

2021-12-20 versija

Aktuali užsienio valstybių praktika

Bendri pastebėjimai dėl pastarųjų metų reformų ES valstybių narių prieglobsčio (ir migracijos) procedūrose

Nuo 2015 m. Europos Sąjungos valstybėse buvo pasiūlyta įvairių idėjų dėl prieglobsčio procedūrų efektyvesnio veikimo ir veikimo krizių situacijose. Vienas iš tokių siūlymų - „nagrinėjimo centrų“ sukūrimas, kurie leistų visiems prieglobsčio procedūros subjektams dirbti po vienu stogu arba naudoti naudoti skirstymo arba sekimo sistemas, kad prieglobsčio procedūros būtų suderintos su gaunamų bylų kiekiu, padėjo paskubinti kai kurių prieglobsčio bylų nagrinėjimą kai kuriose valstybėse narėse. Atsirado bendri požūriai: didesnis dėmesys skiriamas pirminei registracijai, kad būtų supaprastintos kitos proceso stadijos; pagerėjo bendradarbiavimas tarp valstybių narių ir jose pačiose padidinant priėmimo galimybes; prieglobsčio procedūros labiau prisitaikė prie kokybiško, bet skubeseio sprendimų priėmimo; anksčiau atlikti parengiamieji darbai migrantų išsiuntimui, kurių prieglobsčio prašymai buvo atmesti.¹ Pastaraisiais metais (po 2015-2016 m. krizės) valstybėse išilgai migracijos kelio Europoje, buvo iš esmės permastyta prieglobsčio (ir kai kur plačiau – migracijos) organizavimo sistema. Šių reformų kartinės ašys buvo šios:

► Konceptinis pokytis. Jei anksčiau buvo naudojama linijinė seka prieglobsčio procedūroje, t.y. viena institucija turėdavo užbaigti specifinę užduotį (pvz. registracija, sveikatos patikra) prieš perduodama bylą kitai institucijai atlikti kitą užduotį (pvz. užtikrinti priėmimo vietą), tai šiuo metu pereinama prie į procesą labiau orientuoto požiūrio. Pavyzdžiui, vietoje grąžinimo proceso išskyrimo į atskirą procesą, kuris prasideda pasibaigus prieglobsčio procedūrai, taip pat tokio, kuris priklauso skirtingų institucijų kompetencijai, kai kurios valstybės narės juda link modelio, kuriame užduotys ir žingsniai atliekami per visus etapus nuo registracijos iki tikėtino išsiuntimo, užtikrinant institucijų bendradarbiavimą (pvz., identifikavimo praktika, kuri apima teisėsaugą, migracijos institucijas ir bylas nagrinėjančius pareigūnus, renkant informaciją įvairiais prieglobsčio procedūros etapais).²

► Organizaciniai pokyčiai. Siekiant sėkmingai įgyvendinti prieglobsčio procesus, būtina, kad skirtingos institucijos dirbtų išvien. Ši tarpusavio priklausomybė, kuri egzistavo ir anksčiau, krizių metu nebegali būti ignoruojama, todėl tai paskatino įvairių darbo grupių kūrimąsi, kurių tikslas – tinkamai informuoti, koordinuoti ir palengvinti šį darbą. Kai kurios valstybės (Prancūzija, Vokietija, Nyderlandai, Šveicarija ir vėliau – Belgija) peržiūrėjo griežtą registracijos seką, tuomet priėmimo ir prieglobsčio prašymų nagrinėjimo, atsirado naujos organizacinės struktūros, kurių paskirtis – aptarnauti sistemą, kurioje keliamas paprastas klausimas: ko naujai atvykusiems prieglobsčio prašytojams ir su jais dirbančioms institucijoms reikia pirmomis dienomis ar savaitėmis? Atsirado „Pirmojo atvykimo“ (angl. ‘First-arrival’) procesas, taip pat ir atvykimo centrai Vokietijoje ir Prancūzijoje, kur institucijos yra vienoje vietoje (žr. plačiau prie atskirų valstybių patirčių aprašymo tekste žemiau).³

Tačiau kai kurios naujos praktikos valstybėse narėse ir išbandytos ES institucijų parodė ir galimus trūkumus. Pavyzdžiui, nors skirstymo ir sekimo sistemos iki šiol pagelbėjo paspartinti pateikiamų prašymų nagrinėjimo laiką, vis dar neišspręstas klausimas dėl to, kaip neužvilkti kitų bylų, kurios kartais susijusios su kompleksiniais klausimais. Visgi dar būtina išsamiai šiuos modelius ištirti, išsamiai dokumentuoti jų poveikį ir nagrinėti kaip ir kokiomis sąlygomis jie galėtų būti plečiami ir

¹ Hanne Beirens, Chasing Efficiency. Can operational changes fix European asylum systems? (Migration Policy Institute, February 2020), <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-ChasingEfficiency-EuropeAsylum-Final.pdf>, p. 53.

² Hanne Beirens (2020), p. 53.

³ Hanne Beirens (2020), p. 54

perkeliami į kitus kontekstus. Tris pokyčius jau galima fiksuoti šiuo metu keliose ES valstybėse narėse (Belgijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje ir Nyderlanduose), kurios peržiūrėjo savo registracijos sistemas. Pirma, šios šalys reorganizavo savo procesus, teikdamos prioritetą oficialiai pripažinti prieglobsčio prašytojus ir pagreitinti jų galimybes pasinaudoti paslaugomis, kitos registracijos funkcijos, pvz., prieglobsčio procedūros aktyvavimas ir atsakingos valstybės narės nustatymas, numatytos vėliau. Siekdamas racionalizuoti prieglobsčio prašytojų registracijos ir priėmimo procesus, valstybės narės taip pat eksperimentavo sukurdamos pirmo atvykimo centrus, kaip minėta aukščiau, kuriuose institucijos dirbo kartu ir vykdė registraciją, priėmimą ir kartais, prieglobsčio institucijų darbą. Be to, siekiant sudaryti galimybes prieglobsčio institucijoms kuo greičiau ir tiksliau nustatyti, ar asmeniui turi būti suteikta tarptautinė apsauga ir paspartinti išsiuntimą tų, kuriems nebus suteikta apsauga, šios šalys investavo į kokybiškų duomenų surinkimą registracijos etape.⁴

Galima būtų išskirti kelis pastarųjų metų reformų ES valstybėse narėse aspektus:

- **Pagrindinis dėmesys migrantų registracijai.**

Dar kol kas neiširta, ar naujos praktikos, tokios, kaip išankstinė registracija, gali pagerinti prieglobsčio sistemas. Belgijoje, Vokietijoje ir Graikijoje taikyta praktika patvirtina, kad tai gali būti naudinga netikėto ir didelio skaičiaus prieglobsčio prašytojų atvykimo atvejais. Be to, kad tai užtikrina naujai atvykusių galimybes pasinaudoti priėmimo paslaugomis, tai taip pat užtikrina skubią paramą įtemptoms registracijos institucijoms, kurios tuomet gali nukreipti savo darbuotojus kitiems skubiems klausimams spręsti. Bendrai paėmus, ji užtikrina, kad registracijoje neatsiras susikaupusių bylų, kurios lemtų blogą prieglobsčio sistemos funkcionavimą. Žinoma, dviejų žingsnių registracijos procesas reikalauja daugiau finansinių ir žmogiškųjų išteklių nei vieno žingsnio procesas. Be to, jis sukuria papildomą administracinį sluoksnį registracijos etape. Taigi nors išankstinė registracija gali užtrukti daug greičiau, visas registracijos procesas gali užtrukti savaites ar mėnesius (pvz., 42 dienos Graikijoje), ko pasekoje visa prieglobsčio procedūra gali pailgėti. Būtent dėl šios priežasties, kai kurios valstybės narės pasisakė prieš tokią pasiūlytą ES Prieglobsčio procedūrų direktyvos reformą, kuri būtent ir toliau įtvirtintų nacionalines praktikas. Visgi, lyginamoji valstybių narių praktikos analizė gali paaiškinti ir kitus rūpimus klausimus, pvz., ar išankstinė registracija yra efektyvi kaštų prasme tik didelio ir staigaus masinio antplūdžio metu ir, kai taikoma, kiek jai būtina skirti papildomo personalo, kad ji būtų veiksminga?⁵

- **Atvykimo centrų patirtys**

Siekdamas suderinti registracijos ir priėmimo agentūrų veikimą, kai kurios ES valstybės narės įkūrė pirmo atvykimo centrus (Prancūzija, Vokietija, Šveicarija ir vėliau – Belgija). Šio modelio esmė yra idėja, kad visos registracijos ir priėmimo institucijos būtų po vienu stogu, kas leistų prieglobsčio prašytojams operatyviai jomis pasinaudoti ir jas rasti.⁶ Instituciniu požiūriu, pirmojo atvykimo centrai nustato tiesioginius operacinius ryšius tarp institucijų nesukurdami papildomų administracinių sluoksnių (kaip kad atsitinka pvz., su dviejų žingsnių registracijos procesu). Tokiuose centruose gali būti skubiai keičiami paskyrimai, personalas iš skirtingų institucijų tiesiog gali pereiti koridoriumi, kad paklausti papildomos informacijos, pvz., dėl prašomo dokumento. Šis procesinių žingsnių suderinimas ne tik daro institucijų veiksmus efektyvesniais, bet ir sumažina bendrą laukimo laiką prieglobsčio prašytojams. Visgi šios naudos prarandamos, jei nėra pakankamo personalo ar koordinavimo šiuose centruose, todėl prasideda užlaikymas ir personalas negali laiku suteikti materialinės paramos atvykstantiems į centrus. Be to, kai kurių vyriausybių sprendimas įpareigoti prieglobsčio prašytojus pasilikti tokiuose priėmimo centruose, sukėlė kritiką (ypač atsižvelgiant į ilgų prieglobsčio procedūrų trukmę) dėl faktinio ar teisinio pareiškėjų judėjimo ribojimo.⁷

Atskirų ES valstybių institucinė patirtis:

⁴ Hanne Beirens (2020), p. 8-9.

⁵ Hanne Beirens (2020), p. 10.

⁶ Hanne Beirens (2020), p. 10

⁷ Hanne Beirens (2020), p. 11-12.

