



Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

5.4.2018

DARBA DOKUMENTS

par humanitārajām vīzām

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

Referents: *Juan Fernando López Aguilar*

Ievads

Šajā dokumentā ir izklāstīts normatīvā patstāvīgā ziņojuma par humanitārajām vīzām politiskais konteksts un ar to saistītās procedūras īpatnības. Dokumenta galvenais mērķis ir ierosināt apspriešanai vairākus jautājumus. Referenta mērķis ir apkopot viedokļus, lai sagatavotu ziņojuma projektu.

Vispārīga informācija

Parlaments sāka aicināt ieviest humanitārās vīzas, ņemot vērā migrācijas krīzi un jo īpaši nepieņemami lielo Vidusjūrā bojāgājušo skaitu. Parlaments ir paudis savu viedokli, cita starpā 2016. gada 12. aprīļa rezolūcijā par stāvokli Vidusjūras reģionā un vajadzību pēc ES holistiskas pieejas migrācijas jomā¹ un 2015. gada 10. septembra rezolūcijā par migrāciju un bēgļiem Eiropā².

Pašlaik tiek lēsts, ka 90 % no patvēruma meklētājiem iekļūst Eiropā nelegāli³. Praksē tas nozīmē, ka personām, kas meklē aizsardzību, ir jāvērsas pie kontrabandistiem, jādodas ļoti bīstamā ceļojumā, bieži vien riskējot ar savu dzīvību, jāceļo atsevišķi no tuviem ģimenes locekļiem, ņemot vērā ceļojuma riskantumu, un jāsasaskaras ar smagu traumatisku pārdzīvojumu risku.

Humanitārās vīzas jau ir apspriestas ES kontekstā, bet diskusijas nav novedušas pie konkrēta rezultāta. Patlaban dalībvalstīs pastāv vairākas konkrētiem mērķiem paredzētas programmas, taču nav regulējuma ES tiesību aktos.

LIBE komiteja centās šo juridisko nepilnību novērst Vīzu kodeksa pārskatīšanas laikā (2014/0094(COD)), ierosinot vairākus grozījumus attiecībā uz Eiropas humanitārās vīzas izveidi. Turklāt šajā sakarībā tika ierosināti grozījumi, kuru mērķis ir padarīt stingrākus spēkā esošos noteikumus, paredzot atšķirīgu interpretāciju nekā pašreizējā humānu apsvērumu un starptautisko saistību šaurā interpretācija un novēršot dažus trūkumus minētajā kodeksā, lai nodrošinātu saskaņotāku pieeju, kas orientēta uz aizsardzību.

Eiropas humanitārās vīzas izveide

Teksts, ko LIBE pieņēma 2016. gada 15. martā:

26a) apsvērums. Būtu jānodrošina iespēja tieši pieteikties uz Eiropas humanitāro vīzu jebkurā dalībvalsts konsulatā vai vēstniecībā. Šajā sakarībā noteikumus tomēr būtu jāsāk piemērot tikai divus gadus pēc šīs regulas stāšanās spēkā, lai dotu Komisijai pietiekamu laiku noteikt nepieciešamos īpašos nosacījumus un procedūras šādu vīzu izsniegšanai. Sagatavojot konkrētos nosacījumus un procedūras šādu vīzu izsniegšanai, Komisijai būtu jāveic ietekmes

¹ 27. uzskata, ka personām, kuras lūdz starptautisko aizsardzību, būtu jānodrošina iespēja tiešā veidā jebkurā dalībvalsts konsulatā vai vēstniecībā pieteikties Eiropas humanitārajai vīzai, un, ja šāda vīza pēc novērtēšanas tiek izsniegta, tai būtu jānodrošina tās turētājam tiesības ieceļot tās dalībvalsts teritorijā, kura vīzu ir izsniegusi, tikai un vienīgi ar mērķi šajā valstī iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu; tāpēc uzskata, ka ir jāveic grozījumi Savienības Vīzu kodeksā, iekļaujot tajā konkrētākus noteikumus par humanitārajām vīzām;

² 13. [...] uzskata, ka ir jāgroza Vīzu kodekss, iekļaujot vairāk konkrētu kopīgu noteikumu par humanitārajām vīzām;

³ HEIN / DONATO (CIR) 2012. gada pētījums "Exploring avenues for protected entry in Europe" (Pētīt drošas ieceļošanas Eiropā iespējas), 17. lpp.

novērtējums. Ja Komisija ierosina pieņemt atsevišķu juridisku instrumentu, ar ko izveido Eiropas humanitāro vīzu, tai vajadzētu iesniegt priekšlikumu grozīt šo regulu, pirms tās noteikumi par Eiropas humanitāro vīzu kļūst piemērojami.

