LV

EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 3.12.2008
SEC(2008) 2963

KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTS,

kas pievienots

priekšlikumam

EIROPAS PARLAMENTA UN PADOMES REGULA,

ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kas ir atbildīga par treš ās valsts pilsoņa vai bezvalstnieka patvēruma pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm

(pārstrādāta redakcija)

Ietekmes novērtējuma kopsavilkums

{COM(2008) 820 galīgā redakcija}
{SEC(2008) 2962}

1. IEVADS

Priekšlikuma pieņemšana par grozījumiem Padomes Regulā (EK) Nr. 343/2003 par kritērijiem un mehānismiem, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa patvēruma pieteikumu izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm (turpmāk minēta kā Dublinas regula)[1], bija iekļauta Komisijas darba programmā 2008. gadam[2] kā viena no stratēģiskajām iniciatīvām.

Lai sagatavotos patvēruma tiesību aktu pieņemšanas otrajam posmam, kā mudināts Hāgas programmā, Komisija uzsāka izvērtēt rezultātus, kas bija sasniegti kopējās Eiropas patvēruma sistēmas (turpmāk „KEPS") izveides pirmajā posmā.

Attiecībā uz Dublinas regulu Komisija vispirms 2007. gada 6. jūnijā sniedza visaptverošu **novērtējuma ziņojumu** par Dublinas sistēmu[3], pamatojoties uz daudzskaitlīgiem viedokļiem, ko izteikušas dažādas ieinteresētas aprindas. Otrkārt, Komisija 2007. gada 6. jūnijā iesniedza Zaļo grāmatu par KEPS nākotni[4], kuras mērķis bija noteikt iespējamos risinājumus KEPS otrā posma veidošanai. Novērtējuma ziņojums kalpoja kā Dublinas sistēmas **tehniskais novērtējums**, savukārt Zaļās grāmatas pamatā esošajām apspriedēm bija **stratēģiskā novērtējuma** loma.

Visbeidzot, laikā no 2007. gada oktobra līdz 2008. gada jūlijam tika sarīkotas vairākas **ekspertu sanāksmes** ar dalībvalstīm, NVO un ANO Augsto komisāru bēgļu jautājumos, juristiem un tiesnešiem, kā arī Eiropas Parlamenta locekļiem, lai uzklausītu viņu viedokli par nepieciešamajiem Dublinas regulas uzlabojumiem.

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

2. SITUĀCIJAS RAKSTUROJUMS UN PROBLĒMAS

Saistībā ar Dublinas regulas piemērošanu ir konstatētas šādas problēmu kopas:

- neskaidri vai nepilnīgi Dublinas regulas darbības noteikumi traucē sistēmas efektivitātei un rada sarežģījumus patvēruma meklētājiem;
- dalībvalstu strīdi par Dublinas noteikumu piemērošanu netiek risināti efektīvi;
- pārsūtīšana saskaņā ar Dublinas procedūru varētu uzlikt vēl lielāku slogu dalībvalstīm, kuras saskaras ar problēmsituācijām;
- saskaņā ar Dublinas procedūru īstenotas pārsūtīšanas rezultātā patvēruma meklētāji ārkārtas apstākļos varētu nesaņemt pienācīga standarta aizsardzību;
- informācija un juridiskās garantijas patvēruma meklētājiem, uz kuriem attiecas Dublinas sist ēma, ir nepietiekamas;
- dalībvalstīs netiek pietiekami aizsargāta ģimenes vienotība un bērnu un citu mazāk aizsarg ātu grupu intereses.

---

1 CLWP atsauces Nr. 2008/JLS/022

2 COM(2007) 640.

3 "Komisijas ziņojums Eiropas Parlamentam un Padomei par Dublinas sistēmas novērtēšanu", COM(2007) 299 galīgā redakcija, SEC (2007) 742. Dublinas sistēmas mērķis ir izvērtēt, kura dal ībvalsts ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa iesniegtu patvēruma pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no ES dalībvalstīm. Tā ietver Dublinas regulu un *Eurodac* regulu, kā arī to īstenošanas noteikumus.

4 COM(2007) 301.

Ietekmes novērtējumā ir aplūkota iespējamā situācijas attīstība gadījumā, ja netiktu veikti ES l īmeņa pasākumi, un secināts, ka esošās problēmas turpinātos un ka ir pietiekams pamats rīcībai ES līmenī.

