

LV

LV

LV



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 16.6.2010  
COM(2010)314 galīgā redakcija

**KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI**

**PAR TO, KĀ TIEK ĪSTENOTA 2004. GADA 29. APRĪĻA DIREKTĪVA 2004/83/EK  
PAR OBLIGĀTAJEM 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**

## KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

### PAR TO, KĀ TIEK ĪSTENOTA 2004. GADA 29. APRĪĻA DIREKTĪVA 2004/83/EK PAR OBLIGĀTAJĪEM STANDARTIEM, LAI KVALIFICĒTU TREŠO VALSTU VALSTSPIEDERĪGOS VAI BEZVALSTNIEKUS KĀ BĒGĻUS VAI KĀ PERSONAS, KAM CITĀDI NEPIECIEŠAMA STARPTAUTISKA AIZSARDZĪBA, ŠĀDU PERSONU STATUSU UN PIEŠKIRTĀS AIZSARDZĪBAS SATURU

#### 1. IEVADS

Padomes 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 ("Kvalifikācijas direktīva" vai "direktīva")<sup>1</sup> ir viens no Kopīgās Eiropas patvēruma sistēmas pirmā posma "stūrakmeņiem", kuru izveidot Eiropadome aicināja savos Tamperes secinājumos 1999. gadā. To piemēro visas dalībvalstis, izņemot Dāniju<sup>2</sup>.

Ar šo ziņojumu tiek pildītas Komisijas saistības, kas noteiktas direktīvas 37. pantā. Tajā ir sniegts pārskats par direktīvas transponēšanu un īstenošanu dalībvalstīs un konstatēti iespējamie problemātiskie jautājumi. Tas balstās uz pētījumu, kas ir veikts Komisijas uzdevumā<sup>3</sup>, un uz informāciju, kas iegūta no citiem pētījumiem<sup>4</sup>. Tas jālasa kopā ar ietekmes novērtējumu, kas tika veikts Kvalifikācijas direktīvas pārstrādāšanas nolūkos<sup>5</sup>.

Par tām dalībvalstīm<sup>6</sup>, kas ziņojuma sagatavošanas laikā nebija pieņēmušas nepieciešamos transponēšanas tiesību aktus, attiecīgā informācija tika ievākta, pamatojoties uz tajā laikā pieejamajiem tiesību aktu projektiem un fragmentāro informāciju, kas ir iegūta kopš transponēšanas tiesību aktu pieņemšanas<sup>7</sup>.

<sup>1</sup> OV L 304, 30.9.2004., 12. lpp.

<sup>2</sup> Šajā ziņojumā „dalībvalstis” ir dalībvalstis, kurām ir saistoša minētā direktīva.

<sup>3</sup> 2008. gada septembrī – pētījuma veikšanai tika nolīgts Eiropas imigrācijas un patvēruma tiesību studiju akadēmiskais tīkls *Odysseus*.

<sup>4</sup> Citi pētījumi ietver: *UNHCR*, "Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive", 2007. gada novembris; *ELENA/ECRE* "The impact of the EU Qualification Directive on International protection", 2008. gada oktobris; *ECRE* "Complementary Protection in Europe", 2009. gada jūlijs, *France Terre d'Asile*, "Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits", *Les cahiers du social no 18*, 2008. gada septembris; *Dutch Refugee Council/ECRE*, "Networking on the Transposition of the Qualification Directive", 2008. gada decembris, *Nijmegen University*, "The Qualification Directive: Nijmegen University, "The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS", Karin Zwaan (ed), 2007.

<sup>5</sup> Priekšlikums direktīvai par obligātajiem standartiem, lai kvalificētu trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kā personas, kam nepieciešama starptautiska aizsardzība, un piešķirtās aizsardzības saturu (pārstrādāta redakcija), pieņemts 2009. gada 21. oktobrī, COM(2009)551, tam pievienots Ietekmes novērtējums SEC(2009) 1374. Dokumenti ir pieejami šādā tīmekļa vietnē: [http://ec.europa.eu/prelex/detail\\_dossier\\_real.cfm?CL=en&DosId=198704](http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704)

<sup>6</sup> FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

<sup>7</sup> *Odysseus* ziņojums attiecas uz visām dalībvalstīm, kurām direktīva ir saistoša, izņemot MT.

## 2. VĒSTURISKAIS UN POLITISKAIS KONTEKSTS

Kvalifikācijas direktīva tika izstrādāta, lai noteiktu vienotus kritērijus to personu identificēšanai, kam nepieciešama starptautiska aizsardzība, un nodrošinātu, ka šīm personām visās dalībvalstīs būtu pieejams minimālais pabalstu līmenis. Mērķis, kāds jāasniedz, veidojot KEPS, ir kopīgas patvēruma procedūras izveide un vienots statuss visā Savienībā.

Hāgas programmā Komisija tika aicināta pabeigt pirmā posma instrumentu vērtēšanu un iesniegt otrā posma instrumentus, lai tos varētu pieņemt līdz 2010. gada beigām. Patvēruma politikas plānā<sup>8</sup> 2008. gada 17. jūnijā Komisija ierosināja īstenot KEPS otro posmu, paaugstinot aizsardzības standartus un panākot to konsekventu piemērošanu visā ES. Eiropas Imigrācijas un patvēruma paktā 2008. gada 16. oktobrī tika dots turpmāks politisks apstiprinājums šim mērķim, aicinot Komisiju iesniegt priekšlikumus par vienotas patvēruma procedūras izveidi, ja iespējams, 2010. gadā, bet vēlākais – 2012. gadā, kurā būtu ietvertas kopīgas garantijas, un par vienota statusa pieņemšanu bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem.

Komisija 2009. gada 21. oktobrī iesniedza priekšlikumu grozījumiem Kvalifikācijas direktīvā kopā ar priekšlikumu, ar kuru groza Padomes Direktīvu 2005/85/EK par minimāliem standartiem attiecībā uz dalībvalstu procedūrām, ar kurām piešķir un atņem bēgļa statusu ("Patvēruma procedūru direktīva")<sup>9</sup>, nolūkā panākt lielāku saskaņotību un labākus aizsardzības materiālos un procedūru standartus, lai izveidotu kopīgu patvēruma procedūru un vienotu statusu.

## 3. TRANSPONĒŠANAS UZRAUDZĪBA UN SITUĀCIJA

Dalībvalstīm direktīva bija jātransponē līdz 2006. gada 10. oktobrim. Komisija 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. Tā rezultātā saskaņā ar Līguma 226. pantu Komisija nosūtīja 19 oficiālas brīdinājuma vēstules un 13 argumentētus atzinumus. Pret deviņām dalībvalstīm tika nolemts vērsties Tiesā. Piecas lietas atsauca<sup>10</sup>, bet četrās tika pasludināti spriedumi<sup>11</sup>. Tagad direktīvu ir transponējušas visas dalībvalstis<sup>12</sup>.

---

<sup>8</sup> Patvēruma politikas plāns - Integrēta pieeja aizsardzībai visā ES teritorijā, COM(2008) 360.

<sup>9</sup> OV L 326, 13.12.2005., 13. lpp.

<sup>10</sup> Lietas C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543.

<sup>11</sup> Lieta C-293/08, 5.2.2009. spriedums, *Komisija pret Somiju*; Lieta C-256/08, 30.04.2009. spriedums, *Komisija pret Apvienoto Karalisti*; Lieta C-322/08, 14.5.2009. spriedums, *Komisija pret Zviedriju*; Lieta C-272/08, 9.7.2009. spriedums, *Komisija pret Spāniju*.

