



Briselē, 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM

atbilstīgi Līguma par Eiropas Savienības darbību 294. panta 6. punktam,

par

Padomes nostāju par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM

atbilstīgi Līguma par Eiropas Savienības darbību 294. panta 6. punktam,

par

Padomes nostāju par priekšlikumu Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai

1. PRIEKŠVĒSTURE

Datums, kurā priekšlikums nosūtīts Eiropas Parlamentam un Padomei 22.10.2009.; grozītais priekšlikums: 6.6.2011.
(dokumenti COM(2009) 554 galīgā redakcija un COM(2011) 319 galīgā redakcija – 2009/0165 COD):

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinuma datums: 28.4.2010.,
26.10.2011.

Datums, kurā Eiropas Parlaments pirmajā lasījumā sniedzis savu nostāju: 6.4.2011.

Padomes nostājas pieņemšanas datums: 7.6.2013.

2. KOMISIJAS PRIEKŠLIKUMA MĒRĶIS

Stokholmas programmā, ko Eiropadome pieņēma savā sanāksmē 2009. gada 10. un 11. decembrī, tika uzsvērtā vajadzība līdz 2012. gadam izveidot „kopēju aizsardzības un solidaritātes telpu, kuras pamatā ir kopēja patvēruma procedūra un vienots statuss tām personām, kurām ir piešķirta starptautiska aizsardzība”, kas balstīta uz „augstiem aizsardzības standartiem” un „taisnīgām un efektīvām procedūrām”. Tajā tika apstiprināts, ka personām, kurām vajadzīga starptautiskā aizsardzība, ir jānodrošina piekļuve juridiski drošām un efektīvām patvēruma procedūrām. Saskaņā ar Stokholmas programmu personām neatkarīgi no dalībvalsts, kurā ir iesniegts viņu patvēruma pieteikums, ir jānodrošina vienāda attieksme attiecībā uz procesuālajiem pasākumiem un statusa noteikšanu. Mērķim vajadzētu būt, ka līdzīgas lietas izskata tādā pašā veidā un to iznākums ir viens un tas pats.

Šajā kontekstā un saskaņā ar 2008. gada Patvēruma politikas plānu¹ Komisijas priekšlikuma par Direktīvas 2005/85/EK² grozījumiem mērķis bija panākt patvēruma efektīvas un taisnīgas procedūras. Priekšlikums nodrošina, ka pilnībā tiek ievērotas pamattiesības, ņemot vērā judikatūras tendences Eiropas Savienības Tiesā un Eiropas Cilvēktiesību Tiesā, jo īpaši attiecībā uz tiesībām saņemt efektīvu tiesisko

¹ Komisijas paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu Komitejai "Patvēruma politikas plāns – Integrēta pieeja aizsardzībai visā ES teritorijā", COM (2008) 360, 17.6.2008.

² Padomes Direktīva 2005/85/EK par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu, OV L 326, 13.12.2005., 13.-34. lpp.

aizsardzību. Salīdzinājumā ar Direktīvu 2005/85/EK ir pārskatītas procesuālās garantijas, lai panāktu procesuālo principu saskanīgāku piemērošanu un nodrošinātu taisnīgas un efektīvas procedūras. Priekšlikums ievieš saskaņotākus un vienkāršotākus procesuālos jēdzienus un līdzekļus, tādējādi nodrošinot patvēruma iestādēm vajadzīgos procesuālos instrumentus, lai nepieļautu ļaunprātīgu izmantošanu un ātri apstrādātu acīmredzami nepamatotus pieteikumus.

3. PIEZĪMES PAR PADOMES NOSTĀJU

Padomes nostāja atspoguļo kompromisu, kas tika panākts neformālās trīspusējās apspriedēs starp Eiropas Parlamentu un Padomi, kuras sekmēja Komisija.

Nostājā ir saglabāti Komisijas priekšlikuma galvenie mērķi, un tā ir būtisks uzlabojums salīdzinājumā ar Direktīvu 2005/85/EK. Kaut arī Komisija pauž nožēlu par dažām izmaiņām, tā tomēr var apstiprināt kompromisu un ieteikt to pieņemt Parlamentā.