Vokietija

Bendra informacija: organizacijų funkcijos

Prieglobsčio procedūra Vokietijoje patenka į federalinę kompetenciją, o priėmimas ir grąžinimas – į federalinių valstijų kompetenciją.⁸ Vokietijos prieglobsčio sistemoje dalyvauja šios pagrindinės institucijos:

- Federalinė migracijos ir pabėgėlių agentūra (angl. The Federal Agency for Migration and Refugees (BAMF)), kuri nagrinėja prieglobsčio prašymus. Ji veikia Federalinės vidaus reikalų ministerijos sudėtyje. BAMF koordinuoja žemių (vok. Länder) ir vietos valdžios institucijas ir gauna iš jų informaciją, informuoja juos apie prieglobsčio sprendimus ir kitus sprendimus, t.y. integraciją, toleravimo statusą ar išsiuntimą. Priėmus teigiamą sprendimą dėl prieglobsčio, finansinė atsakomybė už pabėgėlį pereina iš žemės federalinei vyriausybei ir federaliniai darbo agentūrai.
- Federalinė policija yra atsakinga už sienos apsaugą. Jei prieglobsčio prašytojas kreipiasi dėl prieglobsčio šalies viduje, tuomet jis susiduria su žemės policija ir vietos valdžios institucijomis.⁹
- Žemės yra atsakingos už prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą, jos organizuoja taip pat maitinimo, medicinos paslaugų ir kitų paslaugų teikimą.¹⁰ Žemėse prieglobsčio prašytojai apgyvendinami priėmimo centruose arba individualiuose būstuose, arba labdaros organizacijų ar privačių kompanijų pagalba. Žemės gali deleguoti atsakomybę vietos valdžios institucijoms. Kiekviena iš 294 apskričių ir 107 Vokietijos miestų turi užsieniečių tarnybą (vok. Ausländeramt), kurioje pabėgėliai ir kiti užsieniečiai turi registruotis ir kurioje nusprendžiama dėl jų teisinio ir apgyvendinimo statuso, taip pat ir jie kontroliuojami.¹¹ Vietos užsieniečių tarnybų sprendimus gali peržiūrėti Žemių vyriausybės.
- Teismai turi labai svarbų vaidmenį, kadangi Vokietijoje kiekvienas administracinis sprendimas gali būti apskųstas.

Toliau aptariamos kai kurios Vokietijos prieglobsčio ir migracijos institucinės sistemos patirtys po įvykdytų reformų, reaguojant į 2015-2016 m. migracijos krizę Europoje.

Registracijos patirtys

Viena iš didžiausių problemų 2015 m. krizės metu buvo registracijos sistema, kadangi nesant įvairių institucijų koordinavimo, asmens tapatybės nustatymo informacija, kilmės valsybės informacija ir pan. būdavo surenkama per žymiai ilgesnį laiką. Reformuojant sistemą buvo įvesta vieninga skaitmeninė informacinė sistema, kuri padėjo spręsti šią problemą.¹² Taip pat taikytos papildomos priemonės: siekiant padėti Federalinei migracijos ir pabėgėlių agentūrai, kuri nagrinėja prieglobsčio prašymus, susidoroti su susikaupusiu bylų skaičiumi: buvo sudaryta 170 mobilių grupių, kurios registravo prieglobsčio prašytojus, fotografavo pasus ir ėmė pirštų antspaudus. Savanoriai specialistai iš kariuomenės, muitinės tarnybos ir kitų agentūrų teikė pagalbą BAMF. Duomenys

⁸ AIDA, The AnKER centres. Implications for asylum procedures, reception and return, 2019, <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/anker-centres-report.pdf>, p. 4.

⁹ Cláudia de Freitas, Agnieszka Kulesa, Bernd Parusel, Prof. Dietrich Thränhar, Asylum Challenges, Debates and Reforms. How Germany, Poland, Portugal and Sweden have developed their asylum systems since 2015, 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Asylum_Challenges_Debates_and_Reforms_2021.pdf, p. 19.

¹⁰ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 19.

¹¹ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 19.

¹² Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 23.

tuomet buvo teikiami centriniam kriminaliniam biurui.¹³ Atvykstantys asmenys buvo registruojami ir identifikuojami pirmo kontakto su valdžios institucijomis metu, o tuomet visos kitos valdžios institucijos galėjo naudoti šiuos duomenis.

Atvykimo centrų patirtys: integruoti prieglobsčio valdymo AnkER centrai

Po 2015/16 m. migracijos krizės Vokietijos institucijos susidūrė su spaudimu užtikrinti greitą prieglobsčio prašytojų integraciją nuo pat pradžių, kas buvo sudėtinga, nes nebuvo gero koordinavimo tarp skirtingų institucijų, ypač dėl pasikeitimo duomenimis. Sprendžiant šį iššūkį buvo sukurti atvykimo centrai, skirti teikti skirtingų institucijų paslaugas prieglobsčio prašytojams vienoje vietoje (pastate). Vokietijoje veikia trijų tipų centrai:

- Atvykimo centras – centras, kuriame atliekama registracija ir saugumo patikra prieš paskirstant į federalines valstijas (vok. Ankunftszentrum).
- Trumpalaikio priėmimo centrai yra vietos, kuriose yra BAMF filialai ir kur prieglobsčio prašytojai paskiriami apgyvendinti paprastai iki 6 mėn. (vok. Aufnahmeeinrichtung).
- AnkER centras (vok. AnkER Zentrum, Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen) – pirminio priėmimo centras, skirtas prieglobsčio prašytojų apgyvendinimui laikotarpiui iki 24 mėn. įgyvendinant Prieglobsčio įstatymo 47 (1b) skyrių. Tokie centrai veikia trijose federalinėse valstijose (Bavarijoje, Saksonijoje ir Saarlandijoje).¹⁴ Centruose gali gyventi ne daugiau 1,500 asmenų (kiekviename).¹⁵

Vokietijoje, asmuo, pateikiantis prieglobsčio prašymą, atvyksta į atvykimo centrą (vok. Ankunftszentrum), kur jo prašymas registruojamas ir atliekama saugumo patikra. Jei nekyla jokių saugumo klausimų, asmeniui BAMF išduoda atvykimo sertifikatą ir jį paskiria į konkrečią federalinę valstiją pagal prieglobsčio prašytojų paskirstymo Vokietijoje paskaičiavimo metodą (naudojama informacinė sistema EASY). Paskyrus prieglobsčio prašytoją į konkrečią žemę, atliekami sveikatos (infekcinių ligų) patikrinimai trumpalaikio priėmimo centre, kuris yra šalia atvykimo centro, ir tuomet nukreipiamas į paskirtą AnkER centrą arba vieną iš jo filialų.¹⁶

AnKER centro koncepcija reiškia, kad tai vieta, kurioje sukoncentruotos valdžios institucijos ir procese dalyvaujantys subjektai, taip pat apgyvendinami prieglobsčio prašytojai. Visų subjektų koncentravimu vienoje vietoje siekiama paspartinti procesus ir susieti Dublino (jei taikoma), prieglobsčio ir grąžinimo procedūras. Be to, šių pokyčių tikslas buvo pagreitinti integracijos procesą ir sukurti veiksmingesnio tarpinstitucinio bendradarbiavimo modelį. Pvz., Įdarbinimo agentūra dirba šiuose centruose su užduotimi užtikrinti ankstyvą prieglobsčio prašytojų įsitraukimą informuojant juos apie esamas apmokymų, kalbos kursų ir įsidarbinimo galimybes. Šios institucijos buvimas užtikrina jos paslaugų prieinamumą visiems prieglobsčio prašytojams itin ankstyvoje stadijoje, kurie turi didelę tikimybę dėl tarptautinės apsaugos suteikimo. Tai sudaro galimybes ir pačiai agentūrai surinkti būtinus duomenis apie pareiškėjus tikslu suteikti jiems tinkamą paramą.¹⁷

Pirmasis toks centras buvo įsteigtas buvusios JAV kariuomenės kvartale Heidelberge 2016 metais. Buvo siekiama užtikrinti sistemos efektyvumą per glaudų BAMF ir žemių institucijų, atsakingų už apgyvendinimą ir darbą su pabėgėliais po prieglobsčio sprendimo priėmimo, koordinavimą vienoje vietoje. 2018 m. buvo nuspręsta dėl įsteigimo visoje šalyje institucijų priėmimo, sprendimų ir repatriacijos funkcijoms vykdyti. Todėl šie centrai dar vadinami priėmimo, sprendimo ir repatriacijos centrais, kurie buvo integruotos pabėgėlių valdymo sistemos dalis. Kompleksiniai centrai apėmė visas paslaugas (pvz., registraciją, sveikatos patikrą, prieglobsčio

¹³ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 25.

¹⁴ AIDA (2019), p. 3.

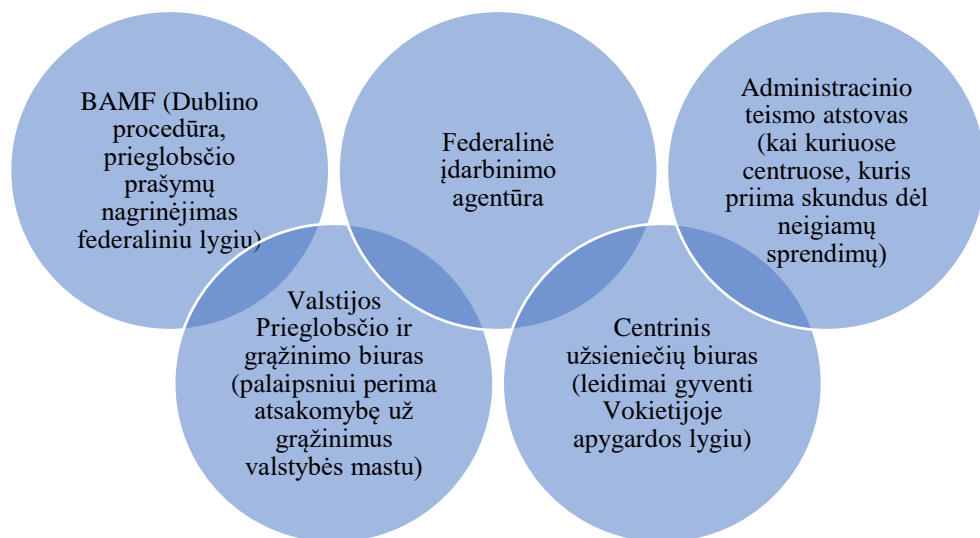
¹⁵ AIDA (2019), p. 3.

¹⁶ AIDA (2019), p. 7.

¹⁷ European Commission, Integrated labour market services for asylum seekers in arrival centres, March 2018, p. 1.

sprendimo priėmimą, įdarbinimo agentūros ir kitas procedūras).¹⁸ AnkER centrai buvo įsteigti Bavarijoje (7 centrai, kiekviename iki 1500 asm., ir 18 priklausiniai/filialai), Saksonijoje ir Saarlande (pastarosiose buvo įsteigta po vieną centrą). Kitos žemės neįsteigė šių centrų, nes jos jau turi veikiančius centrus, kuriuose bendradarbiauja visos žemės ir federalinės institucijos.¹⁹

Pagrindinės institucijos, kurios dalyvauja šiame modelyje yra: BAMF, kuris yra pagrindinis atvykimo centrų koordinatorius ir dirba su prieglobsčio prašymais. Centruose teikiamos įvairios savivaldos paslaugos, kurios apima: policijos, socialinių paslaugų, sveikatos ir apgyvendinimo paslaugas.²⁰ Centruose veikia kelios institucijos, kurios atstovaujamos federaliniu, valstybės ir vietos lygiu, jos susitinka kiekvieną rytą pasidalinti patirtimi ir išspręsti įvairiausius klausimus, kurie kyla. Pagrindinės institucijos, veikiančios AnkER centre pavaizduotos diagramoje žemiau.



