EUROPOS PARLAMENTAS

2004 *2009*

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

2.3.2005

DARBO DOKUMENTAS

dėl prieglobsčio: minimalios pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo normos

Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas

Pranešėjas: Wolfgang Kreissl-Dörfler

Vertimas pagal sutartį

I. Pagrindinės pastabos

Europos Komisija jau 2000 m. rugsėjį pateikė savo pirmąjį pasiūlymą Direktyvai dėl minimalių normų, taikomų pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo procedūroms valstybėse narėse.
2001 m. rugsėjo 20 d. Europos Parlamentas patvirtino Watson'o ataskaitą, pritardamas Komisijos pasiūlymui su 106 pakeitimais. Taryboje vykusiose derybose dėl šio projekto nebuvo susitarta, ir 2001 m. gruodį Laekeno deklaracijoje Europos Vadovų Taryba pareikalavo Komisijos pateikti modifikuotą pasiūlymą.

Naujas direktyvos projektas buvo pateiktas 2002 m. birželio 18 d. Po beveik dvejus metus trukusių derybų, 2004 m. balandžio 29 d. Komisija susitarė dėl „bendro požiūrio", dėl kurio ji nusprendė dar kartą pasikonsultuoti su Parlamentu (2004 m. lapkričio 19 d.).
Pagal 63 straipsnio 1 dalies d punktą direktyva priimama konsultuojantis Parlamente ir vienbalsiai balsuojant Taryboje. Priėmus šią direktyvą visi šios srities teisės aktai bus priimami bendru sprendimu ir Tarybos balsų dauguma.

II. Pasiūlymo apžvalga

Ši direktyva – tai pirmoji teisiškai saistanti priemonė, reguliuojanti procedūras prieglobsčio srityje. Tikėtasi, jog tai bus esminis žingsnis link Bendros Europos prieglobsčio sistemos.

Pasiūlymo projekte buvo teigiama,

> *„pagrindinis šios direktyvos tikslas – įdiegti Europos bendrijoje minimalų pagrindą pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo procedūroms", kuris bus sukurtas „derinant taisykles",*

visoje ES nustatant minimalias vienodas galimybes.

Iš dalies pakeistame pasiūlyme nustatoma nauja prieglobsčio procedūrų valstybėse narėse struktūra, o „bendro požiūrio" tekstas nukrypsta nuo daugelio Komisijos iš pradžių siūlytų standartų.
Dabartiniame tekste numatoma daug svarbių išimčių ir apribojimų, kurie netgi leis kai kurioms valstybėms narėms pažeminti savo procedūrų standartus.
Taigi „vienodos galimybės" paverčiamos valstybėse narėse nusistovėjusios tvarkos katalogu – o ji daugeliu atveju yra nesuderinama su geriausia tarptautine praktika. Tarp kelių prieštaringų dalykų per derybas Taryboje buvo „saugių kilmės šalių" sąvokos apibrėžimas bei pagal jį sudarytinas tokių šalių sąrašas. Tarybos pasiektas sprendimas reiškė „nenuspręsti" ir atidėti minimalaus bendro saugių šalių sąrašo priėmimą po pačios Direktyvos priėmimo.

III. Pranešėjo pozicija

1. Dėl procedūros

Pranešėjas apgailestauja, kad Taryba pasiekė politinį susitarimą dar negavusi Parlamento nuomonės! Turint omenyje sunkumus, kurių Taryba turėjo siekdama sutarimo dėl „bendro požiūrio“ į šį dalyką, vargu ar galima tikėtis, kad ji pakeis savo pozicijas.
Todėl Parlamento nebuvo paprašyta pasinaudoti savo galiomis. Taigi Pranešėjas mano, kad Taryba nesilaikė institucijų lojalaus tarpusavio bendradarbiavimo principo ir laiko, jog būtina paraginti Tarybą susilaikyti nuo sprendimų priėmimo, kol Parlamentas neturi galimybės pareikšti savo nuomonę.

2. Dėl bendro požiūrio

Pranešėjas mano, kad derybų Taryboje rezultatai daugeliu klausimų yra apgaulingi ir blogi. Dar daugiau: kai kurie iš jų kelia rimtą susirūpinimą tarptautinių žmogaus teisių ir pabėgėlių įstatymo atžvilgiu. Dėl ilgo ir užsitęsusio direktyvos projekto rengimo standartai ėmė smukti.

Kaip Europos Parlamentas pažymėjo 2001 m.,

> *„Pateiktos formos Komisijos numatytas pirmasis prieglobsčio procedūrų harmonizavimo etapas yra nepakankama; kitaip tariant, jis yra neadekvatus ... pasiūlymo tikslas buvosukurti aiškią, prieinamą ir lengvai suprantamą teisinę struktūrą; tačiau tai nebuvo pasiekta“.*

Šios pastabos tinka ir naujajam pasiūlymui, modifikuotam Tarybos „bendru požiūriu. Ta proga Parlamentas rekomendavo ***„Komisijai atsiimti savo tekstą ir jį kruopščiai pertaisyti“***.