3.1. „Sākotnējs ieguldījums”: pastiprinātas procesuālās garantijas nolūkā uzlabot patvēruma procedūru kvalitāti

Padomes nostāja atbilst „sākotnējā ieguldījuma” principam un sniedz patvēruma meklētājiem spēcīgu garantiju kopumu.

Tā nodrošina ātru un vienkāršu piekļuvi patvēruma procedūrām. Pat vēl pirms persona pauž vēlmi lūgt patvērumu, dalībvalstij būs proaktīvi jāinformē trešo valstu valstspiederīgie, kas atrodas robežšķērsošanas vietās un aizturēšanas iestādēs, par iespēju iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu, ja pazīmes liecina, ka viņi varētu vēlēties iesniegt pieteikumu. Būs jānodrošina arī pamata tulkošanas pakalpojumi, lai nodrošinātu piekļuvi patvēruma procedūrām minētajās vietās. Kaut arī (pat ļoti neformāli izteikta) patvēruma pieteikuma reģistrēšanas termiņi ir pagarināti salīdzinājumā ar Komisijas priekšlikumu, ir precizēts, ka persona, kas ir paudusi vēlmi lūgt starptautisko aizsardzību, tūlīt kļūst par pieteikuma iesniedzēju un viņai ir visas attiecīgās tiesības neatkarīgi no pieteikuma oficiālas reģistrēšanas vai iesniegšanas.

Ar nosacījumu, ka tiks izstrādātas citas nelielas izmaiņas, tekstā ir saglabāta Komisijas priekšlikuma būtība par lielāko daļu garantiju, kas attiecas uz pieteikuma iesniedzējiem, tostarp vienas atbildīgās iestādes princips; personiskās intervijas saturs; juridiskās un procesuālās informācijas sniegšana pirmajā instancē; ziņojums par personisko interviju; bezmaksas juridiskā palīdzība pārsūdzības sakarā; visu apturēšanas klauzulu un atkāpju no pamatprincipiem un garantijām svīturošana.

Standarti ir nedaudz augstāki nekā tie, kas noteikti Komisijas priekšlikumā par procedūrā iesaistīto darbinieku apmācību. Padomes kompromisā konkrēti noteikts, ka iestādēm, kas nav lēmumu pieņemošās iestādes, kuras veic personiskās intervijas saistībā ar pieteikuma pieņemamību, vajadzētu būt pamata apmācībai patvēruma jautājumos.

Komisijas ierosinātā „sākotnējā ieguldījuma” būtisks elements bija vispārīgs sešu mēnešu termiņš pieteikuma izskatīšanas pabeigšanai, kuru var pagarināt līdz divpadsmit mēnešiem. Šis būtiskais elements ir saglabāts, kaut arī maksimālais termiņš ir pagarināts. Tomēr salīdzinājumā ar Komisijas priekšlikumu Padomes nostājā ir labāk izstrādāta iespēja atlikt procedūru, ja izcelsmes valstī ir neskaidra situācija, kas nozīmē, ka nav saprātīgi pieņemt lēmumu parastajos termiņos.

3.2. Pieteikumu iesniedzēji ar īpašām procesuālām vajadzībām, tostarp nepavadīti nepilngadīgie

Kaut arī Komisija pauž nožēlu, ka Padomes nostājā ir pazemināts nepavadītiem nepilngadīgiem paredzēto garantiju līmenis, Komisija tomēr var piekrist šim kompromisam, jo tas nodrošina pienācīgu aizsardzības līmeni.

Komisija ierosināja uz nepavadītiem nepilngadīgajiem neattiecināt paātrinātās un robežas procedūras, kā arī pārsūdzības neautomātisku apturošo iedarbību, jo šie procesuālie līdzekļi būtiski saīsina laiku, kāds pieejams pieteikuma pamatošanai, bet nepilngadīgajiem nepieciešams īpašs atbalsts, palīdzot tiem pilnībā paust savas starptautiskās aizsardzības vajadzības. Robežas procedūras ietver aizturēšanu, kas pēc Komisijas ieskatiem vispār nebūtu jāpiemēro nepavadītiem nepilngadīgajiem. Visbeidzot, neautomātiska apturošā iedarbība varētu apdraudēt nepavadīta nepilngadīgā piekļuvi efektīvai tiesību aizsardzībai, kas ir garantēta Hartā.

