

**Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas atzinums par tematu “Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes direktīvai par kopējiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi. Eiropas Komisijas ieguldījums vadītāju 2018. gada 19.–20. septembra sanāksmē Zalcburgā”**

(COM(2018) 634 final – 2018/0329 (COD))

(2019/C 159/08)

Ziņotājs: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Līdzziņotāja: **Vladimíra DRBALOVÁ**

Atzinuma pieprasījums	Komisija 24.10.2018.
Juridiskais pamats	Līguma par Eiropas Savienības darbību 304. pants
Atbildīgā specializētā nodaļa	Nodarbinātības, sociālo lietu un pilsoniskuma specializētā nodaļa
Pieņemts specializētās nodaļas sanāksmē	18.12.2018.
Pieņemts plenārsesijā	23.1.2019.
Plenārsesija Nr.	540
Balsojuma rezultāts (par/pre/atturas)	169/2/6

## 1. Secinājumi un ieteikumi

1.1. EESK ņem vērā Eiropas Komisijas argumentus, kāpēc jāpārstrādā direktīva par atgriešanu <sup>(1)</sup>, tomēr uzsver savu pārliecību, ka vispirms ir svarīgi, lai Eiropas Savienībai būtu kopēja politika un tiesību akti attiecībā uz likumīgu migrāciju, kā arī starptautisko aizsardzību un patvērumu <sup>(2)</sup>.

1.2. EESK pauž bažas par ES dalībvalstīs izmantoto migrācijas pārvaldības kritēriju atšķirībām, it īpaši attiecībā uz izturēšanos pret nelikumīgi ieceļojušajiem migrantiem, kas rada juridisko nenoteiktību un nevienlīdzīgu attieksmi.

1.3. EESK uzskata, ka Komisijai par šo jautājumu jaunajos apstākļos vajadzēja sākt saziņas un konsultāciju procesu ar valdībām un pilsonisko sabiedrību, kā Komisija darīja agrākā posmā, sagatavojot Zaļo grāmatu <sup>(3)</sup>.

1.4. EESK uzskata, ka Komisijai būtu vajadzējis iesniegt datus vai vismaz aplēses par Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvas 2008/115/EK <sup>(4)</sup> par atgriešanu piemērošanas un piemērojamības līmeni, kā arī par tās piemērošanas efektivitātes uzraudzības pakāpi, galvenajām problēmām, ar kurām bija jāsaskaras tajos gados, kad minētā direktīva bija spēkā, un direktīvas izpildes pakāpi konkrētās dalībvalstīs.

<sup>(1)</sup> COM(2018) 634 final.

<sup>(2)</sup> OV C 85, 8.4.2003., 51. lpp.

<sup>(3)</sup> COM(2002) 175 final.

<sup>(4)</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 16. decembra Direktīva 2008/115/EK par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi (OV L 348, 24.12.2008., 98. lpp.).

1.5. Komisijai būtu jāpievēršas nelielai paškritikai vai vismaz jāveic analīze, lai izskaidrotu dalībvalstu veiktās atgriešanas zemos rādītājus un skaidri norādītu to iemeslus un/vai atbildīgās personas; ja dalībvalstis nav ne piemērojušas direktīvu, ne arī ievērojušas Komisijas Ieteikumu (ES) 2017/432 <sup>(5)</sup> par to, kā panākt efektīvāku atgriešanu, būtu jāizstrādā ietekmes novērtējums. Šajā pētījumā jāiekļauj vērtējums par to, kā dalībvalstis ir rīkojušās, izstrādājot darbības programmas, lai sniegtu palīdzību un konsultācijas attiecībā uz atgriešanu, kā arī jāsalīdzina brīvprātīgās atgriešanās un piespiedu atgriešanas izmaksu efektivitāte.

1.6. EESK apzinās, ka noteikta – ekstrēmi labējā spārna un nacionālistu – retorika par migrāciju veicina ksenofobisku un neiecietīgu attieksmi. EESK uzskata, ka visaptveroša kopēja ES migrācijas politika būtu labākais arguments, kas kļiedētu Eiropas iedzīvotāju bažas.

1.7. Atbilstoši EESK viedoklim, kas izklāstīts citos atzinumos <sup>(6)</sup>, ir jāizstrādā cits naratīvs, kas veicinātu ne tik dramatizētu skatījumu uz migrāciju kā parastu sociālu un ekonomisku faktoru un ļautu izglītot sabiedrību par šo tematu.

