



Briuselis, 2013 06 10
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI

pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 294 straipsnio 6 dalį

dėl

**Tarybos pozicijos dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl tarptautinės
apsaugos statuso suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos pasiūlymo priėmimo**

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI

pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 294 straipsnio 6 dalį

dėl

Tarybos pozicijos dėl Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos dėl tarptautinės apsaugos statuso suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos pasiūlymo priėmimo

1. PAGRINDINIAI FAKTAI

Pasiūlymas Europos Parlamentui ir Tarybai pateiktas (dokumentai COM(2009) 554 galutinis ir COM(2011) 319 galutinis – 2009/0165 COD))	2009 m. spalio 22 d.; iš dalies pakeistas pasiūlymas – 2011 m. birželio 6 d.
Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komiteto nuomonė pateikta	2010 m. balandžio 28 d. ir 2011 m. spalio 26 d.
Po pirmojo svarstymo Europos Parlamento pozicija pateikta	2011 m. balandžio 6 d.
Tarybos pozicija priimta	2013 m. birželio 7 d.

2. KOMISIJOS PASIŪLYMO TIKSLAS

2009 m. gruodžio 10–11 d. Europos Vadovų Tarybos posėdyje priimtoje Stokholmo programoje pabrėžiama, kad būtina iki 2012 m. sukurti „bendrą apsaugos ir solidarumo erdvę, grindžiamą bendra prieglobsčio suteikimo procedūra ir vienodu asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, statusu“, taip pat „aukštais apsaugos standartais“ ir „sąžiningomis ir veiksmingomis procedūromis“. Joje visų pirma patvirtinta, kad žmonėms, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, privalo būti užtikrinta galimybė naudotis teisiškai saugiomis ir veiksmingomis prieglobsčio procedūromis. Pagal programą asmenims (neatsižvelgiant į tai, kokioje valstybėje narėje jie pateikė prašymą suteikti prieglobstį) turėtų būti taikomos vienodos procedūrinės priemonės ir vienodos statuso nustatymo sąlygos. Turėtų būti siekiama vienodai nagrinėti panašius atvejus, kad rezultatai būtų vienodi.

Šiomis aplinkybėmis, kaip paskelbta 2008 m. prieglobsčio politikos plane¹, Komisijos pasiūlymo iš dalies pakeisti Direktyvą 2005/85/EB² tikslas – sukurti veiksmingas ir sąžiningas prieglobsčio procedūras. Pasiūlymu visapusiškai užtikrinamos pagrindinės teisės, kaip nustatyta plėtojant Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką, visų pirma teisė į

¹ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Prieglobsčio politikos planas. Kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje“, COM(2008) 360, 2008 6 17.

² 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (OL L 326, 2005 12 13, p. 13–34).

veiksmingą teisinę gynybą. Palyginti su Direktyva 2005/85/EB, peržiūrėtos procedūrinės garantijos, kad procedūriniai principai būtų taikomi nuosekliau ir būtų užtikrintos sąžiningos ir veiksmingos procedūros. Pasiūlyme taip pat pateikiamos nuoseklesnės ir paprastesnės procedūrinės sąvokos ir priemonės, todėl prieglobsčio institucijoms suteikiamos reikiamos procedūrinės priemonės, kad jos galėtų užkirsti kelią piktnaudžiavimui ir greitai tvarkyti akivaizdžiai nepagrįstus prašymus.

3. PASTABOS DĖL TARYBOS POZICIJOS

Į Tarybos poziciją įtrauktas kompromisas, pasiektas padedant Komisijai per neoficialius trišalius Europos Parlamento ir Tarybos susitikimus.

Pozicijoje išsaugoti pagrindiniai Komisijos pasiūlymo tikslai ir ji yra daug tobulesnė, palyginti su Direktyva 2005/85/EB. Nors Komisija apgailestauja dėl kai kurių pakeitimų, ji gali patvirtinti kompromisą ir rekomenduoja Parlamentui jį priimti.

