EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 3.12.2008.
SEC(2008) 2945 C6-0477/08

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS

kas pievienots

Priekšlikums

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES DIREKTĪVA,

ar ko nosaka obligātos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai

Ietekmes novērtējuma kopsavilkums,

{COM(2008) 815 galīgā redakcija}
{SEC(2008) 2944}

1. IEVADS

Priekšlikuma pieņemšana par grozījumiem Padomes Direktīvā 2003/9/EK, ar ko nosaka obligātos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai (turpmāk tekstā – Uzņemšanas nosacījumu direktīva) bija iekļauta Komisijas darba programmā 2008. gadam[1] kā viena no tās stratēģiskajām iniciatīvām.

Nolūkā sagatavoties patvēruma tiesību aktu izstrādes otrajam posmam, kā aicināts Hāgas programmā[2], Komisija uzsāka novērtēšanas procesu attiecībā uz rezultātiem, kas sasniegti kopējās Eiropas patvēruma sistēmas (turpmāk tekstā – KEPS) izveides pirmajā posmā, tostarp jautājumā par patvēruma meklētāju uzņemšanas nosacījumiem.

Šajā saistībā Komisija 2007. gada 26. novembrī publicēja ziņojumu[3] (turpmāk tekstā – **novērtējuma ziņojums**) par direktīvas transponēšanu un piemērošanu dalībvalstīs, uzsverot jomas, kurās nepieciešami spēkā esošo noteikumu precizējumi un/vai turpmāka saskaņošana. Komisija 2007. gada jūnijā papildus iesniedza **zaļo grāmatu** nolūkā apspriesties ar ieinteresētajām personām par iespējamiem risinājumiem, kas ietekmēs KEPS otro posmu arī attiecībā uz patvēruma meklētāju uzņemšanu. Visbeidzot, ar dalībvalstīm, *UNHCR*, nevalstiskajām organizācijām un akadēmiskajām aprindām tika organizētas vairākas ekspertu sanāksmes, lai konstatētu galvenās problēmu jomas, kuras būs jārisina patvēruma tiesību aktu izstrādes otrajā posmā.

Apspriežu procesa laikā ierosinātie jautājumi un ieteikumi ir nodrošinājuši pamatu šā ietekmes novērtējuma sagatavošanai.

2. SITUĀCIJAS RAKSTUROJUMS UN PROBLĒMAS

Patvēruma meklētāju uzņemšanas nosacījumu jomā ir atklātas šādas problēmas.

- Uzņemšanas nosacījumu direktīva ne vienmēr garantē atbilstīgus standartus attieksmei pret patvēruma meklētājiem, īpaši saistībā ar

– piekļuvi darba tirgum;

– uzņemšanas materiālo nosacījumu līmeni un veidu;

– neaizsargātu personu vajadzību risināšanu;

– aizturēšanu;

– direktīvas darbības jomu.

- Dažādi standarti attieksmē pret neaizsargātiem patvēruma meklētājiem un neaizsargātiem pilsoņiem var radīt diskrimināciju.

---

1 COM(2007) 640.

2 Hāgas programma: brīvības, drošības un tiesiskuma stiprināšanai Eiropas Savienībā, pieņemta 2004. gada 5. novembrī.

3 COM(2007) 745.

- Saskaņotu uzņemšanas nosacījumu trūkums var palielināt patvēruma meklētāju otrreizēju plūsmu, kas nevajadzīgi apgrūtina gan valsts pārvaldes iestādes, gan arī pašus patvēruma meklētājus.

Ietekmes novērtējumā aplūkota situācijas iespējamā attīstība gadījumā, ja netiktu veiktas darbības ES līmenī, un secināts, ka šādā gadījumā esošās problēmas saglabātos un ES rīcība ir ļoti nepieciešama.

3. POLITIKAS MĒRĶI

KEPS otrā posma **vispārīgie mērķi** attiecībā uz Uzņemšanas nosacījumu direktīvu ir nodrošināt augstākus standartus attieksmei pret personām, kurām nepieciešama starptautiska aizsardzība, un veicināt otrreizēju plūsmu samazināšanos.

Jaunā direktīva īpaši nodrošinās šādus konkrētus mērķus:

I) atvieglot piekļuvi darba tirgum;

II) nodrošināt pienācīgus standartus uzņemšanas materiālajiem nosacījumiem;

III) garantēt, ka neaizsargāto grupu vajadzības tiek atbilstoši ņemtas vērā;

IV) nodrošināt, ka aizturēšana tiek piemērota tikai izņēmuma gadījumos, un pastiprināt juridiskās garantijas aizturētiem patvēruma meklētājiem;

V) skaidri definēt direktīvas darbības jomu.

