



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 26.11.2007
COM(2007) 745 galīgā redakcija

KOMISIJAS ZIŅOJUMS PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM

**PAR PADOMES 2003. GADA 27. JANVĀRA DIREKTĪVAS 2003/9/EK, AR KO
NOSAKA OBLIGĀTOS STANDARTUS PATVĒRUMA MEKLĒTĀJU
UZŅEMŠANAI, PIEMĒROŠANU**

1. IEVADS

Padome 2003. gada 27. janvārī pieņēma Direktīvu 2003/9/EK, ar ko nosaka obligātos standartus patvēruma meklētāju uzņemšanai¹. Tā ir piemērojama visās dalībvalstīs, izņemot Īriju un Dāniju², un tika izstrādāta, lai saskaņotu dalībvalstu tiesību aktus attiecībā uz uzņemšanas nosacījumiem, ko piemēro patvēruma meklētājiem, tādējādi dodot ieguldījumu līdzvērtīgu spēles noteikumu izveidē patvēruma jomā ES līmenī, kā arī lai samazinātu tālāku pārvietošanos. Šī direktīva ir viens no 1999. gada Tamperes programmā un 2004. gada Hāgas programmā³ noteiktās Kopīgās Eiropas patvēruma sistēmas pirmā posma „stūrakmeņiem”.

Ar šo ziņojumu tiek pildīts pienākums, kāds Komisijai noteikts direktīvas 25. pantā, un tā mērķis ir sniegt pārskatu par direktīvas transponēšanu un piemērošanu dalībvalstīs, kā arī noteikt problēmjasūtājumus. Tajā konstatētais tika izmantots, sagatavojot Zaļo grāmatu par turpmāko patvēruma politiku.

Ziņojums tika sagatavots, balstoties uz diviem pētījumiem, ko veica, lai ievāktu nepieciešamo informāciju par direktīvas īstenošanas un piemērošanas stāvokli⁴.

Attiecībā uz tām dalībvalstīm (BE, EL, DE, AT), kas laikā, kad ziņojums tika sagatavots (2006. gada beigās), nebija pieņēmušas nepieciešamos transponēšanas tiesību aktus, informācija tika ievākta, pamatojoties uz pieejamajiem tiesību aktu projektiem.

2. APKOPOJUMS PAR TIESĪBU AKTU TRANSPONĒŠANU

Dalībvalstīm direktīva bija jātransponē līdz 2005. gada 6. februārim.

Komisijas dienesti aktīvi palīdzēja dalībvalstīm šajā procesā, rīkojot regulāras sanāksmes ar valstu ekspertiem.

Pēc transponēšanas termiņa beigām pret visām dalībvalstīm, kas nebija paziņojušas vai nebija pilnībā paziņojušas par saviem transponēšanas pasākumiem, tika sāktas pārkāpuma procedūras. Saskaņā ar Līguma 226. pantu Komisija nosūtīja 19 oficiālas brīdinājuma vēstules un 10 argumentētus atzinumus. Pret 6 dalībvalstīm tika nolemts vērsties Tiesā. Trīs lietas tika atsauktas, viena tika atrisināta⁵, bet divas joprojām gaida risinājumu⁶.

¹ OV L 31, 6.2.2003., 18. lpp.

² Ziņojumā „dalībvalstis” ir dalībvalstis, kurām ir saistoša minētā direktīva.

³ Tamperes Eiropadomes prezidentūras secinājumi, 1999. gada oktobris; 1. pielikums Briseles Eiropadomes prezidentūras secinājumiem, 2004. gada novembris.

⁴ EMT „Uzņemšanas sistēmas, to spējas un patvēruma pieteikumu iesniedzēju sociālā situācija uzņemšanas sistēmas ietvaros ES dalībvalstīs”, 2006. gada maijs - pētījums, ko pēc pasūtījuma veicis Eiropas imigrācijas un patvēruma tiesību studiju akadēmiskais tīkls „*Odysseus*”.

⁵ Lieta pret Austriju, kurā Austrija tika atzīta par vainīgu Līguma saistību nepildīšanā.

⁶ Lietas pret Grieķiju un Vāciju.

3. ĪPAŠU NOTEIKUMU IEVIEŠANA

3.1. Darbības joma

Saskaņā ar 2. panta c) punktu un 3. pantu direktīvu piemēro patvēruma meklētājiem no brīža, kad tie aizpilda pieteikumus starptautiskai aizsardzībai saskaņā ar Ženēvas konvenciju, līdz galīgajam lēmumam attiecībā uz viņu pieteikumu.

