



Briuselis, 2014 03 28  
COM(2014) 199 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI IR EUROPOS PARLAMENTUI**

**dėl ES grąžinimo politikos**

## KOMUNIKATAS DĖL ES GRAŽINIMO POLITIKOS

### I dalis. Įvadas

ES nuo 1999 m. siekė sukurti visapusišką požiūrį į migraciją: suderinti priėmimo sąlygas ir teisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių teises<sup>1</sup>, taip pat plėtoti teises priemones ir praktinį bendradarbiavimą, siekdama užkirsti kelią neteisėtų migrantų srautams.

Šiame komunikate daugiausia dėmesio skiriama ES neteisėtų migrantų gražinimo politikai, kuri kartu su veiksmingu sienų valdymu, veiksmingomis neteisėtai ES esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams taikomomis sankcijomis ir kova su neteisėtu žmonių gabenimu ir prekyba jais, yra svarbi kovos su neteisėta migracija priemonė, kurią taikant siekiama visapusiškai užtikrinti, kad būtų gerbiamos atitinkamų asmenų pagrindinės teisės ir orumas, kaip nustatyta ES pagrindinių teisių chartijoje, Europos žmogaus teisių konvencijoje ir visose kitose atitinkamose tarptautinėse žmogaus teisių konvencijose. Siekiant išsaugoti pasitikėjimą ES teisėtos migracijos ir prieglobsčio politika, svarbu gražinti trečiųjų šalių piliečius, kurie neturi teisinių priežasčių būti ES arba kuriems nereikalinga apsauga.

Šiame komunikate aptariami pastarųjų metų ES gražinimo politikos pokyčiai, nagrinėjamas jos poveikis ir pateikiama keletas idėjų dėl būsimų pokyčių. Pateikdama šį komunikatą Komisija vykdo įsipareigojimą teikti ataskaitas Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Gražinimo direktyvos, pagrindinio ES teisės akto dėl gražinimo<sup>2</sup>, įgyvendinimo (daugiau informacijos – šio komunikato IV dalyje), taip pat politinį įsipareigojimą teikti FRONTEX koordinuojamų gražinimo operacijų stebėjimo ataskaitas – jį Komisija prisiėmė, kai 2011 m. buvo priimtas pakeistas FRONTEX reglamentas (žr. II.4.2 skirsnį).

Gražinimo politika yra glaudžiai susijusi su readmisijos ir reintegracijos politika, kurios yra *ES visuotinio požiūrio į migraciją ir judumą (VPMJ)*<sup>3</sup> dalis. VPMJ yra bendra išorės politikos prieglobsčio ir migracijos srityje sistema. Ją įgyvendindama ES siekia stiprinti partnerystės dvasia ir bendrais interesais grindžiamą politinį dialogą ir operatyvinį bendradarbiavimą su ES nepriklausančiomis šalimis migracijos, taip pat gražinimo ir readmisijos klausimais. Nors šiame komunikate ES readmisijos politika išsamiai neaptariama<sup>4</sup>, gražinimo politikos išorės aspektas yra svarbus siekiant užtikrinti jos veiksmingumą ir sprendžiant tokius klausimus kaip savanoriškas išvykimas ir gražinamų asmenų reintegracija jų kilmės šalyse, jų tapatybės nustatymas ir dokumentų išdavimas šiems asmenims.

---

<sup>1</sup> *Trečiosios šalies pilietis* – tai bet kuris asmuo, kuris nėra ES pilietis ir nėra asmuo, kuris naudojasi laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę.

<sup>2</sup> 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL L 348, 2008 12 24, p. 98).

<sup>3</sup> Komunikatas „Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą“, COM(2011) 743.

<sup>4</sup> Daugiau informacijos apie šį aspektą pateikta komunikate „ES readmisijos susitarimų vertinimas“, COM(2011) 76, 2011 2 23.

## II dalis. Šiuo metu įgyvendinama ES grąžinimo politika

### 1. Faktai ir skaičiai

Sulaikytų neteisėtų migrantų skaičius nuo 2008 m. kasmet mažėjo: nuo 2008 iki 2012 m. šis skaičius iš viso sumažėjo beveik 30 proc. 2008 m. sulaikyta 610 000 asmenų, o šiuo metu šis skaičius sumažėjęs iki maždaug 440 000. Tikslią šio sumažėjimo priežastį nustatyti sunku, tačiau pokyčiui įtakos turėjo įvairūs veiksniai, įskaitant geresnę kontrolę prie išorės sienų, ekonomikos krizę Europoje ir geresnę ekonominę padėtį kai kuriose svarbiose kilmės šalyse. Nors ir būta minėto sumažėjimo, ES neabejotinai turės toliau dėti daug pastangų siekdama išspręsti neteisėtos migracijos problemą, nes ji sudėtinga ir įvairialypė. Neteisėtos migracijos srityje iš esmės gali atsirasti įvairių pokyčių – kiekybinių (susijusių su migrantų skaičiumi), geografinių (susijusių su atitinkamomis ES nepriklausančiomis šalimis ir su migracijos problema susiduriančiomis valstybėmis narėmis) bei kokybinių (susijusių su migrantų motyvacija). Kalbant apie teisės likti ES neturinčių asmenų grąžinimą, statistiniai duomenys rodo, kad asmenų, kuriuos nuspręsta grąžinti (apie 484 000 asmenų 2012 m., 491 000 – 2011 m. ir 540 000 – 2010 m.), ir tų, kurie po tokio sprendimo išvyko iš ES (apie 178 000 asmenų 2012 m., 167 000 – 2011 m. ir 199 000 – 2010 m.), skaičius gerokai skiriasi<sup>5</sup>. Negalutiniai 2013 m. duomenys patvirtina šią tendenciją: palyginti su 2012 m., sulaikyta šiek tiek mažiau asmenų, o sprendimų grąžinti asmenis ir sugrąžintų asmenų skaičius toliau gerokai skiriasi.

Minėtą skirtumą lemia daug priežasčių, visų pirma – nepakankamas ES nepriklausančių kilmės arba tranzito šalių bendradarbiavimas (pvz., kyla problemų siekiant gauti dokumentus iš ES nepriklausančių šalių konsulinių įstaigų), taip pat nepakankamas atitinkamų asmenų bendradarbiavimas (jie neatskleidžia savo tapatybės arba pasislepia).

### 2. ES grąžinimo srities teisinė sistema

Pastaraisiais metais padaryta didelė pažanga siekiant sukurti darnią valstybių narių grąžinimo priemonių teisinę sistemą visoje Sąjungoje – visų pirma priimta **Grąžinimo direktyva**. Jos tikslas – užtikrinti, kad teisinių priežasčių likti ES neturintys trečiųjų šalių piliečiai būtų veiksmingai grąžinami, vykdant sąžiningas ir skaidrias procedūras, kuriomis visiškai užtikrinamos atitinkamų asmenų pagrindinės teisės ir orumas. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) sprendimuose išaiškinti pagrindiniai direktyvos aspektai (pvz., sulaikymas), o tai turėjo didelės įtakos tam, kaip valstybės narės ją įgyvendina. Išsamus Grąžinimo direktyvos poveikio valstybių narių<sup>6</sup> grąžinimo politikai ir veiklai vertinimas bei ESTT praktikos apžvalga pateikti šio komunikato IV dalyje.

<sup>5</sup> Eurostato duomenys. Vis dėlto remiantis *statistiniais duomenimis* galima susidaryti iškreiptą vaizdą, nes šiuo metu valstybės narės nėra įpareigosotos rinkti duomenų apie savanorišką grįžimą ir savanoriškai jie nėra tinkamai registruojami. Šią statistikos problemą pavyks pašalinti, tik kai savanoriškai išvykstantys asmenys bus registruojami sistemingai. ES atvykimo ir išvykimo sistema, dėl kurios šiuo metu deramasi, galėtų gerokai palengvinti tokių duomenų rinkimą.

<sup>6</sup> Grąžinimo direktyvos reikmėms *valstybių narių* sąvoka apima 30 valstybių: 28 ES valstybes nares (be Jungtinės Karalystės ir Airijos), taip pat Šveicariją, Norvegiją, Islandiją ir Lichtenšteiną. *Paaiškinimas*. Grąžinimo direktyva yra mišri priemonė ir yra *Šengeno acquis* dalis. Taigi ji taikoma Šveicarijai, Norvegijai, Islandijai ir Lichtenšteinui. Jungtinei Karalystei ir Airijai ta *Šengeno acquis* dalis nėra privaloma, kaip numatyta 19 protokole. Kita vertus, Grąžinimo direktyva plėtojamas Sutarties trečiosios dalies V antraštinėje dalyje nustatytas *acquis*, kurį pagal 21 protokolą Jungtinės Karalystė ir Airija gali pasirinkti taikyti. Tačiau šios valstybės narės nepasirinko jo taikyti.

Gražinimo srityje taip pat svarbios kitos ES lygmeniu priimtos **gretutinės teisinės priemonės**. Tikimasi, kad Reglamente (EB) Nr. 767/2008 numatyta Vizų informacinė sistema (VIS) taps svarbia gražinamų asmenų tapatybės nustatymo ir dokumentų išdavimo jiems priemone. Vienas iš šio reglamento tikslų, kaip nustatyta jo 2 straipsnio e punkte: „*padėti nustatyti asmens, kuris gali neatitikti ar nebeatitikti atvykimo, buvimo ar gyvenimo valstybių narių teritorijoje sąlygų, tapatybę*“. Pagal 19 straipsnio 1 dalį ir 20 straipsnio 1 dalį kompetentingos institucijos patikrinimo ir tapatybės nustatymo tikslais gali naudotis tam tikrais VIS duomenimis. Pagal 31 straipsnio 2 dalį<sup>7</sup> šiuos duomenis galima perduoti arba pateikti ES nepriklausančiai šaliai, siekiant įrodyti trečiųjų šalių piliečių tapatybę gražinimo reikmėms. Neseniai Europos migracijos tinklo (EMT) atliktos *ad hoc* apklausos<sup>8</sup> rezultatai parodė, kad kai kurios valstybės narės jau pradėjo naudotis VIS duomenimis gražinimo ir readmisijos tikslais. Tai turėjo teigiamos įtakos gražinimo procedūrų trukmei ir gražinamų asmenų skaičiui. Kai kuriuose naujausiuose ES readmisijos susitarimuose aiškiai nurodyta, kad VIS yra viena iš galimų pilietybės įrodymo priemonių.

Šengeno informacinė sistema (SIS) yra naudinga priemonė, padedanti užtikrinti, kad pagal Gražinimo direktyvą išduoti draudimai atvykti būtų visapusiškai įgyvendinami visoje Europoje. Šie visoje Šengeno erdvėje galiojantys draudimai atvykti visų pirma yra prevenciniai. 2008–2013 m. sistemoje užregistruota apie 700 000 visoje Šengeno erdvėje galiojančių draudimų atvykti. Tačiau net ir veiksmingiau naudojantis šiomis priemonėmis nepavyks išspręsti visų problemų, susijusių su neteisėtų migrantų, kurie atvyko į ES be vizų arba tapatybės dokumentų ir nurodo netikrą tapatybę ar tikrą tapatybę, kurios neįmanoma patikrinti, tapatybės nustatymu ir naujų dokumentų išdavimu. Reikia rasti naujovišką šios svarbios gražinimo valdymo problemos, kurią sprendamos migracijos institucijos sugaišta daug laiko, sprendimo būdų. Jie turėtų būti grindžiami glaudesniu bendradarbiavimu su ES nepriklausančiomis šalimis ir visapusiška pagarba pagrindinėms teisėms.

### **3. Finansinė ES lygmens parama**

**Gražinimo fondas** (2008–2013 m.) buvo finansinės paramos mechanizmas, kuris leido nemažai ES lėšų skirti valstybėms narėms, kad jos galėtų spręsti gražinimo valdymo problemas. 2008–2013 m. visoms valstybėms narėms iš viso skirta 674 mln. EUR. Nuo programavimo laikotarpio pradžios 2008 m. valstybių narių metinės programos gerokai išplėtos. Jos apima daugiau įvairių priemonių, kuriomis vis daugiau dėmesio skiriama savanoriško grįžimo programoms ir bendrų Gražinimo direktyvoje nustatytų standartų, įskaitant humaniškas sulaikymo sąlygas, kuriomis gerbiamas orumas, laikymuisi, taip pat tvaraus grįžimo ir reintegracijos skatinimui<sup>9</sup>. **Nevyriausybinių organizacijų (NVO) labai prisidėjo** prie veiksmų ir projektų, kurių tikslas – padėti grįžtantiems asmenims. NVO palaiko ryšius su migrantų diasporos bendruomenėmis, turi darbo su neteisėtais migrantais patirties ir yra laikomos valstybei neatstovaujančiais tarpininkais. NVO dažnai sugeba sumažinti įtampą, padeda užtikrinti institucijų ir gražinamų asmenų tarpusavio pasitikėjimą ir

<sup>7</sup> VIS reglamento 31 straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad nukrypstant nuo bendro principo, kad VIS tvarkomi duomenys neperduodami arba nepateikiami trečiajai šaliai ar tarptautinei organizacijai, kai kurie duomenys atskirais atvejais gali būti perduodami arba pateikiami trečiajai šaliai, kai tai būtina norint įrodyti trečiosios šalies piliečių tapatybę, be kita ko, sugražinimo tikslais, tačiau tik įvykdžius tam tikras sąlygas, siekiant užtikrinti, kad būtų laikomasi ES duomenų apsaugos reikalavimų.

<sup>8</sup> Galima rasti EMT interneto svetainės *ad-hoc* apklausų skirsnyje [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european\\_migration\\_network/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm).

<sup>9</sup> Pirmieji Gražinimo fondo įgyvendinimo metai išsamiai įvertinti Komisijos ataskaitoje dėl Europos gražinimo fondo įgyvendinimo 2008–2010 m. rezultatų ir kokybinių bei kiekybinių aspektų, kuri turėtų būti paskelbta 2014 m. pavasarį.

glaudesnę bendradarbiavimą, taip pat apskritai pagerinti neteisėtų migrantų padėtį. Būsimas Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas (PMIF) remsis per pastaruosius šešerius metus įgyta patirtimi ir toliau finansiškai padės įgyvendinti ES grąžinimo politikos tikslus. Be kita ko, bus remiamos pakaitinės sulaikymo priemonės, socialinės paramos teikimas, konsultavimas ir teisinė pagalba, speciali pagalba pažeidžiamiesiems asmenims, nepriklausoma ir veiksminga priverstinio grąžinimo stebėseną, tai pat priėmimo infrastruktūros, paslaugų ir sąlygų gerinimas bei darbuotojų rengimas.

