



Briuselis, 2016 04 06
COM(2016) 197 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI
BENDROS EUROPOS PRIEGLOBSČIO SISTEMOS REFORMAVIMAS IR
TEISĖTŲ KELIŲ Į EUROPA TIESIMAS

Šiuo metu migracija yra viena opiausių problemų Europoje, ją spręsti reikės ir artimiausiais dešimtmečiais. Pagrindinės ekonominės plėtros tendencijos ir tokie veiksniai kaip klimato kaita, transporto ir ryšių globalizacija, karas ir nestabili padėtis kaimyniniuose regionuose lemia, kad žmonės ir toliau ieškos būdų atvykti į Europą siekdami prieglobsčio, geresnio gyvenimo arba susijungti su šeima. Europos šalys toliau tvirtai laikysis teisinių ir moralinių įsipareigojimų apsaugoti nuo karo ir persekiojimo bėgančius asmenis. Be to, Europos šalyse kintant demografinėi padėčiai, jos turės pasinaudoti galimybėmis ir nauda, kurią suteikia pritraukti talentingi ir kvalifikuoti asmenys iš užsienio.

Reaguodama į besitęsiančią migracijos ir pabėgėlių krizę, vasario 10 d. Komisija pranešė¹ apie prioritetinius veiksmus, kurių imtasi pagal Europos migracijos darbotvarkę² siekiant nedelsiant atkurti tvarką vietovėse, per kurias driekiasi rytinės Viduržemio jūros regiono dalies ir Vakarų Balkanų maršrutas. Po vasario 18–19 d. ir kovo 17–18 d. Europos Vadovų Tarybos susitikimų ir kovo 7 d. ES valstybių ir vyriausybių vadovų susitikimo³ Komisija toliau padės valstybėms narėms įgyvendinti visas sutartas priemones, kuriomis siekiama sustabdyti nevaldomus neteisėtos migracijos srautus, apsaugoti mūsų išorės sienas ir užtikrinti Šengeno erdvės vientisumą. Be kita ko, bus padedama įgyvendinti sprendimus dėl perkėlimo, užtikrinti tinkamą migrantų antplūdžio valdymo centrų veikimą ir vykdyti priemones, kuriomis siekiama užtikrinti grąžinimą ir readmisiją, o kartu asmenims, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, suteikti faktinę galimybę pasinaudoti prieglobsčio procedūromis.

Siekiant atgauti padėties kontrolę, itin svarbu taikyti galiojančias taisykles ir pagerinti esamų priemonių ir mechanizmų veikimą. Be to, kaip nurodyta vasario 18–19 d. bei kovo 17–18 d. Europos Vadovų Tarybos išvadose⁴, kartu metas daryti pažangą reformuojant esamą ES sistemą, kad prieglobsčio politika būtų humaniška ir veiksminga. Kilus krizei išaiškėjo, kad Europos prieglobsčio ir migracijos politikos formavimo ir įgyvendinimo srityse yra didelių struktūrinių trūkumų ir spragų. ES turi įgyvendinti geresnio migracijos valdymo vidutiniu ir ilguoju laikotarpiu priemones, kaip nustatyta Europos migracijos darbotvarkėje.

Bendras tikslas – nuo sistemos, pagal kurią (dėl jos modelio ar prasto įgyvendinimo) pernelyg didelė atsakomybė užkraunama tam tikroms valstybėms narėms ir kuri skatina nekontroliuojamos ir neteisėtos migracijos srautus, pereiti prie teisingesnės sistemos, pagal kurią būtų užtikrinami tinkami ir saugūs trečiųjų šalių piliečių, kuriems reikia apsaugos arba kurie gali prisidėti prie ES ekonomikos vystymosi, keliai į ES. ES ateityje reikės sukurti tvirtą ir veiksmingą tvaraus migracijos valdymo sistemą, kad būtų užtikrintos teisingos sąlygos tiek priimančiųjų šalių visuomenei ir ES piliečiams, tiek trečiųjų šalių piliečiams bei kilmės ir tranzito šalims. Tam, kad sistema veiktų, ji turi būti išsami ir grindžiama atsakomybės ir solidarumo principais.

Pastaraisiais mėnesiais imtasi svarbių priemonių siekiant ryžtingai spręsti neteisėtos migracijos klausimą ir veiksmingiau valdyti ES išorės sienas. Labai svarbu, kad ne vėliau kaip iki birželio mėn. būtų priimtas reglamento, kuriuo įsteigiamos Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos, pasiūlymas⁵, kad vasarą jos jau galėtų pradėti veiklą. Taip pat

¹ COM(2016) 85 *final*.

² COM(2015) 240 *final*.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

⁵ COM(2015) 671 *final*.

daroma pažanga įgyvendinant Kovos su neteisėtu migrantų gabenimu veiksmų planą⁶ ir Veiksmų planą grąžinimo srityje⁷ – visos atitinkamos agentūros ir valstybės narės suaktyvino veiklą šioje srityje.

Tačiau veiksmingai sumažinti neteisėtos migracijos srautus į Europą ir jos viduje ir apsaugoti mūsų išorės sienas pavyks tik tada, jei migracijos reiškinį vertinsime plačiai ir visapusiškai. Tai reiškia, kad kartu turime tiesti teisėtus ir saugius kelius į Europą, geriau naudotis esamomis teisėtos migracijos priemonėmis ir jas įgyvendinti, stiprinti bendrą Europos prieglobsčio sistemą, taip pat toliau šalinti pagrindines migracijos priežastis. Jei norime veiksmingiau valdyti migraciją, turime geriau sugebėti pritraukti kvalifikuotų ir talentingų asmenų, kurių mums prireiks ateityje, ir naudotis migracijos teikiama nauda, užtikrindami veiksmingą visų pabėgėlių ir teisėtų migrantų integraciją ir dalyvavimą priimančiųjų šalių visuomenėje.

Kaip ir kituose dokumentuose, priimtuose pagal Europos migracijos darbotvarę, šiame komunikate išdėstyti veiksmai, kurių reikia imtis siekiant labiau humaniškos, teisingesnės ir veiksmingesnės Europos prieglobsčio politikos, taip pat geriau valdomos teisėtos migracijos politikos.

I. SIEKIAMA TVIRTOS IR TVARIOS BENDROS PRIEGLBSČIO POLITIKOS

I.1 Per migracijos krizę išryškėję bendros Europos prieglobsčio sistemos trūkumai

Dėl 2015 m. didžiulio nekontroliuojamo migrantų ir prieglobsčio prašytojų antplūdžio papildomų sunkumų kilo ne tik daugelio valstybių narių prieglobsčio sistemoms, bet ir visai bendrai Europos prieglobsčio sistemai. Šią sistemą sudaro teisinė sistema, apimanti visus prieglobsčio proceso aspektus, ir paramos agentūrą – Europos prieglobsčio paramos biurą (EASO). Bendros Europos prieglobsčio sistemos paskirtis – įgyvendinti teisinę sistemą ir palengvinti praktinį valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą. Krizė atskleidė šios sistemos ir konkrečiai Dublino reglamento tvarkos kūrimo ir įgyvendinimo trūkumų.

Dublino reglamente⁸ įtvirtinti kriterijai ir mechanizmai, pagal kuriuos nustatoma, kuri valstybė narė yra atsakinga už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą. Apsaugos prašantys asmenys arba asmenys, kuriems ji suteikta, neturi teisės savo nuožiūra rinktis, kurioje valstybėje narėje įsikurti. Jei valstybė narė, kurioje prieglobsčio prašytojai pateikia prašymą, nėra atsakinga už prašymo nagrinėjimą, jie turėtų būti perduodami atsakingai valstybei narei.

Dublino sistemos tikslas nebuvo užtikrinti tvarų dalijimąsi atsakomybe už prieglobsčio prašytojus visoje ES – šis trūkumas išaiškėjo dabartinės krizės sąlygomis. Pagrindinis

⁶ COM(2015) 285 *final*.

⁷ COM(2015) 668 *final*.

⁸ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai, OL L 180, 2013 6 29, p. 31. Jungtinei Karalystei ir Airijai šis reglamentas yra privalomas, joms pagal prie Sutarčių pridėtą Protokolą Nr. 21 pranešus apie norą dalyvauti priimant ir taikant šį reglamentą. Šių valstybių narių pozicija dėl šio reglamento dalinio keitimo yra apibrėžta Protokole Nr. 21. Danija taiko Dublino reglamentą pagal tarptautinį susitarimą (OL L 66, 2006 3 8, p. 38). Ji pagal to susitarimo 3 straipsnį praneša Komisijai savo sprendimą, ar įgyvendins reglamento dalinį pakeitimą.

praktinis kriterijus, pagal kurį skiriama atsakomybė už prieglobsčio prašymus, yra neteisėtas atvykimas per vienos valstybės narės teritoriją. Šio kriterijaus taikymas buvo grindžiamas prielaida, kad atsakomybės paskirstymą prieglobsčio srityje reikėtų sieti su tuo, kaip valstybės narės laikosi įsipareigojimų išorės sienos apsaugos srityje. Tačiau gebėjimas veiksmingai kontroliuoti neteisėtus srautus prie išorės sienų tam tikru mastu priklauso nuo bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis. Be to, pastarųjų metų patirtis parodė, kad ypač antplūdžio prie konkrečių migracijos maršrutų atveju taikant dabartinę sistemą pagal teisės aktus atsakomybė už daugumą prieglobsčio prašytojų tenka ribotam pavienių valstybių narių skaičiui. Susidarius tokia padėčiai, pajėgumų galėtų pritrūkti bet kuriai valstybei narei. Tai iš dalies paaiškina, kodėl pastaraisiais metais vis dažniau nepaisyta ES taisyklių. Migrantai taip pat dažnai atsisako pateikti prieglobsčio prašymus arba vykdyti su identifikavimu susijusius įpareigojimus valstybėje, į kurią atvyksta pirmiausia, ir vėliau persikelia į valstybę, kurioje nori įsikurti, ir prieglobsčio prašo ten. Dėl šio antrinio judėjimo daug prieglobsčio prašymų pateikiama ne valstybėse narėse, į kurias atvykstama pirmiausia, todėl kelios valstybės narės atnaujinio vidaus sienų kontrolę, kad galėtų suvaldyti antplūdį.