3. POLITIKAS MĒRĶI

KEPS otrā posma **vispārējie mērķi** saistībā ar Dublinas regulas grozījumu priekšlikumu ir i) nodrošināt, ka atbildības noteikšanas mehānisma ietvaros visaptveroši tiek apmierinātas starptautiskās aizsardzības pieprasītāju vajadzības, un palielināt sistēmas efektivitāti, lai samazinātu dalībvalstu izlietoto laiku un resursus, un ii) palīdzēt labāk risināt situācijas, kad dal ībvalstu uzņemšanas iespējas un/vai patvēruma procedurālie resursi ir īpaši noslogoti.

Vispārējo mērķu pamatā jābūt jo īpaši šādiem **specifiskiem mērķiem**:

I) nodrošināt atbildības noteikšanas procedūras vienmērīgu darbību;

II) nodrošināt strīdu efektīvu risināšanu dalībvalstu starpā;

III) novērst pārslodzi dalībvalstīs, kas saskaras ar problēmsituācijām, un nodrošināt patv ēruma meklētājiem pienācīgus aizsardzības standartus;

IV) nostiprināt juridiskās garantijas patvēruma meklētājiem un dot tiem labākas iespējas aizstāvēt savas tiesības;

V) nodrošināt tiesību uz ģimenes vienotību ievērošanu un uzlabot attieksmi pret mazāk aizsargātām grupām, lai apmierinātu to īpašās vajadzības.

Tiek noteikti arī vairāki indikatīvie darbības mērķi.

4. POLITISKIE RISINĀJUMI

Ņemot vērā iepriekšminēto specifisko mērķu atšķirības, ietekmes novērtējumā ir ierosināti pak ārtoti politiskie risinājumi katram šim mērķim. Vēlamais politiskais risinājums ir izstrādāts, apvienojot katram specifiskam mērķim noteiktos vēlamos pakārtotos politiskos risinājumus.

***Status Quo* (šis risinājums attiecas uz visām konstatētajām problēmām)**

Spēkā esošais tiesiskais regulējums saglabātos nemainīgs, un turpinātos dalībvalstīs notiekošās darbības. Komisija turpinātu uzraudzīt Dublinas regulas īstenošanu.

4.1. Vēlamais politiskais risinājums

Ņemot vērā ierosināto pakārtoto politisko risinājumu sarežģītību, šajā kopsavilkumā ir tikai uzskaitīti galvenie elementi, kas veido vēlamo politisko risinājumu. Vēlamo politisko risinājumu veido gan **leģislatīvie risinājumi**, gan risinājumi, kuru centrā ir dalībvalstu **praktiskās sadarb ības veicināšana**.

Attiecībā uz

I) procedūras vienmērīgas darbības nodrošināšanu vēlamie leģislatīvie politiskie pak ārtotie risinājumi paredz šādas darbības:

– ieviest pienācīgus termiņus atpakaļuzņemšanas pieprasījumu iesniegšanai un atbildēm uz pieprasījumiem humānu apsvērumu dēļ, kā arī samazināt termiņu atbildēm uz informācijas pieprasījumiem;

– pieņemt noteikumus par dalībvalstīm, kurām jāsedz izmaksas, kas radušās Dublinas proced ūrā paredzētās pārsūtīšanas rezultātā, un precizēt sekas kļūdainas pārsūtīšanas gadījumā un

tad, ja pārsūtīšanas lēmums apelācijas rezultātā atcelts pēc tam, kad persona jau ir pārsūtīta;

– precizēt apstākļus un procedūras vairāku regulas klauzulu piemērošanai (atbildības izbeigšan ās klauzulas, suverenitātes un humānā klauzula).

Vēlamie praktiskās sadarbības risinājumi, kas papildina vēlamos leģislatīvos risinājumus, ir šādi:

– ar ekspertu sanāksmju palīdzību noteikt un izplatīt patvēruma meklētāju pārsūtīšanas paraugpraksi;

– izstrādāt Dublinas regulu piemērošanas rokasgrāmatu, kurā ietvertas atbildes uz dalībvalstu ekspertu uzdotajiem jautājumiem par regulu piemērošanu konkrētos gadījumos un kura būtu jāizmanto atsaucei līdzīgos gadījumos,

II) dalībvalstu strīdu efektīvas risināšanas nodrošināšanu vēlamais leģislatīvais politiskais pakārtotais risinājums paredz samierināšanas mehānismu visos strīda jautājumos par Dublinas regulas piemērošanu.

