EIROPAS PARLAMENTS

2004 *2009*

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

2.3.2005

DARBA DOKUMENTS

par patvērumu: bēgļa statusa piešķiršanas un atsaukšanas kārtības minimālie standarti

Pilsoņu brīvību, tieslietu un iekšlietu komiteja

Referents: *Wolfgang Kreissl-Dörfler*

I. Priekšnoteikumi

Pirmo priekšlikumu direktīvai par bēgļa statusa piešķiršanas vai atsaukšanas kārtības dalībvalstīs minimālajiem standartiem Eiropas Komisija iesniedza jau 2000. gada septembrī. 2001. gada 20 septembrī Eiropas parlaments pieņēma *Watson* pārskatu un apstiprināja Komisijas priekšlikumu ar 106 grozījumiem. Sarunās Eiropas Padomē netika panākta vienošanās par šo projektu, un 2001. gada decembrī Eiropas Padome *Laeken* deklarācijā pieprasīja, lai Eiropas komisija izvirzītu izmainītu priekšlikumu.

Jauno direktīvas projektu izdeva 2002. gada 18. jūnijā. Pēc gandrīz divu gadu ilgām sarunām 2004. gada 29. aprīlī Eiropas Padome vienojās par "vispārējo pieeju", par ko nolēma atkal konsultēties ar Parlamentu (2004. gada 19. novembris).
Direktīvu pieņems saskaņā ar 63, (1), (d). pantu, pēc konsultācijām ar Parlamentu un vienprātīga balsojuma Eiropas Padomē. Pēc direktīvas pieņemšanas visa likumdošana šajā joma tiks pieņemta ar kopīgu lēmumu un balsu vairākumu Eiropas Padomē.

II. Priekšlikuma pārskats

Šī direktīva ir pirmais juridiski saistošais dokuments par patvēruma piešķiršanas jomā ievērojamo kārtību un paredzams, ka tas būs būtisks solis pretī kopējai Eiropas patvēruma piešķiršanas sistēmai.

Priekšlikuma projektā ir teikts:

> *"Direktīvas galvenais mērķis ir ieviest Eiropas Kopienā minimālos pamatus bēgļa statusa piešķiršanas un atsaukšanas kārtībai," to panākot ar "noteikumu tuvināšanu",*

nodibinot minimālā līmeņa spēles laukumu visā ES teritorijā.

Grozītajā priekšlikumā izklāstīta jauna struktūra patvēruma piešķiršanas kārtībai dalībvalstīs un "vispārējās pieejas" tekstā vairs nav ietverts ievērojams skaits minimālo standartu, ko sākotnēji bija ierosinājusi Eiropas Komisija.
Pašreizējais teksts paredz daudz būtisku izņēmumu un ierobežojumu, kas pat ļautu dažām dalībvalstīm pazemināt savus procesuālos standartus.
"Līmeņa spēles laukums" tādējādi pārvēršas par nacionālo valstu paražu katalogu, ieskaitot daudzas, kas neatbilst labākajām starptautiskajām tradīcijām. Starp vairākiem strīdīgiem punktiem sarunās Eiropas Padomē bija "drošu izcelsmes valstu" definīcija un loģiskais šo valstu saraksts. Padomes panāktais risinājums bija līdzvērtīgs "lēmuma nepieņemšanai" un minimālā drošas izcelsmes valstu kopējā saraksta pieņemšanas atlikšanai, līdz pieņems pašu direktīvu.

III. Referenta viedoklis

1. Par kārtību

Referents izsaka nožēlu, ka Eiropas Padome panākusi politisku vienošanos pirms Parlamenta atzinuma saņemšanas. Ievērojot to, cik grūti Padomei bija vienoties par šī temata "vispārējo pieeju", nešķiet ticami, ka tā mainīs savu viedokli.
Rezultātā Parlaments netika lūgts realizēt tā pilnās tiesības. Tādēļ referents uzskata, ka Eiropas Padome nav ievērojusi lojālās sadarbības principu starp institūcijām un uzskata, ka jāaicina Eiropas Padome atturēties no lēmumu pieņemšanas, pirms Parlamentam bijusi izdevība dot savu atzinumu.

2. Par vispārējo pieeju

Referents uzskata, ka Eiropas Padomes sarunu iznākums ir mānīgs un vājš attiecībā uz ievērojamu skaitu jautājumu.
Jo vairāk, daži no tiem rada nopietnas bažas attiecībā uz starptautiskajām cilvēktiesībām un bēgļu likuma principiem. Garais un ilgstošais direktīvas sastādīšanas process izraisījis pastāvīgu standartu samazināšanos.

Kā Eiropas Parlaments paziņoja 2001. gadā

> "*Komisijas iecerētā pirmā pakāpe patvēruma piešķiršanas kārtības saskaņošanā tādā formā, kādā tā parādīta, ir nepietiekama, tas ir, tā nav pienācīga ... priekšlikuma mērķis bija radīt skaidru, pieejamu un viegli izprotamu tiesisko struktūru; tas tomēr nav sasniegts".*

Šīs piezīmes joprojām var attiecināt uz jauno priekšlikumu ar Eiropas Padomes "vispārējās pieejas" ieviestajiem grozījumiem. Tajā gadījumā Parlaments ieteica "***Komisijai ņemt atpakaļ savu tekstu un to pilnībā pārstrādāt"***.