Faktiski netika konstatētas problēmas attiecībā uz to, kam būtu jāpiemēro direktīva. Turklāt lielākais vairums dalībvalstu arī izvēlējās direktīvu attiecināt uz personām, kas piesakās uz alternatīvo aizsardzību.

Jāpiezīmē, ka galvenais iemesls, kāpēc alternatīvā aizsardzība netika iekļauta Dublīnas regulas darbības jomā, to pieņemot, bija tas, ka tobrīd ES patvēruma *acquis* vēl nebija iekļauts šāds jēdziens. Tomēr līdz ar Kvalifikācijas direktīvas⁷ pieņemšanu alternatīvās aizsardzības jēdziens ir kļuvis par ES tiesiskā regulējuma patvēruma jomā neatņemamu sastāvdaļu, un tas ir jāietver visos tiesību aktos, kas reglamentē patvērumu.

Tika konstatētas nenozīmīgas grūtības attiecībā uz direktīvas savlaicīgu piemērošanu. Dažās dalībvalstīs, kurās procedūras ir sadalītas vairākos posmos, direktīvu nepiemēro, piemēram, personām posmā, kad tiek pārbaudīta personu pieņemamība (ES, NL). Citās direktīvu piemēro vienīgi pieteikuma iesniedzējiem, kas jau ir reģistrēti un kuriem ir īpaša personas apliecība (EL, UK, CY). Dažas dalībvalstis arī ierobežo direktīvas piemērošanu laikā, kamēr tiek noteikts, kura dalībvalsts saskaņā ar Dublīnas regulu⁸ ir atbildīga par patvēruma lūguma apstrādi (AT, FR, ES).

Visas dalībvalstis ievēro noteikumu, ka direktīvu piemēro līdz brīdim, kad tiek pieņemts galīgais lēmums (t.i., lēmums, kuru vairs nevar apstrīdēt saskaņā ar valsts tiesību aktiem).

Tomēr pastāv nopietnas problēmas attiecībā uz direktīvas piemērojamību visos objektos, kur tiek izvietoti patvēruma meklētāji. Veselas septiņas dalībvalstis (UK, BE, IT, NL, PL, LU, CY)⁹ direktīvu neattiecina uz aizturēšanas centriem. Citas dalībvalstis (piemēram, AT) to nepiemēro tranzītzonās.

Tā kā direktīvā nav paredzēti izņēmumi attiecībā uz tās piemērojamību konkrētās patvēruma meklētāju izvietojuma vietās, tās noteikumus piemēro visiem objektu veidiem, ieskaitot aizturēšanas centrus.

⁷ 2004. gada 29. aprīļa Direktīva 2004/83/EK par obligātajiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā bēgļus vai kā personas, kam citādi nepieciešama starptautiska aizsardzība, šādu personu statusu un piešķirtās aizsardzības saturu (OV L 304, 30.9.2004.)

⁸ Padomes Regula (EK) Nr. 343/2003, ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts pilsoņa patvēruma pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm, OV L 50, 25.2.2003., 1. lpp.

⁹ Situācija Spānijā, Grieķijā un Portugālē ir neskaidra.

3.2. Procedūras noteikumi

3.2.1. Informācija

5. pantā dalībvalstīm tiek prasīts patvēruma meklētājiem nodrošināt rakstisku informāciju viņiem saprotamā valodā par pabalstiem un pienākumiem saskaņā ar direktīvu un par organizācijām, kas sniedz juridisku un cita veida palīdzību.

Lielākajā vairumā dalībvalstu patvēruma meklētāji tiek pienācīgi informēti. Tikai dažas dalībvalstis nav šo noteikumu transponējušas savos tiesību aktos vispār (DE) vai to transponējušas tikai daļēji (AT).

Dažās dalībvalstīs (CY, SI, DE un MT) tika konstatētas atsevišķas problēmas saistībā ar to, ka informācija par organizācijām, kas sniedz palīdzību patvēruma meklētājiem, šķiet nepietiekama.

Visas dalībvalstis informāciju sniedz 15 dienu laikā kopš patvēruma pieteikuma iesniegšanas dienas. Valodu skaits, kādā informācija pieejama, dalībvalstīs ir atšķirīgs – sākot no 3 (MT) līdz 34 (AT).