3.1. Pastangų telkimas pradiname etape: sustiprintos procedūrinės garantijos, kad pagerėtų prieglobsčio procedūrų kokybė

Tarybos pozicija atitinka pastangų telkimo pradiname etape principą ir ja suteikiamos tvirtos garantijos visiems prieglobsčio prašytojams.

Ja užtikrinama galimybė greitai ir lengvai naudotis prieglobsčio procedūra. Net prieš asmeniui pareiškiant pageidavimą prašyti apsaugos valstybė narė turės imtis iniciatyvos pranešti trečiųjų šalių piliečiams, kurie yra sienos perėjimo punktuose arba sulaikymo centruose, kad jie turi galimybę prašyti tarptautinės apsaugos, kai yra požymių, kad jie gali pageidauti jos prašyti. Taip pat turėtų teikiamos bazinės vertimo žodžiu paslaugos, kad tose vietose būtų užtikrinta galimybė pasinaudoti prieglobsčio procedūra. Nors, palyginti su Komisijos pasiūlymu, prieglobsčio prašymo registravimo terminai buvo pratęsti (ir net suformuluoti labai neformaliai), išaiškinta, kad asmuo, kuris pareiškė pageidavimą prašyti tarptautinės apsaugos nedelsiant tampa prašytoju ir įgyja visas atitinkamas teises, nepriklausomai nuo oficialios registracijos arba prašymo teikimo.

Su sąlyga, kad bus padaryta redakcinių patikslinimų arba kitų nedidelių pakeitimų, tekste išliks Komisijos pasiūlymo esmė dėl didžiausių garantijų prašytojams, įskaitant vienos sprendžiančios institucijos principą, asmeninio pokalbio turinį, teisinės ir procedūrinės informacijos teikimą pirmojoje instancijoje, asmeninio pokalbio ataskaitą, nemokamą teisinę pagalbą vykstant apeliacinėms procedūroms; visų neveikimo išlygų leidžiančių nukrypti nuostatų išbraukimą iš pagrindinių principų ir garantijų.

Standartai yra šiek tiek aukštesni nei nurodyta Komisijos pasiūlyme dėl procedūroje dalyvaujančio personalo mokymo. Tarybos kompromisiniame tekste nustatyta, kad valdžios institucijų, kurios nėra sprendžiančios institucijos ir kurios rengia asmeninius pokalbius dėl prašymo priimtumo, atstovai turėtų būti išklause pagrindų mokymus prieglobsčio klausimais.

Pagrindinis Komisijos pasiūlyto pastangų telkimo pradiname etape elementas buvo bendras šešių mėnesių terminas, kurį galima pratęsti iki dvylikos, kad prašymas būtų baigtas nagrinėti. Šis pagrindinis elementas išliko, nors ilgiausia trukmė pratęsta. Tačiau, palyginti su pasiūlymu, Tarybos pozicijoje geriau išdėstyta galimybė atidėti procedūrą, jeigu padėtis kilmės šalyje yra neaiški, nes tai reiškia, kad netinka priimti sprendimą per įprastinius terminus.

3.2. Ypatingų procedūrinių poreikių turintys prašytojai, įskaitant nelydimus nepilnamečius

Nors Komisija apgailestauja, kad nelydimų nepilnamečių apsaugos lygis Tarybos pozicijoje sumažėjo, Komisija vis dėlto gali priimti šį kompromisą, kadangi juo numatomas tinkamas apsaugos lygis.

Komisija pasiūlė netaikyti nelydimiems nepilnamečiams paspartintos procedūros bei pasienio procedūros ir apeliacinių skundų neautomatinio stabdomojo poveikio, nes šios procedūrinės priemonės gerokai sutrumpina prašymui pagrįsti skirtą laiką, o nepilnamečiams reikia ypatingos paramos, nes jiems reikia padėti visapusiškai išreikšti tarptautinės apsaugos poreikius. Pasienio procedūrų dalis yra sulaikymas, kuris, Komisijos nuomone, paprastai neturėtų būti taikomas nelydimiems nepilnamečiams. Galiausiai dėl neautomatinio stabdomojo poveikio gali kilti rizika nelydimo nepilnamečio galimybei naudotis veiksminga Chartijos garantuojama teisės gynimo priemone.