1.8. No otras puses, EESK var atbalstīt Eiropadomes 2018. gada jūnija secinājumus, kuros teikts, ka funkcionējošas ES politikas priekšnoteikums ir visaptveroša pieeja migrācijai, kurā apvienota ES ārējo robežu efektīvāka kontrole, pastiprināta ārējā darbība un iekšējie aspekti saskaņā ar ES principiem un vērtībām, un ka šādi centieni jāturpina, lai nepieļautu humanitāras katastrofas <sup>(7)</sup>.

1.9. Dati, kurus Eiropadome sniedza 18. oktobrī <sup>(8)</sup>, liecina, ka neatbilstīga ierašanās ES ir samazināta par 95 %. Vienlaikus Starptautiskās Migrācijas organizācijas 2018. gada septembra dati <sup>(9)</sup> liecina, ka līdz minētajam datumam 83067 personas bija ierašanās ES pa jūru un 1987 personas bija gājušas bojā.

1.10. EESK uzskata, ka efektīva atgriešanas politika ir visaptverošas ES imigrācijas un patvēruma politikas neatņemama sastāvdaļa; tomēr šādas politikas nav, un Komisijai būtu jārikojas konsekventi un samērīgi, nevis jāieņem tikai uz drošību un policijas darbu orientēta nostāja pret uz migrāciju kā kriminālu parādību.

1.11. EESK uzskata, ka, pamatojoties uz datiem un apmeklējumiem, jāveic salīdzinošs pētījums par ES aizturēšanas centriem, situāciju tajos un cilvēktiesību ievērošanu tajos.

1.12. EESK atzinīgi vērtē Komisijas centienus paātrināt lēmumu pieņemšanu par atgriešanu un saistīt tos ar lēmumiem par patvēruma atteikšanu un lēmumiem par likumīgas uzturēšanās pārtraukšanu, kā arī kopumā padarīt atgriešanas procedūru ātrāku un efektīvāku. Tomēr jāņem vērā tas, cik reālistiski ir ierosinātie laika grafiki, un jāizvērtē šķēršļi, kas varētu kavēt šo nodomu.

1.13. Vienlaikus EESK uzskata, ka efektīva atgriešanas politika ir saistīta ar efektīvu sadarbību ar trešām valstīm un atpakaļuzņemšanas nolīgumu noslēgšanu un īstenošanu; tā aicina Komisiju pielikt papildu pūles un dalībvalstis maksimāli izmantot šos mehānismus.

1.14. EESK arī uzskata, ka jānorāda uz paraugpraksi, ko piemēro dažās ES valstīs, lai nepieļautu, ka ārvalstnieki, kas valstī uzturas nelikumīgi, nonāk hroniski neatbilstīgā situācijā. Šāda paraugprakse ir, piemēram, uzturēšanās atļauju piešķiršana izņēmuma kārtā, pamatojoties uz spēcīgām sociālām, darba vai ģimenes saitēm (*arraigo*), Spānijā un *Duldung* noteikums Vācijā.

<sup>(5)</sup> Komisijas 2017. gada 7. marta Ieteikums (ES) 2017/432 par to, kā panākt efektīvāku atgriešanu, īstenojot Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīvu 2008/115/EK (OV L 66, 11.3.2017., 15. lpp.).

<sup>(6)</sup> Sk. EESK atzinumu "Migrācijas un integrācijas neesamības izmaksas" (OV C 110, 22.3.2019., 1. lpp.).

<sup>(7)</sup> Eiropadomes sanāksme (2018. gada 28. jūnijā) – secinājumi.

<sup>(8)</sup> Eiropadomes sanāksme (2018. gada 18. oktobrī) – secinājumi.

<sup>(9)</sup> SMO – Migrācijas plūsmu uzraudzība Eiropā.