Pieklūve informācijai vairākās valodās ir būtiska, lai nodrošinātu patvēruma meklētāju efektīvu piekļuvi tiesībām, kādas tiem garantētas direktīvā. **Tādēļ dalībvalstis tiek mudinātas izmantot finansiālo palīdzību no Eiropas bēgļu fonda¹⁰, lai palielinātu valodu skaitu, kādā pieejama informācija.**

3.2.2. Dokumentācija

6. pantā dalībvalstīm tiek noteikts pienākums trīs dienu laikā kopš patvēruma pieteikuma iesniegšanas izdot patvēruma meklētājiem dokumentu, kurā uzrādīts personas vārds un statuss.

Daudzās dalībvalstīs šo termiņu neievēro. Dažās valstīs tiesību aktos nav ieviesti nekādi šāda veida noteikumi (DE, NL, HU, EL, ES). Citās tiesību aktos termiņš ir skaidri noteikts, taču praksē netiek ievērots (IT, SE, UK, FR).

Visās dalībvalstīs patvēruma meklētājiem, kas netiek aizturēti, tiek izdoti atbilstīgi dokumenti. Tomēr dokumenti ievērojami atšķiras gan formas, gan satura ziņā. Konkrēti, daudzās dalībvalstīs izdod dokumentus, kuros netiek noteikta identitāte, kas, lai arī direktīva to atļauj, tomēr rada daudzas praktiskas problēmas (piemēram, grūtības ar bankas konta atvēršanu). Saskaņots patvēruma meklētājiem izsniegto dokumentu, kuros tiktu norādīta viņu identitāte, paraugs palīdzētu atrisināt šādas praktiskas problēmas.

Faktiski neviena dalībvalsts (izņemot NL, CY, IT) neizdod dokumentus aizturētiem patvēruma meklētājiem, kā atļauts direktīvā.

Lielākajā daļā dalībvalstu dokumenti ir derīgi visas procedūras laikā, bet tajās, kurās derīguma termiņš ir ierobežots (no 2 mēnešiem līdz 1 gadam), atjaunošanas procedūra nerada nekādas grūtības.

¹⁰ Padomes 2004. gada 2. decembra Lēmums, ar ko izveido Eiropas Bēgļu fondu laikposmam no 2005. līdz 2010. gadam, OV L 381, 28.12.2004., 52. lpp.

3.2.3. Uzņemšanas nosacījumu atteikšanas procedūra

Ja saskaņā ar 16. panta 1.-3. punktu tiek nolemts atteikt uzņemšanas nosacījumus, direktīvā ietverti konkrēti procedurālie noteikumi (16. panta 4. punkts), ieskaitot tiesības pārsūdzēt negatīvu lēmumu un tiesības pārsūdzēšanas laikā bez maksas saņemt juridisko palīdzību (21. pants).

Netika konstatētas lielas problēmas attiecībā uz atteikšanas lēmumu individuālo, objektīvo un neatkarīgo raksturu.

Atsevišķi trūkumi tika pamanīti attiecībā uz konkrētu negatīvu lēmumu pārsūdzēšanas iespējām. Attiecībā uz aizturēšanas lēmumiem šādu iespēju nodrošina visas dalībvalstis, toties dažas neparedz noteikumus par tādu lēmumu pārsūdzēšanu, ar kuriem tiek ietekmēta personas pārvietošanās brīvība (AT, UK, SK), uzņemšanas nosacījumu pasliktināšana vai atteikšana (HU, SI), vai par jebkādu citu, uz aizturēšanu neattiecinātu lēmumu pārsūdzēšanu (ES, MT). Problēmas padziļina slikti pamatoti vai mutiski paziņoti atteikšanas lēmumi (NL, SE). Visas šīs situācijas atšķiras no 21. panta 1. punktā noteiktā.

Tikai divās dalībvalstīs (CY, EL) nav noteikta brīva piekļuve juridiskajai palīdzībai pārsūdzēšanas laikā. Dažās dalībvalstīs to piešķir tikai patvēruma meklētājiem, kas nevar segt izdevumus, vai tiem, kuru pārsūdzēšanas procedūras varētu būt sekmīgas (piemēram, NL, DE). Visbeidzot dažās citās dalībvalstīs (LV, HU, AT, EE) tika konstatētas praktiskas problēmas attiecībā uz efektīvu piekļuvi juridiskajai palīdzībai.

3.3. Uzņemšanas materiālie nosacījumi un ģimenes vienotība

3.3.1. Veids

13. un 14. pantā dalībvalstīm noteikts pienākums nodrošināt patvēruma meklētājiem uzņemšanas materiālos nosacījumus (piemēram, mājokli, pārtiku, apģērbus utt.), taču tām ir liela rīcības brīvība attiecībā uz veidu.