Padomes nostāja paredz iespēju nepavadītiem nepilngadīgajiem piemērot paātrinātas procedūras, tomēr vienīgi dažos apstākļos. Tostarp drošas izcelsmes valsts valstspiederība ir objektīvs rādītājs tam, ka pieteikums, visticamāk, ir nepamatots; pamatojums turpmāka pieteikuma paātrinātai izskatīšanai var būt iepriekšējā pieteikuma pilnīga izskatīšana; un trešais iemesls ir likumīgas bažas par valsts drošību vai sabiedrisko kārtību.

Ir seši pamatojumi, kas ļauj dalībvalstīm izmantot robežas procedūras. Papildus trim paātrināto procedūru pamatojumiem, ir pievienoti divi apstākļi saistībā ar pieņemamību (turpmāki pieteikumi un drošas trešās valsts koncepcijas iespējama piemērošana). Vēl divi būtiski papildinājumi ir situācijas, kurās pieteikuma iesniedzējs maldina iestādes, uzrādot viltotus dokumentus, vai ļaunprātīgi ar nolūku iznīcina vai izmet identitātes vai ceļojuma dokumentu. Šādi formulēti pamatojumi nebūtu bijuši pieņemami Komisijai, jo parasti nevar paļauties uz to, ka nepavadīti nepilngadīgie pilnībā izpratīs nepieciešamību sadarboties ar patvēruma iestādēm. Tomēr Padomes nostājā šos pamatojumus var izmantot vienīgi tad, ja ir nopietns pamats uzskatīt, ka pieteikuma iesniedzējs mēģina slēpt būtiskus elementus, kas varētu būt par iemeslu noraidošam lēmumam, turklāt jābūt papildu procesuāliem aizsardzības pasākumiem. Šāda Padomes nostāja ir pieņemama, jo tā nodrošina, ka robežas procedūrās var apstrādāt tikai tos pieteikumus, attiecībā uz kuriem ir spēcīgas, objektīvas norādes par to nepamatotību vai citiem likumīgiem iemesliem (valsts drošība vai turpmāks pieteikums). Turklāt pretēji paātrinātajām procedūrām robežas procedūras var izmantot vienīgi ārkārtas apstākļos, jo tās ietver aizturēšanu, bet saskaņā ar jauno Uzņemšanas nosacījumu direktīvu nepavadītus nepilngadīgos var aizturēt vienīgi ārkārtas apstākļos.

Attiecībā uz noteikumiem par pārsūdzību, kaut arī ir paredzēta neautomātiskas apturošas iedarbības iespēja, tā ir iespējama vienīgi, piemērojot būtiskus papildu aizsardzības pasākumus. Konkrēti, pieteikuma iesniedzēja rīcībā būs vismaz viena nedēļa laika, nepieciešamā juridiskā palīdzība un mutiskās tulkošanas pakalpojumi, lai sagatavotu lūgumu par palikšanu teritorijā. Saistībā ar šo lūgumu svarīgi ir tas, ka tiesai vai tribunālam negatīvais lēmums būs jāizskata atkārtoti gan no faktiskā, gan juridiskā viedokļa, kas nozīmē, ka būs jāveic plašāka izskatīšana, neaprobežojoties vienīgi ar to, vai ir ievērots neizraidīšanas princips. Komisija uzskata, ka šie aizsardzības pasākumi, kā arī kvalitatīva izskatīšana pirmajā instancē spēj nodrošināt efektīvu tiesību aizsardzību pat bez pilnīgi automātiskas apturošas iedarbības

gadījumos, kad nepavadīti nepilngadīgie iesnieguši acīmredzami nepamatotus pieteikumus.