Tarybos pozicijoje numatyta, kad nelydimiems nepilnamečiams galima taikyti paspartintas procedūras, bet tik tam tikromis ribotomis aplinkybėmis. Tai gali būti: jeigu asmuo yra saugios kilmės šalies pilietis, tai yra objektyvus rodiklis, kad prašymas gali būti nepagrįstas; paspartintą paskesnio prašymo nagrinėjimą galima pagrįsti tuo, kad ankstesnis prašymas buvo išnagrinėtas išsamiai; o trečiasis pagrindas yra pagrįstas susirūpinimas dėl nacionalinio saugumo arba viešosios tvarkos.

Yra šeši pagrindai, dėl kurių valstybės narės gali taikyti pasienio procedūras. Be trijų paspartintų procedūrų pagrindų, pridamos dvi su priimtinumu susijusios aplinkybės (paskesni prašymai ir galimas saugios trečiosios šalies sąvokos taikymas). Du esminiai papildomi atvejai yra situacijos, kai prašytojas klaidina valdžios institucijas pateikdamas suklaidotus dokumentus arba nesąžiningai sunaikina ar pradangina tapatybės arba kelionės dokumentą. Apskritai tokie pagrindai Komisijai nebūtų priimtini, nes iš nelydimų nepilnamečių negali būti tikimasi, kad jie visiškai suprastų būtinybę bendradarbiauti su prieglobsčio institucijomis. Tačiau, remiantis Tarybos pozicija, šiais pagrindais gali būti naudojamos, tik jeigu yra svarių priežasčių manyti, kad prašytojas ketina nuslėpti svarbius elementus, dėl kurių sprendimas galėtų būti neigiamas, ir tik taikant papildomas procedūrinės apsaugos priemones. Apskritai tokia Tarybos pozicija yra priimtina, nes ja užtikrinama, kad vykdant pasienio procedūrą gali būti tvarkomi tik tie prašymai, kuriuose yra aiškių nepagrįstumo požymių, arba esama kitų teisėtų priežasčių (nacionalinis saugumas arba paskesnis prašymas). Be to, priešingai nei paspartintų procedūrų atveju, pasienio procedūros gali būti naudojamos tik išimtiniais atvejais, nes dėl jų asmuo gali būti sulaikomas, o pagal naują Priėmimo sąlygų direktyvą nelydimi nepilnamečiai gali būti sulaikomi tik išimtiniais atvejais.

Apeliacinių skundų taisyklių klausimu, nors yra neautomatinio stabdomojo poveikio galimybė, tai įmanoma tik nustatant dideles papildomas garantijas. Visų pirma prašytojui bus suteikta mažiausiai viena savaitė, taip pat būtina teisinė pagalba ir vertimas žodžiu, kad jis galėtų paruošti prašymą pasilikti šalies teritorijoje. Svarbu tai, kad svarstydamas šį prašymą teismas turės iš naujo faktiškai ir teisiškai išnagrinėti neigiamą sprendimą, o tai reiškia, kad turės būti nagrinėjama ne tik, ar laikytasi negrąžinimo principo. Komisijos nuomone, šios apsaugos priemonės kartu su aukštos kokybės pirmosios instancijos nagrinėjimu gali būti veiksminga teisės

gynimo priemonė, net jeigu nėra visapusiško automatinio stabdomojo poveikio tais atvejais, kai nelydimi nepilnamečiai pateikia aiškiai nepagrįstus prašymus.