2004. gada martā Nevalstisko organizāciju apvienība[1] aicināja direktīvu atsaukt, norādot

> "*ar lielu nožēlu, ka visi strīdīgākie noteikumi ir paredzēti, lai neļautu patvēruma meklētājiem iegūt iespēju izmantot patvēruma piešķiršanas kārtību ... esam nobažījušies par to, kādas sekas šī atteikšanās no starptautiskās likumdošanas saistībām atstās uz bēgļu aizsardzību ES teritorijā un citviet, kā arī uz to, vai ES var ticēt starptautiskajās debatēs par bēgļu tiesībām un cilvēktiesībām*".

UNHCR (ANO Augstā komisāra pārvalde bēgļu lietās) izteica bažas par

> "*vairākām ierobežojošām un ļoti strīdīgām paražām, kas pašlaik ietvertas tikai vienas vai divu dalībvalstu nacionālajā likumdošanā, bet ko var ietvert visu 25 ES dalībvalstu likumdošanā*"[2].

[1] ECRE, ILGA Europe, Amnesty International, Pax Christi International, Quaker Council for European Affairs, Human Rights Watch, CARITAS-Europe, Médecins Sans Frontières, Churches' Commission for Migrants, Save the Children Europe. "Call for withdrawal of the Asylum Procedures Directive, 22 March 2004.
[2] UNHCR preses paziņojums 2004. gada 30. aprīlī ("UNHCR nožēlo, ka zaudējusi izdevību pieņemt augstus ES patvēruma piešķiršanas standartus".

Referentam ir arī bažas par to, ka Eiropas Komisijai ir skaidrs nolūks uzskatīt šo direktīvu nevis par sākumpunktu kopējas patvēruma piešķiršanas sistēmas izveidē, bet gan par galīgo sasniegumu, kas netiks mainīts turpmākajos gados.
Tas, ka nav likumīgu ieceļošanas kanālu ES, liek ekonomiskajiem migrantiem ieceļot Eiropas Savienībā kā patvēruma meklētājiem, un tas radījis lielu spiedienu uz nacionālo valstu patvēruma piešķiršanas sistēmām. Šī iemesla dēļ ES ir vajadzīga skaidra, saprotama un stingra kopēja patvēruma piešķiršanas kārtība. Ierosinātā direktīva nespēj sasniegt būtisku progresu saskaņošanā. Dalībvalstīm ir brīvas tiesības paturēt savus nacionālos likumus, kaut arī tajos ir daudzi noteikumi ar "var", izņēmumi un.
Tādēļ, kaut arī dažām dalībvalstīm nav likumdošanas par patvēruma piešķiršanu, piemēram, Itālijai, direktīva tikai nedaudz uzlabos situāciju citās dalībvalstīs; faktiski tas dažām noteikti varētu būt pat solis atpakaļ.

3. Par konkrētiem jautājumiem

Visproblemātiskākie jautājumi ir šādi:

a) "Efektīvs tiesiskās aizsardzības līdzeklis" (38. pants)
Pants negarantē, ka apelācijas process varētu apturēt lēmuma izpildi. Tas nozīmē, ka visiem patvēruma meklētājiem nav skaidri noteiktu tiesību palikt valstī, kur tiek meklēts patvērums, lai gaidītu apelācijas procesa iznākumu. Šis jautājums tiek atstāts dalībvalstu ziņā. Šāds noteikums būtu pretrunā ar Ženēvas konvenciju un negarantē, ka tiktu ievērots "*nenoraidīšanas*" princips.

b) "Droša trešā valsts" (27. pants)
Saskaņā ar UNHCR, nav iespējams apzīmēt trešās valstis kopumā par "drošām", neaplūkojot katru gadījumu atsevišķi[1]. Pastāv būtiskas bažas par to, cik efektīva praktiski būs patvēruma piešķiršanas kārtība tranzītvalstīs Eiropas Savienības nomalēs, un tas rada jautājumu, vai tās likumīgi var uzskatīt par "drošām". Vēl jo vairāk, direktīva ļauj dalībvalstīm pārvietot patvēruma meklētājus uz jebkuru valsti, kas vēlas viņus pieņemt, neievērojot viņu prasības pēc būtības. Tā ļauj dalībvalstīm uzlikt savus pienākumus trešajām valstīm, neatkarīgi no tā, vai prasības iesniedzējs būs aizsargāts pret *noraidīšanu* un viņa prasība tiks izskatīta kā atsevišķs gadījums.

c) "Drošas trešās valstis" (35 A pants, tā dēvētās "sevišķi drošās")
Tas ir viens no satraucošākajiem direktīvas aspektiem un ir pievienots drošas valsts jēdzienam. Direktīva pieņem, ka aizsardzības līmenis, kāds pieejams Eiropas Savienības kaimiņvalstīs, ir ekvivalents ES dalībvalstu standartiem. Tā paredz, ka dalībvalstis var aizliegt izmantot patvēruma piešķiršanas kārtību visiem patvēruma meklētājiem, kas ierodas no šīm valstīm. Šie noteikumi nepieprasa izvērtēt katru gadījumu atsevišķi un šķiet, ka ir pretrunā ar *nenoraidīšanas* principu.

