

2021-12-20 versija

Prieglobsčio sistemos (priėmimo sąlygų) institucinės reformos alternatyvos

I. Reformos kontekstas	1
II. Siūlomų alternatyvų trumpas aprašymas	3
Alternatyva 0: nieko nekeisti	4
Alternatyva 1: PPC reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas	5
Alternatyva 2: Skėtinės organizacijos paskyrimas	10
Alternatyva 3: Atskiros agentūros sukūrimas	13
Priedas 1. Prieglobsčio sistemos institucijų funkcijos	15
Priedas 2. Belgijos skėtinės organizacijos „Fedasil“ patirtis	17
Priedas 3. Nyderlandų Centrinės prieglobsčio priėmimo agentūros patirtis	18
Priedas 4. Alternatyvų įgyvendinimo kaštai	19

I. Reformos kontekstas

2021 m. vasarą Lietuvai susidūrus su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi, Lietuvos institucijos, net ir dirbdamos maksimaliu pajėgumu, sunkiai susidorojo su išaugusiu prašymų skaičiumi. Prieglobsčio prašymo svarstymą kartu lydi ir kiti susiję veiksmai, t.y., prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas, maitinimas, sveikatos priežiūra, užimtumo, socialinės pagalbos, psichologinės pagalbos, specialiųjų poreikių organizavimo, saugumo užtikrinimo, pažeidžiamų asmenų identifikavimo, švietimo organizavimo ir kt. klausimai.

Į šių klausimų nagrinėjimą pagal kompetenciją yra įtrauktos skirtingos institucijos – Vidaus reikalų ministerija (VRM) ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (SADM) bei joms pavaldžios įstaigos. Be to, atskiriems klausimams spręsti tenka įtraukti ir kitas institucijas, pavyzdžiui, Sveikatos apsaugos ministeriją (SAM), Švietimo, mokslo ir sporto ministeriją (ŠMSM). Kartais į šį procesą yra įtraukiamos ir savivaldybės ar joms pavaldžios institucijos (iki 2021 m. vasaros savivaldybės dažniausiai buvo įtraukiamos tik integracijos procese, 2021 m. vasarą išaugus prieglobsčio prašytojų skaičiui savivaldybės taip pat yra įtrauktos į kai kurių klausimų sprendimą – pavyzdžiui, apgyvendinimo, maitinimo organizavimą).

Europos Sąjungos (ES) šalys yra ir anksčiau susidūrusios su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi ir ieškojo galimybių kaip paspartinti prieglobsčio prašytojų prašymų nagrinėjimą ir užtikrinti jiems tinkamas priėmimo sąlygas. Po 2015-2016 m. krizės Europoje kai kurios ES valstybės narės ėmėsi kurti institucijas ir (arba) mechanizmus, kuriose būtų įgyvendintas vieno langelio principas (t.y. po vienu stogu sutelkiamos skirtingos institucijos, pavyzdžiui, Belgijoje), kitose šalyse buvo stiprinamos jau veikiančios institucijos (pavyzdžiui,

Švedijoje). Tikslinga įvertinti šią patirtį ir ją pasiremti siekiant spręsti panašaus pobūdžio iššūkius Lietuvoje.

Pradžioje pateikiami bendrieji pastebėjimai dėl susidariusios situacijos, kurių pagrindu toliau pateikiami pasiūlymai.

1. Kaip rodo reagavimo į prieglobsčio prašytojų padidėjusį srautą 2021 m. vasarą analizė, pagrindine situacijos problema („butelio kakliuku“) tapo asmenų apgyvendinimas. Iš pradžių buvo kalbama apie apgyvendinimo sąlygų sukūrimą net 40 tūkstančių prieglobsčio prašytojų¹, kurios tikriausiai būtų sudariusios galimybes tiek priimti prieglobsčio prašymus ir individualiai juos nagrinėti, tiek užtikrinti orias priėmimo sąlygas bei vieningą apgyvendinimo organizavimo tvarką, tiek identifikuoti ir pasirūpinti pažeidžiamų grupių apsauga, tiek taikyti alternatyvias priemones masiniam prieglobsčio prašytojų sulaikymui, tiek užtikrinti procedūrinių terminų laikymąsi, garantuojant teisingą pirmos ir apeliacinės instancijos nagrinėjimą, tiek turėti galimybes tinkamai pasiruošti ir vykdyti vėlesnius integracijos ar grąžinimo procesus po prieglobsčio procedūros pabaigos. Taip pat būtent tokiam reagavimo į padidėjusį prieglobsčio prašytojų srautą sprendimui galima buvo tikėtis ir ES papildomo finansavimo. Realiai padėtis parodė, kad užsieniečius teko apgyvendinti daugelyje sulaikymo/apgyvendinimo vietų, o tai lėmė ne tik aukščiau minėtas problemas, bet ir plintančius konfliktus su kai kuriomis vietos bendruomenėmis, kurių suvaldymui galiausiai teko priimti ir neįleidimo sprendimą. Atitinkamai, siekiant spręsti jau susiklosčiusią situaciją ir išvengti tokios situacijos pasikartojimo ateityje, svarbu pagrindinį dėmesį sutelkti į apgyvendinimo sistemos sukūrimą, kuri duotų laiko be didesnių įtampų suvaldyti padidėjusius prieglobsčio prašytojų srautus.

2. Analizuojant susidariusią situaciją ir sprendimus dėl padidėjusio prieglobsčio prašytojų srauto, galima daryti išvadą, kad daugelis klausimų lengviau spręstųsi, jei tokią apgyvendinimo sistemą valdytų viena institucija. Vienos institucijos biudžeto ir administravimo rėmuose tai padėtų efektyviausiai nukreipti finansinius, žmogiškuosius ar infrastruktūros išteklius į aktualiausių poreikių nustatymą ir tenkinimą.

3. Galima pastebėti, kad apgyvendinimo problemos buvo ir yra efektyviausiai sprendžiamos tose įstaigose, kurios jau turi tokios patirties ir kompetencijos tinkamai administruoti įvairius apgyvendinimo situacijoje kylančius klausimus (t.y. Užsieniečių registracijos centre ir Pabėgėlių priėmimo centre). Tuo tarpu apgyvendinimo problemos dažniau kyla ir yra gana sunkiai sprendžiamos nestandartinio apgyvendinimo vietose (pvz., pasienio punktuose, kurį laiką nenaudotose, apgyvendinimui netinkamose ar nepritaikytose patalpose) arba nesant tinkamo užsieniečių apgyvendinimo administravimo taisyklių (t.y. fizinio saugumo užtikrinimo stovyklos viduje taisyklių, higienos normų, maitinimo, medicininių, laisvalaikio organizavimo, vertimo ir kitų paslaugų teikimo tvarkos, pasimatymų tvarkos, naudojimosi ryšio priemonėmis tvarkos, bendradarbiavimo su NVO tvarkos ir pan.).

¹ <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ruosiasi-blogiausiam-scenarijui-planuojami-miesteliai-kuriuose-tilptu-iki-40-000-neteisetu-migrantu.d?id=87763703>

4. Nuo apgyvendinimo sistemos iš dalies apkrovimą nuimtų alternatyvus apgyvendinimas, kai patys užsieniečiai gali gyventi ir pasirūpinti savimi savo pačių sąskaita. Suprantamas valstybės interesas, kad esant ekstremaliai ar nepaprastajai padėčiai, dideli užsieniečių srautai negalėtų laisvai judėti visoje Lietuvos teritorijoje, tačiau svarstytinas ES Priėmimo sąlygų direktyvos² 7 str. leidžiamas prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimas tam tikra valstybės teritorija. Kartu pažymėtina, kad prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimas tam tikros stovyklos teritorijos ribomis jau tampa ne judėjimo laisvės apribojimu, o sulaikymu (kad netaptų sulaikymu, judėjimo laisvė gali būti apribojama iki tam tikro miesto ar rajono teritorijos). Atitinkamai sprendžiant dėl tinkamiausios apgyvendinimo sistemos, svarbu atsižvelgti į apgyvendinimo institucijos kompetenciją (patirtį) palaikyti santykius su vietos gyventojais tokiu būdu, kad nekiltų problemų ir savarankiško užsieniečių apgyvendinimo tam tikroje teritorijoje alternatyvos atveju.

II. Siūlomų alternatyvų trumpas aprašymas

Atsižvelgiant į Lietuvos pasienyje susidariusią situaciją ir ekstremaliosios (vėliau nepaprastosios) padėties metu išryškėjusius naujus poreikius, siūlomos alternatyvos, kurios leistų sustiprinti institucinį atsaką ir veiksmingiau valdyti esamą situaciją bei pasirengti ateities krizėms:

Alternatyvos		
Alternatyva 1: Ruklos Pabėgėlių priėmimo centro reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas	Alternatyva 2: Skėtinės organizacijos kūrimas (paskyrimas), skirtingų institucijų funkcijų koordinavimui po vienu stogu	Alternatyva 3: Atskiros agentūros sukūrimas ir priėmimo sistemos perdavimas

Taip pat pateikiama „nulinė alternatyva“, t.y. „nieko nekeisti“, kadangi bet kuri kita iš alternatyvų galėtų būti pagrindžiama kaip optimali tik tuo atveju, jeigu ją įgyvendinus numatoma sutaupyti lėšų (arba sukurti kokią nors papildomą naudą). Planuojamos priėmimo sistemos reformos tikslas - sukurti efektyvią apgyvendinimo sistemą ir atsisakyti institucijoms nebūdingų funkcijų bei besidubliuojančių funkcijų.