Įgyvendindama ES išorės bendradarbiavimo priemones ES taip pat padėjo stiprinti ES nepriklausančių šalių gebėjimus, susijusius su įvairiais grąžinimo valdymo aspektais, įskaitant sugrįžusių asmenų integraciją. Nuo 2005 m. pagal ES vystomojo bendradarbiavimo priemones, kuriomis, be kita ko, daug dėmesio skirta gebėjimų stiprinimui grąžinimo ir reintegracijos srityse, Komisija finansavo daugiau kaip 40 projektų – skyrė per 70 mln. EUR.

#### ***4. Praktinis ir operatyvinis bendradarbiavimas***

##### ***4.1. Programos, kuriomis skatinamas savanoriškas išvykimas***

Vieni pagrindinių tvaraus grąžimo aspektų yra konsultacijos savanoriško grąžimo klausimais, specialiai pritaikytų grąžinimo priemonių rinkiniai, veiksminga reintegracijos pagalba ir informavimas apie teisėtos migracijos galimybes. Savanorišką išvykimą labai padėjo skatinti atitinkami vyriausybiniai ir nevyriausybiniai subjektai, visų pirma Tarptautinė migracijos organizacija (TMO) – jie vykdė **remiamo savanoriško grąžimo programas**: teikė visapusišką grąžimo pagalbą, be kita ko, siekė užtikrinti tvarią reintegraciją kilmės šalyse. TMO šiuo metu vykdo daugiau negu 70 remiamo savanoriško grąžimo projektų 26 ES valstybėse narėse. Per pastaruosius šešerius metus padėta savanoriškai grąžinti apie 148 000 migrantų. Pasak TMO, įgyvendinant programas itin svarbu bendradarbiauti su kilmės šalimis, taip pat, sprendžiant grąžinimo ir migracijos klausimus, svarbu remtis partnerystės projektais ir išsaugoti ryšį su ES ir valstybių narių įgyvendinamomis pastangomis. 2012 m. Europos Sąjungoje savanoriško išvykimo ir priverstinio grąžinimo santykis (2013 m. metiniais FRONTEX rizikos analizės duomenimis<sup>10</sup>) buvo apie 44:56. Savanoriško išvykimo skatinimas toliau bus vienas pagrindinių ES grąžinimo politikos tikslų.

##### ***4.2. FRONTEX koordinuojamos bendros grąžinimo operacijos***

Valstybės narės, vykdydamos operatyvinį tarpusavio bendradarbiavimą, vis dažniau bendrai organizavo grąžinamų asmenų skrydžius. Šioje srityje agentūra FRONTEX atliko svarbų vaidmenį, skatindama vykdyti bendras grąžinimo operacijas. Nuo 2006 m. iki 2013 m. gruodžio mėn. FRONTEX koordinavo 209 bendras grąžinimo operacijas, per kurias grąžinti 10 855 asmenys<sup>11</sup>. Nuo 2007 m. FRONTEX grąžinimo srities pareigūnams teikė standartizuotus mokymus, kuriuose daugiausia dėmesio skyrė grąžinamų asmenų pagrindinių teisių ir orumo apsaugai per priverstinio grąžinimo operacijas<sup>12</sup>. Nuo tada, kai 2010 m. Grąžinimo direktyvos 8 straipsnio 6 dalis dėl priverstinio grąžinimo stebėsenos tapo privaloma, pusę visų bendrų grąžinimo operacijų stebėjo nepriklausomi stebėtojai, kurie

<sup>10</sup> Paskelbta <http://frontex.europa.eu/publications> („FRAN“).

<sup>11</sup> Nuo 2010 m. Komisijos metinėse imigracijos ir prieglobsčio ataskaitose reguliariai pranešama apie FRONTEX koordinuojamas bendras grąžinimo operacijas.

<sup>12</sup> 2007–2013 m. parengti 225 palydos vadovai.

fiziškai dalyvavo vykdant operacijas – nuo jų pradžios iki atvykimo į paskirties oro uostą. Iki šiol šie stebėtojai nepranešė pastebėję grąžinamų asmenų pagrindinių teisių pažeidimų.

1 lentelė. FRONTEX koordinuojamų bendrų grąžinimo operacijų stebėseną:

	Bendrų grąžinimo operacijų skaičius ir bendras grąžintų asmenų skaičius	Bendrų grąžinimo operacijų, kurias vykdančios dalyvavo stebėtojai, skaičius	Bendrų grąžinimo operacijų, kurias vykdančios dalyvavo stebėtojai, procentinė dalis	Asmenų, kurie grąžinti per stebimas bendras grąžinimo operacijas, procentinė dalis	Stebėtojų pilietybė (Pastaba. Vykdančios kai kurias bendras grąžinimo operacijas dalyvavo 2 arba 3 stebėtojai)
2011	39 bendros grąžinimo operacijos – 2 059 grąžinti asmenys	23 bendros grąžinimo operacijos – 1 147 grąžinti asmenys	59 %	56 %	AT: 15; NL: 7; UK: 4; LV: 3; BE: 2; DK: 1; FR: 1; LU: 1
2012	38 bendros grąžinimo operacijos – 2 110 grąžintų asmenų	23 bendros grąžinimo operacijos – 1 059 grąžinti asmenys	60 %	50 %	AT: 21; NL: 3; LV: 2; LU: 1; NO: 1
2013	39 bendros grąžinimo operacijos – 2 152 grąžinti asmenys	20 bendrų grąžinimo operacijų – 937 grąžinti asmenys	51 %	44 %	AT: 10; DE: 3; NL: 3; IE: 1; UK: 1; CH: 1; BE: 2; ES: 1; IS: 1

2013 m. spalio 7 d. priimtas FRONTEX bendrų grąžinimo operacijų vykdymo kodeksas, kuriame daugiausia dėmesio skiriama veiksmingoms priverstinio grąžinimo stebėsenos procedūroms ir grąžinamų asmenų pagrindinių teisių apsaugai ir orumo išsaugojimui per grąžinimo operacijas. Minėtame kodekse numatyta, kad stebėtoju (nepriklausomam išorės stebėtoju, kuris dažnai atstovauja NVO arba kitai nepriklausomai stebėsenos įstaigai, kuriai valstybė narė pavedė vykdyti priverstinio grąžinimo stebėseną pagal direktyvos 8 straipsnio 6 dalį) turi būti suteikta visa reikalinga informacija prieš operaciją ir kad jis dalyvauja grąžinimo procese nuo pradinių etapų (vidaus informacinių posėdžių) iki galutinio etapo po grąžinimo (ataskaitinių posėdžių). Stebėtoju turi būti suteikta visa informacija ir galimybė fiziškai patekti į bet kurią pageidaujamą vietą. Stebėtojo pastabos ir (arba) ataskaitos įtraukiamos į ataskaitas dėl bendros grąžinimo operacijos. Nors pagal galiojančius teisės aktus to aiškiai nereikalaujama, Komisija mano, kad, atsižvelgiant į bendrų grąžinimo operacijų matomumą ir jautrumą, kiekvieną iš jų turėtų stebėti nepriklausomas stebėtojas. Todėl šių operacijų vykdymo kodeksas bus prioritetine tvarka peržiūrėtas.

Šiuo metu Tarptautinis migracijos politikos vystymo centras<sup>13</sup> vykdo ES finansuojamą projektą, kurio tikslas – labiau suderinti valstybių narių požiūrį į stebėseną. Siekiama parengti objektyvius ir skaidrius stebėsenos kriterijus ir bendras taisykles, taip pat valstybėms narėms užtikrinti nepriklausomų stebėtojų grupę, kurios paslaugomis būtų galima naudotis ir per bendras gražinimo operacijas.

2012 m. sukurta FRONTEX nepriklausomo pagrindinių teisių pareigūno pareigybė, o 2012 m. gruodžio 17 d. paskirtas pirmasis toks pareigūnas. Jo tikslas – stebėti ir vertinti, kaip vykdoma visą FRONTEX veiklą ir operacijas, įskaitant susijusias su bendru gražinimu, saugomos ir užtikrinamos pagrindinės teisės, ir teikti atitinkamas rekomendacijas. Pagrindinių teisių pareigūnas turėtų turėti galimybę naudotis visa su FRONTEX veikla susijusia informacija, kuri turi įtakos pagrindinėms teisėms.

---

<sup>13</sup> Žr. <http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html>.

### **III dalis. Būsimi pokyčiai**

ES grąžinimo politika pastaraisiais metais gerokai išplėtota, visų pirma dėl to, kad valstybės narės į nacionalinės teisės aktus perkėlė ir įgyvendina Grąžinimo direktyvą – ji leido patobulinti šioje srityje taikomą praktiką ir užtikrinti didesnę jos darną. Įgyvendinimo ataskaitoje, kuri yra šio komunikato dalis, nurodyta, kad keliose valstybėse narėse tebėra trūkumų, pavyzdžiui, kai kuriose valstybėse narėse yra problemų dėl tam tikrų sulaikymo sąlygų aspektų ir nėra nepriklausomų priverstinio grąžinimo stebėsenos sistemų. Be to, daugelyje valstybių narių reikėtų sistemingiau taikyti pakaitines sulaikymo priemones ir skatinti savanorišką išvykimą.

Komisija imsis tolesnių veiksmų dėl visų įgyvendinimo ataskaitoje nurodytų trūkumų ir kreips ypatingą dėmesį į tai, kaip valstybės narės, vykdydamos grąžinimo procedūras, įgyvendina tas direktyvos nuostatas, kurios yra susijusios su grąžinamų asmenų sulaikymu, apsaugos ir teisių gynimo priemonėmis, taip pat elgesiu su nepilnamečiais ir kitais pažeidžiamais asmenimis. Pagal naująjį Šengeno vertinimo mechanizmą sukurta Komisijos koordinuojama ir prižiūrima vertinimo sistema suteiks naujų galimybių ištirti ir įvertinti konkrečią valstybių narių praktiką šiose srityse ir patikrinti, ar valstybės narės visapusiškai įgyvendina šios direktyvos nuostatas ir tarptautinius žmogaus teisių standartus.

Vien įgyvendinant grąžinimo politiką veiksmingai valdyti neteisėtos migracijos srautų į ES neįmanoma. Ši politika turi būti platesnės sistemos, kuri apima ir ES visuotinį požiūrį į migraciją ir judumą, dalis. Pagal šią sistemą visų pirma siekiama:

- stiprinti dialogą ir bendradarbiavimą su ES nepriklausančiomis kilmės ir tranzito šalimis migracijos klausimais, siekiant sukurti bendrais interesais grindžiamą partnerystę;
- stiprinti praktinį valstybių narių bendradarbiavimą su FRONTEX ir tarptautinėmis organizacijomis bei NVO;
- kartu stiprinti kitas priemones ir politikos kryptis, kaip antai veiksmingą sienų valdymą, kovą su prekyba žmonėmis ir neteisėtu jų gabenimu;
- į ES migracijos politiką integruoti užsienio politikos elementus ir užtikrinti vidaus ir išorės aspektų sąsają. Reikėtų naudotis EIVT vykdomo ES išorės santykių koordinavimo teikiamais pranašumais.

Taigi ateityje siekiant plėtoti ES grąžinimo politiką reikės atsižvelgti į visus šiuos aspektus ir elementus.

Būsima veiksmis toliau nurodytos problemos bus sprendžiamos remiantis išdėstytais pasiūlymais.

#### ***1. Užtikrinti tinkamą ir veiksmingą Grąžinimo direktyvos įgyvendinimą***

Vienas iš svarbiausių prioritetų ateityje bus stiprinti Grąžinimo direktyvos įgyvendinimo stebėseną. Komisija sistemingai imsis tolesnių veiksmų dėl visų nustatytų trūkumų. Dėl šioje ataskaitoje nustatytų problemų jau pradėtos kelios „EU Pilot“ procedūros, netrukus bus pradėtos ir kitos. Šiame procese labai teigiamą vaidmenį jau atlieka nacionaliniai teismai: kaip pirmoji instancija, užtikrinanti, kad valstybėse narėse būtų taikoma Sąjungos teisė, ir prireikus kreipdamiesi į ESTT ir prašydami išaiškinti įvairias nuostatas prejudiciniuose sprendimuose.

*Gražinimo direktyvos įgyvendinimą toliau aktyviai gerins keli subjektai.*

⇒ *Visų pirma tai bus Komisija, kaip **Sajungos teisės sergėtoja**, vykdydama SESV 258 straipsnyje nustatytus įgaliojimus;*

⇒ *Komisija ir valstybės narės daugiau dėmesio skirs ES gražinimo acquis įgyvendinimui, remdamosi nauju **Šengeno vertinimo mechanizmu**;*

⇒ ***nacionalinės priverstinio gražinimo stebėsenos įstaigos** pagal direktyvos 8 straipsnio 6 dalį sieks užtikrinti kasdienės gražinimo veiklos vidaus kontrolę.*

## **2. Siekti, kad veikla būtų darnesnė ir ją vykdant būtų labiau atsižvelgiama į pagrindines teises**

Komisija sieks užtikrinti tinkamą *acquis* įgyvendinimą ir ketina parengti įvairias **gaires ir rekomendacijas** toliau nurodytais klausimais. Jos padės užtikrinti, kad gražinimo veikla būtų darnesnė ir kad ją vykdant būtų visiškai atsižvelgiama į pagrindinių teisių standartus.