## 2. Komisijas priekšlikuma priekšvēsture

2.1. Kopš 1999. gada ES ir centusies izstrādāt visaptverošu pieeju migrācijai attiecībā uz atpakaļuzņemšanas nosacījumu saskaņošanu, trešo valstu valstspiederīgo likumīgām uzturēšanās tiesībām, tiesisko pasākumu izstrādi un praktisku sadarbību, lai novērstu neatbilstīgu migrāciju. Atgriešanas direktīvas 2008/115/EK mērķis bija izstrādāt efektīvu izraidīšanas un repatriācijas politiku, pamatojoties uz kopējiem standartiem, tomēr 2014. gadā publicētais Atgriešanas direktīvas īstenošanas ziņojums liecināja par ļoti lēnu progresu ES faktiskās atgriešanas rādītāju uzlabošanā: 2014. gadā – 36,3 %, 2015. gadā – 36,8 %, 2016. gadā – 45,8 % un 2017. gadā – 36,6 %. Nekādus uzlabojumus nav panācis arī Ieteikums (ES) 2017/432, kurā bija iekļauts pasākumu klāsts, ko dalībvalstīm vajadzētu veikt, lai pilnībā izmantotu direktīvas piedāvāto elastību.

2.2. Nemainot direktīvas darbības jomu un neskarot migrantu pašreizējo tiesību aizsardzību, tostarp attiecībā uz bērna interesēm, ģimenes dzīvi un veselības stāvokli, un neizraidīšanas principu, ar pārstrādāto direktīvu atgriešanas process būtu jāpadara efektīvāks, ierosinot:

- lielāku saskaņotību un sinerģiju ar patvēruma procedūrām,
- jaunu robežu procedūru,
- skaidras procedūras un noteikumus, lai novērstu ļaunprātīgu izmantošanu,
- priekšlikumus, kā veicināt efektīvu brīvprātīgu atgriešanos,
- skaidrus aizturēšanas noteikumus.

## 3. Vispārīgas piezīmes

3.1. EESK pauž bažas par ES dalībvalstīs izmantoto migrācijas pārvaldības kritēriju atšķirībām, it īpaši attiecībā uz izturēšanos pret nelikumīgi ieceļojušajiem migrantiem, kas rada juridisko nenoteiktību un nevienlīdzīgu attieksmi.

3.2. EESK atkārtoti norāda uz ieteikumiem atzinumā par Komisijas 2002. gada Paziņojumu par Kopienas atgriešanas politiku attiecībā uz personām, kas nelikumīgi uzturas dalībvalstī, jo tā uzskata, ka minētie ieteikumi nav – vai nav pilnībā – ņēmti vērā dažādos likumdošanas un politikas pasākumos, kas kopš tā laika ieviesti Savienības līmenī, it īpaši saistībā ar nelikumīgo migrantu tiesībām, legalizēšanu, piespiedu atgriešanu, pārsūdzību tiesā, tiesībām uz ģimenes vienotību, aizturēšanu un vajadzību pēc patiešām kopējas politikas legālās imigrācijas jomā <sup>(10)</sup>.

3.3. Pārstrādātās redakcijas pasludinātais mērķis – padarīt atgriešanas procedūras efektīvākas, paātrināt lietas apstrādi un tieši sasaistīt to ar lēmumu par patvēruma atteikšanu un likumīgas uzturēšanās izbeigšanu –, protams, ir vērtējams atzinīgi; dalībvalstīm ir tiesības atgriezt neatbilstīgus migrantus, ja ir izveidotas taisnīgas un efektīvas patvēruma sistēmas, kas pilnībā ievēro neizraidīšanas principu. Tomēr attiecībā uz ierosināto izmaiņu pasludinātajiem mērķiem EESK ir nobažījies par to ietekmi. EESK šaubās par šo izmaiņu efektivitāti un ir nobažījies, ka vienīgais izmaiņu rezultāts izpaudīsies kā represiju un sodu pastiprināšana. Pamatprincipu – par prioritāti noteikt brīvprātīgu atgriešanos –, kas bija iekļauts sākotnējā Direktīvā 2008/115/EK, nevajadzētu atņemt un aizstāt tikai ar represīvu politiku.

3.4. Priekšlikums būtu jāizvērtē arī attiecībā uz tā mērķu dzīvotspēju, it īpaši, ja tam arī turpmāk jābūt atbilstošam cilvēktiesībām. Centienus vispārēji izraidīt visus trešo valstu valstspiederīgos, kuri nelegāli uzturas ES teritorijā, un atzīstot to par vienīgo līdzekli, kā atjaunot viņu stāvokļa likumīgumu, vienkārši nav iespējams īstenot, ņemot vērā pēdējo gadu pieredzi un nesamērīgās cilvēkresursu, ekonomiskās un citas izmaksas, kas tādējādi rastos.

3.5. Pēdējo desmit gadu laikā nav efektīvi īstenota, uzraudzīta un izvērtēta atgriešanas politika, kas turklāt vēl arvien nav faktiski iekļauta visaptverošā un kopējā ES migrācijas politikā.

