diskusijų temos. Europos Komisija pateikė politikos dokumentą, kuriuo siekiama pradėti įgyvendinti daugiametę integruoto sienų valdymo strategiją, kurioje nagrinėjami sienų kontrolės, paieškos ir gelbėjimo veiklos, rizikos analizės, tarpžinybinio, ES ir tarptautinio bendradarbiavimo, neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo, pagrindinių teisių, mokslinių tyrimų ir inovacijų, švietimo ir mokymo klausimai. Taip pat buvo stengiamasi stiprinti bendradarbiavimą su kilmės ir tranzito šalimis siekiant spręsti neteisėtos migracijos problemą.

Prie ES išorės sienų toliau susiduriama su didesniu spaudimu, o atvykėlių skaičius antrus metus iš eilės sparčiai auga. Remiantis *Frontex* surinktais preliminariais duomenimis, 2022 m. prie ES išorės sienos nustatyta 330 000 neteisėto sienos kirtimo atvejų, t. y. 64 proc. daugiau, palyginti su 2021 m. Perkeltieji asmenys iš Ukrainos nebuvo įtraukti į šiuos skaičius, nes jie buvo registruojami atskirai. Siekdamą spręsti susidariusią padėtį prie išorės sienų, Europos Komisija toliau teikė paramą pirmosioms su migrantų antplūdžiu susiduriančioms valstybėms narėms teikdama finansinę pagalbą ir imdamasi operatyvinių atsakomųjų priemonių šiuo tikslu koordinuodama veiksmus su ES agentūromis, tarptautinėmis organizacijomis ir kitais atitinkamais suinteresuotaisiais subjektais.

Europos Komisija pateikė du veiksmų planus su įvairiomis operatyvinėmis priemonėmis, kuriomis siekiama spręsti neatidėliotinas ir nuolatinės problemas centrinės Viduržemio jūros regiono dalies ir Vakarų Balkanų maršrutuose. Centrinės Viduržemio jūros regiono dalies veiksmų plane numatyta 20 priemonių, kuriomis siekiama mažinti neteisėtą ir nesaugią migraciją, spręsti paieškos ir gelbėjimo operacijų srityje kylančias problemas ir skatinti valstybių narių solidarumą, suderintą su atsakomybe. Vakarų Balkanams skirtą veiksmų planą taip pat sudaro 20 operatyvinių priemonių, suskirstytų pagal penkis ramsčius. Taip siekiama stiprinti ES ir Vakarų Balkanų šalių, kurios turi išskirtinį statusą kaip stojimo į ES procese dalyvaujančios šalys, bendradarbiavimą migracijos ir sienų valdymo srityje.

2022 m. ES ir jos valstybės narės toliau teikė pagalbą per paieškos ir gelbėjimo operacijas nelaimės ištiktiems žmonėms ir laivams Viduržemio jūroje. Operacijos buvo vykdomos siekiant padėti migrantams ir pabėgėliams, mėginantiems pasiekti Europą ir besileidžiantiems į gyvybei pavojingas keliones, kurias organizuoja neteisėtai žmones gabenantys asmenys, kurie, kirsdami Viduržemio jūrą, naudojo vis pavojingesnes taktikas. Nesant visoje ES taikomo, bendrai pripažinto ir nuspėjamo paieškos ir gelbėjimo įvykių mechanizmo, toliau buvo kritikuojami dabartinės tvarkos ir praktikos apribojimai. Kalbant apie tuos atvejus pažymėtina, kad dėl nepakankamo paieškos ir gelbėjimo veiklos koordinavimo, pavienių šalių veiksmų ir nevyriausybinių organizacijų, dalyvaujančių paieškos ir gelbėjimo veikloje Viduržemio jūroje, kriminalizavimo, migrantai dažnai buvo priversti keletą dienų likti laivuose.

Laikydamosi dešimtmečius trunkančios tradicijos imtis svarbiausio vaidmens skatinant į apsaugą orientuotus sprendimus visame pasaulyje, ES tęsė visapusišką ir abiem pusėms naudingą bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis. ES migracijos ir prieglobsčio politikos išorės aspektu pagrįsta veikla apėmė pagrindinių neteisėtos migracijos priežasčių šalinimą; kovą su neteisėto migrantų gabenimo tinklais; bendradarbiavimą su trečiosiomis šalimis grąžinimo ir readmisijos srityje; darbą su šalimis partnerėmis sienų valdymo srityje; paramos teikimą apsaugos sprendimams kitose pasaulio vietose ir teisėtų apsaugos būdų Europoje kūrimą.



Siekdamas užtikrinti suderintą ES teisės aiškinimą ir taikymą, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) 2022 m. priėmė daugiau kaip 20 sprendimų, kuriuose nagrinėtos temos, susijusios su:

- veiksminga galimybė pasinaudoti prieglobsčio procedūra;
- Dublino sistema;
- paskesnio prašymo sąvoka;
- tarptautinės apsaugos prašymų priimtinumą;
- teisę susipažinti su administracinės bylos medžiaga ir rašytinio sprendimo perdavimo reikšme;
- materialinių priėmimo sąlygų panaikinimu;
- sulaikymo apimtimi ir sulaikymo teisėtumo teismine kontrole;
- šeimos susijungimu, kuriame dalyvauja nepilnamečiai, ir
- tarptautinės apsaugos panaikinimu dėl nacionalinio saugumo priežasčių.



3. EUAA parama 2022 m.



2022 m. sausio 19 d. įsigaliojo [Reglamentas \(ES\) 2021/2303 dėl Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros įsteigimo](#), kuriuo Agentūrai suteikti platesni įgaliojimai. 2022 m. Agentūra įrodė savo, kaip prieglobsčio srities kompetencijos centro, vaidmenį išplėsdama savo operatyvinę ir techninę paramą, kad galėtų patenkinti kintančius poreikius. Rusijos invazija į Ukrainą sukėlė didelio masto apsaugos poreikius, o Agentūra greitai sureagavo, kad suteiktų pagalbą šalims, į kurias atvyksta daug perkeltųjų asmenų iš Ukrainos. Būdamą neatsiejama bendro ES atsako veikėja tenkinant milijonų perkeltųjų asmenų poreikius, EUAA veiksmingai prisidėjo įgyvendinant apsaugos sprendimus visoje Europoje.

Siekdama teikti įrodymais pagrįstą informaciją įvairioms auditorijoms, įskaitant politikos formuotojus, 2022 m. EUAA toliau rinko, apdorojo, apibendrino ir analizavo informaciją, susijusią su konkrečiomis temomis, naujausiais pokyčiais, naujais klausimais ir prognozėmis prieglobsčio srityje. Agentūros parengti ir vykdomi mokymai padėjo praktiškai įgyvendinti BEPS, padedant prieglobsčio ir priėmimo pareigūnams gerinti savo žinias, įgūdžius ir savarankiškumą siekiant įgyvendinti ES standartus atitinkančias veiksmingas ir sąžiningas procedūras.

Pagrindinė EUAA veiklos sritis – teikti operatyvinę ir techninę pagalbą, visų pirma valstybėms narėms, kurių prieglobsčio ir priėmimo sistemoms daromas neproporcingai didelis spaudimas. 2022 m. EUAA operatyvinę paramą teikė 14 ES valstybių narių – Austrijai, Belgijai, Bulgarijai, Čekijai, Graikijai, Ispanijai, Italijai, Kiprui, Latvijai, Lietuvai, Maltai, Nyderlandams, Rumunijai ir Slovėnijai – ir tai buvo rekordinis skaičius. 2022 m. operatyvinė parama nacionalinėms prieglobsčio ir priėmimo sistemoms apėmė įvairius veiksmus, kurie buvo pritaikyti prie konkrečių kiekvienos šalies aplinkybių ir poreikių, įskaitant paramą didinant priėmimo sąlygų pajėgumus ir kokybę, registruojant ir nagrinėjant prašymus pirmojoje ir antrojoje instancijose, remiant perkėlimą ir gerinant Dublino sistemos kokybę bei standartizavimą. Agentūra taip pat padėjo valstybėms narėms įgyvendinti sprendimus dėl iš Ukrainos perkeltųjų asmenų apsaugos.

Bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis srityje, kurioje remiamasi dvišaliais veiksmų planais ir ES finansuojamomis regioninėmis programomis, 2022 m. EUAA toliau rėmė BEPS išorės aspektą. Buvo įgyvendinti dvišalio bendradarbiavimo su [Albanija](#), [Bosnija ir Hercegovina](#), [Egiptu](#), [Juodkalnija](#), [Kosovu](#), [Serbija](#), [Šiaurės Makedonija](#) ir [Turkija](#) veiksmų planai, o regioniniu lygmeniu Agentūra sėkmingai vykdė veiklą, kurioje dalyvavo visos Šiaurės Afrikos šalys ir Nigeris. Atsižvelgdama į naujus Agentūros įgaliojimus ir geopolitinius pokyčius prieglobsčio srityje, 2023 m. kovo mėn. EUAA valdančioji taryba patvirtino peržiūrėtą [išorės bendradarbiavimo strategiją](#).