2004 m. kovo mėn. NVO susivienijimas[1] paragino atsiimti direktyvos tekstą, pažymėdamas:

> „*labai apgailestaudami pažymime, kad labiausiai ginčytinimos nuostatomis siekiama prieglobsčio procedūras padaryti neprieinamas siekiantiems gauti prieglobstį ... esame susirūpinę, jog šis įsipareigojimų pagal tarptautinę teisę atsisakymas atsilieps pabėgėlių apsaugai ES ir kitur; nukentės ir RS patikimumas diskusijose dėl tarptautinių pabėgėlių bei žmogaus teisių*“.

Jungtinių Tautų Vyriausiojo pabėgėlių komisaro valdyba (JTVPK) (UNHCR) pareiškė esanti susirūpinusi

> „*daugybe varžančių ir nepaprastai prieštaringų procedūrų, kurios šiuo metu yra numatytos tik vienos ar dviejų valstybių natių teisės aktuose, tačiau gali būti įtrauktos*

[1] Europos Pabėgėlių ir tremtinių taryba (ECRE), Tarptautinės lesbiečių ir gėjų asociacijos Europos skyrius (ILGA Europe), Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Europos reikalų taryba (Quaker Council for European Affairs), Human Rights Watch, Europos CARITAS, Gydytojai be sienų (Médecins Sans Frontières), Mažnyčių migramtų reikalų komisija (Churches' Commission for Migrants), Save the Children Europe. „Raginimas atsiimti Direktyvos dėl prieglobsčio procedūrų projektą“, 2004 m. kovo 22 d.
Vertimas pagal sutartį
Vertimas pagal sutartį

į visų 25 ES valstybių narių teisės aktus“[1].

Pranešėjui kelia susirūpinimą ir tai, kad Komisija aiškiai ketina laikyti šią direktyvą ne pradiniu pagrindu, leisiančiu sukurti bendrą prieglobsčio sistemą, o galutiniu laimėjimu, kuris tolesniais metais nebus keičiamas.
Nesant ES legalių imigracijos kanalų, ekonominiai migrantai, siekdami patekti į Europos Sąjungą, yra priversti naudotis prieglobsčio prašymo keliu. Tai nepaprastai apsunkina valstybių narių prieglobsčio sistemas. Todėl ES reikalinga aiški, nuosekli ir tvirta bendra prieglobsčio procedūra. Siūlomoje direktyvoje nenumatoma reikšminga harmonizavimo pažanga. Daugybe „galbūt“ nuostatų, išimčių bei neveiklių sąlygų valstybėms narėms leidžiama savo nuožiūra palikti savus įstatymus.

Dėl šios priežasties, nors kai kurios valstybės narės, kaip antai, Italija, neturi prieglobsčio įstatymų, direktyva tik nežymiai pagerins padėtį kitose valstybėse narėse; iš tikrųjų, kai kuriose iš jų tai gali būti aiškus žingsnis atgal.

3. Dėl konkrečių klausimų

Problemiškiausi yra šie dalykai:

a) „Veiksminga priemonė“ (38 straipsnis)
Šis straipsnis neužtikrina, kad prašymo nagrinėjimo procesas reikštų atidėjimą. Tai reiškia, kad nėra numatyta aiški teisė visiems siekiantiems gauti prieglobstį likti prieglobsčio šalyje laukiant prašymo nagrinėjimo procedūros rezultatų. Šis klausimas paliekamas valstybių narių nuožiūrai. Tokia nuostata prieštarautų Ženevos konvencijai. Ji neužtikrina „*non-refoulement*“ (negrąžinimo) principo laikymosi.

b) „Saugi trečioji šalis“ (27 straipsnis)
UNHCR (JTVPK) teigia, kad trečiųjų šalių negalima pripažinti „saugiomis“ apskritai paėmus, neatsižvelgiant į konkretų atvejį[2]. Esama rimtų nuogąstavimų dėl prieglobsčio procedūrų praktinio veiksmingumo Sąjungos pakraščių tranzitinėse šalyse, kurios klausia, ar jas galima teisėtai laikyti „saugiomis“. Be to, Direktyvoje valstybėms narėms leidžiama perkelti ieškančius prieglobsčio į bet kurią juos priimti sutinkančią šalį, visiškai nesvarstant jų pareiškimų esmės. Tai leidžia valstybėms narėms perkelti savo pareigas kitoms šalims, nesirūpinant, ar pareiškimo teikėjas bus apsaugotas nuo *refoulement* (grąžinimo) ir traktuojamas individualia tvarka.

c) „Saugios trečiosios šalys“ (35 A straipsnis, vadinamosios „supersaugios“)
Tai vienas iš labiausiai neraminančių direktyvos aspektų. Jis pridėtas prie saugios šalies sąvokos. Direktyvoje laikoma, kad su ES besiribojančiose šalyse esantis apsaugos lygis