Toliau pateikiami trumpi kiekvienos alternatyvos preliminarūs aprašymai, nurodantys kaip veiktų alternatyva, kaip būtų perskirstytos funkcijos, kokie būtų ryšiai su kitomis

² 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija), *OJ L 180*, 29.6.2013, p. 96–116.

institucijomis, pavaldumas ir pan. Taip pat pateikiami trumpi argumentai dėl alternatyvos privalumų bei tikėtinos rizikos ar trūkumų. Kiek tai įmanoma šiame etape, pateikiamos ir preliminarūs reformos sudedamieji komponentai, būtini kiekvienos alternatyvos įgyvendinimui. Vėlesniame etape gali būti atliekama alternatyvų kaštų efektyvumo analizė, kuriai atlikti bus reikalingi papildomi duomenys.

Alternatyva 0: nieko nekeisti

Šiuo metu galiojanti prieglobsčio sistema apima šias institucijas – Valstybės sienos apsaugos tarnybą prie VRM (VSAT) ir jos padalinį - Užsieniečių registracijos centrą (URC), Migracijos departamentą prie VRM ir Pabėgėlių priėmimo centrą prie SADM (PPC). Prieglobsčio prašymų svarstymas ir susijusių paslaugų suteikimas gali remtis ir egzistuojančia sistema. Tokiu atveju institucinė sąranga nėra keičiama ir remiamasi galiojančiu teisiniu reglamentavimu. Tokia sistema iš esmės remiasi savireguliaciniu mechanizmu – institucijos ir toliau atlieka tas funkcijas, kurios joms priskirtos, į iššūkius reaguojama tiek, kiek pajėgiama susitvarkyti su turimais institucijos ištekliais. Visgi, kad ji sklandžiai funkcionuotų, pirmiausia reikia padidinti apgyvendinimo/sulaikymo pajėgumus URC ir PPC. Apgyvendinimo pasienyje arba *ad hoc* (tam kartui) steigiamose stovyklose reikėtų vengti ir taikyti kuo rečiau bei trumpiau, nes tokį apgyvendinimą organizuojančios institucijos atlieka sau nebūdingas funkcijas, neturi nei tokios kompetencijos darbuotojų, nei reikiamos patirties, nei infrastruktūros, kad būtų nustatyta tokio apgyvendinimo/sulaikymo tinkamos higienos normos ar administravimo tvarka. Esamoje sistemoje, nors ir buvo bandoma, bet taip ir nebuvo sukurta efektyviai veikianti nevyriausybinių organizacijų ar kitų nevalstybinių subjektų organizuojama apgyvendinimo sistema, kuri, esant reikalui, taip pat galėtų nuimti apkrovimo dalį nuo URC ir PPC. Jei būtų paliekama esama sistema, rekomenduojama skirti dėmesį ir nevalstybiniam apgyvendinimo sistemos komponentui ir ne tik formaliai jį aprašyti, bet ir pasiekti realius susitarimus dėl sąlygų, kuriomis nevalstybiniai subjektai, esant reikalui, galėtų ir norėtų „praplėsti“ apgyvendinimo sistemą.

Esamos priėmimo sistemos privalumai:

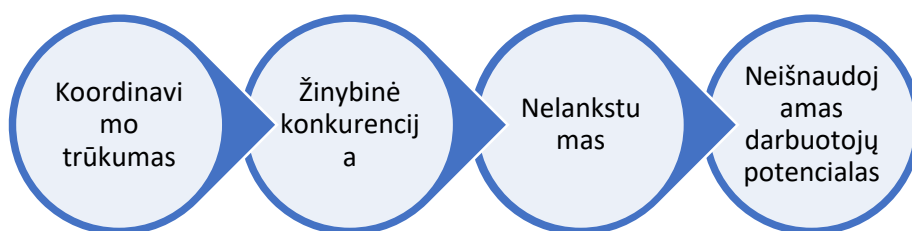


Bendradarbiavimo patirtis. Per daugelį metų jau susiklostė ir nusistovėjo darbo ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo praktika.

Institucinė kompetencija. Institucijos, dalyvaujančios prieglobsčio prašymo svarstyme ir susijusių paslaugų suteikime jau turi sukaupusios reikiamą kompetenciją, specialistus, turinčius reikiamas žinias, todėl jų nebereikia papildomai apmokyti.

Mažesni kaštai. Naujos institucijos kūrimas, jos pertvarkymas, naujų darbuotojų pritraukimas ar turimų darbuotojų perkvalifikavimas dažniau lemia išaugusius finansinius kaštus, todėl nulinės alternatyvos įgyvendinimas reiškia mažesnius kaštus, nes institucijos ir toliau gali dirbti esamų biudžeto asignavimų ribose. Nereikėtų kurti naujos sistemos, o tai jau sutaupyti resursų. Reikėtų tik patikslinti esamų institucijų funkcijas ir atitinkamai paskirstyti finansavimą tarp jų, o tai taip pat yra paprasčiau nei sukurti naują sistemą, rasti jai finansavimo šaltinius ir dar pasiekti, kad nauja sistema efektyviai panaudotų jai skiriamus resursus.

Esamos priėmimo sistemos trūkumai:



Koordinavimo trūkumas. Dėl skirtingo prieglobsčio sistemai priklausančių institucijų pavaldumo (VSAT ir Migracijos departamentas yra pavaldūs VRM, PPC yra pavaldus SADM) iškyla veiklos koordinavimo problemų prieglobsčio prašytojų priėmimo, tapatybės nustatymo, prašymų nagrinėjimo, apgyvendinimo, integracijos procesuose, dėl kurių nepakankamai efektyviai naudojami šiai sistemai valstybės skiriami ištekliai.

Žinybinė konkurencija. Nors patobulinta buvusi sistema ir galėtų veikti, bet apgyvendinimas, organizuojamas 2 ministerijų ir iš atskirų finansavimo šaltinių, sukuria tam tikrą neigiamą žinybinę konkurenciją, kuria gali būti siekiama ne vien efektyviausiu būdu panaudoti išteklius ir išspręsti problemą, bet ir taupyti savo resursus bei stengtis problemą kiek įmanoma perkelti ir spręsti kitos žinybos resursais.

Nelankstumas. Sistema yra nelanksti. Skirtingos institucijos dubliuoja ar atlieka panašaus pobūdžio darbus. Trūksta proceso koordinavimo ir lyderystės, ypač susidūrus su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi.

Neišnaudojamas darbuotojų potencialas. Prieglobsčio prašymų svarstymo ir susijusių paslaugų suteikime dirba daug kompetentingų valstybės tarnautojų, kurie dėl funkcijų dubliavimo susiduria su išaugusiu darbo krūviu. Nematant sisteminių pokyčių, silpnėja darbuotojų motyvacija, o esama motyvacinė sistema veikia silpnai.

Alternatyva 1: PPC reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas

Alternatyvos aprašymas

PPC yra institucija, turinti daug patirties tiek užsieniečių apgyvendinimo, tiek integravimo, tiek visuomenės informavimo srityje. Todėl ši institucija ir siūloma, kaip pirmas sprendimas, kuomet PPC imant kaip pagrindą, galima būtų sukurti vieningą apgyvendinimo sistemą. PPC yra biudžetinė įstaiga, kurios funkcijos yra apibrėžtos Pabėgėlių priėmimo centro

nuostatais (patvirtinti 2005 m. rugpjūčio 18 d. socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu Nr. A1-234).³

PPC teikia socialines paslaugas, apgyvendinimą ir valstybės paramą integracijai užsieniečiams, kuriems suteiktas prieglobstis Lietuvos Respublikoje, ir jų šeimų nariams, atvykusiems į Lietuvos Respubliką šeimų susijungimo atveju, nelydimiems nepilnamečiams užsieniečiams, užsieniečiams, perkeltiems bendradarbiaujant su kitomis ES valstybėmis narėmis, trečiosiomis valstybėmis, ES institucijomis ar tarptautinėmis organizacijomis, asmenims, perkeltiems iš karinių konfliktų apimtų teritorijų Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimu; teikianti socialines paslaugas, apgyvendinimą ir užtikrinanti priėmimo sąlygas užsieniečiams, kaip esantiems ar buvusiems su prekyba žmonėmis susijusių nusikaltimų aukomis, jų apsisprendimo laikotarpiu, prieglobsčio prašytojams pagal susitarimą su VRM.

Taigi, esamos PPC funkcijos apima tik nedidelę dalį funkcijų, kurių reikia esamai situacijai suvaldyti, todėl reorganizuojant įstaigą PPC turėtų būtų priskirtos papildomos funkcijos, pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojų perkėlimas į PPC, kuriuo šiuo metu rūpinasi VSAT, miesto, rajono teritorinė policijos įstaiga arba URC.