EUAA reglamente įtvirtintos nuostatos, kuriomis siekiama užtikrinti, kad Agentūra, vykdydama savo užduotis, visapusiškai laikytųsi pagrindinių teisių. 2022 m. EUAA atliko parengiamuosius veiksmus, susijusius su pagrindinių teisių pareigūno paskyrimu, pagrindinių teisių strategijos rengimu ir skundų nagrinėjimo mechanizmo sukūrimu, pagal kurį bet kuris asmuo, kuriam prieglobsčio paramos grupės eksperto veiksmai daro tiesioginį poveikį ir kuris mano, kad dėl tų veiksmų buvo pažeistos jo pagrindinės teisės, arba bet kuri tokiam asmeniui atstovaujanti šalis gali raštu pateikti skundą EUAA.



4. Bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimas



Atsižvelgdamos į smarkiai didėjančių asmenų, kuriems reikalinga apsauga Europoje, skaičių ir į apkrautas nacionalines priėmimo sistemas, ES+ šalys 2022 m. įgyvendino teisėkūros, politikos ir praktines iniciatyvas, kad suvaldytų kintančią padėtį. Tuo pat metu pilietinės visuomenės organizacijos, UNHCR ir kitos tarptautinės organizacijos išreiškė susirūpinimą dėl kai kurių nacionalinių prieglobsčio ir priėmimo administracijų praktikos pavyzdžių.

4.1. Galimybė pasinaudoti procedūromis



2022 m. ES+ šalys gavo gerokai daugiau tarptautinės apsaugos prašymų nei ankstesniais metais. ES+ šalyse buvo pateikta apie 996 000 tarptautinės apsaugos prašymų – šis skaičius buvo maždaug perpus didesnis nei 2021 m. ir dviem penktadaliais didesnis, palyginti su iki COVID-19 buvusiu lygiu 2019 m. Nors bendras ES+ pateiktų apsaugos prašymų skaičius tapo gerokai mažesnis, palyginti su aukštu 2015 m. skaičiumi, keliose šalyse prašymų skaičius viršijo 2015 m. vertes (žr. 1 pav.).

Visose ES+ šalyse 7 iš 10 prašymų buvo pateikti 5 daugiausiai prašymų gaunančiose šalyse, t. y. Vokietijoje, Prancūzijoje, Ispanijoje, Austrijoje ir Italijoje (išvardyta mažėjančia tvarka). Daugiausia prašymų pateikė Sirijos, Afganistano, Turkijos, Venesuelos ir Kolumbijos piliečiai. Nors rekordinius 2015 ir 2016 m. skaičius visų pirma lėmė tarptautinės apsaugos prašymai, kuriuos pateikė iš Sirijos, Afganistano ir Irako atvykstantys asmenys, dabartinis padidėjimas yra susijęs su daug didesne tautybių įvairove.

Atsižvelgdamos į padidėjusį atvykstančių asmenų ir prašymų skaičių, ES+ šalys toliau stengėsi suteikti galimybę gauti apsaugą, kartu veiksmingai valdydamos savo sienas. Atsižvelgdamos į pastarųjų metų tendencijas, kelios valstybės narės, esančios prie ES sienų, nustatė specialias taisykles, skirtas valdyti masiniam atvykimui ir konkrečiais atvejais skelbti nepaprastąją padėtį. Nors tokiomis priemonėmis siekiama padėti valdžios institucijoms stebėti ir valdyti atvykėlių srautus bei nustatyti neteisėto migrantų gabenimo atvejus, UNHCR, Europos Taryba ir pilietinės visuomenės organizacijos pateikė pastabų dėl šių priemonių praktinio poveikio, įspėdamos apie pavojų teisei į prieglobstį ir negrąžinimo principui.

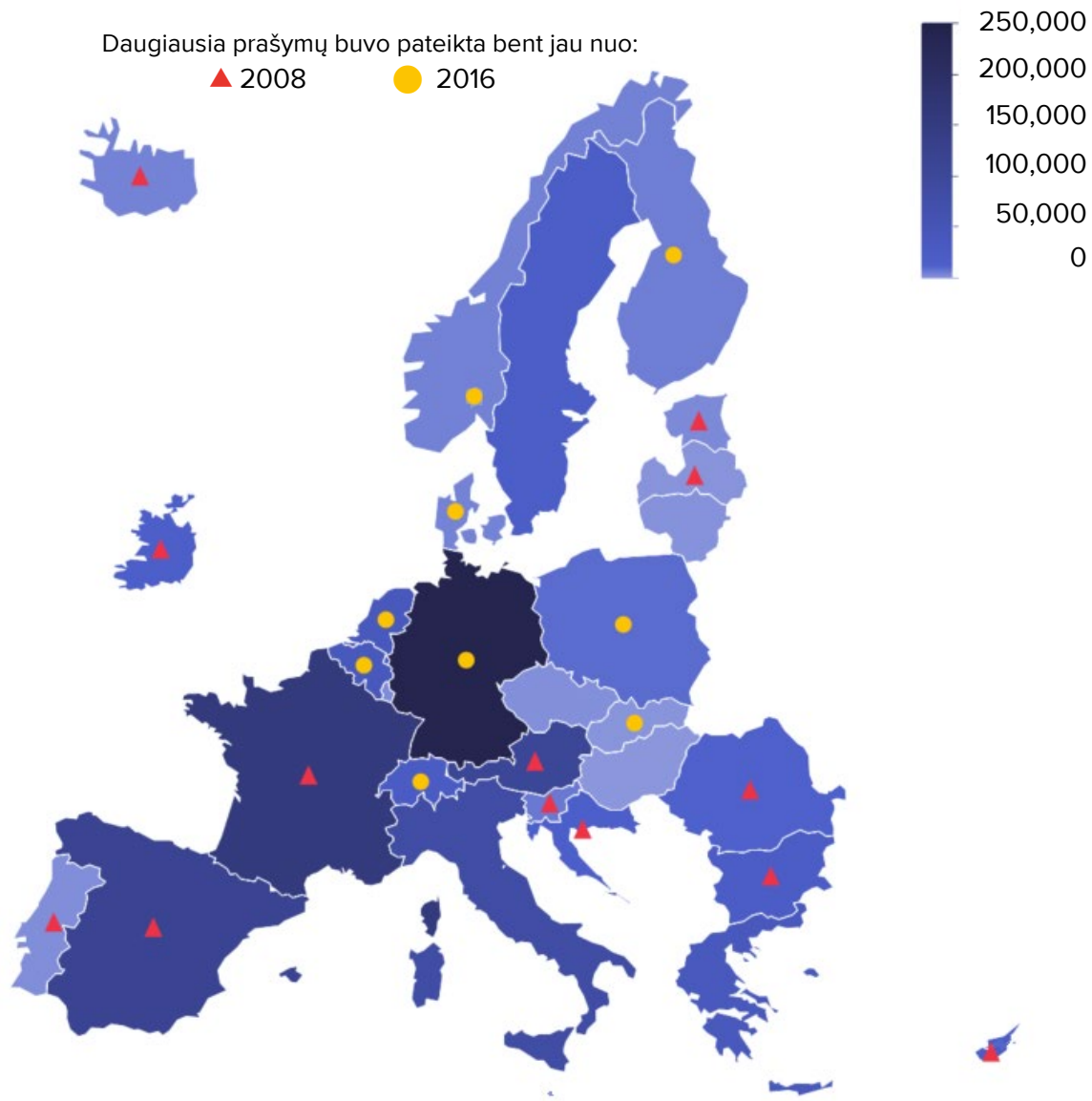
Pradėjus taikyti Laikinosios apsaugos direktyvą, procesas taip pat pasikeitė ir tai turėjo įtakos gebėjimui registruoti tarptautinės apsaugos prašymus įvairiais būdais, nes ES+ šalys taip pat turėjo registruoti asmenis, kuriems reikalinga laikinoji apsauga. Dėl šios priežasties buvo atlikta keletas registracijos ir pateikimo procedūrų pakeitimų, kuriais siekiama palengvinti ir paspartinti perkeltiesiems asmenims iš Ukrainos taikomą procesą, todėl kartais prieglobsčio prašytojams buvo vėluojama suteikti galimybę pasinaudoti procedūra.





Didžiausias visų laikų prašymų skaičius 13 ES+ šalių

1 pav. Tarptautinės apsaugos prašymai pagal ES+ šalį, 2022 m.