Lielākajā daļā dalībvalstu **izmitināšana** tiek nodrošināta **natūrā**. Visizplatītākais veids ir kopīgs mājoklis. Tikai dažās dalībvalstīs (UK, BE, IT, SE) tiek nodrošināti individuāli mājokļi. Izmitināšanas veids dažādās dalībvalstīs atšķiras atkarībā no procedūras posma (AT, FI, SI, NL, PL, CZ, SK). Ļoti reti, lai segtu izmitināšanas vajadzības, tiek piešķirti pabalsti naudā: Francijā, Itālijā, Spānijā un Slovēnijā – izmitināšanas vietu trūkuma dēļ, Beļģijā un Portugālē – atkarībā no procedūras posma, Kiprā – principā. **Pārtika** lielākajā daļā dalībvalstu (izņemot EE, LV, UK, FI, SE) tiek nodrošināta natūrā. Kaut arī ievērojami atšķiras veids, kādā tiek apmierinātas patvēruma meklētāju **vajadzības pēc apģērba**, dalībvalstis, kas šim nolūkam piešķir finansiālu palīdzību, tik un tā ir mazākumā (AT, FI, LU, NL, PL, UK, ES, SE, PT, CY, reizēm BE un AT).

Turklāt, kaut arī pamata materiālās vajadzības tiek nodrošinātas natūrā, patvēruma meklētājiem gandrīz vienmēr (izņemot Slovēniju) tiek piešķirti finansiālie pabalsti, lai segtu atsevišķus citus izdevumus.

3.3.2. Pietiekamība un ģimenes vienotība

Saskaņā ar 13. un 14. pantu materiālajiem uzņemšanas nosacījumiem jābūt pietiekamiem, lai nodrošinātu pieteikuma iesniedzēju iztiku un veselības aprūpi. Turklāt 8. pantā un 14. panta

2. punktā dalībvalstīm noteikts pienākums saglabāt izmitināto patvēruma meklētāju ģimenes vienotību.

Attiecībā uz materiālo uzņemšanas nosacījumu nodrošināšanu natūrā un uzņemšanas centros netika konstatētas būtiskas problēmas.

Lielākajā vairumā gadījumu patvēruma meklētājiem paredzēto izmitināšanas vietu skaits atbilst vajadzībām. Kā prasīts direktīvā, ja patvēruma meklētājiem tiek nodrošināts mājoklis, lielākā daļa dalībvalstu nodrošina pieteikuma iesniedzēju ģimenes vienotību. Tikai divās dalībvalstīs (IT, DE) tas ir atkarīgs no tā, vai pieteikuma iesniedzēji atbilst konkrētām procedurālām prasībām, kas varētu nebūt saskaņā ar direktīvu.

Tomēr dažās dalībvalstīs (t.i., CY, IT, FR) joprojām trūkst mitekļu, kas būtu pieejami patvēruma meklētājiem šajās valstīs. Vēl problēmas tika konstatētas attiecībā uz patvēruma meklētājiem pieejamo apģērbu (SI, SK, LT, PL, CZ, LV, CY, NL) vai zemo uzņemšanas nosacījumu līmeni kopumā (LT, EL).

Lai arī kopumā aizturētajiem patvēruma meklētājiem nodrošinātie uzņemšanas nosacījumi atšķiras no nosacījumiem, kādus piešķir patvēruma meklētājiem, kas netiek aizturēti, tomēr to atbilstību var apšaubīt tikai dažās dalībvalstīs (HU, LT, SI, EL, BE, IT, MT).

Galvenās problēmas saistībā ar direktīvas piemērošanu tika konstatētas dalībvalstīs, kur patvēruma meklētājiem tiek piešķirti finansiālie pabalsti. Šie pabalsti ļoti bieži ir pārāk mazi, lai segtu iztikas izdevumus (CY, FR, EE, AT, PT, SI). Summas tikai retos gadījumos ir samērojamas ar minimālo sociālo atbalstu, kāds tiek piešķirts valstspiederīgajiem, un pat tad, ja tās ir samērojamas, tās tik un tā var būt nepietiekamas, jo patvēruma meklētājiem nav ģimenes un/vai cita neformāla atbalsta.

3.3.3. Uzņemšanas nosacījumu atteikšanas gadījumi

Direktīvas 16. panta 1.-3. punktā noteiktas situācijas, kādās patvēruma meklētājiem piešķirtos uzņemšanas nosacījumus var pasliktināt vai atteikt (piemēram, deklarēšanas un informācijas sniegšanas pienākuma nepildīšana, nepamatoti ieguvumi no materiālajiem uzņemšanas nosacījumiem).

