

LV

LV

LV



EIROPAS KOMISIJA

Briselē, 23.2.2011
COM(2011) 76 galīgā redakcija

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtēšana

SEC(2011) 209 galīgā redakcija
SEC(2011) 210 galīgā redakcija
SEC(2011) 211 galīgā redakcija
SEC(2011) 212 galīgā redakcija

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtēšana

1. IEVADS

Stokholmas programmā Padome Komisiju aicināja 2010. gadā iesniegt ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu un notiekošo sarunu izvērtējumu un ierosināt šo nolīgumu īstenošanas pārraudzības mehānismu¹. Turklāt, *"pamatojoties uz šo izvērtējumu, Padomei vajadzētu noteikt atjauninātu, saskaņotu atpakaļuzņemšanas stratēģiju, ņemot vērā vispārējās attiecības ar konkrēto valsti, tostarp kopēju pieeju trešām valstīm, kas nesadarbojas savu valstspiederīgo atpakaļuzņemšanā"*.

Paziņojuma² mērķis ir 1) izvērtēt spēkā esošo ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu īstenošanu, 2) novērtēt notiekošās sarunas par atpakaļuzņemšanu un pieņemtās sarunu norādes un 3) sniegt ieteikumus par turpmāku ES atpakaļuzņemšanas politiku, tostarp par uzraudzības mehānismiem.

ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos līgumslēdzējām pusēm noteikts abpusējs pienākums uzņemt atpakaļ savus valstspiederīgos un noteiktos apstākļos trešo valstu valstspiederīgos un bezvalstniekus. Tāpat šajos nolīgumos ir sīki izklāstīti atpakaļuzņemšanas procesuālie un tehniskie kritēriji.

Politiskajā plānā ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi tiek uzskatīti par nepieciešamu instrumentu migrācijas plūsmu uz ES dalībvalstīm efektīvai pārvaldībai. Tā kā šo nolīgumu mērķis ir veicināt nelegālo migrantu ātru atgriešanu, tiem būtu jābūt būtiskam nelegālās imigrācijas jautājumu risināšanas faktoram. Nolīgumos nav noteikti kritēriji, lai varētu konstatēt, vai persona ES vai partnervalstī uzturas likumīgi; šis jautājums jāizvērtē valsts iestādēm saskaņā ar valsts un vajadzības gadījumā ES tiesību aktiem.

Kopš 1999. gada, kad kompetence šajā jomā tika piešķirta Eiropas Kopienai, Padome Komisijai ir sniegusi sarunu norādes attiecībā uz 18 trešām valstīm. Pašreizējās situācijas apraksts saistībā ar šīm norādēm ir iekļauts Komisijas dienestu darba dokumentā par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtējumu, kas pievienots Komisijas paziņojumam Eiropas Parlamentam un Padomei: "ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi: īss situācijas pārskats 2011. gada februārī." Kopš Lisabonas līguma stāšanās spēkā ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu noslēgšanai ir skaidrs juridiskais pamats (LESD 79. panta 3. punkts). Turklāt saskaņā ar (paražu) starptautiskajām tiesībām katrai valstij jāuzņem atpakaļ savi valstspiederīgie.

¹ OV C 115, 4.5.2010., 31. lpp.

² Komisija 2004. gadā publicēja "Communication to the Council and European Parliament on the priorities for the successful development of a common readmission policy", SEC(2004) 946 galīgā redakcija, 19.7.2004.

2. SPĒKĀ ESOŠO ES ATPAKAĻUZŅEMŠANAS NOLĪGUMU IZVĒRTĒŠANA

Līdz šim Padomes sniegto 18 sarunu norāžu rezultātā spēkā ir stājušies 12 ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi³. Trijos ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgo atpakaļuzņemšanu ir paredzēts pārejas periods (skatīt 2.4. un 3.2. iedaļu).

Tā kā par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu īstenošanu atbildīgas ir dalībvalstis, Komisija tām ir lūgusi sniegt sīku informāciju un atgriezenisko saiti par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu piemērošanu⁴. Šo informāciju papildināja *Eurostat* dati⁵.

2.1. Datu kvalitāte

Komisija saņēma atbildes no 21 dalībvalsts (Francijas, Šveices, Beļģijas, Igaunijas, Portugāles, Polijas, Maltas, Latvijas, Rumānijas, Somijas, Bulgārijas, Grieķijas, Čehijas Republikas, Slovēnijas, Slovākijas, Spānijas, Ungārijas, Apvienotās Karalistes, Nīderlandes, Īrijas un Vācijas). Tā kā piecas dalībvalstis (Dānijai ES atpakaļuzņemšanas nolīgums nav saistošs), tostarp valstis, kurās ir ļoti liela nelegālā migrācija, nav atbildējušas, tas būtiski ierobežo to, kādus secinājumus var izdarīt, balstoties uz saņemto informāciju.

Dažas dalībvalstis attiecībā uz konkrētiem atpakaļuzņemšanas aspektiem sniedza precīzus skaitļus, savukārt citas attiecībā uz to, cik daudz atpakaļuzņemšanas pieteikumu gadā iesniegti attiecībā uz katru trešo valsti, varēja sniegt tikai aplēses. Kopumā šī informācija nav saskaņota, un dažādas dalībvalstis zem viena un tā paša virsraksta iekļauj atšķirīgus gadījumus⁶. Tikai dažām dalībvalstīm ir izsmelīga informācija par laikposmu pirms 2008. gada.