Tačiau dar prieš dabartinę krizę pastebėta didelių Dublino reglamento įgyvendinimo trūkumų, dėl kurių – atsižvelgiant į nuolatinį migracinį spaudimą, – labai tikėtina, dabartinė sistema liktų netvari, net jeigu visos valstybės narės veiksmingiau bei griežčiau užtikrintų galiojančių taisyklių vykdymą ir net jeigu būtų imtasi papildomų priemonių, kuriomis būtų siekiama užkirsti kelią antriniam asmenų judėjimui⁹. Be kita ko, sunku gauti ir sutarti dėl įrodymų dėl valstybei narei tenkančios atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, todėl daugėja atmetamų prašymų priimti perduodamus prieglobsčio prašytojus. Net jei valstybės narės priima perdavimo prašymus, asmenys veiksmingai perduodami tik maždaug ketvirtadaliu tokių atvejų, o užbaigus perdavimą dažnai pasitaiko antrinės migracijos atgal į perdavusią valstybę narę atvejų. Sistemos veiksmingumą dar labiau riboja dabartinės taisyklės, pagal kurias po tam tikro laiko atsakomybė perkeliama nuo vienos valstybės narės kitai. Taigi, jeigu prašytojas valstybėje narėje slapstosi pakankamai ilgai ir nėra veiksmingai perduodamas, ši valstybė narė galiausiai tampa atsakinga.

Veiksmingo Dublino sistemos veikimo kliūčių kyla ir dėl to, kad prašytojus sudėtinga perduoti valstybėms narėms, kurių prieglobsčio procedūrų ar priėmimo sąlygų srityse esama esminių sisteminių trūkumų. Tai, kad nuo 2011 m. iš esmės sustabdytas pagal Dublino reglamentą vykdytas perdavimas Graikijai, buvo itin didelis sistemos trūkumas, visų pirma atsižvelgiant į tai, kad pastaraisiais mėnesiais į Graikiją atvyko daugybė migrantų¹⁰.

Be to, pagal bendrą Europos prieglobsčio sistemą įvairiose valstybėse narėse su prieglobsčio prašytojais elgiamasi nevienodai – be kita ko, skiriasi prieglobsčio procedūrų trukmė, galioja nevienodos priėmimo sąlygos, o tai skatina antrinį judėjimą. Tokie skirtumai iš dalies kyla dėl dabartinių Prieglobsčio procedūrų direktyvos¹¹ ir Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų¹²,

⁹ Tai patvirtinta Reglamento (ES) Nr. 604/2013 (Reglamentas „Dublinas III“) įgyvendinimo išoriniame vertinime ir vertinimo ataskaitoje, kuriuos galima rasti adresu (http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm).

¹⁰ 2016 m. vasario 10 d. Komisija priėmė rekomendaciją [C(2016) 871 final] dėl skubių priemonių, kurių turi imtis Graikija, kad būtų atnaujintas perdavimas pagal Dublino reglamentą.

¹¹ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos, OL L 180, 2013 6 29, p. 249.

¹² 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, OL L 180, 2013 6 29, p. 96.

pagal kurias galima imtis veiksmų savo nuožiūra. Be to, nors Priskyrimo direktyvoje¹³ nustatyti pripažinimo ir apsaugos standartai, kurių turi būti laikomasi ES lygmeniu, praktiškai valstybių narių pripažinimo rodikliai skiriasi (kartais net labai)¹⁴. Taip pat nepakanka konvergencijos dėl sprendimų suteikti pabėgėlio statusą (suteiktiną asmenims, bėgantiems nuo persekiojimo) arba papildomos apsaugos statusą (suteiktiną asmenims, bėgantiems nuo gresiančio smurto, be kita ko, dėl ginkluotų konfliktų) prašytojams iš tam tikros kilmės šalies. Šie skirtumai, taip pat leidimų gyventi šalyje galiojimo trukmės ir galimybių gauti socialinę paramą bei šeimos susijungimo galimybių skirtumai irgi skatino antrinę migraciją.

ES prieglobsčio sistema yra viena dosniausių pasaulyje, pagal ją suteikiamas vienas aukščiausių apsaugos lygių. Praktikoje asmenys, kuriems suteiktas tarptautinės apsaugos statusas ES valstybėse narėse, daugeliu atveju Europos Sąjungoje įsikurdavo visam laikui, nors pradinė ir pagrindinė sistemos paskirtis buvo suteikti apsaugą tik tol, kol išnyks persekiojimo ar didelės žalos grėsmė. Jeigu aplinkybės kilmės šalyje arba prašytojo padėtis pasikeičia, apsauga nebereikalinga. Tačiau, nors Priskyrimo direktyvoje įtvirtintos nuostatos dėl statuso panaikinimo, šiuo metu jos nėra sistemingai taikomos praktikoje.

Remdamasi Europos migracijos darbotvarkėje nustatytais neatidėliotinais prioritetais, Komisija taikė finansines, teises¹⁵ ir veiklos priemones, kad užtikrintų geresnį bendros Europos prieglobsčio sistemos taisyklių laikymąsi, kaip nurodyta 2016 m. vasario 10 d. Komisijos komunikate. Visų pirma Komisija pasiūlė dvi laikinas skubaus perkėlimo schemas, dėl kurių sutarta rugsėjo mėn. ir pagal kurias numatoma Italijai ir Graikijai tenkančią atsakomybę už tam tikrus prieglobsčio prašytojus perduoti kitoms valstybėms narėms.

Būtina užtikrinti, kad šios priemonės būtų įgyvendinamos visapusiškai ir skubiai ir kad jos padėtų spręsti neatidėliotinus uždavinius. Visoms valstybėms imantis suderintų veiksmų, Sąjunga, visapusiškai remiama Komisijos ir Sąjungos įstaigų, turi tinkamai taikyti esamą teisinę sistemą, kad padidintų bendros Europos prieglobsčio sistemos stabilumą ir tinkamą veikimą. Be to, ilguoju laikotarpiu ES turi pasimokyti iš dabartinės krizės ir imtis šalinti savo trūkumus. Taigi reikia imtis veiksmų ir ateityje užtikrinti humanišką, teisingą ir veiksmingą sistemą.

I.2 Struktūrinių trūkumų šalinimas. Penki prioritetai

Atsižvelgdama į minėtas aplinkybes, Komisija mano, kad bendra Europos prieglobsčio sistema turėtų būti struktūriškai patobulinta penkiose prioritetinėse srityse.

Prioritetai

a) Sukurti tvarią ir teisingą sistemą, pagal kurią būtų nustatomos valstybės narės, atsakingos už prieglobsčio prašytojus

Tikslas. Pritaikyti bendrą Europos prieglobsčio sistemą, kad būtų galima tinkamiau tvarkytis su daugybe per konkrečius atvykimo punktus atvykstančių prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių

¹³ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų, OL L 337, 2011 12 20, p. 9.

¹⁴ Pavyzdžiui, 2015 m. sausio–rugsėjo mėn. prieglobsčio prašytojų iš Afganistano pripažinimo rodikliai svyravo nuo 100 % Italijoje iki 5,88 % Bulgarijoje.

¹⁵ 2016 m. vasario 10 d. Komisija pareiškė pagrįstas nuomones dėl devynių pažeidimų nagrinėjimo procedūrų prieš valstybes nares, neperkėlusias į nacionalinę teisę bendros Europos prieglobsčio sistemos direktyvų.

ir užtikrinti aukštą solidarumo lygį ir teisingą atsakomybės pasidalijimą tarp valstybių narių teisingai paskirstant prieglobsčio prašytojus.

Veiksmi. Komisija pasiūlys iš dalies pakeisti Dublino reglamentą – racionalizuoti šį reglamentą ir į jį įtraukti taisomąjį mechanizmą arba sukurti naują paskirstymo schema grindžiamą sistemą.

b) Sustiprinti sistemą EURODAC

Tikslas. Remti Dublino reglamento taikymą ir palengvinti kovą su neteisėta migracija.

Veiksmi. Komisija pasiūlys pritaikyti sistemą EURODAC, atsižvelgiant į Dublino mechanizmo pokyčius, ir praplėsti jos tikslą, kad ji būtų susijusi ne vien su prieglobsčiu.

c) Užtikrinti didesnę ES prieglobsčio sistemos konvergenciją

Tikslas. Sustiprinti ir labiau suderinti bendros Europos prieglobsčio sistemos taisykles siekiant užtikrinti vienodesnes sąlygas visoje ES ir sumažinti netinkamus traukos veiksnius, skatinančius atvykti į ES.

Veiksmi. Komisija pasiūlys naują reglamentą, kuriuo nustatoma viena bendra prieglobsčio procedūra ES ir kuriuo pakeičiama Prieglobsčio procedūrų direktyva, naują Priskyrimo reglamentą, kuriuo pakeičiama Priskyrimo direktyva, taip pat tikslinių Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimų.

d) Užkirsti kelią antriniam judėjimui ES viduje

Tikslas. Užtikrinti, kad Dublino sistemos netrikdytų tarptautinės apsaugos prašytojų ir asmenų, kuriems ji suteikta, piktnaudžiavimas ir palankiausios prieglobsčiui valstybės paieškos.

Veiksmi. Komisija į naujojo Reglamento dėl prieglobsčio procedūrų ir Priskyrimo reglamento, taip pat Priėmimo sąlygų direktyvos pasiūlymus įtrauks sustiprintų procedūrinių priemonių, kad būtų atgrasoma nuo neteisėto judėjimo į kitas valstybes nares ir skiriamos atitinkamos sankcijos.

e) ES prieglobsčio agentūrai suteikti naujų įgaliojimų

Tikslas. Sukurti geresnes sąlygas veikti bendrai Europos prieglobsčio sistemai ir peržiūrėti Dublino paskirstymo mechanizmui, plėtoti tikslinius veiksmus svarbiausiose srityse ir užtikrinti labiau suderintą apsaugos poreikių vertinimą visose valstybėse narėse.

