PATVĒRUMA POLITIKA

Šajā faktu lapā ir izskaidrota ES patvēruma politika. ES patvēruma politikas mērķis ir piešķirt atbilstošu statusu jebkuram trešās valsts pilsonim, kurš pieprasa starptautisku aizsardzību kādā no dalībvalstīm, un nodrošināt neizraidīšanas principa ievērošanu[1]. Šajā nolūkā ES cenšas izstrādāt kopēju Eiropas patvēruma sistēmu.

JURIDISKAIS PAMATS

— Līguma par Eiropas Savienības darbību (LESD) 67. panta 2. punkts, 78. un 80. pants veido juridisko pamatu ES kopējai patvēruma politikai.

— Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 18. pants nosaka tiesības uz patvērumu.

MĒRĶI

ES mērķis ir izstrādāt kopēju patvēruma, alternatīvas aizsardzības un pagaidu aizsardzības politiku, tiecoties:

— piešķirt atbilstošu statusu visiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem nepieciešama starptautiskā aizsardzība;

— nodrošināt neizraidīšanas principa ievērošanu.

Šai politikai jābūt saskaņā ar 1951. gada 28. jūlija Ženēvas konvenciju par bēgļa statusu un šīs konvencijas 1967. gada 31. janvāra protokolu. Ne LESD, ne ES Pamattiesību hartā nav sniegta definīcija terminiem "patvērums" un "bēglis", bet abi dokumenti nepārprotami atsaucas uz Ženēvas konvenciju un tās protokolu.

SASNIEGUMI

A. Saistībā ar līgumiem panāktais progress

Ar 1993. gada **Māstrihtas līgumu** sadarbība patvēruma jomā, kas iepriekš norisinājās starpvaldību līmenī, tika iekļauta ES institucionālajā sistēmā. Tika paredzēts, ka Padomei kā galvenajam rīcībspēkam savā darbā jāiesaista Komisija un jāinformē Parlaments par iniciatīvām patvēruma jomā; Eiropas Savienības Tiesai (turpmāk – Tiesa) nebija jurisdikcijas attiecībā uz patvēruma jautājumiem.

Ar **Amsterdamas līgumu** ES institūcijām 1999. gadā tika piešķirtas jaunas pilnvaras izstrādāt tiesību aktus patvēruma jomā un šajā nolūkā ieviests īpašs institucionālais mehānisms: piecu gadu pārejas periods, Komisijai un dalībvalstīm dalot iniciatīvas tiesības un lēmumu vienprātīgi pieņemot Padomei pēc apspriešanās ar Parlamentu; arī Tiesa ieguva kompetenci attiecībā uz konkrētiem gadījumiem. Amsterdamas līgumā arī paredzēts, ka tad, kad šis pirmais piecu gadu posms būs noslēdzies, Padome var nolemt, ka ir piemērojama parastā koplēmuma procedūra un ka turpmāk Padome savus lēmumus pieņems ar kvalificētu balsu vairākumu. Šādu lēmumu Padome pieņēma

[1]Starptautisko bēgļu tiesību un cilvēktiesību pamatprincips, kas aizliedz valstīm atgriezt personu uz tādu valsti, kurā personai pastāv reāls risks tikt pakļautai vajāšanai, spīdzināšanai, necilvēcīgai vai pazemojošai attieksmei vai jebkādam citam cilvēktiesību pārkāpumam.

2004. gada beigās, un koplēmuma procedūra (tagad to sauc par parasto likumdošanas procedūru) tiek piemērota kopš 2005. gada.

1999. gada oktobrī pieņemot **Tamperes programmu**, Eiropadome nolēma, ka kopējās Eiropas patvēruma sistēmas ieviešanai jānotiek divos posmos – īstermiņā veicamais uzdevums bija kopīgu minimālo standartu pieņemšana, kam ilgākā termiņā sekotu vienota procedūra un vienots, visā ES atzīts statuss personām, kurām piešķirts patvērums.

Tā rezultātā no 1999. gada līdz 2004. gadam norisinājās **kopējās Eiropas patvēruma sistēmas pirmais posms**, kura gaitā tika izveidoti kritēriji un mehānismi tās dalībvalsts noteikšanai, kas ir atbildīga par patvēruma pieteikumu izskatīšanu. Tika izveidota arī Eiropas patvēruma meklētāju daktiloskopijas datubāze (Eurodac) daktiloskopisko datu uzglabāšanai un salīdzināšanai. Vēl tika noteikti kopēji minimālie standarti, kas dalībvalstīm jāievēro saistībā ar patvēruma meklētāju uzņemšanu, un kritēriji attiecībā uz kvalificēšanos starptautiskajai aizsardzībai un piešķirtās aizsardzības raksturu, kā arī izveidotas procedūras bēgļa statusa piešķiršanai un atņemšanai. Tika pieņemti arī tiesību akti par pagaidu aizsardzību masveida pieplūduma gadījumā.