4. POLITIKAS RISINĀJUMI

Ņemot vērā iepriekš minēto konkrēto mērķu atšķirīgo būtību, ietekmes novērtējumā katram mērķim ierosināti atsevišķi politikas risinājumi. Vēlamais politikas risinājums ir veidots, apvienojot vēlamos politikas risinājumus katram konkrētajam mērķim.

4.1. *Status Quo*

Spēkā esošais tiesiskais regulējums saglabājas nemainīgs, un turpinās dalībvalstīs notiekošās darbības.

Komisija turpinātu uzraudzīt Uzņemšanas nosacījumu direktīvas īstenošanu.

4.2. Vēlamais politiskais risinājums

Ņemot vērā ierosināto politikas risinājumu sarežģītību, šajā kopsavilkumā uzskaitīti tikai vēlamā politikas risinājuma galvenie elementi. Vēlamajā politikas risinājumā ietilpst gan **likumdošanas risinājumi** un risinājumi, kuros galvenā uzmanība pievērsta **praktiskās sadarbības veicināšanai** dalībvalstu starpā.

Attiecībā uz

- **direktīvas darbības jomu** vēlamais politikas risinājums

– precizē, ka direktīva ir piemērojama visu veidu patvēruma (tostarp Dublinas) procedūru laikā un visās ģeogrāfiskajās teritorijās un telpās, kurās uzņem patvēruma meklētājus (tostarp aizturēšanā);

– nodrošina, ka tiek iekļauti alternatīvās aizsardzības pieprasītāji.

- **piekļuvi darba tirgum** vēlamais politikas risinājums

– saīsina laika ierobežojumus attiecībā uz piekļuvi nodarbinātībai;

– aizliedz valsts līmenī darba tirgum piemērot nosacījumus, kas var traucēt patvēruma meklētāju tiesībām uz nodarbinātību.

Vēlamais praktiskās sadarbības risinājums, kas papildina vēlamo likumdošanas risinājumu, paredz labākās prakses apmaiņu *EURASIL* sistēmas ietvaros attiecībā uz darba ierobežojumiem nolūkā vēl vairāk atvieglot piekļuvi; piemēram, dalībvalstu tradīciju neprasīt darba atļaujas un/vai atļaut tūlītēju piekļuvi nodarbinātībai var aprakstīt līdztekus dalībvalstu tradīcijai paredzēt stingrākus pasākumus šajā jomā.

- **patvēruma meklētāju aizturēšanu** vēlamais politikas risinājums

– tiecas nodrošināt, ka parasti no aizturēšanas piemērošanas izvairās un to izmanto tikai izņēmuma gadījumos;

– ievieš vairākas procesuālas garantijas aizturētiem patvēruma meklētājiem, piemēram, tiesības tikt informētiem par aizturēšanas pamatojumu un par iespējām apstrīdēt aizturēšanas lēmumu valsts tiesā;

– paredz nosacījumus aizturēšanai, ņemot vērā personu ar īpašām vajadzībām, īpaši bērnu un spīdzināšanas upuru, neaizsargāto stāvokli;

– paredz, ka nepilngadīgos neaiztur, ja vien tas nav viņu interesēs, bet tādu nepilngadīgo, kuriem nav pavadoņa, aizturēšana netiks atļauta;

– ievieš regulāras pārskatīšanas sistēmu, lai uzraudzītu aizturēšanu.

Vēlamais praktiskās sadarbības risinājums, kas papildina vēlamo likumdošanas risinājumu, paredz labākās prakses apmaiņu *EURASIL* sistēmas ietvaros ar tām dalībvalstīm, kas piemēro aizturēšanai alternatīvus pasākumus (t.i., finanšu garantiju, garantētāja norādīšanu utt.).

- **uzņemšanas materiālajiem nosacījumiem** vēlamais politikas risinājums

– izmanto kvantitatīvu pieeju attiecībā uz principu par "pienācīgu uzņemšanas materiālo nosacījumu līmeni", ieviešot kritēriju, proti, pilsoņiem piešķirtās sociālās palīdzības minimālo līmeni;

– ievieš prasību dalībvalstīm sniegt ziņojumus nolūkā cita starpā uzraudzīt patvēruma meklētājiem piešķirtās palīdzības līmeni.