⇒ *Komisija per vienus metus priims **Gražinimo vadovą**. Dėl jo bus konsultuojamasi su Kontaktine gražinimo reikalų grupe. Vadove bus pateiktos bendros gairės, geriausia praktika ir rekomendacijos, į kurias valstybių narių kompetentingos institucijos turės atsižvelgti vykdydamos su gražinimu susijusią veiklą ir kuriomis bus remiamasi vykdant su gražinimu susijusius Šengeno vertinimus. Vadove bus atsižvelgiama į ES gražinimo acquis ir atitinkamus tarptautinius standartus, įskaitant pvz., Europos komiteto prieš kankinimą parengtus tarptautinius standartus ir JT Vaiko teisių komiteto bendrąją pastabą Nr. 14 (2013) dėl vaiko teisės, kad visų pirma būtų atsižvelgiama į jo interesus. Be to, vadove bus nagrinėjamos tokios temos kaip savanoriško išvykimo skatinimas, proporcingas prievartos priemonių naudojimas, priverstinio gražinimo stebėseną, išsiuntimo atidėjimas, nepilnamečių gražinimas, veiksmingos teisinės priemonės, apsaugos priemonės iki gražinimo, humaniškos ir orumo nežeidžiančios sulaikymo sąlygos bei pažeidžiamų asmenų apsaugos priemonės.*

⇒ **Sulaikymo praktika, kuria atsižvelgiama į pagrindines teises.** *Komisija toliau spręs šį klausimą kontaktinėje grupėje ir pateiks rekomendacijų Gražinimo vadove, atsižvelgdama į 2012 m. Pagrindinių teisių agentūros tyrimą.*

⇒ **Skatinimas taikyti pakaitines sulaikymo priemones.** *2014 m. Europos migracijos tinklas atliks pakaitinių sulaikymo priemonių tyrimą, kad galėtų nustatyti geriausią patirtį šioje srityje ir pasidalyti informacija apie ją.*

⇒ **Gražinamų asmenų neteisėto buvimo „kriminalizavimas“.** *Komisija Gražinimo vadove atsižvelgs į ESTT praktiką, pagal kurią valstybėms narėms nustatyti apribojimai, susiję su baudžiamosios teisės sankcijomis, kurias jos taiko gražinamiems asmenims.*

⇒ **Gražintini asmenys, kurių neįmanoma gražinti.** *Komisija kaups geriausios praktikos pavyzdžius, atsižvelgdama į valstybių narių geriausią praktiką, kad užkirstų kelį užsitęsusioms situacijoms ir užtikrintų, kad žmonės, kurių neįmanoma gražinti, nebūtų paliekami neribotą laiką be pagrindinių teisių ir nebūtų neteisėtai vėl sulaikomi.*

⇒ **Kodifikuoti Europos Tarybos sulaikymo standartai.** Komisija remia per Konferenciją dėl imigrantų sulaikymo Europoje (įvykusią 2013 m. lapkričio 21–22 d. Strasbūre) Europos nacionalinių prevencinių mechanizmų prieš kankinimą paskelbtą deklaraciją, kurioje Europos Taryba raginama kodifikuoti išsamių imigrantų sulaikymo taisyklių rinkinį remiantis galiojančiais tarptautiniais ir regioniniais žmogaus teisių standartais, taikomais laisvės atėmimo dėl imigracijos statuso atveju.

### **3. Toliau plėtoti dialogą ir bendradarbiavimą su ES nepriklausančiomis šalimis**

Siekiant geriau valdyti migracijos srautus ir spręsti problemas, susijusias su trečiųjų šalių piliečių, kurie ne(be) turi teisės būti ES teritorijoje, grąžinimu, svarbu bendradarbiauti su ES nepriklausančiomis imigrantų kilmės ir tranzito šalimis.

Siekdama abipusiai naudingo bendradarbiavimo šioje srityje, ES yra užmezgusi nemažai dvišalių ir regioninių dialogų ir sukūrusi bendradarbiavimo su ES nepriklausančiomis šalimis sistemų. Jos apima labai įvairius klausimus – nuo institucijų ir gebėjimų stiprinimo ir veiksmingos teisėtų migrantų integracijos iki grąžinimo valdymo ir veiksmingo readmisijos įsipareigojimų įgyvendinimo. Pagal visuotinį požiūrį į migraciją ir judumą kilmės ir tranzito šalys taip pat turėtų būti skatinamos pagal tarptautinius standartus suteikti tarptautinę apsaugą tiems, kuriems jos reikia, gerinti savo prieglobsčio ir priėmimo pajėgumus, kurti tinkamai veikiančias migracijos sistemas, apsaugoti migrantų pagrindines teises ir kartu ypatingą dėmesį skirti pažeidžiamiems migrantams, pavyzdžiui, nelydimiems nepilnamečiams, prekybos žmonėms aukoms, moterims ir vaikams. Šioms šalims turėtų būti teikiama bendradarbiavimo pagalba, siekiant remti jų pastangas šioje srityje, ir ES turėtų plačiau bendradarbiauti su atitinkamomis ES nepriklausančiomis šalimis, kad stiprintų jų gebėjimus grąžinimo ir readmisijos srityje ir padėtų šalims partnerėms vykdyti derybas dėl readmisijos susitarimų su kitomis ES nepriklausančiomis šalimis.

⇒ **Taikant ir plėtojant visuotinį požiūrį į migraciją ir judumą bus nuolat įtraukiama grąžinimo politika** – be kita ko, su ES nepriklausančiomis šalimis plėtojant **partnerystę** judumo srityje ir **bendras migracijos ir judumo darbotvarkes**.

⇒ **Paskatos.** Bus stengiamasi užtikrinti, kad bendradarbiavimas grąžinimo, readmisijos ir reintegracijos klausimais būtų suderintos ir konsoliduotos ES politikos, vykdomos ES nepriklausančios šalies atžvilgiu, dalis ir kad jis būtų grindžiamas bendrais interesais, pvz., susijusiais su didesnio judumo nuostatomis ir kitomis politikos sritimis, kaip antai prekybos, įmonių ir pramonės politika.

⇒ **Gebėjimų stiprinimas.** Bus dedama daugiau pastangų siekiant stiprinti ES nepriklausančių šalių pajėgumus grąžinimo ir readmisijos srityje, pavyzdžiui, bus pagerintos atsakingų institucijų šalyse partnerėse galimybės laiku atsakyti į piliečių readmisijos prašymus, nustatyti grąžintinus asmenis ir teikti tinkamą pagalbą ir reintegracijos paramą grąžinamiems asmenims.

⇒ **Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo lėšos daugiausia bus skiriamos tvariam neteisėtų migrantų grąžinimui ir reintegracijai** jų kilmės šalyse – be kita ko, bus plėtojami šių šalių gebėjimai užtikrinti geresnį grąžinimo ir reintegracijos valdymą.

⇒ Komisija aktyviai imsis tolesnių veiksmų, siekdama įgyvendinti **2011 m. ES readmisijos susitarimų vertinime** ir jame išdėstytose rekomendacijose nustatytus uždavinius, pvz., skatinti savanorišką grįžimą (13 rekomendacija) ir pradėti bandomąjį projektą, pagal kurį būtų stebima grįžusių asmenų padėtis (15 rekomendacija).

#### 4. Gerinti valstybių narių operatyvinį bendradarbiavimą grąžinimo srityje

Su pagrindinėmis teisėmis suderinamos grąžinimo procedūros ir darni grąžinimo politika bus tobulinamos bendradarbiaujant praktiniais ir operatyviniais klausimais šiose srityse:

- savanoriško išvykimo skatinimas,
- vaiko interesų užtikrinimas vykdant grąžinimo procedūras,
- nacionalinių stebėsenos įstaigų sąveika,
- geresni statistiniai duomenys,
- keitimasis asmens duomenimis,
- kelionės dokumentų išdavimas.

⇒ Komisija naudosis **Europos migracijos tinklu kaip** viena pagrindinių informacijos rinkimo ir dalijimosi ja **platformų**, siekdama pagerinti valstybių ir suinteresuotųjų subjektų bendradarbiavimą visų pirma **savanoriško išvykimo srityje**.

⇒ Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo lėšos visų pirma bus skiriamos priemonėms, kuriomis bus **skatinamas savanoriškas išvykimas**, tačiau kartu bus stengiamasi užtikrinti, kad savanoriško grįžimo paskatos netaptų nepageidaujamais patrauklumo veiksniais. Taip pat, glaudžiai bendradarbiaujant su ES nepriklausančiomis šalimis, bus skatinama įgyvendinti priemonės, kuriomis būtų padedama grįžtantiems asmenims gauti būtinus kelionės dokumentus.

⇒ Pasinaudojant Šengeno vadovo 39 priedu (Sprendimo grąžinti pripažinimo standartine forma tranzito sausuma tikslais) būtų galima patobulinti tam tikrus aspektus, susijusius su **savanoriškai grįžtančių asmenų tranzitu sausuma**. Šios formos dar nenaudojančios valstybės narės raginamos ją naudoti.

⇒ **Nelydimiems nepilnamečiams** taikomų grąžinimo ir reintegracijos procesų srityje reikėtų skatinti valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą bei valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių bendradarbiavimą. Taip pat reikėtų kuo geriau naudotis Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo teikiamomis finansavimo galimybėmis siekiant skatinti valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių vaiko apsaugos sistemų bendradarbiavimą.

⇒ Bus dedama daug pastangų, kad būtų **pagerinta su sugrįžimu susijusi statistinė informacija** – visų pirma bus naudojamos išsamia informacija, kurią FRONTEX pradėjo gauti iš valstybių narių, taip pat bus svarstoma, kaip būtų galima patobulinti informaciją apie savanorišką išvykimą, ir skatinama darniau rinkti duomenis.

⇒ Komisija skatins direktyvos 8 straipsnio 6 dalyje numatytas priverstinio **grąžinimo stebėsenos įstaigas aktyviau tarpusavyje dalytis geriausios praktikos pavyzdžiais**, siekdama užtikrinti, kad stebėseną būtų darnesnė, visų pirma FRONTEX koordinuojamų bendrų operacijų srityje.

⇒ **Grąžinimo politikos srityje reikėtų toliau didinti VIS ir SIS teikiamas galimybes.** Visu pirma iki 2016 m. planuojama SIS II peržiūra suteiks galimybę užtikrinti didesnę grąžinimo politikos ir SIS II darną ir pasiūlyti įpareigoti valstybes nares pagal Grąžinimo direktyvą išduotų draudimų atvykti atveju sistemoje SIS II registruoti atitinkamus perspėjimus dėl šių draudimų atvykti.

⇒ Bus skatinamas operatyvinis valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimas, taip pat valstybių narių ir ES nepriklausančių šalių operatyvinis bendradarbiavimas. Daugiausia dėmesio bus skiriama **tapatybės nustatymo ir kelionės dokumentų išdavimo, laikantis duomenų apsaugos reikalavimų, klausimams.**

⇒ 2014 m. Europos migracijos tinklas atliks tyrimą „**Geroji neteisėtų migrantų grąžinimo ir reintegracijos praktika. Valstybių narių draudimai atvykti, politika ir readmisijos susitarimų naudojimas**“. Šiuo tyrimu siekiama gauti informacijos apie valstybių narių patirtį, susijusią su šiais konkrečiais grąžinimo proceso aspektais, ją palyginti ir taip padidinti grąžinimo politikos veiksmingumą.

## **5. Sustiprinti FRONTEX vaidmenį grąžinimo srityje**

Akivaizdu, kad naudinga tam tikrus operatyvinius grąžinimo veiksmus vykdyti bendrai Sąjungos lygmeniu. FRONTEX atlieka svarbų koordinavimo vaidmenį šioje srityje ir turėtų toliau aktyviai juo naudotis. Vykdydama uždavinius FRONTEX taip pat turi užtikrinti, kad operacijos būtų atliekamos laikantis Sąjungos *acquis* ir ES pagrindinių teisių chartijos.

⇒ FRONTEX turėtų aktyviau koordinuoti bendras grąžinimo operacijas, užtikrindama, kad būtų pavyzdingai laikomasi ne vien teisinių įsipareigojimų, bet ir **bendrų humaniško elgesio su grąžinamais asmenimis, užtikrinant jų orumą, standartų.** Todėl Komisija prašo FRONTEX prioritetine tvarka **priimti bendrų grąžinimo operacijų vykdymo kodeksą ir aiškiai nurodyti, kad bus atliekama nepriklausoma kiekvienos bendros grąžinimo operacijos stebėseną.**

⇒ FRONTEX raginama toliau remti valstybes nares – teikti **mokymus grąžinimo klausimais, kartu itin daug dėmesio skirti grąžinamų asmenų pagrindinių teisių apsaugai grąžinimo procedūrų metu.**

#### **IV dalis. Įgyvendinimo ataskaita. Gražinimo direktyvos 2008/115/EB poveikis valstybių narių gražinimo politikai ir praktikai**

Gražinimo direktyvos įgyvendinimo galutinis terminas suėjo 2010 m. gruodžio 24 d. Ši direktyva privaloma visoms valstybėms narėms (išskyrus Jungtinę Karalystę ir Airiją), taip pat keturioms Šengeno asocijuotosioms valstybėms. Keturios valstybės narės (EE, ES, PT, SK) pranešė visiškai perkėlusios direktyvą į nacionalinę teisę dar iki minėto termino. Devyniolika valstybių narių pranešė direktyvą perkėlusios 2011 m., o penkios (BE, LT, NL, PL ir SE) – 2012 m. Komisija pradėjo 20 pažeidimo tyrimo procedūrų dėl nepranešimo apie perkėlimo į nacionalinę teisę priemones. Visos jos baigtos, kai valstybės narės pavėlavusios pranešė apie tas priemones<sup>14</sup>. Tik Islandija dar nepranešė apie visapusišką perkėlimą į nacionalinę teisę.

Nuo tada, kai priimta minėta direktyva, Komisijos tarnybos surengė 14 **kontaktinių grupių** susitikimų<sup>15</sup> su valstybių narių ekspertais. Kontaktinės grupės tikslas – padėti ankstyvame etape nustatyti galimas problemas ir dar neišspręstus klausimus ir sudaryti galimybę atvirai bei neformaliai diskutuoti. Šie susitikimai turėjo didelės teigiamos įtakos nuosekliam direktyvos įgyvendinimui nacionaliniu lygmeniu. Po kontaktinių grupių lygmens diskusijų atliktos šešios **lyginamosios studijos**<sup>16</sup> šiais klausimais:

1. *nepilnamečių gražinimo procedūros,*
2. *priverstinio gražinimo stebėseną,*
3. *gražinamų asmenų reintegracija,*
4. *gražintinų asmenų, kurių neįmanoma gražinti, padėtis,*
5. *tinkamas teisinis Gražinimo direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę valstybėse narėse,*
6. *praktinis Gražinimo direktyvos poveikis.*

Remdamasi Gražinimo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę tyrimo išvadomis, Komisija vykdė **darbo programą, susijusią su Gražinimo direktyvos perkėlimu į nacionalinę teisę (2012–2013 m.)**. Vykdydama programą Komisija teiravosi valstybių narių apie jų neišspręstas direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę problemas. Per dvišalius techninius susitikimus išsamiai aptarti nustatyti trūkumai ir galimi jų šalinimo būdai. Šie susitikimai ir diskusijos buvo labai naudingi – pavyko išspręsti daugumą perkėlimo į nacionalinę teisę problemų. Likusios problemos daugiausia buvo susijusios su šiomis nuostatomis:

- draudimų atvykti poveikiu visoje ES,
- pasislėpimo pavojaus apibrėžties nustatymu,
- savanoriško grįžimo laikotarpio pratęsimo kriterijais,

<sup>14</sup> Nuorodos į perkėlimo į nacionalinę teisę priemones pateiktos svetainės „EUR-Lex“ nacionalinių įgyvendinimo priemonių skirsnyje adresu

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:EN:NOT>.