Kitų ypatingų poreikių turinčių asmenų kategorijų klausimu, Tarybos pozicijoje nustatyta aiški pareiga sukurti veiksmingą tapatybės nustatymo mechanizmą ir teikti tinkamą paramą vykstant procedūrai. Be to, asmenims, kurie dėl ypatingų poreikių negali dalyvauti specialiosiose greitosiose procedūrose, paspartintos ir pasienio procedūros nėra taikomos ir jie gauna papildomų garantijų (kurios atitinka nelydimiems nepilnamečiams taikomas garantijas) apeliacinių skundų atveju, jeigu yra stabdomasis poveikis. Prieglobsčio procedūros tebeprisklausys nuo prašytojo lyties – prašytojams bus sudaroma galimybė prašyti jiems skirti tos pačios lyties vertėjus žodžiu ir pokalbių rengėjus, o vertinant ypatingus poreikius bus atsižvelgiama į su lytimi susijusį smurtą. Todėl nuostatomis dėl ypatingų poreikių išsaugomi pagrindiniai Komisijos tikslai.

Ypatingų poreikių klausimas glaudžiai susijęs su medicininių ataskaitų arba patikrinimų naudojimu vykstant prieglobsčio procedūrai. Taip pat šiuo atžvilgiu Tarybos pozicijoje išsaugomi pagrindiniai pasiūlymo tikslai (valstybių narių pareiga prireikus atlikti medicininį patikrinimą ir galimybė prašytojams tokį patikrinimą atlikti patiems). Tačiau Komisija apgailestauja, kad nustatyta, jog Stambulo protokolą dėl kankinimo požymių nustatymo ir patvirtinimo dokumentais naudoti neprivaloma, nors Sąjunga ragina trečiąsias šalis skatinti sistemiškai taikyti protokolą dėl kankinimo patvirtinimo dokumentais³.

3.3. Paspartiną procedūrą bei pasienio procedūrą ir veiksmingą teisinę gynybą

Vienas iš pagrindinių pasiūlymo tikslų buvo suvienodinti paspartintos procedūros ir pasienio procedūros, kurios leidžiamos visais atvejais pagal Direktyvą 2005/85/EB, taikymą. Tarybos pozicijoje šis tikslas išliko, nes į ją įtrauktas išsamus pagrindų šioms procedūroms taikyti sąrašas.

Kompromisiniame tekste prie Komisijos sąrašo pridėti dar trys pagrindai: nepriimtini paskesni prašymai; prašytojai, kurie atsisako duoti pirštų atspaudus, kad jie būtų naudojami EURODAC sistemoje; ir prašytojai, kurie atvyko į šalies teritoriją arba neteisėtai ilgiau pasiliko šalyje ir, be pateisinamos priežasties, neatvyko į valdžios institucijas ir (arba) nepateikė prieglobsčio prašymo kuo skubiau, atsižvelgiant į jų atvykimo į šalį aplinkybes.

Papildomas pagrindas, kuris turi didžiausią poveikį, yra paskutinis. Tačiau į jį įtrauktos svarbios apsaugos priemonės, kuriomis užtikrinama tinkama prašytojo apsauga. Pirmiausia, valstybės narės galės taikyti šį pagrindą tik prašymų, kurie pateikti piktnaudžiaujant, atveju. Prašytojams, galintiems įvardyti priežastis, dėl kurių jie neatvyko į valdžios institucijas, atsižvelgiant į jų atvykimo į šalį aplinkybes, (įrodo, kad jų prašymas pateiktas nepiktnaudžiaujant), nebus taikoma paspartinta procedūra ir (arba) pasienio procedūra. Antra, priešingai nei kitų paspartintos procedūros ir (arba) pasienio procedūros pagrindų atvejais, kai valstybės narės taiko šį pagrindą, apeliacinio skundo nagrinėjimo metu jos visuomet privalo suteikti automatinę teisę likti šalies teritorijoje (visiško automatinio sustabdymo poveikis).