Veiksmi. Komisija pasiūlys iš dalies pakeisti EASO įgaliojimus, kad jis galėtų atlikti naują su politikos įgyvendinimu susijusį vaidmenį bei sustiprintą operatyvinį vaidmenį, taip pat skirti pakankamai finansinių išteklių ir teisinių priemonių šiam tikslui pasiekti.

a) Tvari ir teisinga už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą atsakingos valstybės narės nustatymo sistema

Dublino reglamente įtvirtinti kriterijai ir mechanizmai, kuriais nustatoma, kuri valstybė narė yra atsakinga už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą. Jais siekiama užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai galėtų greitai pasinaudoti prieglobsčio procedūra ir kad prašymą nagrinėtų iš esmės viena aiškiai nustatyta valstybė narė. Šie tikslai tebėra aktualūs. Alternatyva būtų leisti prieglobsčio prašytojams pasirinkti jų prašymus nagrinėsiančią valstybę narę, tačiau tai būtų traukos veiksnys, net jeigu valstybėse narėse būtų visiškai vienodos prieglobsčio prašytojų priėmimo ir jų prašymų nagrinėjimo sąlygos. Be to, taip

nebūtų užtikrinamas solidarumas ir teisingas atsakomybės pasidalijimas. Tokių kriterijų ir mechanizmų poreikis numatytas Sutartyje.

Komisija ketina prioritetine tvarka pasiūlyti reformuoti Dublino sistemą. Šiame etape turėtų būti apsvaistytos dvi pagrindinės atsakomybės nustatymo pagal Dublino sistemą reformos galimybės. Pagal abi šias galimybes valstybės narės, į kurias atvykstama pirmiausia, turėtų nustatyti visų migrantų tapatybę, juos užregistruoti ir paimti jų pirštų atspaudus, o tuos, kuriems nereikalinga tarptautinė apsauga, grąžinti. Be to, siekiant pademonstruoti solidarumą gali prireikti apsvaistyti tai, kad abiem minėtoms galimybėms gali prireikti skirti ES finansavimą. Kadangi pagal abi galimybes būtų sprendžiama antplūdžio problema, reikėtų apsvaistyti ir Laikinosios apsaugos direktyvos¹⁶ panaikinimą.

- *1 galimybė. Esamos sistemos papildymas taisomuoju mechanizmu*

Pagal šią galimybę būtų iš esmės išsaugoti dabartiniai atsakomybės paskirstymo kriterijai, tačiau sistema būtų papildyta paskirstymo schema grindžiamu taisomuoju mechanizmu, o tai leistų tam tikromis aplinkybėmis pakoreguoti paskirstymą. Taip būtų išsaugota atsakomybės paskirstymo prieglobsčio srityje ir to, kaip valstybė narė laikosi įsipareigojimų dėl išorės sienos apsaugos, sąsaja, tačiau būtų galima veiksmingiau spręsti antplūdžio per pavienės valstybės nares problemą ir užtikrinti didesnę teisingumą tarp valstybių narių. Siekiant padidinti procedūrų veiksmingumą, taisomasis mechanizmas galėtų būti derinamas su Dublino reglamento pakeitimais – visų pirma galėtų būti išbrauktos nuostatos dėl atsakomybės perleidimo.

Šis papildomas taisomasis mechanizmas galėtų būti sukurtas taikant krizinio perkėlimo schemą, kurią praėjusių metų rugsėjo mėn. pasiūlė Komisija¹⁷ ir kuri būtų taikoma kilus ypatingiems sunkumams (esant dideliame ir neproporcingame trečiųjų šalių piliečių antplūdžiui), kai valstybės narės prieglobsčio sistema patiria didelį spaudimą ir gali būti kliudoma taikyti Dublino reglamentą. Būtų galima apsvaistyti, ar prieš taikant papildomą mechanizmą reikėtų pirmiausia gauti būsimų Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų operatyvinę paramą prie išorės sienų¹⁸.

Siekiant veiksmingai remti migrantų antplūdžio problemą sprendžiančias valstybes nares, būtų galima apsvaistyti praėjusiais metais Komisijos pasiūlytus papildomo mechanizmo patikslinimus. Visų pirma, siekiant sumažinti itin nesąžiningo paskirstymo tarp valstybių narių galimybę, perkėlimas galėtų būti vykdomas, kai tam tikroje valstybėje narėje prieglobsčio prašytojų skaičius pasiekia iš anksto nustatytą ribą. Šią ribą, pavyzdžiui, būtų galima nustatyti taip, kad perkėlimas būtų vykdomas tik tada, kai prieglobsčio prašytojų skaičius, numatytas konkrečiai valstybei narei, gerokai viršytų tą, kuris būtų pasiektas paskirsčius prieglobsčio prašytojus visoje ES, remiantis tam tikrais objektyviais kriterijais. Kitu patikslinimu galėtų būti sudaryta galimybė perkelti bet kurį tarptautinės apsaugos prašytoją, kuriam, kaip pagrįstai tikima, tokia apsauga bus suteikta¹⁹, o ne tik tų tautybių asmenis, kurių pripažinimo lygis yra ne mažesnis kaip 75 %.

¹⁶ 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 2001/55/EB, OL L 212, 2001 8 7. Šia ES prieglobsčio priemone, kuria buvo numatyta naudotis asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, antplūdžio atveju, dar niekada nebuvo pasinaudota visų pirma dėl to, kad pagal ją nenumatytas privalomas solidarumo mechanizmas, kuris padėtų užtikrinti teisingą atsakomybės pasidalijimą tarp valstybių narių.

¹⁷ COM(2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

¹⁹ Pavyzdžiui, bet kurį prašytoją, atvykusį iš kilmės šalies, neįtrauktos į ES saugių kilmės šalių sąrašą.

- *2 galimybė. Nauja prieglobsčio prašymų paskirstymo ES sistema, grindžiama paskirstymo schema*

Pagal naują prieglobsčio prašymų paskirstymo ES sistemą atsakomybės nustatymas iš esmės nebebūtų siejamas su valstybe nare, kurioje prašymas pateiktas pirmiausia, arba į kurią pirmiausia neteisėtai atvykta. Atsakomybė visų pirma būtų paskirstoma remiantis paskirstymo schema, atspindinčia valstybių narių santykinį dydį, gerovę ir priėmimo pajėgumus²⁰. Tam reiktų iš esmės pakeisti dabartinę sistemą. Vis dėlto tam tikriems kriterijams, visų pirma šeimos ar priklausomybės ryšiams, vaiko interesams ir turimai vizai arba leidimui gyventi, kaip ir šiuo metu, būtų teikiama viršenybė prieš paskirstymo schemą; tokiu atveju susijęs asmenų skaičius galėtų būti atitinkamai atimamas iš valstybei narei pagal paskirstymo schemą numatyto skaičiaus. Be to, galutinai nustačius tam tikros valstybės narės atsakomybę, ji būtų vienintelė atsakinga už atitinkamo prašytojo prašymo nagrinėjimą. Taip būtų atgrasoma nuo antrinio judėjimo ir būtų galima sutrumpinti procedūras ir užtikrinti didesnę jų veiksmingumą.

Priešingai nei pagal pirmą galimybę, dauguma bet kurioje ES šalyje prašymą pateikusių asmenų pagal paskirstymo schemą būtų tiesiogiai paskiriami kitai valstybei narei. Vis dėlto valstybėms narėms, kuriose prašymai pateikiami pirmiausia, tektų atsakomybė už prašytojų, pavyzdžiui, atvykusių iš kilmės šalių, kurias ES yra įtraukusi į saugių kilmės šalių sąrašą, prieglobsčio prašymų nagrinėjimą, kad būtų palengvintas jų skubus grąžinimas ir išsaugoma sąsaja su valstybių narių įsipareigojimais užtikrinti išorės sienos apsaugą. Įmanomi skirtingi šios galimybės variantai: valstybei narei, kurioje pateiktas prašymas, gali būti suteikiama didesnė ar mažesnė atsakomybė patikrinti, ar galioja viršesni kriterijai, pavyzdžiui, ar prašytojas turi šeimos ryšių kitoje valstybėje narėje. Viena iš alternatyvų galėtų būti tokia: šį tikrinimą atliktų valstybė narė, kurioje pateiktas prašymas. Pagal kitą alternatyvą patikrinimas būtų atliekamas tik toje valstybėje narėje, į kurią atitinkamas asmuo paskirtas pagal paskirstymo schemą.

- *Ilgalaikė perspektyva*

Kaip jau nurodyta Europos migracijos darbotvarkėje, ilgainiui būtų galima apsvarstyti galimybę perkelti atsakomybę už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą iš nacionalinio į ES lygmenį, pvz., EASO transformavus į ES lygmens pirmosios instancijos sprendimus priimančią agentūrą su nacionaliniais padaliniais kiekvienoje valstybėje narėje, ir ES lygmeniu sukūrus skundų teikimo sistemą. Pagal tokį metodą valstybės narės ir toliau būtų atsakingos už prieglobsčio prašytojų ir jau pripažintų pabėgėlių priėmimą; jie valstybėms narėms būtų paskiriami pagal minėtą paskirstymo schemą.