Vēlamais praktiskās sadarbības risinājums, kas papildina vēlamo leģislatīvo risinājumu, attiecas uz Dublinas regulu piemērošanas rokasgrāmatas izstrādi (to pašu, kas minēta I punktā),

III) pārslodzes novēršanu dalībvalstīs, kas saskaras ar īpaši sarežģītām situācijām, un pienācīgu aizsardzības standartu nodrošināšanu patvēruma meklētājiem atbildīgajā dalībvalstī, v ēlamais politiskais pakārtotais risinājums sniedz iespēju pieņemt lēmumu atbilstoši piem ērojamiem komitoloģijas noteikumiem, lai apturētu pārsūtīšanu uz atbildīgo dalībvalsti ierobe žotos un skaidri definētos apstākļos.

Vēlamais praktiskās sadarbības risinājums ir izveidot ES līmenī koordinētas patvēruma ekspertu grupas, lai palīdzētu dalībvalstīm, kas būtu pārslogotas liela Dublinas pārsūtīšanu skaita dēļ, un tā ir daļēja alternatīva vēlamajam leģislatīvajam risinājumam (tas būtu jāpiemēro gadījumos, kad nav pieņemts lēmums apturēt pārsūtīšanu (saskaņā ar leģislatīvo pasākumu), vai šāda lēmuma pieņemšanas gadījumā uz laiku līdz situācijas stabilizācijai attiecīgajās dal ībvalstīs),

IV) juridisko garantiju patvēruma meklētājiem nostiprināšanu un labākām iespēj ām tiem aizstāvēt savas tiesības vēlamie leģislatīvie politiskie pakārtotie risinājumi piedāvā šādus pasākumus:

– ieviest pienākumu dalībvalstīm sniegt patvēruma meklētājiem izvērstu informāciju par Dublinas procedūru un viņu tiesībām tās ietvaros. Turklāt dalībvalstīm būs pienākums veikt specifisku Dublinas procedūras sarunu ar patvēruma meklētājiem, kuriem piemēro Dublinas procedūru. Ir arī noteikts, ka saskaņā ar piemērojamo komitoloģijas procedūru ir jāpieņem ES līmeņa standarta informācijas brošūra par Dublinas procedūru vairākās valodās;

– noteikt tiesības iesniegt apelāciju pret pārsūtīšanas lēmumu, kā arī pienākumu tiesām un tribunāliem pēc savas iniciatīvas pārbaudīt, vai nepieciešams uz laiku apturēt pārsūtīšanas l ēmuma izpildi;

– noteikt ierobežotu pamatojumu un nosacījumus patvēruma meklētāju aizturēšanai saskaņā ar Dublinas procedūru. Šādai aizturēšanai būtu jābūt galējam līdzeklim, ja pārsūtīšanas lēmums ir paziņots patvēruma meklētājam un nav sagaidāms, ka visiem citiem ar brīvības atņemšanu nesaistītiem pasākumiem būs apmierinošs rezultāts, jo objektīvu iemeslu dēļ ir uzskatāms, ka patvēruma meklētājs varētu bēgt;

– precizēt, ka patvēruma meklētājam, kam piemēro Dublinas procedūru, visos apstākļos ir pieeja patvēruma procedūrai, ievērojot Patvēruma procedūru direktīvā paredzētos noteikumus;

– saglabāt dalībvalstu tiesības nosūtīt patvēruma meklētāju uz trešo valsti, bet tikai pēc tam, kad rūpīgi pārbaudīti Patvēruma procedūru regulā noteiktie drošo trešo valstu kritēriji,

V) ģimenes vienotības ievērošanas nodrošināšanu un attieksmes uzlabošanu pret mazāk aizsargātām grupām vēlamajā politikas pakārtotajā risinājumā ir ierosināts:

– nostiprināt garantijas saistībā ar nepilngadīgajiem bez pavadības, piemēram, par obligātām tiks padarītas tiesības nepilngadīgajiem bez pavadības tikt atkalapvienotiem ar citā dalībvalst ī dzīvojošiem radiniekiem, kas var par viņiem rūpēties; tiks pievienots noteikums par nepilngadīgo bez pavadības pārstāvību visā procedūrā; tiks precizēta bērna interešu principa piemērojamība dalībvalsts atbildības noteikšanā;