Tādēļ vienīgā pieejamā informācija par atgriešanu, kura aptver visas ES dalībvalstis, ir *Eurostat* dati, taču arī tajos ir dažas nepilnības. Piemēram, šie dati parāda, cik daudz trešās valsts valstspiederīgie tika izraidīti no konkrētas dalībvalsts, taču tie neprecizē, vai attiecīgā persona tika nosūtīta uz izcelsmes valsti, tranzītvalsti vai citu dalībvalsti. Tajos brīvprātīga atgriešanās netiek nošķirta no piespiedu atgriešanas. ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi ļoti reti tiek izmantoti brīvprātīgas atgriešanās kontekstā. Šā iemesla dēļ kopējie skaitļi, ko Komisija apkopojusi no dalībvalstīm⁷, pat ne tuvu nelīdzinās skaitļiem, ko sniedzis *Eurostat* attiecībā uz konkrētu trešo valsti. Piemēram, saskaņā ar *Eurostat* 2009. gadā no dalībvalstīm tika atgriezti vai atgriezās vairāk nekā 4300 Krievijas pilsoņi, taču saskaņā ar dalībvalstu sniegto

³ Komisijas dienestu darba dokuments par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtējumu, kas pievienots Komisijas paziņojumam Eiropas Parlamentam un Padomei: "ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi: īss situācijas pārskats 2011. gada februārī."

⁴ Informācija tika ievākta arī apvienotajās atpakaļuzņemšanas komitejās. Komisija informāciju sniegt lūdza arī trešām valstīm, taču ļoti zemās atsaucības dēļ (informāciju sniedza tikai Bahreina, Bijusī Dienvidslāvijas Maķedonijas Republika, Honkonga, Albānija, Serbija, Makao) saņemtā informācija izvērtējumā netika izmantota konsekventi.

⁵ Skatīt KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTU, kas pievienots KOMISIJAS PAZIŅOJUMAM EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI: "ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtējums: *EUROSTAT* dati."

⁶ Piemēram, viena dalībvalsts vairākas pieprasījumu kategorijas iekļauj pie faktiskas izraidīšanas, kā rezultātā dažreiz izraidīto personu skaits ievērojami pārsniedz atpakaļuzņemšanas pieteikumu skaitu.

⁷ Skatīt KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTU, kas pievienots KOMISIJAS PAZIŅOJUMAM EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI: "ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtējums: kopējie dati par atlasītajām kategorijām, ko Komisija, izmantojot aptaujas lapu, apkopojusi no dalībvalstīm."

informāciju ES atpakaļuzņemšanas nolīguma ar Krieviju ietvaros tika atgriezti vai atgriezās faktiski nedaudz vairāk kā 500 personas.

Ieteikums Nr. 1. *Komisija izskatīs iespējas, kā paplašināt Eurostat datu vākšanu attiecībā uz atgriešanu, lai šī statistika varētu būt par lietderīgu pamatu ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu īstenošanas izvērtēšanai. Tikmēr FRONTEX būtu jāapkopo izsmeļoši statistikas dati par atgriešanu (neietverot personas datus), lai iegūtu ticamākus datus par faktisko atpakaļuzņemšanas gadījumu skaitu, piemērojot ES atpakaļuzņemšanas nolīgumus.*

2.2. ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu piemērošana

Vairums dalībvalstu ES atpakaļuzņemšanas nolīgumus attiecina uz visiem saviem atgriešanas gadījumiem, taču citas dalībvalstis joprojām izmanto divpusējos nolīgumus, kurus tās bija noslēgušas pirms ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu stāšanās spēkā. Viena dalībvalsts norādīja, ka tā nebija iesniegusi nevienu atpakaļuzņemšanas pieteikumu, balstoties uz ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu. Kā iemesls, kādēļ ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi netiek piemēroti, tiek minēts tas, ka nav noslēgts divpusējas īstenošanas protokols un/vai tas, ka ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi tiek izmantoti tikai tad, ja tie atvieglo atgriešanu.

Dažos ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos noteiktie pārejas periodi attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem un vajadzība pielāgot valsts administratīvās procedūras var būt par iemeslu, kādēļ dažos gadījumos joprojām tiek izmantoti divpusējie nolīgumi, taču tas, ka nav noslēgti īstenošanas protokoli⁸, nav minams kā attaisnojums. Komisija (ar dalībvalstu lielu atbalstu) vienmēr ir uzsvērusi, ka ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi ir neatkarīgi, tieši piemērojami instrumenti, kuriem nav obligāti jāietver prasība par divpusēju īstenošanas nolīgumu noslēgšanu ar trešo valsti. Ilgtermiņā protokoli ir paredzēti vienīgi, lai atvieglotu nolīgumu īstenošanu, pat ja dažos gadījumos to noslēgšana ir obligāta, kā tas ir ES atpakaļuzņemšanas nolīguma gadījumā ar Krieviju.

ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu nekonsekventa piemērošana ievērojami mazina ticamību ES atpakaļuzņemšanas politikai attiecībā uz trešām valstīm, kurām tiek prasīta ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu pareiza piemērošana. Vēl vairāk situāciju pasliktina tas, ka ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos ietvertās garantijas cilvēktiesību un starptautiskās aizsardzības jomā varētu nebūt efektīvas, ja dalībvalstis nelegālos migrantus neatgriež saskaņā ar ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem.

Ieteikums Nr. 2. *Dalībvalstīm ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi būtu jāattiecina uz visiem saviem atgriešanas gadījumiem. Komisija cieši uzraudzīs, vai dalībvalstis ES atpakaļuzņemšanas nolīgumus īsteno pareizi, un vajadzības gadījumā apsvērs tiesiskus pasākumus, ja nolīgumi netiks pareizi īstenoti vai vispār netiks īstenoti.*

2.3. Savu valstspiederīgo atpakaļuzņemšana

Pat saņemot nepilnīgus datus, ir iespējams izdarīt dažus secinājumus par atpakaļuzņemšanas gadījumu skaitu ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu ietvaros. Ir skaidrs, ka ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi ir svarīgs instruments nelegālās migrācijas jautājuma risināšanā,

⁸ Skatīt KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTU, kas pievienots KOMISIJAS PAZIŅOJUMAM EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI: "To ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu īstenošanas protokolu izvērtējums, ko dalībvalstis parakstījušas/noslēgušas saskaņā ar spēkā esošajiem ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem."

ja runa ir par savu valstspiederīgo atpakaļuzņemšanu. Balstoties uz dalībvalstu sniegtajiem datiem⁹, praktiski visās trešās valstīs tika iesniegts ievērojams skaits atpakaļuzņemšanas pieteikumu. No šiem pieteikumiem tika apmierināti no 50 % līdz 80-90 % un vairāk (Ukraina, Moldovas Republika un Bijusī Dienvidslāvijas Maķedonijas Republika) pieteikumu, kam ir būtiska nozīme, lai novērstu nelegālo migrāciju no šīm valstīm. Šīs aplēses apstiprina *Eurostat* dati, saskaņā ar kuriem 2009. gadā 20,1 % no ES aizturētajiem trešo valstu valstspiederīgajiem bija no valstīm, ar kurām ES ir noslēgti atpakaļuzņemšanas nolīgumi. Tas ir ievērojams samazinājums salīdzinājumā ar 2007. gadu, kad no šīm valstīm aizturētie valstspiederīgie procentuāli veidoja 26,9 %.