Pagrindinis atvykimo centrų tikslas – užtikrinti centrinių įleidimą į prieglobsčio sistemą, kuriame visos federalinio, valstijos ir savivaldos lygio paslaugos, kurių reikia prieglobsčio prašytojui, yra sutelktos po vienu stogu. Tuo siekiama palengvinti ir pagreitinti integracijos procesą, todėl atvykimo centruose yra atliekami visi prieglobsčio procedūros etapai. Integracijos srityje dirbama su tais asmenimis, kurie tikėtina gaus prieglobstį ir kurie gali dirbti, mokytis kalbos, būti apmokyti ir įsidarbinti.²¹ Centrų veikla apima:

- Įdarbinimo agentūra turi biurą šiuose centruose, kuriuose prieglobsčio prašytojai lankosi savanoriškai, o pati agentūra tuomet gali įsitraukti ankstyvoje stadijoje tikslu integruoti juos į darbo rinką.
- Kitos paslaugos, kurias teikia kitos institucijos centruose apima sveikatos patikrinimą, asmens duomenų fiksavimą ir tapatybės patikrą, taip pat prieglobsčio procesą.

Kuomet prieglobsčio prašytojai atvyksta į šiuos centrus, jie suskirstomi į 10-15 žmonių grupes ir jiems teikiama informacija apie visas prieinamas paslaugas. Šiame etape jiems teikiama tik informacija apie paslaugų pasiūlą ir atskirų tarnybų lokaciją. Kai prieglobsčio prašytojai atvyksta į Įdarbinimo agentūros biurus už centrų ribų, jiems gali būti pasiūlomi darbo rinkos orientacijos kursai, kvalifikacijos kėlimo ir mokymo kursai bei jų kvalifikacijų pripažinimas. Centruose veikia integruotas prieglobsčio valdymo procesas, kurį centrų valdžia naudoja renkant informaciją apie prieglobsčio prašytojus į visoje šalyje veikiančią pagrindinių duomenų sistemą. Tuo siekiama fokusuoti procesą ir pagerinti bendradarbiavimą. Atitinkamai, kai

¹⁸ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 35.

¹⁹ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 36.

²⁰ European Commission (2018), p. 2.

²¹ European Commission (2018), p. 2.

kurios institucijos turi tam tikrą informaciją apie prieglobsčio prašytojus. Visgi patirtis rodo, kad vis dar reikia pastangų, kad visos institucijos naudotų šią duomenų bazę. Ši informacija vėliau pildoma, kai prieglobsčio prašytojas atvyksta į konkrečią instituciją. Pvz., Įdarbinimo tarnybos personalas užduoda klausimus dėl ankstesnės darbo patirties, įgūdžių ir kvalifikacijų, siekiant sudaryti pirminį profilį ir gyvenimo aprašymą. Centruose skiriami dirbti patyrę agentūrų darbuotojai. Jiems vykdomi tarpkultūrinių kompetencijų mokymai bei teisinių klausimų, susijusių su prieglobsčio prašytojais mokymai (pvz., apie užsieniečių įstatymą). Įdarbinimo agentūros darbą atvykimo centruose nuolatos prižiūri (stebi) federalinė įdarbinimo agentūra, siekiant toliau plėtoti paslaugas. Pavyzdžiui, viena iš tokių sričių yra kalbos kursai prieglobsčio prašytojams, siekiant palengvinti integraciją. Įdarbinimo agentūra dirba su BAMF atvykimo centruose pradedant testavimą, kuriuo nustatomas vokiečių kalbos lygis. Tai padeda paskirti tinkamus kalbos mokymo kursus.

Kadangi prieglobsčio prašytojai neretai apgyvendinami šių centrų filialuose, kurie yra gana nutolę, kartais tampa iliuzija tai, kad visi prieglobsčio procedūros žingsniai yra vienoje vietoje.²² Prieglobsčio prašytojai, kurių galimybės būti pripažintais pabėgėliais yra geros, vėliau perkeliama į vietos apgyvendinimą visoje šalyje, tuo tarpu visi kiti turėtų būti repatrijuoti iš šių centrų į savo kilmės šalis, jei įmanoma, per tinkamą laiką. Prieglobsčio prašytojai, kurių prašymai atmesti, centruose paprastai laikomi iki 18 mėn., šeimos – iki 6 mėn. Nebendradarbiaujantys su valdžios institucijomis arba nuolat teikiantys klaidinančią informaciją gali būti laikomi ir ilgesnį laikotarpį (išskyrus šeimas su vaikais).

AnKER centrų modeliu buvo siekiama paspartinti ir grąžinimo procedūras sukuriant tampresnį ryšį tarp prieglobsčio procedūrų ir prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai atmesti, išsiuntimo. Vokietijoje buvo sukurta specialiai grąžinimui skirta agentūra – Prieglobsčio ir išsiuntimo biuras (vok. Landesamt für Asyl und Rückführungen, LfAR), tačiau nepaisant jo pavadinimo, jis rūpinasi tik grąžinimo organizavimu ir sulaikymu prieš išsiuntimo vykdymą.²³ Visgi, nepaisant AnKER centrų kelto tikslo, grąžinimo procedūros užtrunka ir asmenys neretai gyvena šiuose centruose ilgiau nei numato teisės aktai. Pasibaigus apgyvendinimo laikui AnKER centruose, prieglobsčio prašytojai, kurių prašymai atmesti, gali būti perkelti į išsiuntimo sulaikymo centrus (dažniausiai šie centrai yra Teisingumo ministerijos pavaldume bendradarbiaujant su LfAR) išsiuntimo procedūroje arba siekiant perkelti į kitą ES valstybę narę pagal Dublino reglamentą.²⁴

AnKER modelio privalumai ir trūkumai:

Modelio privalumai:	Modelio trūkumai:
<ul style="list-style-type: none"> Geresnis bendradarbiavimas tarp skirtingų institucijų; Greitesnis sprendimų priėmimas, trumpėja procedūros. Praėjus metams nuo pirmojo AnKER centro įsteigimo, Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, prieglobsčio sprendimų priėmimas tokiuose centruose truko tik 1,9 mėn., kas buvo rekordinis laikotarpis 	<ul style="list-style-type: none"> Kadangi AnKER centruose yra ribotos konsultavimo galimybės, prieglobsčio prašytojai ne visuomet turi geras galimybes pasirengti apklausai, todėl tai gali lemti procedūrų kokybę.²⁵ Tokių centrų įsteigimas nepadėjo išspręsti grąžinimo problemų. Išsiuntimų skaičius sumažėjo per pusę 2019 m. pirmus šešis mėn. Kadangi vis daugiau prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai buvo atmesti, laukė teismo sprendimų kiekvienoje stovykloje ir daugėjo tų asmenų, kurie negalėjo būti išsiųsti arba neišvyko savanoriškai, stovyklose problemos dėl konfliktų tik padidėjo, nes vienoje vietoje buvo tiesiog per daug asmenų, gavusių neigiamus sprendimus. Kadangi centrai nefunkcionavo kaip buvo planuota, 2019 m. pabaigoje Bavarija uždarė tokį centrą Donauworth vietovėje ir grįžo prie decentralizuoto

²² AIDA (2019), p. 7.

²³ AIDA (2019), p. 12.

²⁴ AIDA (2019), p. 19.

²⁵ AIDA (2019), p. 8.

<p>Vokietijai. Palyginimui, kitur procedūros trunka apie tris mėn. AnKER sistema leidžia BAMF operatyviai organizuoti apklausas, dažniausiai per 2-3 dienas nuo atvykimo, sprendimas priimamas paprastai per savaitę.</p>	<p>apgyvendinimo modelio. Kai kurios žemės būtent dėl to ir nusteigė tokių centrų, nes panašias problemas numatė iš anksto.²⁶</p> <ul style="list-style-type: none"> • Centrai susilaukė NVO ir bažnyčių kritikos (aut. pastaba: bažnyčios yra itin aktyvios Vokietijoje sprendžiant migrantų gerovės klausimus), dėl to, kad naujai atvykę asmenys buvo apgyvendinami didelėse stovyklose kartu su prieglobsčio prašytojais, kurių prašymai atmesti, o tai kelia įvairius konfliktus. • Lyginant su nacionaliniu prieglobsčio procedūrų vidurkiu, kai kuriuose centruose pastebėtas žemesnis kai kurių prieglobsčio prašytojų prašymų pripažinimo laipsnis.²⁷
---	--

Priėmimo sąlygų sistemos patirtys krizės metu

Vokietijos priėmimo sąlygų sistemai keliama keli ir neretai tarpusavyje konfliktuojantys tikslai. Viena vertus – ji turi užtikrinti pakankamus pajėgumus, skirtus apgyvendinti atvykstančius prieglobsčio prašytojus ir kitus pabėgėlius, kita vertus – neturi būti švaistomi pajėgumai tuomet, kai atvyksta tik keletas apsaugos vertų asmenų. Kadangi pabėgėlių krizes ir asmenų judėjimą sudėtinga prognozuoti, tai tampa iššūkiu.²⁸ 2015-2016 m. krizės metu, vietos valdžios institucijoms ir žemėms padėjo centrinė valdžia dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo per Federalinę nepaprastosios situacijos agentūrą bei karinę infrastruktūrą, kuri užtikrina bendrąbūčius, transportą ir medicinos centrus.²⁹ Kadangi žemių lygiu Vokietija turi daugiausia administracinio personalo, jos galėjo sutelkti personalą ir resursus iš kitų departamentų, turėjo informaciją apie tuščius pastatus ir kitas patalpas, kurios galėjo būti naudojamos kaip laikino apgyvendinimo vietos. Be to, jie dirbo su daugybe savanorių ir spontaniškai susidariusių grupių bei tradicinėmis gerovės organizacijomis (Caritu, Raudonojo kryžiumi ir vietinėmis parapijomis).