Pasiūlymu taip pat siekiama sustiprinti teisę į veiksmingą teisinę gynybą teisme nustatant apeliacinio skundo automatinio stabdomojo poveikio principą, iš kurio

³

2012 m. kovo mėn. ES politikos dėl kankinimo ir kitokio žiauraus, nežmoniško ar žeminančio elgesio arba baudimo, susijusios su trečiosiomis šalimis, gairės (2012 m. kovo 15 d. Tarybos dokumentas 6129/12).

numatyta keletas išimčių. Šis principas Tarybos pozicijoje išliko. Tačiau išimčių yra daugiau: be pirmiau išaiškintų dviejų procedūros paspartinimo pagrindų, į sąrašą įtraukti netiesioginio prašymo atsiėmimo atvejai ir Europos saugios trečiosios šalies sąvokos taikymas.

Netiesioginio prašymo atsiėmimo klausimu, prieš apeliacinį procesą įtrauktos atitinkamos apsaugos priemonės; konkrečiai asmuo gali prašyti, kad jo byla būtų nagrinėjama iš naujo ir visada yra galimybė nagrinėti skundą kaip paskesnį prašymą. Rizika pažeisti negrąžinimo principą, kai naudojama Europos saugios trečiosios šalies sąvoka, taip pat yra minimali, atsižvelgiant į tai, kad nustatyti griežti reikalavimai, kad trečioji šalis būtų laikoma Europos saugia trečiąja šalimi.

Be to, jeigu dėl apeliacinio skundo nėra automatinio stabdomojo poveikio, galima stabdomojo poveikio prašyti ir tam asmeniui turi būti leista pasilikti šalies teritorijoje, kol tvarkomas jo prašymas. Todėl nėra rizikos, kad asmuo bus grąžintas negavęs apskundimo teismine tvarka galimybes.

Galiausiai, vadovaudamasi Europos žmogaus teisių teismo praktika, Komisija pasiūlė, kad apeliacinis skundas dėl neigiamo sprendimo pasienio procedūroje turi automatinį stabdomąjį poveikį. Tarybos pozicijoje, priešingai, numatoma, kad apeliaciniais skundams pasienio procedūrose taikomos tokios pačios garantijos kaip nelydimiems nepilnamečiams. Aiškiai nepagrįstais atvejais šios garantijos gali sušvelninti neautomatinio stabdomojo poveikio neigiamas pasekmes. Visų pirma išaiškinta, kad asmens negalima išsiųsti iš šalies, kol vyksta prašymo dėl stabdomojo poveikio nagrinėjimas (tai, kaip išaiškinta pirmiau, yra pagrindinis principas, kuris taip pat taikomas kitiems apeliaciniais skundams, neturintiems stabdomojo poveikio); užtikrinama, kad prašytojas visada gali naudotis veiksminga teisine ir kalbine pagalba; nustatomas pagrįstas mažiausias prašymo rengimo terminas, ir, svarbiausia, nustatomos teismo, nagrinėjančio prašymą dėl stabdomojo poveikio, nagrinėjimo ribos, kad būtų nagrinėjama atidžiai ir nuodugniai. Todėl prašytojai turėtų turėti pakankamai galimybių nustatyti įrodomą skundų pobūdį ir taip būtų užtikrinta atitiktis įsipareigojimams laikytis pagrindinių teisių, kaip suformuluota Europos teismų praktikoje.

3.4. Kova su piktnaudžiavimu

Siekdama kartu siekti apsaugoti tikrus prieglobsčio prašytojus ir kovoti su piktnaudžiaujant teikiamais kartotiniaisi prašymais Komisija pasiūlė leisti valstybėms narėms išsiųsti prašytoją iš šalies po antro paskesnio prašymo (t. y. trečio prašymo), su sąlyga, kad laikomasi negrąžinimo principo. Tarybos pozicijoje pasiūlymo tikslai įtvirtinti, bet papildyti dar vienu atveju, kai prašytojo teisė likti šalies teritorijoje gali būti panaikinta, kai pateikiamas nepriimtinas pirmas paskesnis prašymas, kurio vienintelis tikslas – sutrukdyti neišvengiamam grąžinimui. Tarybos nuomone, tai yra būtina siekiant spręsti paskesnių prašymų, kurie piktnaudžiaujant teikiami paskutinę minutę, problemą.