PPC steigėja ir dalininkė toliau išliktų SADM, kadangi išlaikomas funkcijų socialinės srities pobūdis.

PPC reorganizacija galima remiantis Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 14 str.⁴ Biudžetinės įstaigos reorganizavimo sąlygų apraše turi būti nurodyta:

1) kiekvienos reorganizavime dalyvaujančios biudžetinės įstaigos pavadinimas, teisinė forma, buveinė, kodas, registras, kuriame kaupiami ir saugomi duomenys apie šias biudžetines įstaigas;

2) reorganizavimo būdas, pasibaigiančios biudžetinės įstaigos, po reorganizavimo veikiančios biudžetinės įstaigos;

3) momentas, nuo kurio pasibaigiančios biudžetinės įstaigos teisės ir pareigos pereina po reorganizavimo veikiančiai biudžetinei įstaigai;

4) po reorganizavimo veikiančių biudžetinių įstaigų savininko teises ir pareigas įgyvendinančios institucijos.

Reorganizacijos metu lygiagrečiai turėtų būti keičiami ir kiti teisės aktai, siekiant suvienodinti teisinį reglamentavimą (bus pildoma).

Funkcijų perskirstymas

Priede Nr. 1 išskirtos prieglobsčio sistemoje veikiančių įstaigų funkcijos gali būti skirstomos į tris grupes:

- a) Funkcijos, kurias šiuo metu vykdo kitos įstaigos ir kurias galėtų perimti PPC (arba kurios sutampa su šiuo metu PPC vykdomomis panašiomis funkcijomis): pervežimas į apgyvendinimo vietas, apgyvendinimas, sveikatos patikra, pažeidžiamumo vertinimas, amžiaus nustatymo tyrimo inicijavimas; izoliavimas (karantinavimas), profiliavimas (pagal procedūrą, pažeidžiamumą, demografines charakteristikas ir pan.) ir apgyvendinimo vietos parinkimas (išskyrus, kai taikomas sulaikymas). Kadangi kai kurias iš šių funkcijų jau šiuo metu vykdo PPC, galima būtų optimizuoti jų vykdymą.
- b) Funkcijos, kurios nėra būdingos tokio pobūdžio socialinei įstaigai, bet galėtų būti vykdomos pasitelkiant kitas tarnybas arba perkamos iš išorės (pvz. apsauga, teisinė pagalba, vertimo paslaugos).

³ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0E43E04057BF/asr>

⁴ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3A756D83A99B/asr>

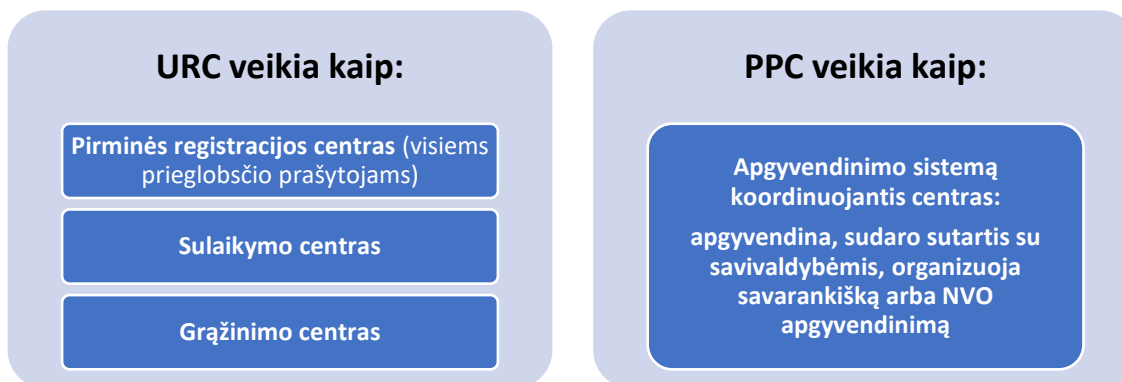
- c) Funkcijos, kurios neturėtų būti priskirtos PPC, kadangi jos nėra būdingos socialinio pobūdžio įstaigoms arba reikalauja specialiųjų įgaliojimų arba specifinės kompetencijos:

Pirminis registravimas, procedūros nustatymas (prieglobsčio prašytojas ar ne), tapatybės, maršruto nustatymas, daiktų apžiūra, biometrinių duomenų nuėmimas, patikrinimai DB, grėsmių identifikavimas ir vertinimas, sulaikymo inicijavimas, konvojavimas į teismą (jei reikia), teismui priėmus sprendimą sulaikyti ar taikyti alternatyvias sulaikymui priemones – pervežimas į atitinkamas apgyvendinimo vietas	VSAT
Prieglobsčio procedūros parinkimas (skubos ar bendra), įleidimo/neįleidimo sprendimas	MD

Funkcijų pokyčiai įgyvendinus reorganizaciją:

Funkcijos (vardinamos tik kintančios)	Dabar priskirtos (prieš reformą)	Būtų priskirtos PPC (po reformos)
Pervežimas į apgyvendinimo vietas	VSAT	PPC
Apgyvendinimas	VSAT	PPC VSAT: pirminės registracijos metu, sulaikymo ir grąžinamų asmenų apgyvendinimo URC metu
Pažeidžiamumo nustatymas ir amžiaus nustatymo tyrimo organizavimas	VSAT	PPC
Apsauga	VSAT	PPC: (už URC pasitelkiant kt. subjektus, perkant apsaugos paslaugą ir pan.) VSAT: pirminės registracijos metu, sulaikymo ir grąžinamų asmenų apgyvendinimo URC metu

Reikia atkreipti dėmesį, kad šios alternatyvos modelyje pirminiame prieglobsčio procedūros etape vis dar dalyvautų URC bendradarbiaujant su PPC (URC galėtų veikti mobilios PPC komandos, užtikrinančios kai kurių socialinių funkcijų vykdymą arba deleguoti PPC darbuotojai), tačiau tolimesnę apgyvendinimo sistemą koordinuotų PPC. Modelį sudarytų:

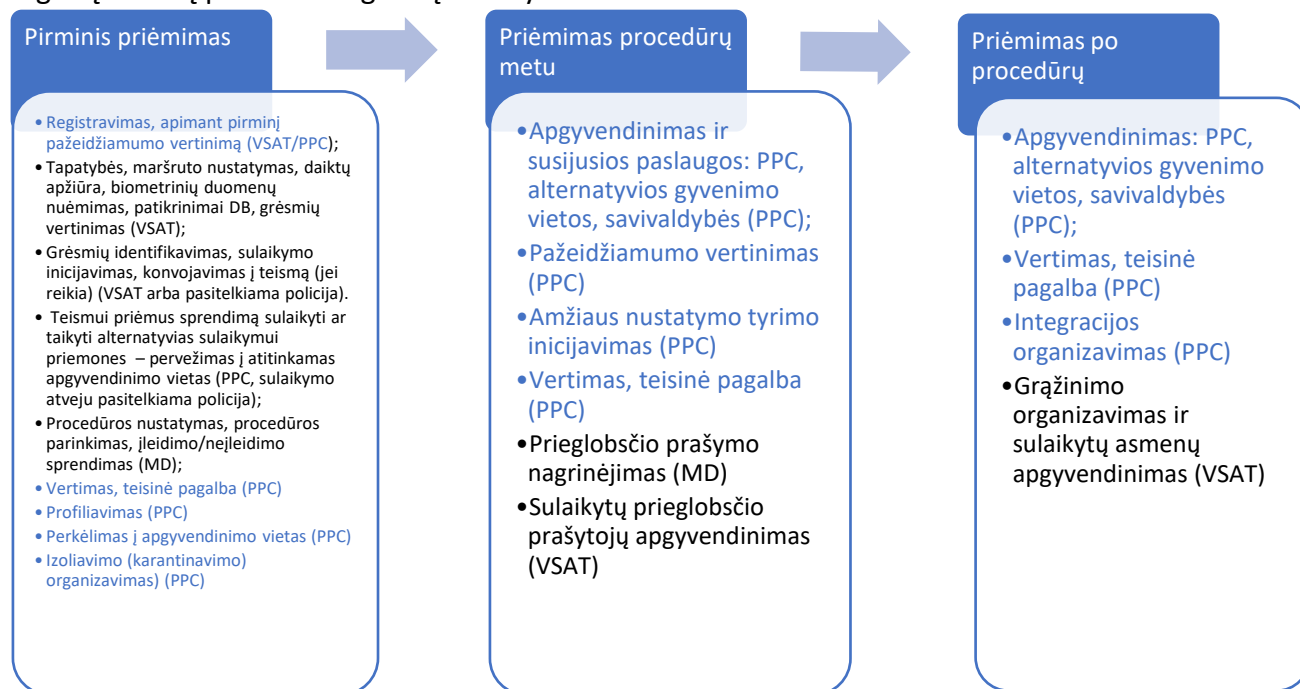


Toks veiklos modelis atitiktų ES Prieglobsčio ir migracijos pakte⁵ įtvirtintus siūlymus vykdyti vadinamąją „screeningo procedūrą“, kurios metu atliekama tapatybės, grėsmių,

⁵ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl naujo Migracijos ir prieglobsčio pakto, COM/2020/609 final, 2020.09.23, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_lt

sveikatos patikra (Pasiūlymas dėl „Screeningo“ reglamento⁶). Todėl, URC kaip pirminės registracijos centro paskyrimas gali būti aktualus dar ir dėl šios priežasties. Tokiu atveju šiuos veiksmus galėtų vykdyti VSAT, o PPC įsijungtų po to, kai asmuo praeina pirminę registraciją ir yra įleidžiamas į teritoriją. PPC atstovai taip pat galėtų dalyvauti pirmos registracijos metu atliekant tik jam priskirtas funkcijas tuo pačiu metu, kaip ir VSAT (pvz. nustatyti pažeidžiamumą ir pan.).