Taip būtų sukurtas vienas centralizuotas sprendimų priėmimo procesas (pirmąja instancija ir apeliacine instancija): taip būtų visiškai suderintos procedūros, o apsaugos poreikiai būtų nuosekliai vertinami ES lygmeniu. Prieglobsčio prašytojų paskirstymas tarp valstybių narių remiantis paskirstymo schema kartu padėtų teisingai pasidalyti atsakomybę už jų priežiūrą. Prireiktų atlikti ne tik esminių institucinių pakeitimų, bet ir skirti nemažų išteklių šioms naujoms ES prieglobsčio įstaigoms, kad jos galėtų tvarkyti labai daug prašymų, kuriuos šiuo

²⁰ Nors paskirstymo schema galėtų būti grindžiama pagal dabartines ir siūlomas perkėlimo schemas taikomu požiūriu, reiktų papildomai apsvarstyti schemas struktūrą: visų pirma būtina atsižvelgti į tokius kriterijus kaip pabėgėlių skaičius valstybėse narėse ir nedarbo lygis, taip pat kitos dėtos pastangos, be kita ko, perkėlimo į ES srityje.

metu tvarko valstybių narių institucijos²¹. Tokį plataus užmojo sprendimą trumpuoju arba vidutiniu laikotarpiu būtų sunku numatyti.

b) Sustiprinti sistemą EURODAC

Sistemą EURODAC ir šioje duomenų bazėje laikomus pirštų atspaudus valstybės narės naudoja kaip įrodymą, kad tarptautinės apsaugos prašytojas arba neteisėtas migrantas buvo vienoje valstybėje narėje prieš atvykdamas į kitą; taip remiamas Dublino reglamento taikymas. Komisija pasiūlys pritaikyti sistemą EURODAC atsižvelgiant į Dublino mechanizmo pokyčius, kad pagal sistemą būtų teikiama informacija apie pirštų atspaudus, reikalinga, kad šis mechanizmas veiktų.

Be to, būtų tinkama sistemos EURODAC tikslą išplėsti taip, kad ji būtų naudojama ne tik prieglobsčio srityje, atsižvelgiant į tai, kad valstybėms narėms sunku veiksmingai stebėti neteisėtai atvykstančius asmenis prie išorės sienų ir tolesnį jų judėjimą. Sistemos EURODAC naudojimas gali padėti iš esmės sustiprinti valstybių narių gebėjimus sekti neteisėtus migrantus ES – pirštų atspaudų duomenis galima saugoti pagal visas kategorijas ir juos galima palyginti su visais saugomais duomenimis.

Komisija pasiūlys išplėsti sistemos EURODAC taikymo sritį, suteikti galimybę ją naudoti tam, kad būtų palengvintas neteisėtų migrantų grąžinimas, ir taip sustiprinti kovą su neteisėta migracija. Taigi sistema EURODAC bus naudojama kaip priemonė, padėsiančia greičiau nustatyti migrantų tapatybę, parengti naujus jų dokumentus ir geriau įvertinti tikimybę, kad jie pasislėps. Tai padės padidinti grąžinimo ir readmisijos procedūrų veiksmingumą ir jas paspartinti.

Kaip išdėstyta Komunikate „Tvirtesnės ir pažangesnės sienų ir saugumo infomacinės sistemos“²², atlikdama bendrą esamos sistemos vertinimą Komisija taip pat nustatys spragas, kurias būtina šalinti ilguoju laikotarpiu plėtojant tam tikras technines sistemos funkcijas, įskaitant galimybę laikantis duomenų apsaugos standartų naudoti kitus biometrinius identifikatorius.

c) Didesnė konvergencija ir išties bendra ES prieglobsčio sistema

Apskritai Komisija ketina pasiūlyti išsamiai suderinti procedūras visoje ES. Ji ketina pasiūlyti esamą Prieglobsčio procedūrų direktyvą pakeisti **nauju reglamentu, kuriuo nustatoma viena bendra ES prieglobsčio procedūra**, kuri būtų taikoma vietoj skirtingos dabartinės valstybės narės taikomo tvarkos, o tai padėtų sumažinti paskatas judėti į ES ir jos viduje. Pasikonsultavusi su valstybėmis narėmis ir suinteresuotosiomis šalimis Komisija ketina pasiūlyti nustatyti naujas taisykles (vietoje dabartinių, pagal kurias galima veikti savo nuožiūra), susijusias su pagrindiniais prieglobsčio procedūros aspektais: be kita ko, su priimtinumu, pasienio ir pagreintų procedūrų naudojimu, vėlesnių prašymų tvarkymu ir teise likti atitinkamoje teritorijoje. Svarbus tokios bendros procedūros aspektas bus tai, kad bus suderinta ilgiausia procedūros trukmė (tiek pirmojoje instancijoje, tiek apeliacinėje instancijoje).

Kitas svarbus bendro metodo aspektas yra susijęs su vadinamaisiais saugios šalies mechanizmais. 2015 m. rugsėjo mėn. Komisija pasiūlė priimti reglamentą, kuriuo sudaromas

²¹ 2015 m. ES pateikta 1,3 mln. prašymų.

²² COM(2016) 205 *final*.

ES bendras saugių kilmės šalių sąrašas²³, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos greitai nagrinėti asmenų iš šių šalių prašymus. Svarbu, kad Europos Parlamentas ir Taryba šį reglamentą priimtų nedelsdami. Siekiama pereiti prie ES lygmens visiškai suderinto saugių kilmės šalių sąrašo, kuris būtų grindžiamas Komisijos pasiūlymais ir į kurį pirmiausia būtų įtrauktos trečiosios šalys, iš kurių kilę nemažai prašymus teikiančių asmenų. Be to, Komisija ketina pasiūlyti suderinti saugios kilmės šalies mechanizmo taikymo procesines pasekmes ir pašalinti šiuo metu numatytą laisvę rinktis, ar juo naudotis.

Kalbant apie saugių trečiųjų šalių mechanizmą, pagal kurį tam tikrus prašymus galima pripažinti nepriimtinais, jeigu apsauga galėtų būti užtikrinta trečiojoje šalyje, 2016 m. vasario 10 d. komunikate Komisija paragino visas valstybes nares numatyti jo naudojimą nacionaliniuose teisės aktuose ir reikalauti, kad juo būtų naudojama. Komisija taip pat ketina pasiūlyti labiau suderintą ES požiūrį į mechanizmo naudojimą, visapusiškai laikantis tarptautinių įsipareigojimų, įtvirtintų ES pagrindinių teisių chartijoje, Europos žmogaus teisių konvencijoje (EŽTK) ir Ženevos konvencijoje, kad jis būtų vienodai taikomas visose valstybėse narėse, taip pat nustatyti ES saugių trečiųjų šalių sąrašo priėmimo mechanizmą.

Be to, turi būti užtikrinta, kad prašymus teikiantiems asmenims būtų suteikiama tokia apsauga, į kurią jie turi teisę (pabėgėlio statusas arba papildoma apsauga), tačiau tik tokiam laikui, kuriam jos reikia, ir kad jiems būtų suteikiama labiau suderintų teisių visuma, o kartu išlaikomas suderinamumas su Ženevos konvencija ir EŽTK. Todėl Komisija ketina pasikonsultavusi su valstybėmis narėmis pasiūlyti **pakeisti galiojančią Priskyrimo direktyvą reglamentu, kuriuo nustatomos vienodos taisyklės, susijusios su asmenimis, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, taikytinomis procedūromis ir suteiktinomis teisėmis**. Kai kurios suteiktinos teisės galėtų atitikti kiekvienoje valstybėje narėje kitiems trečiųjų šalių piliečiams arba tos valstybės narės piliečiams taikomą tvarką. Tačiau, visapusiškai gerbdama pagrindines teises ir tarptautines normas, Komisija atidžiai išnagrinės poreikį pritaikyti teisių lygį ir taip sumažinti nepagrįstus traukos veiksnius bei antrinį judėjimą. Be to, Komisija ketina geriau išaiškinti pabėgėlio ir asmens, kuriam suteikta papildoma apsauga, statusų skirtumą ir dar labiau atskirti atitinkamas pagal šiuos statusus suteikiamas teises.

Be to, minėtame reglamente bus nustatytos priemonės, kuriomis bus siekiama užtikrinti, kad būtų sistemingai ir reguliariai vykdomos patikros – bent jau pirmaisiais metais po apsaugos statuso suteikimo, ir kad prieš atitinkamam asmeniui suteikiant ilgalaikio gyventojų statusą, leidimo gyventi pratęsimas būtų siejamas su patvirtinimu, kad apsaugos vis dar reikia, atsižvelgiant į tuometinę padėtį asmens kilmės šalyje ir jo asmenines aplinkybes. Šiuo metu reguliarios statuso peržiūros sistemą taiko tik kelios valstybės narės. Atsižvelgiant į tai, kad papildomos apsaugos statusas iš esmės yra labiau laikino pobūdžio, turėtų būti apsvarstyta galimybė reguliariau peržiūrėti, ar nėra galimybės asmenims, kuriems tokia apsauga suteikta, šį statusą panaikinti.

Taip pat bus pasiūlytos labiau suderintos asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, tapatybės dokumentų taisyklės. Be to, ilguoju laikotarpiu būtų galima imtis papildomų iniciatyvų, kuriomis būtų siekiama užtikrinti skirtingose valstybėse narėse suteikiamos apsaugos abipusį pripažinimą, o tai galėtų būti apsaugos perkėlimo sistemos pagrindas.

²³ COM(2015) 240 *final*.

Siekiant užtikrinti kuo didesnę suderinimą visose valstybėse narėse, pasikonsultavus su valstybėmis narėmis, taip pat bus pasiūlyta **Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimų**²⁴. Dar labiau suderinti požiūrį į prieglobsčio prašytojus visoje ES yra labai svarbu ne tik siekiant užtikrinti, kad taikoma tvarka būtų humaniška, bet ir sumažinti paskatas persikelti į Europą ir kitas valstybes nares jos viduje. Pirmiausia Komisija paprašė EASO bendradarbiaujant su naujai sukurto ES prieglobsčio prašytojų priėmimo institucijų tinklu ir Pagrindinių teisių agentūra parengti bendrus valstybių narių priėmimo sistemoms skirtus techninius standartus ir gaires. Šie nauji standartai taip pat bus naudojami kaip gairės, palengvinsiančios stebėseną.

d) Užkirsti kelią antriniam judėjimui ES viduje

Komisija ketina pasiūlyti įvairių priemonių visoje prieglobsčio *acquis* srityje, kad sistemai netrukdytų veikti prieglobsčio prašytojų ir asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, antrinis judėjimas į jų pasirinktas valstybes nares.