22. panta 5.a punkts. Personas, kurām ir nepieciešama starptautiskā aizsardzība, pieteikumu par Eiropas humanitārās vīzas piešķiršanu var iesniegt tieši jebkuras dalībvalsts konsulatā vai vēstniecībā. Tiklīdz pēc šāda izvērtējuma ir piešķirta humanitārā vīza, tā ļauj ieceļot tās dalībvalsts teritorijā, kura izsniegusi šo vīzu, vienīgi nolūkā minētajā dalībvalstī iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu, kā noteikts Direktīvas 2011/95/ES 2. panta a) punktā. Tiek piemēroti šīs regulas III sadaļas attiecīgie noteikumi, izņemot 11., 13.a, 15. un 27. pantu. Komisija tiek pilnvarota pieņemt deleģētos aktus saskaņā ar 48. pantu attiecībā uz īpašajiem nosacījumiem un procedūrām, kas jāievēro, izsniedzot šādas vīzas, un kas papildina vai groza šīs regulas 9., 10., 13., 20. pantu, ciktāl tas ir nepieciešams, lai ņemtu vērā to personu īpašos apstākļus, kuras lūdz starptautisko aizsardzību, un dalībvalstu konsulātu un vēstniecību īpašos apstākļus.

18. panta 11.a punkts. Izvērtējot Eiropas humanitārās vīzas pieteikumu saskaņā ar 22. panta 5.a punktu, piemēro tikai šā panta 4., 9., 10. un 11. punktu.

55. panta 3.a punktu un 22. panta 5.a punktu piemēro [2 gadi pēc spēkā stāšanās dienas].

Trīspusējās sarunās, kas sākās 2016. gada maijā, gan Komisija, gan Padome iebilda pret grozījumiem par humanitārajām vīzām un tiem grozījumiem, kuru mērķis ir stiprināt pašreizējos noteikumus.

Izvirzītie argumenti cita starpā bija šādi:

- Vīzu kodekss nav pareizais instruments šādu noteikumu iekļaušanai, jo tas attiecas uz īstermiņa vīzām;
- pastāv citas likumīgas iespējas, jo īpaši pārmitināšana;
- grozījumu pieņemšanas gadījumā var tikt pārslogoti konsulāti.

Pēc vairāku mēnešu ilga strupceļa, kad Padome atteicās turpināt sarunas, ja šie grozījumi netiks atsaukti, 2017. gada septembrī Parlamenta sarunu grupa atsauca grozījumus attiecībā uz Eiropas humanitāro vīzu. Tā vietā LIBE komiteja nolēma izstrādāt šo normatīvo patstāvīgo ziņojumu.

Neraugoties uz to, Padome un Komisija ir pārtraukušas sarunas.

Komisija 2018. gada darba programmā paziņoja par nodomu atsaukt priekšlikumu par Vīzu kodeksu. Atsaucoties uz šo paziņojumu, Igaunijas prezidentūra 2017. gada 10. novembrī rakstīja referentam, norādot, ka Igaunijas prezidentūras laikā vairs nav saprātīgi īstenot turpmākas dialoga sarunas par pašreizējiem priekšlikumiem.

Normatīvais patstāvīgais ziņojums

Priekšsēdētāju konference 2017. gada 6. decembrī apstiprināja LIBE komitejas pieprasījumu ļaut izstrādāt normatīvu patstāvīgo ziņojumu par humanitārajām vīzām.