Pastaba. Metinių Islandijos duomenų nebuvo. Bendras metinis skaičius buvo apskaičiuotas kaip mėnesio prašymų suma.

Šaltinis – Eurostatas [[migr_asyappctza](#), [migr_asyappctzm](#) (Islandijos duomenys)], 2023 m. balandžio 13 d. duomenys.



4.2. Dublino sistema



2022 m. ES lygmeniu buvo toliau plėtojamas naujas solidarumo mechanizmas, kuris papildytų Dublino sistemą. Vienerių metų trukmės savanoriškas solidarumo mechanizmas, kurį Europos Komisija nustatė remdamasi 18 valstybių narių ir 3 asocijuotųjų šalių susitarimu, vertinamas kaip galimybė sudaryti sąlygas nustatyti labiau nuolatinio pobūdžio sprendimą pagal siūlomą Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentą.

Pagal dabartinę ES teisinę sistemą valstybės narės, Europos Komisija ir EUAA parengė veiksmų planą, kaip 2022 m. pagerinti perkėlimų pagal reglamentą „Dublinas III“ įgyvendinimą, o 2023 m. valstybės narės pradėjo taikyti veiksmų plane nustatytus praktinius sprendimus, kad įveiktų pagrindines kliūtis perkėlimams vykdyti.

Nors 2022 m. COVID-19 apribojimai palaipsniui buvo panaikinti, pagrindinė 2022 m. Dublino padalinių problema buvo darbuotojų trūkumas – iš dalies dėl to, kad pagal Dublino reglamentą bylas nagrinėjantys pareigūnai buvo paskirti padėti atvykstantiems asmenims, kuriems reikalinga laikinoji apsauga, – todėl buvo sunkiau įveikti didėjančių darbo krūvį.

Remiantis preliminariais duomenimis, kuriais reguliariai keičiasi ES prieglobsčio agentūra ir 29 ES+ šalys, 2022 m. reaguojant į pagal Dublino sistemą pateiktus prašymus buvo priimti 163 000 sprendimai. Palyginti su 2021 m., šis rodiklis padidėjo daugiau nei dviem penktadaliais, todėl bendras metinis skaičius buvo didžiausias bent nuo 2016 m. Apskritai, gautų sprendimų dėl Dublino prašymų ir pateiktų prieglobsčio prašymų metinis santykis buvo 16 proc., kaip ir 2021 m. Nors kai kurie sprendimai dėl Dublino prašymų buvo susiję su šeimos susijungimo bylomis, stabilus sprendimų ir prašymų santykis rodo, kad 2022 m. daugiau prieglobsčio prašytojų persikėlė iš pirmosios atvykimo šalies į kitą šalį, kad pateiktų naują prašymą (vadinamasis antrinis judėjimas), o tai turėjo įtakos bendram prieglobsčio bylų skaičiui.

Šalies lygmeniu daugiausia sprendimų dėl pateiktų prašymų, toliau gavo Vokietija ir Prancūzija, kuriose iš viso gauta daugiau nei trys penktadaliai visų sprendimų ES+ šalyse. Kaip ir ankstesniais metais, daugiausia sprendimų dėl pagal Dublino sistemą pateiktų prašymų priėmė Italija. Tačiau pirmą kartą per visą laiką paaiškėjo, kad Austrija ir Bulgarija užima antrąją ir trečiąją vietą tarp šalių, kurios priima daugiausia sprendimų ir lenkia Vokietiją bei Graikiją.

2022 m. sprendimų, priimtų reaguojant į Dublino prašymus, pripažinimo rodiklis, kuriuo remiantis vertinama sprendimų, kuriais priisiimama atsakomybė (aiškiai arba netiesiogiai) už prašymą, dalis, palyginti su visais priimtais sprendimais, buvo 60 proc. (6 procentiniais punktais daugiau nei 2021 m.). Tai reiškia, kad pirmą kartą per 5 metus ES+ šalių lygmeniu užfiksuotas padidėjimas.

Per COVID-19 pandemiją 2020 ir 2021 m. perdavimų pagal Dublino reglamentą skaičius sumažėjo iki labai žemo lygio, o 2022 m. šis skaičius išliko nedidelis. 2022 m. iš viso buvo atlikta apie 15 000 perdavimų, t. y. maždaug septintadaliu daugiau nei 2021 m., tačiau maždaug dviem penktadaliais mažiau nei 2019 m.

2022 m. reglamento „Dublinas III“ 17 straipsnio 1 dalimi buvo remtasi maždaug 4 800 kartų, t. y. pirmą kartą per 4 metus šis skaičius padidėjo, tačiau vis dar buvo gerokai mažesnis nei prieš pandemiją. 17 straipsnio 1 dalyje nurodyta diskrecinė išlyga, pagal kurią valstybė narė gali nagrinėti trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės jai pateiktą tarptautinės apsaugos



prašymą net tada, kai ji pagal šiame reglamente nustatytus kriterijus neatsako už tokį nagrinėjimą.

4.3. Specialios procedūros, skirtos apsaugos poreikiui įvertinti



Nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymus pirmojoje instancijoje, tam tikromis aplinkybėmis valstybės narės gali taikyti specialias procedūras, pavyzdžiui, paspartintas procedūras, pasienio procedūras arba prioritетines procedūras, kartu laikydamosi ES teisėje nustatytų pagrindinių principų ir garantijų.

2022 m. nacionaliniai teismai ėmėsi vertinti teisės aktų nuostatas, taip pat praktinį specialiųjų procedūrų įgyvendinimą. Toliau buvo reiškiamas susirūpinimas dėl pasienio procedūrų naudojimo ir su paspartinimu susijusios rizikos, pagrįstos saugios šalies koncepcija ir paskesniais prašymais.

2022 m. toje pačioje ES+ šalyje buvo pateikta iš viso 76 000 paskesnių prašymų, t. y. mažiau nei 2021 m., kai buvo pateikta 91 000 paskesnių prašymų. Palyginti su visu prašymų skaičiumi, kas 12 prašymas buvo paskesnis prašymas, t. y. gerokai mažiau, palyginti su 2021 m. (kai kas 7 prašymas buvo paskesnis prašymas).

4.4. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimas pirmojoje instancijoje



Dėl padidėjusio tarptautinės apsaugos prašymų skaičiaus ir milijonų perkeltųjų asmenų iš Ukrainos, kuriems reikalinga laikinoji apsauga, padidėjo spaudimas prašymų nagrinėjimo pajėgumams pirmojoje instancijoje. ES+ šalių atsakas į šį poreikį – priimtos priemonės, kuriomis siekiama didinti visos prieglobsčio sistemos veiksmingumą ir paspartinti prieglobsčio procedūrą.

Buvo inicijuotas naujų darbuotojų įdarbinimas ir sprendžiančiųjų institucijų reorganizavimas, taip pat įsteigti papildomi teritoriniai biurai, siekiant padidinti jų skaičių ir palengvinti galimybes pasinaudoti prieglobsčio procedūra bei kreiptis į kompetentingas institucijas. Kai kurios ES+ šalys parengė tam tikrų profilių prioritetų nustatymo politiką ir gaires, pratęsė pirmosios instancijos sprendimo priėmimo terminus ir sutrumpino arba praleido tam tikrus procedūros etapus tuo atveju, kai rezultatas būtų palankus pareiškėjui. Siekdamas patobulinti ir paspartinti procedūras, kelios šalys parengė naujas bendrąsias prašymų vertinimo gaires ir patvirtino naują politiką dėl bylų, pateiktų pagal konkrečius pareiškėjų profilius ir pilietybę.