Pažymėtina ir Vokietijos praktika dėl apgyvendinimo krizių laikotarpiu ir atlikti tyrimai šiuo klausimu. Apgyvendinimo klausimu, specialistai teigė, kad kolektyvinis apgyvendinimas ilgiems laikotarpiams mažina pabėgėlių galimybes pasirūpinti savimi ir prisidėti prie visuomenės gerovės kūrimo. Kadangi daugelis prieglobsčio prašytojų buvo apgyvendinti būtent tokiu būdu, buvo apsunkinta jų integracija ir tai lėmė ilgalaikę priklausomybę nuo socialinės apsaugos. Be to, skaičiuojama, kad kolektyvinis apgyvendinimas kainuoja daug brangiau nei individualus apgyvendinimas, būtent dėl didelių kaštų personalui.³⁰

Krizės atveju siekiant užtikrinti prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą buvo naudojamos kelios strategijos sprendžiant apgyvendinimo trūkumo problemą. Pirmiausia, buvo naudojamas bet koks prieinamas apgyvendinimas. Pavyzdžiui, krizių prevencijos organizacija „Technisches Hilfswerk“ pastatė dideles palapines ir lovas bei infrastruktūrą. Pabėgėliams buvo atverti sporto centrai ir miesto salės, maitinimą tiekė Raudonasis kryžius ir kitos pagalbos organizacijos, medicinos paslaugas teikė gydytojai savanoriai, Raudonojo kryžiaus ir kariuomenės klinikos. Kariuomenės specialistai nutiesė vandens linijas. Vokietijos žemės įsteigė didelius centrus, kuriuose buvo apgyvendinami ir maitinami pabėgėliai prieš perkelti juos į privačias ir labiau tinkamas apgyvendinimui vietas. Apgyvendinimui buvo nuomojami jaunimo hosteliai ir viešbučiai, kurie buvo tušti žiemą, buvo renovuotos ir paruoštos buvusios kariuomenės kareivinės.

Antra, Vokietijos federalinė vyriausybė liberalizavo pabėgėlių apgyvendinimo pastatų reikalavimus, kas leido vietos valdžios institucijoms greitai pastatyti apgyvendinimo vietas. Vietos valdžiai federalinis bankas pasiūlė statybų paskolas su nulinėmis palūkanomis. Šis reguliavimas

²⁶ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 36-37.

²⁷ AIDA (2019), p. 8.

²⁸ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 26.

²⁹ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 27.

³⁰ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 29.

galiojo nuo 2015 iki 2019 m. Berlyne buvo pastatyti moduliniai nameliai pabėgėliams, kurie sudarė 24 centrus, galinčius talpinti 12,000 asmenų. Kai atvykstančių asmenų skaičius 2016 metais sumažėjo, iškilo visiškai kitokie praktiniai ir politiniai klausimai. Kadangi buvo mažesnis poreikis priėmimo centrams, žemės ir vietos valdžia siekė uždaryti neužpildytas priėmimo vietas. Suprantama, kad vietų gali prireikti ateityje, jei vėl atvyktų didelis pabėgėlių skaičius, tačiau jų laikymas, jei jie nėra naudojami, buvo įvertintas kaip per brangus. Kadangi šie centrai buvo įsteigti, pastatai buvo pastatyti arba atnaujinti bei buvo samdomas personalas, todėl žemės laikėsi pozicijos, kad šie centrai liktų veikti, atitinkamai, juose ilgesniems laikotarpiais buvo apgyvendinti prieglobsčio prašytojai ir išsiunčiami asmenys. Prasidėjus COVID-19 pandemijai kilo naujas iššūkis, kadangi reikėjo užtikrinti socialinę distanciją tarp gyventojų. Kartu koronaviruso protrūkis kai kuriuose centruose iškėlė sanitarinių sąlygų klausimą ir pasiūlymą apgyvendinti asmenis kiek įmanoma daugiau privačiose apgyvendinimo vietose. Kai kuriuose centruose buvo įvestas karantinas. Teismai įpareigojo kai kurias žemes perkelti nėsčias moteris ir kitus pažeidžiamus asmenis į privataus apgyvendinimo vietas.³¹

Atskirai aptartina AnkER centrų patirtis. 2012 m. Konstitucinis teismas pasisakė, kad prieglobsčio prašytojams skiriama parama turi gerbti asmens orumą ir būti grindžiama Vokietijos socialinės gerovės standartais. Atitinkamai, paramos dydis turi būti toks pats visoje šalyje, žemės gali nuspręsti tik dėl įgyvendinimo.³² Nors AnkER centrų koncepcija taikoma visos šalies mastu, priėmimo sąlygas reglamentuojančios taisyklės nėra vieningos ir standartizuotos, todėl ir jų praktinis taikymas skiriasi įvairiuose centruose. Teisės aktai numato pareigą prieglobsčio prašytojams gyventi šiuose centruose sekančia tvarka:

- a) Visi prieglobsčio prašytojai, kurie nukreipiami į šiuos centrus, turi pasilikti juose laikotarpiu nuo 6 savaičių iki 6 mėnesių;
- b) Prieglobsčio prašytojai, atvykę iš saugios kilmės valstybės, turi gyventi centre visos prieglobsčio procedūros metu ir tuo atveju, jei prieglobsčio prašymas atmetamas iki jų išsiuntimo;
- c) Jei priimamas federalinis sprendimas, prieglobsčio prašytojas gali būti paskiriamas gyventi tokiaime centre iki 24 mėn., kol bus priimtas BAMF sprendimas dėl prieglobsčio prašymo, kai prašymas nagrinėjamas kaip nepriimtinas ar akivaizdžiai nepagrįstas.

Prieglobsčio prašytojui suteikus tarptautinę apsaugą arba pasibaigus privalomam apgyvendinimo pirminio priėmimo centre, asmuo perkeltas į kolektyvinį apgyvendinimą arba individualų apgyvendinimą savivaldybėje.³³

AnkER centrai yra atviri ir gyventojai gali laisvai įeiti ir išeiti bet kuriuo metu (nebent taikomi apribojimai). Centruose visgi vykdoma gyventojų stebėseną (gyventojų „registravimas“ išduodant maistą valgykloje, magnetinių įėjimo kortelių naudojimas kai kuriuose centruose ir pan.).³⁴ AnkER centruose gyvenantys asmenys neturi teisės dirbti.³⁵

Nemokamo nepriklausomo konsultavimo patirtys

Kai kurios Vokietijos žemės sudarė galimybes nemokamam ir nepriklausomam prieglobsčio prašytojų konsultavimui ir jose buvo pasiekti geriausi savanoriško grįžimo rezultatai, nes prieglobsčio prašytojai gana anksti sužinodavo apie savo realias perspektyvas. Šveicarijos, Švedijos ir Nyderlandų patirtys taikant tokį konsultavimą taip pat rodė, kad tai itin padidina sprendimų kokybę.³⁶ Vokietijos BAMF taip pat buvo pradėtas kelių mėnesių pilotinis projektas ir rezultatai buvo įvertinti kaip labai teigiami. Visgi BAMF nusprendė teikti konsultavimą patys, taip

³¹ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 31.

³² Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 19.

³³ AIDA (2019), p. 14.

³⁴ AIDA (2019), p. 15.

³⁵ AIDA (2019), p. 17.

³⁶ Bernd Parusel, Sweden's Asylum Procedures, Gütersloh 2016; Dietrich Thränhardt, Speed and Quality – What Germany Can Learn from Switzerland's Asylum Procedure, Gütersloh 2016; Dietrich Thränhardt, Asylum Procedures in the Netherlands, Gütersloh 2016, cituota iš: Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 37.

pat pasitelkiant kai kurias gerovės organizacijas. Skirtingai nei Vokietija, šiam tikslui pavyzdžiui, Austrija, net įsteigė atskirą agentūrą, kuri teikia pagalbą, paramą, apgyvendinimą, teisinį konsultavimą, išsiuntimo konsultavimą, vertimo paslaugas ir atlieka žmogaus teisių stebėseną. Taigi Austrijoje yra dvi valstybės agėtūros, su specializuotu personalu, o Vokietijoje BAMF vykdo ir sprendimų priėmimo ir konsultavimo funkciją.³⁷ Nuo pat AnkER centrų veiklos pradžioje Bavarijoje 2018 m. rugpjūčio 1 d., BAMF nustatė naują praktiką, kuomet prieglobsčio prašytojų konsultavimą vykdo tam tikslui paskirti BAMF tarnautojai. Tokia pati praktika taikoma ir šiuose centruose Saksonijoje ir Saarlande. BAMF teigia, kad toks konsultavimas yra nepriklausomas, nes BAMF atstovas nenagrinėja bylų ir jam draudžiama kalbėtis apie bylą su kitais agentūros tarnautojais, taip pat konsultavimas vykdomas kituose kambariuose nei apklausos. Visgi toks modelis yra kritikuojamas dėl institucinio nepriklausomumo nebuvimo, interesų konflikto, teigiama, kad toks modelis lemia žemą sprendimų priėmimo kokybę, pvz. neteikiamas konsultavimas dėl sprendimo apskundimo ir pan. Konsultavimas apima grupinį ir individualų konsultavimą.³⁸

Nyderlandai

Organizacinė institucijų sistema (pagrindinės prieglobsčio ir migracijos organizacijos):

Už migracijos ir prieglobsčio politikos kūrimą ir įgyvendinimą Nyderlanduose atsakingos kelios ministerijos ir organizacijos (pagrindinės):

- Migracijos ministerija (Ministerie van Justitie en Veiligheid, J&V) yra atsakinga už trečiųjų šalių piliečių įleidimo, gyvenimo šalyje ir grąžinimo politiką. Ši ministerija taip pat koordinuoja organizacijas, bendradarbiaujančias migracijos procese.
- Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW) yra atsakinga už trečiųjų šalių piliečių įleidimą į darbo rinką bei pilietinę integraciją.
- Užsienio reikalų ministerija (Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ) yra atsakinga už vizų politiką bei oficialių ataskaitų rinkimą apie prieglobsčio prašytojų kilmės valstybes.
- Gynybos ministerija yra atsakinga už sienos kontrolę ir įleidimo politiką.
- Savivaldybės yra atsakingos už tarptautinės apsaugos gavėjų apgyvendinimą ir taip pat naturalizacijos prašymų tvarkymą.
- Imigracijos ir naturalizacijos tarnyba (angl. The Immigration and Naturalisation Service, Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND) yra agentūra, pavaldi Teisingumo ir saugumo ministerijai, kuri yra atsakinga už Užsieniečių ir Pilietybės įstatymų įgyvendinimą. Ji nagrinėja visus trečiųjų šalių piliečių, siekiančių gyventi Nyderlanduose arba gauti pilietybę, prašymus. Ji taip pat dalyvauja URM vardu prašymų dėl trumpalaikių vizų vertinime bei laikinų leidimų gyventi prašymų vertinime.
- Repatriacijos ir išvykimo tarnyba (angl. The Repatriation and Departure Service, Dienst Terugkeer & Vertrek, DT&V) yra Teisingumo ir saugumo ministerijai pavaldi tarnyba, atsakinga už trečiųjų šalių piliečių išvykimą, kurie yra įpareigoti išvykti iš Nyderlandų.
- Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (Centraal Orgaan opvang asielzoekers, COA) yra nepriklausoma administracinė institucija, atsakinga už prieglobsčio prašytojų priėmimą. Prižiūrima Migracijos 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.