– nodrošina, lai valsts iestāžu veiktā uzņemšanas nosacījumu atteikšana vai pasliktināšana atbilstu principam par pienācīgiem dzīves standartiem un garantētu tiesības apstrīdēt šādus lēmumus.

Vēlamais praktiskās sadarbības risinājums, kas papildina vēlamo likumdošanas risinājumu, paredz labākās prakses apmaiņu *EURASIL* sistēmas ietvaros, lai nodrošinātu augstākus standartus attiecībā uz uzņemšanas materiālajiem nosacījumiem, vienlaikus ņemot vērā dalībvalstu uzņemšanas spējas; konkrētāk, varētu dalīties idejās par to, kā labāk apzināt patvēruma meklētāju vajadzības uzņemšanas centros vai kā panākt, ka, nodrošinot mājokļus, tiek ņemti vērā vecuma un dzimuma apsvērumi un respektētas tiesības uz privāto un ģimenes dzīvi.

- **personām ar īpašām vajadzībām** vēlamais politikas risinājums

– nodrošina mehānismu izveidi, kas varētu pienācīgi noteikt īpašās vajadzības un vajadzības gadījumā nodrošināt atsevišķu gadījumu uzraudzību;

– atvieglo nepilngadīgajiem piekļuvi izglītībai;

– ievieš dalībvalstīm pienākumu nepieļaut ar dzimumu saistītus noziegumus izmitināšanas centros;

– precizē nozīmi nozīmīgākajiem jēdzieniem, kas šobrīd paredzēti direktīvā, piemēram, "nepieciešamā medicīniskā vai cita palīdzība" un "slimību primāra ārstēšana";

– ievieš pienākumu nodrošināt pienācīgu apmācību personālam, kas saskaras ar spīdzināšanas vai izvarošanas upuriem.

Vēlamais praktiskās sadarbības risinājums, kas papildina vēlamo likumdošanas risinājumu, paredz

– regulāru labākās prakses apmaiņu *EURASIL* sistēmas ietvaros par attieksmi pret neaizsargātajām grupām, jo īpaši, lai nodrošinātu aktīvu rīcību, nosakot īpašās vajadzības, vajadzības gadījumā garantētu piekļuvi pienācīgai ārstēšanai un nodrošinātu, ka personāls, kas saskaras ar neaizsargātajām grupām, tiek atbilstoši apmācīts;

– praktiskā sadarbība *EURASIL* sistēmas ietvaros varētu palīdzēt pieņemt ES rokasgrāmatu, kurā varētu apkopot labāko praksi ES līmenī attiecībā uz tā personāla apmācību, kas saskaras ar neaizsargātām grupām, pamatnostādnes par īpašo vajadzību noteikšanu, neaizsargāto personu izmitināšanu utt.

Vēlamā risinājuma **priekšrocības** ir šādas.

- Attieksmē pret patvēruma meklētājiem tas nodrošina **augstākus standartus** (atvieglota piekļuve darba tirgum, procesuālas garantijas aizturētajiem, augstāki standarti attieksmē pret neaizsargātām grupām utt.) atbilstoši starptautiskajām tiesībām, jo īpaši ANO Konvencijai par bērna tiesībām un ES Pamattiesību hartai.

- Izmantojot likumdošanas iejaukšanos un uzlabotus praktiskās sadarbības pasākumus, tas panāk uzņemšanas nosacījumu **lielāku saskaņošanu**, tādējādi veicinot vienādus attieksmes standartus visā ES un nodrošinot visaptverošu pieeju uzņemšanas nosacījumiem.

Risinājuma galvenā ietekme ir šāda.

- Augstāku uzņemšanas standartu nodrošināšana kopumā pozitīvi ietekmēs patvēruma meklētāju pamattiesību ievērošanu. Konkrēti, tiesības brīvi pārvietoties tiks stiprinātas, paredzot, ka aizturēšanai jānotiek tikai izņēmuma gadījumos un ka nepilngadīgie, kuriem

nav pavadoņa, netiks aizturēti; piekļuves atvieglošana darba tirgum padarīs patvēruma meklētājus pašpietiekamākus un palīdzēs viņiem integrēties uzņēmējā dalībvalstī; neaizsargātajām grupām būs pievērsta pienācīga uzmanība, nodrošinot, ka to vajadzības tiek pareizi un savlaicīgi noteiktas un ka ir pieejama atbilstoša veselības aprūpe; visbeidzot, labākās prakses apmaiņa un pamatnostādņu pieņemšana visās uzņemšanas nosacījumu nozīmīgajās jomās varētu būt ļoti noderīgs instruments, lai nodrošinātu, ka visā ES tiek piemēroti pēc iespējas augstāki standarti.