<sup>(10)</sup> OVC 85, 8.4.2003., 51. lpp.

3.6. Izskatāmajā priekšlikumā Komisijai būtu vajadzējis paskaidrot, kādēļ dalībvalstis nav ne pareizi piemērojušas Direktīvu 2008/115/EK, ne arī ievērojušas arī lēmumu (ES) 2017/432 ar norādījumiem par direktīvas īstenošanu, kuros dalībvalstis bija aicinātas spert nepieciešamos soļus, lai likvidētu juridiskos un praktiskos šķēršļus, kas apgrūtina atgriešanu.

3.7. Tāpat, ņemot vērā sabiedrībā pieaugošo apjukumu, ir jācenšas publicēt reālos datus par neatbilstīgo migrāciju uz ES un interpretēt tos atbildīgi, lai nepieļautu ksenofobisku un rasistisku retoriku, kas nostiprinātu labējo ekstrēmistu pozīcijas

#### 4. Īpašas piezīmes

4.1. Pamatojoties uz to, kā risinājušies notikumi pēc 2008. gada, Komisija uzskata, ka direktīvas grozīšana ir veids, kā sasniegt leģitīmo mērķi atjaunot likumību un padarīt atgriešanu efektīvāku. Tomēr ir arī daudzas citas metodes, kas nodrošina tādu pašu rezultātu, bet ir efektīvākas un mazāk apgrūtināošas (piemēram, brīvprātīga atgriešanās, individualizēta legalizēšanās u. c.). EESK uzskata, ka efektīva atgriešanas politika ir visaptverošas ES imigrācijas un patvēruma politikas neatņemama sastāvdaļa; tomēr šādas politikas neesamībai vajadzētu būt par pamudinājumu Komisijai īstenot paškritisku, konsekventu un līdzsvarotu pieeju un neieņemt tikai uz drošību un policijas darbu orientētu nostāju pret uz migrāciju kā kriminālu parādību <sup>(1)</sup>.

4.2. Mūsu iepriekšējā atzinumā bija teikts: "EESK atgādina Komisijai, ka tā dažādos atzinumos ir norādījusi uz nepieciešamību rīkoties legalizēšanās jomā." <sup>(2)</sup> Tomēr Eiropas tiesību aktos ir paredzēti pasākumi, kā saprātīgā un konstruktīvā veidā izbeigt personas neatbilstīgas uzturēšanās statusu.

4.3. Šādu pasākumu piemēri atrodami Direktīvas 2008/115/EK 6. pantā "Atgriešanas lēmums" un 7. pantā "Brīvprātīga izceļošana", kuras dalībvalstis ir ļoti maz pētījušas un piemērojušas, it īpaši gadījumos, kad ir notikuši vērtīgi mēģinājumi atgriezt kādu personu. Ņemot to vērā, EESK atbalsta lēmumu (ES) 2017/432 izveidot darbības programmas attiecībā uz atbalstītu brīvprātīgas atgriešanasos.

4.4. Turklāt EESK norāda, ka noteikumi, kas attiecas uz Eiropas pilsoņu un viņu ģimenes locekļu piespiedu izraidīšanu sabiedriskās kārtības vai valsts drošības <sup>(3)</sup> apsvērumu dēļ, netiek piemēroti neatbilstīgajiem migrantiem. Mēs šeit atsaucamies uz iespēju pēc pienācīga laikposma lūgt atcelt izraidīšanas rīkojumu apstākļu maiņas dēļ un uz pienākumu nepildīt izraidīšanas rīkojumu bez apstākļu pārbaudes gadījumos, kad no rīkojuma izdošanas brīža ir pagājuši divi gadi. Nešķiet pamatoti, ka pieeju, ko piemēro Eiropas pilsoņiem –, t. i., tikai par to, ka viņi apdraud sabiedrisko kārtību vai valsts drošību, – nevar piemērot personām, kuru vienīgā vaina ir dokumentu jautājums, ja viņu apstākļi ir būtiski mainījušies.

4.5. Atgriešanas procedūra ir obligāti jāparedz mehānismi un efektīvas garantijas – kas pārsniedz vienkāršu iespēju vērsties tiesā vai iesniegt apelāciju –, lai aizsargātu šīm procedūrām pakļauto trešo valstu valstspiederīgo tiesības un intereses. Ir nepieciešams efektīvs veids, kā izmantot šīs tiesības ar pienācīgu juridisko palīdzību; katrai procedūrai būtu automātiski jāpiesaista specializējis jurists, kas ieguvis pielāgotu apmācību un lietā nodrošina aizstāvību.