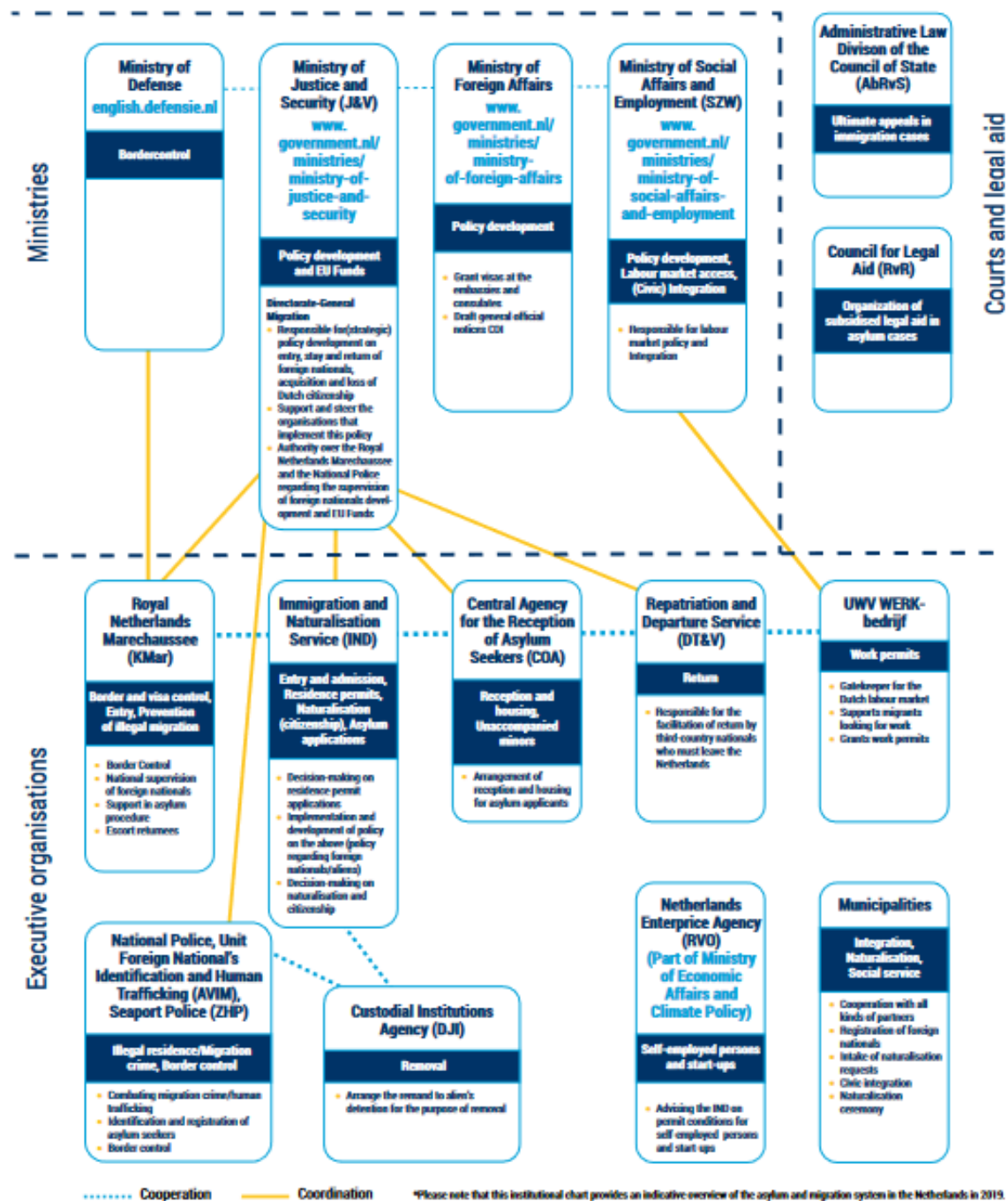
³⁷ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 38-39.

³⁸ [AIDA](#) (2019), p. 10.

- Teisinės pagalbos taryba (Raad voor de Rechtspraak, RvR) yra nepriklausoma administracinė institucija, atsakinga už valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimą Teisingumo ir saugumo ministerijos vardu.
- Įkalinimo įstaigų agentūra (angl. The Custodial Institutions Agency, Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI) yra Teisingumo ir saugumo ministerijai pavaldi agentūra, atsakinga už trečiųjų šalių piliečių judėjimo laisvę ribojančių priemonių taikymą, tarp jų ir sulaikymo (imigracinio sulaikymo).
- Karališkoji karo policija (angl. The Royal Netherlands Marechaussee (Koninklijke Marechaussee, KMar) yra Gynybos ministerijos padalinys, atsakingas už Užsieniečių įstatymo vykdymą, vykdo sienos monitoringą ir sienos apsaugą, prisideda prie neteisėtos migracijos kontrolės.
- Jūros uostų policija – vykdo sienos apsaugą uostuose.
- Nacionalinė policija, Užsieniečių identifikavimo ir kovos su žmonių gabenimu skyrius (Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel, AVIM) prižiūri trečiųjų šalių piliečių teisėtą gyvenimą.
- Bendroji žvalgybos ir saugumo tarnyba (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) teikia informaciją IND dėl tyrimų, susijusių su nacionaliniu saugumu.
- Darbuotojų draudimo tarnyba (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV) yra nepriklausoma administracinė agentūra prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Tarp kitų funkcijų, ji teikia įpareigojančias rekomendacijas dėl trečiųjų šalių piliečių gyvenimo ir darbo leidimų.
- Valstybės taryba (angl. The Council of State (Raad van State, RvS)) yra nepriklausomas Vyriausybės patarėjas dėl įstatymleidystės ir Nyderlandų aukščiausias bendrasis administracinis teismas. Administracinės jurisdikcijos skyrius svarsto skundus, kai trečiųjų šalių piliečiai nesutinka su Vyriausybės sprendimu.
- Migracijos reikalų patariamasis komitetas (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ) yra nepriklausomas patariamasis komitetas, teikiantis Vyriausybei ir Parlamentui patarimus dėl įstatymleidystės imigracijos politikos klausimais.

Nyderlandų prieglobsčio ir migracijos institucinė sistema pavaizduota diagramoje žemiau:³⁹

³⁹ Schemos šaltinis: Annual report 2020 (Netherlands), p. 60.



Prieglobsčio procedūrų reformos:

Prieglobsčio procedūrų spartinimas

Remiantis prieglobsčio sistemoje veikiančių organizacijų lankstumo skatinimo programa buvo numatyta keletas priemonių dėl procedūrų spartinimo. Viena iš tokių priemonių – integruota priėmimo ir procedūros sistema, kuri leidžia prieglobsčio procedūros pradžioje skubiai įvertinti prieglobsčio prašytojo galimybes gauti leidimą gyventi šalyje. Jei tokios galimybės yra menkos, 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.

Siekiant nuoseklaus perėjimo prie integracijos arba išvykimo, buvo naudojamas į tikslinę grupę orientuotas požiūris ir 2019 m. išbandytas naujas identifikavimo ir registracijos procesas.⁴⁰ Tai reiškia, kad nebūtinai tie prašymai, kurie pateikti pirmiausia, bus išspręsti pirmiausia, jei tam tikrai grupei prašymų reikalinga taikyti specialias priemones. Kai reikia, naudojamos priemonės, nukreiptos į vieną ar kitą prieglobsčio prašytojų grupę. Pavyzdžiui, šis požiūris buvo taikomas prieglobsčio prašytojų iš Sirijos, Jemeno ir Moldovos pateiktiems prašymams. Jų prašymai buvo nagrinėjami skubos tvarka.⁴¹ Tai keliais mėnesiais sutrumpina prieglobsčio prašytojams laukimo laikotarpį, t.y., asmenims, kuriems taikomas Dublino reglamentas ir kurie atvyksta iš saugių valstybių. Šis metodas praktikoje taikomas nuo 2019 m. pradžios. Papildomai, prieglobsčio procedūros diferencijuojamos prašymams, kurie, tikėtina, bus patenkinti, ir tiems, kurių sėkmė mažai tikėtina. Tai skatina greitesnę prieglobsčio prašytojų, kurie turi didesnę šansą į statuso suteikimą, integraciją ir veiksmingesnę grąžinimą tų, kurių galimybės neperspektyvios.

Pavyzdžiui, buvo taikytos priemonės prieglobsčio prašytojų srautui iš Moldovos (daug nepagrįstų prašymų 2019 m. gruodį): buvo prioritizuojami šių asmenų prieglobsčio prašymai, juos nagrinėjo speciali Imigracijos ir naturalizacijos 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.⁴²

Registracijos reformos

2019 m. sausį buvo įvesta nauja politika, kurios esmė yra tai, kad prieglobsčio prašytojų registracijos procedūros pradžioje kiekvienas prieglobsčio prašytojas užpildo išsamų klausimyną, kuris apima klausimus apie: (a) tapatybę; (b) gimimo datą ir vietą; (c) tautybę, religinį ir etninį priklausymą; (d) išvykimo iš kilmės valstybės datą; (e) atvykimo į Nyderlandus datą; (f) tapatybės kortelės arba paso informaciją; (g) kelionės maršrutą; (h) išsilavinimą; (i) karinę tarnybą; (j) darbinę veiklą/profesiją; (k) šeimos informaciją. Užpildžius šią formą atliekama registracijos apklausa (interviu), joje gali būti klausama apie tapatybę, tautybę, kelionės maršrutą ir šeimos narius, vengiama klausti apie prieglobsčio motyvus.⁴³ Šių pokyčių registracijos tvarkoje dėka, pirmosios prieglobsčio apklausos tapo trumpesnės. 2020 m. pabaigoje buvo pasiūlyta (pakeitimai turėjo įsigaliooti 2021 m.) pakeisti teisinį reguliavimą ir numatyti formalų registracijos etapą ir registracijos interviu, kartu panaikinant pirmąją prieglobsčio apklausą. Tai reiškia, kad prieglobsčio prašytojai galės būti apklausiami apie prieglobsčio motyvus dar registracijos apklausos metu. Vienas iš kritikuotinų aspektų yra tai, kad registracijos etape prieglobsčio prašytojai nesinaudoja teisine pagalba, be to, nėra pailsėję ir pasirengę pokalbiui.⁴⁴

Bendri institucijų centrai

Vienas iš lanksčios prieglobsčio procedūros elementų yra bendrų apgyvendinimo vietų organizavimas trečiųjų šalių piliečiams (GVLs). Šios vietos – tai vidutinio dydžio lokacijos, kuriose prieglobsčio prašytojai laikinai apgyvendinami. Visos migracijos srities organizacijos veikia šioje lokacijoje po vienu stogu ir glaudžiai bendradarbiaudamos užtikrina lankstų ir į tam tikras tikslines

⁴⁰ Annual report 2020, Migration and asylum in the Netherlands, June 2021, https://emnetherlands.nl/sites/default/files/2021-07/EMN_jaaroverzicht2020_ENG.pdf, p. 24.