<sup>12</sup> Zviedrija kā pēdējā dalībvalsts pilnībā transponēja direktīvu ar likumu, kurš stājās spēkā 2010. gada 1. janvārī.

## 4. VISPĀRĒJI NOTEIKUMI

### 4.1. Definīcijas

Dalībvalstīm ir saistoši 2. panta c) un e) apakšpunkta noteikumi, ciktāl 13. un 18. pants uzliek pienākumu piešķirt statusu "bēgļiem" un "personām, kam ir tiesības uz alternatīvu aizsardzību", kas tam kvalificējas saskaņā ar direktīvu. Tomēr vairāku dalībvalstu tiesību aktos netiek prasīts piešķirt statusu obligātā kārtā nedz attiecībā uz bēgļa statusu (EE, EL, LV), nedz attiecībā uz alternatīvo aizsardzību (EE, EL, LV, LT, RO). Somijas transponēšanas tiesību aktos starptautiskā aizsardzība ir definēta, ietverot ne tikai bēgļa statusu un alternatīvo aizsardzību, bet arī uzturēšanās atļauju, kas piešķirta, pamatojoties uz humāno aizsardzību.

## 5. ĪPAŠI NOTEIKUMI

### 5.1. Starptautiskās aizsardzības pieteikuma novērtēšana

#### 5.1.1. Faktu un apstākļu novērtēšana (4. pants)

Saskaņā ar 4. panta 1. punkta pirmo teikumu dalībvalstīm ir iespēja uzskatīt par pieteikuma iesniedzēja pienākumu pēc iespējas ātrāk iesniegt visas sastāvdaļas, kas nepieciešamas, lai pamatotu starptautiskās aizsardzības pieteikumu. Šo noteikumu transponēja visas dalībvalstis, izņemot BE, CZ, CY, FI, HU, LT un RO.

Pienākumam iesniegt sastāvdaļas "pēc iespējas ātrāk" ir atšķirīga nozīme dalībvalstīs, kas ir izvērsušas šo terminu. Dažās dalībvalstīs (ES, FR, PT) ir noteikts konkrēts laika periods. BG tās prasa iesniegt "nekavējoties" pēc nelikumīgas ieceļošanas vai "saprātīgā laika periodā" pēc likumīgas ieceļošanas. Ja šie termiņi netiek ievēroti, var paziņot, ka pieteikums ir acīmredzami nepamatots (BG), uz to var attiecināt "nepieņemamības" procedūru (ES), vai to var noraidīt, ja netiek sniegts pamatojums (PT). Turklāt tas var ietekmēt pieteikuma iesniedzēja uzticamību (AT, IE, SE), vai arī pēc pirmās intervijas iesniegtās sastāvdaļas iestādēm nav jāizskata (DE, NL, SK).

Tām dalībvalstīm, kuras piemēro 4. panta 1. punkta pirmo teikumu, jāpiemēro arī 4. panta 5. punkts, saskaņā ar kuru pieteikuma iesniedzēja paziņojumiem, kas nav pamatoti ar pierādījumiem, nav nepieciešams apstiprinājums, ja ir izpildīti vairāki nosacījumi. Šo noteikumu nebija transponējušas trīs dalībvalstis (EE, ES, PL), bet divas dalībvalstis (AT, FR) izmanto vispārējos principus, kas šķiet pārāk plaši. Attiecībā uz pieteikuma iesniedzēja "uzticamību kopumā" dažu dalībvalstu (EL, UK) iekšējās tiesību normas ir ierobežojošākas, jo tās nosaka augstāku uzticamības pakāpes standartu nekā tas tiek prasīts 4. panta 5. punktā.

Direktīvas 4. panta 1. punkta otrajā teikumā dalībvalstīm tiek prasīts novērtēt attiecīgās pieteikuma sastāvdaļas, "sadarbojoties ar pieteikuma iesniedzēju". Dažādu dalībvalstu<sup>13</sup> transponējošajos tiesību aktos iestādēm tiek prasīts informēt pieteikuma iesniedzēju par novērtējumu, veikt interviju, norādīt pieteikuma iesniedzējam punktus, kuriem nepieciešams sīkaks paskaidrojums, piedāvāt pieteikuma iesniedzējam iespēju izteikt komentārus par lēmuma projektu un/vai iestādēm tiek noteikts pienākums novērtēt attiecīgos faktus *ex officio*. Dažas dalībvalstis (AT, DE, SK, SI) prasa, lai *ex officio* tiktu vērtētas tikai "konkrētas" (nevis "attiecīgās") sastāvdaļas, bet RO tā ir tikai valsts iestāžu izvēles iespēja. Divas dalībvalstis

<sup>13</sup> AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SI.

(BG un LT) šo noteikumu vispār netransponēja, bet citas (piemēram, CY, CZ, FR, RO) to transponēja vienīgi attiecībā uz dažām 4. panta 2. un 3. punktā minētajām sastāvdaļām.

Attiecīgās sastāvdaļas, kas jāvērtē, ir uzskaitītas 4. panta 2. punktā. Šo noteikumu netransponēja tikai viena dalībvalsts (BE), viena pievērsās šim jautājumam pārāk vispārīgi (BG), bet viena tikai nosaka vispārīgu pienākumu sadarboties, neprecizējot tā apjomu (ES).

Saskaņā ar 4. panta 3. punktu pieteikuma novērtējums jāveic individuāli par katru pieteikuma iesniedzēju un, to darot, jāņem vērā noteikumā uzskaitītie fakti, dokumenti un apstākļi. Dažas dalībvalstis (AT, NL, PL, SE) izmanto savas valsts tiesību vispārējos principus. Vairāku dalībvalstu (piemēram, BE, FI, DE, HU, LT, SI) transponējošajos tiesību aktos ir citāds uzskaitījums. Dažu dalībvalstu tiesību aktos daži šā noteikuma elementi ir izlaisti vai ir transponēti nepareizi – 4. panta 3. punkta c) apakšpunkts attiecībā uz pieteikuma iesniedzēja individuālo stāvokli un personīgajiem apstākļiem (piemēram, LV, SI), 4. panta 3. punkta d) apakšpunkts attiecībā uz pieteikuma iesniedzēja darbību mērķi kopš izcelsmes valsts pamešanas (piemēram, EE, FI, LT, SI) un 4. panta 3. punkta e) apakšpunkts attiecībā uz iespēju, ka pieteikuma iesniedzējs pieņemtu citas valsts aizsardzību (piemēram, FI, SI). Vairāku dalībvalstu (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI) iekšējās tiesību normas ir nepilnīgas un neskaidras, bet citās dalībvalstīs tās nosaka papildu prasības, piemēram, prasīt valsts izlūkdienesta komentārus (SK) vai novērtēt situāciju atgriešanās valstī (UK).

Direktīvas 4. panta 4. punktā dalībvalstīm noteikts pienākums uzskatīt faktu, ka pieteikuma iesniedzējs jau bijis pakļauts vajāšanai vai smagam kaitējumam, par nopietnu norādi uz turpmāku vajāšanu vai smagu kaitējumu, ja vien nav pamatotu iemeslu uzskatīt, ka šāda vajāšana vai smags kaitējums netiks atkārtots. Vairākas dalībvalstis (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE) šo noteikumu netransponēja vai to transponēja nepareizi (CY, CZ, FR, LT).