4.6. Nelegālo rezidentu vajāšanas politika ir jāpapildina ar radikālu un stingru aizliegumu identificēt cilvēkus, pamatojoties uz viņu etnisko un/vai reliģisko piederību. Šā aizlieguma pašreizējā mīkstināšana pārvērš Eiropu par teritoriju, kurā rasu minoritātes varētu būt nepieļaujami pakļautas aizdomām un kontrolei no iestāžu puses. Izteiksmīgs piemērs ir ANO Cilvēktiesību komitejas 2009. gada jūlijā Spānijai izteiktais nosodījums <sup>(4)</sup> par Spānijas pilsoņu aizturēšanu tikai melnās ādas krāsas dēļ saistībā ar aizdomām, ka viņa ir neatbilstīga imigrante.

4.7. EESK uzskata, ka, pamatojoties uz datiem un apmeklējumiem, jāveic salīdzinošs pētījums par ES aizturēšanas centriem, to apstākļiem un cilvēktiesību ievērošanu tajos.

<sup>(1)</sup> Sk. Migrācijas un patvēruma pētniecības sociālās platformas diskusiju dokumentu Crackdown on NGO's assisting refugees and other migrants.

<sup>(2)</sup> OV C 85, 8.4.2003., 51. lpp.

<sup>(3)</sup> Eiropas Parlamenta un Padomes 2004. gada 29. aprīļa Direktīvas 2004/38/EK par Savienības pilsoņu un viņu ģimenes locekļu tiesībām brīvi pārvietoties un uzturēties dalībvalstu teritorijā, ar ko groza Regulu (EEK) Nr. 1612/68 un atceļ Direktīvas 64/221/EEK, 68/360/EEK, 72/194/EEK, 73/148/EEK, 75/34/EEK, 75/35/EEK, 90/364/EEK, 90/365/EEK un 93/96/EEK (OV L 158, 30.4.2004., 77. lpp.), 32. un 33. pants.

<sup>(4)</sup> FF. Paziņojums Nr. 1493/2006, Williams Leecraft pret Spāniju

4.8. EESK arī ierosina Komisijai pastāvīgi pārbaudīt dalībvalstu pieeju darbības programmu izstrādei, ar kurām atgriešanas jomā sniedz labāku palīdzību un konsultācijas, tostarp atbalstu atgrieztu personu reintegrācijai trešās valstīs – šādas programmas valstīm būtu bijis jāskaidrāk izstrādāt jau 2017. gadā. Šajā pētījumā būtu jāiekļauj brīvprātīgas atgriešanās un piespiedu atgriešanas izmaksu efektivitātes salīdzinājums.

4.9. EESK vēlas norādīt uz paraugpraksi, ko piemēro dažās ES valstīs, lai nepieļautu neatbilstīgo migrantu nonākšanu hroniski neatbilstīgā situācijā. Šāda paraugprakse ir, piemēram, *arraigo* un *Duldung* mehānismi attiecīgi Spānijā un Vācijā, kas dažiem ārvalstniekiem, kuri šo valstu teritorijā jau ilgu laiku dzīvo neatbilstīgi, ļauj individuālā un selektīvā procedūrā – izņēmuma gadījumos – iegūt likumīgu statusu, ja viņi izpilda noteiktas prasības.

## 5. Ierosināto izmaiņu analīze

5.1. Direktīvas teksts ir ļoti skaidrs un paredz deviņas īpašas izmaiņas, kuras aplūkotas EESK atzinumā.

5.2. Pastāv nepieciešamība pēc objektīviem ES mēroga kritērijiem, saskaņā ar kuriem noteikt bēgšanas, tostarp neatļautu sekundāro kustību, risku. Lai novērstu atšķirīgas vai neefektīvas interpretācijas, priekšlikuma **6. pantā** ir noteikts kopējs objektīvu kritēriju saraksts, pēc kura, veicot konkrētā gadījuma konkrēto apstākļu vispusīgu izvērtējumu, nosaka, vai pastāv bēgšanas risks. Kritēriju saraksts ir pārāk plašs un pārsniedz Ieteikumu (ES) 2017/432. Rezultāts ir tāds, ka, lai arī direktīvā ir paredzēti divi procedūru veidi – viena ārkārtas un izņēmuma procedūra bez brīvprātīgas izceļošanas iespējas un ar citiem apgrūtinājumiem; otra – ar garantijām un brīvprātīgas izpildes iespēju, – praksē lielākā daļa neatbilstīgo migrantu tiks pakļauti procedūrai, kurai teorētiski vajadzētu būtu izņēmumam.