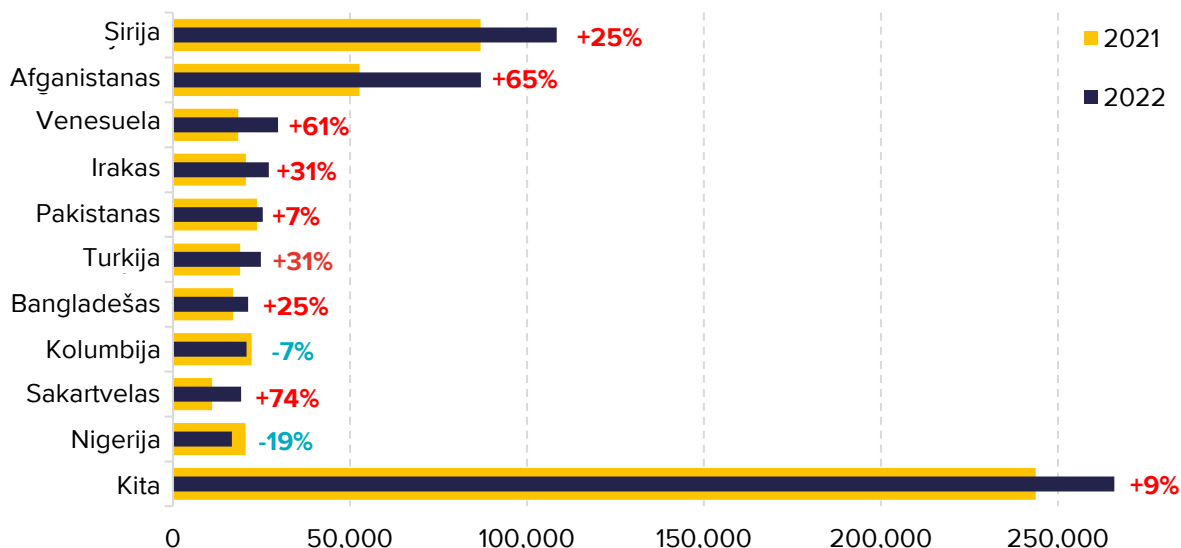
2022 m. prieglobsčio institucijos ES+ šalyse priėmė maždaug 646 000 pirmosios instancijos sprendimų, t. y. penktadaliu daugiau nei 2021 m. ir daugiausiai nuo 2017 m. Tuo pat metu 2022 m. pateikta daug daugiau prašymų (beveik perpus daugiau), ypač per antrąjį pusmetį. Iki 2022 m. pabaigos prašymų buvo 345 000 daugiau nei pirmosios instancijos teismo sprendimų, todėl daugumoje ES+ šalių pirmosios instancijos teismuose nagrinėjamų bylų buvo daugiau nei prieš metus.

2022 m. trys ES+ šalys priėmė beveik du trečdalius visų pirmosios instancijos sprendimų: Vokietija (31 proc.), Prancūzija (20 proc.) ir Ispanija (13 proc.). Po jų sekė Italija (8 proc.), Austrija (6 proc.) ir Graikija (6 proc.). Dauguma pirmosios instancijos sprendimų ES+ šalyse buvo priimti dėl Sirijos ir Afganistano piliečių; dėl jų priimti 3 iš 10 sprendimų (žr. 2 pav.). Dėl Turkijos (25 000), Bangladešo (21 000) ir Gruzijos (19 000) piliečių priimta daugiausia sprendimų per visą laiką.



2022 m. priimta daugiau pirmosios instancijos sprendimų beveik visose pagrindinėse kilmės šalyse

2 pav. Pirmosios instancijos sprendimai ES+ šalyse pagal 10 daugiausiai sprendimų gaunančių kilmės šalių, 2022 m., palyginti su 2021 m.



Šaltinis – Eurostatas [[migr_asydcfst](#)], 2023 m. balandžio 13 d. duomenys.

2022 m. ES+ šalyse visose instancijose buvo atsiimta apie 140 000 prašymų, t. y. dvigubai daugiau nei 2021 m. ir daugiausiai nuo 2016 m. Apskritai atsiimtų prašymų skaičius, palyginti su bendru pateiktų prašymų skaičiumi, nuo 1 iš 10 per ankstesnius 4 metus padidėjo iki 1 iš 7 2022 m. Bent keturi penktadaliai visų 2022 m. atsiimtų prašymų buvo atsiimti netiesiogiai. Gali būti, kad prieglobsčio prašytojas netiesiogiai atsiima savo prašymą vienoje ES+ šalyje, kad vėl pateiktų prašymą kitoje šalyje, o tai rodo antrinį judėjimą į kitas ES+ šalis. Šiuo atžvilgiu atsirado daugybės netiesioginio atsiėmimo atvejų, taigi ir antrinio judėjimo iš Balkanų maršruto šalių ir šalių prie ES išorės sienų, tendencija.

4.5. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimas antrojoje ar aukštesnėje instancijoje



2022 m. pokyčiai antrojoje instancijoje kai kuriose ES+ šalyse apėmė teisės pasinaudoti apeliacine procedūra vertinimus arba naujus aiškinimus, pavyzdžiui, kas gali pateikti apeliacinį skundą, ir reikalavimus, kuriuos turi atitikti pareiškėjas, kad galėtų pasinaudoti apeliacine procedūra. Skundų apimtis tarptautinės apsaugos bylose toliau buvo tobulinama, įskaitant reikalavimą numatyti *ex nunc* (būsima) faktų ir teisės klausimų nagrinėjimą ir stabdomąjį skundų poveikį, siekiant suderinti nacionalinę praktiką ir teisės aktų nuostatas su atitinkamomis naujos redakcijos Prieglobsčio procedūrų direktyvos nuostatomis.

Teismai ėmėsi vertinti teisių gynimo priemonių veiksmingumą, o apeliacinių procedūrų trukmė toliau kėlė ypatingą susirūpinimą, todėl buvo siūlomi, priimami arba jau įgyvendinami teisės aktų pakeitimai, kuriais siekiama paspartinti apeliacinių skundų nagrinėjimo procedūrą. Teismai taip pat peržiūrėjo, kuri kompetentinga įstaiga turėtų būti atsakinga už sprendimo dėl prieglobsčio prašymo apeliacinį skundą.

4.6. Neišnagrinėtos bylos



2022 m. pabaigoje ES+ šalyse sprendimus reikėjo priimti dėl beveik 899 000 prieglobsčio prašymų, t. y. beveik penktadaliu daugiau nei prieš metus. Tai didžiausias bylų, dėl kurių turėjo būti priimtas sprendimas, skaičius nuo 2020 m. balandžio mėn., kai prašymų nagrinėjimas buvo sustabdytas arba griežtai apribotas dėl prasidėjusios COVID-19 pandemijos.

Nors neišnagrinėtų bylų skaičius iki 2022 m. liepos mėn. išliko santykinai stabilus, vėliau jis nuolat didėjo, atsižvelgiant į didėjančią prieglobsčio prašymų skaičių, o pirmosios instancijos sprendimų skaičius per paskutinius du 2022 m. ketvirčius ėmė gerokai mažėti, palyginti su prašymų skaičiumi per pirmus du ketvirčius. Taigi neišnagrinėtų bylų skaičius vis dar buvo didesnis nei prieš krizę 2014 m. pabaigoje, todėl padidėjo spaudimas nacionalinėms priėmimo sistemoms.

Eurostato ir EUAA ankstyvojo perspėjimo ir parengties sistemos (EPS) duomenų derinys leidžia atskirti pirmąją instanciją ir antrąją arba aukštesniąją instanciją nagrinėjamas bylas. Rezultatai rodo, kad bendras neišnagrinėtų bylų skaičius padidėjo pirmojoje instancijoje, o aukštesnėse instancijose jis toliau mažėjo.

4.7. Tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimas



Be abejonės, būtent 2022 m. buvo išbandytos ES+ šalių priėmimo sistemų ribos kartu raginant patenkinti poreikius, susijusius ne tik su didėjančiu tarptautinės apsaugos prašytojų skaičiumi, bet ir milijonų asmenų, kuriems reikalinga laikinoji apsauga, taigi ir pastogė, poreikius.

Nepaisant to, kad valstybės narės toliau daug investavo į priėmimo pajėgumų didinimą, pagrindinė problema – pakankamo ploto vietų trūkumas – išliko. Kai kurios šalys viršijo visus



ankstesnius pajėgumų rekordus, tačiau to vis tiek nepakako, kad visiems prašytojams būtų galima pasiūlyti tinkamą apgyvendinimą. Daugialypius uždavinius kartais buvo dar sunkiau išspręsti dėl netinkamų finansavimo metodų ir bendradarbiavimo su savivaldybėmis problemų. Tik nedaugelis ES+ šalių (pvz., tranzito šalys, iš kurių prašytojai dažnai persikėlė į kitą ES+ šalį) nepranešė apie problemas, susijusias su pajėgumais.

Valstybės narės nagrinėjo įvairius būdus, kaip reaguoti į padidėjusius poreikius. Kai kurios iš jų susisiekė su naujais suinteresuotaisiais subjektais, kad sustiprintų priėmimo sistemą, pavyzdžiui, aktyviau įtraukiant pilietinės visuomenės organizacijas, savivaldybių subjektus, už nelaimių valdymą atsakingus ar privačius subjektus. Vykdydama savo veiklos planus, EUAA padėjo 10 šalių tobulinti priėmimo sistemas.