2004. gada novembrī pieņemtajā **Hāgas programmā** tika aicināts sākt otro posmu, no minimālajiem standartiem pārejot uz kopējas patvēruma procedūras izveidi.

B. Lisabonas līgums

Ar Lisabonas līgumu, kas stājās spēkā 2009. gada decembrī, tika ieviestas jaunas izmaiņas, paredzot, ka patvēruma jomā veicamie pasākumi vairs nav tikai obligātu minimālo standartu noteikšana, bet gan kopējas sistēmas izveide, kas ietver vienotu statusu un vienotas procedūras.

Šai kopējai patvēruma sistēmai ir jāietver šādi elementi:

— vienots patvēruma statuss;

— vienots alternatīvas aizsardzības statuss;

— kopēja pagaidu aizsardzības sistēma;

— kopējas procedūras vienota patvēruma vai alternatīvas aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai;

— kritēriji un mehānismi par pieteikuma izskatīšanu atbildīgās dalībvalsts noteikšanai;

— uzņemšanas apstākļu standarti;

— partnerība un sadarbība ar trešām valstīm.

Kopš Lisabonas līguma pieņemšanas LESD 80. pants arī skaidri paredz solidaritātes principu un atbildības, tostarp jebkāda finanšu sloga, taisnīgu sadalījumu dalībvalstu starpā. ES patvēruma darbībām vajadzības gadījumā būtu jāsatur atbilstīgi pasākumi, lai šis princips tiktu ievērots. Līgums arī būtiski mainīja lēmumu pieņemšanas procedūru patvēruma jautājumos, nosakot koplēmuma procedūru par standarta procedūru. Turklāt tika ievērojami uzlaboti noteikumi par ES Tiesas īstenoto pārraudzību. Tagad prejudiciālus nolēmumus var lūgt ikviena dalībvalsts tiesa, nevis

tikai dalībvalstu pēdējās instances tiesas, kā tas bija iepriekš. Tas ļāva ES Tiesai paplašināt tiesu praksi patvēruma jomā.

Eiropadomes 2009. gada 10. decembrī pieņemtajā **Stokholmas programmā**, kas paredzēta 2010.–2014. gadam, tika atkārtoti apstiprināts mērķis "izveidot kopēju aizsardzības un solidaritātes telpu, kuras pamatā būtu kopēja patvēruma piešķiršanas procedūra un vienots statuss personām, kam piešķirta starptautiska aizsardzība". Tajā it īpaši tika uzsvērta nepieciešamība veicināt faktisku solidaritāti ar dalībvalstīm, kas pakļautas sevišķam spiedienam, un tas, ka galvenā loma būtu jāuzņemas Eiropas Patvēruma atbalsta birojam (EASO), respektīvi, tagadējai Eiropas Savienības Patvēruma aģentūrai (EUAA).

C. Juridiskie instrumenti un pašreizējie reformu centieni

2001. gada 20. jūlija Pagaidu aizsardzības direktīva tika izstrādāta kā satvars, lai pārvaldītu pārvietoto personu masveida pieplūdumu un sniegtu tām tūlītēju aizsardzību. Tās mērķis ir veicināt solidaritāti starp dalībvalstīm. Padome to pirmo reizi aktivizēja, reaģējot uz Krievijas bezprecedenta iebrukumu Ukrainā 2022. gada 24. februārī, lai sniegtu ātru un efektīvu palīdzību Ukrainas kara bēgļiem. Pagaidu aizsardzība bēgļiem no Ukrainas pašlaik ir spēkā līdz 2027. gada martam.

Izņemot pārstrādāto Kvalifikācijas direktīvu, kas stājās spēkā 2012. gada janvārī, pārējie pārstrādātie tiesību akti stājās spēkā tikai 2013. gada jūlijā (Eurodac regula, Dublinas III regula, Uzņemšanas nosacījumu direktīva un Patvēruma procedūru direktīva), kas nozīmēja, ka to novēlotā transponēšana 2015. gada jūlija vidū sakrita ar migrācijas krīzes kulminācijas brīdi.