Taču, balstoties uz šiem datiem, nevar izdarīt ticamus secinājumus par faktisko atgriešanas gadījumu skaitu. Datus par faktiskajiem atgriešanas gadījumiem ir ievērojamas atšķirības: dažām valstīm šis skaitlis ir ļoti augsts, savukārt dažām — ļoti zems. Taču attiecībā uz faktiskajiem atgriešanas gadījumiem *Eurostat* dati liecina, ka 2009. gadā 40 % no ES atgrieztie trešo valstu valstspiederīgie bija no valstīm, ar kurām ir noslēgti ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi, lai arī uz viņiem attiecās tikai aptuveni 20 % atgriešanas lēmumu.

Ieteikums Nr. 3. *Komisijai būtu jāturpina dialogi (jo īpaši apvienotajās atpakaļuzņemšanas komitejās), lai turpinātu uzlabot proporcionālo attiecību starp apstiprinātajiem atpakaļuzņemšanas pieprasījumiem un faktiskajiem atgriešanas gadījumiem.*

2.4. Trešo valstu valstspiederīgo atpakaļuzņemšana

Trešo valstu valstspiederīgo klauzulas nozīmē to, ka drīkst pieprasīt to personu atpakaļuzņemšanu, kuras nav nevienas puses pilsoņi (ieskaitot bezvalstniekus) un kuras tranzītā šķērsojušas vienas puses teritoriju. Šī klauzula ir iekļauta visos ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos, lai arī dažos nolīgumos tā netiek piemērota no paša sākuma (Albānijas un Ukrainas gadījumā tā tiek piemērota pēc 2 gadiem kopš nolīguma noslēgšanas, savukārt Krievijas Federācijas gadījumā pēc 3 gadiem kopš nolīguma noslēgšanas)¹⁰.

Trešo valstu valstspiederīgo klauzula ES atpakaļuzņemšanas nolīgumā ar Ukrainu ir viennozīmīgi izpildījusi savu uzdevumu. Tās rezultātā 2009. gadā Ukrainai tika iesniegti gandrīz tikpat daudz trešo valstu valstspiederīgo pieteikumi par atpakaļuzņemšanu kā 2008. gadā, un tie veidoja gandrīz pusi no Ukrainas valstspiederīgo pieteikumiem. Šie dati ir iegūti tikai no dalībvalstīm, kuras pārejas periodā izmantoja savus spēkā esošos divpusējos nolīgumus (Slovākija, Ungārija un Polija), kā tas skaidri atļauts ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos. Taču nekas neliecina par to, ka šī tendence attiecībā uz Ukrainu kopš 2010. gada 1. janvāra būtu mainījusies.

Lai arī trešo valstu valstspiederīgo klauzula bieži tika izmantota saistībā ar atgriešanas gadījumiem uz Ukrainu, visas dalībvalstis kopā visu pārējo ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu ietvaros iesniedza tikai 63 pieteikumus par trešo valstu valstspiederīgo atpakaļuzņemšanu. Šo

⁹ Skatīt KOMISIJAS DIENESTU DARBA DOKUMENTU, kas pievienots KOMISIJAS PAZIŅOJUMAM EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI: "ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtējums: kopējie dati par atlasītajām kategorijām, ko Komisija, izmantojot aptaujas lapu, ievākusi no dalībvalstīm."

¹⁰ Šī klauzula Albānijas gadījumā ir spēkā kopš 2008. gada 1. maija, Ukrainas gadījumā kopš 2010. gada 1. janvāra, savukārt Krievijas gadījumā kopš 2010. gada 1. jūnija.

klausulu izmantoja arī partnervalstis, lai uz ES atpakaļ nosūtītu trīsdesmit divus trešo valstu valstspiederīgos.

Trešo valstu valstspiederīgo klauzula ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos ar valstīm, kurām nav kopīgas robežas ar ES (t.i., Šrilanka, Melnkalne, Honkonga un Makao¹¹), tika izmantota tikai 28 gadījumos. Dažas dalībvalstis norādīja, ka principā tās attiecīgās personas sūta atpakaļ vienīgi uz to izcelsmes valsti.

Ieteikums Nr. 4. *Attiecībā uz katru valsti, ar kuru ES sāk sarunas par atpakaļuzņemšanu, rūpīgi būtu jāizvērtē vajadzība iekļaut trešo valstu valstspiederīgo klauzulu (skatīt arī 3.2. iedaļu).*

2.5. Tranzīta procedūra un paātrinātā procedūra

Dalībvalstis tranzīta un paātrinātās procedūras izmanto ārkārtīgi reti. Izņemot Serbiju, kura 2008. gadā paātrinātās procedūras ietvaros iesniedza 249 pieteikumus, savukārt 2009. gadā tikai vienu šādu pieteikumu, un Melnkalni, kura 2008. gadā iesniedza 88 pieteikumus, savukārt 2009. gadā trīs pieteikumus, visas dalībvalstis kopā paātrinātās procedūras ietvaros iesniedza 31 pieteikumu saskaņā ar ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem. Tāpat arī visas dalībvalstis saskaņā ar visiem ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem kopā iesniedza 37 pieteikumus par tranzīta procedūras piemērošanu.