Priėmimo sąlygos perpildytuose centruose suprastėjo, todėl kai kuriose ES+ šalyse susidarė standartų neatitinkančios sąlygos, kaip matyti iš pilietinės visuomenės organizacijų parengtų išsamių dokumentų. Teismai ėmėsi veiksmų, kad patvirtintų valstybių narių įsipareigojimus veiksmingai užtikrinti priėmimo sąlygas. Kadangi daugiausia dėmesio toliau buvo skiriama neatidėliotiniams poreikiams, pavyzdžiui, rasti pakankamai priėmimo vietų ir užtikrinti tinkamas gyvenimo sąlygas, atrodo, kad buvo įgyvendinta mažiau iniciatyvų, kuriomis siekiama palengvinti prašytojų įsidarbinimą, orientavimąsi naujojoje visuomenėje arba galimybes gauti išsilavinimą ir sveikatos priežiūrą.

4.8. Prašytojų ir buvusių prašytojų sulaikymo aspektai



2022 m. tarptautinės, Europos ir nacionalinės stebėsenos ir teisminės organizacijos, pavyzdžiui, JT komitetas prieš kankinimą (CAT), Europos komitetas prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą (CPT), nacionaliniai ombudsmenai, Europos Žmogaus Teisių Teismas (EŽTT) ir nacionaliniai teismai, taip pat UNHCR ir pilietinės visuomenės

organizacijos toliau nagrinėjo sulaikymo praktikos ir sąlygų trūkumus. Teismo sprendimai kartais paskatino pradėti procesus siekiant nacionalinę politiką ir praktiką suderinti su atitinkamais Europos teisės aktais.

ES+ šalyse sulaikymo pajėgumai toliau buvo tikslinami atsižvelgiant į operatyvinius poreikius, visų pirma siekiant atidaryti ar planuoti naujų sulaikymo centrų statybą. Sulaikymo naudojimas buvo vienas iš pagrindinių pilietinės visuomenės organizacijoms susirūpinimą keliančių klausimų. Keliose šalyse buvo išreikštas susirūpinimas dėl prašytojų sulaikymo pasienyje praktikos, apskritai *de facto* sulaikymo, kai naujai atvykę trečiųjų šalių piliečiai laukia, kol galės pateikti prašymą, sulaikymo sąlygų ir apsunkintos galimybės naudotis teisėmis, pavyzdžiui, gauti informaciją ir teisinę pagalbą.

4.9. Prieiga prie informacijos



2022 m. ES+ šalys toliau gerino informacijos teikimą prieglobsčio prašytojams pasitelkdamas skaitmenines inovacijas ir patobulinimus, pavyzdžiui, naujas platformas ir interneto svetaines. Be nacionalinių valdžios institucijų, pilietinės visuomenės organizacijos toliau atliko ne mažiau svarbų vaidmenį palengvinant prieigą prie informacijos. Tiek nacionalinės valdžios institucijos, tiek pilietinės

visuomenės organizacijos vis labiau stengėsi užtikrinti, kad tarptautinės apsaugos prašytojai ir



gavėjai galėtų gauti informaciją jiems suprantama kalba. Todėl turinys buvo išverstas į kelias kalbas, ypatingą dėmesį skiriant tam, kad informacija būtų prieinama ukrainiečių ir rusų kalbomis.

Konkrečioms prašytojų grupėms gali būti reikalinga specialiai pritaikyta informacija, susijusi su jų padėtimi ir aplinkybėmis. Dėl masinio perkeltųjų asmenų iš Ukrainos atvykimo susidarė nauja informacijos aplinka; ES+ šalys skyrė daug išteklių, kad sukurtų informacines platformas ir medžiagą, kuri buvo nuolat atnaujinama siekiant greitai besikeičiančioje aplinkoje pateikti naujausią ir tikslią informaciją. Nacionalinėms valdžios institucijoms šiame procese buvo naudingos, pavyzdžiui, EUAA („[Who is Who in Temporary Protection](#)“) ir UNHCR (pagalbos puslapiai) iniciatyvos. Taip pat buvo parengta nauja informacija, skirta apsaugos siekiantiems Rusijos piliečiams.

4.10. Teisinė pagalba ir atstovavimas



2022 m. kai kurios ES+ šalys toliau stengėsi gerinti teisinės pagalbos prieinamumą ir kokybę visuose prieglobsčio procedūros etapuose. Jos pradėjo naujas iniciatyvas ir projektus, pavyzdžiui, samdė prieglobsčio srityje besispecializuojančius teisininkus ir teikė papildomą paramą specialiųjų poreikių turintiems prašytojams. Praktikuojantiems teisininkams suteikta galimybė naudotis profesiniu tobulėjimu ir naujomis priemonėmis, siekiant bendro tikslo – gerinti paslaugų kokybę. Taip pat buvo atkreiptas dėmesys į dideles pastangas teikiant teisinės pagalbos paslaugas per visą prieglobsčio procedūrą, pasitelkiant skaitmeninimą ir sprendžiančiosios institucijos portalų bei teismų platformų tarpusavio sujungiamumą.

Tačiau, kaip pranešta ankstesniais metais, naujos redakcijos Prieglobsčio procedūrų direktyvos atitinkamų nuostatų įgyvendinimas tebekelia susirūpinimą pasienyje, sulaikymo įstaigose ir skundų nagrinėjimo procedūroje dėl nepakankamos informacijos bei galimybės gauti teisinę pagalbą ir atstovavimą. Kai kuriais atvejais dėl trumpų pasienio procedūroje, specialiose procedūrose arba Dublino sistemoje taikomų terminų teisinė pagalba buvo ribotos, prastos kokybės arba apskritai nebuvo teikiama.

Reaguodamos į Rusijos invaziją, nacionalinės valdžios institucijos, tarptautinės ir pilietinės visuomenės organizacijos sutelkė išteklius, kad suteiktų neatidėliotiną paramą perkeltiesiems asmenims iš Ukrainos, įskaitant teisinę informaciją ir pagalbą, aktyviai dalyvaujant nacionalinėms advokatų asociacijoms.

4.11. Vertimo žodžiu paslaugos



2022 m. ES+ šalys pradėjo įgyvendinti keletą iniciatyvų, kuriomis siekiama pagerinti vertimo žodžiu paslaugas prieglobsčio procedūros srityje, visų pirma teikiant tinkamas paslaugas prekybą žmonėmis išgyvenusiems asmenims, teikiant pagalbą specialiųjų poreikių turintiems asmenims ir teikiant sveikatos priežiūros paslaugas. Toliau buvo stengiamasi gerinti vertimo žodžiu paslaugų kokybę rengiant vertėjams žodžiu skirtus mokymus, teikiant jiems rekomendacijas, kokybės užtikrinimo priemones ir pagalbinę medžiagą. Pastebėta, kad vis dažniau prieglobsčio srityje vertėjais žodžiu pasitelkiami asmenys, kuriems suteikta apsauga; tokie vertėjai žodžiu, patys tiesiogiai dalyvavę procese, gali suteikti tinkamą pagalbą naujiems prašytojams.



Siekdamos spręsti perkeltųjų asmenų iš Ukrainos atvykimo problemą, kelios ES+ šalys padidino ukrainiečių ir rusų kalbų vertėjų skaičių ir parengė daugiau informacinės medžiagos šiomis kalbomis. Šios pastangos sulaukė tam tikros pilietinės visuomenės organizacijų kritikos, kurios pranešė apie dviejų lygių sistemą teikiant pagalbą iš Ukrainos bėgantiems asmenims, kuriems buvo suteikta greita parama vertimo žodžiu srityje, ir prieglobsčio prašytojams iš kitų šalių. Pilietinės visuomenės organizacijos taip pat išreiškė susirūpinimą dėl kalbos ir kultūrinių kliūčių pasienyje, nes trūksta vertimo žodžiu paslaugų ir informacija verčiama prastai, o tai trukdo migrantams suprasti savo teises ir pareigas.

4.12. Informacija apie kilmės šalį



Pagrindiniai 2022 m. informacijos apie kilmės šalį rengimo pokyčiai buvo susiję su metodikų tobulinimu, investicijomis į naujas technologijas ir tyrėjus, geresniu bendradarbiavimu su kitais Europoje įsikūrusiais tyrėjais (pvz., nacionaliniais IKŠ skyriais ir kilmės šalyje veikiančiomis pilietinės visuomenės organizacijomis) ir greitu informacijos rengimu, kad būtų galima greitai reaguoti į naujas krizines situacijas. Rengiant IKŠ toliau daugiausia dėmesio buvo skiriama labiausiai paplitusioms prieglobsčio prašytojų kilmės šalims Europoje, t. y. Afganistanui, Kolumbijai, Sirijai, Turkijai ir Venesuelai. Savaime suprantama, kad 2022 m. daugiausia IKŠ buvo rengiama atsižvelgiant į padėtį Ukrainoje ir Rusijoje.