#### *5.1.2. Starptautiskās aizsardzības vajadzības, kas rodas uz vietas (5. pants)*

Direktīvas 5. panta 1. un 2. punktā ir ietverti obligāti noteikumi, saskaņā ar kuriem notikušie notikumi un darbības, kādās pieteikuma iesniedzējs iesaistījies kopš izcelsmes valsts atstāšanas, var būt par pamatu starptautiskās aizsardzības nepieciešamības atzīšanai. SK netransponēja nevienu no šiem diviem punktiem, bet EE un LT netransponēja otro punktu. LT no 5. panta 1. punkta darbības jomas izslēdz alternatīvās aizsardzības saņēmējus, bet CZ un PT 5. panta 2. punktu piemēro vienīgi pasākumiem, ar kuriem turpina izteikt izcelsmes valstī bijušo pārliecību vai orientāciju.

Direktīvas 5. panta 3. punkts ļauj dalībvalstīm noteikt, ka pieteikuma iesniedzējam, kas iesniedz turpmāku pieteikumu, parasti nepiešķir bēgļa statusu, ja vajāšanas riska pamatā ir apstākļi, kurus pieteikuma iesniedzējs paša pieņemta lēmuma rezultātā radījis kopš izcelsmes valsts atstāšanas. Šo dispozitīvo noteikumu ir transponējušas vairākas dalībvalstis<sup>14</sup>, dažas no tām (BG, PT, SI) piemēro šo noteikumu arī pirmajam pieteikumam, bet divas dalībvalstis (EL, SI) to ir noteikušas par obligātu.

#### *5.1.3. Vajāšanas vai smaga kaitējuma dalībnieki (6. pants)*

Direktīvas 6. pantā dalībvalstīm tiek noteikts pienākums par vajāšanas vai smaga kaitējuma dalībniekiem papildus valstīm uzskatīt partijas vai organizācijas, kas kontrolē vismaz būtisku valsts teritorijas daļu, kā arī nevalstiskus dalībniekus, ja 7. pantā noteiktie aizsardzības

---

<sup>14</sup> AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO, SI.

dalībnieki nav spējīgi vai nevēlas nodrošināt aizsardzību. Atsevišķu dalībvalstu tiesību aktos šī definīcija ir transponēta ierobežojoši: BG, atzīstot nevalstisku dalībnieku par vajāšanas dalībnieku, tiek automātiski pieņemts, ka tā ir organizācija, kā arī, ka pastāv valsts, kas nav spējīga vai nevēlas tam pretoties; CZ tiesību aktos minēta vienīgi valsts "nespēja", bet nav minēta "nevēlēšanās" nodrošināt aizsardzību, un tiek aptverti vienīgi vajāšanas dalībnieki, bet netiek aptverti smaga kaitējuma dalībnieki, savukārt SK tiesību aktos tiek ierobežots jēdziens "partijas", pievienojot kvalifikāciju "politiskās", bet definīcijā netiek ietvertas starptautiskās organizācijas.

Tiek ziņots, ka nevalstiskie dalībnieki, kas dažādu dalībvalstu praksē tiek atzīti par vajāšanas dalībniekiem, ietver partizānu un paramilitāros grupējumus, teroristus, vietējās kopienas un ciltis, noziedzniekus, ģimenes locekļus, politisko partiju vai kustību locekļus.

#### *5.1.4. Aizsardzības dalībnieki (7. pants)*

Direktīvas 7. panta 1. punkts ļauj dalībvalstīm uzskatīt, ka aizsardzību var nodrošināt ne vien valsts, bet arī partijas un organizācijas, ieskaitot starptautiskas organizācijas, kas kontrolē valsti vai būtisku valsts teritorijas daļu. Šā panta 2. punktā ir noteiktas prasības, lai pieņemtu, ka aizsardzība ir nodrošināta, proti, ka valsts vai nevalstiski dalībnieki veic pamatotus pasākumus, lai novērstu vajāšanu vai smagu kaitējumu, un pieteikuma iesniedzējam ir pieeja šādai aizsardzībai. Šā panta 3. punktā dalībvalstīm tiek prasīts šajā kontekstā ņemt vērā vadlīnijas, kas ir ietvertas attiecīgos Padomes aktos.

Šā panta 1. punktu transponēja visas dalībvalstis, izņemot vienu (RO). CZ to transponēja vienīgi attiecībā uz bēgļa statusu, bet EE tiesību aktos ir zināma neskaidrība starp terminiem "aizsardzības dalībnieki" un "vajāšanas dalībnieki". Šā panta 2. punktu netransponēja trīs dalībvalstis (CZ, EE, RO), bet LT netransponēja prasību, ka pieteikuma iesniedzējam ir jābūt pieejai šādai aizsardzībai. Pamatojoties uz termina "cita starpā" lietojumu, pirms tiek minēta prasība uzturēt efektīvu tiesību sistēmu, lai atklātu, apsūdzētu un sodītu par darbībām, kas veido vajāšanu vai smagu kaitējumu, šī prasība nav ieviesta BE, CY, LV un SE tiesību aktos. Šā panta 3. punktu netransponēja 13 dalībvalstis<sup>15</sup>.

Prakse attiecībā uz 7. panta īstenošanu ir ļoti dažāda, kā rezultātā tiek dažādā apmērā atzītas personas, kas ir vienādā situācijā. RO neatzīst aizsardzības dalībniekus, kam nav valsts atribūtu. FI un FR uzskata, ka aizsardzību nevar nodrošināt neviena cita partija vai organizācija, kā vien starptautiskās organizācijas. Vairāku dalībvalstu<sup>16</sup> tiesību aktos un/vai praksē tiek prasīts novērtēt sniegtās aizsardzības pieejamību, ilgumu un efektivitāti. FR tiesību aktos nav minētas prasības, kādas jāizpilda, lai pieņemtu, ka aizsardzība pastāv. BE, CY, LU, LV, PL, un SE ir gatavas atzīt, ka klani vai ciltis noteiktos apstākļos spēj nodrošināt pietiekamu aizsardzību, savukārt BE, HU un UK NVO ir tikušas uzskatītas par aizsardzības dalībniekiem attiecībā uz sievietēm, kam draud dzimumorgānu sakropļošana vai slepkavība ģimenes goda vārdā, ciktāl tās samazina šādu risku. Tomēr praksē šādu dalībnieku nodrošinātā aizsardzība izrādās neefektīva vai īslaicīga.

#### *5.1.5. Iekšējā aizsardzība (8. pants)*

Direktīvas 8. panta 1. punkts ir dispozitīva norma, kas ļauj dalībvalstīm noraidīt starptautiskās aizsardzības pieteikumus, ja pieteikuma iesniedzējam daļā no izcelsmes valsts teritorijas nav

<sup>15</sup> AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE.

<sup>16</sup> CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO.

pamatotu baiļu no vajāšanas vai nav reāla riska ciest smagu kaitējumu un ir pamatoti sagaidāms, ka viņš var palikt šajā valsts daļā. Šā panta 2. punktā dalībvalstīm, kas piemēro 1. punktu, tiek prasīts ņemt vērā vispārējos apstākļus, kādi dominē šajā valsts daļā, un pieteikuma iesniedzēja personīgos apstākļus, bet 3. punktā tām tiek atļauts iekšējās aizsardzības jēdzienu piemērot neatkarīgi no tehniskiem šķēršļiem, kādi apgrūtina atgriešanos izcelsmes valstī.