5.2.1. Tikai ierobežots skaits 6. pantā ierosināto objektīvo kritēriju, kas izriet no Ieteikuma (ES) 2017/432 un grozītajā tekstā atbilst f), h) un k) apakšpunkta kritērijiem, ļauj stingri definēt “bēgšanas risku”. Arī j) apakšpunktu var uzskatīt par piemērotu kritēriju saskaņā ar 7. panta noteikumiem par sadarbības pienākumu.

- a) Dokumentu neesību procedūras uzsākšanas brīdī lielākajā daļā gadījumu var novērst pēc pieprasījuma, kura neizpilde varētu novest pie f) apakšpunkta piemērošanas.
- b) Šis mērķis uzliek pierādīšanas pienākumu migrantam, kuram būs jāpierāda faktiskā dzīvesvieta, tādējādi atceļot būtiskas tiesiskās garantijas. Ar mājokļa atrašanu saistītās īpašās grūtības, it īpaši tās, ko daudzas pašvaldības rada ārzemniekiem vispār un cilvēkiem ar neatbilstīgu statusu it īpaši, padara šā punkta nozīmi nesamērīgi lielu.
- c) Ja nevēlamies pieļaut situāciju, ka VISUS neatbilstīgos migrantus var apsūdzēt par bēgšanas risku, pilnībā ignorējot procedūras ar garantijām, bēgšanas risku nevar definēt, izmantojot šāda veida parametru. Galu galā ir pašsaprotami, ka personām, kam nav tiesību strādāt, nav arī saimniecisku ienākumu, līdz ar to lielākā daļa neatbilstīgo migrantu cietīs no finanšu līdzekļu trūkuma.
- d) Tā kā dalībvalstis īsteno slēgto robežu politiku, daudzi neatbilstīgie (un pat atbilstīgie) migranti dalībvalstu teritorijā ir ieceļojuši nelikumīgi.
- e) Ja neatbilstīgs migrants pārvietojas starp dalībvalstīm, tas automātiski nav atļauts, taču tas ne vienmēr ir pamats konstatēt, ka pastāv bēgšanas risks.
- g) Citas dalībvalsts izdots atgriešanas lēmums par attiecīgo personu. Tā kā pašā direktīvā paredzēta minētā lēmuma tieša izpilde otrā valstī, nav jēgas norādīt uz šādu iespēju.
- i) Neizpildīta prasība doties uz citu dalībvalsti, kurā attiecīgā persona ir likumīgs rezidents. Šādos gadījumos izraidīšanas procedūras uzsākšana bez brīvprātīgas izceļošanas uz izcelsmes valsti ir pilnīgi nesamērīga. Šādos gadījumos ir vajadzīgs kāds piespiedu pasākums, lai minētās personas atgrieztu šajā citā dalībvalstī, nevis izraidīšana uz izcelsmes valsti, vēl jo mazāk – izmantojot ārkārtas procedūru.

5.3. Pirms analizēt priekšlikuma 7., 8. un citus pantus, būtu jāprecizē: viss šo izmaiņu teksts liecina par acīmredzamu neizpratni par atgriešanas lēmuma juridisko raksturu, kas pēc precizēšanas būs pamats pilnībā apstrīdēt 3. punktu, kurš iekļauts direktīvas jaunajā 8. pantā. Atgriešanas lēmums ir valsts pieņemts izpildes lēmums, kas tieši ietekmē cilvēka personīgo tiesību un interešu jomu. Turklāt tā pamatojums parasti ir tieši vai netieši saistīts ar pienākumu izpildi vai konkrētu uzvedību, par ko šī persona tiek apsūdzēta, un attiecīgā persona ir pelnījusi atbilstošu procesu, kurā šādos gadījumos neatkarīgā veidā pārbauda, vai minētie apgalvojumi ir patiesi. Ar visu iepriekš minēto tiek pateikts, ka izraidīšana ir administratīva – nevis krimināla – rakstura sankcija vai sods, bet to reglamentē tie paši konstitucionālie principi un pamattiesības kā krimināltiesībās.