Ņemot vērā spiedīgo migrācijas situāciju, kāda iestājās 2014. gadā, Komisija 2015. gada maijā nāca klajā ar Eiropas programmu migrācijas jomā, kurā tika ierosināti vairāki pasākumi, lai vērstos pret šo spiedienu, tostarp **"karsto punktu" pieeja,** kuru kopīgi īsteno EASO (tagad – EUAA), Frontex (tagad – Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra) un Eiropas Savienības Aģentūra tiesībaizsardzības sadarbībai (Eiropols) un kura paredz darbu uz vietas ar tā dēvētajām priekšposteņa dalībvalstīm (t. i., dalībvalstīm, kuras ģeogrāfiskās atrašanās vietas dēļ pirmās saskaras ar migrāciju), lai ātri identificētu un reģistrētu ieceļojošos migrantus un noņemtu pirkstu nospiedumus. "Karsto punktu" pieejas mērķis bija arī palīdzēt īstenot **ārkārtas pārcelšanas mehānismu** kopumā 160 000 cilvēkiem, kuriem nepieciešama starptautiskā aizsardzība. Mehānismus ierosināja Komisija, lai palīdzētu Itālijai un Grieķijai, un Padome pēc apspriešanās ar Parlamentu tos pieņēma ar 2015. gada 14. septembra lēmumu un 2015. gada 22. septembra lēmumu. Pēdējais minētais Padomes lēmums vēlāk tika apstrīdēts tiesā, taču ar ES Tiesas 2017. gada 6. septembra spriedumu prasība tika noraidīta un lēmums palika spēkā.

Eiropas programmā migrācijas jomā bija noteikti arī tālāki pasākumi virzībā uz Eiropas kopējās patvēruma sistēmas reformu, kuri izklāstīti divās tiesību aktu priekšlikumu paketēs **2016. gada maijā un jūlijā** un kurus Parlaments un Padome savstarpēji apsprieda visa sasaukuma laikā, kas beidzās 2019. gada maijā. Tomēr 2014.–2019. gada sasaukuma laikā neviens no šiem tiesību aktiem netika pieņemts – iemesli tam bija vai nu attiecīgo dokumentu bloķēšana Padomē, vai arī konkrētu dokumentu izskatīšanas apturēšana sakarā ar saistīto dokumentu bloķēšanu.

Komisija 2020. gada 23. septembrī nāca klajā ar jauno Migrācijas un patvēruma paktu, lai dotu jaunu impulsu iestrēgušajai Eiropas kopējās patvēruma sistēmas reformai. Pirmais no reformu priekšlikumiem, kas tika apstiprināts 2022. gadā, bija par Eiropas Savienības Patvēruma aģentūras (EUAA) izveidi, tai aizstājot EASO. Pēc vairākus gadus ilgušām sarunām 2024. gada 14. maijā tika pieņemti šādi desmit Migrācijas un patvēruma pakta juridiskie instrumenti, kas reformē Eiropas patvēruma un migrācijas pārvaldības satvaru.

Saīsinātais nosaukums	Atsauce	Īss apraksts
Uzņemšanas apstākļu direktīva	Direktīva (ES) 2024/1346	Nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai dalībvalstīs.
Kvalifikācijas regula	Regula (ES) 2024/1347	Nosaka standartus attiecībā uz: trešo valstu valstspiederīgo vai bezvalstnieku kvalificēšanos starptautiskās aizsardzības saņemšanai; vienotu statusu bēgļiem vai personām, kam ir tiesības uz alternatīvo aizsardzību; piešķirtās starptautiskās aizsardzības saturu.
Patvēruma procedūras regula	Regula (ES) 2024/1348	Izveido kopīgu procedūru starptautiskās aizsardzības piešķiršanai un atņemšanai atbilstīgi Regulai (ES) 2024/1347.
Atgriešanas robežprocedūra	Regula (ES) 2024/1349	Izveido atgriešanas robežprocedūru. Attiecas uz trešo valstu valstspiederīgajiem un bezvalstniekiem, kuru pieteikums ir noraidīts saistībā ar patvēruma robežprocedūru.
Pārmitināšanas sistēmas regula	Regula (ES) 2024/1350	Izveido kopīgus noteikumus par pārmitināšanu un humanitāro uzņemšanu.
Patvēruma un migrācijas pārvaldības regula	Regula (ES) 2024/1351	Nosaka vienotu satvaru patvēruma un migrācijas pārvaldībai Eiropas Savienībā un Eiropas kopējās patvēruma sistēmas darbībai. Izveido jaunu pastāvīgu solidaritātes mehānismu starp dalībvalstīm. Nosaka skaidrus noteikumus par atbildību starptautiskās aizsardzības pieteikumu izvērtēšanā.
Grozošā regula skrīninga atvieglošanai	Regula (ES) 2024/1352	Groza Regulu (ES) 2019/816, ar ko izveido Eiropas Sodāmības reģistru informācijas sistēmu (ECRIS-TCN) par trešo valstu valstspiederīgajiem, un Regulu (ES) 2019/818, ar ko izveido satvaru ES informācijas sistēmu sadarbspējai policijas un tiesu iestāžu