Šā panta 1. punktu ir transponējušas visas dalībvalstis, izņemot IT un ES, 2. punktu nav transponējusi IT, ES, BG, EE, LT, RO un SE. Prasību, ka var "pamatoti" sagaidīt, ka pieteikuma iesniedzējs var palikt attiecīgajā valsts daļā, nav transponējusi BG, CZ, EE, LT un PT, bet citas ir sniegušas īpašus norādījumus par tās īstenošanu, proti, RO prasa, lai iekšējās bēgšanas faktu atzītu UNHCR, bet SE prasa, lai pieteikuma iesniedzējam būtu reālas iespējas dzīvot bez nevajadzīgām ciešanām un grūtībām. Prasību ņemt vērā "vispārējos apstākļus" nav transponējusi BG un CZ, bet prasību ņemt vērā personīgos apstākļus nav transponējusi BG, CZ, SI. Toties FR tiesību aktos noteiktas divas papildu prasības – ka pieteikuma iesniedzējam jābūt piekļuvei aizsardzībai un ka iestādēm jāņem vērā vajāšanas dalībnieks, kā rezultātā nevar izmantot starptautiskās aizsardzības alternatīvu gadījumos, kad vajāšanas veicējs ir valsts vai valsts institūcija.

Šā panta 3. punktu ir transponējušas tikai astoņas dalībvalstis<sup>17</sup>. Tehniski šķēršļi tiek parasti definēti kā derīgu ceļošanas dokumentu neesamība, iespēju neesamība ceļot uz izcelsmes valsti un izcelsmes valsts iestāžu sadarbības trūkums, kā arī pieteikuma iesniedzēja fiziskā nespēja, slimība vai grūtniecība. Pieteikuma iesniedzējiem, kas ietilpst šā punkta darbības jomā, bieži netiek piešķirts nekāds juridisks statuss vai arī tiek piešķirts tikai pieļaujams statuss ar ierobežotām sociālajām tiesībām.

Pieejamā informācija liecina, ka 8. panta īstenošanā vērojamas ievērojamas atšķirības, jo īpaši attiecībā uz kritērijiem, ko izmanto, lai novērtētu vispārējos apstākļus izcelsmes valstī un pieejamās aizsardzības pieejamību un raksturu. Tādējādi dažas dalībvalstis (FR, SE) parasti šo jēdzienu nepiemēro, ja pieteikuma iesniedzējs ir no Čečenijas, bet citās (piemēram, DE) lielākā daļa Krievijas Federācijas daļu tiek pieņemtas kā iespējamās iekšējās aizsardzības alternatīvas. Vairākas dalībvalstis<sup>18</sup> šo jēdzienu piemēro tad, ja vajāšanas dalībnieks ir valsts, bet citas, piemēram, FR, to nedara.

## **5.2. Kvalificēšana par bēgli**

### *5.2.1. Vajāšanas darbības (9. pants)*

Direktīvas 9. panta 1. punktā ir definētas vajāšanas darbības direktīvas nozīmē, bet 9. panta 2. punktā uzskaitīti šādu darbību piemēri. FR 9. pantu nav transponējusi burtiski. EE transponēja tikai 9. panta 1. punkta pirmo apakšpunktu, bet CZ izmantoja citādu definīciju. Otro punktu burtiski transponēja dalībvalstu lielākā daļa, vienā dalībvalstī (SI) uzskaitījums tika transponēts kā izsmeljošs.

Direktīvas 9. panta 3. punktā tiek prasīta kauzāla saikne starp 10. panta 1. punktā uzskaitītajiem vajāšanas iemesliem un vajāšanas darbībām. Šo noteikumu nav transponējušas vairākas dalībvalstis (piemēram, BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK), no kurām dažas paļaujas uz attiecīgo praksi. Šādu netransponēšanu var interpretēt kā labvēlīgāku standartu

<sup>17</sup> CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI, UK.

<sup>18</sup> AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI, UK.



3. panta nozīmē. Šķiet, ka dažās dalībvalstīs tiesas ir lēmušas, ka šī prasība tiek izpildīta arī tad, ja pastāv saikne starp vajāšanas darbībām un aizsardzības pret šādām darbībām neesamību<sup>19</sup>.

### 5.2.2. *Vajāšanas iemesli (10. pants)*

Direktīvas 10. panta 1. punktā tiek doti norādījumi, kā interpretēt Ženēvas konvencijā par bēgļa statusu<sup>20</sup> paredzētos vajāšanas iemeslus, izveidojot to elementu neizsmeļošu sarakstu, kas jāņem vērā, novērtējot šādus iemeslus. Direktīvas 10. panta 2. punktā ir precizēts, ka nav būtiski, vai pieteikuma iesniedzējam faktiski piemīt pazīmes, kas izraisa vajāšanu, ja vajāšanas dalībnieks attiecina uz pieteikuma iesniedzēju šādas pazīmes. Direktīvas 10. pantu ir transponējušas visas dalībvalstis, izņemot divas (CZ, EE), bet viena dalībvalsts (SI) netransponēja 10. panta 2. punktu.

Tika ziņots par sarežģījumiem saistībā ar 10. panta 1. punkta d) apakšpunkta īstenošanu attiecībā uz kritērijiem, lai novērtētu, vai persona pieder īpašai sociālai grupai. Šis aizsardzības pamats tiek definēts, atsaucoties uz diviem kritērijiem – šīs grupas dalībniekiem piemīt kopīgas iedzimtas pazīmes vai kopējas pazīmes, kas ir tik svarīgas identitātei vai apziņai, ka tās nevar mainīt, un apkārtējā sabiedrība to uztver kā atšķirīgu. Dažas dalībvalstis<sup>21</sup> šos kritērijus piemēro kā kumulatīvas prasības, bet citas<sup>22</sup> – kā alternatīvas prasības. Dažas dalībvalstis (BE, HU, SI, UK) netransponēja 10. panta 1. punkta d) apakšpunkta pēdējo teikumu attiecībā uz aspektu saistībā ar dzimti būtiskumu. Vairākās dalībvalstīs<sup>23</sup> šo noteikumu piemēro plaši, kas ļauj īpašu sociālo grupu definēt, balstoties vienīgi uz aspektiem, kas saistīti ar dzimti, bet Vācija to ir skaidri noteikusi savos tiesību aktos.

### 5.3. **Pretendēšana uz alternatīvo aizsardzību**

Direktīvas 15. pantā, to lasot kopā ar 2. panta e) apakšpunktu, ir definēti kritēriji, lai varētu pretendēt uz alternatīvo aizsardzību. Ir novērotas atšķirības gan 15. panta transponēšanā, gan tā interpretēšanā dalībvalstīs un valstu tiesās.

Dažas dalībvalstis (BE, CY, HU un SE), transponējot 15. panta b) apakšpunktu, ir svītrojušas kvalifikāciju "izcelsmes valstī", AT tiesību aktos 15. panta a) un b) apakšpunktā paredzētais alternatīvās aizsardzības iemesls ir definēts, atsaucoties uz Eiropas Cilvēktiesību konvencijas 2. un 3. pantu un minētās konvencijas 6. un 13. protokolu, UK tiesībās kā alternatīvās aizsardzības papildu iemesls ir paredzēta "prettiesiska nogalināšana".

Saistībā ar 15. panta c) apakšpunkta transponēšanu astoņas dalībvalstis<sup>24</sup>, transponējot prasību "smagi un individuāli draudi", ir svītrojušas kvalifikāciju "individuāli", bet FR ir pievienojusi prasību, ka draudiem jābūt arī "tiešiem". DE tiesību aktos netiek nekādi iekļauts jēdziens "plaši izplatīta vardarbība". Turklāt dažās dalībvalstīs (piemēram, FR, DE un SE) individuālu draudu prasība, to lasot kopā ar jēdzienu "plaši izplatīta vardarbība" un 26. apsvērumu, ir

<sup>19</sup> AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI, SE.

<sup>20</sup> 1951. gada 28. jūlija Ženēvas Konvencija par bēgļu statusu, kas papildināta ar 1967. gada 31. janvāra Ņujorkas Protokolu.

<sup>21</sup> AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI, SK, UK.