Vairākas dalībvalstis neizmantoja nevienu no šīm klauzulām, lai arī tās vienmēr ir iekļautas Komisijai sniegtajās sarunu norādēs un bieži vien ir aspekts, kas būtiski traucē sarunu norisei.

Ieteikums Nr. 5. *Ja nav paredzams, ka kāda no abām procedūrām praksē tiks bieži izmantota, būtu jāapsver to izslēgšana no turpmākajām sarunu norādēm, taču divpusējos īstenošanas protokolos tās būtu jāietver arī turpmāk.*

3. NOTIEKOŠO SARUNU UN PIEŅEMTO SARUNU NORĀŽU IZVĒRTĒŠANA

Aplūkojot līdz šim sniegto 18 sarunu norāžu attīstību¹² (t.i., laikposms starp sarunu norāžu saņemšanu Komisijā un sarunu pirmo kārtu un /vai laikposms starp sarunu pirmo kārtu un nolīguma parakstīšanu), ir skaidrs, ka, izņemot tikai dažas valstis (proti, Rietumbalkānu valstis, Moldovu un Gruziju), vairumā gadījumu sarunas par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem norisinās ļoti ilgi. Kā piemēru var minēt Maroku — sarunu norādes tika saņemtas 2000. gadā, pirmā sarunu kārtā norisinājās 2003. gadā, bet šobrīd notiek sarunu 15. kārtā, un ir maz izredžu nolīgumu drīzumā noslēgt. Turklāt divos gadījumos (Ķīna un Alžīrija) ES sarunas vēl pat nav oficiāli sākusi.

Kā galvenie iemesli šādiem pārmērīgiem kavējumiem un grūtībām partnervalstis sēdināt pie sarunu galda, ir minami 1) stimulu trūkums un 2) zināms dalībvalstu elastības trūkums dažos (tehniskos) jautājumos.

¹¹ Lai arī Honkonga un Makao principā nav valstis, bet drīzāk Ķīnas Tautas Republikas īpašās pārvaldes apgabali, šajā izvērtējumā tās tiek uzskatītas par valstīm.

¹² Skatīt Komisijas dienestu darba dokumentu par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtējumu, kas pievienots Komisijas paziņojumam Eiropas Parlamentam un Padomei: "ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi: īss situācijas pārskats 2011. gada februārī."

3.1. Stimulu trūkums

ES sākotnējā pieeja bija aicināt trešās valstis vest sarunas par atpakaļuzņemšanas nolīgumu, pretī tām neko nepiedāvājot. Tā kā šie nolīgumi attiecīgajai trešai valstij sniedz maz priekšrocību, tās parasti vēlas ko saņemt apmaiņā par šāda atpakaļuzņemšanas nolīguma noslēgšanu ar ES. Piemēram, sarunas ar Krievijas Federāciju un Ukrainu, tiešām paātrinājās tikai pēc tam, kad ES pēc to pieprasījuma piekrita vienlaicīgi vest sarunas par nolīgumiem par vīzu atvieglotu izsniegšanu. Stimula trūkums ir arī minams kā iemesls, kāpēc ES līdz šim nav spējusi sākt sarunas ar Alžīriju¹³ vai Ķīnu: abas valstis ir vairākkārt lūgušas veikt "pasākumus vīzu jomā", taču dažādu iemeslu dēļ ES nav vēlējies šos lūgumus apmierināt. Arī Maroka un Turcija ir lūgušas veikt pasākumus vīzu jomā.

No ES nolīgumu par vīzu atvieglotu izsniegšanu izvērtējuma¹⁴ skaidri izriet, ka šo nolīgumu īstenošanas rezultātā ES nepalielinās nelegālo imigrantu skaits no attiecīgajām valstīm. Dalībvalstis joprojām var pilnībā izlemt, kurām personām izsniegt vīzu. Šis secinājums kopā ar vispārējiem ar Vīzu kodeksu ieviestajiem uzlabojumiem attiecībā uz vīzu izsniegšanas praksi norāda uz to, ka nolīgumi par vīzu atvieglotu izsniegšanu var sniegt vajadzīgo stimulu sarunām par atpakaļuzņemšanu, nepalielinot nelegālo migrāciju.

Otrs, iespējams, ļoti efektīvs stimulants ir finansiālās palīdzības sniegšana nolīguma īstenošanai. Savu valstspiederīgo un trešo valstu valstspiederīgo atpakaļuzņemšana uzņēmējām valstīm ir būtisks finansiālais slogs. Saviem valstspiederīgajiem jārada nosacījumi labākai reintegrācijai sabiedrībā, tādējādi novēršot arī viņu nelikumīgu atgriešanos ES. Attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem jāgaida atpakaļuzņemšana izcelsmes valstī, ES jābūt gatavai palīdzēt attiecīgajai partnervalstij radīt pienācīgus uzņemšanas apstākļus, kas atbilstu ES standartiem. ES jau ir finansējusi vairākus projektus nolūkā atbalstīt to dažu trešo valstu reintegrācijas politiku un uzņemšanas spējas, ar kurām ir noslēgti ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi.

Partnervalstis (īpaši Maroka un Turcija, taču arī Ukraina un dažas Rietumbalkānu valstis) ļoti bieži ir lūgušas finansiālo palīdzību. Tā varētu būt samērā efektīvs instruments ar nosacījumu, ka piedāvātā naudas summa ir samērā liela un tiek maksāta papildus summām, kas ES ģeogrāfisko programmu (piemēram, Pirmspievienošanās palīdzības instrumenta un Eiropas kaimiņattiecību un partnerības instrumenta) ietvaros jau ir ieplānotas vai apsolītas. Vienīgais instruments, kuru principā varētu izmantot nolūkā sniegt šādu papildu finansējumu trešām valstīm, ir tematiskā programma sadarbībai migrācijas un patvēruma jomā. Taču šai tematiskajai programmai paredzētais budžets ir ļoti ierobežots (aptuveni 54 miljoni euro gadā), un tas ir paredzēts sadarbības pasākumu veikšanai visā pasaulē, kas nozīmē, ka konkrētai trešai valstij no programmas varētu piešķirt tikai ļoti nelielus līdzekļus. Turklāt šī tematiskā programma ir paredzēta tikai jaunattīstības valstīm un valstīm, kuras ir Eiropas Kaimiņattiecību instrumenta reģiona valstis, līdz ar to kandidātvalstis nav ietvertas. Šā iemesla dēļ ES varēja piešķirt tikai līdzekļus, kas jau bija reāli pieejami finanšu ģeogrāfisko