<sup>15</sup> Su šių kontaktinių grupių susitikimų protokolais (klausimų ir atsakymų forma) galima susipažinti Komisijos ekspertų grupių registre.

<sup>16</sup> Daugelis šių studijų viešai prieinamos Vidaus reikalų generalinio direktorato svetainėje pateiktoje elektroninėje bibliotekoje adresu [ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies).

- išsiuntimo oru taisyklėmis,
- priverstinio grąžinimo stebėseną,
- sulaikymo skyrimo kriterijais,
- sulaikymo sąlygomis.

Septynios valstybės narės jau iš dalies pakeitė nacionalinės teisės aktus, atsižvelgdamos į Komisijos prašymus, susijusius su minėtomis neišspręstomis problemomis. Trylika valstybių narių teisės aktus šiuo metu iš dalies keičia, o šešios – oficialiai įsipareigojo tai padaryti netrukus. Šį procesą atidžiai prižiūrės Komisija (jai kas du mėnesius bus teikiamos ataskaitos).

Toliau nurodyti apčiuopiami minėtos darbo programos rezultatai, pasiekti visų pirma sulaikymo srityje.

- Šešios valstybės narės iš vienuolikos, kurios nebuvo iki galo į nacionalinę teisę perkėlusios 3 straipsnio 7 dalies ir 15 straipsnio 1 dalies nuostatų, pakeitė savo teisės aktus, kad teisiškai apibrėžtų objektyvius kriterijus, pagal kuriuos būtų galima įvertinti, ar yra priežasčių manyti, kad neteisėtas migrantas gali pasislėpti. Tai padeda sumažinti sulaikytų migrantų skaičių.

- Šešios valstybės narės iš septynių, kurios nebuvo iki galo į nacionalinę teisę perkėlusios direktyvos 15 straipsnio 4 dalies nuostatų, iš dalies pakeitė arba šiuo metu iš dalies keičia nacionalinės teisės aktus, kad tuo atveju, jeigu nėra pagrįstos tikimybės asmens išsiųsti, jo sulaikymas būtų nutraukiamas.

- Keturios valstybės narės iš šešių, kurios anksčiau neleisdavo NVO ir tarptautinių organizacijų atstovams lankytis sulaikymo centruose, iš dalies pakeitė arba šiuo metu iš dalies keičia savo teisės aktus.

- Keturios valstybės narės iš šešių, kurios to dar nebuvo padariusios, iš dalies pakeitė taisykles, susijusias su galimybe gauti nemokamą teisinę pagalbą (13 straipsnio 4 dalis).

- Trylika valstybių narių iš šešiolikos, kurios į nacionalinę teisę nebuvo perkėlusios 8 straipsnio 6 dalies nuostatų, šiuo metu jau priėmė arba yra bepriimančios teisės aktus, kuriais sukurama priverstinio grąžinimo stebėsenos sistema.

- Vienuolika valstybių narių iš keturiolikos, kurios to dar nebuvo padariusios, įformino arba yra beįforminančios įsipareigojimą, kad asmenys bus išsiunčiami oru pagal prie Sprendimo 2004/573/EB pridėtas Bendrąsias gaires dėl jungtinio išsiuntimo oro transportu saugos nuostatų.

Likusiais atvejais, kai nepavyko susitarti arba pasiekti, kad valstybės narės įsipareigotų pakeisti savo teisės aktus pagal Komisijos prašymus, jau pradėtos kelios „EU Pilot“ procedūros.

2012–2013 m. atliktas ir 2013 m. spalio mėn. baigtas **Gražinimo direktyvos praktinio įgyvendinimo valstybėse narėse** tyrimas. Tai buvo metatyrimas, grindžiamas turima informacija ir studijomis bei visų atitinkamų suinteresuotųjų šalių nuomonėmis<sup>17</sup>.

<sup>17</sup> Rangovai turėjo susisiekti su šiais suinteresuotaisiais subjektais:

1. teisminėmis institucijomis ir (arba) teisėjais, atsakingais už stebėseną ir (arba) skundų dėl grąžinimo politikos nagrinėjimą (per nacionalines ir tarptautines teisėjų asociacijas);

Kad gautų daugiau informacijos apie padėtį vietoje, Komisija taip pat išnagrinėjo, pvz., Pagrindinių teisių agentūros, Europos Tarybos organų, Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuro ir NVO („Amnesty International“, „Human Rights Watch“, „Pro-Asyl“ ir kt.) parengtas tikslines studijas ir ataskaitas dėl praktinės padėties valstybėse narėse. Didžiausias sunkumas renkant šią informaciją buvo tas, kad daugeliu tyrimo klausimų valstybių narių lygmeniu sistemingai buvo renkama nedaug kiekybinių duomenų. Pavyzdžiui, duomenų apie pagrindinius parametrus, tokius kaip vidutinė sulaikymo trukmė, sulaikymo pagrindas, nepavykusių grąžinimų skaičius ir draudimų atvykti naudojimas, turėjo tik nedaugelis valstybių narių. Be to, dažnai nėra bendrų apibrėžčių ir metodų, susijusių su duomenų rinkimu, o tai turi įtakos tokių duomenų palyginamumui visoje ES.

Kaip pabrėžta pirmiau, **Komisija sistemingai imsis veiksmų, kad pašalintų visus šioje įgyvendinimo ataskaitoje nustatytus trūkumus.** Dėl šioje ataskaitoje nustatytų problemų jau pradėtos kelios „EU Pilot“ procedūros, netrukus bus pradėtos ir kitos.

### **1. Gražinamų asmenų sulaikymas siekiant išsiųsti**

#### *a) Sulaikymo priežastys ir trukmė (15 straipsnis)*

Direktyvos 15 straipsnyje nustatyta, kad trečiųjų šalių piliečius, kuriems taikomos grąžinimo procedūros, galima sulaikyti „kuo trumpiau“ ir „tik tol, kol tinkamai vykdomas pasiruošimas išsiuntimui“, jei esama pasislėpimo pavojaus ir jei asmuo vengia pasirengimo grąžinimui ar išsiuntimo proceso, arba jiems trukdo. Sprendimą sulaikyti priima administracinės arba teisminės institucijos. Sulaikymas peržiūrimas „pagrįstais laiko tarpais“ ir nutraukiamas, „paaiškėjus, kad dėl teisinių ar kitokių priežasčių nebėra pagrįstos tikimybės išsiųsti“. Valstybės narės turi nustatyti sulaikymo laikotarpio ribą, kuri paprastai negali viršyti šešių mėnesių, o išskirtiniais atvejais – iš viso aštuoniolikos mėnesių. ESTT praktikoje išaiškinti keli direktyvos nuostatų dėl sulaikymo aspektai. Sprendime C-357/09 (*Kadzoev*) ESTT aiškiai patvirtino, kad Gražinimo direktyvos nuostatos, susijusios su **sulaikymu**, yra apsauginio pobūdžio: Teismas pabrėžė, kad **sulaikymas tampa nebepateisinamas ir atitinkamas asmuo turi būti nedelsiant paleistas, jeigu per ilgiausią leidžiamą sulaikymo laikotarpį nėra realios tikimybės jo išsiųsti į ES nepriklausančią šalį. Be to, ESTT išaiškino, kad siekiant pateisinti sulaikymą pagal Gražinimo direktyvą negalima remtis viešosios tvarkos ir saugumo sumetimais.** Sprendime C 534-11 (*Arslan*) buvo nagrinėjamas su grąžinimu susijusio sulaikymo ir su prieglobsčiu susijusio sulaikymo (pagal Direktyvą 2003/9) santykis ir išaiškinta, kad dėl to, kad esama dviejų skirtingų režimų, valstybės narės nėra įpareigojamos automatiškai paleisti sulaikytus gražinamus asmenis, kai jie pateikia prieglobsčio prašymą, jeigu valstybės pagal nacionalinę teisę greitai nusprendžia tęsti sulaikymą, laikydamosi prieglobsčio *acquis*.

---

2. teisininkais ir institucijomis, teikiančiomis teisinę pagalbą gražinamiems asmenims (per nacionalines ir tarptautines teisėjų asociacijas);

3. grąžinimo stebėsenos įstaigomis (nustatytomis pagal Gražinimo direktyvos 8 straipsnio 6 dalį);

4. suinteresuotaisiais subjektais, kurie padeda migrantams arba gina jų interesus (NVO, interesų gynimo įstaigomis);

5. suinteresuotaisiais subjektais, kurie komentuoja ir (arba) nagrinėja grąžinimo politiką (NVO, akademinė bendruomenė ir kt.);

6. tarptautinėmis organizacijomis, kurias domina grąžinimo klausimas (Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuru, Tarptautine migracijos organizacija, Raudonoju kryžiumi ir kt.).

Vertinimas parodė, kad, nors apskritai valstybės narės savo teisės aktus iš dalies pakeitė, kad jie atitiktų 15 straipsnį, praktinis įgyvendinimas **gerokai skiriasi**. Pavyzdžiui, **labai skirtingai** aiškinama pagrįstų laiko tarpų, kuriais turi būti **peržiūrimas sulaikymas**, sąvoka. Kai kuriose valstybėse narėse peržiūra vyksta kartą per savaitę, o kitose ji užtikrinama tik pasibaigus sulaikymo laikotarpiui (kuris trunka iki šešių mėnesių). Taigi šioje srityje reikia užtikrinti didesnę nuoseklumą ir kai kurie suinteresuotieji subjektai paragino pateikti papildomas pagrįstų laiko tarpų aiškinimo gaires.

Kita vertus, **gražinamų asmenų sulaikymo priežasčių** klausimu darna didesnė. Pasislėpimo pavojus ir (arba) trukdymas gražinimui yra pagrindinės sulaikymo priežastys daugelyje valstybių narių. Kita dažnai minima priežastis – poreikis išsiaiškinti su atitinkamo asmens dokumentais arba tapatybės nustatymu susijusius aspektus bendradarbiaujant su ES nepriklausančiomis šalimis. Direktyvos 3 straipsnio 7 dalyje nurodyta **pasislėpimo pavojaus sąvoka** turėjo įtakos tam, kaip valstybės narės nustato ir naudoja kriterijus, kuriais grindžiami sprendimai sulaikyti, taigi direktyva (skirtingu mastu) padėjo užtikrinti didesnę teisinį tikrumą. Daugumoje valstybių narių pagrindinės priežastys, dėl kurių nustatomas pasislėpimo pavojus, yra dokumentų trūkumas ir naudojimasis netikra tapatybe. Kiti dažnai taikomi pasislėpimo pavojaus nustatymo kriterijai yra šie:

- suklastotų dokumentų naudojimas ar dokumentų sunaikinimas,
- gyvenamosios vietos neturėjimas,
- aiškiai išreikštas ketinimas nesilaikyti taisyklių,
- apkaltinamųjų nuosprendžių egzistavimas.

2 lentelė. Pasislėpimo pavojaus nustatymo kriterijai

Dažnai naudojami kriterijai, kuriais remiantis nustatomas pasislėpimo pavojus	Kriterijų naudojančių valstybių narių skaičius
Dokumentų neturėjimas	13
Asmens atsisakymas bendradarbiauti, kai siekiama nustatyti jo tapatybę	11
Gyvenamosios vietos neturėjimas	7
Naudojimasis suklastotais dokumentais arba turėtų dokumentų sunaikinimas	7
Daugkartinis neatvykimas į atitinkamas institucijas	7
Aiškiai išreikštas ketinimas nesilaikyti taisyklių	6
Apkaltinamųjų nuosprendžių egzistavimas	6
Paskelbto draudimo atvykti nesilaikymas	5
Sprendimo gražinti pažeidimas	5
Ankstesnis elgesys (pvz., pabėgimas)	4
Finansinių išteklių neturėjimas	4
Dėl asmens priimtas sprendimas gražinti kitoje valstybėje narėje	4
Įpareigojimo išvykti savanoriškai nesilaikymas	3

Šaltinis: „MATRIX 2013“ ištrauka.

Reikia pažymėti, kad visose nagrinėtose valstybėse narėse taip pat buvo nuosekliai dedamos pastangos **plačiau įgyvendinti pakaitines sulaikymo priemones**. Daugelis valstybių narių nacionalinės teisės aktuose jau yra numačiusios pakaitinių sulaikymo priemonių. Tyrimai parodė, kad pakaitinės sulaikymo priemonės, palyginti su sulaikymu, įvairiais atžvilgiais gali būti naudingos ir tam tikromis sąlygomis gali padėti sutaupyti nemažai lėšų. Tačiau praktiškai

keliose valstybėse narėse pakaitinės sulaikymo priemonės taikomos tik retais atvejais. Pagrindinės praktikoje taikomos pakaitinės priemonės – nurodymai reguliariai atvykti į tam tikras valdžios institucijas ir apsigyventi valdžios institucijų nurodytose patalpose. Kita dažniausia pakaitinė priemonė – įpareigojimas atiduoti pasą ir dokumentus.