<sup>22</sup> EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO, SE.

<sup>23</sup> BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, ES, SE.

<sup>24</sup> AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT.

interpretēta kā prasība, lai pieteikuma iesniedzējs pierādītu, ka viņam izcelsmes valstī draud lielāks kaitējums nekā pārējiem iedzīvotājiem vai to daļai.

Direktīvas 15. panta c) apakšpunktā noteikto prasību par „smagu un individuālu draudu” esamību interpretēja Tiesa savā 2009. gada 17. februāra spriedumā C-465/07. Tiesa izskaidroja nosacījumus, ar kādiem šādus draudus var izņēmuma kārtā uzskatīt par pierādītiem attiecībā uz pieteikuma iesniedzēju, pret kuru šie draudi nav vērsti konkrēti sakarā ar apstākļiem, kas raksturīgi viņa situācijai, un deva norādījumus par to, kā bruņotu konfliktu raksturojošās plaši izplatītas vardarbības pakāpi izmantot kā kritēriju smagu un individuālu draudu esamības novērtēšanai<sup>25</sup>.

#### **5.4. Bēgļa statusa un alternatīvās aizsardzības statusa atcelšana, izbeigšana vai atteikums to pagarināt (11., 12., 14., 16., 17. un 19. pants)**

Direktīvas 11. un 12. panta noteikumi, tos lasot kopā ar 14. panta 1. un 3. punktu, attiecībā uz bēgļa statusa izbeigšanu vai izslēgšanu no tā, un 16. panta un 17. panta 1. un 2. punkta noteikumi, tos lasot kopā ar 19. panta 1. un 3. punktu, attiecībā uz alternatīvās aizsardzības izbeigšanu vai izslēgšanu no tās, ir formulēti imperatīvi. Tomēr vairāku dalībvalstu tiesību aktos tiek vienīgi atļauts, nevis prasīts izbeigt statusu, pamatojoties uz šajos noteikumos minētajiem iemesliem<sup>26</sup>. Direktīvas 17. panta 3. punktā minēto fakultatīvo iemeslu izslēgšanai no alternatīvās aizsardzības ir transponējušas 13 dalībvalstis<sup>27</sup>.

No otras puses, dažas dalībvalstis ir ieviešas papildu iemeslus vai pārmērīgi plašus iemeslus izbeigšanai<sup>28</sup> vai izslēgšanai<sup>29</sup>. Dažās dalībvalstīs izbeigt bēgļa statusu nav iespējams, ja aizsardzību sniedz nevalstiski dalībnieki vai tikai kādā izcelsmes valsts daļā<sup>30</sup>. Citās dalībvalstīs izbeigt bēgļa statusu (DE, HU, SK) vai alternatīvo aizsardzību (HU) nav iespējams, ja pastāv pamatoti iemesli, kas izriet no iepriekšējas vajāšanas vai smaga kaitējuma.

Ja bēglim ir piešķirta pastāvīgā uzturēšanās, dažās dalībvalstīs statusa pārtraukšana ir ierobežota vai liegta, neraugoties uz to, ka ir izpildīti nosacījumi izbeigšanai<sup>31</sup> vai izslēgšanai<sup>32</sup>. Vairākas dalībvalstis pēc apturēšanas izbeigšanas<sup>33</sup> vai izslēgšanas<sup>34</sup> dēļ

<sup>25</sup> Tiesai tika lūgts sniegt prejudiciālu nolēmumu par to, vai smagu un individuālu draudu esamība alternatīvās aizsardzības pieteikuma iesniedzēja dzīvībai vai veselībai ir atzīstama tad, ja pieteikuma iesniedzējs ir pierādījis, ka šie draudi ir vērsti konkrēti pret viņu sakarā ar apstākļiem, kas raksturīgi viņa situācijai, un noliedztošas atbildes gadījumā, saskaņā ar kādu kritēriju šādu draudu pastāvēšana var tikt uzskatīta par pierādītu. Tiesa lēma, ka, lai atzītu nopietnu un individuālu draudu esamību alternatīvās aizsardzības pieteikuma iesniedzēja dzīvībai vai veselībai, nav nepieciešams, lai pieteikuma iesniedzējs pierādītu, ka šie draudi ir vērsti konkrēti pret viņu sakarā ar apstākļiem, kas raksturo viņa individuālo stāvokli. Tā tālāk norādīja, ka šādu draudu esamība izņēmuma kārtā var tikt uzskatīta par pierādītu, ja plaši izplatītas vardarbības, kas raksturo notiekošo bruņoto konfliktu, pakāpe sasniedz tādu līmeni, ka pastāv nopietni un pamatoti iemesli uzskatīt, ka civiliedzīvotājs, ja tas atgrieztos attiecīgajā valstī vai reģionā, būtu pakļauts reālam minēto draudu riskam tāpēc vien, ka viņš atrodas šajā teritorijā.

<sup>26</sup> BE, IE, UK bēgļa statusa izbeigšanas gadījumā, un BE un PL izslēgšanas no bēgļa statusa gadījumā.

<sup>27</sup> BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE, UK.

<sup>28</sup> Attiecībā uz 11. pantu: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; attiecībā uz 16. pantu: BG, DE, LT, PT, SI.

<sup>29</sup> Attiecībā uz 12. pantu: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; attiecībā uz 14. panta 3. punktu: CZ, PL; attiecībā uz 17. pantu: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

<sup>30</sup> AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI, ES.

<sup>31</sup> Attiecībā uz bēgļa statusu: AT, DE, NL, PL; attiecībā uz alternatīvo aizsardzību: NL, PL.

<sup>32</sup> Attiecībā uz bēgļa statusu: DE, NL, PL; attiecībā uz alternatīvo aizsardzību: DE, NL, PL

nepiešķir alternatīvu statusu. Citās dalībvalstīs konkrētos apstākļos, piemēram, ja ir veselības sarežģījumi vai izraidīšanas risks izbeigšanas<sup>35</sup> vai izslēgšanas<sup>36</sup> gadījumā, izņēmuma kārtā var piešķirt atļauju palikt.

Direktīvas 14. panta 4. un 5. punkts ļauj dalībvalstīm konkrētos apstākļos atcelt, izbeigt vai atteikties atjaunot bēglim piešķirto statusu un nepiešķirt bēglim statusu, ja šāds lēmums vēl nav bijis pieņemts, gadījumos, kad persona rada draudus to drošībai vai sabiedrībai. Direktīvas 14. panta 6. punktā dalībvalstīm, kas izmanto vienu vai abas šīs iespējas, tiek prasīts attiecīgajai personai piešķirt vismaz konkrētas pamattiesības, kas ir uzskaitītas Ženēvas Konvencijā. Tomēr vairākas dalībvalstis, kas īsteno vienu vai abus šos dispozitīvos noteikumus, nav transponējušas 14. panta 6. punktu<sup>37</sup>, lai arī dažas, kā tiek ziņots, piešķir Ženēvas Konvencijā paredzētās tiesības "tiešā Ženēvas Konvencijas piemērošanas rezultātā" (BE) vai citu neprecizētu iemeslu dēļ (AT), taču tādējādi direktīvas noteikumi netiek transponēti pietiekami. Uzskatīt, ka ir panākta atbilstība direktīvai, var vienīgi tad, ja konkrētajā dalībvalstī saņēmējam ir iespēja efektīvi meklēt šādu tiesību aizsardzību tiesās vai administratīvās iestādēs.