Jeigu prašymą pateikęs asmuo nelieka atsakingoje valstybėje narėje, turėtų būti skiriamos proporcingos sankcijos. Kitos valstybės narės būtų įpareigosios prieglobsčio prašytojus, kurie buvo pasislėpę, išsiųsti atgal į atsakingą valstybę narę, kur jų prašymui būtų pritaikyta pagreitinta nagrinėjimo procedūra, o teisė pasilikti, kol nagrinėjamas skundas, jiems nebūtų suteikiama automatiškai (nepažeidžiant negražinimo principo ir teisės į veiksmingą teisinę gynybą). Be to, pasislėpęs arba galintis pasislėpti prašymą pateikęs asmuo turėtų būti paskirtas į specialią teritoriją valstybėje narėje arba prireikus sulaikytas, o materialinės priėmimo sąlygos, jei įmanoma, galėtų būti užtikrinamos tik natūra. Be to, būtų galima remtis dabartinėmis *acquis* nuostatomis, pagal kurias faktas, kad asmuo nepateikė prašymo kuo skubiau, nors ir turėjo faktinę galimybę tai padaryti, siejamas su prašymo patikimumo vertinimu, ir šios nuostatos galėtų būti sugriežtintos. Į tai, kad asmuo neteisėtai išvyko iš atsakingos valstybės narės, galėtų būti atsižvelgiama vertinant prieglobsčio prašymą.

Be to, siekiant išvengti antrinio asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, judėjimo, bus sugriežtintos Priskyrimo direktyvoje nustatytos taisyklės, susijusios su informavimu, bendradarbiavimu ir ataskaitų teikimo įpareigojimais (kiek tai susiję su prieglobsčio prašytojais). Bus aiškiai nustatyta, kad pabėgėliai turi teisę tik į teises ir išmokas valstybėje narėje, kuri jiems suteikė apsaugą ir kurioje jie privalo likti. Be to, bus iš dalies pakeistas Dublino reglamentas, siekiant įpareigoti valstybes nares priimti atgal asmenis, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, turinčius likti valstybėje narėje, kuri jiems šią apsaugą suteikė. Tai, kad asmuo neteisėtai išvyko iš tos valstybės narės teritorijos, gali būti pagrindas, kuriuo remiantis gali būti pradėta statuso peržiūra.

Visapusiškai laikantis Pagrindinių teisių chartijos reikalavimų, bet kokia teisė pagal prieglobsčio suteikimo tvarką, įskaitant materialines priėmimo sąlygas, bus suteikiama su sąlyga, kad bus atliekama registracija, bus paimami pirštų atspaudai ir atitinkami asmenys bus ir liks atsakingoje valstybėje narėje. Bus sugriežtintos nuostatos dėl prieglobsčio prašytojų informavimo, kad atvykę į ES jie prieglobsčio prašymą privalo pateikti kuo greičiau ir kad turi likti atsakingoje valstybėje narėje. Taip pat bus sugriežtintos taisyklės, susijusios su prieglobsčio prašytojų pareiga bendradarbiauti su valdžios institucijoms ir teikti joms pranešimus. Be to, bus imamasi konkrečių priemonių dėl prieglobsčio prašytojų, kurie, labai tikėtina, gali pasislėpti, – be kita ko, bus taikoma pagreitinta prašymo nagrinėjimo

²⁴ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, OL L 180, 2013 6 29, p. 96.

tvarka. Be to, bus pasiūlytos bendros ES taisyklės, susijusios su prieglobsčio prašytojams išduotiniais dokumentais, kuriais būtų patvirtinama jų tapatybė ir kuriuose būtų aiškiai nurodoma, kad iš principo jie neturi teisės persikelti į kitą valstybę narę. Valstybėms narėms turėtų būti palikta galimybė dėl rimtų humanitarinių priežasčių, dėl kurių prieglobsčio prašytojams prireiktų būti kitoje valstybėje narėje, jiems suteikti kelionės dokumentus, tačiau reikia išaiškinti atitinkamas teisės aktų nuostatas, siekiant užtikrinti, kad kelionės dokumentai būtų išduodami tik šiomis išskirtinėmis aplinkybėmis.

Be to, bus iš dalies pakeista **Ilgalaikio gyventojų statuso direktyva**²⁵, siekiant nustatyti, kad penkerių metų laikotarpis, po kurio asmenys, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, galėtų gauti ilgalaikio gyventojų statusą, turėtų būti pradedamas skaičiuoti iš naujo kiekvieną kartą, kai asmuo be leidimo išvyksta iš apsaugą suteikusių valstybės narės teritorijos.

Apskritai valstybės narės turėtų būti įpareigosios nustatyti veiksmingas, atgrasomas ir proporcingas sankcijas už neteisėtą antrinį judėjimą.

e) Nauji ES prieglobsčio agentūros įgaliojimai

Komisija pasiūlys suteikti daugiau įgaliojimų Europos prieglobsčio paramos biurui (EASO), kad jis galėtų imtis naujo **su politikos įgyvendinimu susijusio vaidmens, taip pat tvirtesnio operatyvinio vaidmens**, ir taip **sudaryti sąlygas tinkamam bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimui**.

Agentūra, glaudžiai bendradarbiaudama su Komisija ir nedarydama poveikio Komisijos pareigai būti Sutarčių sergėtoja, būtų atsakinga už **specialų vertinimo mechanizmą**, kurio paskirtis – stebėti, kaip valstybės narės laikosi prieglobsčio standartų, kurių būtina laikytis, siekiant užtikrinti tinkamą Dublino sistemos veikimą, visų pirma standartų, susijusių su priėmimo sąlygomis, galimybe naudotis prieglobsčio procedūromis ir būtinos apsaugos priemonių laikymusi. Tai reikštų, kad reikėtų stebėti padėtį visose valstybėse narėse ir nustatyti priemones, kurių turėtų imtis valstybės narės, siekdamos pašalinti esamus trūkumus. Jeigu atskirų valstybių narių veiksmų nepakaktų problemoms išspręsti, Agentūra galėtų suteikti didesnę paramą. Taip pat būtų numatyta priemonių, jeigu atitinkama valstybė narė nesiimtų tinkamų priemonių, siekiant kuo labiau sumažinti galimas paskatas valstybėms narėms arba prieglobsčio prašytojams nesilaikyti taisyklių. Jei, remdamasi pagrįstu padėties vertinimu, Agentūra nustatytų, kad atitinkama valstybė narė nesiėmė jokių veiksmų arba ėmėsi nepakankamų veiksmų, Komisija galėtų būti įgaliota įgyvendinimo aktais nustatyti veiklos priemones, kurių, atsižvelgdama į Agentūros rekomendacijas, turėtų imtis minėta valstybė narė.

Kita svarbi Agentūros užduotis būtų užtikrinti **labiau suderintą tarptautinės apsaugos prašymų vertinimą visoje ES**, remiantis Priskyrimo direktyvoje nustatytais kriterijais. Taip būtų siekiama panaikinti dabartinius pripažinimo rodiklių skirtumus: būtų priimtose bendra analize grindžiamos išsamios gairės, kuriose būtų nurodoma, kokį metodą taikyti prieglobsčio prašytojų iš tam tikrų trečiųjų kilmės šalių atžvilgiu, nedarant poveikio individualiam kiekvieno prašymo nagrinėjimui. Šias gaires patvirtintų valdyba ir jomis naudotųsi valstybės narės. Be to, ataskaitų teikimo mechanizmas padėtų lengviau įvertinti, ar valstybės narės praktiškai atsižvelgia į Agentūros gaires. Komisijos ir ES Tarybai pirmininkaujančių

²⁵ 2011 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/51/ES, kuria iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB, siekiant išplėsti jos taikymo sritį asmenims, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga (OL L 132, 2011 5 19, p. 1).

Nyderlandų padedamas EASO ėmėsi taikyti tokį bandomąjį metodą – jis koordinuoja valstybių narių ekspertų vykdomą bendrų gairių dėl Afganistano piliečių prieglobsčio prašymų vertinimo gairių kūrimo veiklą. Be to, siekiant stebėti valstybių narių sprendimų dėl prieglobsčio kokybę ir prižiūrėti, kaip laikomasi minėtų gairių, bus sukurta bylų audito sistema.

Be to, Agentūrai būtų suteikta atsakomybė vertinti, ar trečiosios šalys atitinka priskyrimo prie saugių trečiųjų šalių arba saugių trečiųjų kilmės šalių kriterijus, ir galėtų teikti nuomones Komisijai, kad būtų užtikrintas suderintas požiūris.

Natūralu, kad Agentūra taip pat **administruos paskirstymo mechanizmą** pagal reformuotą Dublino sistemą, kad ir kuri galimybė būtų pasirinkta. Tai reikštų, kad būtų taikoma paskirstymo schema, kuria remiantis prieglobsčio prašytojai būtų paskiriami atitinkamoms valstybėms narėms pagal mechanizmą, pagal kurį Agentūra negali veikti savo nuožiūra.

Atsižvelgiant į siūlomos Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų modelį, Agentūra turėtų turėti galimybę įsikišti (be kita ko, savo iniciatyva), kad paremtų valstybės nares, kurios nesiėmė reikiamų taisomųjų veiksmų arba kurios atsidūrė **nepaprastojoje padėtyje**. Tokiais atvejais Agentūra visų pirma padėtų tvarkyti bylas ir teiktų paramą priėmimo srityje. Tokie veiksmai turėtų būti glaudžiai susiję su Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų intervencija ir daugeliu atveju jų priežastys būtų tokios pačios. Agentūra turėtų turėti skubios pagalbos ekspertų rezervą, kuriam valstybės narės būtų įpareigosotos skirti pareigūnų. Jei prireiktų imtis skubių priemonių, šiuos ekspertus būtų galima dislokuoti per labai trumpą laiką.

Agentūrai turėtų būti skirta pakankamai **finansinių išteklių ir teisinių priemonių**, kad ji galėtų veiksmingai atlikti savo sustiprintą vaidmenį, be kita ko, krizių prevencijos ir valdymo srityje. EASO veiksmai turės būti visapusiškai derinami su kitomis paramos priemonėmis, kurios gali būti teikiamos ypatingą spaudimą patiriančioms valstybėms narėms – be kita ko, pagal naują Komisijos pasiūlytą humanitarinės pagalbos teikimo visoje ES mechanizmą²⁶.