Dažās dalībvalstīs uzņemšanas nosacījumus atsaka situācijās, kādās direktīva to neļauj (FI, DE, NL un dažos AT reģionos).

Tikai nedaudzas dalībvalstis izvēlas saskaņā ar 16. panta 2. punktu atteikt uzņemšanas nosacījumus patvēruma meklētājiem, kas neiesniedz pieteikumus iespējami īsākajā laikā (EL, MT, CY, UK). Pēdējā gadījumā noteikuma piemērošanu ievērojami ierobežoja ar Lordu palātas nolēmumu attiecībā uz atbilstību Eiropas Cilvēktiesību konvencijas¹¹ 3. pantam.

¹¹ Tiesas lordu atzinumi par spriedumu lietā *Regina v. Secretary of State for the Home Department* 3.11.2005, [2005] UKHL 66.

3.4. Tiesības

3.4.1. Brīva pārvietošanās un uzturēšanās

Direktīvas 7. pantā patvēruma meklētājiem tiek garantēta brīva pārvietošanās dalībvalstīs, kurās tie pieprasa patvērumu un izvēlas uzturēties. Šīs tiesības var ierobežot vairāku iemeslu dēļ (sabiedrības intereses vai sabiedriskā kārtība, pieteikuma ātra apstrāde).

Patvēruma meklētāji, kas netiek aizturēti

Ņemot vērā dalībvalstu lielo rīcības brīvību attiecībā uz brīvas pārvietošanās un uzturēšanās tiesību ierobežošanu, netika ziņots par kādām būtiskām problēmām saistībā ar attiecīgo noteikumu piemērošanu.

Lielākajā daļā dalībvalstu tiek piešķirtas tiesības brīvi pārvietoties visā to teritorijā. Dažas dalībvalstis (CZ, AT, LT) patur tiesības ierobežot brīvu pārvietošanos sabiedriskās kārtības iemeslu dēļ. Divās dalībvalstīs (DE, AT) regulāri tiek ierobežota patvēruma meklētāju brīva pārvietošanās uz vienu reģionu. Dažās citās dalībvalstīs brīva pārvietošanās praksē ir ierobežota, jo patvēruma meklētājiem noteiktā laikā jāpiesakās vai jāuzturas savos izmitināšanas centros (NL, SK, SI, HU, LT, EE, CZ).

Dažas dalībvalstis neļauj patvēruma meklētājiem izvēlēties *dzīvesvietu* (AT, DE, LU, NL, EL). Citas to atļauj ar konkrētiem nosacījumiem vai noteiktā patvēruma procedūras posmā. Dažas dalībvalstis ļauj patvēruma meklētājiem brīvi izvēlēties, kas bieži ir vienīgais veids, kā kompensēt resursu trūkumu uzņemšanas centros (piemēram, FR, CY). Dažas dalībvalstis arī izmanto noteikumu, lai piesaistītu uzņemšanas nosacījumus dzīvesvietai (PL, FI, EE, LT).

Dažās dalībvalstīs patvēruma meklētāji var brīvi atstāt savu dzīvesvietu bez atļaujas saņemšanas vai iesniedzot tīri formāla rakstura lūgumu, kas parasti tiek pieņemts (CY, FR, PT, LU, MT, PL, SE, BE, EE, IT, HU). Citas dalībvalstis ir izveidojušas stingrākas kontroles sistēmas, kas balstās uz prombūtnes dienu skaita ierobežojumu, pienākumu pieteikties vai faktiski nedod iespēju izbraukt, izņemot ārkārtas gadījumus.

Aizturētie patvēruma meklētāji

Visas dalībvalstis paredz aizturēšanu, pamatojoties uz dažādiem iemesliem (sākot no ārkārtas apstākļiem Vācijā, līdz vispārējai praksei aizturēt visus patvēruma meklētājus, kas nelikumīgi ieceļo dalībvalstī, izņemot tos, kuriem ir īpašas vajadzības, Maltā). Tāpat aizturēšanas ilgums ir atšķirīgs, sākot no 7 dienām (PT) līdz 12 mēnešiem (MT, HU) vai pat uz nenoteiktu laiku (UK, FI).