3 lentelė. Teisinis ir praktinis pakaitinių sulaikymo priemonių taikymas

	Gyvenamosios vietos apribojimai		Įpareigojimas reguliariai atvykti į valdžios institucijas		Įpareigojimas atiduoti dokumentus		Užstatas kaip finansinė garantija		Elektroninė stebėseną	
	Teisinis taikymas	Praktinis taikymas	Teisinis taikymas	Praktinis taikymas	Teisinis taikymas	Praktinis taikymas	Teisinis taikymas	Praktinis taikymas	Teisinis taikymas	Praktinis taikymas
AT	taip	taip	taip	taip	ne	ne	taip	taip	ne	ne
BE <sup>18</sup>	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
BG	ne	ne	taip	n. i.	taip	n. i.	ne	ne	ne	ne
CY	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
CZ	ne	ne	taip	taip	ne	ne	taip	ne	ne	ne
DE	taip	n. i.	taip	taip	taip	taip	ne	ne	ne	ne
DK	taip	taip	taip	taip	taip	taip	taip	ne	taip	ne
EE	taip	taip	taip	taip	taip	taip	ne	ne	ne	ne
EL	taip	ne	taip	ne	taip	ne	taip	ne	ne	ne
ES	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	taip	ne	ne	ne	ne
FI	ne	ne	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	ne	ne
FR	taip	n. i.	taip	ne	taip	taip	ne	ne	taip	n. i.
HU	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	ne	ne	ne	ne
IT	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	ne	ne
LT	taip	taip	taip	taip	ne	ne	ne	ne	ne	ne
LU	taip	ne	taip	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
LV	ne	ne	taip	taip	taip	taip	ne	ne	ne	ne
MT	ne	ne	taip	taip	ne	ne	taip	taip	ne	ne
NL	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	taip	ne	ne
PL	taip	ne	taip	ne	ne	ne	ne	ne	ne	ne
PT	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.
RO	taip	n. i.	taip	n. i.	ne	ne	ne	ne	ne	ne
SE	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	ne	ne	ne	ne
SI	taip	taip	taip	taip	taip	ne	taip	ne	ne	ne
SK	taip	ne	taip	ne	ne	ne	taip	ne	ne	ne
CH	taip	ne	taip	taip	taip	ne	taip	ne	ne	ne
IS	taip	n. i.	taip	taip	taip	n. i.	ne	ne	ne	ne
LI	taip	taip	ne	ne	taip	taip	ne	ne	ne	ne
NO	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	ne	ne	ne	ne
IE	taip	n. i.	taip	taip	taip	n. i.	taip	ne	ne	ne
UK	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.	taip	n. i.

n. i. – neturima informacijos.

Šaltinis: Istrauka iš „MATRIX 2013“.

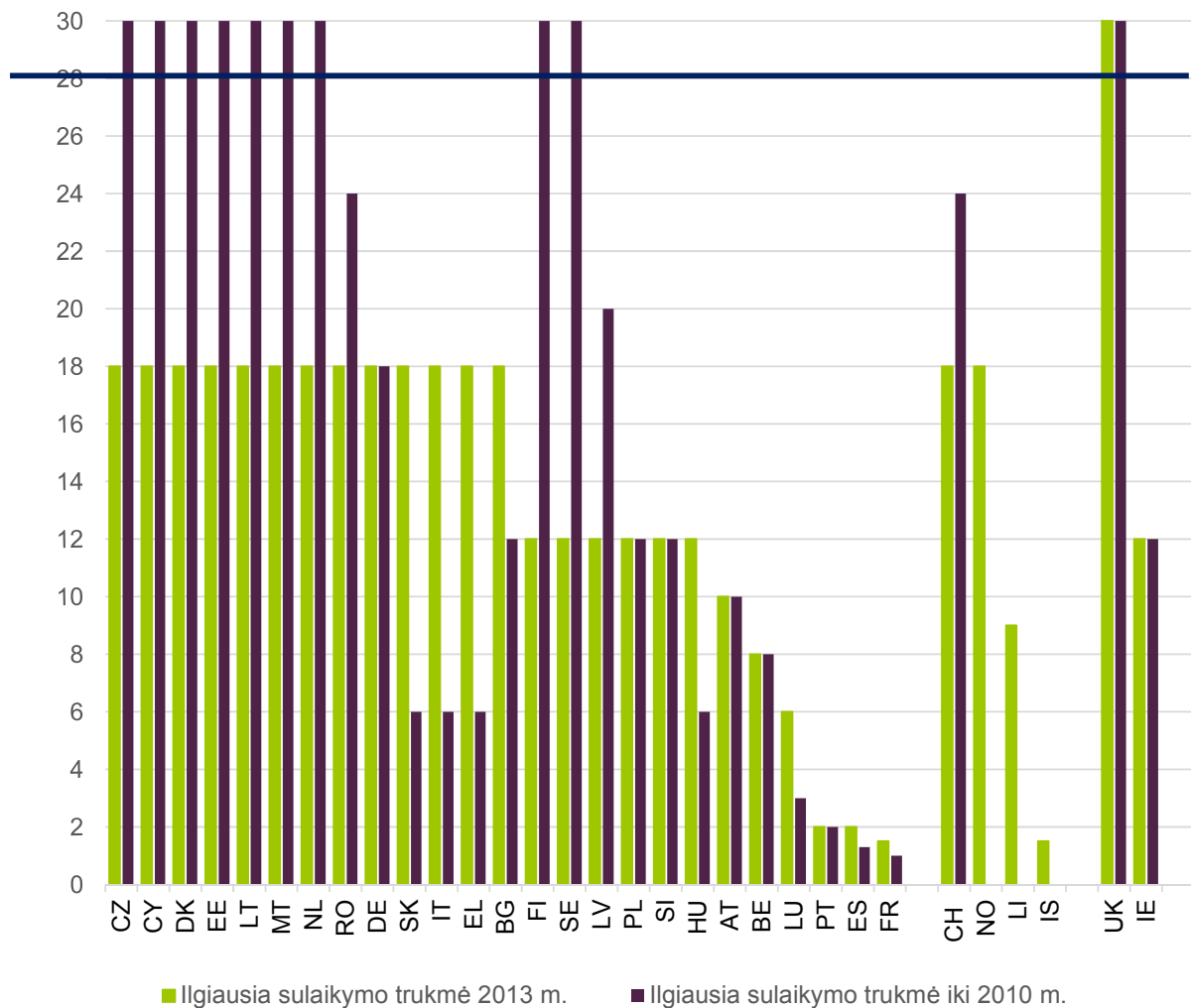
Daugumoje valstybių narių trūksta **viešosios paramos struktūrų**, kuriomis galėtų naudotis neteisėti migrantai, kurių sulaikymas nutrauktas, nes nebėra pagrįstos tikimybės jų išsiųsti. Kadangi valstybės narės nėra konkrečiai teisiškai įpareigtos užtikrinti, kad šios grupės asmenys galėtų pragyventi, jie atsiduria teisiniu požiūriu keblioje padėtyje, turi kliautis privataus sektoriaus ar savanorių parama ir gali būti priversti imtis neteisėto darbo, kad

<sup>18</sup> Nors Belgijoje nė viena iš nurodytų pakaitinių sulaikymo priemonių netaikoma, nuo 2008 m. šalyje šeimoms sudaryta galimybė gauti specialų būstą ir konsultacijas, o tai neseniai paskelbtame NVO leidinyje įvardyta kaip geriausios praktikos pavyzdys.

pragyventų. Kelios valstybės narės šiuo metu rodo sektiną pavyzdį – teikia mėnesines išmokas ir padeda šiems žmonėms susirasti būstą.

Prieš priimant Gražinimo direktyvą, **ilgiausia** gražinamų asmenų **sulaikymo trukmė** valstybėse narėse gerokai skyrėsi ir mažiausiai **devyniose iš jų** **ilgiausia trukmė buvo nenustatyta**. Gražinimo direktyva padėjo padidinti konvergenciją ir apskritai sutrumpinti didžiausią sulaikymo trukmę visoje ES.

4 lentelė. Ilgiausia sulaikymo trukmė iki ir po gražinimo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę



Šaltinis: „MATRIX 2013“.

Nors aštuoniose valstybėse narėse sulaikymo trukmė pailgėjo, dvylikoje ji sutrumpėjo. Reikia pažymėti, kad praktiškai vidutinė sulaikymo trukmė yra gerokai trumpesnė negu numatyta galima ilgiausia trukmė.

5 lentelė. Sulaikymo trukmė praktikoje

Valstybė narė	Sulaikymo trukmė praktikoje (dienų skaičius)	Šaltinis	Laikotarpis
AT	16,6*	Nacionaliniai statistiniai duomenys	2012 m.
BG	64*	NVO tyrimas	2011 m.

Valstybė narė	Sulaikymo trukmė praktikoje (dienų skaičius)	Šaltinis	Laikotarpis
DE	Mažiau negu 42***	Nacionaliniai statistiniai duomenys	2011 m.
DK	31*	NVO tyrimas	2011 m.
EE	85*	Nacionaliniai statistiniai duomenys	2011 m.
EL	Ne mažiau negu 180**	Tarptautinė organizacija	2012
FI	5–6**	Nacionalinės valdžios institucijos	-
FR	13*	Nacionalinės valdžios institucijos	-
IT	31*	Bolonijos miesto valdžios institucijos	-
LU	16*	Nacionalinės valdžios institucijos	-
NL	120–180**	NVO ir tarptautinė organizacija	-
RO	50*	Nacionaliniai statistiniai duomenys	2012 m.
SE	Mažiau negu 14***	Teisingumo ministerija	-
IS	1**	Valdžios institucijos ir NVO	-
LI	1–2**	Valdžios institucijos ir NVO	-
UK	7**	Nacionalinės valdžios institucijos	-

\* Remiantis turimais duomenimis apskaičiuotas vidurkis. Duomenų šaltinis nurodytas trečiame stulpelyje iš kairės.

\*\* Dažniausiai taikoma sulaikymo trukmė, remiantis apklaustų suinteresuotųjų subjektų duomenimis.

\*\*\* Oficialiais statistiniais duomenimis, Vokietijoje 73 proc. sulaikytųjų laikomi trumpiau negu 42 dienas.

Šaltinis: „MATRIX 2013“.

#### b) Sulaikymo sąlygos, įskaitant nepilnamečių ir šeimų sulaikymo sąlygas (16 ir 17 straipsniai)

Direktyvoje nustatytos tam tikros užtikrintinos **pagrindinės** grąžinamų asmenų sulaikymo **sąlygos**. Pavyzdžiui, jie turi būti laikomi sulaikyti specialiose patalpose (ne kalėjimuose) ar bent jau atskirai nuo eilinių kalinių. Sulaikytiems grąžinamiems asmenims turi būti teikiama neatidėliotina medicinos pagalba ir užtikrinamas būtinas ligų gydymas. Jiems turi būti leidžiama susisiekti su teisiniais atstovais, šeimos nariais ir konsulinėmis įstaigomis. Įvairioms NVO ir įstaigoms turi būti leidžiama lankyti grąžinamus asmenis laikantis valstybių narių nustatytų reikalavimų dėl išankstinio leidimo. Grąžinami asmenys turi tinkamai informuojami apie jų teises ir pareigas. Jeigu – tik „kraštutiniu atveju“ ir „kuo trumpesniai laikui“ – reikia sulaikyti **nepilnamečius** (tiek nelydimus, tiek su šeimomis), visų pirma turi būti atsižvelgiama į jų poreikius („pagrindinis dėmesys turi būti skiriamas vaiko interesams“). Jiems turi būti sudaroma galimybė užsiimti laisvalaikio veikla ir, atsižvelgiant į jų sulaikymo trukmę, naudotis švietimo paslaugomis.

Direktyvoje tokie klausimai kaip patalpų dydis, galimybės naudotis sanitarinėmis patalpomis ir būti atvirame ore, mityba ir pan. sulaikymo metu, nėra išsamiai reglamentuojami. Tačiau 17 konstatuojamojoje dalyje numatyta, kad su sulaikytaisiais turėtų būti **elgiamasi „humaniškai ir gerbiant jų orumą“** bei pagrindines teises ir laikantis tarptautinės teisės. Kai valstybės narės sulaiko asmenį pagal direktyvos 15–17 straipsnius, sulaikymas turi atitikti ES chartijos 4 straipsnį, pagal kurį draudžiamas nehumaniškas ar žeminantis elgesys. Praktinis šio įpareigojimo poveikis valstybėms narėms išsamiai išdėstytas Europos Tarybos komiteto prieš kankinimą standartuose<sup>19</sup>. Tai visuotinai pripažinti su sulaikymu susiję būtinausi įpareigojimai, kuriuos sulaikydamos asmenis turi vykdyti valstybės narės, kad taikydamos ES teisę laikytųsi Europos žmogaus teisių konvencijoje ir ES chartijoje nurodytų įsipareigojimų. Komisija įdėmiai stebės padėtį ir visų pirma naudosis naujojo **Šengeno vertinimo mechanizmo** teikiamomis galimybėmis, kad įvertintų valstybių narių patalpas, kuriose iki išsiuntimo laikomi sulaikyti asmenys, siekdama užtikrinti, kad visose valstybėse narėse būtų laikomasi atitinkamų kriterijų. Siekdama, kad asmenys nebūtų laikomi sulaikyti itin nehumaniškais sąlygomis, Komisija pastaraisiais mėnesiais pradėjo „EU Pilot“ procedūras dėl kelių valstybių narių.

<sup>19</sup> Dokumentas CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, paskelbtas adresu [www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm](http://www.cpt.coe.int/en/docsstandards.htm).

Devynios valstybės narės taiko teisės aktus, kurie neviseškai atitinka 16 straipsnio 1 dalį, pagal kurią griežtai reikalaujama **sulaikytuosius atskirti nuo eilinių kalinių**. Dvi iš šių valstybių narių įsipareigojo pakeisti savo teisės aktus. Dėl kitų atitinkamų valstybių narių jau pradėtos arba turės būti pradėtos „EU Pilot“ procedūros. Praktikoje tik pusė valstybių narių visada naudojasi specialiomis sulaikymo patalpomis. Kita pusė sulaikytus neteisėtus migrantus kartais arba dažnai vis dar laiko kalėjimuose. Šiuo klausimu Vokietijos teismai 2013 m. ESTT pateikė tris prašymus priimti prejudicinius sprendimus. Bylose C 473-13 (*Bero*) ir C 514-13 (*Bouzalmate*) Teismo klausama, ar valstybė narė pagal Direktyvos 16 straipsnio 1 dalį yra įpareigota grąžinamus asmenis sulaikyti tik specialiose sulaikymo patalpose, jei jų yra tik kai kuriuose regioniniuose padaliniuose (kitur jų nėra). Byloje C-474/13 (*Thi Ly Pham*) aiškinamasi, ar nacionalinė administracinė praktika, pagal kurią sulaikyti asmenys iki išsiuntimo laikomi kartu su eiliniaisiais kaliniiais, jeigu tie asmenys su tuo sutinka, yra suderinama su direktyvos 16 straipsnio 1 dalimi. Sprendimai šiose trijose ESTT bylose dar nepriimti.