II. UŽTIKRINTI IR PLĖTOTI SAUGIUS IR TEISĖTUS MIGRACIJOS KELIUS

Siekiant pažangiai valdyti migraciją reikia ne tik tvirtos politikos, kuria būtų sprendžiama neteisėtos migracijos srautų problema ir kartu užtikrinama apsauga tiems, kuriems jos reikia, bet ir ryžtingos politikos, kuria būtų užtikrinami tvarūs, skaidrūs ir prieinami teisėti keliai. Darnaus vystymosi darbotvarkėje iki 2030 m. pripažįstamas teigiamas migrantų indėlis į integracinį augimą, taip pat migracijos problemos daugialypiškumas ir būtinybė ją spręsti nuosekliai ir visapusiškai.

Viena vertus, reikia daugiau teisėtų kanalų, kad žmonės, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, galėtų tvarkingai, kontroliuojamai, saugiai ir oriai atvykti į ES, kad būtų apribota neteisėta migracija, kartu išsaugota gyvybių ir sunaikintas neteisėtai žmones gabenančių asmenų verslo modelis. Tačiau atsakomybė už apsaugą turėtų didėti ne tik visos ES lygmeniu – turėtų prisidėti visa tarptautinė bendruomenė, nes šiuo metu našta pasauliniu lygmeniu dalijamasi nevienodai.

²⁶ Tarybos reglamento dėl skubios paramos teikimo Sąjungoje pasiūlymas, COM(2016) 115 *final*.

Kita vertus, ES turi aktyviau taikyti darbo jėgos migracijos politiką, kad pritrauktų asmenis, turinčius įgūdžių ir gabumų, kurių reikia siekiant spręsti demografines problemas ir mažinti įgūdžių trūkumą, kartu skatinti ekonomikos augimą ir didinti mūsų socialinės rūpybos sistemos tvarumą. Apskritai ES turėtų pasinaudoti galimybe įvertinti ir pagerinti bendrą teisėtą migracijos ir darbo jėgos migracijos sistemą.

Be to, kaip pabrėžiama komunikate dėl 2016 m. Europos semestro²⁷, veiksminga teisėtai ES gyvenančių trečiųjų šalių piliečių integracija būtina, atsižvelgiant tiek į pastarojo meto pabėgėlių krizės keliamas problemas, tiek į esamus ir būsimus su migracija susijusius sunkumus. Remdamasi tuo, kas jau nuveikta ES lygmeniu, Komisija ketina sustiprinti veiksmus, susijusius trečiųjų šalių piliečių integracija, pasiūlydama ES veiksmų integracijos srityje planą. Veiksmų plane bus išdėstyti politikos veiksmai su integracija labiausiai susijusiose srityse (pavyzdžiui, švietimo, integracijos į darbo rinką (įskaitant verslumą), socialinės įtraukties, nediskriminavimo), siekiant paremti valstybes nares; veiksmų plane taip pat bus nurodyti turimi ES biudžeto ištekliai.

Galiausiai ES turės glaudžiau bendradarbiauti su svarbiausiomis trečiosiomis kilmės šalimis, kad būtų užtikrintas geresnis ir visapusiškesnis migracijos ir judumo valdymas.

II.1. Perėjimas prie labiau valdomo pabėgėlių apsaugos ES metodo – struktūrinės perkėlimo į ES sistemos

Struktūrinę perkėlimo į ES sistemą Komisija kuria ne nuo nulio. Ji jau rekomendavo taikyti ES masto metodą, pagal kurį valstybės narės susitarė 2015–2016 m. perkelti 22 504 pabėgėlius iš pabėgėlių stovyklų Artimuosiuose Rytuose, Šiaurės Afrikoje ir Somalio pusiasalyje, tarpininkaujant Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biurui (UNHCR). Kaip nurodyta pareiškime, dėl kurio valstybės narės ir Turkija sutarė kovo 18 d.²⁸, sukuriamas mechanizmas, kuriuo siekiama panaikinti neteisėtus ir pavojingus migrantų maršrutus iš Turkijos į Graikijos salas ir sukurti teisėtą perkėlimo iš Turkijos į ES kanalą. Už kiekvieną į Turkiją grąžintą sirą į ES iš Turkijos bus perkeliamas kitas siras. ES perkėlimą pagal šį mechanizmą įgyvendins visų pirma vykdydama įsipareigojimus pagal minėtą ES masto metodą, pagal kurį iš 22 504 pradinių perkėlimo vietų lieka 18 000 vietų. Komisija pasiūlė 54 000 perkėlimo reikmėms numatytų vietų panaudoti sirų perkėlimo iš Turkijos į ES reikmėms²⁹, jei būtų papildomų perkėlimo poreikių. Be to, valstybės narės toliau diegia šiuo metu Turkijoje esančių Sirijos pabėgėlių humanitarinio priėmimo programą. Ši programa bus pradėta įgyvendinti pasibaigus neteisėto sienos tarp Turkijos ir ES kirtimo atvejams arba jų bent gerokai ir tvariai sumažėjus. ES valstybės narės prie programos prisidės savanoriškai.

Remdamasi šiomis esamomis iniciatyvomis, Komisija pateiks **pasiūlymą parengti ES lygmens perkėlimo į ES politiką**, kuria bus nustatytas bendras metodas, pagal kurį asmenys, kuriems reikia apsaugos, galės saugiai ir teisėtai atvykti į ES. Šiuo pasiūlymu bus sukurtas horizontalusis mechanizmas, pagal kurį bus pradėdamos tikslinės ES lygmens perkėlimo į ES iniciatyvos. Pasiūlyme bus nustatytos bendros ES priėmimo ir paskirstymo taisyklės, taip pat su perkeltiems asmenims suteiktinu statusu, finansine parama ir atgrasymo nuo antrinio judėjimo priemonėmis susijusios taisyklės. Tokios ES lygmens iniciatyvos galėtų būti bendro

²⁷ COM(2016) 95 *final*, 2016 3 8.

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016)171 *final*.

pobūdžio, jomis galėtų būti siekiama skatinti perkėlimą į ES pasaulio mastu arba palengvinti perkėlimą iš konkrečios trečiosios šalies ar regiono, galbūt atsižvelgiant į tam tikras sąlygas, susijusias su veiksmingu bendradarbiavimu migracijos valdymo srityje (pvz., asmenų, spontaniškai atvykstančių į ES valstybes nares, skaičiaus sumažėjimą arba susitarimą (geriau) įgyvendinti readmisijos susitarimus). Toks mechanizmas galėtų būti pradėtas taikyti pagal Komisijos įgyvendinimo aktus, kurie turėtų būti priimti remiantis objektyviai apibūdintais kriterijais (pvz., UNHCR visuotiniais perkėlimo tikslais).

ES lygmens perkėlimo į ES politika turėtų būti siekiama visaapimančio tikslo – užtikrinti, kad Sąjunga prisiimtų savo dalį pasaulinės atsakomybės suteikti saugų prieglobstį pasaulio pabėgėliams. Tai bendra visos tarptautinės bendruomenės atsakomybė. Problemas tinkamai ir tvariai spręsti pavyks, tik jeigu visi tarptautiniai subjektai veiksms imsis darniai ir ryžtingai. Šiomis aplinkybėmis ES turi aktyviau remti tarptautines iniciatyvas, kuriomis siekiama spręsti pasaulines migracijos ir pabėgėlių problemas, pavyzdžiui, UNHCR pasaulines perkėlimo programas³⁰, ir aktyviau jose dalyvauti. Be to, tarptautinėse struktūrose, kaip antai Didžiajame dvidešimtuose, ES turi raginti kitus subjektus prisiimti didesnius įsipareigojimus. Todėl ES reikia bendros struktūrinės sistemos, pagal kurią būtų galima sistemingiau telkti europines perkėlimo į ES priemones. Taip ES galės rodyti pavyzdį ir aiškiai bei konkrečiai rodyti Europos solidarumą su tarptautine bendruomene.

Valstybės narės taip pat turėtų apsvarstyti kitus būdus, kaip padidinti teisėto atvykimo galimybes asmenims, kuriems reikia tarptautinės apsaugos. Pabėgėliams turėtų būti suteikta daugiau galimybių naudotis ne tik konkrečiai jiems skirtomis programomis, pavyzdžiui, perkėlimo į ES ir humanitarinio priėmimo programomis, bet ir programomis, skirtomis tokiems bendrų kategorijų asmenims, kaip antai studentams, tyrėjams ir darbuotojams, o jau įgyvendinamos iniciatyvos turėtų būti visapusiškai remiamos. Kitos iniciatyvos, pavyzdžiui, **privataus rėmimo** iniciatyvos, pagal kurias rėmimo išlaidos ir parama įsikūrimui, teikiama asmenims, kuriems reikia apsaugos, galėtų būti dengiamos privačių grupių ar organizacijų, taip pat gali būti svarbios didinant teisėto atvykimo galimybes. Privatus rėmimas gali būti įvairus – nuo stipendijų studentams ir akademikams iki integracijos paramos remiamiesiems šeimos nariams. Privatus rėmimas ne tik yra vienas būdų didinti galimybes teisėtai atvykti, bet ir padeda didinti visuomenės informuotumą ir paramą pabėgėliams, taip pat padeda sukurti jiems palankesnę aplinką, nes paprastai prisideda vietos bendruomenės. Todėl tai turėtų būti skatinama – ES lygmeniu turėtų būti rengiami geriausios praktikos pavyzdžiai, remiantis trečiųjų šalių modeliais bei patirtimi. Valstybės narės taip pat raginamos visapusiškai naudotis kitomis galimybėmis užtikrinti teisėtus kelius asmenims, kuriems reikia apsaugos, pvz., dėl humanitarinių priežasčių išduodamus leidimus, ir Komisija įvertins, kaip skatinti suderintą Europos požiūrį šiuo klausimu.