¹³ Attiecībā uz Alžīriju jāmin, ka Asociācijas nolīguma 84. panta 2. punktā minēts: "Les parties, soucieuses de faciliter la circulation et le séjour de leurs ressortissants en situation régulière, conviennent de négocier à la demande d'une partie, en vue de conclure des accords bilatéraux de lutte contre l'immigration illégale ainsi que des accords de réadmission. Ces derniers accords couvriront, si cela est jugé nécessaire par l'une des parties, la réadmission de ressortissants d'autres pays en provenance directe du territoire de l'une des parties (...).".

¹⁴ Komisijas dienestu darba dokuments SEC(2009) 1401 galīgā redakcija, 15.10.2009.: "Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries".

programmu ietvaros. Nav pārsteigums, ka šāda veida piedāvājumus sarunu partneri bieži uzskata par nepietiekamiem.

Plašāki un būtiskāki stimuli gan migrācijas jomā, gan citās sadarbības jomās ar partnervalstīm (vispārējā pieeja migrācijas pasākumu kopumam) līdz šim gandrīz nemaz nav izmantoti. Tikai dažas dalībvalstis piedalās mobilitātes partnerībās, kas joprojām ir agrīnā attīstības stadijā. Turklāt, lai arī tās trešām valstīm ietver dažas legālas migrācijas iespējas, dalībvalstu nelielās intereses dēļ līdz šim ir bijuši tikai neliela apjoma piedāvājumi, ko ir grūti uzskatīt par stimuliem atpakaļuzņemšanas veicināšanai.

Ir jāveic būtiskas izmaiņas veidā, kādā tiek izstrādāti ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi, jo īpaši attiecībā uz stimulus. ES atpakaļuzņemšanas pienākumam būtu jābūt pamatnolīgumu ar trešām valstīm neatņemamai daļai, par pienākumu nosakot savu valstspiederīgo un trešo valstu valstspiederīgo atpakaļuzņemšanu, izmantojot papildu stimulus. Pēc tam, kad kopā ar EĀDD būs izvērtēta šādu izmaiņu lietderība, tas varētu nozīmēt, ka ES pamatnolīgumos (asociācijas vai sadarbības nolīgumos) iekļauto standarta migrācijas klauzulu varētu izvērst sīkāk izstrādātās un tieši piemērojamās atpakaļuzņemšanas klauzulās. Tādējādi labāk varētu izmantot instrumentu, ko šāds nolīgums nozīmē partnervalstij. Šo instrumentu varētu arī izmantot, sarunas par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem vedot vienlaicīgi ar sarunām par partnerības un sadarbības nolīgumiem vai cita veida asociācijas vai sadarbības nolīgumiem.

Ja partnervalsts neievēro atpakaļuzņemšanas pienākumu, neizrāda pietiekamu sadarbību nelegālās migrācijas jautājuma risināšanā, pret šo valsti būtu jāpieņem sankcijas, neskarot pamatnolīgumos starp ES un trešām valstīm ietvertās juridiskās saistības, īpaši attiecībā uz sadarbības apturēšanas kritērijiem.

Ieteikums Nr. 6. *ES visi četri tās rīcībā esošie galvenie stimuli (dažādi ar vīzu politiku saistīti instrumenti, finansiālā palīdzība, vispārējās pieejas migrācijai pasākumu kopuma elementi un legālā migrācija), uzsākot sarunas ar dalībvalsti, būtu tai jāpiedāvā kā saskaņots pasākumu kopums. Vairs nevajadzētu ierosināt autonomas sarunu norādes par atpakaļuzņemšanu. Ja iespējams, sarunas par atpakaļuzņemšanu būtu jāuzsāk vienlaicīgi ar sarunām par pamatnolīgumu. Turpmākajām sarunu norādēm par atpakaļuzņemšanu būtu jāietver ES piedāvātie stimuli, jo īpaši gadījumā, ja sarunu norādēs ietverta trešo valstu valstspiederīgo klauzula, un vienlaicīgi tajās būtu jānorāda, kādus pretpasākumus ES varētu veikt gadījumos, ja partnervalsts pastāvīgi un nepamatoti atsakās sadarbīties.*

3.2. Elastības trūkums

Daudzas sarunas ievelkas bezgalīgi, jo starp abām pusēm pastāv būtiska problēma dažu tehnisko aspektu dēļ (tostarp 2.5. iedaļā minētās procedūras).

Vedot sarunas, Komisija vienmēr ir spiesta pieprasīt tāda termiņa piemērošanu, kas labākajā gadījumā atbilst īsākajam maksimālajam aizturēšanas periodam dalībvalstīs, jo aizturēšanas periodi ES nav pilnībā saskaņoti. Šo īsāko termiņu, ko papildina princips par to, ka atbildes nesniegšana šajā termiņā nozīmē, ka partnervalsts atpakaļuzņemšanu apstiprina, daudzas trešās valstis savu ierobežoto administratīvo spēju dēļ nespēj ievērot. (Tuvākajā) nākotnē, pateicoties jaunajām tehnoloģijām, šī problēma varētu kļūt mazsvarīgāka. Vairākas dalībvalstis apsver arī domu par aizturēšanas periodu pagarināšanu. Šobrīd tas ir viens no lielākajiem šķēršļiem sarunu ātrai noslēgšanai gan attiecīgajai trešai valstij, gan dalībvalstij. Pastāv arī tendence, ka Komisijai sarunas par nolīgumu projektiem bieži jāturpina tikai tādēļ, ka uz to uzstāj viena dalībvalsts vai tikai dažas dalībvalstis, lai arī nolīguma projekts

vairumam dalībvalstu jau ir pieņemams. Lai arī ir taisnība, ka vislielākā mērā skartās valstis šādos gadījumos no nolīguma gūst vislielāko labumu vai zaudējumu, taču ir arī taisnība, ka nolīguma noslēgšanai vajadzīgs vienīgi kvalificēts balsu vairākums Padomē.