Attiecībā uz citām personu kategorijām, kurām ir īpašas vajadzības, Padomes nostāja ietver nepārprotamu pienākumu izveidot efektīvu identificēšanas mehānismu un sniegt piemērotu atbalstu procedūrā. Turklāt personām, kuru īpašās vajadzībās liedz tām piedalīties īpašās ātrās procedūrās, nevar piemērot paātrinātās procedūras un robežas procedūras, un uz tām attiecas papildu garantijas saistībā ar pārsūdzību neapturošas iedarbības gadījumā, kuras ir tādas pašas kā tās, kas attiecas uz nepavadītiem nepilngadīgajiem. Arī patvēruma procedūrās joprojām tiek ņemts vērā dzimuma aspekts, paredzot pieteikuma iesniedzējiem iespēju pieprasīt un tikt nodrošinātiem ar tāda paša dzimuma tulkiem un intervētājiem, bet, novērtējot īpašās vajadzības, tiek ņemta vērā uz dzimumu balstīta vardarbība. Tādējādi noteikumos par īpašajām vajadzībām nepieciešams saglabāt Komisijas galvenos mērķus.

Jautājums par īpašajām vajadzībām ir cieši saistīts ar medicīnisku ziņojumu vai pārbaudes izmantošanu patvēruma procedūrā. Arī šajā ziņā Padomes nostājā ir saglabāti priekšlikuma galvenie mērķi (dalībvalstu pienākums veikt medicīnisku pārbaudi, ja tā ir būtiska, un iespēja pieteikumu iesniedzējiem iziet pārbaudi pašiem). Tomēr Komisija pauž nožēlu par to, ka Stambulas protokola par spīdzināšanas simptomu identificēšanu un dokumentēšanu izmantošana ir noteikta par neobligātu, kaut arī Savienība mudina trešās valstis veicināt minētā protokola sistemātisku piemērošanu spīdzināšanas gadījumu dokumentēšanai³.

3.3. Paātrinātās un robežas procedūras un efektīva tiesību aizsardzība

Viens no priekšlikuma galvenajiem mērķiem bija saskaņot paātrināto un robežas procedūru izmantošanu visos gadījumos, uz kuriem attiecas Direktīva 2005/85/EK. Šis mērķis ir saglabāts, jo Padomes nostājā ir ietverts izsmeļošs pamatojumu saraksts minēto procedūru izmantošanai.

Kompromisa variantā Komisijas sarakstam tiek pievienoti vēl trīs pamatojumi: turpmāki pieteikumi, kas nav pieņemami; pieteikuma iesniedzēji, kas atsakās nodot pirkstu nospiedumus izmantošanai *Eurodac* sistēmā; un pieteikuma iesniedzēji, kas nelikumīgi ieceļojuši teritorijā vai nelikumīgi paildzinājuši savu uzturēšanos un bez pamatota iemesla nav ieradušies iestādēs un / vai aizpildījuši patvēruma pieteikumu cik iespējams drīz apstākļos, kādos tie ieceļojuši.

Papildu pamatojums, kam ir visbūtiskākā ietekme, ir pēdējais minētais. Tomēr tas ietver svarīgus aizsardzības pasākumus, kas nodrošina pieteikuma iesniedzēja pienācīgu aizsardzību. Pirmkārt, dalībvalstis šo pamatojumu varēs piemērot vienīgi ļaunprātīgu pieteikumu gadījumā. Pieteikuma iesniedzējiem, kas var pamatot, kāpēc nav ieradušies iestādēs, ņemot vērā apstākļus, kādos tie ieceļojuši (pierādīt, ka viņu pieteikums nav ļaunprātīgs), netiks piemērota paātrināta / robežas procedūra. Otrkārt, pretēji visiem citiem paātrinātās / robežas procedūras pamatojumiem, ja dalībvalstis to piemēro, tām pārsūdzības posmā vienmēr jāparedz automātiskas tiesības palikt teritorijā (pilnībā automātiska apturoša iedarbība).