Šādi ziņojumi ir balstīti uz LESD 225. pantu:

Eiropas Parlaments ar tā locekļu vairākuma lēmumu var Komisijai lūgt attiecīgus

priekšlikumus par jautājumiem, attiecībā uz kuriem pēc Eiropas Parlamenta apsvērumiem Līgumu īstenošanai vajadzīgs Savienības tiesību akts. Ja Komisija neiesniedz priekšlikumu, tā informē Eiropas Parlamentu par iemesliem.

Reglamentā ir paredzēts šādi:

46. pants. Prasības Komisijai iesniegt priekšlikumus

1. *Saskaņā ar Līguma par Eiropas Savienības darbību 225. pantu Parlaments var prasīt, lai Komisija tam iesniedz visus atbilstošos priekšlikumus par jauna tiesību akta pieņemšanu vai spēkā esošā tiesību akta grozīšanu. Parlaments to prasa, pieņemot rezolūciju, kas balstīta uz atbildīgās komitejas patstāvīgu ziņojumu, kurš sagatavots saskaņā ar 52. pantu. Rezolūciju galīgajā balsojumā pieņem ar Parlamenta deputātu vairākumu. Parlaments var vienlaikus noteikt termiņu šāda priekšlikuma iesniegšanai.*

...

3. *Parlamenta rezolūcijā norāda attiecīgo juridisko pamatu, un tai pievieno ieteikumus par pieprasītā priekšlikuma saturu.*

Apspriežamie jautājumi

Pirms ziņojuma projekta sagatavošanas referents vēlas apkopot viedokļus. Ziņojumā būs nepieciešams izdarīt izvēli attiecībā uz juridisko pamatu un priekšlikuma saturu. Turpmāk referents ir uzskaitījis vairākus jautājumus un sniedzis pirmās norādes attiecībā uz vēlamo rīcību, lai uzsāktu politiskās debates.

Vai mums jau ir humanitārās vīzas? Kāda ir pašreizējā juridiskā situācija?

Papildus dažām konkrētām dalībvalstu programmām, kas balstītas uz valsts tiesību aktiem, nepastāv ES tiesiskais regulējums attiecībā uz humanitārajām vīzām. Lai gan Vīzu kodekss ļauj paredzēt noteiktas atkāpes no procesuālajiem un materiāltiesiskajiem kritērijiem humānu apsvērumu dēļ, tajā nav paredzēta īstermiņa Šengenas vīzu izsniegšana, lai to saņēmēji varētu sasniegt dalībvalstu teritoriju nolūkā prasīt aizsardzību. Rokasgrāmata par vīzu pieteikumu izskatīšanu un grozījumiem izsniegtajās vīzās, ko izmanto konsulārie darbinieki, kā piemērus humānu apsvērumu gadījumiem ietver, piemēram, tuva radnieka, kas dzīvo kādā dalībvalstī, pēkšņu nopietnu slimību vai nāvi, kā arī nelaimes gadījumus.

Eiropas Savienības Tiesa lietā C-638/16 PPU nosprieda, ka “Vīzu kodeksa 1. pants ir jāinterpretē tādējādi, ka pieteikums par vīzu ar ierobežotu teritoriālo derīgumu, ko trešās valsts pilsonis ir iesniedzis humānu apsvērumu dēļ, pamatojoties uz šā kodeksa 25. pantu, galamērķa dalībvalsts pārstāvniecībā trešās valsts teritorijā, lai, ierodoties šajā dalībvalstī, iesniegtu starptautiskās aizsardzības pieteikumu un pēc tam uzturētos minētajā dalībvalstī vairāk nekā 90 dienas kopējā 180 dienu laikposmā, neietilpst šā kodeksa piemērošanas jomā, bet — pašreizējā Savienības tiesību redakcijā — ietilpst vienīgi valsts tiesību piemērošanas jomā.”

Pēc referenta domām, atsauce uz ES tiesībām to “pašreizējā redakcijā” nozīmē, ka ES tiesību aktus var grozīt, lai tos attiecinātu uz vīzu izsniegšanu minētajām personām.

Vai vajadzētu izveidot atsevišķu instrumentu?