- Nodrošinot vienādākus attieksmes standartus visā ES, jo īpaši attiecībā uz aizturēšanu, uzņemšanas materiālajiem nosacījumiem un piekļuvi darba tirgum, ierosinātie pasākumi var palīdzēt samazināt otrreizējo plūsmu. Praktiskā sadarbība arī varētu palīdzēt izveidot kopīgu praksi patvēruma meklētāju uzņemšanas jomā, īpaši saistībā ar attieksmi pret neaizsargātajām grupām, pieņemot ES rokasgrāmatu, kurā iekļautas labākās procedūras un politika, kas jāpiemēro visām dalībvalstīm.

Risinājuma finansiālā iespējamība ir šāda.

- Lai nodrošinātu atbilstību jaunajai direktīvai, būs nepieciešami finanšu ieguldījumi saistībā ar

– uzņemšanas materiālajiem nosacījumiem nolūkā saskaņot to politiku ar jaunajā direktīvā paredzētajiem kritērijiem;

– attieksmi pret neaizsargātajām grupām nolūkā valsts līmenī izveidot mehānismus īpašo vajadzību noteikšanai;

– piekļuves nodrošināšanu veselības aprūpei neaizsargātām personām atbilstoši tādiem pašiem nosacījumiem, kas attiecas uz pilsoņiem;

- ar paredzēto iejaukšanos attiecībā uz laika ierobežojumu saīsināšanu piekļuvei darba tirgum dalībvalstis varētu ietaupīt. To var saistīt ar faktu, ka patvēruma meklētāji būs pašpietiekamāki un tādējādi dalībvalstis varēs izvairīties no papildu sociālās palīdzības. Turklāt viņi dotu ieguldījumu dalībvalstu fiskālajās sistēmās, pateicoties nodokļiem, ar kuriem apliek darba algu;

- nodrošinot, ka aizturēšanu piemēro tikai izņēmuma gadījumos, dalībvalstis arī ietaupītu; ņemot vērā personāla lielo skaitu, kas strādā aizturēšanas centros, lai izpildītu drošības prasības, aizturēšanas politika var izrādīties daudz dārgāka nekā patvēruma meklētāju izmitināšana atvērtos uzņemšanas centros.

5. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Vēlamā politikas risinājuma uzraudzīšana un novērtēšana būs svarīgs elements, lai izvērtētu jaunās direktīvas lietderību un efektivitāti. Šajā saistībā Komisija regulāri novērtēs un ziņos par jaunās direktīvas īstenošanu dalībvalstīs. Turklāt tiks ieviesti arī ikgadējie ziņošanas mehānismi, lai uzraudzītu tās jomas, kuru īstenošana patvēruma tiesību aktu izstrādes pirmajā posmā ir izrādījusies problemātiska. Arī turpmāk tiks organizētas regulāras ekspertu sanāksmes nolūkā apspriest īstenošanas problēmas un dalībvalstu starpā apmainīties ar labāko praksi.

Turpmāk ir dots uzskaitījums ar ierosinātajiem rādītājiem, kurus varētu izmantot vēlamā politikas risinājuma progresa un efektivitātes novērtēšanai, sasniedzot galvenos politikas mērķus.

Rādītāji

- Ierosināto grozījumu Uzņemšanas nosacījumu direktīvā īstenošanas līmenis dalībvalstīs,
- patvēruma meklētāju skaits dalībvalstī,
- tādu patvēruma meklētāju skaits dalībvalstī, kuriem ir darbs,
- patvēruma meklētāju skaits, kuriem ir īpašas vajadzības, un nosūtījumu skaits uz kompetentām iestādēm,
- Dublinas pieprasījumu un nodošanas gadījumu skaits,
- *EURODAC* uzrādītie dati,
- patvēruma meklētājiem piešķirto pabalstu apmēri,
- to personu skaits, kas gūst labumu no Eiropas Bēgļu fonda finansētām darbībām,
- Eiropas Bēgļu fondam piešķirto finanšu resursu apjoms,
- praktiskas sadarbības pasākumiem piešķirto finanšu resursu apjoms,
- veikto apmācību kursu skaits.