Priekšlikuma mērķis bija arī stiprināt tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību tiesā vai tribunālā, nosakot principu, ka pārsūdzībai ir automātiska apturoša iedarbība, uz ko attiecas ierobežoti izņēmumi. Šis princips ir saglabāts Padomes nostājā. Tomēr ir vairāk izņēmumu: papildus abiem procedūras paātrināšanas pamatojumiem, kā

³ ES politikas pamatnostādnes attiecībā uz trešām valstīm saistībā ar spīdzināšanu un citādu nežēlīgu, necilvēcīgu un pazemojošu rīcību vai sodīšanu, Padomes dokuments 6129/12, 2012. gada 15. marts.

izskaidrots turpmāk, sarakstam ir pievienoti netiešas atsaukšanas gadījumi un drošas Eiropas trešās valsts koncepcijas piemērošana.

Attiecībā uz netiešu atsaukšanu ir pievienoti attiecīgi aizsardzības pasākumi pirms pārsūdzības posma; jo īpaši, personai ir iespēja pieprasīt savas lietas atkārtotu izskatīšanu un vienmēr ir iespēja izskatīt prasību kā turpmāku pieteikumu. Risks, ka, izmantojot drošas Eiropas trešās valsts koncepciju, varētu tikt pārkāpts neizraidīšanas princips, arī ir minimāls, ņemot vērā stingrās prasības saistībā ar trešās valsts atzīšanu par drošu Eiropas trešo valsti.

Turklāt gadījumos, kad pārsūdzībai nav automātiskas apturošas iedarbības, ir iespēja pieprasīt apturošu iedarbību, un personai ir jāļauj palikt teritorijā, kamēr tiek apstrādāts pieprasījums. Tādēļ nepastāv risks, ka saistībā ar atgriešanu nebūtu nekādas tiesību aizsardzības.

Visbeidzot saskaņā ar Eiropas Cilvēktiesību tiesas judikatūru Komisija ierosināja, ka robežas procedūrā pieņemta negatīva lēmuma pārsūdzībai ir automātiska apturoša iedarbība. Padomes nostāja savukārt pārsūdzības gadījumā robežas procedūrās paredz tādas pašas garantijas kā nepavadītiem nepilngadīgajiem. Nepārprotami nepamatotos gadījumos šīs garantijas var mazināt neautomātiskās apturošās iedarbības negatīvās sekas. Īpaši tās precizē, ka izraidīšana nevar notikt, kamēr nav pabeigts izskatīt apturošās iedarbības pieprasījumu (kas, kā izskaidrots iepriekš, ir vispārīgs princips, kuru piemēro arī citām pārsūdzībām bez apturošas iedarbības); tās nodrošina, ka pieteikuma iesniedzējs vienmēr var saņemt efektīvu juridisko un lingvistisko palīdzību; tās nosaka saprātīgu minimuma termiņu pieprasījuma sagatavošanai; un, kas ir svarīgi, tās nosaka uzraudzības apmēru, ko veic tiesa vai tribunāls, kas izskata apturošās iedarbības pieprasījumu, lai nodrošinātu, ka šāda uzraudzība ir cieša un stingra. Tam vajadzētu dot pieteikuma iesniedzējiem pietiekamas iespējas pierādīt viņu pieteikumu pamatotību, un tādējādi nodrošināt atbilstību pienākumiem saistībā ar pamattiesībām, ņemot vērā Eiropas tiesu praksi.

3.4. Cīņa pret ļaunprātīgu izmantošanu

Lai panāktu līdzsvaru starp mērķi aizsargāt tos patvēruma meklētājus, kuriem patvērums patiešām vajadzīgs, un mērķi cīnīties pret atkārtotiem pieteikumiem, Komisija ierosināja atļaut dalībvalstīm pieteikuma iesniedzēju izraidīt pēc otrā turpmākā pieteikuma (proti, trešā pieteikuma) ar nosacījumu, ka ir ievērots neizraidīšanas princips. Padomes nostājā ir saglabāti priekšlikuma mērķi, bet pievienots papildu gadījums, kad pieteikuma iesniedzējam var atņemt tiesības palikt teritorijā: pēc nepieņemama pirmā turpmākā pieteikuma, kas iesniegts vienīgi, lai kavētu nenovēršamu atgriešanu. Padome apgalvoja, ka tas ir nepieciešams, lai risinātu situāciju, kad ļaunprātīgi pēdējā brīdī tiek iesniegti turpmāki pieteikumi.