Pagal šį modelį procedūros galėtų būti vykdomos sekančia tvarka:



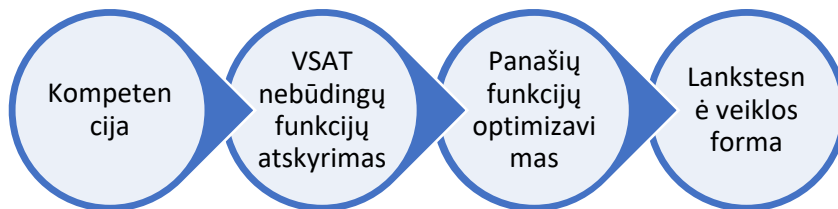
Šiam modeliui gali būti aktuali užsienio valstybių praktika dėl prieglobsčio prašytojų profiliavimo, kuris padeda ne tik nukreipti į atitinkamas procedūras, bet ir priimti sprendimą dėl apgyvendinimo. Žemiau pateikiamas Nyderlandų profiliavimo praktikos pavyzdys.

Nyderlandai. Nuo 2019 m. pradžios taikoma integruota priėmimo ir procedūros sistema, kuri leidžia prieglobsčio procedūros pradžioje skubiai įvertinti prieglobsčio prašytojo galimybes gauti leidimą gyventi šalyje. Jei tokios galimybės yra nedidelės, migracijos organizacijos iškart imasi grąžinimo organizavimo veiksmų. Jei galimybės gauti apsaugą vertinamos kaip geros, prieglobsčio prašytojas perkeliamas į priėmimo centrą, esantį netoli savivaldybės, kurioje jis pradės dalyvauti integracijos veiklose. Tarp šios reformos privalumų išskiriama tai, kad nepagrįsti prašymai išsprendžiami labai greitai ir atitinkamai mažėja susikaupusių bylų skaičius. Pavyzdžiui, buvo taikytos priemonės prieglobsčio prašytojų srautui iš Moldovos (daug nepagrįstų prašymų 2019 m. gruodį): buvo prioretizuojami šių asmenų prieglobsčio prašymai, juos nagrinėjo speciali Imigracijos ir natūralizacijos tarnybos paskirta komanda tikslu sutrumpinti procedūrą iki 3-4 savaičių maksimalios trukmės. Taip pat buvo vykdomos derybos su Moldovos valdžios institucijomis dėl grąžinimo palengvinimo. Reikia pastebėti, kad Moldova nėra pripažįstama saugia kilmės valstybe pagal Nyderlandų teisinį reguliavimą, todėl reikėjo atskirų priemonių.

Šaltinis: Annual report 2019, Migration and asylum in the Netherlands, May 2020, https://www.emn.nl/sites/default/files/2020-07/EMN_jaaroverzicht2019_ENG.pdf, p. 28

⁶ Commission, Proposal for a Regulation introducing a screening of third country nationals at the external borders [COM\(2020\) 612](#) of 23 September 2020.

Argumentai, kodėl ši alternatyva svarstyтина (privalumai):



Kompetencija. PPC yra ta institucija, kuri šiuo metu yra sukaupusi daugiausiai patirties ir kompetencijos organizuodama užsieniečių, gavusių prieglobstį, socialinės integracijos įgyvendinimą savivaldybių teritorijoje⁷, administruoja tam skirtas lėšas, sudaro sutartis su integraciją išgyvendinančiomis institucijomis dėl paramos užsieniečių, gavusių prieglobstį, integracijai teikimo ir yra atsakingas už lėšų integracijai skyrimą⁸; kontroliuoja, kaip integraciją įgyvendinančios institucijos, sudariusios sutartis dėl paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį, integracijai, vykdo sutarčių sąlygas; kartu su Socialinių paslaugų priežiūros departamentu planuoja valstybės biudžeto lėšas integracijos priemonėms vykdyti; priima sprendimus dėl paramos integracijai savivaldybės teritorijoje teikimo, numatytų išmokų skyrimo. Socialinės integracijos laikotarpiu PPC užsieniečiams, gavusiems prieglobstį, teikia socialines ir sveikatos priežiūros paslaugas, rengia lietuvių kalbos kursus ir siūlo kitas švietimo priemones, kartu su darbo birža organizuoja profesijos mokymo ir perkvalifikavimo, darbo paieškos kursus, užtikrina teisinių paslaugų teikimą centre.

Žmogiškieji ištekliai. Reorganizacijos metu galima optimizuoti besidubliuojančias funkcijas, racionaliau panaudoti materialinius ir finansinius išteklius, o ekspertus, kurių funkcijas nebereikalingos – perkvalifikuoti ir išlaikyti sistemoje.

VSAT nebūdingų funkcijų atsisakymas. Reorganizacijos metu būtų atsisakyta dalies funkcijų, kurios nėra būdingos VSAT, tuo susitelkiant į pagrindinių funkcijų vykdymą.

Steigimo ypatumai. Reorganizacijos metu gali būti keičiama juridinio asmens forma, pasirenkant tokią, kuri leistų lanksčiau organizuoti darbą, didinti atlyginimų fondą, tapti konkurencingesne institucija darbo rinkoje, pavyzdžiui, viešojo įstaiga.

Rizikos, kurios gali kilti įgyvendinant šią alternatyvą



⁷ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf3749300ef711ebb74de75171d26d52>

⁸ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/5c01c030913d11e69ad4c8713b612d0f/asr>

Trukmė: reorganizavimo procesas yra susijęs su teisės aktų pakeitimu ir jų priėmimu, todėl projektas turėtų būti derinamas, laikantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės (LRV) darbo reglamento nuostatų⁹. PPC reorganizacijos projektui turėtų pritarti Vyriausybė.

Nepakankamas finansavimas. Vykdamas PPC reorganizaciją būtina užtikrinti tinkamą finansavimą, kuris leistų sėkmingai vykdyti naujai PPC priskirtas funkcijas. Nesant tinkamo finansavimo (ar jam vėluojant) PPC gali nebesusitvarkyti su naujais priskirtomis funkcijomis, darbuotojai gali tapti nemotyvuoti.

Žmogiškųjų išteklių stoka. Kaip ir daugelis viešojo sektoriaus institucijų, reorganizavus PPC ir išplėtus jos funkcijas, PPC reikėtų rasti naujus darbuotojus. Kadangi įprastai PPC vienos srities darbus atlieka vienas (rečiau du ar trys) valstybės tarnautojas, tokiam darbuotojui išėjus iš darbo, daugelis darbų valstybės tarnautojo kuruotoje srityje sustoja (naujo darbuotojo priėmimas užtrunka nuo 3 iki 6 mėnesių, kompetencijų įgijimas iki vienerių metų, kito darbuotojo perkvalifikavimas iki 6 mėnesių).

Alternatyvos kaštų pagrįstumas

Alternatyvai įgyvendinti būtinų kaštų palyginimas su kitomis alternatyvomis pateikiamas Priede 4.

Alternatyva 2: Skėtinės organizacijos paskyrimas

Alternatyvos aprašymas

Kadangi bet kurios institucijos reorganizavimas ar sukūrimas „nuo nulio“ yra gana daug laiko reikalaujantis procesas, kaip antra alternatyva, yra siūlomas skėtinės organizacijos paskyrimas, kuri siektų, kad skirtingos jau dabar esančios sukurtos ir veikiančios institucijos veiktų kuo vieningiau ir pasiektų kuo panašesnį rezultatą į vienos institucijos vykdomą veiklą (bet tai būtų pasiekta ne sukuriant ar reorganizuojant sistemą į vieną instituciją, o paskiriant vieną koordinuojančią instituciją ir užtikrinant kuo vieningesnę esamų institucijų veiklą).

Siūloma alternatyva atitiktų ES valstybių narių naujausią praktiką, kuri formuojasi prieglobsčio procedūrų efektyvesnio veikimo ir veikimo krizių situacijose klausimais. Kai kuriose ES šalyse, siekiant supaprastinti ir pagreitinti prieglobsčio prašymų svarstymą, tinkamų gyvenimo sąlygų prieglobsčio prašytojams užtikrinimą, skiriama skėtinė organizacija, kur po vienu stogu darbuojasi kelios institucijos (pavyzdžiui, „Fedasil“ Belgijoje). Įkūrus tokią instituciją sėkmingai įgyvendinamas vieno langelio principas, procedūros tampa greitesnės ir veiksmingesnės. Aktuali alternatyvos pagrindimui būtų Belgijos patirtis (Priedas 2).