Tomēr, ņemot vērā to, ka saskaņā ar direktīvu aizturēšana ir izņēmums no vispārējā noteikuma par brīvu pārvietošanos, ko var izmantot vienīgi tad, ja „tas izrādās nepieciešams”, automātiska aizturēšana bez jebkādas attiecīgās personas stāvokļa izvērtēšanas ir pretrunā direktīvai. Pretrunā šiem noteikumiem ir arī aizturēšanas ilgums, izņemot pienācīgi pamatotos gadījumos (piemēram, sabiedriskās kārtības apsvērumi), kas liedz aizturētajiem patvēruma meklētājiem izmantot tiesības, ko tiem garantē direktīva.

3.4.2. Izmitināšanas centru pieejamība

Patvēruma meklētājiem ir tiesības sazināties ar ANO Augsto komisāru bēgļu lietās, saviem juridiskajiem padomdevējiem un NVO.

Attiecībā uz 14.panta 2. punkta piemērošanu netika konstatētas īpašas problēmas. ANO Augstajam komisāram bēgļu lietās, juridiskajiem padomdevējiem un NVO kopumā ir laba *piekļuve* visiem izmitināšanas centriem (ieskaitot aizturēšanas centrus) un laba saziņa ar patvēruma meklētājiem. Dažas dalībvalstis atļauj piekļūt izmitināšanas centriem pirms īpašās atļaujas saņemšanas (īpaši NVO).

3.4.3. *Veselības aprūpes un nodarbinātības pieejamība*

Patvēruma meklētājiem ir arī tiesības ar konkrētiem nosacījumiem piekļūt darba tirgum un veselības aprūpei.

Visas dalībvalstis nodrošina vismaz neatliekamās *medicīniskās palīdzības* pieejamību, kā noteikts 15. pantā, tostarp patvēruma meklētājiem, kas ir aizturēti. Liels skaits dalībvalstu ir paplašinājušas veselības aprūpes pieejamību, dažkārt nodrošinot tādu pašu pieejamību kā saviem valstspiederīgajiem (CZ, NL, PL).

Nemot vērā 11. panta ievērojamo elastīgumu, netika konstatētas būtiskas problēmas attiecībā uz patvēruma meklētāju piekļūvi darba tirgum.

Pusē dalībvalstu tā ir ierobežota līdz maksimāli pieļaujamam termiņam, t.i., vienam gadam (CZ, EE, DE, FR, HU, LV, MT, PL, SK, SI, UK, CY). Deviņas dalībvalstis (EL, PT, AT, FI, SE, IT, ES, NL, LU) piekļūvi atļauj pēc īsākiem periodiem, sākot no tūlītējas piekļuves – Grieķijā līdz 9 mēnešiem – Luksemburgā. Tikai Lietuva pārkāpj direktīvā noteikto un vispār neparedz šādu iespēju.

Aizturētajiem patvēruma meklētājiem acīmredzamu iemeslu dēļ faktiski nav piekļuves darba tirgum. Dalībvalstīs, kur aizturēšanas laiks var pārsniegt 12 mēnešus (FI, UK), tas varētu neatbilst direktīvas prasībām.

Ļoti bieži dalībvalstis patvēruma meklētājiem pieprasa lūgt darba atļauju (AT, BE, EE, DE, HU, LV, MT, NL, PL, SK, SI, SE, ES, LU, FR, UK) un ierobežo piekļūvi darba tirgum konkrētos tautsaimniecības sektoros (CY), kā arī atļautā darba laika ilgumu (kas bieži tiek ļoti ierobežots) (NL, FR, AT).

Papildu ierobežojumi, kurus attiecina uz tiem patvēruma meklētājiem, kam jau ir atļauta piekļuve darba tirgum, piemēram, darba atļaujas nepieciešamība, praksē varētu radīt ievērojamus šķēršļus šādai piekļuvei.

3.4.4. *Izglītības pieejamība*

Saskaņā ar 10. pantu nepilngadīgajiem patvēruma meklētājiem vai patvēruma meklētāju bērniem (tostarp tiem, kas ir aizturēti) ir tiesības piekļūt izglītībai vēlākais 3 mēnešus pēc patvēruma pieteikuma iesniegšanas.

Nepilngadīgie, kas nav aizturēti

Pamatskolu pieejamība grūtības nesagādā, taču vidējā izglītība bieži ir atkarīga no vietu pieejamības vai vietējo iestāžu lēmumiem (AT, SI, FI, HU). Dažās dalībvalstīs nepilngadīgajiem var nodrošināt piekļūvi mācībām tikai noteiktos mācību gada posmos, kas praksē rada kavēšanos (PL, FR).