Attiecībā uz procesuāliem noteikumiem pierādīšanas pienākums ir valsts iestādēm, kurām "individuāli jāparāda", ka attiecīgā persona izbeigusi būt bēglis vai persona, kas ir tiesīga uz alternatīvo aizsardzību, vai nekad nav bijusi bēglis vai persona, kas ir tiesīga uz alternatīvo aizsardzību, kā prasīts 14. panta 2. punktā un 19. panta 4. punktā. Vairākas dalībvalstis<sup>38</sup> nav īstenojušas šos noteikumus vai arī ir tos īstenojušas tikai daļēji.

Tiesa savā 2010. gada 2. marta spriedumā<sup>39</sup> interpretēja 11. panta 1. punkta e) un f) apakšpunktu un minētā panta 2. punktu par izbeigšanas noteikumiem, pamatojoties uz to, ka "apstākļi vairs nepastāv". Pašlaik ir iesniegti vēl divi lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecībā uz izbeigšanas un izslēgšanas noteikumu interpretēšanu. Precīzāk, šie lūgumi attiecas uz 12. panta 1. punkta a) apakšpunktu par to personu izslēgšanu, uz kurām attiecas Ženēvas Konvencijas 1 D pants<sup>40</sup>, un uz 12. panta 2. punkta un 14. panta 3. punkta noteikumiem par nosacījumiem, kam jābūt izpildītiem, lai piemērotu izslēgšanu, un attiecīgajām sekām<sup>41</sup>.

<sup>33</sup> Attiecībā uz bēgļa statusu: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; attiecībā uz alternatīvo aizsardzību: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

<sup>34</sup> Attiecībā uz bēgļa statusu: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; attiecībā uz alternatīvo aizsardzību: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

<sup>35</sup> BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

<sup>36</sup> AT, BE, CY, CZ, FI, DE, HU, IE, PT, SK, SI, ES, SE, UK.

<sup>37</sup> AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – IE izmanto iekšējo tiesību vispārēju principu.

<sup>38</sup> AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES, UK

<sup>39</sup> Apvienotās lietas C-175/08, C-176/08, C-178/08 un C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem and Rashi, Jama*: Tiesa pamatā lēma, ka persona zaudē savu bēgļa statusu tad, ja, ņemot vērā apstākļu maiņu, kas ir nozīmīga un kam ir pastāvīgs raksturs, un kas ir notikusi attiecīgajā trešā valstī, apstākļi, kas pamatoja bailes, ka tā tiks vajāta, vairs nepastāv un ja tai nav citu iemeslu baidīties no vajāšanas. Kompetentajām iestādēm ir jāpārbauda, vai 7. panta 1. punktā minētie dalībnieki ir veikuši saprātīgus pasākumus, lai novērstu vajāšanu. Tādēļ tām ir *inter alia* jābūt efektīvai tiesību sistēmai, kas ļauj atklāt, apsūdzēt un sodīt par darbībām, kas veido vajāšanu, un nodrošināt, ka attiecīgajam valstspiederīgajam bēgļa statusa izbeigšanās gadījumā būs pieejama šī aizsardzība. Apstākļu maiņa ir "nozīmīga un tai ir pastāvīgs raksturs", ja faktorus, kas pamatoja bēgļa bailes no vajāšanas, var uzskatīt par tādiem, kas ilgstoši ir novērsti. Tas nozīmē, ka nav pamatotu baiļu no vajāšanas, kas veido "smagus cilvēka pamattiesību pārkāpumus".

<sup>40</sup> Lieta C-31/09, *Bolbol Nawras*; ģenerāladvokāta *Sharpston* 2010. gada 4. marta atzinums.

<sup>41</sup> Lietas C-57/09, *Cemalettin Polat*, un C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

## 5.5. Starptautiskās aizsardzības saturs

### 5.5.1. *Vispārīgie noteikumi (20. pants)*

Šā panta pirmajā punktā noteikts, ka direktīvas VII nodaļa "Starptautiskās aizsardzības saturs" neskar Ženēvas Konvencijā noteiktās tiesības. Nav konstatēts neviens gadījums, kad šis punkts nebūtu transponēts kā tāds, nedz arī kādas juridiskas (vai praktiskas) problēmas saistībā ar transponēšanu.

Šā panta 2. punktā ir noteikts vienlīdzības princips starp bēgļiem un alternatīvās aizsardzības statusa saņēmējiem attiecībā uz minētās nodaļas piemērošanu, ja vien pašā direktīvā nav noteikts citādi. LT un LV vienlīdzīga attieksme ir transponēta formāli, taču praksē vienlīdzīga attieksme attiecas vienīgi uz sociālās integrācijas periodu, taču pēc šā perioda beigām alternatīvās aizsardzības saņēmējiem nav pieejamas dažas tiesības, jo daudzos vispārīgos tiesību aktos šāda piekļuve tiek paredzēta vienīgi pastāvīgajiem iedzīvotājiem (bet alternatīvās aizsardzības saņēmēji tādi nav).

### 5.5.2. *Mazāk aizsargātās personas un nepilngadīgie – 20. panta 3., 4. un 5. punkts*

Direktīvas 20. panta 3. punktā ir noteikts pienākums, īstenojot VII nodaļu, ņemt vērā konkrētu mazāk aizsargāto grupu (kas uzskaitītas neizsmeļošā sarakstā) īpašo situāciju. Dažas dalībvalstis nav transponējušas 20. panta 3. punktu (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Dažu dalībvalstu, kas ir vai nu formāli veikušas transponēšanu, vai piemēro jau esošos tiesību aktus, (piemēram, AT, DE, FI, LT, NL, SE) tiesību normās nav īpaši minētas šajā noteikumā uzskaitītās kategorijas. Turklāt LT mazāk aizsargātās grupas tiek minētas vienīgi sociālās integrācijas perioda nolūkos, bet vispārīgajos sociālās jomas tiesību aktos šādi noteikumi par bēgļiem vai alternatīvās aizsardzības saņēmējiem nav vienmēr iekļauti. SK mazāk aizsargāto grupu situācija dažās jomās, piemēram, veselības aprūpē, tiek regulēta vienīgi praksē. PT noteikumi par neaizsargātību paredz vienīgi pienākumu pienācīgi ņemt vērā mazāk aizsargāto personu situāciju, izņemot attiecībā uz nepavadītiem nepilngadīgajiem. Turpretī ES, LT un NL ir paplašinājušas noteikuma darbības jomu, iekļaujot attiecīgi cilvēku tirdzniecības upurus, ģimenes ar trim un vairāk nepilngadīgiem bērniem vai vienu vai diviem bērniem, kas nav sasnieguši 18 gadu vecumu, un personas ar psiholoģiska rakstura traucējumiem

Direktīvas 20. panta 4. punkts uzliek dalībvalstīm pienākumu atzīt mazāk aizsargāto personu īpašās vajadzības 3. punkta piemērošanas nolūkos vienīgi pēc viņu stāvokļa individuāla izvērtējuma. Šo noteikumu nav transponējušas 12 dalībvalstis<sup>42</sup>.

Direktīvas 20. panta 5. punktu, kurā noteikts princips, ka, piemērojot VII nodaļu, dalībvalstis pirmkārt ņem vērā bērna intereses, nav transponējusi BE, ES, IE, NL un UK.

### 5.5.3. *Pabalstu samazināšana – 20. panta 6. un 7. punkts*

Šajos divos punktos dalībvalstīm tiek dota rīcības brīvība samazināt attiecīgi bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem piešķiramos pabalstus, ja aizsardzības statuss iegūts, pamatojoties uz darbībām, kas veiktas vienīgi vai galvenokārt, lai iegūtu aizsardzību. Šos noteikumus ir īstenojusi vienīgi BG, CY un MT.

---

<sup>42</sup> BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO, UK.