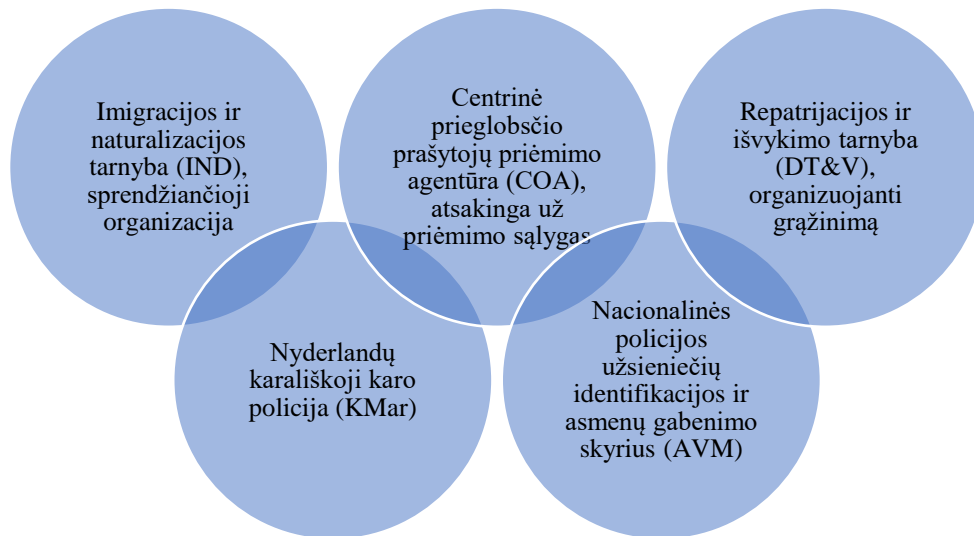
⁴¹ Annual report 2020 (Netherlands), p. 24.

⁴² Annual report 2019, Migration and asylum in the Netherlands, May 2020, https://www.emnetherlands.nl/sites/default/files/2020-07/EMN_jaaroverzicht2019_ENG.pdf, p. 28.

⁴³ AIDA, Country Report, Netherlands, 2020 Update, April 2021, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-NL_2020update.pdf, p. 20.

⁴⁴ AIDA (Netherlands), p. 20.

grupės orientuotą prieglobsčio procesą. Pagrindinės organizacijos yra pavaizduotos schemoje žemiau:



Iš esmės tai reiškia, kad, kaip taisyklė (žr. specifines sąlygas pagal prieglobsčio prašymų specifiką žemiau) prieglobsčio prašytojai apgyvendinami šiuose centruose nuo prieglobsčio procedūros pradžios iki pat prašymo priėmimo ar atmetimo. Tai leidžia veiksmingiau organizuoti prieglobsčio procedūrą ir prieglobsčio prašytojams nereikia vykti į kitas vietas Nyderlanduose. Viena iš veikiančių įstaigų yra Ter Apel vietovėje.⁴⁵

Grąžinimo kontekste, taikytos pilotinės priemonės dėl prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai galutinai atmesti ir kurie neturi teisės pasilikti Nyderlanduose, tačiau ir negali išvykti nei savanoriškai nei priverstinai. 2019 m. sukurti penki Nacionaliniai imigracijos centrai (angl. LVV's) savivaldybėse, kurie skirti tokių asmenų apgyvendinimui ir konsultavimui.⁴⁶

Apgyvendinimo sąlygos ir jų pokytis krizių atvejais:

Prieglobsčio prašytojai, kurie atvyksta į Nyderlandus žemės keliu, turi kreiptis į centrinį priėmimo centrą (Centraal Opvanglocatie, COL) Ter Apel vietovėje, kur jie turėtų būti daugiausiai iki trijų dienų, nes jis nepritaikytas ilgesniam buvimui. Iš šio centro jie toliau perkeliama į procesinį priėmimo centrą (Proces Opvanglocatie, POL), tokių centrų Nyderlanduose yra keturi (Ter Apel, Budel, Wageningen ir Gilze vietovėse, viso - iki 2,000 vietų). Jei IND nusprendžia nagrinėti prieglobsčio prašymą įprastine tvarka, pareiškėjas lieka šiame centre. Jei suteikiama apsauga, asmuo perkeliama į prieglobsčio prašytojų centrą (Asielzoekerscentrum, AZC), kol bus suteiktas būstas. Jei prašymas nagrinėjamas pailginta procedūra, prieglobsčio prašytojas taip pat perkeliama į prieglobsčio prašytojų centrą laukti sprendimo. Taigi prieglobsčio procedūros metu asmenys apgyvendinami kolektyviniuose centruose, nėra taikomos individualaus apgyvendinimo galimybės, kurias suteiktų valstybė.⁴⁷ Taip pat yra centrai prieglobsčio prašytojams, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka (pvz., iš saugių kilmės valstybių), šiuose centruose taikomas griežtesnis režimas, jie gauna išmokas natūra ir turi kasdien registruotis. Vaikams ir pažeidžiamiems asmenims netaikomos sugriežtintos priėmimo sąlygos, tačiau jie turi laikytis režimo (kasdien registruotis).⁴⁸

⁴⁵ Annual report 2019 (Netherlands), p. 26.

⁴⁶ Annual report 2019 (Netherlands), p. 61.

⁴⁷ AIDA (Netherlands), p. 70.

⁴⁸ AIDA (Netherlands), p. 71.

Nuo 2015 m. krizės išaugus prieglobsčio prašytojų skaičiui, IND vėluoja su prašymų išnagrinėjimu laiku. Atitinkamai, ir savivaldybės negali tinkamai suteikti apgyvendinimo prieglobsčio prašytojams, nes trūksta apgyvendinimo vietų. Siekiant užtikrinti pakankamas priėmimo galimybes trumpalaikiu laikotarpiu, COA naudoja daugiau komercinių patalpų, tokių, kaip viešbučiai ir atostogų parkai. Be to, persvarstomi priėmimo centrams taikomi reikalavimai, siekiant įsteigti daugiau vietų. Tuo pačiu, 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.⁴⁹

Prancūzija

Organizacinė institucijų sistema (pagrindinės prieglobsčio ir migracijos organizacijos):

Prancūzijos Vidaus reikalų ministerija yra atsakinga už migracijos ir prieglobsčio politikos formavimą.⁵⁰ Kartu ši ministerija vykdo dviejų institucijų kontrolę:

- Pabėgėlių ir asmenų be pilietybės apsaugos biuras (angl. French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons, sutr. OFPRA), kuris įgyvendina prieglobsčio politiką.⁵¹
- Imigracijos ir integracijos biuras (angl. French Office for Immigration and Integration, sutr. OFII), kuris atsakingas už naujai atvykusių migrantų integraciją, taip pat tvarko ekonominės migracijos ar su šeimos migracija susijusius klausimus, vykdo prieglobsčių prašytojų priėmimą, padeda sugrįžimo ir reintegracijos atvejais.⁵²

Prašymas suteikti prieglobstį Prancūzijoje gali būti pateiktas:

- Teritorijoje;
- Pasiestyje, jei prieglobsčio prašytojas neturi galiojančių kelionės dokumentų, kad galėtų atvykti į šalies teritoriją, įskaitant tada, kai jis arba ji yra laukimo zonoje. Šiuo atveju asmuo teikia prašymą įleisti į šalies teritoriją dėl prieglobsčio;
- Iš administracinio sulaikymo, jei asmuo jau yra sulaikytas.⁵³

Prieglobsčio procedūrų spartinimas ir registracijos proceso reformos

Prancūzija, kaip ir kitos Vakarų Europos valstybės, periodiškai susiduria su prieglobsčio prašytojų bangomis.⁵⁴ Valstybės institucijos, matydamas, kad prašymų skaičius auga, ieškojo būdų kaip supaprastinti prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūrą. 2015 m. Prancūzija susidūrė su išaugusiu prieglobsčio prašymų skaičiumi, todėl ėmėsi tobulinti prieglobsčio sistemą. Pakeitimais siekta suvienodinti prieglobsčio procedūras su egzistuojančia praktika (pavyzdžiui, pagreittintas prieglobsčio prašytojų paskirstymas, paspartintas prašymų svarstymas, kt.).⁵⁵ Egzistuoja įvairūs pagrindai nukreipti prašymą į pagreittintą procedūrą. Visų pirma, OFPRA turi nagrinėti prieglobsčio prašymą pagreittinta tvarka, kai prašytojas: a) yra kilęs iš saugios kilmės šalies; arba b) pateikia vėlesnį prašymą, kuris nėra nepriimtinas.⁵⁶ Prieglobsčio prašymas taip pat svarstomas pagreittintu būdu šiais atvejais: (a) prieglobsčio prašytojas atsisako duoti pirštų atspaudus; (b) registruodamas savo prašymą prieglobsčio prašytojas pateikė suklastotus asmens tapatybės ar kelionės dokumentus, neteisingą

⁴⁹ Annual report 2020 (Netherlands), p. 29.

⁵⁰ Organisation of migration and asylum system in France, Overview, last updated on February 2019.

⁵¹ <https://www.ecoi.net/en/source/11378.html>

⁵² <https://www.ofii.fr/en/>

⁵³ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-FR_2020update.pdf p. 23

⁵⁴ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-FR_2020update.pdf

⁵⁵ <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305861-9-en.pdf?expires=1636964342&id=id&accname=guest&checksum=87273231E7253DBB03B3F70647B9FCDD>

⁵⁶ <https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/general/short-overview-asylum-procedure/>

informaciją apie savo pilietybę ar atvykimo į Prancūzijos teritoriją sąlygas arba pateikė kelis prieglobsčio prašymus su skirtingomis tapatybėmis; (c) prašymas nebuvo pateiktas per 90 dienų nuo tos dienos, kai užsienietis atvyko į Prancūzijos teritoriją arba jis neteisėtai išbuvo Prancūzijos teritorijoje po atvykimo 90 dienų iki paraiškos registravimo; (d) prašymas buvo pateiktas tik siekiant užkirsti kelią įsakymo, kuriuo numatytas asmens išsiuntimas, vykdymui; (e) užsienio piliečio buvimas Prancūzijoje kelia rimtą grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar valstybės saugumui.