– ieviest jaunu noteikumu, kas dalībvalstīm uzdod apmainīties ar informāciju (piemēram, medicīnisku informāciju) pirms Dublinas pārsūtīšanas veikšanas galvenokārt tādēļ, lai nodro šinātu patvēruma meklētājiem piedāvātās aizsardzības nepārtrauktību;

– paplašināt ģimenes atkalapvienošanās tiesības, regulas darbības jomā iekļaujot papildu aizsardzības pieteikumu iesniedzējus un tās saņēmējus un precizējot, ka suverenitātes klauzulas piemērošana nedrīkst kavēt patvēruma meklētāju atkalapvienošanos ar savas ģimenes locekļiem. Tiesības uz atkalapvienošanos ar apgādājamiem radiniekiem tiks padar ītas par obligātām, un „ģimenes locekļa" definīcija tiks paplašināta, lai nodrošinātu labāku atbilstību bērna interešu ievērošanas principam. Turklāt humānās klauzulas piemērošana tiks attiecināta uz radiniekiem, kas ne vienmēr ir cits cita apgādībā stingri humānā izpratnē (piem ēram, pieauguši brāļi vai māsas).

Vēlamie praktiskās sadarbības risinājumi, kas papildina vēlamos leģislatīvos risinājumus, attiecas uz

– nepieciešamību dalībvalstīm nodrošināt atbilstošu apmācību personālam, kas iesaistīts atbild ības noteikšanas procedūrā, jo īpaši lai tas varētu pienācīgi risināt gadījumus, kur jo īpaši iesaistītas mazāk aizsargātas grupas;

– sadarbības tīkla izveidi dalībvalstu ekspertiem, kas nodarbojas ar nepilngadīgajiem.

Vēlamā politikas risinājuma **galvenās priekšrocības** ir šādas:

- atbildības noteikšanas procedūras **efektivitāte un saskaņotība** tiks palielināta ar leģislatīvu pasākumu palīdzību, piemēram, nosakot pienācīgus termiņus, precizējot apstākļus un proced ūras vairāku noteikumu piemērošanai, kā arī ar praktisku sadarbības pasākumu palīdzību, proti, izstrādājot Dublinas regulas piemērošanas rokasgrāmatu;
- **aizsardzības līmenis** patvēruma meklētājiem, uz kuriem attiecas Dublinas sistēma, iev ērojami paaugstinātos, piemēram, precizējot aizturēšanas nosacījumus un nostiprinot juridiskās garantijas saistībā ar Dublinas pārsūtīšanas lēmumiem;
- atbilstoši Dublinas procedūrai pienācīgi tiktu izpildītas to dalībvalstu vajadzības, kuras saskaras ar **problēmsituācijām**, kā arī tiktu labāk nodrošinātas patvēruma meklētāju ties ības šādās situācijās.

Risinājuma **galvenā ietekme** ir šāda:

- Vēlamajam politikas risinājumam no pamattiesību viedokļa ir vispārēja ievērojami pozitīva ietekme uz patvēruma meklētājiem, uz kuriem attiecas Dublinas procedūra. Jo īpaši tiktu iev ērojami nostiprinātas tiesības uz ģimenes vienotību, paplašinot ģimenes atkalapvienošanās darbības jomu saskaņā ar Dublinas procedūru; Dublinas procedūras laikā tiktu labāk iev ērotas nepilngadīgo bez pavadības intereses; tiktu nostiprinātas tiesības uz brīvību un brīvas

pārvietošanās tiesības, ierobežojot aizturēšanu u. c.;

- nodrošinot sistēmas vienmērīgāku, ātrāku un aizsargājošāku darbību un labāk informējot patvēruma meklētājus par Dublinas mehānisma piemērošanu un viņu tiesībām saistībā ar to, varētu mazināt motivāciju uzsākt nelikumīgu tālāku pārvietošanos, kas visbeidzot radīs pozitīvu ietekmi uz viņu pieņemšanu un integrāciju uzņēmējas valsts sabiedrībā.