Ņemot vērā to, ka Komisija un Padome ir atkārtoti apgalvojušas, ka Vīzu kodekss nav īstais instruments minētajam mērķim, referents uzskata, ka Parlamentam normatīvajā patstāvīgajā ziņojumā būtu jāaicina izveidot atsevišķu instrumentu, par kuru Komisijai jāiesniedz priekšlikums.

Kāds būtu iespējamais juridiskais pamats ES tiesību aktiem par humanitārajām vīzām?

Referents uzskata, ka piemērots juridiskais pamats būtu LESD 78. panta 2. punkta g) apakšpunkts, kurā paredzētas “partnerattiecības un sadarbība ar trešām valstīm nolūkā regulēt to cilvēku pieplūdumu, kuri pieprasa patvērumu vai papildu aizsardzību, vai pagaidu aizsardzību” kopā ar 77. panta 2. punkta a) apakšpunktu par kopēju vīzu un citu īstermiņa uzturēšanās atļauju politiku.

Priekšlikuma mērķis būtu “regulēt cilvēku pieplūdumu” ar vīzu palīdzību.

Kādas procesuālās un materiāltiesiskās normas būtu jāparedz šādos ES tiesību aktos par humanitārajām vīzām?

Referents uzskata, ka priekšlikumam nebūtu jāattiecas uz starptautiskās aizsardzības pieteikuma eksteritoriālu izvērtēšanu. Priekšlikumam būtu drīzāk jāattiecas uz procedūru, kurai atbilstīgi trešās valsts valstspiederīgais varētu pieteikties uz vīzu ar ierobežotu teritoriālo derīgumu, kas izdota, lai ļautu tās turētājam ceļot uz attiecīgo dalībvalstu teritoriju nolūkā tur iesniegt starptautiskās aizsardzības pieteikumu.

Vajadzētu būt iespējai pieteikties uz šādu vīzu jebkuras dalībvalsts konsulātā vai vēstniecībā, un dalībvalstij, kas šādu vīzu izsniedz, pēc tam vajadzētu būt atbildīgai par patvēruma procedūru. Tomēr varētu paredzēt arī pārcelšanas sistēmu. Būtu ārkārtīgi svarīgi nodrošināt, ka konsulāti un vēstniecības joprojām ir tieši pieejami, jo šāds pieteikums nebūtu jāiesniedz ar ārpakalpojumu sniedzēja starpniecību. Dažus aspektus, piemēram, informācijas sniegšanu un interviju organizēšanu, varētu pārvaldīt ārpakalpojumu sniedzēji.

Pieteikuma iesniedzēja ziņā būtu pierādīt, ka viņam vai viņai ir nepieciešama starptautiskā aizsardzība. Nosakot minētās prasības, būtu jāņem vērā, ka šāda persona var bēgt no kriminālvajāšanas, t. i., var atrasties ārpus savas mītnes valsts, tai var trūkt noteikti dokumenti utt. Spriežot par pieteikuma pieņemamību un izskatot to pēc būtības, galvenokārt būtu jāizvērtē, vai pieteikums *prima facie* nav acīmredzami nepamatots.

Termiņam pieteikuma izskatīšanai vajadzētu būt relatīvi īsam, un izskatīšanā, iespējams, izmantojot modernos saziņas līdzekļus (pieteikumus var iesniegt elektroniski un nosūtīt dalībvalstīm, intervijas var notikt attālināti), būtu jāiesaista attiecīgās dalībvalsts eksperti patvēruma jomā.

Instrumenta īstenošanā būtu jāparedz drošības pārbaude.

Instrumentam nebūtu jāparedz nekāda īpaša personas izmitināšana vai uzņemšana pieteikuma izskatīšanas laikā.

Līdzko vīza ir izsniegta vai atteikta, novērtējuma rezultāti būtu jāņem vērā turpmāko starptautiskās aizsardzības pieteikumu izskatīšanā, lai izvairītos no divkārsa darba.

Personai, kam šāda vīza ir atteikta, vajadzētu būt iespējai lēmumu pārsūdzēt, kā patlaban ir paredzēts vīzas atteikuma gadījumā vai ieceļošanas pie robežas atteikuma gadījumā.