Komisija var pieņemt šos noteikumus, jo tiek saglabāti priekšlikumā ietvertie pamata aizsardzības pasākumi, proti, nodrošināt, ka pieteikuma iesniedzēji, kas iesniedz patiesus turpmākus pieteikumus, netiek izraidīti no teritorijas bez viņu prasību rūpīgas izskatīšanas. Turpmākiem pieteikumiem piemērot īpašus noteikumus par atkāpēm joprojām ir iespējams vienīgi pēc galīgā lēmuma par pirmo pieteikumu un, papildus tam, vienīgi pēc vismaz viena turpmāka pieteikuma, kurš ir vai nu nepamatots vai kurā nav nekādu jaunu elementu salīdzinājumā ar iepriekšējo pieteikumu, un tāpēc ir acīmredzams, ka tas ir ļaunprātīgs. Turklāt Padomes nostājā ir konkrēti norādīts, ka izņēmumus attiecībā uz tiesībām palikt teritorijā jāpiemēro saskaņā ar neizraidīšanas principu.

Padomes nostājā Komisijas priekšlikums ir grozīts arī attiecībā uz noteikumiem par pieteikuma netiešu atsaukšanu vai atteikšanos no tā. Priekšlikuma mērķis bija saskaņot noteikumus attiecībā uz minētajām situācijām un jo īpaši novērst risku, ka pieteikums pirms noraidīšanas nav ticis izskatīts pēc būtības. Šis mērķis ir saglabāts Padomes nostājā, jo tajā ir konkrēti noteikts, ka pieteikumu nevar noraidīt bez pienācīgas izskatīšanas pēc būtības. Komisija pauž nožēlu par to, ka ir iekļauts noteikums, kas paredz, ka pieteikuma iesniedzēja lietu atkārtoti var skatīt tikai vienu reizi, ja pieteikuma iesniedzējs atkārtoti vēršas iestādēs pēc pieteikuma pārtraukšanas. Tomēr šā noteikuma negatīvo ietekmi lielā mērā mazina papildu aizsardzības pasākumi, proti, ka tad, ja pieteikuma iesniedzējs var pierādīt, ka pieteikums tika atzīts par netieši atsauktu tādu iemeslu dēļ, kurus viņš nevarēja ietekmēt, pieteikumu vispār nebūtu jāuzskata par netieši atsauktu.

4. SECINĀJUMI

Padomes nostājā ir saglabāti Komisijas priekšlikuma galvenie mērķi. Ar to tiek ieviestas izmaiņas procesuālo garantiju saskaņošanas līmenī, ieviešot skaidrus, sīki izstrādātus un obligātus noteikumus un svītrojot atkāpes un apturēšanas klauzulas. Ar to tiks panāktas viegli pieejamas, ātrākas un taisnīgākas procedūras, balstoties uz izmaksu ziņā efektīvo “sākotnējā ieguldījuma” koncepciju. Ar to tiek saskaņota paātrinātās un robežas procedūras izmantošana un nodrošinātas tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību, ieviešot sīki izstrādātus ES līmeņa noteikumus. Ar priekšlikumu gan uzlabo un paātrina patvēruma procedūras, gan sniedz jaunus līdzekļus, lai cīnītos pret ļaunprātīgiem atkārtotiem pieteikumiem. Ar to tiek ieviesti stingri noteikumi attiecībā uz īpašām procesuālajām vajadzībām, tostarp, ņemot vērā dzimumu. Visbeidzot, ar to tiks sniegta pienācīga aizsardzība nepavadītiem nepilngadīgajiem, vienlaikus ņemot vērā bažas par potenciālu ļaunprātīgu izmantošanu.

Padomes nostājas būtība lielā mērā atbilst Komisijas priekšlikumam, un tā ir atbalstāma.