16 straipsnio 2 dalyje nustatytas įpareigojimas leisti sulaikytiems asmenims **susisiekti su teisiniais atstovais, šeimos nariais ir konsulinėmis įstaigomis** į nacionalinę teisę tinkamai perkeltas visose valstybėse narėse. Tačiau surinkti įrodymai rodo, kad dviejose valstybėse narėse praktikoje ši galimybė ne visada suteikiama. 16 straipsnio 3 dalyje nustatytas įpareigojimas **teikti neatidėliotiną medicinos pagalbą** taip pat perkeltas į nacionalinę teisę visose valstybėse narėse. Tačiau yra įtarimų, kad šešiose valstybėse narėse praktikoje šia teise sudėtinga pasinaudoti. Komisija imsis tolesnių veiksmų dėl visų nustatytų trūkumų.

Septyniose valstybėse narėse dar kyla sunkumų dėl 16 straipsnio 4 dalyje numatytos **neribojamos** atitinkamų kompetentingų nacionalinių, tarptautinių ir nevyriausybinė organizacijų bei įstaigų **teisės** savo iniciatyva **lankytis** sulaikymo centruose. Trys iš šių valstybių narių jau įsipareigojo pakeisti savo teisės aktus. Kitose keturiose valstybėse narėse praktika ne visiškai atitinka minėtas nuostatas.

Visų valstybių narių teisės aktai atitinka 17 straipsnyje nustatytas **nepilnamečių ir šeimų sulaikymo** taisykles. Tačiau gauta pranešimų, kad praktikoje dviejose valstybėse narėse esama problemų dėl šeimų apgyvendinimo atskirai, trijose valstybėse narėse – dėl galimybės užsiimti laisvalaikio veikla ir penkiose – dėl teisės į švietimą. Kalbant apie 17 straipsnio nuostatas dėl nepilnamečių sulaikymo tik kraštutiniu atveju taikymą praktikoje, vertinimas rodo, kad septyniolika valstybių narių bent kartais sulaiko nelydimus nepilnamečius ir devyniolika – bent kartais sulaiko šeimas su nepilnamečiais. Kadangi kraštutinio atvejo sąvoka Grąžinimo direktyvoje nėra iki galo išaiškinta, kai kurie suinteresuotieji subjektai teigė, kad valstybės narės turėtų būti paragintos į nacionalinės teisės aktus įtraukti draudimą sulaikyti vaikus ir nurodymą nelydimiems nepilnamečiams ir šeimoms su vaikais taikyti pakaitines sulaikymo priemones.

Vertinimas parodė, kad 10 straipsnio nurodymą **nelydimiems nepilnamečiams suteikti pagalbą** skirtingais būdais vykdo įvairios įstaigos.

6 lentelė. Institucija, atsakinga už pagalbos teikimą nelydimiems nepilnamečiams (NN)

Šalys	Nevyriausybines organizacijos	Tarptautinė migracijos organizacija	Institucija, kurios specializacija – NN	Vyriausybės įstaiga	Bendrosios jaunimo reikalų ar socialinės tarnybos	Vietos valdžia	Bendrosios jaunimo reikalų ar migracijos tarnybos	Prokuratūra arba teismas	Policija arba sienos apsaugos pareigūnai	Oficialiai nėra atsakinga nė viena institucija
AT					✓					
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO <sup>20</sup>		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Šaltinis: „MATRIX 2013“.

Nors dauguma valstybių narių praktikoje grąžina nepilnamečius, tik septynios valstybės narės pranešė, kad pasinaudojo galimybe NN grąžinti į priėmimo centrus ar socialines tarnybas jų kilmės šalyje.

Toliau nurodytos pagrindinės su grąžinimu susijusios sritys, kuriose būta pokyčių dėl Grąžinimo direktyvos įgyvendinimo.

<sup>20</sup> Europos Komisijos atliktas Norvegijos įvykdyto Direktyvos 2008/115/EB perkėlimo į nacionalinę teisę vertinimas (2013 m.). 3.0 versija. 2013 6 20. 10 straipsnio 1 dalis (nepaskelbta).

7 lentelė. Pagrindinės su sulaikymu susijusios sritys, kuriose būta pokyčių, įgyvendinus Gražinimo direktyvą

<u>Pokytis</u>	<u>Valstybė narė</u>
Trumpesnis sulaikymo laikotarpis	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Ilgesnis sulaikymo laikotarpis	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Speciali politika, susijusi su nepilnamečiais ir šeimomis, kuriose yra nepilnamečių (ir pažeidžiamų asmenų)	AT, CZ, SI
Geresnės sąlygos sulaikymo centruose	DK, LU, LV, RO,
Specialios sulaikymo patalpos ir (arba) atskyrimas nuo kalinių	DE, DK, LU
Pakaitinių priemonių naudojimas	BE, DE, LV, NL
Teisinių konsultacijų teikimas	AT, SK
Nustatyti teisminės kontrolės / teismų sprendimų priėmimo terminai	CZ, SK
Galimybė pareikšti skundą	LV
Raštiškas sprendimas	DK

Šaltinis: „MATRIX 2013“.

**2. Savanoriškas išvykimas (7 straipsnis) ir priverstinio gražinimo stebėseną (8 straipsnio 6 dalis)**

Gražinimo direktyvos taikymas turėjo teigiamos įtakos nacionalinei teisei ir praktikai, susijusiai su **savanorišku išvykimu**. Pagal 7 straipsnį valstybės narės įpareigojamos numatyti atitinkamą laikotarpį savanoriškai išvykti: nuo septynių iki trisdešimties dienų. Anksčiau kai kurių valstybių narių nacionalinėje teisėje laikotarpis savanoriškai išvykti buvo nenumatytas arba nebuvo nurodyta jo trukmė. Šiuo metu visos valstybės narės jau nustačiusios šio laikotarpio trukmę. Daugumoje išnagrinėtų valstybių narių savanoriško išvykimo laikotarpis nustatomas **automatiškai**; tik trys valstybės narės pasinaudojo direktyvos 7 straipsnio 1 dalyje numatyta galimybe nustatyti laikotarpį tik gavus prašymą. 2013 m. spalio mėn. Nyderlandų teismas ESTT pateikė prašymą priimti prejudicinį sprendimą (byla C-554/13), susijusį su 7 straipsnio 4 dalies nuostata dėl laikotarpio savanoriškai išvykti nesuteikimo dėl keliamo pavojaus viešajai tvarkai.

Tyrimas taip pat rodo, kad Gražinimo direktyva paskatino pokyčius **priverstinio gražinimo stebėsenos** srityje. Priėmus direktyvą daugelyje valstybių narių sukurtos stebėsenos įstaigos. Joms sukurti dažnai naudotasi Europos gražinimo fondo parama. Septynios valstybės narės nevykdė įpareigojimo sukurti priverstinio gražinimo stebėsenos sistemą ir Komisija jau pradėjo (arba netrukus pradės) atitinkamas „EU Pilot“ procedūras. Tose valstybėse narėse, kuriose įkurtos stebėsenos įstaigos, pilietinės visuomenės (žmogaus teisių srities NVO), ombudsmenų ir su valstybės ministerijomis susijusių institucijų vykdoma stebėseną gerokai skiriasi. Stebėsenos sistemos numatytos teisės aktuose arba pagal bendradarbiavimo susitarimus. Vertinimas rodo, kad direktyva turėjo didelės įtakos gražinimo stebėsenos įstaigų kūrimui ir kad pokyčiai vis plačiau taikomų stebėsenos sistemų srityje nėra baigti. Šios stebėsenos institucijos atliks svarbų vaidmenį – užtikrins kasdienės nacionalinės gražinimo praktikos vidaus kontrolę.

8 lentelė. Priverstinio gražinimo stebėsenos įstaigos

Šalis	Stebėsenos įstaiga	Stebėsenos įstaigos rūšis
AT	√	Ombudsmenas ir NVO
BE	√	Su Belgijos policija susijusi įstaiga
BG	√ <sup>21</sup>	Ombudsmenas ir NVO
CY	√	Ombudsmenas
CZ	√	Su Čekijos parlamentu susijusi įstaiga
DE	Neoficiali	NVO
DK	√	Ombudsmenas ir NVO
EE	√	NVO
EL	√	Ombudsmenas
ES	√	Ombudsmenas
FI	√	Ombudsmenas
FR	Nėra	-
HU	√	Ombudsmenas
IT	Nėra	-
LT	√	NVO
LU	√	NVO
LV	√	Ombudsmenas
MT	√	Su Vidaus reikalų ir nacionalinio saugumo ministerija susijusi įstaiga
NL	√	Su Saugumo ir teisingumo ministerija susijusi įstaiga
PL	√	Ombudsmenas ir NVO
PT	√	Su Vidaus reikalų ministerija susijusi įstaiga
RO	√	NVO
SE	Nėra	Teismai, parlamento ombudsmenas ir teisingumo kancleris iš dalies atlieka stebėsenos įstaigos uždavinius
SI	Nėra <sup>22</sup>	-
SK	√	Ombudsmenas ir NVO
CH	√	Su Federaliniu teisingumo ir policijos departamentu susijusi įstaiga
IS	Nėra	-
LI	Nėra	-
NO	√	Ombudsmenas
IE	Nėra	-
UK	√	Su Saugumo ministerija susijusios įstaigos

Šaltinis: „MATRIX 2013“.

### 3. Apsaugos priemonės (12 ir 14 straipsniai) ir teisių gynimo priemonės (13 straipsnis)

Atliekant vertinimą nustatyta, kad dauguma nagrinėtų valstybių narių naudojami galimybė **netaikyti tam tikrų direktyvos nuostatų pagal jos 2 straipsnio 2 dalį**<sup>23</sup>. Atliekant vertinimą

<sup>21</sup> Tik pasiūlyta (2012 m. Pagrindinių teisių agentūros duomenys).

<sup>22</sup> Vyriausybėje vedamos derybos dėl dvigubos stebėsenos sistemos, kurią vykdytų ombudsmenas ir NVO.

<sup>23</sup> Direktyvos 2 straipsnio 2 dalies a punkte nurodyta, kad valstybės narės gali nuspręsti netaikyti direktyvos vadinamaisiais pasienio atvejais (asmenims, kuriems pasienyje atsisakyta leisti atvykti arba kurie buvo sulaikyti dėl neteisėto sienos kirtimo). Šiuo atveju vis tiek taikomos 4 straipsnio 4 dalyje išvardytos pagrindinės būtiniausios apsaugos priemonės. 2 straipsnio 2 dalies b punkte nurodyta, kad direktyvos galima netaikyti tam tikrais su baudžiamąja teise susijusiais atvejais – asmenims, kurie grąžinami vykdamant baudžiamosios teisės sankciją arba kuriems taikomos ekstradicijos procedūros.

nustatyta, kad įpareigojimais užtikrinti apsaugą pagal 4 straipsnio 4 dalį dauguma atveju vykdomi ir kad apsauga panaši tiek trečiųjų šalių piliečių, kurie patenka į direktyvos taikymo sritį, atveju, tiek vadinamaisiais „pasienio atvejais“, kuriais valstybės narės direktyvos netaiko.

Vertinimo metu nustatyta, kad pagal valstybių narių nacionalinę teisę **procesinės apsaugos priemonės**, susijusios su neteisėtų migrantų teisėmis grąžinimo proceso metu, iš esmės įgyvendinamos. Tyrimo išvados rodo, kad praktikoje taip pat iš esmės taikomos direktyvos 12 straipsnio 1 dalyje nustatytos apsaugos priemonės, susijusios su sprendimo grąžinti forma (jis turi būti priimamas raštu pateikiant faktines ir teises priežastis, taip pat informaciją apie galimas teises gynimo priemones). Tačiau suinteresuotieji subjektai išreiškė susirūpinimą dėl sprendimo priėmimo priežasčių formulavimo (pateikiama neišsami informacija ir motyvai). Beveik pusėje direktyvą taikančių valstybių narių suinteresuotieji subjektai nurodė, kad reikėtų patobulinti vertimo raštu (sprendimo grąžinti pagrindinių aspektų vertimo raštu) bei, šiek tiek mažesniu mastu, vertimo žodžiu sritis.

Atliekant vertinimą nepastebėta jokių esminių tendencijų ar ilgainiui įvykusių pokyčių, susijusių su **apsaugos priemonėmis, taikomomis atidėjus išsiuntimą**. (Direktyvos 14 straipsnyje kalbama apie šeimos vienovę, sveikatos priežiūrą, galimybę naudotis mokyklinio švietimo paslaugomis, pažeidžiamų asmenų poreikius ir teisę gauti rašytinį patvirtinimą, kad grąžinimas atidėtas). Pagrindinės apsaugos priemonės visų pirma užtikrinamos įgyvendinant tarptautines konvencijas ir teisės aktus dėl visuotinai prieinamų paslaugų (visų pirma neatidėliotinos sveikatos priežiūros ir mokyklinio švietimo).

Kalbant apie 13 straipsnyje numatytą valstybių narių įpareigojimą grąžinamiems asmenims suteikti galimybę naudotis **veiksmingomis teisių gynimo priemonėmis**, vertinime padaryta išvada, kad nors visų valstybių narių nacionalinėje teisėje numatyta galimybė pareikšti skundą, praktikoje įvairūs veiksniai gali trukdyti iš tikrųjų pasinaudoti teisių gynimo priemonėmis. Pirma, nors direktyva ir tinkamai perkelta į nacionalinę teisę, praktikoje ne visose valstybėse narėse ir ne visada trečiųjų šalių piliečiams pateikiama išsami informacija apie galimas teisių gynimo priemones ta kalba, kurią jie supranta (tai tinkamo vertimo ir teisinių konsultacijų bei teisinės pagalbos klausimas). Antra problema, susijusi su pirmiau nurodyta, yra ta, kad dėl neveiksmingos teisinės pagalbos gali būti ribojama galimybė veiksmingai pareikšti skundą, kai valstybės narės plačiai naudojasi direktyvos 13 straipsnio 4 dalyje nurodyta nuostata ir nemokamą teisinę pagalbą teikia laikydamosi Direktyvos 2005/85/EB 15 straipsnio 3–6 dalyse nustatytų sąlygų. Vertinimo metu nustatyta, kad dėl to keliose valstybėse narėse praktikoje sprendimai grąžinti buvo skundžiami retai arba rečiau, negu tikėtasi. Komisija atidžiai stebės padėtį šioje srityje.