Siekiant efektyvinti prieglobsčio sistemą Prancūzijoje 2015 m. buvo įkurtas išankstinės registracijos (*pre-registration*) prieglobsčio prašytojų priėmimo centras/platforma (pranc. Premier Accueil des Demandeurs d'Asile, sutr. PADA arba SPADA). Tokių centrų Prancūzijoje yra apie 50.⁵⁷ Norint kreiptis dėl prieglobsčio, pirmiausia reikia susisiekti su išankstinės registracijos prieglobsčio prašytojų priėmimo centru (PADA/SPADA), kuriame socialinis darbuotojas informuoja prieglobsčio prašytoją apie prieglobsčio suteikimo procedūrą ir suderina apsilankymo laiką prieglobsčio prašytojų kontaktiniame centre (pranc. guichet unique de demande d'asile, sutr. GUDA), kuris turi regioninę jurisdikciją.⁵⁸ Be to, šiuose centruose prieglobsčio prašytojai supažindinami su sveikatos draudimo klausimais. PADA/SPADA centrai gauna finansavimą iš OFII. Jų veikla informacinė, tačiau neapsilankius šiame centre negali užregistruoti prieglobsčio prašymo. Jei asmeniui suteikiama tarptautinė apsauga ir asmuo nėra niekur apgyvendintas, SPADA teikia pagalbą 6 mėn., pvz., suveda su vietiniais partneriais dėl įsidarbinimo galimybių.⁵⁹

PADA/SPADA centrams išsakoma kritika. PADA/SPADA centrai buvo steigiami siekiant sumažinti informacinę naštą valstybės institucijoms, tačiau ši sistema įvedė kompleksiskumą ir vėlavimus patenkant į prieglobsčio procedūrą, susidaro papildomas administracinis „sluoksnius“. Įprastu atveju asmuo turėtų būti užregistruojamas per 3 dienas, esant dideliui paraiškų skaičiui, terminas gali būti pratęsiamas iki 10 d. Tačiau 2018 m. Valstybės taryba ir 2020 m. Audito teismas pažymėjo, kad išankstinė asmenų registracija veikia per lėtai ir kai kuriuose centruose vėlavimai užtrunka ilgiau negu teisės aktuose numatytas 10 dienų terminas.⁶⁰ Paryžiaus ir jo apylinkių regione, kur buvo sudėtingiausia pakliūti į PADA/SPADA centrus, buvo sukurta išankstinė registracija telefonu, pagal kurią pareiškėjai gauna SMS žinutę dėl atvykimo į PADA/SPADA centrą, tačiau ši priemonė taip pat sulaukė kritikos, nes didina administracinę naštą, yra brangiai administruojama, esant poreikiai sunku prisiskambinti, taip pat skambučiai prieglobsčio prašytojams kainuoja, formuojasi „virtualios eilės“.⁶¹

Vieno langelio principu veikiantys centrai

Jei asmuo sėkmingai įvykdė išankstinę registraciją PADA/SPADA centre, tuomet gali kreiptis į GUDA kontaktinius centrus, kurie yra atsakingi už prieglobsčio prašymo registravimą ir išduoda prieglobsčio prašymo sertifikatą, kuris yra lygiavertis laikinajam leidimui gyventi šalyje. Gavus šį sertifikatą, prasideda asmens prieglobsčio prašymo svarstymas, todėl pareiškėjas per 21 d. turi užpildyti ir išsiųsti OFPRA paraiškos formą. Ši institucija toliau nagrinės prieglobsčio prašymą. Prancūzijoje veikia 34 GUDA kontaktiniai centrai. Jie buvo įsteigti tikslu registruoti prieglobsčio prašymą ir materialinių priėmimo sąlygų poreikius.

GUDA kontaktiniai centrai veikia vieno langelio principu ir juose veikia kelių institucijų atstovai – OFII (Imigracijos ir integracijos biuro), savivaldos lygmens atstovai

⁵⁷ <http://www.gisti.org/spip.php?article5229>. Pilnas sąrašas čia:

http://www.gisti.org/IMG/pdf/07.05.18_structure_de_premier_accueil_hors_idf.pdf

⁵⁸ <https://www.ofii.fr/en/the-first-reception-centers-for-asylum-seekers-in-3-steps/>

⁵⁹ <https://www.ofii.fr/en/the-first-reception-centers-for-asylum-seekers-in-3-steps/>

⁶⁰ <https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/registration-asylum-application/>

⁶¹ <https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/registration-asylum-application/>

(prefektūra), kartais įtraukiami ir kitų institucijų atstovai (pavyzdžiui, policijos). GUDA kontaktiniame centre sprendžiamas ne tik prieglobsčio prašymo registravimo klausimas, bet prieglobsčio prašytojas įtraukiamas į nacionalinę priėmimo sistemą ir įvertinama, ar asmuo priklauso pažeidžiamai grupei (pavyzdžiui, yra neįgalus, serga ir pan), jie teikia informaciją dėl gyvenamosios vietos (informuojama, ar yra laisvų vietų, jei ne – nurodoma, kur kreiptis toliau), taip pat sprendžiami pašalpų suteikimo ir kiti klausimai.⁶² GUDA centruose registruojama informacija apie asmens tapatybę yra itin svarbi nustatant už prieglobsčio prašymą atsakingą ES valstybę pagal Dublino reglamentą.

Kritika GUDA kontaktiniams centrums. Nors centrų steigimas leido vienu apsilankymu sutvarkyti daugiau klausimų, nes jie sprendžiami paraleliai, tačiau sistema kritikuojama dėl savo neefektyvumo, pavyzdžiui, oficiali komunikacija vyksta paštu, o ne el. paštu.⁶³ Be to, Covid-19 pandemijos metu kurį laiką buvo suspenduotas šių centrų veikimas.

Galima išskirti šiuos naujojo modelio privalumus ir trūkumus:

Privalumai	Trūkumai
<ul style="list-style-type: none"> • PADA/SPADA centrų sukūrimas sumažino administracinę naštą OFPRA (institucijai, kuri nagrinėja prieglobsčio prašymą). • PADA/SPADA centre prieglobsčio prašymą teikiantis asmuo gauna pirminę informaciją apie prieglobsčio procesą. • GUDA kontaktinio centro veikimas leidžia atlikti veiksmus vieno langelio principu. Centre veikia OFII ir prefektūros (savivaldos atstovai). Atvykęs asmuo gali pateikti prieglobsčio prašymą (prašymą nagrinės OFPRA), suteikiama informacija apie apgyvendinimą (jei yra laisvų vietų – iškart pildomas prašymas), suteikiama informacija apie pašalpas, sveikatos draudimą ir pan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kiekviename Prancūzijos regione veikia po vieną ar kelis Pada/SPADA centrus (apie 50). Nors centrai prisidėjo prie informacijos apie asmenį, kuris ketina prašyti prieglobsčio, surinkimo, jos susistemavimo, taip pat asmens informavimo apie prieglobsčio procedūrą, tačiau centrai veikia lėtai, asmeniui, kuris prašo prieglobsčio užtrunka, kol jam pavyksta pakliūti į centrą. Kai kuriose prefektūrose (pavyzdžiui, Paryžiuje) prieš patenkant į centrą būtina užsiregistruoti telefonu, o tai dar labiau pailgina procedūros laiką, be to, PADA/SPADA centras atlieka tik išankstinę registraciją. Pasitaiko išankstinės registracijos duomenų praradimų. • Augant prašymų skaičiui PADA/SPADA centrai nėra pajėgūs aptarnauti asmenų, kurie nori teikti prieglobsčio prašymą. Įprastai informacijos apdorojimas ir jos pateikimas GUDA kontaktiniam centrui turėtų užtrukti 3 d., o esant dideliame prieglobsčio prašytojų skaičiui iki 10 d., tačiau 2020 m. buvo ne vienas skundas, kad PADA/SPADA centrai veikia per lėtai, informacijos apdorojimas ir pateikimas viršija rekomenduojamą maksimalų dienų skaičių (pavyzdžiui, Lione). Atitinkamai išauga termino laikas, kada asmuo gali užsiregistruoti GUDA kontaktiniame centre. • Nors asmuo užpildo prašymą dėl prieglobsčio suteikimo GUDA kontaktiniame centre, tačiau prašymas nėra tiesiogiai perduodamas OFPRA, kuri turi svarstyti prieglobsčio prašymą. Prašymas OFPRA yra siunčiamas paštu. Tai apsunkina ir prailgina prieglobsčio prašymo svarstymą. • Dėl Covid-19 pandemijos buvo sutrikęs daugelio centrų veikimas, todėl asmenys negalėjo pateikti prieglobsčio prašymų ir prieglobsčio procedūros svarstymas nebuvo pradėtas.

⁶² <http://www.gisti.org/spip.php?article5230>

⁶³ <https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/registration-asylum-application/>

Belgija

Organizacinė institucijų sistema (pagrindinės prieglobsčio ir migracijos organizacijos):

Institucinė sąranga svarstant prieglobsčio prašymą yra sudėtinga. Be politiką formuojančių institucijų, reikia išskirti kelias institucijas, kurių veikla yra glaudžiai susijusi svarstant prieglobsčio prašymą⁶⁴:

1. Imigracijos biuras (angl. Immigration Office),⁶⁵ kuris atsakingas už tarptautinę apsaugą (registracija, Dublino reglamento procesas), vidaus kontrolė ir sienos valdymas (grąžinimas, sulaikymo centrų valdymas), išskirtinės apgyvendinimo procedūros (pavyzdžiui, dėl sveikatos);
2. Generalinio komisaro biuras pabėgėlių ir asmenų be pilietybės klausimams spręsti (angl. Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons, sutr. CGRS),⁶⁶ kuris atsakingas už paraiškų nagrinėjimą dėl tarptautinės apsaugos (pabėgėlio statuso suteikimas arba atsisakymas jį suteikti, papildomos apsaugos suteikimas, pažymų ir civilinės būklės dokumentų suteikimas);
3. Prieglobsčio prašytojų priėmimo federalinė agentūra (angl. Federal Agency for the reception of asylum seekers, sutr. Fedasil), kuri atsakinga už priėmimo tinklo valdymą (savanoriško grįžimo koordinavimas, reintegracijos programos, nelydimų nepilnamečių stebėseną, kt.).⁶⁷

Be to, šalia valstybės institucijų, veikia ir nepriklausomos, pavyzdžiui, federalinis migracijos centras Myria, kuris teikia informaciją apie migraciją.⁶⁸ Organizacijos tikslas – pamatinių žmogaus teisių užtikrinimas.