Ieteikums Nr. 7. *Attiecībā uz termiņiem ieteicams ar visām dalībvalstīm vienoties par vienu konkrētu termiņu, kas būtu reālistisks un ko trešās valstis un dalībvalstis spētu ievērot. Nosakot šādu termiņu, būtu jāņem vērā, ka šis periods nedrīkst būt pārmērīgi garš, jo vienmēr jāievēro Atgriešanas direktīvas 15. pantā ietvertie stingrie ierobežojumi (aizturēšana kā galējs līdzeklis, priekšrocības sniegšana tādu līdzekļu izmantošanai, kas nav piespiedu līdzekļi, aizturēšanas lēmuma regulāra tiesiska uzraudzība un dalībvalstu pienākums ar pienācīgu rūpību īstenot izraidīšanas procedūras). Dalībvalstīm būtu vairāk jāatbalsta Komisijas centieni vest sarunas par atpakaļuzņemšanu, un tās nedrīkstētu aizmirst vispārējās intereses, ko noslēgts ES atpakaļuzņemšanas nolīgums nozīmē visai ES.*

Visi līdz šim noslēgtie ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi ietver arī pienākumu zināmos apstākļos uzņemt atpakaļ trešo valstu valstspiederīgos, kuri tranzītā ir šķērsojuši līgumslēdzējas puses teritoriju.

Visas trešās valstis pauž lielu nepatiku pret trešo valstu valstspiederīgo klauzulu un apgalvo, ka tās nevar būt atbildīgas par trešo valstu valstspiederīgajiem un tādēļ tām nav pienākums tos uzņemt atpakaļ. Ja ES nepieprasītu trešo valstu valstspiederīgo klauzulas iekļaušanu vai to neatbalstītu ar attiecīgiem stimuliem, dažas sarunas jau būtu varējušas tikt pabeigtas (piemēram, ar Maroku un Turciju) un daudzas citas sarunas varētu tikt pabeigtas daudz ātrāk. Tomēr ir skaidrs, ka ES ir maza interese par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu ar valsti, kas ir būtiska nelegālās migrācijas uz ES tranzītvalsts, ja minētajā nolīgumā nav iekļauta trešo valstu valstspiederīgo klauzula.

Komisijas pieredze liecina, ka līdz brīdim, kad trešā valsts beidzot atzīst trešo valstu valstspiederīgo klauzulas būtību, ir jau zaudēts daudz laika, un pēc tam ir vajadzīgas turpmākas koncesijas, lai vienotos par šīs klauzulas precīzu formulējumu un priekšnosacījumiem, kas bieži vien mazina nolīguma efektivitāti. Lai saglabātu šādu efektivitāti, piemērota līdzekļa izmantošana būtu bijusi lietderīga gadījumos, kad ES šādas trešo valstu valstspiederīgo klauzulas iekļaušana ir ļoti svarīga. Saistībā ar savu valstspiederīgo atpakaļuzņemšanu būtiski stimuli parasti nav vajadzīgi. Interesanti, ka dalībvalstu divpusējos atpakaļuzņemšanas nolīgumos reti kad ir ietverta trešo valstu valstspiederīgo klauzula (galvenokārt gadījumos, kad ir kopīga sauszemes robeža). Tomēr dalībvalstis vienmēr pieprasa trešo valstu valstspiederīgo klauzulas iekļaušanu nolīgumos, kas noslēgti ES līmenī. Šī situācija rada dažus būtiskus jautājumus, jo saskaņā ar dalībvalstu sniegtajiem datiem (skatīt 2.4. iedaļu) dalībvalstis reti izmanto trešo valstu valstspiederīgo klauzulu, pat ja runa ir par tādām tranzīta valstīm kā Rietumbalkānu valstis, ar kurām ES ir kopīga sauszemes robeža.

Nemot vērā iepriekšminēto, ja trešo valstu valstspiederīgo klauzula netiks bieži izmantota, ES atpakaļuzņemšanas politikā daudz lielāka uzmanība būtu jāpievērš būtiskām nelegālās migrācijas izcelsmes valstīm, piemēram, Subsahāras Āfrikas valstīm un Āzijas valstīm, nevis tranzītvalstīm.

Ieteikums Nr. 8. *Pašreizējā pieeja būtu jāpārskata. Turpmākajām sarunu norādēm nevajadzētu aptvert trešo valstu valstspiederīgos, līdz ar to arī nebūtu vajadzīgi būtiski stimuli. Tikai gadījumos, kad attiecīgās valsts ģeogrāfiskā izvietojuma dēļ attiecībā pret ES (tiešās kaimiņvalstis un dažas Vidusjūras valstis) pastāv liels nelegālās migrācijas risks,*

tranzītā šķērsojot tās teritoriju, lai dotos uz ES, būtu jāiekļauj trešo valstu valstspiederīgo klauzula vienīgi tad, ja tiek piedāvāti piemēroti stimuli. Tādos gadījumos ES arī būtu skaidri jānorāda, ka principā tā vienmēr centīsies vispirms panākt, lai attiecīgā persona tiktu uzņemta atpakaļ izcelsmes valstī. ES atpakaļuzņemšanas stratēģijā lielāka uzmanība būtu jāpievērš būtiskām izcelsmes valstīm.