Lietuvoje galima surasti panašių patirčių, perimtų iš užsienio valstybių. Panaši reforma įgyvendinta steigiant Nacionalinį bendrųjų funkcijų centrą (NBFC), kur siekta konsoliduoti viešajame sektoriuje atliekamas bendrąsias funkcijas (pavyzdžiui, buhalterijos, personalo ir kitas). NBFC reforma Lietuvoje prasidėjo 2018 m. ir turėtų baigtis 2022 m. NBFC idėja rėmėsi Suomijos patirtimi, kur Palkeet (Bendrųjų funkcijų centras Suomijoje) kaip sistema savo veiklą formaliai pradėjo 2005 m. Tačiau pačioje pradžioje, iki 2007-ųjų, veikė tarpinis sprendimas – keturi suvienytųjų funkcijų centrai apėmė keturias skirtingas vyriausybės valdymo sritis. 2007 m. Suomijos Finansų ministerija paskelbė, kad pradedamas tų keturių centrų vienijimo procesas, kuris užtruko beveik trejus metus. 2010 m. visos viešojo administravimo funkcijos

⁹ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2D810041F3C0/asr>

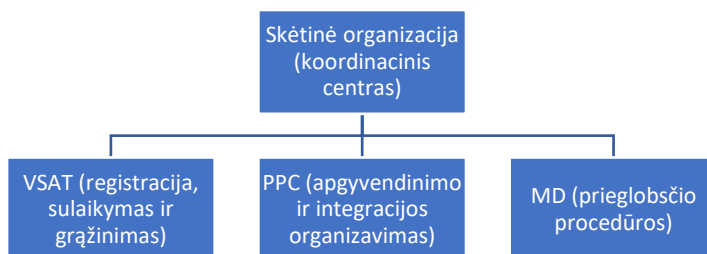
buvo suvienytos po vienu stogu, į vieną vyriausybinių centrą, pavadintą „Palkeet“, kuris pradėjo veiklą 2010 m. sausio 1 d.¹⁰

Šios institucinės reformos patirtis galėtų būti panaudota Lietuvoje sprendžiant migracijos krizės problemą. Institucijoms veikiant po vienu stogu (vieno langelio principu) būtų supaprastintas administracinis procesas, išgrynintos procedūros ir atsisakoma jų dubliavimo, kartu vienu metu būtų galima vykdyti kelis veiksmus paraleliai (pagal Belgijos „Fedasil“ pavyzdį). Tik Lietuvos atveju nereikėtų steigti naujos organizacijos ir tą, matyt, būtų galima padaryti LRV protokoliniu sprendimu. Pavyzdžiui, kuriant Lietuvoje Darniųjų pirkimų kompetencijų centrą buvo sutarta žodžiu, kad toks kompetencijų centras bus įkurtas, o protokoliniame sprendime buvo nurodyta rekomendacija dėl centro įkūrimo. Taip pat buvo nurodyta, kad Viešųjų pirkimų tarnyba periodiškai turi teikti LRV ir Aplinkos ministerijai duomenis apie žaliųjų pirkimų rezultatus. Atitinkamai ministerijai atsirado įpareigojimas teikti pasiūlymus, jei nepasiekiami žaliųjų pirkimų rezultatai. Tad migracijos atveju, protokoliniu sprendimu galėtų atsirasti įpareigojimas sukurti koordinacinį centrą (skėtinę organizaciją), priskiriant jį kažkuriai iš sistemoje dalyvaujančių institucijų, o kitas institucijas įpareigoti paskirti atstovus.

Funkcijų persikirstymas

Skėtinė organizacija galėtų perimti funkcijas, kurias šiuo metu vykdo kelios viešojo administravimo įstaigos ir kurios yra bendros (pvz., registravimas, pervežimas, apgyvendinimo paslaugų organizavimas, vertimo, teisinės pagalbos paslaugų organizavimas), todėl toks centralizavimas padėtų sutaupyti lėšų. Galėtų būtų paskiriamas koordinacinis centras (nesteigiant atskiro juridinio asmens), į kurį būtų deleguojamos bendros funkcijos ir deleguojami institucijų (SADM, VRM, URC, PPC, o esant poreikiui ir kitų), kurios dalyvauja priėmimo sąlygų užtikrinime, prieglobsčio svarstymo procese, tiek institucijų, kurios yra atsakingos už integracijos arba grąžinimo procesus, atstovai. Institucijos skirtų užduotis, o Centras užtikrintų koordinavimo ir užduočių delegavimo funkcijas įgyvendinimo lygmenyje. Centras nustatytų vieningus standartus apgyvendinimo vietų valdymui ir pan. Šios alternatyvos įgyvendinimui taip pat gali reikėti tam tikro funkcijų ir atsakomybių koregavimo (pvz., kad PPC užtikrintų visų apgyvendinimo vietų koordinavimą, tuo tarpu VSAT – sulaikymo vietų ir pan.). Centras turėtų atlikti koordinatoriaus funkcijas, kad institucijoms priskirtos funkcijos būtų laiku ir tinkamai atliktos.

Skėtinės organizacijos veiklos modelis:



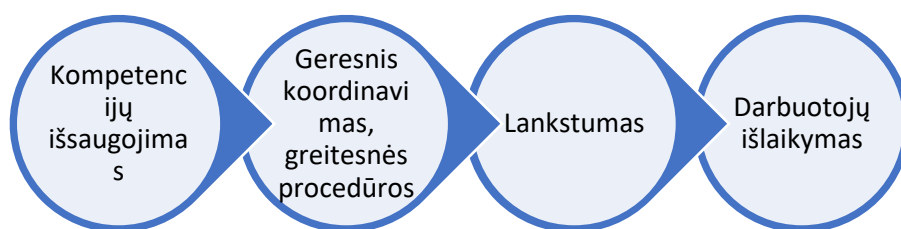
Pokyčiai įgyvendinus šią alternatyvą:

¹⁰ https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/europe_et_international/EUPAN/HRWG_Finnish_SSC_reform_T_Hytonen.pdf

Pagrindinis pokytis būtų aiškiai išgrynintos procedūros ir funkcijos, kurios dubliuojasi, pagerėjęs koordinavimas ir greitesnis procedūrų vykdymas. Skėtinė organizacija nebūtinai turi būti analogas „Fedasil“ Belgijoje arba NBFC Lietuvoje, tačiau gali perimti tam tikrus jų elementus. Belgijos atvejis unikalus tuo, kad prieglobsčio prašytojas iš esmės tik ten ir gali pateikti prieglobsčio prašymą (su išimtimis). NBFC Lietuvoje pradėjo veikti tik su keletu darbuotoju, kurie užtikrino veiklos koordinavimą, o kiti darbuotojai dar kurį laiką dirbo savo įprastose darbo vietose (ministerijose, joms pavaldžiose įstaigose ir pan.), bet jau buvo pavaldūs NBFC. Jei Lietuvoje bus galimybė pateikti prieglobsčio prašymą tik vienoje ar keliose vietose, tuomet tiksliausia, kad institucijų atstovai ten ir būtų, kur pateikiamas prašymas (ar bent jau atliekamos tos funkcijos, kurių labiausiai reikia).

Skėtinės organizacijos kūrimas gali būti laikinas ir greitas sprendimas, o jo tolimesnis likimas priklausys – tiek nuo jo veiklos sėkmės, tiek nuo situacijos pasienyje. Pavyzdžiui, NBFC nors ir perėmė bendrąsias funkcijas, susidūrė su kita problema, kad institucijos bando išsaugoti savo darbuotojus priskirdami papildomas funkcijas ir neperduodamos tų darbuotojų NBFC žiniai.

Argumentai, kodėl ši alternatyva svarstyтина (privalumai)



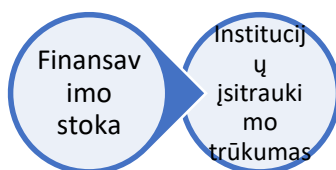
Kompetencijų išsaugojimas. Tokio centro paskyrimas iš esmės leistų apjungti jau turimas skirtingų institucijų kompetencijas ir leistų per trumpą laiką pradėti bendrus darbus.

Geresnis koordinavimas. Skirtingoms institucijoms veikiant vieno langelio principu po vienu stogu, būtų užtikrintas geresnis koordinavimas, sklandesnis procesas ir operatyvesnis veiksmų vykdymas.

Lankstumas. Centro veiklos organizavimas yra lankstesnis nei veikiant vienos institucijos rėmuose. Vėliau galima būtų modifikuoti pereinant į atskiros institucijos steigimo formą ir funkcijos galėtų būti plečiamos, o plėtra vykdoma etapais.

Darbuotojų priėmimas. Kadangi darbuotojai būtų deleguojami, nebūtų sugaišta priimant naujus darbuotojus ir juos apmokant.

Rizikos, kurios gali kilti įgyvendinant šią alternatyvą (trūkumai)



Finansavimo stoka. Projektui įgyvendinti reikalingo finansavimo neskylimas ir (ar) finansavimo skyrimo nukėlimas ir (ar) nutraukimas.