5.4. Attiecībā uz **7. pantu**, kas paredz pienākumu sadarboties, EESK pieņem zināšanai Komisijas pieņemumu, ka trešo valstu valstspiederīgo pienākums sadarboties ar dalībvalstu kompetentajām iestādēm visos atgriešanas procedūras posmos varētu atvieglot šīs procedūras netraucētu darbību un paaugstināt tās efektivitāti. Tomēr jāatzīmē, ka tas tieši aizskar pamattiesības neliecināt pret sevi pašu. Šajā pantā noteiktos pienākumus var reducēt uz vienu pienākumu – sadarboties tādas procedūras laikā, kas ir vērsta pret pašu attiecīgo personu. **8. pants** "Atgriešanas lēmums" –tagad tajā paredzēts dalībvalstu pienākums izdot atgriešanas lēmumu tūlīt pēc tam, kad ir pieņemts lēmums par trešās valsts valstspiederīgā likumīgās uzturēšanās izbeigšanu, tostarp lēmums nepiešķirt bēgļa statusu vai alternatīvās aizsardzības statusu. EESK uzskata, ka 8. pants ir jāpaplašina, paredzot, ka trešo valstu valstspiederīgajiem tiek nodrošināta pamatota iespēja izpildīt pienākumu pašiem atstāt valsti vai meklēt alternatīvus risinājumus, kā legalizēt savu situāciju.

5.5. **9. pantā** "Labprātīga izbraukšana" noteikts, ka labprātīgai izbraukšanai ir jāpiešķir atbilstošs trīsdesmit dienu laika posms, atceļot sākotnējo noteikumu par septiņām līdz trīsdesmit dienām. Kaut arī maksimālais tikai 30 dienu ilgais laikposms jau agrāk tika kritizēts, tomēr minimālā termiņa esamība kalpoja kā garantija. Šā minimālā termiņa atcelšana dalībvalstīm paver iespēju vispār nepiemērot labprātīgas izbraukšanas laika posmu.

5.6. Jaunais **13. pantā** ieviestais pasākums ļauj dalībvalstīm noteikt atgriešanas lēmumam nepievienotu iecelšanas aizliegumu trešās valsts valstspiederīgajam, kura nelikumīga uzturēšanās dalībvalstīs tiek atklāta, kad viņš (brīvprātīgi) izceļo no Eiropas Savienības. EESK uzskata šo pasākumu par sodu, kuru uzliek personai, kas konkrētajā brīdī ievēro likumu, t. i., atstāj ES teritoriju un izbeidz savu nelikumīgo uzturēšanos. No otras puses, šo pasākumu var uzskatīt par apdrošināšanas polisi pret atkārtotu iecelšanu attiecīgajā dalībvalstī.

5.7. **14. pantā** "Atgriešanas pārvaldība" noteikts, ka katra dalībvalsts izveido, ekspluatē, uztur un pilnveido valsts līmeņa atgriešanas pārvaldības sistēmu, kurā tiek apstrādāta visa šīs direktīvas īstenošanai nepieciešamā informācija. Tomēr jānodrošina arī tehniskā sadarbība ar ES centrālo sistēmu. Direktīvas 14. pants paredz arī, ka dalībvalstis ievieš darbības programmu, ar ko sniegt atbalstu attiecīgajām personām.

5.7.1. Šengenas informācijas sistēmas (SIS) trūkumi nozīmē to, ka ir vajadzīgi pasākumi, kas uzlabotu koordināciju starp valstīm. Ir ļoti jāšaubās, vai vajadzīgi īpaši direktīvas līmeņa noteikumi, lai risinātu būtībā praktiska rakstura pārvaldības jautājumus.

5.7.2. Priekšlikums, ka dalībvalstis izveido loģistikas, finanšu un citas materiālās palīdzības sniegšanas programmas, lai atbalstītu brīvprātīgu atgriešanos, tostarp reintegrācijas programmas, izriet no Ieteikuma (ES) 2017/432. Komisijai būtu jāatbalsta, jāuzrauga un jāizvērtē to izstrāde.