Kaip pažymėjo pilietinės visuomenės organizacijos, problema, kuri, atrodo, neišnyksta, yra susijusi su IKŠ duomenų bazių prieinamumo ir patogumo jomis naudotis trūkumu ir daugiakalbės informacijos trūkumu, nes IKŠ medžiaga daugiausia prieinama anglų kalba. Be to, atrodo, kad nėra pusiausvyros tarp kilmės šalių, dėl kurių yra parengta daug IKŠ ataskaitų, ir šalių, apie kurias neturima arba turima nedaug informacijos, taip pat trūksta duomenų apie interseksualius prašytojus ir padėtį jų kilmės šalyse.

4.13. Bepilietybė prieglobsčio aplinkybėmis



Kalbant apie prieglobstį, bepilietybė gali turėti įtakos sprendimo dėl tarptautinės apsaugos prašymo priėmimo procesui ir prašytojo procedūrinėms garantijoms. 2022 m. ES+ šalys atliko teisėkūros ir politikos pakeitimus, kuriais siekė spręsti bepilietybės problemą, be kita ko, sukurdamos specialias bepilietybės nustatymo procedūras, sudarydamos palankesnes sąlygas naudotis natūralizacijos paslaugomis ir atnaujindamos gaires dėl asmenų be pilietybės prašymų nagrinėjimo.

Vis dėlto, atrodo, kad kai kurios problemos išlieka, įskaitant tai, kad kai kuriose ES+ šalyse nėra bepilietybės nustatymo proceso ir trūksta informacijos bei kompetencijos klausimais, susijusiais su bepilietybe prieglobsčio kontekste. Šioje situacijoje prašytojams gali kilti neaiškumų dėl proceso ir jų teisių bei pareigų, taip pat gali būti netinkamai nustatoma asmenų tapatybė ir netinkamai vykdoma jų registracija.



4.14. Apsaugos pobūdis



Apsaugos pobūdis yra susijęs su teisėmis, kurias tam tikros formos apsaugos gavėjai turi prieglobsčio šalyje, taip pat su susijusiomis pareigomis. Apsauga suteikiama, kai dėl prašytojų priimamas teigiamas sprendimas, kuriuo suteikiamas pabėgėlio ar papildomos apsaugos statusas (taip pat vadinamas ES suderintu statusu). Prieglobsčio suteikimo rodiklis parodo teigiamų sprendimų procentinę dalį, palyginti su bendru sprendimų dėl tarptautinės apsaugos prašymų skaičiumi. Nors nacionalinėmis apsaugos formomis trečiųjų šalių piliečiams suteikiamas apsaugos statusas, į šiuos statusus, kurie nėra suderinti visose ES+ šalyse, neatsižvelgiama apskaičiuojant prieglobsčio suteikimo rodiklį.

2022 m. bendras ES+ prieglobsčio suteikimo rodiklis, susijęs su pirmosios instancijos sprendimais dėl prieglobsčio prašymų, buvo 39 proc. Tai reiškia, kad iš 646 000 priimtų sprendimų 252 000 sprendimai buvo teigiami, kuriais prašytojui suteiktas pabėgėlio statusas arba papildoma apsauga. Palyginti su 2021 m., prieglobsčio suteikimo rodiklis padidėjo 5 procentiniais punktais ir buvo didžiausias nuo 2017 m. Pagal daugumą teigiamų pirmosios instancijos sprendimų buvo suteiktas pabėgėlio statusas (149 000 arba 59 proc. visų teigiamų sprendimų), o likusiais 103 000 atvejų (41 proc. visų teigiamų sprendimų) suteikta papildoma apsauga.

Be ES reguliuojamų statusų, jei į skaičiavimus būtų įtraukti leidimai pasilikti dėl humanitarinių priežasčių, bendras ES+ pirmosios instancijos sprendimų prieglobsčio suteikimo rodiklis 2022 m. būtų 50 proc.

Iš 20 tautybių, dėl kurių 2022 m. priimta daugiausia pirmosios instancijos teismo sprendimų, sirų prieglobsčio suteikimo rodiklis buvo didžiausias – 93 proc. Po jų sekė ukrainiečiai (86 proc.) ir eritėjiečiai (84 proc.). Kitos grupės, kurių prieglobsčio suteikimo rodiklis palyginti aukštas, buvo Malio (65 proc.), Somalio (57 proc.) ir Afganistano (51 proc.) piliečiai (žr. 3 pav.).

Nuo teisių ir paslaugų, kurias gauna apsaugos gavėjai, įvairovės ir kokybės priklauso jų integracijos į priimančiosios šalies visuomenę veiksmingumas. 2022 m. integracijos politika visų pirma buvo orientuota į asmenis, kuriems reikalinga laikinoji apsauga iš Ukrainos, be kita ko, palengvinant jų socialinę orientaciją, galimybes gauti išsilavinimą, darbą ir sveikatos priežiūrą, taip pat socialinės gerovės išmokų teikimą.

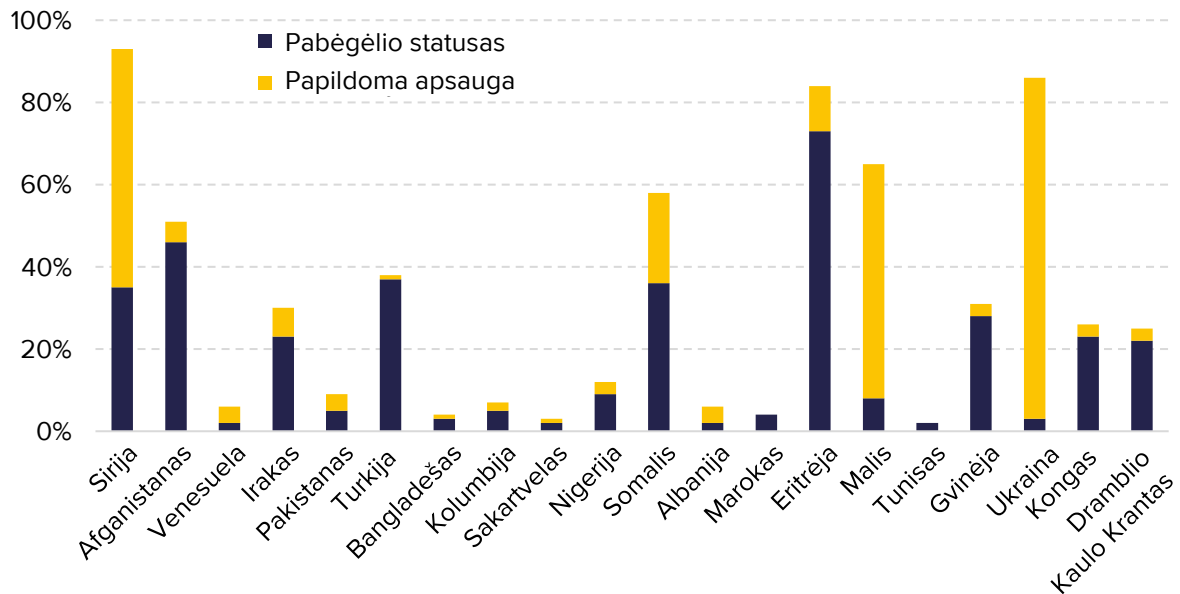
Ankstesniais metais pastebėta tendencija įtraukti įvairius suinteresuotuosius subjektus ir gerinti bendradarbiavimą tarptautinės apsaugos gavėjų integracijos srityje tęsėsi 2022 m., o neatidėliotinas didelio masto poreikis teikti integracijos paramą asmenims, kuriems reikalinga laikinoji apsauga, dar labiau paskatino šį įvairių suinteresuotųjų subjektų bendradarbiavimo procesą. Taigi ES+ šalys išbandė kai kuriuos naujus, novatoriškus bendradarbiavimo būdus integruojant asmenis, kuriems reikalinga apsauga.

Siekdami remti įrodymais grindžiamą politikos formavimą, įvairūs suinteresuotieji subjektai, įskaitant nacionalines valdžios institucijas, akademinę bendruomenę, ekspertų grupes ir pilietinės visuomenės organizacijas, 2022 m. toliau vertino integracijos programų sudedamąsias dalis. Patirtis, įgyta stengiantis integruoti laikinosios apsaugos gavėjus, gali suteikti daugiau įžvalgų apie įvairių integracijos metodų poveikį ateityje. Tuo pat metu kai kurios ES+ šalys tęsė iniciatyvas, pagal kurias buvusiems prašytojams, kurie negalėjo būti grąžinti ir kurie pasiekė tam tikrą integracijos lygį, buvo suteikta teisė likti toje šalyje.



2022 m. didžiausias prieglobsčio suteikimo rodiklis nustatytas Sirijos, Ukrainos ir Eritrėjos piliečiams

3 pav. 20 pilietybių, dėl kurių ES+ šalyse priimta daugiausia sprendimų, prieglobsčio suteikimo pirmojoje instancijoje rodikliai pagal pilietybę ir suteiktą statusą, 2022 m.