[1] UNHCR provizoriskie komentāri par priekšlikumu Eiropas Padomes direktīvai par minimālajiem standartiem, pēc kādiem dalībvalstīs piešķirams un atsaucams bēgļa statuss (2005. gada 10. februārī).

d) "Droša izcelsmes valsts" (30., 30 A., 30 B. pants)
Drošu izcelsmes valstu saraksts radīja lielas problēmas direktīvas pirmajā projektā. Tagad saraksts direktīvā vairs nav ietverts; Eiropas Komisija to pieņems ar turpmākajiem likumiem. Kamēr šādi likumi nav pieņemti, direktīva norāda, ka dalībvalstis var saglabāt savus pašu sarakstus. Pārsteidzošā kārtā tas netieši norāda, ka dalībvalstis spēs saglabāt savus sarakstus, pat ja tie ir pretrunā ar direktīvā definētajiem kritērijiem. 30 B pantā pierādījumu slogs gulstas pilnībā uz patvēruma meklētāju, un patvēruma piešķiršanas kārtībā jāievieš lielāka skaidrība. Izmantojot jēdzienu "droša izcelsmes valsts", var rasties arī diskriminācija starp bēgļiem, kas nav pieļaujama saskaņā ar 1951. gada Bēgļu konvenciju un Eiropas Savienības fundamentālo tiesību hartu.

e) "Paātrinātā kārtība" (23. - 25. pants)
Direktīva pieļauj paātrinātās kārtības veikšanu pārāk plašā gadījumu spektrā. Paātrinātā, nepieļaujamības un īpašā kārtība ietver vairākus pamata garantiju izņēmumus, īpaši tad, kad pieteikumu uzskata par nepamatotu. Ņemot vērā ārkārtīgi plašo "acīmredzami nepamatoto prasību" definīciju, *Amnesty International* baidās, ka gandrīz visus pieteikumus (vairāk par 80%) apstrādās paātrinātā kārtībā, tādējādi netieši norādot, ka būs piemērojamas zemākas procesuālās garantijas[1]. Patvēruma meklētāji varētu arī nebūt spējīgi sniegt konsekventas vai pilnīgas atbildes nopietnu personisku vai cilvēcisku iemeslu dēļ, tādu kā trauma (piemēram, karš, pēctraumatiskais stress, seksuālā vardarbība utt.).

f) "Robežu šķērsošanas kārtība" (35. pants)
Direktīva ļauj dalībvalstīm izmantot robežu šķērsošanas kārtību ar mazāk par minimālajām procesuālajām garantijām personām, kas pieprasa patvērumu robežu vai tranzīta zonās. Šī prakse piešķir robežsargiem neatbilstīgas tiesības un pienākumus un jauc migrācijas kontroles mērķus ar bēgļu aizsardzību.

g) "Bērnu tiesības" (15. pants)
Direktīvā norādīts, ka dalībvalstis var "atturēties no pārstāvja iecelšanas, kad nepilngadīgā persona bez pavadoņa ir 16 gadu veca vai vecāka..." Saskaņā ar Bērna tiesību konvenciju, jebkura persona, kas jaunāka par 18 gadiem, uzskatāma par bērnu, nediferencējot tiesības tiem, kas vecāki par 16 gadiem. Jo vairāk, tas, ka bērns ir vai ir bijis precējies, nepavisam nenorāda, ka viņai/viņam nav nepieciešams pārstāvis. Laulība dažās valstīs nav saistīta ar bērna briedumu.

IV. Nobeigums

Attiecībā uz izskaidrotajiem kritiskajiem jautājumiem un ievērojot šīs direktīvas lielo nozīmi kopējā patvēruma piešķiršanas politikā, referents ierosina steidzami izvērtēt mūsu komitejā divas galvenās iespējas:

[1] *Amnesty International*, "Norādījumi Eiropas Parlamenta locekļiem sakarā ar Eiropas Padomes direktīvu par minimālajiem standartiem kārtībā, kādā dalībvalstīs var piešķirt vai atsaukt bēgļa statusu", 2005. gada februāris.

1.) vai mainīto direktīvu var grozīt īpaši attiecībā uz svarīgākajiem jautājumiem, kas izklāstīti augstāk minētajos punktos.

2.) vai komiteja uzskata par nepieciešamu lūgt oficiālu Eiropas Parlamenta un UNHCR juridiskā dienesta padomu, saskaņā ar Amsterdamas līguma 17. deklarāciju, lai noskaidrotu, vai direktīvu var apstrīdēt Eiropas Justīcijas tiesa sakarā ar patvēruma piešķiršanas kārtību un grozītajiem noteikumiem.