5.8. **16. pants** paliek spēkā, un tā centrā ir tikai "vienīgais obligātais gadījums, kad saskaņā ar šo priekšlikumu tiek paredzēta automātiska apturošā iedarbība", t. i., kamēr tiek pamatota tādas personas izraidīšana, kuras starptautiskās aizsardzības pieteikums ir noraidīts. Pret to nekas nav iebilstams, izņemot to, ka EESK uzskata, ka ir arī citi gadījumi, kuros izraidīšanas apturēšanai būtu jābūt tikpat automātiskai, lai stiprinātu drošības pasākumus vai garantijas. Neizsmeļošā šādu gadījumu sarakstā jāiekļauj:

— lietas, kurās ir tieši vai netieši iesaistīti nepilngadīgie,

— lietas, kurās ir tieši vai netieši iesaistīti ģimenes locekļi no ES dalībvalstīm un uz kurām tādēļ neattiecas Direktīva 2004/38/EK,

— lietas, kurās ir pierādāms apdraudējums attiecīgās personas veselībai vai fiziskajai neaizskaramībai,

— lietas, kurās paredzēta atgriešana uz valstīm, kas tiek uzskatītas par nedrošām, tostarp tādām, kurās neievēro cilvēktiesības.

5.9. Attiecībā uz aizturēšanu un vismaz trīs mēnešu kā maksimālā aizturēšanas perioda noteikšanu jānorāda, ka fakti liecina – procedūrai un pasākumiem, kas vajadzīgi, lai varētu izpildīt izraidīšanu uz trešo valsti, pietiek ar periodu, kas ir īsāks par trijiem mēnešiem, un, pagarinot šo periodu, lai cik ilgs tas būtu, praktiski nekas netiek panākts, vēl jo mazāk, piemērojot personai, kas nav izdarījusi nekādu noziegumu, tādu ārkārtas pasākumu kā brīvības atņemšana.

5.10. Vēlreiz mudinām meklēt citus risinājumus, tādus kā iepriekš minētais Vācijas *Duldung* vai Spānijas *arraigo*, kad ir vajadzīgs daudz mazāk par trim mēnešiem, lai noteiktu, vai attiecīgā persona būs izraidāma vai nebūs. Preventīva aizturēšana ir pagaidu pasākums, kura mērķis ir atvieglot piespiedu atgriešanu un novērst bēgšanu. Tomēr jāizslēdz tā nepareiza izmantošana kā maskēts neatbilstīgo imigrantu ieslodzīšanas vai sodīšanas paveids. Šādu ieslodzīšanu nepārprotami aizliedz attiecīgā Eiropas Savienības Tiesas judikatūra <sup>(15)</sup>.

5.11. Tādēļ direktīvā būtu jāparedz prasība, ka šādi aizturēšanas centri nedrīkst būt salīdzināmi ar cietumiem vai pat sliktāki par tiem. Jāparedz, ka valsts drošības dienesti šādos centros neveic iekšējo novērošanu un viņu funkcijas aprobežojas ar novērošanu pa perimetru, bet iekšējā novērošana šādos centros jāuztiek cita veida valsts struktūrai, kā arī likumīgi jāparedz minimālais aizturēto personu tiesību standarts, kas visos aspektos ir līdzvērtīgs vai labāks salīdzinājumā ar cietumnieku juridisko statusu katrā dalībvalstī.

5.12. Grozījums, kas ieviests ar 22. panta 7. punktu, ir pilnīgi lieks, jo šo jomu jau regulē dalībvalstu dažādās patvēruma procedūras. Jebkurā gadījumā nav samērīgi, ja personu var aizturēt līdz pat četriem mēnešiem, lai veiktu atgriešanu tādēļ, ka tās patvēruma pieteikums tiek noraidīts, bet pēc tam uzreiz šo personu var aizturēt vēl uz vienu sešu mēnešu periodu ar to pašu mērķi – viņu repatriēt.

5.13. EESK piekrīt Komisijai, ka ES atgriešanas politikas efektivitāte ir atkarīga arī no izcelsmes valstu sadarbības. ES jau ir guvusi zināmus panākumus, tomēr EESK aicina Komisiju turpināt centienus šajā jomā un vienlaikus aicināt dalībvalstis izmantot šos rezultātus un pilnībā piemērot minētos mehānismus.

Briselē, 2019. gada 23. janvārī

priekšsēdētājs

Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejas

Luca JAHIER

---

<sup>(15)</sup> Tiesas 2016. gada 7. jūnija spriedums *Affum*, C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408, un 2011. gada 28. aprīļa spriedums *EL Dridi*, C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268.