Ciktāl tas attiecas uz **finansiālo iespējamību**, finansiālās un administratīvās izmaksas kopumā pieaugtu, bet dažos gadījumos, iespējams, rastos izmaksu samazinājumi vai ietaupījumi ilgāka laika posmā:

- ierosināto jauno termiņu ievērošanai būtu vajadzīgas papildu izmaksas, bet vidējā laika posmā varētu panākt apjomradītus ietaupījumus, jo procedūra būtu efektīvāka;
- dažām dalībvalstīm rastos papildu izmaksas, ja tiktu pieņemts lēmums apturēt pārsūtīšanu uz atbildīgo dalībvalsti saistībā ar problēmsituācijām, jo tās kļūtu atbildīgas par nepārsūtīto personu pieteikumu izskatīšanu;
- izmaksas pieaugtu, ja dalībvalstīm būtu jāpielāgo esošā informācija šā politikas risinājuma prasībām un jāorganizē specifiskā Dublinas saruna. Ietaupījumi varētu rasties, ja sniegtā informācija veicinātu tādu Dublinas procedūras pieteikuma iesniedzēju attieksmi, kas veicina sadarbību;
- ja tiek apmierināta pārsūtīšanas lēmuma apelācijas sūdzība, lēmuma apturēšana varētu radīt izmaksas dalībvalstij, kurā uz laiku ir jāpaliek pieteikuma iesniedzējam. Tomēr varētu rasties arī ietaupījumi, ja tiktu novērstas iespējamās atpakaļatgriešanas izmaksas pēc atceltiem lēmumiem;
- samazinot to gadījumu skaitu, kad var aizturēt Dublinas pieteikuma iesniedzējus, principā būtu jāveidojas ietaupījumiem, jo vairs netiktu noslogotas dalībvalstu ieslodzījuma vietas un mazinātos ar to saistītās ievērojamās izmaksas;
- pieaugtu izmaksas saistībā ar nepilngadīgajiem bez pavadības (proti, nodrošinot tiem pārstāvību visā Dublinas procedūrā) un informācijas apmaiņu par mazāk aizsargātām pārsūtāmām personām. Varētu pieaugt praktiskās sadarbības pasākumu, piemēram, personāla mācību un ekspertu tīkla izveides izmaksas. Tomēr lielu daļu no tiem varētu arī līdzfinansēt, izmantojot projektus Eiropas Bēgļu fonda ietvaros.

5. UZRAUDZĪBA UN NOVĒRTĒŠANA

Vēlamā risinājuma īstenošanas uzraudzība un novērtēšana būs nozīmīgs elements pārskatītās Dublinas regulas efektivitātes nodrošināšanā. Šajā sakarībā Komisija regulāri izvērtēs, kā dalībvalstis piemēro pārskatīto regulu, un ziņos par to. Turpināsies regulāras ekspertu sanāksmes, lai pārrunātu īstenošanas problēmas un apmainītos ar paraugpraksi dalībvalstu starpā.

Pienācīgu uzraudzību un novērtēšanu palīdzēs nodrošināt tas, ka stāsies spēkā Regula par Kopienas statistiku attiecībā uz migrāciju un starptautisko aizsardzību[5], kas ietver īpašas atsauces uz statistikas datiem saistībā ar Dublinas procesu.

Turklāt, ka paziņots politikas plānā, Komisija papildus regulāram novērtējumam ir uzņēmusies pārvērtēt Dublinas sistēmas pamatā esošo principu, tiklīdz būs ieviests KEPS otrais posms.

Vēlamā politikas risinājuma virzības un efektivitātes novērtēšanai varētu izmantot šādus galvenos rādītājus politikas mērķu sasniegšanā:

[5] Regula (EK) Nr. 862/2007, OV L 199, 31.7.2007.

- tas, kā dalībvalstis īsteno ierosinātos Dublinas regulas grozījumus,
- ierosināto Dublinas regulas grozījumu īstenošanai veltītie resursi,
- īstenoto patvēruma meklētāju pārsūtīšanas gadījumu skaits salīdzinājumā ar pieņemto pārsūtīšanas pieprasījumu skaitu,
- atbilstoši strīdu izšķiršanas mehānismam izšķirto strīdu skaits,
- gadījumu skaits, kad piemēro suverenitātes un humāno klauzulu,
- resursi, kas izmantoti, lai sniegtu informāciju un juridisko palīdzību starptautiskās aizsardzības pieteikumu iesniedzējiem saskaņā ar Dublinas procedūru,
- pieteikuma iesniedzēju, kam piemēro Dublinas procedūru, skaits,
- pārsūtīšanas, kas apturētas saistībā ar problēmsituācijām,
- starptautiskās aizsardzības pieteikumu sadalījums atbilstoši iedzīvotāju skaitam (uz 1000 iedzīvotājiem) dalībvalstī,
- izveidoto un uz dalībvalstīm, kas saskaras ar problēmsituācijām, nosūtīto patvēruma ekspertu grupu skaits.