		sadarbības, patvēruma un migrācijas jomā.
Skrīninga regula	Regula (ES) 2024/1356	Izveido: tādu trešo valstu valstspiederīgo skrīningu pie dalībvalstu ārējām robežām, kuri ir neatļauti šķērsojuši ārējo robežu, robežkontroles laikā ir pieteikušies starptautiskās aizsardzības saņemšanai vai ir nogādāti krastā pēc meklēšanas un glābšanas operācijas, pirms viņi tiek novirzīti uz attiecīgo procedūru; tādu trešo valstu valstspiederīgo skrīningu, kuri nelikumīgi uzturas dalībvalstu teritorijā, ja nav nekādu pazīmju, ka minētie trešo valstu valstspiederīgie ir izgājuši kontroli pie ārējām robežām, pirms viņi tiek novirzīti uz attiecīgo procedūru.
Eurodac regula	Regula (ES) 2024/1358	Izveido sadarbspējīgu datubāzi, kas atbalsta patvēruma sistēmu, palīdz pārvaldīt neatbilstīgu migrāciju un atbalsta Pārmitināšanas sistēmas regulas un Pagaidu aizsardzības direktīvas īstenošanu.
Krīzes un nepārvaramas varas situāciju regula	Regula (ES) 2024/1359	Risina ārkārtas krīzes situācijas, tostarp instrumentalizāciju, un nepārvaramas varas situācijas migrācijas un patvēruma jomā Eiropas Savienībā, ieviešot pagaidu pasākumus. Paredz pastiprinātus solidaritātes un atbalsta pasākumus, kuru pamatā ir Regula (ES) 2024/1351, vienlaikus nodrošinot taisnīgu atbildības sadali, un īpašus pagaidu noteikumus, atkāpjoties no Regulā (ES) 2024/1351 un Regulā (ES) 2024/1348 paredzētajiem noteikumiem.

Jaunie noteikumi stājās spēkā 2024. gada 11. jūnijā. To ieviešanai dalībvalstīm bija atvēlēti divi gadi. Jaunos noteikumus sāks piemērot no 2026. gada vidus, izņemot Savienības Pārmitināšanas un humanitārās uzņemšanas sistēmas regulu, kura jau tiek piemērota. 2024. gada jūnijā Komisija nāca klajā arī ar kopēju pakta īstenošanas plānu

dalībvalstu atbalstīšanai ieviešanas procesā. Dalībvalstīm līdz 2024. gada decembrim bija jāsagatavo savi attiecīgie nacionālie īstenošanas plāni.

2025. gada sākumā Komisija publicēja priekšlikumu Atgriešanas regulai, kas paredz ieviest Eiropas atgriešanas rīkojumu, lai tādējādi saskaņotu atgriešanas lēmumus visās ES dalībvalstīs. Sarunas par priekšlikumu joprojām turpinās.

Parlaments un Padome 2026. gada februārī pieņēma šādas regulas:

— Regula par jēdziena "droša trešā valsts" piemērošanu, kuras mērķis ir veicināt šā jēdziena piemērošanu, lai paātrinātu patvēruma procedūras un mazinātu slogu patvēruma sistēmām, vienlaikus saglabājot pieteikumu iesniedzēju juridiskās garantijas un nodrošinot pamattiesību ievērošanu;

— Regula, ar ko izveido drošu izcelsmes valstu sarakstu.

2026. gada janvārī Komisija nāca klajā ar pirmo Eiropas patvēruma un migrācijas pārvaldības stratēģiju. Šīs stratēģijas mērķis ir papildināt Migrācijas un patvēruma paktu, kā arī:

— novērst nelikumīgu migrāciju un sagraut noziedzīgu kontrabandas tīklu darbību;

— aizsargāt cilvēkus, kas bēg no kara un vajāšanas, vienlaikus novēršot ļaunprātīgu patvēruma sistēmas izmantošanu;

— piesaistīt talantus ES, lai palielinātu ES ekonomikas konkurētspēju.