Pokyčiai krizių laikotarpiu

Belgija nesiekia susidūrusi su migrantų krizėmis. Belgijos vyriausybė, ypač pastarąjį dešimtmetį, stengėsi užtikrinti pakankamus pajėgumus priimti prieglobsčio prašytojus. Iki 2007 m. Priėmimo įstatymo nebuvo jokios materialinės paramos sistemos prieglobsčio prašytojams po jų prieglobsčio procedūros priimtino etapo. Siekdama reaguoti į didėjančius priėmimo poreikius, vyriausybė pabandė išspręsti šią problemą suteikdama daugiau žmogiškųjų ir finansinių išteklių, kad būtų struktūriškai išplėtos priėmimo vietos ir patobulintas prieglobsčio procedūrų procesas bei tolesni veiksmai.⁶⁹ Kaip ir kitose Europos šalyse, Belgijos prieglobsčio sistema 2015 metais pateko į krizę dėl didėjančių tarptautinės apsaugos poreikių. Prieglobsčio sistema ir jos priėmimo struktūros nebuvo tinkamai pasirengusios, nepaisant to, kad naujų prašymų skaičius buvo netgi mažesnis nei XX amžiaus 9-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 2000-ųjų pradžioje (palyginimui, 78 470 prašymų 1999–2000 m. ir 52 689 prašymų 2014–2015 m.). Be to, 2015 m. krizė buvo nuspėjama, nes prieglobsčio tendencijos per pastaruosius 20 metų buvo cikliškos.⁷⁰ 2015 m. Belgija ėmėsi keisti prieglobsčio sistemą, o pakeitimai sulaukė kritikos⁷¹, pavyzdžiui, Belgijos imigracijos biure įvestos kvotos (per dieną užregistruojama 250 prašymų, kitiems atvykusiems prieglobsčio prašytojams išduodamas informacinis lapas, nurodant atvykimo laiką kitą dieną); buvo įvesta išankstinė registracija (*pre-registration*), kurios metu asmuo negali pateikti prieglobsčio prašymo; buvo sumažintas priėmimo vietų skaičius, o tai nulėmė mažėjančią tinkamų apgyvendinimo vietų skaičių prieglobsčio prašytojams. Tiesa, sprendžiant pastarąją problemą atsirado pilietinių iniciatyvų. Piliečių iniciatyvos

⁶⁴ https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FINAL_Belgium%20organigramme%202019_0.pdf

⁶⁵ <https://dofi.ibz.be/en>

⁶⁶ <https://www.cgrs.be/en/about-the-cgrs>

⁶⁷ <https://www.fedasil.be/en>

⁶⁸ <https://www.myria.be/en/about-myria>

⁶⁹ <https://www.migrationpolicy.org/article/belgium-country-permanent-immigration>

⁷⁰ <https://theconversation.com/how-do-asylum-seekers-view-belgiums-emergency-system-122835>

⁷¹ <https://eumigrationlawblog.eu/europes-asylum-policy-in-crisis-the-case-of-belgium/?print=print>

tapo pagrindine parama migrantams, atvykusiems 2015 m. vasarą. Šios iniciatyvos dažnai pakeisdavo institucijas, tenkinančias pagrindinius migrantų poreikius, priimančias prieglobsčio prašytojus, dalijančias maistą ar drabužius ir teikiančias administracinę bei teisinę pagalbą.⁷² Kai kurios iniciatyvos tebeveikia ir šiandien.⁷³

Vieno langelio principu veikiantys centrai

Belgijos vyriausybės ir federalinės agentūros „Fedasil“ sprendimai, bandant įveikti krizę, buvo skirti atrankos procedūrų supaprastinimui ir apibendrinimui bei kolektyvinių priėmimo centrų steigimui (priėmimo centruose apgyvendinami prieglobsčio prašytojai, kurių prašymai svarstomi). Taip pat buvo įsteigtas vienas atvykimo centras⁷⁴, kuriame turi užsiregistruoti visi prieglobsčio prašytojai⁷⁵. „Fedasil“ 2018 m. gruodžio 3 d. įkūrė atvykimo centrą („Petit-Château“) Briuselyje⁷⁶. Jame kartu dirba „Fedasil“ komandos ir Imigracijos tarnybos „Registracijos“ tarnyba, t.y. institucijos, kurios atsakingos už prieglobsčio prašymų registravimą ir paskyrimus ir priėmimo vietos paskyrimą, taip pat „Fedasil“ atvykimo centre atliekama pirmoji socialinė ir medicininė besikreipiančiųjų patikra ir vertinama, ar jie turi teisę į priėmimo sąlygas.⁷⁷ Jei taip, asmenys apgyvendinami atvykimo centre, kol randama jų situacijai pritaikyta priėmimo vieta. Įprastai apsistojimo laikas priėmimo centre trumpas – apie 1 savaitę. Į atvykimo centrą perkeltas ir „Fedasil“ informacijos centras. „Fedasil“ informuoja tarptautinės apsaugos prašytojus apie jų teises ir pareigas priėmimo laikotarpiu. Tada „Fedasil“ paskiria jiems priėmimo vietą, kur prieglobsčio prašytojas gauna materialinę pagalbą. Siūlomas priėmimas yra neprivalomas. Jei prieglobsčio prašytojai nusprendžia neapsigyventi (pavyzdžiui, juos gali priimti draugai ar šeimos nariai), jie netenka materialinės pagalbos, išskyrus medicininę pagalbą. Jie negauna jokios finansinės pagalbos.

Kritika dėl atvykimo centro. Įsteigto atvykimo centro pradžia buvo sudėtinga – trūko pajėgumų centre, siekiant aptarnauti prieglobsčio prašytojus. Dėl vietų trūkumu buvo priimtas sprendimas nustatyti ribotą prieglobsčio prašymų skaičių per dieną, o tai sukėlė socialines problemas (pavyzdžiui, asmenys likdavo nakvoti gatvėse, tapo sunkiau užtikrinti tinkamą sveikatos priežiūrą ir t.t.), nes asmenys negalėdami pateikti prieglobsčio prašymo, negalėdavo ir apsistoti centre.⁷⁸ Šis sprendimas neatitiko Belgijos nacionalinių ir tarptautinių įsipareigojimų, todėl galiausiai buvo atšauktas. Covid-19 pandemijos metu atvykimo centras buvo laikinai uždarytas, todėl asmenys negalėjo pateikti prieglobsčio prašymų, taip pažeidžiant prieglobsčio prašytojų teises.⁷⁹

Priėmimo centrai. Belgijoje yra apie 80 priėmimo centrų, kurie sudaro 3/4 viso priėmimo tinklo pajėgumų. Be 29 federalinių centrų, kuriuos valdo „Fedasil“, yra ir partnerių valdomų priėmimo centrų.⁸⁰ Likusios vietos yra individualiuose namuose, kuriuos organizuoja vietos savivaldybės arba NVO. Belgijoje iš viso yra daugiau nei 28,000 priėmimo vietų. Tinklą sudaro kolektyvinės ir individualios priėmimo struktūros. Kolektyvinės struktūros yra priėmimo centrai, kuriuos valdo Fedasil, Belgijos Raudonasis kryžius ar kiti partneriai. Individualios struktūros yra būstai, kuriuos valdo Viešasis socialinės rūpybos centras („vietinės priėmimo iniciatyvos“) arba NVO.⁸¹ Priėmimo centrų tikslas – užtikrinti tinkamas apgyvendinimo sąlygas asmenims, kurie jau

⁷² <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/263977/1/De%20Backer%20and%20Mazzola%20-%20Liminal%20spaces%20of%20migrant%20reception%20in%20times%20of%20crisis.pdf>, p. 146-147.

⁷³ <http://www.bxlrefugees.be/en/>

⁷⁴ <https://www.fedasil.be/en/news/reception-asylum-seekers/opening-arrival-centre-brussels>

⁷⁵ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_be_2018update.pdf P. 66.

⁷⁶ <https://www.fedasil.be/en/news/reception-asylum-seekers/opening-arrival-centre-brussels>

⁷⁷ https://www.kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_319_Asylum_seekers_in_Belgium_Report.pdf P. 32.

⁷⁸ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_be_2018update.pdf P. 66.

⁷⁹ <https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/overview-main-changes-previous-report-update/>

⁸⁰ <https://www.fedasil.be/en/reception-centres>

⁸¹ <https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/reception-conditions/short-overview-of-the-reception-system/>

pateikė prieglobsčio prašymą.⁸² Priėmimo centrai yra „atviri“, tai reiškia, kad gyventojai gali laisvai ateiti ir išeiti. Jie gauna apgyvendinimą ir maitinimą, aprangą, socialinę, medicininę ir psichologinę paramą, dienpinigius (kišenpinigius), taip pat galimybę gauti teisinę pagalbą ir paslaugas, tokias kaip vertimas žodžiu ir mokymas. Teisė į priėmimą baigiasi, kai baigiasi tarptautinės apsaugos procedūra ir atmetamos visos galimos apeliacijos. Teigiamo sprendimo atveju pabėgėliai (arba asmenys, kuriems suteikta papildoma apsauga) gauna leidimą gyventi ir gali pradėti ieškoti savo būsto. Jie turi teisę likti priėmimo vietoje dar du mėnesius, kad galėtų rasti tinkamą būstą. Jie gali kreiptis pagalbos į Valstybinį socialinės rūpybos centrą. Priėmus neigiamą sprendimą, t.y. asmeniui nesuteikus prieglobsčio, asmuo yra įpareigojamas išvykti iš šalies.

Žemiau pateikiami atvykimo centro modelio privalumai ir trūkumai:

Atvykimo centro privalumai	Trūkumai
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Prašymų teikimas internetu.</i> Sudaroma galimybė registruotis į atvykimo centrą nuotoliniu būdu, kartu sudaroma galimybė pateikti pagrindinę informaciją apie asmenį iki atvykstant į priėmimo centrą. • <i>Išgrynintos procedūros.</i> Prieglobsčio prašytojai iš anksto informuojami, kokios procedūros bus atliekamos atvykimo centre ir kokia jų trukmė. Procedūros (prašymo registravimas, tapatybės nustatymas, saugumo patikrinimas, medicininė apžiūra, susitikimas su socialiniu darbuotoju, priėmimo vietos paskyrimas). Daugeliu atveju visos procedūros atliekamos trumpiau, be to, buvo pagerintas paslaugų prieinamumas. • <i>Trukmė.</i> Įprastai atvykimo centre procedūros atliekamos per 7-8 dienas. • <i>Srautų valdymas.</i> Atvykimo centras leido supaprasti procedūrų koordinavimą tarp „Fedasil“ ir Imigracijos biuro, taip pat peržiūrėti turimus resursus (pavyzdžiui, buvo atlikta priėmimo vietų patikra, užtikrintas geresnis maitinimas prieglobsčio prašytojams, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuotoliniu būdu pateikta anketa nėra laikoma prieglobsčio prašymo pateikimu, prašymų formos ilgą laiką egzistavo tik oficialiomis kalbomis Belgijoje (prancūzų ir olandų), taip pat anglų kalba. • Esant didesniai prieglobsčio prašytojų skaičiui, centras nėra pajėgus aptarnauti visų prašymų, išaugo procedūrų svarstymo trukmė. • Atvykimo centre yra tik 800 vietų. Centras nėra pritaikytas šeimoms, nelydimiems nepilnamečiams, rimtų sveikatos problemų turintiems. Be to, atvykimo centro įkurdinimas „Petit Chateau“ turėjo būti laikinas, iki atvykimo centras bus perkeltas į buvusią karo ligoninę Neder-over-Heembeek (abi vietos Briuselyje). • Centras sulaukė kritikos, kad atsižvelgiant į prašymų skaičių nepajėgia užtikrinti tinkamo darbuotojų skaičiaus. Be to, dėl išaugusio darbo krūvio darbuotojai streikavo ir centro veikla buvo sustojusi.⁸³ • Centras buvo nepasiruošęs Covid-19 pandemijai, todėl 2020 m. kovo ir spalio mėnesiais centras buvo uždarytas, taip apribojant asmenų, prašančių prieglobsčio, teisę pateikti prieglobsčio prašymą.

⁸² <https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/reception-conditions/housing/types-accommodation/>

⁸³ <https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/189452/asylum-centre-in-brussels-goes-on-strike-on-monday/>