Nepilngadīgie, kas ir aizturēti

Pretēji direktīvā noteiktajam daudzas dalībvalstis aizturētajiem nepilngadīgajiem liedz piekļuvi izglītībai vai padara to praktiski neiespējamu vai ļoti ierobežotu (AT, BE, FI, FR, HU, IT, PL, SK, SI, UK, NL). Tikai nedaudzās dalībvalstīs (LV, CZ, LT, SE) šīs tiesības ir atzītas vai īpašas nodarbības tiek rīkotas aizturēšanas centros.

3.5. Patvēruma meklētāji ar īpašām vajadzībām

3.5.1. Identifikācija

Tā kā jāpievēršas neaizsargāto patvēruma meklētāju īpašajām vajadzībām, dalībvalstīm ir pienākums tās noteikt (17. pants).

Atsevišķus transponēšanas trūkumus konstatēja jau attiecībā uz neaizsargāto grupu definīciju. Kaut arī lielākajā daļā dalībvalstu atzīst šādas personas, uzskaitot visas direktīvā minētās grupas vai izmantojot atvērto klauzulu, dažās nav aptverts pilns 17. panta 1. punktā iekļautais saraksts vai arī personām ar īpašām vajadzībām nepievēršas vispār (SK, FR, HU, LT, MT, PL, LV, EE un atsevišķos AT reģionos).

Turklāt dažās dalībvalstīs (UK, DE, AT, BE, LU, EL, IT, SK, SI) nepastāv identificēšanas procedūra. Neraugoties uz to, ka burtiskā nozīmē šāda pienākuma nav, varētu rasties nopietnas šaubas par to, vai un kā personas ar īpašām vajadzībām tiek reāli noteiktas dalībvalstīs, kur šāds instruments nepastāv.

Neaizsargāto patvēruma meklētāju identificēšana ir būtisks elements, bez kura direktīvas noteikumi, kas paredzēti, lai nodrošinātu īpašu attieksmi pret šādām personām, zaudē jebkādu jēgu.

3.5.2. Neaizsargāto patvēruma meklētāju vajadzības

Pievēršanās neaizsargāto personu vajadzībām ir atzīta par vienu no jomām, kurās konstatēti galvenie trūkumi direktīvas piemērošanā.

Neaizsargātajiem patvēruma meklētājiem jānodrošina atbilstīgi rehabilitācijas pakalpojumi (nepilngadīgajiem upuriem, kas cietuši no vardarbības, pamešanas novārtā, ekspluatēšanas utt.) – skat. 17.-20. pantu.

Ja īpašās izmitināšanas vajadzības pamatā tiek risinātas, pastāv ierobežojumi attiecībā uz pienācīgu piekļuvi veselības aprūpei, piemēram, nav efektīvas piekļuves medicīniskajai aprūpei, trūkst īpašas aprūpes (jo īpaši spīdzināšanas un vardarbības upuriem), kā arī izmaksas tiek segtas nepietiekamā apmērā.

Kaut arī nepilngadīgos parasti izmitina kopā ar viņu vecākiem vai citiem radniekiem, attiecībā uz nepilngadīgajiem ar īpašām vajadzībām tika konstatēta virkne trūkumu. Dažos gadījumos nav pieņemtas īpašas tiesību normas (EE, FR, HU, LV, LU). Virknē citu dalībvalstu pastāv praktiskas problēmas, kas apgrūtina efektīvu piekļuvi īpašai uz nepilngadīgajiem attiecināmai kārtībai, piemēram, pārāk zems vajadzību novērtējums, specializētu cilvēkresursu trūkums.

Juridiskā pārstāvība nepavadītiem nepilngadīgajiem tiek garantēta faktiski visās dalībvalstīs. Viņus parasti izvieto audžu ģimenēs vai īpašos centros, tāpat juridiski vai praktiski tiek nodrošināta viņu ģimenes locekļu meklēšana. Tikai trīs dalībvalstīs (DE, SE, PT) nepavadītus

nepilngadīgos, kas vecāki par 16 gadiem, izvieta pieaugušajiem paredzētajās izmitināšanas vietās.

Nopietnas problēmas varētu rasties dalībvalstīs, kas neizslēdz patvēruma meklētāju ar īpašām vajadzībām aizturēšanu. To lielākajā daļā ir atļauts aizturēt nepilngadīgos, un daudzās no tām pat atļauts aizturēt nepavadītus nepilngadīgos. Tā kā uzņemšanas nosacījumu līmenis aizturēšanā neizbēgami pasliktinās, grūti iedomāties, kā varētu ievērot neaizsargāto personu (īpaši nepilngadīgo) īpašās vajadzības. Pat ja dažās dalībvalstīs ir izveidota šim nolūkam nepieciešamā kārtība, tajās nepievēršas visām personu ar īpašām vajadzībām grupām.