Direktyvoje valstybėms narėms leidžiama spręsti, ar dėl skundo sprendimo vykdymas **sustabdomas automatiškai**, ar skundus nagrinėjanti institucija dėl sustabdymo sprendžia kiekvienu konkrečiu atveju. Atliekant vertinimą nustatyta, kad pagal nacionalinę teisę paprastai sprendimo grąžinti ir (arba) išsiųsti vykdymas dėl skundo automatiškai laikinai sustabdomas tik devyniose valstybėse narėse. Daugelyje valstybių narių imigrantai turi pateikti prašymą sprendimo vykdymą laikinai sustabdyti ir tam tikromis aplinkybėmis teisėjas gali prašymą atmesti arba patenkinti.

9 lentelė. Skundo stabdomasis poveikis

Kai pareiškiamas skundas, sprendimo grąžinti vykdymas laikinai sustabdomas	
Taip: automatiškai	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Kartais – kompetentingos teisminės arba administracinės institucijos sprendimu	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Šaltinis: „MATRIX 2013“.

Šiuo atžvilgiu svarbu pabrėžti, kad ESTT Sprendime C-383/13 PPU (*G ir R*)<sup>24</sup>, patvirtino, kad priimant sprendimus pagal Grąžinimo direktyvą turi būti užtikrinamos **ES chartijos 41 straipsnio 2 dalyje nurodytos atsakovo teisės** (teisė būti išklaustytam ir teisė susipažinti su byla), net jeigu minėtoje direktyvoje šios teisės nėra aiškiai numatytos.

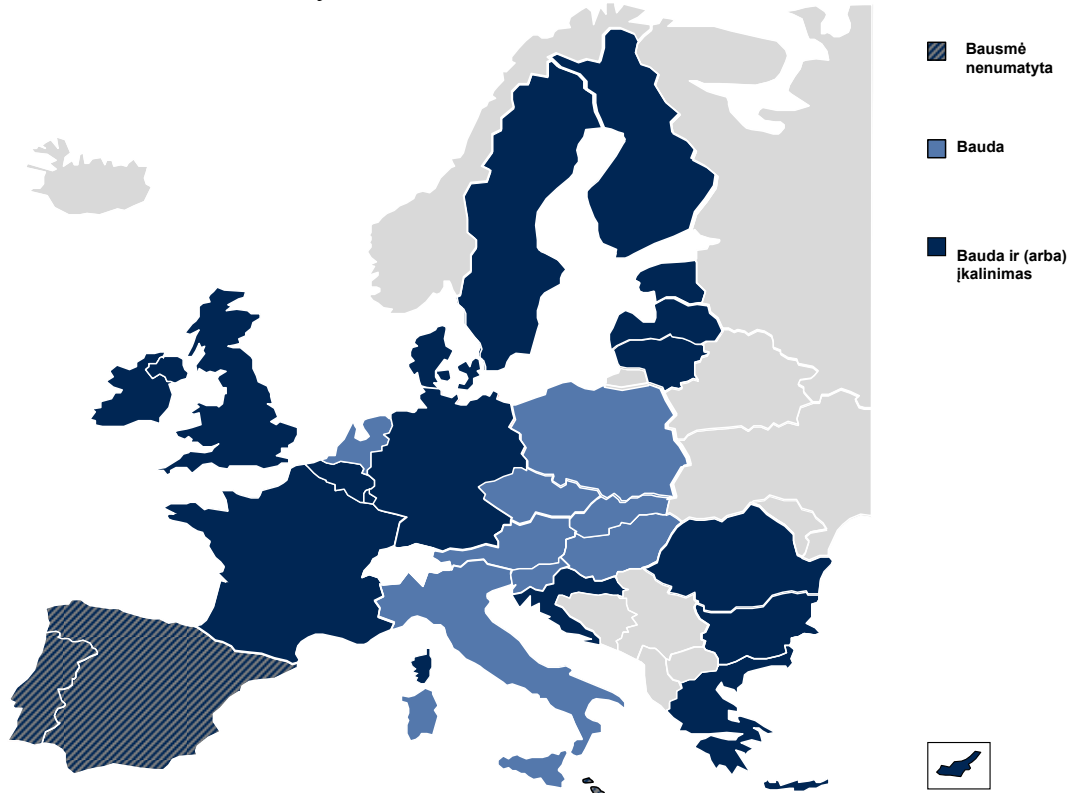
#### 4. Neteisėto atvykimo ir buvimo kriminalizavimas

Vertinimo išvados ir Pagrindinių teisių agentūros neseniai atliktas tyrimas rodo, kad daugumoje valstybių narių taikomi įvairūs teisės aktai, kuriais **kriminalizuojamas neteisėtas atvykimas ir (arba) buvimas**. Nei Grąžinimo direktyva, nei jokia kita ES teisinė priemonė netrukdo valstybėms narėms neteisėto atvykimo ir (arba) buvimo laikyti nusikalstama veika pagal savo nacionalinę baudžiamąją teisę. Tačiau keletu ESTT sprendimų apribotos ir suvaržytos valstybių narių galimybės dėl to grąžinamus asmenis laikyti kalėjime. Visų pirma Sprendime C-61/11 (*El Dridi*) ESTT nustatė, kad pagal Grąžinimo direktyvą neleidžiama nacionalinėmis taisyklėmis kriminalizuoti neteisėtą buvimą, *jeigu* jomis ribojamas Grąžinimo direktyvos veiksmingumas. Šiuo atžvilgiu ESTT nustatė, kad trečiosios šalies piliečiui, kuris tik nesilaikė nurodymo išvykti iš šalies teritorijos ir nepadarė jokių kitų pažeidimų, skirta kalėjimo bausmė prieštarautų direktyvai. Sprendime panašioje byloje (C-329/11, *Achoughbabian*) patvirtintos Sprendimo *El Dridi* išvados ir nustatyta, kad vien už neteisėtą buvimą pagal nacionalinę teisę numatyta įkalinimo grėsmė yra nesuderinama su Grąžinimo direktyva. Sprendime C-430/11 (*Sagor*) patvirtinta, kad finansinė bauda, kurią galima pakeisti išsiuntimo įsakymu, gali būti taikoma kaip baudžiamosios teisės sankcija, jeigu išsiuntimo procedūra vykdoma atsižvelgiant į visas atitinkamas Grąžinimo direktyvoje nustatytas procesines garantijas, o namų areštas kaip baudžiamosios teisės sankcija gali būti taikomas, tik jeigu užtikrinama, kad dėl to nebus atidėtas grąžinimas.

Dėl minėtų sprendimų nagrinėtose šalyse atlikta **įvairių nacionalinės teisės aktų pakeitimų**; atsižvelgdamos į tai, kelios valstybės narės pakoregavo savo teisės aktus. Komisija atidžiai stebi padėtį ir dėl tam tikrų valstybių narių jau pradėjo „EU Pilot“ procedūras.

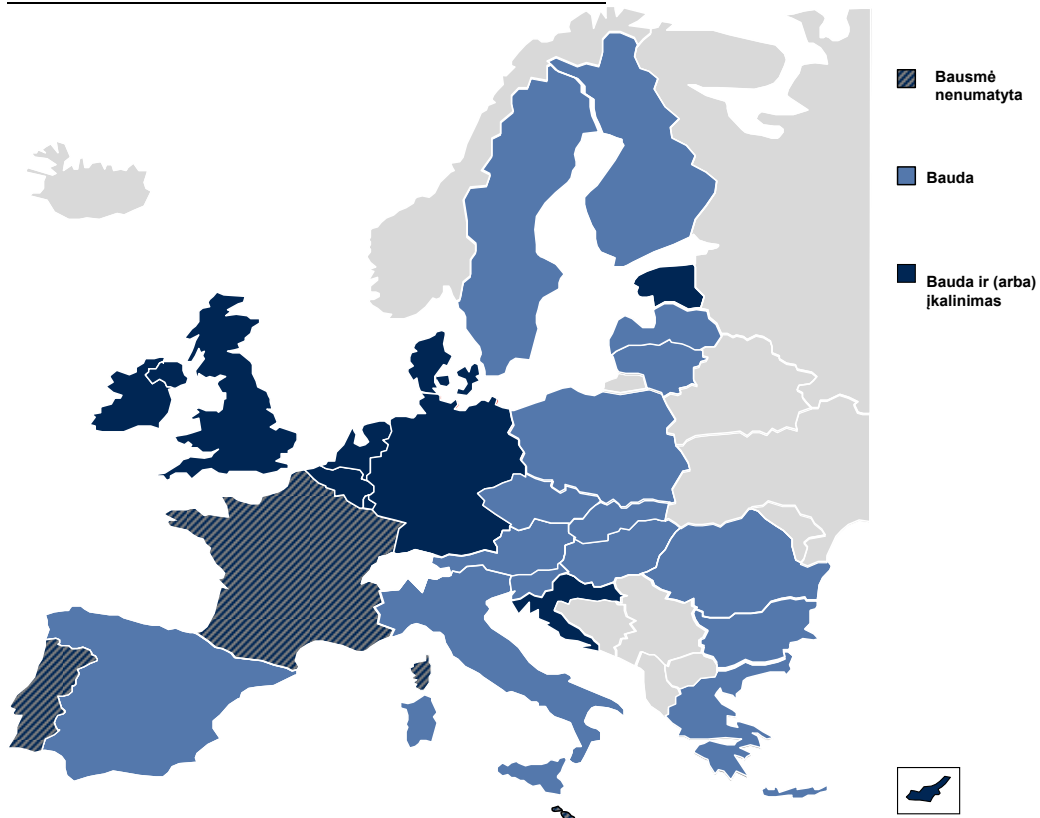
<sup>24</sup> Du kiti prašymai priimti prejudicinius sprendimus (C-166/13 (*Mukarubega*) ir C-249/13 (*Boudjilida*) susiję su panašiais klausimais.

10 lentelė. Neteisėto atvykimo kriminalizavimas



Šaltinis. Pagrindinių teisių agentūra, 2014 m.

11 lentelė. Neteisėto buvimo kriminalizavimas



### 5. Gražinimo procedūrų pradžia (6 straipsnis) ir draudimai atvykti (11 straipsnis)

Kalbant apie Gražinimo direktyvos 6 straipsnį, valstybės narės **neteisėtą buvimą** iš esmės **apibrėžia** vienodai. Daugumos valstybių narių nacionalinės teisės aktuose pateikti išsamūs sąrašai sąlygų, kuriomis gali būti laikoma, kad trečiosios šalies pilietis šalyje yra neteisėtai. Penkios pagrindinės kategorijos yra šios: baigusi galioti viza, baigęs galioti leidimas gyventi; atšauktas leidimas gyventi, panaikintas pabėgėlio statusas, neteisėtas atvykimas. Dauguma valstybių narių taiko palankesnes taisykles asmenims, dėl kurių vykdoma leidimo arba vizos išdavimo arba atnaujinimo procedūra. Dauguma valstybių narių pasirinko **vieno etapo procedūrą**, pagal kurią sprendimas gražinti ir sprendimas išsiųsti pateikiami vienu (administraciniu) aktu. Dviejų etapų procedūra taikoma tik devyniose valstybėse narėse (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE, UK). Dėl direktyvos visoje ES taip pat darniau sprendžiamas leidimų gyventi ir kitų leidimų, kuriais neteisėtai šalių teritorijoje esančiam trečiosios šalies piliečiui suteikiama **teisė pasilikti dėl asmeninių, humanitarinių ar kitų priežasčių**, klausimas: ši galimybė numatyta visų valstybių narių teisės sistemoje. Dėl **įpareigojimo pradėti gražinimo procedūrą** trečiųjų šalių piliečių sulaikymo praktika ir sulaikymų skaičius iš esmės nepakito. Gražinimo direktyvoje nenurodyta, ar valstybė narė jos teritorijoje neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių turi ieškoti naudodamasi įprastomis bendrosios policijos operacijomis, ar *ad hoc* pagrindu – tai priklauso nuo vidaus veiksnių ir aplinkybių. Kadangi direktyvoje **sulaikymo** sąvoka nėra aiškiai apibrėžta ir nepateikta gairių, kaip vykdyti tokias procedūras, valstybės narės beveik nepakeitė esamos institucinės santvarkos. Sulaikymo praktika valstybėse narėse iš esmės dvejopa. Pirma, asmenys sulaikomi policijai vykdant įprastą kontrolę arba tikslines operacijas vietose, kuriose, kaip pagrįstai įtariama, gali būti reikiamų dokumentų neturinčių migrantų. Antra, imigracijos institucijų prašymu sulaikomi asmenys, nevykdantys nurodymo išvykti iš šalies teritorijos arba sprendimo, pagal kurį jiems nurodyta išvykti savanoriškai.

Gražinimo direktyvoje reikalaujama, kad valstybės narės išduotų draudimą atvykti, kai nenustatomas laikotarpis, per kurį reikia grįžti savo noru<sup>25</sup>, arba kai nesilaikoma įpareigojimo grįžti. Kitais atvejais draudimo atvykti išduoti nebūtina. Siekiant nustatyti draudimo atvykti galiojimo trukmę, reikia atsižvelgti į visas svarbias aplinkybes. Ilgiausią penkerių metų galiojimo trukmę galima viršyti, tik jeigu asmuo kelia didelį pavojų viešajai tvarkai arba visuomenės ar nacionaliniam saugumui. Vertinimas parodė, kad apskritai Gražinimo direktyva padėjo valstybėse narėse užtikrinti konvergenciją dėl ilgiausios penkerių metų **su gražinimu susijusio draudimo atvykti trukmės**, kaip nurodyta direktyvos 11 straipsnio 2 dalyje. Dauguma valstybių narių taip pat nustatė ilgiausią draudimų atvykti galiojimo trukmę tais atvejais, kai laikoma, kad gražinamas asmuo kelia pavojų nacionaliniam saugumui, ir kai pagal direktyvą ši trukmė išimties tvarka gali būti ilgesnė nei penkeri metai. Aštuoniose valstybėse narėse dėl direktyvos įgyvendinimo draudimų atvykti galiojimo trukmė sutrumpinta. Tačiau tyrimas taip pat parodė, kad šešiose valstybėse narėse gražinamiems asmenims išduodamų draudimų atvykti padaugėjo. Praktikoje visos valstybės narės neteisėtiems migrantams suteikia galimybę prašyti dėl išskirtinių humanitarinių priežasčių panaikinti arba sustabdyti draudimą atvykti. Kiekvienas sprendimas dėl draudimo atvykti

<sup>25</sup> Taip gali būti, jeigu esama pasislėpimo pavojaus, arba jei prašymas dėl teisėto buvimo buvo atmestas, kaip akivaizdžiai nepagrįstas ar melagingas, arba jei atitinkamas asmuo kelia pavojų viešajai tvarkai arba visuomenės ar nacionaliniam saugumui.