4. ES ATPAKAĻUZŅĒMŠANAS NOLĪGUMU ĪSTENOŠANAS UZRAUDZĪBA, TOSTARP LABĀKAS CILVĒKTIESĪBU GARANTIJAS

4.1. Uzraudzības mehānisms

Līdz šim galvenais ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu īstenošanas uzraudzības instruments bija apvienotās atpakaļuzņemšanas komitejas. Tās oficiāli ir izveidotas saskaņā ar katru no 11 ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem, izņemot nolīgumu ar Šrilanku, kur politiskās situācijas un tehnisko problēmu dēļ līdz šim nav bijis iespējams rīkot sanāksmi. Apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju sanāksmes notiek pēc vajadzības un pēc kādas no līgumslēdzējiem pusēm pieprasījuma. Izņemot Honkongu un Makao, apvienotās atpakaļuzņemšanas komitejas tiekas vismaz reizi gadā un ar dažās valstīs pat divas reizes gadā. Apvienotās atpakaļuzņemšanas komitejas jo īpaši ir atbildīgas par attiecīgo ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu piemērošanas uzraudzību un var pieņemt līgumslēdzējiem pusēm saistošus lēmumus. Saskaņā ar spēkā esošajiem ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem apvienotās atpakaļuzņemšanas komitejas kopīgi vada Komisija (ES vārdā, bet dažos gadījumos tai palīdz eksperti no dalībvalstīm) un attiecīgā trešā valsts.

Kopumā dalībvalstis apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju darbu vērtē samērā pozitīvi. Komisija piekrīt dažu dalībvalstu viedoklim, ka varētu būt ļoti lietderīgi dalībvalstu ekspertiem ļaut regulāri piedalīties sanāksmēs.

Tomēr, ņemot vērā ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu aizvien lielāko nozīmi atgriešanas procesā un to iespējamo mijiedarbību praksē ar cilvēktiesībām un starptautiskajiem aizsardzības standartiem, būtu jāapsver iespēja aicināt attiecīgās NVO un starptautiskās organizācijas piedalīties apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju sanāksmēs. Protams, abām pusēm būtu jāpiekrīt¹⁵. Turklāt nolūkā palielināt gan esošo, gan turpmāko apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju lomu ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu īstenošanas uzraudzībā apvienotajām atpakaļuzņemšanas komitejām daudz lielākā mērā būtu jāizmanto informācija par situāciju uz vietas, ko tām var sniegt NVO, starptautiskās organizācijas, dalībvalstu vēstniecības un ES delegācijas.

Ieteikums Nr. 9. *Būtu jāapsver dalībvalstu ekspertu regulāra dalība visās apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju sanāksmēs. Tāpat arī katrā atsevišķā gadījumā būtu jāapsver, vai vajadzīga arī NVO un starptautisko organizāciju līdzdalība apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju sanāksmēs. Apvienotajām atpakaļuzņemšanas komitejām būtu daudz ciešāk jāsadarbojas ar attiecīgajiem dalībniekiem uz vietas trešās valstīs, tostarp, lai uzraudzītu attieksmi pret trešo valstu valstspiederīgajiem. Informācija par nolīgumu īstenošanu būtu jāievāc no vairākiem avotiem, piemēram, ES delegācijām, ES dalībvalstu vēstniecībām, starptautiskajām organizācijām vai NVO.*

¹⁵ Jebkurā gadījumā apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju reglamentā jau ir paredzēta iespēja apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju sanāksmēs aicināt piedalīties ārējos ekspertus.

4.2. Pašreizējā politika cilvēktiesību garantiju jautājumā ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos

ES uzskata, ka ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi ir tehniski instrumenti, ar kuriem tiek uzlabota kārtība, kāda notiek sadarbība starp pārvaldes iestādēm. Situācija, kādā atrodas persona, kuru skar atpakaļuzņemšanas pasākumi, nav reglamentēta, kas nozīmē, ka šo jautājumu reglamentē attiecīgie starptautiskie, ES un valsts tiesību akti.

Līdz šim noslēgto ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu (un līdz šim pieņemto sarunu norāžu) juridiskā konstrukcija ir bijusi balstīta uz faktu, ka atpakaļuzņemšanas procedūra attiecināma tikai uz personām, kas līgumslēdzēju pušu teritorijā uzturas nelikumīgi. To, vai persona uzturas nelikumīgi, nosaka ar atgriešanas lēmumu, piemērojot katras puses teritorijā spēkā esošos attiecīgos (administratīvos) tiesību aktus un tajos ietvertās procesuālās garantijas (juridiskā pārstāvība, pārbaude tiesā, neizraidīšanas principa ievērošana utt.). Atgriešanas direktīvā¹⁶ nesen tika noteiktas dažas procesuālās garantijas (tostarp neizraidīšanas principa ievērošana) trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem piemēro atgriešanas procedūru. Šī direktīva dalībvalstīm bija jātransponē līdz 2010. gada 24. decembrim, un dalībvalstīm tā ir jāīsteno saskaņā ar pamattiesībām, īpaši Eiropas Savienības Pamattiesību hartu.

Ja attiecīgā persona ir lūgusi starptautisku aizsardzību, saskaņā ar ES *acquis* patvēruma jomā šādā gadījumā persona ir tiesīga uzturēties kādas dalībvalsts teritorijā tik ilgi, kamēr tiek pieņemts lēmums. Tikai pēc tam, kad lūgums ir noraidīts, var pieņemt vai izpildīt atgriešanas lēmumu, t.i., nevar tikt apsvērta tādas personas atpakaļuzņemšana, kurai ir piešķirta starptautiskā aizsardzība, jo tās uzturēšanos nevar uzskatīt par nelikumīgu.