Komisija gali sutikti su šiomis nuostatomis, nes išsaugomos pagrindinės į pasiūlymą įtrauktos apsaugos priemonės, t. y. užtikrinama, kad prašytojai, kurie teikia pagrįstus paskesnius prašymus neišsiunčiami iš šalies teritorijos išsamiai neišnagrinėjus jų skundų. Specialių nukrypti leidžiančių taisyklių taikymas paskesniems prašymams išlieka įmanomas, tik jeigu priimtas sprendimas dėl pirmojo prašymo ir, be to, tik jeigu pateiktas bent vienas paskesnis prašymas, kuris yra nepagrįstas, arba jame nėra nė vieno naujo elemento, palyginti ankstesniu, ir tai aiškiai rodo, kad yra

piktnaudžiaujama. Be to, Tarybos pozicijoje aiškiai nustatyta, kad teisės pasilikti išimtys privalo būti taikomos laikantis negražinimo principo.

Tarybos pozicija taip pat iš dalies keičiamas Komisijos pasiūlymas, susijęs su netiesioginiu prašymo atsiėmimu arba jo atsisakymu. Pasiūlymu siekta suvienodinti su šiomis situacijomis susijusias taisykles ir ypač užkirsti kelią rizikai, kad prašymas nebus išnagrinėtas iš esmės prieš jį atmetant. Šis tikslas išlieka Tarybos pozicijoje, nes joje nustatyta, kad prašymas negali būti atmestas jo tinkamai neišnagrinėjus iš esmės. Komisija apgailestauja, kad buvo įtraukta nuostata, kad prašytojo byla gali būti atnaujinta, tik jeigu prašytojas prisistato po to, kai jo prašymo nagrinėjimas nutraukiamas. Tačiau neigiamą šios nuostatos poveikį iš esmės sušvelnina papildomos apsaugos priemonės, t. y. apskritai neturėtų būti laikoma, kad prašymas buvo atsiimtas, jeigu prašytojas gali įrodyti, kad laikyta, jog jis netiesiogiai atsiėmė prašymą dėl nuo jo nepriklausančių priežasčių..

4. IŠVADA

Tarybos pozicijoje įtvirtinti pagrindiniai Komisijos pasiūlymo tikslai. Ja keičiamas prieglobsčio procedūrų procedūrinių garantijų vienodinimo lygis nustatant aiškus, išsamias, privalomas taisykles ir išbraukiant leidžiančias nukrypti nuostatas ir neveikimo išlygas. Dėl to procedūros taps prieinamesnės, greitesnės bei sąžiningesnės ir bus pagrįstos ekonomiškai efektyvia pastangų telkimo pradiniam etape sąvoka. Ja suvienodinamas paspartintos procedūros ir pasienio procedūros taikymas ir užtikrinama teisė į veiksmingą teisinę gynybą, nes nustatomos išsamios ES lygmens taisyklės. Pozicijos nuostatomis didinama prieglobsčio procedūrų kokybė ir greitis, taip pat nustatomos naujos priemonės, kurios gali būti naudojamos sprendžiant kartotinių prašymų, kurie teikiami piktnaudžiaujant, problemą. Ja nustatomos tvirtos nuostatos dėl specialių procedūrinių poreikių, įskaitant susijusius su lytimi. Galiausiai, ja bus užtikrinta tinkama nelydimų nepilnamečių apsauga ir kartu atsižvelgiama į susirūpinimą dėl galimo piktnaudžiavimo.

Tarybos pozicijos tekstas iš esmės didžiąja dalimi atitinka Komisijos pasiūlymą, todėl Komisija gali jį paremti.