Pastaba. 2022 m. ES+ šalyse priimta daugiausia pirmosios instancijos sprendimų dėl šių 20 pilietybių. Jos išdėstytos (iš kairės į dešinę) pagal gautų sprendimų skaičių.

Šaltinis – Eurostatas [[migr_asydcfst](#)], 2023 m. balandžio 13 d. duomenys.

2022 m. padidėjęs prieglobsčio prašymų skaičius dažnai turėjo įtakos ir lėmė vėlavimą išduodant gyvenamosios vietos ir kelionės dokumentus asmenims, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, todėl kilo rizika, kad jiems bus vėluojama suteikti galimybę naudotis kitomis paslaugomis ir teisėmis. Kaip ir ankstesniais metais, teismai toliau atliko svarbų vaidmenį aiškinant tarptautinės apsaugos peržiūros ar panaikinimo pagrindus ir procedūras, o teisminės institucijos taip pat kruopščiai tikrino nacionalinę politiką ir praktiką šeimos susijungimo srityje.

4.15. Perkėlimas į ES ir humanitarinis priėmimas



Per COVID-19 pandemiją, sumažinusios perkėlimo veiklą, šalys pradėjo palaipsniui atnaujinti programas 2021 ir 2022m. Šiomis aplinkybėmis ES+ šalys toliau dėjo pastangas, kad įvykdytų savo įsipareigojimus. Todėl prioritetus ir programas reikėjo pritaikyti prie naujų metų iššūkių, tokių kaip besitęsianti krizė Afganistane ir masinis perkeltųjų asmenų atvykimas iš Ukrainos. Dėl didelio spaudimo nacionalinėms priėmimo sistemoms daugelis ES+ šalių vėlavo įgyvendinti perkėlimo įsipareigojimus.

Apskritai, naujais susitarimais sustiprintas pilietinės visuomenės organizacijų, privačių įmonių ir bendruomenių grupių vaidmuo, nes jos atlieka svarbų vaidmenį priimant perkeltus pabėgėlius ir vykdant atrankos bei nukreipimo procesą. Siekdamos įvertinti perkėlimo programų poveikį, ES+ šalys ir pilietinės visuomenės organizacijos atliko vertinimus, kad nustatytų įgytą patirtį ir gerąją praktiką.

Humanitarinio priėmimo srityje daugiausia dėmesio skirta Afganistano piliečių, kuriems gresia pavojus, atvykimui. Atitinkamos iniciatyvos taip pat buvo įgyvendintos bendradarbiaujant su pilietinės visuomenės organizacijomis.



5. Vaikai ir specialiųjų poreikių turintys asmenys prieglobsčio procedūros metu



Kadangi 2022 m. asmenys, kuriems reikalinga laikinoji apsauga, daugiausia buvo moterys ir vaikai, ES+ šalys turėjo pritaikyti paramos paslaugas, kurios iš esmės buvo orientuotos į tarptautinės apsaugos prašytojus, kurių dauguma yra vyrai. Moterims ir vaikams, bėgantiems iš Ukrainos, kilo didesnis pavojus tapti prekybos žmonėmis aukomis, todėl kelios ES+ šalys vykdė informuotumo didinimo ir prekybos žmonėmis prevencijos kampanijas. Jos taip pat deda daugiau pastangų, kad geriau nustatytų aukas ir suteiktų greitą bei pakankamą pagalbą.

Nepaisant ES+ šalių pastangų gerinti ankstyvą atpažinimą, nukreipimą ir tolesnę priežiūrą, specialiųjų poreikių turinčių asmenų atpažinimas ir savalaikis apgyvendinimas bei paramos teikimas pažeidžiamiausiems asmenims tapo dar didesniu iššūkiu, nes priėmimo sistemos buvo apkrautos. Be to, kelios valstybės narės ir pilietinės visuomenės organizacijos pažymėjo, kad tarptautinės apsaugos prašytojai į ES atvyko prastesnės sveikatos būklės nei ankstesniais metais.

Teismai dažnai priimdavo sprendimus dėl įvairių atvejų, susijusių su neįgaliais prašytojais ir specialiųjų sveikatos poreikių turinčiais asmenimis, dėl klausimų, susijusių su veiksminga moterų ir mergaičių apsauga, ir su seksualine orientacija ir lytine tapatybe (SOGI) susijusiose bylose.

2022 m. nelydimi nepilnamečiai pateikė 42 000 prieglobsčio prašymų visose ES+ šalyse, o tai buvo didžiausias prašymų skaičius nuo 2016 m. Palyginti su praėjusiais metais, šis skaičius padidėjo trimis penktadaliais ir šiek tiek viršijo bendro prašymų skaičiaus augimą (+53 proc.). Du trečdalius nelydimų nepilnamečių prašymų pateikė dviejų valstybių piliečiai: beveik pusę visų prašymų pateikė afganai (20 000) ir sirai (10 000).

Daugiau nei pusė visų nelydimų nepilnamečių tarptautinės apsaugos prašymų buvo pateikta Austrijoje (13 000 arba 31 proc.), Vokietijoje (7 300 arba 17 proc.) ir Nyderlanduose (4 200 arba 10 proc.). Austrijoje ir Nyderlanduose, taip pat Bulgarijoje (3 400), Prancūzijoje (1 000) ir Kipre (900) 2022 m. duomenys buvo didžiausi iš visų užregistruotų (žr. 4 pav.).

Pabėgėlio statusas arba papildoma apsauga buvo suteikta beveik visiems Sirijos nelydimiems nepilnamečiams (96 proc.). Kita vertus, maža dalis teigiamų sprendimų buvo priimta dėl nepilnamečių iš Bangladešo (6 proc.).

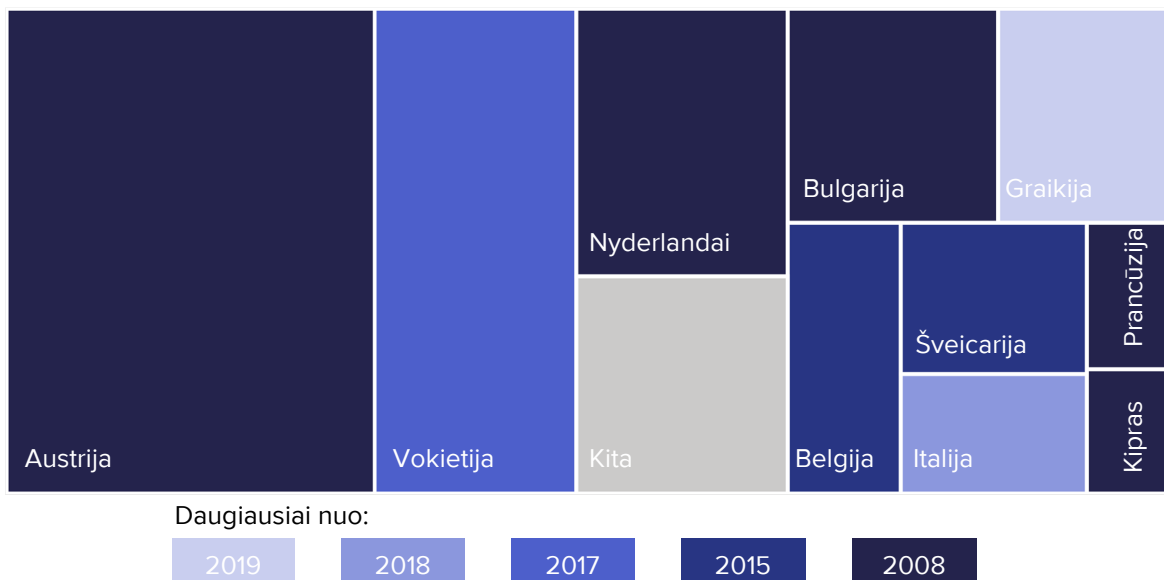
20 ES+ šalių, kurios pateikė duomenis, nelydimi nepilnamečiai atsiėmė apie 18 000 prašymų. Panašiai kaip ir atsiimti suaugusių prašytojų prašymai, šis skaičius buvo maždaug du kartus didesnis nei 2021 m. Iš tiesų atsiimtų prašymų skaičiaus didėjimas viršijo nelydimų nepilnamečių pateiktų prašymų skaičiaus didėjimą. Prašymus daugiausia atsiėmė viena konkreti grupė: 95 proc. kandidatų buvo 14–17 metų amžiaus vyrai. Beveik visi prašymų atsiėmimai buvo numanomi, o tai reiškia, kad nelydimi nepilnamečiai nepranešė institucijai apie savo ketinimą atsiimti prašymą. Gali būti, kad tokie atsiėmimai rodo antrinį judėjimą į kitas ES+ šalis.