Tarpinstitucinio bendradarbiavimo įsitraukimo trūkumas. Tokio centro skyrimui būtinas skirtingų institucijų noras bendradarbiauti. Jeigu kitos institucijos laiku neskirs ekspertų, nepateiks reikiamų duomenų, centrui rezultatų pasiekti nepavyks arba rezultatai atitinkamame sektoriuje bus nepatenkinamos kokybės.

Alternatyvos kaštų pagrįstumas.

Alternatyvai įgyvendinti būtinų kaštų palyginimas su kitomis alternatyvomis pateikiamas Priede 4.

Alternatyva 3: Atskiros agentūros sukūrimas

Alternatyvos aprašymas

Reaguojant į išaugusį prieglobsčio prašytojų skaičių, išaugusį darbo krūvį institucijose, kurios dalyvauja prieglobsčio sistemoje, svarstyta alternatyva steigti naują instituciją, kuri taptų kompetencijų centru sprendžiant prieglobsčio sistemos problemas Lietuvoje. Nauja institucija galėtų apjungti šiuo metu skirtingų institucijų atliekamas skirtingas funkcijas.

Aktuali užsienio valstybių patirtis alternatyvos pagrindimui būtų Nyderlandų Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (Centraal Orgaan opvang asielzoekers, COA) (Priedas 3).

Trečia alternatyva yra panaši į pirmą alternatyvą arba galėtų būti antrosios alternatyvos tolimesnės institucinės konsolidacijos etapu. Ja taip pat iš esmės pirmiausia yra siekiama apgyvendinimo sistemos ir su ja susijusių valstybės funkcijų optimizavimo, VSAT nebūdingų funkcijų atskyrimo, teikiamų paslaugų kokybės gerinimo, perduodant jas į besikuriančios naujos institucijos kompetenciją. Esminis skirtumas, kad nauja institucija neturėtų ankstesnės patirties ar įdirbio, tačiau kartu tokiu būdu jos kūrimas nebūtų ir saistomas jokiais ankstesniais instituciniais įpročiais, o tai leistų sukurti kuo įvairiausių kūrybingus funkcijų derinius, kurie galimai jokiai dabartinės sistemos institucijai nebūtų panašūs į joms standartinius ar charakteringus derinius. Kita vertus, jei naujos agentūros įkūrimas būtų sekantis antrosios alternatyvos etapas, tuomet galėtų būti perimta ankstesnių institucijų patirtis ir tikėtina, žmogiškieji ištekliai.

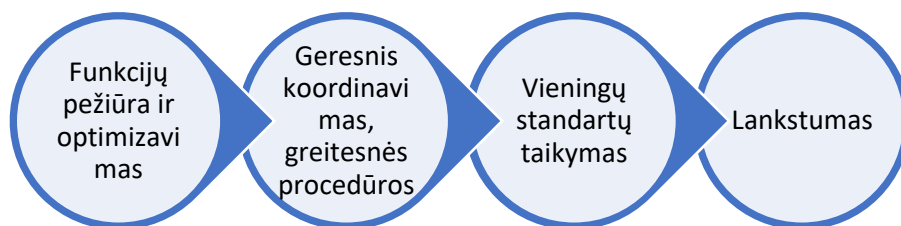
Ši alternatyva siūloma priėmimo sąlygų problemų sprendimo kontekste, tačiau jos veikla vėliau galėtų būti plečiama apjungiant visas prieglobsčio sistemos institucijų vykdomas funkcijas į vieningą Migracijos agentūrą prie Vyriausybės, kaip atskirą juridinį asmenį, kurio veikla konsoliduotų visas migracijos sritis: teisėtą migraciją, priėmimo sąlygas, prieglobsčio procedūrą, grąžinimo procedūrą. Pavyzdžiui, iš dalies yra panaši yra Švedijos patirtis, kur Migracijos agentūra (Migrationsverket) svarsto ne tik prieglobsčio prašymus, bet ir kitus klausimus, susijusius su migracija, pavyzdžiui, asmenų, norinčių apsilankyti, laikinai ar nuolat gyventi ir dirbti Švedijoje ar tapti Švedijos piliečiais.

Funkcijų perskirstymas

Agentūra galėtų perimti šias funkcijas, kurias šiuo metu vykdo skirtingos institucijos: registravimas, pervežimas į apgyvendinimo vietas, apgyvendinimo organizavimas (ne tik centruose), sveikatos patikra, pažeidžiamumo vertinimas, amžiaus nustatymo tyrimo inicijavimas; izoliavimas (karantinavimas), vertimo, teisinės pagalbos, apsaugos paslaugų

pirkimas), grąžinimo organizavimas. Reikia turėti omenyje, kad kai kurios funkcijos, kurios reikalauja specialiųjų įgaliojimų arba specifinės kompetencijos negalės būti perimtos (pvz., sulaikymą ir atitinkamai dalį URC funkcijų ir toliau turės organizuoti VSAT), tačiau gali būti vykdomos ir koordinuojamos pasitelkiant kitas tarnybas arba perkamos iš išorės (pvz. apsauga, teisinė pagalba, vertimo paslaugos).

Argumentai, kodėl ši alternatyva svarstyтина (privalumai)

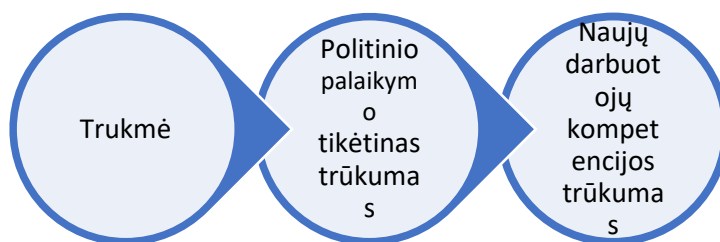


Funkcijų peržiūra ir optimizavimas. Steigiant naują instituciją būtų peržiūrėtos prieglobsčio sistemoje dalyvaujančių institucijų funkcijos, būtų atsisakoma funkcijų dubliavimo, būtų racionaliau panaudojamos lėšos.

Geresnis koordinavimas ir vieningų standartų taikymas. Funkcijų konsolidavimas vienoje įstaigoje leistų geriau koordinuoti veiklas vienos įstaigos viduje, būtų galima taikyti vieningą standartą teikiamoms viešosioms paslaugoms tuo gerinant ir paslaugų kokybę.

Lankstumas. Steigiant naują agentūrą galima pasirinkti veiklos formas, kurios leistų užtikrinti veiklos lankstumą ir efektyvesnį darbuotojų pritraukimą konkurencingesnėmis sąlygomis.

Rizikos, kurios gali kilti įgyvendinant šią alternatyvą (trūkumai)



Trukmė. Naujos institucijos steigimas, tikslų ir funkcijų nustatymas, darbuotojų priėmimas gali užtrukti iki vienerių metų. Darbuotojų apmokymas ir kompetencijų sutelkimas reikalaus papildomo laiko.

Politinio palaikymo trūkumas. Naujos institucijos steigimas gali neatitikti LRV programos ir kitų strateginių dokumentų nuostatų, kur įtvirtinti bendra kryptis mažinti valstybinių institucijų skaičių.¹¹

¹¹ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f946f240632b11e8acbae39398545bed/asr>

Alternatyvos kaštų pagrįstumas.

Alternatyvai įgyvendinti būtinų kaštų palyginimas su kitomis alternatyvomis pateikiamas Priede 4.

Priedas 1. Prieglobsčio sistemos institucijų funkcijos

Procedūros (veiksmai)	Siūloma perduoti PPC arba atskirai agentūrai
I. Atvykimas/nustatymas	
II. Pirminis apgyvendinimas paskirstymo punkte, procedūros nustatymas, profiliavimas, paskirstymas	
1. Pervežimas į pirminio paskirstymo punktą iš nustatymo vietos	X
2. Apgyvendinimas (patalpų paruošimas/pritaikymas, lova, patalynė, maitinimas, higienos priemonės, drabužiai, avalynė)	X
3. Tapatybės, maršruto nustatymas, daiktų apžiūra, biometrinių duomenų nuėmimas, patikrinimai DB, grėsmių vertinimas	
4. Sveikatos patikra, pirminis pažeidžiamumo vertinimas	X
5. Amžiaus nustatymo tyrimo inicijavimas	X
6. Procedūros nustatymas (prieglobsčio prašytojas ar ne)	
7. Prieglobsčio procedūros parinkimas (skubos ar bendra), įleidimo/neįleidimo sprendimas	
8. Profiliavimas (pagal procedūrą, pažeidžiamumą, demografines charakteristikas ir pan.) ir apgyvendinimo vietos parinkimas (išskyrus, kai taikomas sulaikymas)	X
9. Registravimas	Priklauso nuo kai kurių aplinkybių (galėtų vykdyti kartu su VSAT jei būtų veikama vieno langelio principu)
10. Grėsmių identifikavimas, sulaikymo inicijavimas, konvojavimas į teismą (jei reikia), teismui priėmus sprendimą sulaikyti ar taikyti alternatyvias sulaikymui priemones – pervežimas į atitinkamas apgyvendinimo vietas	
11. Pervežimas į paskirtas apgyvendinimo vietas (išskyrus 7 p. nurodytus atvejus)	X
12. Vertėjai, teisinė pagalba (jei taikoma)	X
13. Izoliavimas (karantinavimas)	X
III. Apgyvendinimas parinktose apgyvendinimo vietose procedūrų laikotarpiu	
Sulaikymo vietose:	