įtraukiamas į Šengeno informacinę sistemą, taigi migrantai nebegali pakartotinai atvykti į Šengeno erdvę. Sprendime C-297/12 (*Filev* ir *Osmani*) ESTT dar kartą patvirtino, kad direktyvoje nurodyta ilgiausia draudimų atvykti galiojimo trukmė taikoma ir ankstesniems draudimams atvykti, kurie buvo išduoti iki įsigaliojant direktyvai.

12 lentelė. Draudimai atvykti

Draudimų atvykti taikymo priežastys	Valstybės narės, taikančios draudimus atvykti dėl šių priežasčių
Draudimas atvykti automatiškai taikomas visais atvejais, kai priimamas sprendimas grąžinti	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Draudimas atvykti taikomas ne visais atvejais, tačiau priimamas automatiškai (bent) tada, kai a) nesuteikiamas laikotarpis savanoriškai išvykti; b) kai neįvykdoma prievolė grįžti.	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
Draudimai atvykti išduodami atsižvelgiant į kiekvieną konkretų atvejį (dėl skirtingų priežasčių)	FR, SI, LI

Pokyčiai dėl Gražinimo direktyvos	Valstybė narė
Sutrumpinta draudimų atvykti galiojimo trukmė	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Išduota daugiau draudimų atvykti	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Visoje šalyje taikomos specialios / standartizuotos draudimų atvykti taisyklės	LT, MT, SI
Panaikinimo galimybė	ES, PL
Raštiškas draudimas atvykti	LU, PL
Išduota mažiau draudimų atvykti	SK

Šaltinis: „MATRIX 2013“.

## 6. Su Gražinimo direktyva susijusi ESTT praktika

Per pastaruosius penkerius metus nacionaliniai teismai ESTT pateikė kelis prašymus priimti prejudicinį sprendimą dėl Gražinimo direktyvos išaiškinimo.

### Dėl sulaikymo

2009 m. lapkričio 30 d. Sprendime C-357/09 (*Kadzoev*) ESTT aiškiai patvirtino apsauginį Gražinimo direktyvos nuostatą, susijusį su sulaikymu, pobūdį. Tai visų pirma įpareigojimas nedelsiant paleisti atitinkamą asmenį, kai tik nebelineka direktyvoje nurodytų priežasčių.

2013 m. vasarą Vokietijos teismai pateikė tris prašymus priimti prejudicinius sprendimus. Bylose C-473/13 (*Bero*) ir C-514/13 (*Bouzalmate*) (sprendimai dar nepriimti) Teismo klausama, ar valstybė narė pagal Direktyvos 16 straipsnio 1 dalį yra įpareigota grąžinamus asmenis sulaikyti tik specialiose sulaikymo patalpose, jei jų yra tik kai kuriuose regioniniuose padaliniuose (kitur jų nėra). Byloje C-474/13 (*Thi Ly Pham*) (sprendimas dar nepriimtas)

aiškinamasi, ar nacionalinė administracinė praktika, pagal kurią sulaikyti asmenys iki išsiuntimo laikomi kartu su eiliniaisiais kaliniais, jeigu tie asmenys su tuo sutinka, suderinama su direktyvos 16 straipsnio 1 dalimi.

### **Dėl neteisėto buvimo kriminalizavimo**

2011 m. balandžio 28 d. ESTT paskelbė Sprendimą C-61/11 (*El Dridi*). Šiame plataus masto sprendime ESTT nustatė, kad direktyva draudžiama nacionalinėmis taisyklėmis nurodymo išvykti iš šalies teritorijos nesilaikančiam ir neteisėtai toje teritorijoje esančiam trečiosios šalies piliečiui nustatyti kalėjimo bausmę, nes tokia bausmė gali trukdyti formuoti veiksmingą išsiuntimo ir repatriacijos politiką, pagal kurią būtų užtikrinamos pagrindinės teisės. 2011 m. gruodžio mėn. priimtas Sprendimas panašioje byloje (C-329/11, *Achoughbaban*), susijusioje su padėtimi Prancūzijoje. Jame patvirtintos Sprendimo *El Dridi* išvados ir nustatyta, kad už *neteisėtą buvimą nustatyta* įkalinimo grėsmė yra nesuderinama su Gražinimo direktyva. 2012 m. gruodžio mėn. paskelbtas Sprendimas C-430/11 (*Sagor*) (susijęs su Italijos nacionalinės teisės aktų nuostatomis, pagal kurias už neteisėtą buvimą nustatomos baudžiamosios sankcijos – namų areštas ir išsiuntimas), kuriuo patobulinta ESTT praktika šiuo klausimu. 2013 m. kovo 21 d. Sprendime C-522/11 (*Mbaye*) ESTT pateikė nuorodą į minėtą praktiką ir pakartojo savo išvadas. Byla C-189/13 (*Da Silva*) (sprendimas dar nepriimtas) susijusi su Sprendimu *Achoughbaban* ir Gražinimo direktyvos suderinamumu su nacionalinės teisės aktais, pagal kuriuos neteisėtas atvykimas laikomas nusikalstama veika, už kurią gresia kalėjimo bausmė.

### **Dėl Gražinimo direktyvos ir prieglobsčio srities *acquis* ryšio**

2013 m. gegužės mėn. Sprendime C-534/11 (*Arslan*) nagrinėtas su gražinimu susijusio sulaikymo (pagal Direktyvą 2008/115/EB) ir su prieglobsčiu susijusio sulaikymo (pagal Direktyvą 2003/9/EB) ryšys tuo atveju, kai trečiosios šalies pilietis sulaikomas pagal Gražinimo direktyvą ir pateikia prieglobsčio prašymą siekdamas atidėti gražinimą. Sprendime patvirtinta, kad su prieglobsčiu susijusiam sulaikymui ir su gražinimu susijusiam sulaikymui taikomi du skirtingi teisiniai režimai, pagal kuriuos numatytos atitinkamos teisinės apsaugos priemonės, kuriomis atsižvelgiama į konkrečią prieglobsčio prašytojų ir gražinamų asmenų padėtį. Teismas išaiškino, kad dėl to, kad egzistuoja šie du skirtingi režimai, valstybės narės nėra įpareigosotos automatiškai paleisti sulaikytų gražinamų asmenų, kai jie pateikia prieglobsčio prašymą. Sprendime aiškiai patvirtinta, kad asmenys gali toliau būti sulaikyti, jeigu valstybės narės nedelsdamos taip nusprendžia pagal nacionalinę teisę, laikydamosi prieglobsčio srities *acquis*.

### **Dėl draudimų atvykti**

2013 m. rugsėjo 19 d. Sprendimas C 297/12 (*Filev ir Osmani*) susijęs su anksčiau, prieš įsigaliojant Gražinimo direktyvai, išduotais draudimais atvykti, ir taisyklėmis, reglamentuojančiomis draudimų atvykti galiojimo trukmę. Šiame sprendime ESTT:

- patvirtino, kad pagal 11 straipsnio 2 dalį draudžiama nacionalinės teisės nuostata, kurioje numatyta, kad draudimo atvykti trukmė priklauso nuo to, ar atitinkamas asmuo pateikė *prašymą* dėl jos apribojimo;
- išaiškino, kad draudžiama taikyti papildomas sankcijas už draudimo atvykti, išduoto daugiau negu prieš penkerius metus iki nacionalinės teisės akto, kuriuo įgyvendinama direktyva, įsigaliojimo dienos, pažeidimą, nebent atitinkamas asmuo keltų didelį pavojų viešajai tvarkai arba valstybės ar nacionaliniam saugumui;
- nurodė, kad valstybėms narėms draudžiama direktyvos 2 straipsnio 2 dalies b punkto netaikyti asmenims, kurie nuo dienos, kurią direktyva turėjo būti perkelta į nacionalinę teisę, iki dienos, kurią ji iš tiesų buvo perkelta, naudojosi palankesniu tiesioginiu direktyvos poveikiu.

**Dėl savanoriško išvykimo**

Nyderlandų valstybės taryba (*Raad van State*) 2013 m. spalio mėn. pateikė prašymą pateikti prejudicinį sprendimą byloje C-554/13 (*Zh. ir O.*) (sprendimas dar nepriimtas) dėl pavojaus viešajai tvarkai, dėl kurio nesuteikiamas laikotarpis savanoriškai išvykti pagal 7 straipsnį, sąvokos išaiškinimo.

**Dėl teisės būti išklaustyam (ES chartijos 41 straipsnis) Gražinimo direktyvos kontekste**

2013 m. pavasarį Prancūzijos teismai pateikė du prašymus priimti prejudicinius sprendimus šiuo klausimu. Sprendimuose C-166/13 (*Mukarubega*) ir C-249/13 (*Boudjilida*) (sprendimai dar nepriimti) Teismo pasiteirauta, ar teisė būti išklaustyam iki sprendimo priėmimo pagal Chartijos 41 straipsnio 2 dalį taikoma gražinimo procedūrų atveju (*Mukarubega*), ir paprašyta nurodyti konkretų šios teisės taikymo mastą (*Boudjilida*).

2013 m. rugsėjo 10 d. Sprendime C-383/13 PPU (*G ir R*) Teismas patvirtino, kad priimant sprendimą dėl sulaikymo pratęsimo turi būti užtikrinamos teisės į gynybą. Jis išaiškino, kad sprendimas dėl sulaikymo panaikinamas ne dėl kiekvieno teisės į gynybą pažeidimo. Sprendimas būtų panaikintas tik tuo atveju, jeigu nacionalinis teismas mano, kad dėl minėto pažeidimo procedūra pasibaigė kitaip.

## V dalis. Išvados

Iš šio komunikato matyti, kad ES grąžinimo srities *acquis* kūrimas pastarąjį dešimtmetį valstybes nares paskatino įgyvendinti didelius teisėkūros ir praktinius pokyčius. Grąžinimo direktyva turėjo teigiamos įtakos nacionalinei teisei ir praktikai savanoriško išvykimo srityje ir paskatino įvairius priverstinio grąžinimo stebėsenos pokyčius. Direktyva padėjo padidinti konvergenciją ir apskritai sutrumpinti ilgiausią sulaikymo laikotarpio trukmę visoje ES. Be to, visose valstybėse narėse buvo nuosekliai dedamos pastangos plačiau įgyvendinti pakaitines sulaikymo priemones. Dėl direktyvos taip pat suvaržytos valstybių narių galimybės kriminalizuoti vien neteisėtą buvimą, o direktyvoje nustatytos procesinės apsaugos priemonės padėjo užtikrinti didesnę teisinę tikrumą.

Priimant direktyvą kai kurių valstybių narių išreikštos abejonės, kad dėl joje nustatytų apsaugos priemonių gali sumažėti grąžinimo procedūrų veiksmingumas, nepasitvirtino. Patirtis rodo, kad Grąžinimo direktyvoje numatytos procedūros leidžia imtis ryžtingų veiksmų. Pagrindinės priežastys, dėl kurių asmenys negrąžinami, susijusios su *praktinėmis* problemomis, patiriamomis siekiant nustatyti grąžinamų asmenų tapatybę ir gauti reikiamus dokumentus iš ES nepriklausančių šalių institucijų.

Ilgainiui bendrai įsipareigota plėtoti ir remti pagrindinius šios naujos ES politikos srities tikslus. Šiuo metu visos valstybės narės iš esmės siekia įgyvendinti šiuos politikos tikslus:

- *užtikrinti pagarbą pagrindinėms teisėms,*
- *užtikrinti teisingas ir veiksmingas procedūras,*
- *sumažinti atvejų, kai migrantai lieka be aiškaus teisinio statuso, skaičių,*
- *skatinti savanorišką išvykimą,*
- *skatinti reintegraciją ir pakaitinių sulaikymo priemonių taikymą.*

Tai tapo akivaizdu per 2013 m. dialogus politikos klausimais su valstybėmis narėmis. Šie teigiami pokyčiai taip pat patvirtinti aštuntojoje Jungtinių Tautų tarptautinės teisės komisijos ataskaitoje dėl trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo, kurioje JT specialusis pranešėjas pripažino, kad ES grąžinimo direktyvoje „*įtvirtintos itin pažangios nuostatos šiais klausimais – gerokai pažangesnės už kituose pasaulio regionuose įtvirtintas nuostatas*“.

Nepaisant šių teigiamų pokyčių, ir to, kad valstybės narės iš esmės perkėlė direktyvą į nacionalinę teisę, praktinį direktyvos ir visos grąžinimo politikos įgyvendinimą reikėtų tobulinti – laikantis pagrindinių teisių standartų (dėl, pvz., sulaikymo sąlygų, veiksmingų teisių gynimo priemonių) ir užtikrinant veiksmingumą (pvz., reikėtų užtikrinti, kad procedūros būtų spartesnės ir kad savanoriškai grįžtų daugiau asmenų).

Kaip nurodyta šiame komunikate, visų pirma bus imamasi veiksmų siekiant užtikrinti tinkamą ir veiksmingą galiojančių taisyklių įgyvendinimą, skatinti praktiką, kuri būtų suderinama su pagrindinėmis teisėmis, valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą ir bendradarbiavimą su ES nepriklausančiomis šalimis. Šie veiksmai padės užtikrinti geresnę grąžinimo politikos įgyvendinimą ir praktinį taikymą, artimiausiais metais konsoliduoti ir padidinti laimėjimus ES grąžinimo politikos srityje, visiškai atsižvelgiant į visų žmonių, kad ir koks būtų jų migracijos statusas, prigimtines teises ir užtikrinant jų orumą.