Rekordiškai didelis nelydimų nepilnamečių, teikiančių prašymus Austrijoje, Bulgarijoje, Kipre, Prancūzijoje ir Nyderlanduose, skaičius

4 pav. 10 didžiausių ES+ šalių, gaunančių nelydimų nepilnamečių prašymus, 2022 m.



Pastaba. Metinių Islandijos duomenų nebuvo.

Šaltinis – Eurostatas [migr_asyunaa], 2023 m. balandžio 13 d. duomenys.

Palyginti su 2021 m., išaugęs nelydimų vaikų skaičius sukėlė papildomą spaudimą atitinkamiems procesams, pavyzdžiui, globėjo paskyrimui ir savarankiškai prisistačiusių nepilnamečių amžiaus įvertinimui. Šis padidėjimas taip pat turėjo įtakos prašymų nagrinėjimo terminams ir tinkamų materialinių priėmimo sąlygų užtikrinimui bei paramai nelydimiems nepilnamečiams.



Baigiamosios pastabos

2022 m. ES+ šalys sulaukė rekordinio asmenų, kuriems reikalinga apsauga, skaičiaus, kaip matyti iš sparčiai didėjančio prieglobsčio prašytojų skaičiaus ir daugiau kaip 4 mln. perkeltųjų asmenų iš Ukrainos, ieškančių laikinos apsaugos. Nors dėl bendro 5 mln. į ES atvykusių asmenų skaičiaus buvo daromas didelis spaudimas nacionalinėms administracijoms, Europos ir nacionaliniu lygmenimis buvo rasti sprendimai, kaip patenkinti apsaugos siekiančių asmenų poreikius.

Europos atsakas į milijonų perkeltųjų asmenų iš Ukrainos poreikius buvo konstruktyvus ir orientuotas į apsaugą, be to, tai gali būti politinis ir veiklos planas ateityje. Šią sėkmę paskatino keletas veiksnių, įskaitant jau galiojančius teisės aktus, kurie buvo specialiai pritaikyti šiam poreikiui patenkinti, taip pat politinę valią aktyvuoti šiuos teisės aktus ir greitai sukurti atitinkamas paramos struktūras. Svarbu tai, kad daugybės skirtingų suinteresuotųjų subjektų bendradarbiavimas, pagrįstas daugialypių solidarumu, atliko svarbų vaidmenį rengiant ir įgyvendinant sprendimus: solidarumas su asmenimis, kuriems reikalinga apsauga; solidarumas tarp ES šalių ir skirtingų subjektų, kuriems pavyko sutelkti išteklius ir judėti ta pačia kryptimi, solidarumas. ES institucijos ir agentūros, nacionalinės ir vietos valdžios institucijos, tarptautinės ir pilietinės visuomenės organizacijos, taip pat privatus piliečiai ir bendruomenės susivienijo ir pasinaudojo savo patirtimi, siekdami rasti veiksmingus sprendimus.

Siekdamos 2022 m. paspartinti ES prieglobsčio sistemų optimizavimą, ES Tarybai pirmininkavusios Prancūzija ir Čekija pasisakė už laipsnišką požiūrį, sugebėjo paspartinti pažangą derybose dėl Migracijos ir prieglobsčio pakto toliau skatino praktinį valstybių narių bendradarbiavimą. Šio darbo rezultatas – derybų įgaliojimų dėl Tikrinimo ir EURODAC reglamentų patvirtinimas, teisėkūros institucijų politinis susitarimas dėl bendrų derybų, susijusių su reformų dokumentų rinkiniu, veiksmų gairių ir susitarimas dėl savanoriško solidarumo mechanizmo. Šie didesni įsipareigojimai, grindžiami išreikšto solidarumo ir atsakomybės pusiausvyra, gali turėti teigiamą bendrą poveikį, suteikti daugiau informacijos formuojant politiką ir galiausiai palengvinti pakto priėmimą artimiausiais metais.

Atsižvelgdamos į tokią pažangą vykdant bendros Europos prieglobsčio sistemos reformą, ES ir jos valstybės narės stengiasi pasiekti dvejopą vientisumą, t. y. prieglobsčio procedūros vientisumą ir sienų valdymo vientisumą. Iš tiesų, pastaraisiais metais daug dėmesio skiriama veiksmingam požiūriui, kuris buvo pristatytas kaip pagrindinis pakto stiprinimo metodo elementas. Nurodytas Šengeno sistemos peržiūros tikslas – pasitelkiant integruotą sienų valdymą didinti atsparumą didelėms grėsmėms, pvz., migracijos instrumentalizavimui. Kartu veiksmingas valdymas reiškia sąžiningumą priimant asmenis, kuriems reikalinga apsauga, visapusiškai gerbiant pagrindines teises ir teisingai bei oriai nagrinėjant prašymus.

Todėl modernizuojant sienų valdymą labai svarbu užtikrinti netrukdomą prieigą prie apsaugos tiems, kuriems ji reikalinga. Nors imtasi svarbių veiksmų šia kryptimi, pavyzdžiui, pradėta diskusija ir parengtos susijusios gairės dėl nepriklausomų nacionalinių mechanizmų, skirtų stebėti atitiktį žmogaus teisėms prie išorės sienų, sukūrimo, nerimą keliantys tarptautinių ir pilietinės visuomenės organizacijų pranešimai kelia susirūpinimą dėl praktikos, kuri trukdo veiksmingai gauti apsaugą.



Siekiant užtikrinti teisingą BEPS aiškinimą, 2022 m. ES Teisingumo Teismas (ESTT) ir teisminės institucijos nacionaliniu lygmeniu toliau nagrinėjo nacionalinės teisės aktus, politiką ir praktiką keliose su BEPS susijusiose srityse. Ypatingas dėmesys buvo skiriamas negrąžinimo principo taikymui ir veiksmingam patekimui į teritoriją bei prieglobsčio procedūrai. Siekiant apsaugoti BEPS vientisumą, labai svarbu, kad nacionalinės valdžios institucijos įgyvendintų šiuo tikslu priimtus teismų sprendimus.

Sparčiai besikeičiančioje prieglobsčio aplinkoje, kurioje būtinas įvairių suinteresuotųjų subjektų bendradarbiavimas kuriant ir įgyvendinant apsaugos sprendimus, EUAA tapo gyvybiškai svarbiu Europos prieglobsčio struktūros elementu. Turėdama sustiprintus įgaliojimus, Agentūra toliau remis BEPS įgyvendinimą visoje Europoje. Kartu su Agentūros teikiama technine, operatyvine ir mokymo parama, naujoji nepriklausomo pagrindinių teisių pareigūno pareigybė paskatins darbą siekiant užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojų teisės visada būtų apsaugotos. Per savo stebėsenos mechanizmą Agentūra artimiausiais metais dar glaudžiau bendradarbiaus su valstybėmis narėmis, kad stebėtų ES teisinių įsipareigojimų praktinį ir techninį taikymą ir padėtų valstybėms narėms nustatyti galimus prieglobsčio ir priėmimo sistemų apribojimus, galiausiai prisidėdama prie labiau suderintos ES prieglobsčio sistemos.

2023 m. prieglobsčio ataskaita.

Santrauka

2023 m. prieglobsčio ataskaitoje, kuri yra pagrindinis informacijos apie tarptautinę apsaugą Europoje šaltinis, išsamiai apžvelgiami svarbiausi su prieglobsčiu susiję įvykiai 2022 m. Santraukoje pateikiama sutrumpinta pagrindinės ataskaitos versija.

Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra (EUAA) renka informaciją apie visus bendros Europos prieglobsčio sistemos aspektus. Šiuo tikslu ataskaitoje aprašomi politikos, praktikos ir teisės aktų pakeitimai. Joje pristatomos prieglobsčio tendencijos, pagrindiniai 2022 m. ataskaitinių metų rodikliai, Dublino sistemos apžvalga, pagal kurią nustatoma už bylą atsakinga valstybė narė, ir pateikiamas specialus skirsnis apie specialiųjų poreikių turinčius prašytojus, įskaitant nelydimus nepilnamečius. Teismų praktikos pavyzdžiai pateikiami aiškinant Europos ir nacionalinės teisės aktus ES prieglobsčio *acquis* kontekste.

2023 m. prieglobsčio ataskaita grindžiama iš įvairių šaltinių gauta informacija, – įskaitant nacionalinių valdžios institucijų, ES institucijų, tarptautinių organizacijų, pilietinės visuomenės organizacijų ir akademinės bendruomenės įžvalgas, – siekiant pateikti išsamų vaizdą ir įvairias įžvalgas. Šioje ataskaitoje, kuri apima 2022 m. sausio 1 d. – gruodžio 31 d. laikotarpį, remiamasi naujausiais įvykiais tarptautinės apsaugos srityje Europoje.