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

1. Apgyvandinimas (patalpų paruošimas/pritaikymas, lova, patalynė, maitinimas, higienos priemonės, drabužiai, avalynė)	
2. Sveikatos priežiūra, specialiųjų poreikių užtikrinimas, socialinės paslaugos, užimtumas/laisvalaikis	
3. Sulaikymo sprendimų peržiūrėjimo/pratęsimo inicijavimas, konvojavimas į teismą, sveikatos priežiūros įstaigą, kitą apgyvendinimo vietą ir kt.	
4. Vertėjai, teisinė pagalba (jei taikoma)	
5. Apsauga	
Apgyvandinimo vietose, kai taikomas judėjimo už apgyvendinimo vietos teritorijos ribojimas (išskyrus sulaikymo vietas):	
1. Apgyvandinimas (patalpų paruošimas/pritaikymas, lova, patalynė, maitinimas, higienos priemonės, drabužiai, avalynė)	X
2. Sveikatos priežiūra, specialiųjų poreikių užtikrinimas, socialinės paslaugos, mokymas, ugdymas, užimtumas/laisvalaikis	X
3. Lydėjimas į teismą, sveikatos priežiūros, socialinių paslaugų įstaigą, kitą apgyvendinimo vietą (išskyrus sulaikymo vietą) ir kt.	X
4. Vertėjai, teisinė pagalba (jei taikoma)	X
5. Apsauga	X (būtų perkamos paslaugos)
Apgyvandinimo vietose, kai netaikomas judėjimo ribojimas:	
1. Apgyvandinimas (patalpų paruošimas/pritaikymas, lova, patalynė, maitinimas, higienos priemonės, drabužiai, avalynė)	X
2. Sveikatos priežiūra, specialiųjų poreikių užtikrinimas, socialinės paslaugos, mokymas, ugdymas, užimtumas/laisvalaikis	X
3. Lydėjimas į teismą, sveikatos priežiūros, socialinių paslaugų įstaigą, kitą apgyvendinimo vietą (išskyrus sulaikymo vietą) ir kt.	X
4. Vertėjai, teisinė pagalba (jei taikoma)	X
5. Apsauga	X (galėtų būti perkamos paslaugos)
IV. Teisinės padėties procedūros (prieglobsčio, grąžinimo, dokumentų išdavimo)	
1. Prieglobsčio prašytojo apklausa, prieglobsčio prašymo nagrinėjimas, sprendimas dėl prieglobsčio ir grąžinimo, dalyvavimas skundo nagrinėjimo ir apeliacinėse procedūrose	
2. Procedūriniai veiksmai dėl grąžinimo (veiksmai, iki priimant sprendimą dėl grąžinimo ir sprendimas, supažindinimas su sprendimais) ir grąžinimo sprendimų vykdymas	
3. Grąžinimo sprendimų įgyvendinimo paramos veiksmai (kelionės dokumentai, bilietai, vizos)	

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

4. Vertimas, teisinės paslaugos	X
5. Dokumentų išdavimas (URP, LLG, LNG)	
V. Integracija	
1. PPC informavimas apie prieglobstį gavusius užsieniečius	X
2. Prieglobsčio gavėjams (šeimoms) suteikiama informacija apie tolimesnę integracijos proceso eigą	X
3. Sudaromos integracijos sutartys su prieglobsčio gavėjais (šeimomis)	X
4. Prieglobsčio gavėjams (šeimoms) priskiriamas kuratorius (PPC arba paslaugų tiekėjo darbuotojas)	X
5. Deklaruojama gyvenamoji vieta	X
6. Registruojama Užimtumo tarnyboje	X
7. Kreipiamasi į banką dėl mokėjimų kortelių išdavimo	X
8. Rengiamas individualus integracijos planas (įvertinama turima informacija, pažeidžiamumas, galimybės, įgūdžiai, nustatomi poreikiai ir siejami tikslai)	X
9. Tęsiama integracijos programa savivaldybėje	
10. Jei reikia – pradedama šeimos susijungimo procedūra	X

Priedas 2. Belgijos skėtinės organizacijos „Fedasil“ patirtis

Belgijos prieglobsčio procedūroje dalyvauja keletas institucijų – **Imigracijos biuras**, kuris atsakingas už imigracijos klausimus, tarptautinę apsaugą, vidaus ir išorės kontrolę; **Generalinio komisaro, atsakingo už pabėgėlius ir asmenis be pilietybės, biuras**, kuris svarsto prieglobsčio prašymus, suteikia arba ne pabėgėlio ar papildomos apsaugos statusą, civilinius dokumentus; **Federalinė agentūra, atsakinga už pabėgėlių priėmimą** („Fedasil“).¹² Taip procese dalyvauja ir kitos institucijos, pavyzdžiui, **Federalinė policija**, kuri atsakinga už pervežimus (stebėjimą ir palydą), sienų kontrolę¹³. 2015-2016 m. susidūrusi su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi Belgija ieškojo būdų, kaip išgryninti priėmimo procedūras ir įdiegti vieno langelio principą, nes buvo pastebėta, kad institucijų funkcijos dubliuojamos arba užtrunka proceso koordinavimas.

2018 m. visos institucijos, kurios dalyvauja prieglobsčio prašymo svarstyme buvo sutelktos po vienos institucijos stogu, o „Fedasil“, kaip institucija, kuri atsakinga už viso

¹² https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FINAL_Belgium%20organigramme%202019_0.pdf

¹³ https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-08/belgium_arm2020_part2_en.pdf P. 66.

priėmimo tinklo koordinavimą, savanoriško grįžimo ir reintegracijos programas, buvo paskirta atsakinga už atvykimo centro koordinavimą.

Įprastai priėmimo kelias prasideda „Fedasil“ koordinuojamame ir 2018 m. gruodžio mėn. įkurtame atvykimo centre („Petit-Château“) Briuselyje. Jame kartu dirba „Fedasil“ komandos, atsakingos už pirmąjį priėmimą ir paskyrimus, ir Imigracijos tarnybos „Registracijos“ tarnyba, taip įtraukiamos ir kitos institucijos pagal poreikį, taip pat sudaroma galimybė šalia dirbti ir nevyriausybinėms organizacijoms, kurios gali pagelbėti prieglobsčio prašytojams (pavyzdžiui, dažnai šalia dirba Federalinės migracijos centro „Myria“ atstovai ar savanoriai, taip pat Caritas ir Raudonasis kryžius).

„Fedasil“ atvykimo centre atliekama pirmoji socialinė ir medicininė besikreipiančiųjų patikra ir vertinama, ar jie turi teisę į priėmimą. Jei taip, asmenys apgyvendinami atvykimo centre, kol randama jų situacijai pritaikyta priėmimo vieta. „Fedasil“ informuoja tarptautinės apsaugos prašytojus apie jų teises ir pareigas priėmimo laikotarpiu. Tada „Fedasil“ paskiria jiems priėmimo vietą, kur prieglobsčio prašytojas gauna materialinę pagalbą.

„Fedasil“ vadovauja generalinis direktorius, kuris atskaitingas Belgijos migracijos ir prieglobsčio politikos valstybės sekretoriui. „Fedasil“ valdymo komitete dalyvauja 4 direktoriai, atliekantys valdymo funkciją (generalinis direktorius, politikos paramos direktorius, operatyvinių paslaugų direktorius, bendrųjų paslaugų direktorius) ir komunikacijos direktorius (suteikiantis patariamąjį balsą).

Priedas 3. Nyderlandų Centrinės prieglobsčio priėmimo agentūros patirtis

Nyderlandų prieglobsčio procedūroje dalyvauja Gynybos, Teisingumo ir saugumo, Socialinių reikalų ir darbo ministerijos ir joms pavaldžios institucijos. Ministerijos atsakingos už teisėkūrą ir politikos formavimą, o pavaldžios institucijos - už atitinkamų funkcijų įgyvendinimą.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pavaldi UWV WERK- bedrijf (Darbo inspekcija) teikia pagalbą migrantams ieškant darbo, suteikia socialinę pagalbą, išduoda leidimus dirbti. Royal Netherlands Marechaussee (KMar) yra atsakinga už sienų ir vizų kontrolę, neteisėtos migracijos užkardymą. Imigracijos ir natūralizacijos tarnyba (IND) yra atsakinga už natūralizacijos procesą, leidimų gyventi išdavimą, prieglobsčio prašymų svarstymą.

Nyderlandų Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (Centraal Orgaan opvang asielzoekers, COA) yra nepriklausoma administracinė institucija, atsakinga už prieglobsčio prašytojų priėmimą. Prižiūrima Teisingumo ir saugumo ministerijos ji atsako už migrantų apgyvendinimą ir paramos jiems teikimą (prieglobsčio prašytojai, pabėgėliai, specifinės grupės, pvz., nelydimi nepilnamečiai). Prieglobsčio prašytojai apgyvendinami skirtinguose centruose įvairiose prieglobsčio procedūros stadijose. CAO vykdo šias funkcijas:

- prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas;
- parama ir pagalba integruojantis, jei prieglobsčio prašytojas lieka Nyderlanduose, arba pagalba išvykstant iš Nyderlandų;
- priėmimo centrų įsigijimas ir valdymas;
- saugumo ir gyvenimo kokybės priėmimo centruose užtikrinimas;
- prieglobsčio prašytojų aprūpinimas būtinomis priemonėmis.