[1] UNCHR (JTVPK) 2004 m. balandžio 30 d. pareiškimai spaudai („JTVPK apgailestauja, kad praleista galimybė priimti aukštas ES prieglobsčio normas“).
[2] UNHCR (JTVPK) negalutiniai komentarai dėl pasiūlymo Tarybos direktyvai dėl minimalių normų, taikomų pabėgėlių statuso suteikimo ir panaikinimo procedūroms valstybėse narėse (2005 m. vasario 10 d.).

atitinka ES valstybių narių standartus. Direktyvoje numatoma, kad visiems iš tokių šalių atvykusiems prieglobsčio ieškotojams valstybės narės gali neleisti pasinaudoti prieglobsčio procedūra. Tokioms sąlygoms individualaus įvertinimo nereikia. Jos aiškiai prieštarauja *non-refoulement* (negrąžinimo) principui.

d) Saugi kilmės šalis (30, 30 A, 30 B straipsniai)
Pirmas saugių kilmės šalių sąrašas pirmajame direktyvos projekte sukėlė daugybę problemų. Dabar tas sąrašas į direktyvą neįtrauktas; Komisija jį priims tolesniais teisės aktais. O kol tokie teisės aktai bus priimti, direktyvoje teigiama, kad valstybės narės gali turėti savo sąrašus. Šitaip aiškiai leidžiama suprasti, kad jos galės išlaikyti savo vidaus sąrašus net jeigu jie prieštarautų direktyvoje apibrėžtiems kriterijams. 30 B straipsnyje pareiga įrodinėti tenka tik prieglobsčio ieškantiems asmenims, o procedūrą reikia padaryti aiškesnę.
Be to, vartojant „saugios kilmės šalies“ sąvoką gali būti diskriminuojami – o pagal 1951 m. Pabėgėlių konvenciją ir Europos Sąjungos pagrindinių žmogaus teisių chartiją tai yra draudžiama.

e) „Pagreitintos procedūros“ (23-25 straipsniai)
Direktyvoje leidžiama taikyti greitas procedūras pernelyg plačiam atvejų spektrui. Pagreitintose, nepriėmimo ir specialiose procedūrose taikomos kai kurios išimtys pagrindinių garantijų atžvilgiu, ypač kai pareiškimas laikomas nepagrįstu. Kadangi „akivaizdžiai nepagrįstų pareiškimų“ sąvoka yra nepaprastai plati, Amnesty International baiminasi, kad dauguma pareiškimų (daugiau kaip 80%) bus nagrinėjami pagal greitą procedūrą, o tai reiškia, kad bus taikomos mažesnės procedūrinės garantijos[1]. Pabėgėliai dėl rimtų asmeninių bei žmogiškų priežasčių, kaip antai, dėl traumų (pavyzdžiui, patirtų dėl karo, potrauminio streso, seksualinio smurto ir t.t.) gali būti nepajėgūs pateikti nuoseklių ar išsamių atsakymų.

f) „Pasienio procedūros“ (35 straipsnis)
Direktyvoje leidžiama valstybės narėms taikyti pasienio procedūras, pagal kurias asmenims, prašantiems prieglobsčio pasienio arba tranzitinėse zonose, numatomos mažesnės nei minimalios procedūrinės garantijos. Tokia tvarka sienos apsaugos tarnybos pareigūnams suteikia neleistinas galias bei pareigas, o migracijos kontrolės tikslai supainiojami su pabėgėlių apsauga.

g) „Vaikų teisės“ (15 straipsnis)
Direktyvoje teigiama, kad valstybės narės gali susilaikyti nuo įgaliotinio skyrimo, kai lydimas nepilnametis yra 16 metų amžiaus arba vyresnis...“. Pagal Vaiko teisių konvenciją kiekvienas jaunesnis nei 18 metų asmuo turi būti laikomas vaiku, neatskiriant vyresnių nei 16 metų amžiaus asmenų teisių. Be to, jeigu vaikas yra susituokęs, tai dar nebūtinai reiškia, kad jam nereikia įgaliotinio. Kai kuriose šalyse vedybos nesiejamos su vaiko branda.

[1] Amnesty International, „Brifingas Europos Parlamento nariui dėl Tarybos direktyvos dėl minimalių normų, taikomų pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo procedūrose valstybėse narėse“, 2005 m. vasaris.
Vertimas pagal sutartį
Vertimas pagal sutartį

IV. Išvados

Atsižvelgdamas į čia paaiškintus kritinius dalykus ir suvokdamas didžiulę šios direktyvos svarbą bendrai prieglobsčio politikai, Pranešėjas siūlo Komitete skubiai įvertinti du pagrindinius variantus:

1.) ar modifikuotą direktyvą galima iš dalies pakeisti, ypač atsižvelgiant į pačius svarbiausius dalykus, apibūdintus anksčiau minėtoje dalyje.

2.) ar Komiteas mano, jog reikia kreiptis oficialaus patarimo į Europos Parlamento teisės tarnybą bei UNHCR (JTVPK) pagal Amsterdamo sutarties 17 deklaraciją, siekiant išsiaiškinti, ar direktyvą dėl procedūros ir pakeistų punktų gali užginčyti Teisingumo Teismas.