#### 5.5.4. Aizsardzība pret repatriēšanu

Direktīvas 21. panta 1. punktu, kurā noteikts, ka dalībvalstis ievēro nerepatriēšanas principu saskaņā ar to starptautiskajām saistībām, ir transponējušas visas dalībvalstis. Direktīvas 21. panta 2. punkta dispozitīvos noteikumus, kuros atspoguļoti izņēmumi no nerepatriēšanas principa, kas paredzēti Ženēvas Konvencijā, ir transponējušas gandrīz visas dalībvalstis, atskaitot dažas (CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI), bet BE ir transponējusi vienīgi dispozitīvo izņēmumu, kas ietverts a) ievilkumā.

Direktīvas 21. panta 3. punkta dispozitīvo noteikumu, kas ļauj dalībvalstīm atcelt, izbeigt vai arī atteikt pagarināt vai piešķirt uzturēšanās atļauju bēglim, uz kuru attiecas 21. panta 2. punktā uzskaitītie izņēmumi no nerepatriēšanas principa, ir transponējušas nedaudzas dalībvalstis (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

#### 5.5.5. Informācija

Direktīvas 22. pantā dalībvalstīm tiek prasīts cik drīz vien iespējams pēc attiecīgā statusa piešķiršanas nodrošināt abu aizsardzības statusu saņēmējiem iespējas saņemt informāciju par tiesībām un pienākumiem, kas attiecas uz minēto statusu, tādā valodā, kuru šīs personas varētu saprast. To nav transponējusi AT, BE, FR, LT un RO. Turklāt attiecīgajās valstu normās ne vienmēr ir precīzi noteikts, ka šādu piekļuvi informācijai jānodrošina "cik drīz vien iespējams" pēc aizsardzības statusa piešķiršanas (BG), ka tiek paredzēts, ka informācija ir jāsniedz tādā valodā, kuru starptautiskās aizsardzības saņēmēji varētu saprast (EE), vai kas būtu jāiekļauj sniedzamajā informācijā (ES, FI).

#### 5.5.6. Ģimenes vienotības saglabāšana

Direktīvas 23. pantā uzskaitīti noteikumi par starptautiskās aizsardzības saņēmēju ģimenes vienotības saglabāšanu, proti, par konkrētu tiesību un pabalstu piešķiršanu tiem viņu ģimenes locekļiem, kas jau atrodas konkrētās dalībvalsts teritorijā. Šo noteikumu piemērošana attiecībā uz personām ir noteikta 2. panta h) apakšpunktā un 23. panta 5. punktā ietvertajos noteikumos.

Personas, kas būtu jāuzskata par starptautiskās aizsardzības saņēmēja ģimenes locekļiem ģimenes vienotības saglabāšanas nolūkos, ir definētas 2. panta h) apakšpunktā. Šis noteikums paredz divus vispārīgus nosacījumus – ka šāda ģimene pastāvējusi jau izcelsmes valstī un ka ģimenes locekļi atrodas attiecīgajā dalībvalstī. Pirmo nosacījumu ir transponējusi dalībvalstu lielākā daļa<sup>43</sup>, bet otro – tikai BE, ES, LT, LU, NL.

Direktīvas 24. līdz 34. pantā minēto pabalstu piešķiršanas nolūkā dažas dalībvalstis neprecētus partnerus stabilās attiecībās neuzskata par ģimenes locekļiem (piemēram, CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), bet citas uzskata (piemēram, BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). Šādas atšķirības ir pieļautas direktīvā tādējādi, ka neprecētiem pāriem piemērojamo režīmu nosaka, balstoties uz dalībvalstu tiesību aktiem vai praksi, un ar noteikumu, ka īstenošanas pasākumos tiek ievērotas pamattiesības, jo īpaši nediskriminēšanas princips, kas ir skaidri minēts Eiropas Savienības Pamattiesību hartas 10. un 11. apsvērumā un noteikts tās 21. pantā, tostarp nediskriminēšana uz seksuālās orientācijas pamata.

---

<sup>43</sup> AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

Direktīvas 23. panta 5. punktā dalībvalstīm tiek atļauts pieņemt ģimenes locekļu plašāku definīciju, aptverot arī citus tuvus radniekus, kas dzīvojuši kopā kā ģimenes locekļi izcelsmes valsts atstāšanas laikā un kas tajā laikā pilnīgi vai galvenokārt bija atkarīgi no starptautiskās aizsardzības saņēmēja. Šis noteikums ir transponēts formāli (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT) vai ar jau esošām normām (AT un SE).

Ģimenes vienotības saglabāšanas nolūkos dažas dalībvalstis iekļauj vēl papildu kategorijas, piemēram, pieaugušus neprecētus bērnus vairākos apstākļos, tostarp, ja tie ir atkarīgi fiziskās vai garīgās veselības stāvokļa dēļ (piemēram, BG, EE, IE, SE) vai ja tie nespēj sevi uzturēt (EL). Dažas iekļauj vecākus un/vai vecvecākus, kas ir finansiāli atkarīgi (piemēram, CY, EE, EL, HU, IE, SE), brāļus un māsas, kas ir atkarīgi un/vai cieš no garīgas vai fiziskas invaliditātes (piemēram, HU, IE), citus atkarīgus ģimenes locekļus (IE, ES) vai nepavadītu nepilngadīgo vecākus (piemēram, CY, HU).

Kā ziņots, tikai viena dalībvalsts izmanto 23. panta 2. punktā paredzēto iespēju piemērot īpašus nosacījumus pabalstu piešķiršanai alternatīvās aizsardzības saņēmēju ģimenes locekļiem.

#### *5.5.7. Uzturēšanās atļaujas – 24. punkts*

Saskaņā ar 24. pantu cik drīz vien iespējams pēc statusa piešķiršanas bēgļiem un alternatīvās aizsardzības saņēmējiem piešķir uzturēšanās atļauju, kam jābūt attiecīgi derīgai vismaz trīs gadus vai vienu gadu un pagarināmai, ja vien nav citādi nepieciešams pārliecinošu valsts drošības vai sabiedriskās kārtības iemeslu dēļ.

Kā tiek ziņots, vairākas dalībvalstis paredz bēgļiem uzturēšanās atļaujas, kuru derīguma termiņš ir ilgāks nekā trīs gadi (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Vismaz septiņas dalībvalstis piešķir alternatīvās aizsardzības saņēmējiem uzturēšanās atļaujas, kuru derīguma termiņš ir ilgāks nekā direktīvā noteiktais minimums – viens gads: divi gadi (PL), trīs gadi (BG, IE, SI), četri gadi un ilgāk (HU, LV, NL, UK).

#### *5.5.8. Ceļošanas dokumenti – 25. pants*

Direktīvas 25. panta 2. punktā noteikts, ka alternatīvā aizsardzības statusa saņēmējiem, kas nevar saņemt valsts pasi, dalībvalstis izdod dokumentus, kas to turētājiem ļauj ceļot vismaz tādos gadījumos, kad rodas nopietni humāni iemesli, kuru dēļ nepieciešama viņu klātbūtne citā valstī, ja vien nav citādi nepieciešams pārliecinošu valsts drošības vai sabiedriskās kārtības iemeslu dēļ. Tikai trīs dalībvalstis<sup>44</sup> (AT, ES, LU) piemēro šo ierobežojumu attiecībā uz ceļošanas iemesliem.