II.2. Pažangesnė ir gerai valdoma teisėtos migracijos politika

Per pastaruosius 13 metų ES sukūrė įvairių skirtingų kategorijų teisėtų migrantų priėmimo priemonių. Direktyvomis dėl mėlynosios kortelės ir dėl bendrovės viduje perkeliama asmenų³¹ sukurta aukštos kvalifikacijos migrantams taikoma teisinė sistema. Peržiūrėta

³⁰ Visų pirma kovo 30 d. Ženevoje vykiantį UNHCR aukšto lygio susitikimą dėl pasaulinio atsakomybės pasidalijimo taikant įvairias Sirijos pabėgėlių priėmimo galimybes, 2016 m. gegužės 23–24 d. Stambule pirmą kartą vykiantį Aukščiausiojo lygio susitikimą humanitariniais klausimais ir 2016 m. rugsėjo 19 d. Niujorke vykiantį JT Generalinės asamblėjos aukščiausiojo lygio susitikimą dėl didelių pabėgėlių ir migrantų srautų problemos sprendimo.

³¹ Atitinkamai Direktyva 2009/50/EB ir Direktyva 2014/66/ES.

Studentų ir mokslo darbuotojų direktyva³² padeda užtikrinti užsienio studentų ir mokslo darbuotojų priėmimą ir judumą ES viduje; pagal ją suteikiama teisė likti 9 mėnesius ir ieškoti darbo arba sukurti verslą. Sezoninių darbuotojų direktyva³³, kurią valstybės narės šiais metais turės visapusiškai perkelti į nacionalinę teisę, reglamentuojamas sezoninių darbuotojų atvykimas ir laikinas buvimas, taip sudaromos palankesnės sąlygos apykaitinei migracijai ir apsaugomi šios ypač pažeidžiamos kategorijos darbuotojai. Be to, pagal Vieno leidimo direktyvą³⁴ trečiųjų šalių piliečiams suteikiamas vienas leidimas, apimantis leidimą gyventi ir leidimą dirbti. Ilgalaikio gyventojų statuso direktyva³⁵ reglamentuojamos trečiųjų šalių piliečiams, ES jau gyvenantiems daugiau kaip 5 metus, taikomos sąlygos ir jų teisės gyventi šalyje. Šeimos susijungimo direktyvoje³⁶ nustatytos trečiųjų šalių piliečių šeimos narių atvykimo ir gyvenimo sąlygos.

Tačiau reikia papildomų ES lygmens veiksmų. Pirma, ES turėtų pagerinti migracijos taisykles, taikomas aukštos kvalifikacijos migrantams, reformuodama ES mėlynosios kortelės sistemą. Antra, ES turėtų ieškoti būdų, kaip pritraukti novatoriškų verslininkų, kurie gali paskatinti ekonomikos augimą ir padėti kurti darbo vietas. Trečia, teisėta migracija turi tapti neatskiriama bendros diskusijos su trečiosiomis kilmės ir tranzito šalimis apie bendradarbiavimą valdant migracijos srautus dalimi. Galiausiai reikėtų pradėti svarstyti, kaip būtų galima ilguoju laikotarpiu keisti visą ES teisėtą migracijos, visų pirma darbo jėgos migracijos, valdymo modelį. Įkvėpimo būtų galima pasisemti iš kitų išsivysčiusių šalių sėkmingų pavyzdžių.

a) Pritraukti aukštos kvalifikacijos darbuotojų į Europą. Veiksmingesnė mėlynosios kortelės sistema

Europa yra senėjantis žemynas, kuriame darbingo amžiaus gyventojų mažėja³⁷. Manoma, kad per ateinantį dešimtmetį jų sumažės 18 mln. ES darbo rinkai 2012–2025 m. reikės vis daugiau aukštos kvalifikacijos žmogiškojo kapitalo (poreikiai padidės nuo 68 iki 83 mln. darbuotojų arba + 23 %)³⁸. Be to, reikia geriau išnaudoti ES darbo jėgos potencialą – nedarbo lygis, ypač jaunimo, aukštas, dalyvavimo lygis darbo rinkoje žemas, ES vis nepašalinami darbo rinkos neatitikimai. Todėl būtina imtis bendrų pastangų visais lygmenimis: sutelkti investicijas į esamos darbo jėgos įgūdžių ugdymą, skatinti politiką, kuria siekiama didinti darbo jėgos aktyvumo lygį, kad būtų išnaudojami visi turimi įgūdžiai, taip pat skatinti darbuotojų judumą ES viduje. Šiuo atžvilgiu bus svarbi būsima Europos įgūdžių darbotvarkė, kuria daugiausia bus siekiama geriau panaudoti ir pripažinti kvalifikaciją ES, pagerinti užsienyje įgytos kvalifikacijos pripažinimą, taip pat toliau skatinti gebėjimų ugdymą, kai to reikia³⁹.

Tačiau akivaizdu, kad, norint pašalinti įgūdžių trūkumą, vien šių priemonių nepakaks: tam, kad išliktų konkurencinga pasaulio lygmeniu, ES taip pat turės pritraukti talentų ir įgūdžių turinčių asmenų iš užsienio. Tai būtina ne tik siekiant patenkinti dabartinius ir būsimus

³² Teisėkūros institucijos politinį susitarimą dėl naujos redakcijos direktyvos pasiekė 2015 m. Oficialiai ji bus priimta 2016 m. pirmą pusmetį.

³³ Direktyva 2014/36/ES.

³⁴ Direktyva 2011/98/ES.

³⁵ Direktyva 2003/109/EB.

³⁶ Direktyva 2003/86/EB.

³⁷ Žr. Europos Komisijos 2015 m. pranešimą apie gyventojų senėjimą (angl. „The 2015 Ageing Report“), „European Economy“ 3/2015.

³⁸ Europos profesinio mokymo plėtros centro prognozės.

³⁹ Būsima iniciatyva / komunikatas / strategija ir vienas iš Europos Komisijos politinių prioritetų.

įgūdžių poreikius ir užtikrinti dinamišką ekonomiką, bet ir norint užtikrinti ilgalaikį mūsų gerovės sistemų tvarumą.

Suinteresuotieji subjektai tam pritaria. Per visoje ES perna vykdytas viešas konsultacijas dėl mėlynosios kortelės⁴⁰ 85 % respondentų, įskaitant darbdavius ir profesinių sąjungų atstovus, manė, kad, bet politikos priemonių, kaip antai dėl darbuotojų samdymo iš kitos valstybės narės, pensinio amžiaus didinimo ir aktyvesnio dalyvavimo darbo rinkoje, būtina priemonė, kuri padėtų mažinti darbuotojų trūkumą tam tikruose ES sektoriuose ir profesijų srityse, yra aukštos kvalifikacijos darbuotojų iš ES nepriklausančių šalių samdymas. Be to, per pirmąją Europos dialogą dėl įgūdžių ir migracijos paraginta pašalinti aukštos kvalifikacijos darbuotojų priėmimo politikos susiskaidymą Europoje ir sukurti greitą ir skaidrią priėmimo sistemą⁴¹.

Išnaudotas ne visas 2009 m. Mėlynosios kortelės direktyvos, pagal kurią planuota sukurti visoje ES veikiančią talentingų ir aukštos kvalifikacijos trečiųjų šalių piliečių pritraukimo schemą, potencialas. Priėmimo sąlygos yra gana ribojamojo pobūdžio, direktyvoje numatytas per mažas nuoseklumo ir darnos lygis, o ES mėlynosios kortelės turėtojų judumo galimybės ES viduje yra labai ribotos. Be to, be ES mėlynosios kortelės sistemos, esama įvairių nacionalinių aukštos kvalifikacijos darbuotojams skirtų schemų, taigi sukurama suskaidyta sistema su daugybe skirtingų taikomų taisyklių ir procedūrų. Todėl bendras į ES priimamų aukštos kvalifikacijos darbuotojų skaičius tebėra mažas⁴² ir, palyginti su Europai nepriklausančiomis EBPO šalimis, ES pritraukia daugiau mažos, o ne aukštos, kvalifikacijos migrantų⁴³.

Siekdama užtikrinti, kad mėlynoji kortelė būtų veiksminga priemonė, padedanti priimti aukštos kvalifikacijos darbuotojų, Komisija pasiūlys iš dalies pakeisti dabartinę direktyvą, kad būtų sukurtas bendras ES požiūris. Be kita ko, bus siekiama sudaryti lankstesnes priėmimo sąlygas, pagerinti ir palengvinti priėmimo procedūras ir sustiprinti teises, tarp jų – teises judėti ES viduje. Be teisės aktų pakeitimų, mėlynoji kortelė taip pat bus labiau populiarinama, kad darbdaviai ir migrantai būtų visapusiškai informuoti apie schemos teikiamą naudą.

b) Į ES pritraukti novatoriškų verslininkų

Tam, kad ES išliktų konkurencinga pasaulio mastu, jai gali tekti ieškoti geresnių būdų, kaip pritraukti naujų novatoriškų verslininkų migrantų ir paremti esamus, kad žmogiškasis ir finansinis kapitalas skatintų ES ekonomikos augimą ir konkurencingumą. Pritraukti novatoriškų verslininkų į ES būtų naudinga ne tik siekiant bendrai sušvelninti demografinio nuosmukio poveikį. Tai taip pat suteiktų galimybę pasinaudoti naujoviškų ekonomikos tendencijų (visų pirma skaitmeninės ekonomikos, žaliosios ekonomikos ir socialinės ekonomikos) plėtotės teikiama nauda ir apskritai skatinti ES ekonomikos augimą ir

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ Sausio 27–28 d. Komisija pradėjo Europos dialogą dėl įgūdžių ir migracijos, kurį planuojama rengti reguliariai ir kurio tikslas – paskatinti verslo bei profesinių sąjungų atstovus aktyviau prisidėti prie kvalifikuotų trečiųjų šalių piliečių pritraukimo ir integracijos į darbo rinką pastangų (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² 2014 m. išduotos tik 13 852 mėlynosios kortelės (ankstesniais metais jų išduota dar mažiau); 87 % jų išdavė viena valstybė narė. Taip pat išduota apie 25 000 nacionalinių leidimų aukštos kvalifikacijos darbuotojams.