D. Ārējā dimensija

Viena no galvenajām jaunajā Migrācijas un patvēruma paktā izklāstītajām iniciatīvām bija konkrēti pielāgotu un savstarpēji izdevīgu partnerību veicināšana ar trešām valstīm migrācijas jomā. 2023. gada jūlijā Komisija parakstīja saprašanās memorandu ar Tunisiju. 2024. gada pavasarī Komisija parakstīja arī nolīgumus ar Ēģipti, Libānu un Mauritāniju. 2025. gada sākumā tika parakstīta ES un Jordānijas stratēģiskā un visaptverošā partnerība. Komisija plāno atjaunot arī partnerību ar Maroku. Eiropas Padome un Turcija 2016. gada martā panāca vienošanos, kuras mērķis ir mazināt neatbilstīgo migrantu plūsmu uz Eiropu caur Turciju. 2021. gada oktobrī Eiropadome aicināja Turciju nodrošināt, lai ES un Turcijas 2016. gada paziņojums tiktu pilnībā un nediskriminējoši īstenots, tostarp attiecībā uz Kipras Republiku. 2023. gada 23. novembrī notika ES un Turcijas augsta līmeņa dialogs par migrāciju.

E. Finansējums patvēruma politikai

ES budžetā galvenais finansēšanas instruments patvēruma jomā ir Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonds (AMIF). Pašreizējā ES ilgtermiņa budžetā, kas attiecas uz laikposmu no 2021. gada līdz 2027. gadam, AMIF finansējums ir 9,9 miljardi EUR, un tas cita starpā paredzēts, lai efektīvi un humāni pārvaldītu migrāciju, patvērumu un integrāciju, un ietver arī finansiālo atbalstu dalībvalstīm par pārmitināšanā un pārcelšanā izrādīto solidaritāti. Līdzekļus piešķir arī citi ES finansēšanas instrumenti, piemēram, Eiropas Sociālais fonds Plus (3.6.2) un Eiropas Reģionālās attīstības fonds (3.1.2), galvenokārt, lai atbalstītu bēgļu un migrantu integrāciju. Savukārt EUAA vajadzībām pašreizējā daudzgadu finanšu shēmā laikposmam no 2021. gada līdz 2027. gadam ir paredzēts budžets 1,22 miljardu EUR apmērā.

ES Kaimiņattiecību, attīstības sadarbības un starptautiskās sadarbības instruments "Eiropa pasaulē" apvieno lielāko daļu ES ārējās finansēšanas instrumentu. Tā budžets ir 79,5 miljardi EUR, un attiecībā uz migrāciju tajā iekļauts indikatīvs 10 % izdevumu mērķrādītājs (elastīga, stimulos balstīta pieeja migrācijai). Salīdzinājumam – Eiropas Savienības Ārkārtas trasta fonds Āfrikai ir piesaistījis aptuveni 5 miljardus EUR, no kuriem aptuveni 4,4 miljardi EUR nāk no ES finanšu instrumentiem, savukārt 623 miljonus EUR ieguldījušas ES dalībvalstis un citi līdzekļu devēji.

EIROPAS PARLAMENTA LOMA

Eiropas Parlaments vienmēr ir stingri atbalstījis kopēju Eiropas patvēruma sistēmu atbilstoši ES juridiskajām saistībām. Tas ir arī aicinājis samazināt neatbilstīgo migrāciju un aizsargāt neaizsargātas grupas.

Pēc Lisabonas līguma ieviešanas Parlaments kā pilntiesīgs likumdevējs ir aktīvi piedalījies jaunu tiesību aktu pieņemšanā attiecībā uz imigrāciju un patvērumu.

Parlaments var celt ES Tiesā prasību atcelt tiesību aktus. Šis instruments tika veiksmīgi izmantots (sk. ES Tiesas 2008. gada 6. maija spriedumu), lai panāktu, ka tiek atcelti noteikumi par kārtību, kādā apstiprina Padomes Direktīvā 2005/85/EK paredzēto trešo valstu kopējo sarakstu, kuras tiek uzskatītas par drošām izcelsmes valstīm un drošām Eiropas trešajām valstīm.

Apmeklējiet Parlamenta mājaslapas sadaļu par ES atbildi migrācijas un patvēruma jautājumos.

Šo faktu lapu sagatavoja Eiropas Parlamenta Tiesiskuma, pilsonisko brīvību un institucionālo lietu politikas departaments. Plašāka informācija ir atrodama Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komitejas tīmekļa vietnē.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026