#### *5.5.9. Darba iespējas – 26. pants*

Liels vairākums dalībvalstu piekļuvi darba tirgum atļauj ne tikai bēgļiem, bet arī alternatīvās aizsardzības saņēmējiem. Tikai trīs dalībvalstis (CY, DE un LU) ziņo, ka izmanto iespēju piemērot 26. panta 3. punktā pieļautos ierobežojumus. Tiek ziņots par vairākām problēmām attiecībā uz alternatīvās aizsardzības saņēmēju piekļuvi ar nodarbinātību saistītas izglītības iespējām pieaugušajiem, arodapmācībai un praktiskai darba pieredzei (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). No otras puses, dažas dalībvalstis alternatīvās aizsardzības saņēmējiem un bēgļiem nodrošina tādas pašas tiesības kā saviem valstspiederīgajiem (piemēram, FI, IE, RO).

<sup>44</sup> No 19 dalībvalstīm, kas atbildēja uz Komisijas veikto pārskatu.

#### 5.5.10. Darba iespējas – 27. pants

Saskaņā ar 27. panta 3. punktu pret bēgļa vai alternatīvā aizsardzības statusa saņēmējiem un dalībvalsts valstspiederīgajiem būtu jābūt vienlīdzīgai attieksmei attiecībā uz spēkā esošajām ārvalstu diplomu, apliecību un citu oficiālu kvalifikācijas apliecinājumu atzīšanas procedūrām. Vairākas dalībvalstis netransponēja šo noteikumu (piemēram, BG, LT, UK). Praksē vairākkārtīgi ir ziņots par grūtībām, kādas rodas tādēļ, ka starptautiskās aizsardzības saņēmēji bieži nespēj dokumentāri pierādīt savu kvalifikāciju.

#### 5.5.11. Sociālā labklājība – 28. pants

Kā ziņots, dažas dalībvalstis<sup>45</sup> izmanto iespēju ierobežot alternatīvās aizsardzības saņēmēju piekļuvi sociālajai palīdzībai, saskaņā ar 28. panta 2. punktu to attiecinot vienīgi uz pamata pabalstiem. Lietuva izslēdz alternatīvās aizsardzības saņēmējus no sociālās palīdzības, pamatojoties uz to uzturēšanās atļauju īslaicīgo raksturu. DE saistībā ar atbalsta stipendijām bērniem un izglītībai, ko piešķir alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, ir noteikusi papildu kritēriju – trīs gadus ilga likumīga uzturēšanās.

#### 5.5.12. Veselības aprūpe – 29. pants

Šķiet, ka tikai LT un MT pielieto 29. panta 2. punktā paredzēto iespēju ierobežot veselības aprūpi, ko piešķir alternatīvās aizsardzības saņēmējiem, piešķirot tikai pamata pabalstus. AT tās federālās sistēmas dēļ alternatīvās aizsardzības saņēmējiem piešķirto pabalstu līmenis ir atkarīgs no reģiona, kurā tos uzņem. DE alternatīvās aizsardzības gadījumā nav pieejami daži īpaši pabalsti attiecībā uz medicīnisko aprūpi. Kā ziņots, vairākas dalībvalstis (piemēram, BG, EE, CZ, UK) nav transponējušas 29. panta 3. punktā noteikto pienākumu nodrošināt atbilstošu veselības aprūpi bēgļa vai alternatīvā aizsardzības statusa saņēmējiem ar īpašām vajadzībām, bet citās (piemēram, LV, LT, IE, ES, RO) tā īstenošana šķiet problemātiska.

#### 5.5.13. Izmitināšanas vietu pieejamība – 31. pants

Šķiet, ka vairākas dalībvalstis (piemēram, AT, IE, LV, PL, SI) paredz labvēlīgākus standartus nolūkā nodrošināt standartus, kādi tiek prasīti Ženēvas Konvencijas 21. pantā, kurā tiek aicināts piemērot "vislielākās labvēlības režīmu". Dažās dalībvalstīs (piemēram, IE, RO un SE) starptautiskās aizsardzības saņēmējiem tiek piešķirtas tādas pašas tiesības attiecībā uz izmitināšanu kā šo valstu valstspiederīgajiem.

#### 5.5.14. Integrācijas iespēju pieejamība – 33. pants

Vismaz 16 dalībvalstis<sup>46</sup> nenoskaidro bēgļus un alternatīvās aizsardzības saņēmējus attiecībā uz integrācijas iespēju pieejamību. Tomēr integrācijas programmas reizēm ir ļoti ierobežotas un var ietvert vienīgi valodu apmācību vai naudas aizdevumus. Ir ziņots, ka HU starptautiskās aizsardzības saņēmējiem piekļuve integrācijas programmām tiek piešķirta pēc iestāžu ieskatiem un tā nav efektīva, jo trūkst īstenošanas pasākumu. Tiesību normas BG ir neskaidras un nenodrošina programmu ilgtspējību. Vairākas dalībvalstis (piemēram, EE, IE, LV) formāli nenodrošina integrācijas programmas starptautiskās aizsardzības saņēmējiem. Tomēr tiek ziņots, ka dažās no tām (piemēram, IE) abu aizsardzības veidu saņēmējiem ir piekļuve integrācijas līdzekļiem.

<sup>45</sup> Piemēram, AT, DE, LU, LV, PT, SK.

<sup>46</sup> BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE, UK.

## 6. SECINĀJUMS

Ir konstatēti vairāki direktīvas nepilnīgas un/vai nepareizas transponēšanas aspekti. Tostarp tiek īstenoti zemāki standarti nekā noteikts direktīvā. Trūkumi tika konstatēti pašas direktīvas noteikumos, vairāki jēdzieni ir neskaidri un pārāk nenoteikti, piemēram, aizsardzības dalībnieki, iekšējā aizsardzība, piederība īpašai sociālajai grupai, ka rezultātā dalībvalstu interpretācija ir krietni atšķirīga. Tādējādi joprojām pastāv būtiskas atšķirības starp dalībvalstīm attiecībā uz aizsardzības piešķiršanu un piešķirtās aizsardzības veidu. Turklāt ievērojams skaits pirmās instances lēmumu, kas tiek balstīti uz nepietiekami skaidriem un precīziem kritērijiem, tiek atcelti pārsūdzības instancēs.

Šīs direktīvas īstenošanas novērtējums liecina, ka praksē iespēju nošķirt bēgļus un alternatīvās aizsardzības saņēmējus attiecībā uz piešķirtās aizsardzības saturu izmanto nedaudzas dalībvalstis. No otras puses, dažādās dalībvalstīs tiek piešķirta dažāda līmeņa aizsardzība, kas ietekmē patvēruma plūsmas un tādēļ notiek tālāka pārvietošanās.

Šis ziņojums liecina, ka mērķis radīt līdzvērtīgus noteikumus attiecībā uz starptautiskās aizsardzības saņēmēju kvalifikāciju un statusu un uz piešķirtās aizsardzības saturu pirmajā saskaņošanas posmā nav pilnībā sasniegts.

Komisija turpinās izskatīt un sekot visiem gadījumiem, kuros tika konstatētas transponēšanas un/vai īstenošanas problēmas, lai panāktu direktīvā noteikto kopīgo standartu pareizu piemērošanu, jo īpaši attiecībā uz ES Pamattiesību hartā noteikto tiesību pilnīgu ievērošanu, kā arī mazinātu atšķirības. Atšķirības direktīvas īstenošanā dalībvalstīs, kuru pamatā ir pašu standartu neskaidrība un nenoteiktība, var novērst, vienīgi likumdošanas ceļā veicot grozījumus attiecīgajos noteikumos. Pamatojoties uz direktīvas īstenošanas rūpīgu analīzi, Komisija 2009. gada 21. oktobrī pieņēma priekšlikumu pārstrādāt Kvalifikācijas direktīvu, lai novērstu konstatētos trūkumus.