Nemot vērā viņu īpašo situāciju, neaizsargāto patvēruma meklētāju aizturēšanu jāuzskata par galēju pasākumu, kas pieļaujams tikai pamatotos gadījumos. Jebkurā gadījumā aizturēšana nedrīkst apdraudēt viņu piekļuvi tiesībām, kādas viņiem garantētas direktīvā (t.i., piekļuvi atbilstīgai veselības aprūpei, nepieciešamai aprūpei un rehabilitācijai, nepilngadīgo izglītību). Turklāt attiecībā uz nepilngadīgajiem lēmumā par viņu aizturēšanu jāņem vērā bērna labākās intereses.

Turklāt attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem 19. panta 2. punktā skaidri noteikts, ka viņus jāizmitina kopā ar pieaugušajiem radniekiem, audžu ģimeni, izmitināšanas centros, kur ir īpaši apstākļi nepilngadīgajiem, vai citās izmitināšanas vietās, kas piemērotas nepilngadīgajiem. Tādēļ šādu patvēruma meklētāju aizturēšana var notikt vienīgi, pilnībā ievērojot šo noteikumu, un tikai tad, ja pati aizturēšana izrādās bērna labākajās interesēs.

3.6. Uzņemšanas nosacījumu sistēmas darbība

3.6.1. Darbinieki un līdzekļi

Direktīvas 24. pantā noteikts, ka darbiniekiem, kas nodarbojas ar patvēruma meklētājiem, jānodrošina attiecīga apmācība un dalībvalstīm jāpiešķir atbilstoši līdzekļi patvēruma meklētāju uzņemšanai.

Var rasties zināmas šaubas par uzņemšanas nosacījumu sistēmas īstenošanai piešķirto materiālo un cilvēkresursu līmeni trīs valstīs (IT, CY, MT).

Jautājumu par darbinieku apmācību parasti risina vai nu ar tiesību normām vai praktiski. Tomēr pastāv atsevišķas problēmas attiecībā uz mācību kursu priekšmetu. Apmācībā galvenā uzmanība ļoti bieži tiek veltīta sievietēm un nepilngadīgajiem. Tikai dažās dalībvalstīs tiek nodrošināta apmācība attiecībā uz spīdzināšanas upuriem. Dažos gadījumos tika konstatēts kvalificētu darbinieku (EE, EL, LT) un valodas apmācības (EE, EL, PL) trūkums.

Darbinieku konfidencialitātes princips tika plaši īstenots gan attiecībā uz valsts pārvaldes darbiniekiem, gan citām iesaistītajām personām. Šajā ziņā var norādīt uz konkrētiem trūkumiem gadījumos, kad visus centrus pārvalda privātas struktūras, piemēram NVO.

4. SECINĀJUMI

Kopumā direktīva lielākajā daļā dalībvalstu ir transponēta apmierinoši. Konstatēti tikai daži horizontāli jautājumi attiecībā uz direktīvas nepareizu transponēšanu vai nepareizu piemērošanu. Komisija izskatīs un sekos visiem gadījumiem, kuros tika konstatētas piemērošanas problēmas.

Pretēji tam, kas tika paredzēts pēc direktīvas pieņemšanas, šķiet, ka dalībvalstis nav pazeminājušas savus iepriekšējos standartus attiecībā uz palīdzību patvēruma meklētājiem. Tomēr, kā kļuvis skaidri redzams šajā ziņojumā, tas, ka direktīva pieļauj lielu rīcības brīvību vairākās jomās, jo īpaši attiecībā uz piekļuvi nodarbinātībai, veselības aprūpei, materiālo uzņemšanas nosacījumu līmenim un veidam, tiesībām brīvi pārvietoties un neaizsargāto personu vajadzībām, traucē mērķim radīt vienlīdzīgus spēles noteikumus attiecībā uz uzņemšanas nosacījumiem.

Šajā ziņojumā netiek aplūkots, kā rast adekvātu risinājumu šiem jautājumiem, un to nepieciešams plaši aplūkot politiskā līmenī, par atskaites punktu ņemot Kopīgo Eiropas patvēruma sistēmu. Tādēļ šiem jautājumiem pievēršas Komisijas nesen publicētajā Zaļajā grāmatā par turpmāko patvēruma politiku.

Tādēļ pirms direktīvas grozījumu ierosināšanas Komisija uzskata par nepieciešamu sagaidīt, kādus rezultātus dos sabiedriskā apspriešanās par Zaļo grāmatu.