⁴³ Kalbant apie visus migrantus, kurie atvyksta į EBPO šalis iš ES nepriklausančių šalių, 48 % žemos kvalifikacijos migrantų renkasi ES šalį, o 68 % aukštos kvalifikacijos migrantų renkasi EBPO šalį už Europos ribų.

konkurencingumą. Tai taip pat visiškai atitinka ES veiklos pradžios iniciatyvą, vykdomą pagal bendrosios rinkos strategiją⁴⁴.

Atsižvelgdama į tai, Komisija toliau nagrinės, kaip būtų galima iš trečiųjų šalių pritraukti novatoriškų verslininkų (įskaitant pradedančiąsias įmones) ir juos remti. Be kita ko, galėtų būti nustatytos ES masto priėmimo (ir judumo ES viduje) taisyklės, taip pat įvairios priemonės, kuriomis aukštos kvalifikacijos verslininkams migrantams būtų padedama steigti įmones didelę pridėtinę vertę turinčiuose sektoriuose. Toks požiūris galėtų būti grindžiamas valstybių narių esamomis Europos, nacionalinio, regionų ar vietos lygmens iniciatyvomis ir paslaugomis, pagal šį požiūrį galėtų būti kuriama tinkama sąveika.

c) ES lygmeniu kurti nuoseklesnę ir veiksmingesnę teisėtą migracijos valdymo modelį

Siekdama veiksmingai valdyti teisėtą migracijos politiką, ES turėtų geriau išnaudoti visas turimas priemones, taikomas skirtingoms trečiųjų šalių piliečių kategorijoms ir įgūdžiams. Todėl Komisija atliks galiojančių teisėtą migracijos priemonių vertinimą pagal programą REFIT⁴⁵, kad nustatytų galimus neatitikimus bei trūkumus ir racionalizuotų ir supaprastintų galiojančias taisykles. Be kita ko, Komisija nagrinės, ar reikia specialių ES taisyklių, susijusių su tarptautinių paslaugų teikėjais prekybos susitarimų kontekste. Bendras šio vertinimo tikslas – kuo labiau patobulinti galiojančias taisykles, be kita ko, atsižvelgiant į poreikį užkirsti kelią išnaudojimui darbe ir su juo kovoti – Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA) patvirtino⁴⁶, kad darbuotojai migrantai neretai išnaudojami darbe. Atsižvelgdama į tai, Komisija taip pat toliau stebės, ar veiksmingai įgyvendinamos atitinkamos ES *acquis* nuostatos, kad Europos Sąjungoje dirbančių migrantų teisės būtų saugomos (kad ir koks būtų jų teisinis statusas) ir kad visų pirma būtų užkertamas kelias išnaudojimui darbe.

Komisija pradės tyrimą dėl galimybių sukurti ES lygmens mechanizmą, kuriuo būtų siekiama didinti skaidrumą ir sudaryti palankesnes sąlygas potencialiems migrantams ir darbdaviams suderinti vieni kitų poreikius. Šiuo atžvilgiu kai kurios išsivysčiusios šalys, kurios konkuruoja su ES siekdamos pritraukti kvalifikuotų migrantų⁴⁷, neseniai pradėjo taikyti pirminės atrankos sistemą, pagal kurią faktinės priėmimo procedūros taikomos iš anksto patikrintiems kandidatams. Tokia sistema grindžiama paklausa (t. y. darbo pasiūlymas arba sutartis yra išankstinė sąlyga), ja daugiausia dėmesio skiriama žmogiškojo kapitalo aspektams (t. y. asmens įgūdžiams, kvalifikacijai, patirčiai ir pan.)⁴⁸. Nedvejojant valstybių narių kompetencija nusistatyti priimamų ekonominių migrantų skaičių, vykdant tyrimą būtų aiškinamasi, ar būtų galima sukurti išankstinės patikros mechanizmą, pagal kurį būtų galima sudaryti kandidatų sąrašą, kuriuo galėtų naudotis valstybės narės ir ES darbdaviai.

⁴⁴ COM(2015) 550 *final*.

⁴⁵ Žr. Komisijos darbinį dokumentą „Reglamentavimo kokybės ir rezultatų programa (REFIT). Dabartinė padėtis ir perspektyva. REFIT rezultatų suvestinė“ (SWD(2015) 110 *final*), pridėtą prie Komisijos komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Geresnis reglamentavimas – geresni rezultatai. ES darbotvarkė“ (COM(2015) 0215 *final*).

⁴⁶ „Didelis darbuotojų išnaudojimas. Darbuotojai, judantys Europos Sąjungoje arba atvykę į ją“ (angl. „Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union“), <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

⁴⁷ Pavyzdžiui, Kanada, Australija ir Naujoji Zelandija.

⁴⁸ Žr., pavyzdžiui, Kanados sistemą „Express Entry“: <http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

d) Stiprinti bendradarbiavimą su svarbiausiomis kilmės šalimis

Kitas asmenų, kurie neturi teisės pasilikti, readmisijos ir grąžinimo stiprinimo tikslas – užtikrinti teisėtos migracijos kelius. Abu šiuos aspektus reikia visapusiškai aptarti su trečiosiomis šalimis, visų pirma migrantų kilmės šalimis – reikia nuspręsti, kaip bendradarbiauti siekiant užtikrinti veiksmingą migracijos srautų valdymą. Ši pozicija nustatyta vykdant politinį dialogą ir operatyvinių bendradarbiavimų su trečiosiomis šalimis pagal visuotinį požiūrį į migraciją ir judumą (VPMJ). Pagal šį požiūrį teisėta migracija ir tinkamai valdomas judumas yra ES išorės migracijos ir prieglobsčio politikos prioritetai. Pastaraisiais metais, laikydamasi VPMJ, ES su keliomis artimiausiomis ir tolesnėmis kaimyninėmis šalimis pasirašė judumo partnerystės susitarimus ir bendras migracijos ir judumo darbotvarkes⁴⁹.

Bus siekiama glaudžiau bendradarbiauti su tais partneriais, kurie turi bendrų interesų su ES ir jos valstybėmis narėmis ir yra pasirengę priimti abipusių įsipareigojimų, visų pirma kalbant apie bendradarbiavimą readmisijos srityje. ES turėtų pasiūlyti įvairesnių veiklos mechanizmų ir paskatų, kad visuotinis požiūris būtų įgyvendinamas labiau struktūruotai ir sistemingai. Tai ES jau daro per aukšto lygio dialogus, kuriuose trečiosios šalys dažnai formuluoja prašymus dėl daugiau teisėtų migracijos kanalų.

2016 m. vasario 18 d. Europos Vadovų Taryba išvadose dėl migracijos pabrėžė, kad, kalbant apie santykius su atitinkamomis trečiosiomis šalimis, visapusiškos ir pritaikytoms paskatoms, kurios rengiamos konkrečioms šalims siekiant užtikrinti veiksmingą grąžinimą ir readmisiją, reikia visapusiškos ES ir valstybių narių paramos. Komisija ir vyriausioji įgaliotinė ir Komisijos pirmininko pavaduotoja, glaudžiai bendradarbiaudamos su valstybėmis narėmis, toliau dirba, siekdamos Europos Vadovų Tarybai pasiūlyti visapusiškų ir pritaikytų visas politikos sritis apimančių paskatų (tiek teigiamų, tiek neigiamų), naudotinų diskusijose su trečiosiomis šalimis.

Tai darydama ES remsis Valetos veiksmų plane⁵⁰ išdėstytomis išvadomis. Šiame plane tarp galimų teisėtos migracijos ir judumo srities veiksmų numatyta sutelkti ES pasiūlymus dėl teisėtos migracijos, įskaitant bandomuosius projektus, kuriais sudaromos palankesnės sąlygos pripažinti kvalifikaciją tam tikruose sektoriuose ar profesijų srityse, taip pat skirti daugiau stipendijų pagal programą „Erasmus+“ ir remti prieš išvykimą taikomas priemones ir valstybines užimtumo tarnybas.

III. IŠVADA

„Europa turi geriau valdyti visus migracijos aspektus“ – vadovaujantis humanizmo ir solidarumo principais, taip pat atsižvelgiant į demografinius uždavinius ir kvalifikacijos problemas, šis Pirmininko J.-C. Junckerio nustatytas prioritetas yra kaip niekad aktualus. Todėl Komisija yra visapusiškai pasiryžusi siekti svarbaus tikslo – formuoti integruotą, tvarią ir visapusišką ES migracijos politiką.

⁴⁹ Užmegzta partnerystė judumo srityje su Jordanija, Maroku, Tunisu, Moldova, Žaliuoju Kyšuliu, Gruzija, Armėnija ir Azerbaidžanu. Bendrosios migracijos ir judumo darbotvarkės sudarytos su Nigerija ir Etiopija.

⁵⁰ 2015 m. lapkričio 11–12 d. Valetos aukščiausiojo lygio susitikimas.

Taigi tikslinga šiuo komunikatu pradėti diskusijas svarbiais aptariamais klausimais. Kito kelio nėra – reikia įgyvendinti dvejopą strategiją: stabilizuoti esamą padėtį, visapusiškai gerbiant ir taikant esamą teisinę sistemą, ir ateityje vykdyti būtiną šių taisyklių reformą. Per dabartinę krizę išryškėjo dabartinės sistemos trūkumų ir mūsų bendrų problemų. Taigi būtent šiuo metu, kai labiausiai reikia imtis suderintų veiksmų ir užtikrinti tvirtą solidarumą, būtina užtikrinti ateities perspektyvą, kad bus kuriama žmogiška ir veiksminga Europos migracijos ir prieglobsčio politika, grindžiama teisingu atsakomybės pasidalijimu. Atsižvelgdama į pastabas dėl šio komunikato, Komisija pateiks atitinkamus pasiūlymus.