Repatriacijos ir išvykimo tarnyba (DT&V) atsakinga už trečiųjų šalių piliečių, kurie turi išvykti iš Nyderlandų, išvykimo palengvinimą. Be to, Nyderlandų prieglobsčio sistemoje taip pat dalyvauja ir Nacionalinė policija, Užsienio piliečių identifikavimo ir prekybos žmonėmis

skyrius (AVIM), Jūrų uosto policija (ZHP), kurie atsakingi už kovą su migracijos nusikaltimais / prekyba žmonėmis; prieglobsčio prašytojų identifikavimą ir registravimą; pasienio kontrolę.

Galiausiai į integracijos, natūralizacijos ir socialinių paslaugų procesą yra įtraukiamos savivaldybės. Nuo 2015 m. krizės išaugus prieglobsčio prašytojų skaičiui, savivaldybės nebegalėjo suteikti tinkamo apgyvendinimo prieglobsčio prašytojams, nes trūko apgyvendinimo vietų. Siekiant užtikrinti pakankamas priėmimo galimybes trumpalaikiu laikotarpiu, COA naudojo daugiau komercinių patalpų, tokių, kaip viešbučiai ir atostogų parkai. Be to, buvo persvarstomi priėmimo centrams taikomi reikalavimai, siekiant įsteigti daugiau vietų. Tuo pačiu, buvo siekiama spartinti asmenų apgyvendinimą savivaldybėse (pvz., skiriant papildomą finansavimą savivaldybėms, kurios apgyvendina užsieniečius). COVID-19 pandemijos metu reikėjo daugiau patalpų ir dėl karantino ir izoliacijos reikalavimų.

Priedas 4. Alternatyvų įgyvendinimo kaštai

Alternatyva 1: PPC reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas	Alternatyva 2: Skėtinės organizacijos paskyrimas	Alternatyva 3: Atskiros agentūros sukūrimas
<p>I. Technologiniai kaštai: Naujoms funkcijoms atlikti reikalingos įrangos ar IT sistemos pritaikymas</p> <p>II. Žmogiškųjų išteklių kaštai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Esamų žmogiškųjų išteklių perskirstymas naujoms funkcijoms atlikti; 2) Trūkstančių išteklių pritraukimas funkcijoms atlikti; 3) Esamo personalo specifiniai (papildomi, mažesnė trukmė ir kaštai) mokymai naujoms funkcijoms atlikti; 4) Naujo personalo bendrieji ir specifiniai (ilgesnė trukmė ir kaštai) mokymai priskirtoms funkcijoms atlikti; 5) Galimi papildomi kaštai darbo užmokesčiui, jei bus keičiama juridinio asmens forma (pvz. į VŠĮ). <p>III. Teisėkūros kaštai: Pakeisti su pabėgėlių/migrantų sritimis dirbančių institucijų įgaliojimus, priskirtų funkcijų aprašymus, suderinant tarp visų suinteresuotų institucijų.</p>	<p>I. Technologiniai kaštai: Galimos investicijos į naujos, apjungiančios administracinės sistemos sukūrimą.</p> <p>II. Žmogiškųjų išteklių kaštai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Koordinuojančios institucijos personalo suformavimas (galima iš visų suinteresuotų organizacijų personalo sudaryti valdybą, atrinkti reikiamus vadovaujančius specialistus ir jų komandas papildyti nauju personalu papildomoms koordinuojančios funkcijoms atlikti) 2) Specifiniai mokymai esamiems žmogiškiesiems ištekliams, kurie bus naudojami darbui „po vienu stogu“; 3) Naujo personalo bendrieji ir specifiniai mokymai priskirtoms funkcijoms atlikti; <p>III. Teisėkūros kaštai: Įteisinti koordinavimo funkcijų atlikimą prie vienos iš veikiančių institucijų ar LRV;</p>	<p>Brangiausia ir ilgiausiai įgyvendinama alternatyva – poveikio sėkmingumas labiausiai nežinomas.</p> <p>I. Technologiniai kaštai: Reikės daugiausia išteklių išpildyti technologinius poreikius.</p> <p>II. Žmogiškųjų išteklių kaštai: Reikės daugiausia investicijų į žmogiškųjų išteklių suformavimą.</p> <p>III. Teisėkūros kaštai: Reikia atliepti strateginiuose valstybės dokumentuose keliamus tikslus – t.y. suderinti institucijos veikimo strategiją su bendraisiais planais; Reikės atlikti daugiausia teisėkūros procedūrų.</p> <p>Laiko kaštai: Ilgiausiai įgyvendinama alternatyva.</p>

Reorganizacijos dokumentų parengimas (pvz. jei keičiama juridinio asmens forma). IV. Laiko kaštai	Bendrų darbo standartų/tvarkų parengimas. IV. Laiko kaštai: greičiausiai įgyvendinama alternatyva.	
---	--	--

Kriterijų sudarymo principai:

Alternatyvų vertinimas remiasi kriterijais, kurie turi leisti palyginti įvardintų alternatyvų tinkamumą ir ekonomiškumą. Kriterijai sudaromi atsižvelgiant į keliamus tikslus ir bendrus alternatyvų vertinimo aspektus, kad jas būtų galima kokybiškai palyginti.

Problema – prieglobsčio prašytojų priėmimas. Detalizavimas – dėl per didelio prieglobsčio prašytojų skaičiaus, priėmimo sistema nėra pasirengusi užtikrinti tinkamas priėmimo sąlygas.

Situacija – migrantų apgyvendinimas decentralizuotas, t.y. apgyvendinimą organizuoja kelios institucijos, kurios tam turi reikiamus išteklius ir nebūtinai funkcijų paskyrimą.

Probleminių sričių detalizavimas – a) institucijos atlieka sau nebūdingas funkcijas, kurioms neturi specifinės kompetencijos ir žmoniškųjų išteklių; b) institucijų atliekamos funkcijos galimai dubliuojasi; c) sistema nėra lanksti, nes orientuota iš esmės į institucinį apgyvendinimą, neišvystytas platus alternatyvaus apgyvendinimo (apsigyvenimo) tinklas.

Tikslas (galimi tikslai)– i) išspręsti prieglobsčio prašytojų priėmimo problemą esant dideliems skaičiams; ii) optimizuoti institucijų darbą; iii) geriau paskirstyti ribotus išteklius priėmimo problemai spręsti.

Sustambintos išteklių kategorijos, kurias reikia įvertinti kaštais:

Finansiniai išteklių vertinimo kriterijai:

Technologiniams aspektams (Disponavimo turtu sąnaudos)

Transporto įsigijimas (atranka, pirkimų konkursai, pirkimo procedūros, inventorizacija) -> transporto eksploatavimas (kuras, amortizacija, garantinė priežiūra, remontas, nuvažiuojamo atstumo optimizavimas) -> atnaujinimas/likvidavimas;

Apgyvendinimo patalpų įrengimas/nuoma - (atranka, pirkimų konkursai, pirkimo procedūros, inventorizacija) -> Apgyvendinimo patalpų eksploatavimas – i) komunikacijos (telefono, interneto, televizijos, elektros, vandentiekio, šildymo, nuotekų, apšvietimo, gaisro signalizacijos, apsaugos stebėjimo sistemų ir t.t.); ii) Įrangos pritaikymas – buitinės įrangos, higienos įrangos, būtinų gyvenimui įrangos (baldai), laisvalaikio, mokymosi ir t.t.

Informacinių technologijų prietaisų įsigijimas;

Informacinių sistemų pritaikymas/pirkimas/kūrimas;

Maitinimo ir sveikatos priežiūros paslaugos.

Žmogiškiems ištekliams (personalo sąnaudos)

Esamų žmogiškųjų išteklių darbo užmokestis;

Esamų žmogiškųjų išteklių funkcijų atnaujinimas;

Esamų žmogiškųjų išteklių apmokymas naujoms funkcijoms atlikti;

Naujų žmogiškųjų išteklių pritraukimo strategija -> atrankos kriterijai -> atrankos komisija/procedūros -> naujo personalo integravimas, darbo vietos įrengimas ir apmokymas f-joms atlikti.

Teisiniams aspektams:

Teisėkūros procesų įvertinimas -> procedūrų iniciavimas -> dokumentų/sprendimų derinimas
-> teisės aktų patvirtinimas -> teisės aktų įgyvendinimas.

Komunikacijos/rinkodaros klausimų sąnaudos:

Priimto sprendimo pateikimas sprendimų priėmėjams, institucijų darbuotojams, visuomenei, institucijų paslaugų gavėjams – prieglobsčio prašytojams, kitoms suinteresuotoms grupėms – NVO, tarptautinėms organizacijoms ir pan.

Laiko ištekliai – skirtingai alternatyvai, skirtingomis apimtimis:

Teisėkūros procesams;

Technologiniams procesams;

Žmogiškųjų išteklių procesams.