Juridiski saistošie spēkā esošie starptautiskie instrumenti, ko ratificējušas visas dalībvalstis¹⁷, neatkarīgi no iepriekšminētā ES *acquis* atgriešanas vai patvēruma jomā parasti attiecas uz visām personām, kurām piemēro atpakaļuzņemšanas procedūru. Šie instrumenti nodrošina, lai neviena persona netiktu izraidīta no dalībvalsts, ja tas ir pretrunā neizraidīšanas principam vai ja persona uzņēmējā valstī varētu tikt pakļauta spīdzināšanai vai citai necilvēciskai vai cilvēka cieņu pazemojošai attieksmei un sodīšanai. Šādos gadījumos nevar sākt atpakaļuzņemšanas procedūru, un tas ir atzīts ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu tā dēvētajā neietekmēšanas klauzulā, ar ko apstiprina cilvēktiesību instrumentu piemērojamību un ievērošanu. Līdz ar to atgriešanas/atpakaļuzņemšanas pamatā ir jābūt atgriešanas lēmumam, ko var pieņemt tikai tad, ja tiek ievērotas iepriekšminētās garantijas. Turklāt dalībvalstīm, īstenojot ES atpakaļuzņemšanas nolīgumus, jāievēro Eiropas Savienības Pamattiesību harta.

4.3. Daži pasākumi, kas varētu uzlabot ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos iekļautās cilvēktiesību garantijas un ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu īstenošanas uzraudzību

No iepriekšminētā ir skaidrs, ka ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu tiesiskais regulējums neļauj šos nolīgumus attiecināt uz personām, kuras varētu tikt pakļautas vajāšanai, spīdzināšanai vai

¹⁶ 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.

¹⁷ 1950. gada Cilvēktiesību un pamatbrīvību aizsardzības konvencija (ECHK), 1984. gada Konvencija pret spīdzināšanu un citādu cietsirdīgu, necilvēcisku vai cilvēka cieņu pazemojošu apiešanos un sodīšanu un 1951. gada Konvencija saistībā ar bēgļu statusu, kurā grozījumi izdarīti ar 1967. gada Ņujorkas Protokolu.

citai necilvēciskai vai cilvēka cieņu pazemojošai rīcībai vai sodīšanai valstī, kurā attiecīgā persona ir atgriezta.

Tomēr pašlaik šajā jomā piemērotā administratīvā un tiesu prakse ir būtisks elements. Ņemot vērā ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu lielo skaitu un to būtisko lomu saistībā ar ES politiku nelegālās migrācijas apkarošanai, turpmākajos ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos būtu jāapsver daži papildu pasākumi, kontroles mehānismi un/vai garantijas, kam būtu jānodrošina, ka atgriežamo personu cilvēktiesības vienmēr tiek pilnībā ievērotas. Esošajām apvienotajām atpakaļuzņemšanas komitejām šajā jautājumā iespēju robežās būtu jāieņem būtiska loma. Apsverot iespējamus pasākumus, būtu jāņem vērā turpmāk minētie faktori.

i) Esošajiem instrumentiem (īpaši ES *acquis* patvēruma / atgriešanas jomā) arī turpmāk jābūt ES atgriešanas un atpakaļuzņemšanas sistēmas galvenajiem pīlāriem. ES atpakaļuzņemšanas politikas un atpakaļuzņemšanas nolīgumu uzlabojumiem nebūtu vienkārši jānozīmē citos instrumentos iekļauto garantiju pārņemšanu. Tas attiecīgās personas reālajai situācijai nesniegtu nekādu pievienoto vērtību. Par atpakaļuzņemšanas politikas un atpakaļuzņemšanas nolīgumu mērķi ir jāizvirza esošo instrumentu papildināšana, galveno uzmanību pievēršot praktiskiem trūkumiem, kuru rezultātā atpakaļuzņemšanas procedūras īstenošanā varētu tikt pārkāptas pamattiesības.

ii) ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu (vai visu atpakaļuzņemšanas nolīgumu) galvenais mērķis ir vienoties ar partnervalsts valdību par ātru un efektīvu atpakaļuzņemšanas procedūru. Šo principu nedrīkst apdraudēt, iekļaujot pasākumus, kas varētu attaisnot līdzšinējo galīgo atgriešanas lēmumu vai patvēruma pieprasījumu galīgo atteikumu pārskatīšanu, ja vien tas notiek saskaņā ar ES *acquis* šajā jomā.

iii) Ja ar konkrētu trešo valsti nav noslēgts ES atpakaļuzņemšanas nolīgums, tas nenozīmē, ka dalībvalstis nedrīkst šai trešai valstij uz divpusēja pamata lūgt uzņemt atpakaļ personas. Tādējādi, lai arī kādi uzlabojumi ES līmenī tiktu ieviesti, tie principā neietekmēs dalībvalstu īstenoto divpusējās atpakaļuzņemšanas praksi.

iv) Daži ierosinātie pasākumi, jo īpaši V nodaļā minētie pasākumi, Komisijai un, iespējams, ES delegācijām nozīmē ne tikai lielākas izmaksas finanšu un cilvēkresursu ziņā, bet paredz arī dalībvalstu un iesaistīto trešo valstu pilnīgu sadarbību. Jo īpaši trešās valstis ne vienmēr var vēlēties sadarboties šajā jautājumā.

I Trešo valstu valstspiederīgo labāka piekļuve starptautiskajai aizsardzībai un tiesiskās aizsardzības līdzekļiem praksē

1) Daudzi nolīgumi (jo īpaši nolīgumi ar trešām valstīm, kuras ir ES kaimiņvalstis) ietver īpašus nosacījumus attiecībā uz robežapgabalos (tostarp lidostās) aizturētajām personām, paredzot šo personu daudz ātrāku atpakaļuzņemšanu — tā dēvētā "paātrinātā procedūra". Lai arī paātrinātā procedūra nekādā ziņā neatceļ garantijas saskaņā ar ES *acquis* (piemēram, piekļuve patvēruma procedūrai un neizraidīšanas principa ievērošana), praksē ir iespējami trūkumi. Turklāt dalībvalstis var nolemt robežapgabalos aizturētajām personām nepiemērot dažas atgriešanas direktīvā ietvertās garantijas, jo direktīva dalībvalstīm par pienākumu nosaka tikai dažu būtiskāko noteikumu, tostarp neizraidīšanas principa, ievērošanu.

Ieteikums Nr. 10. Noteikumus par šo konkrēto jautājumu varētu ietvert Robežsargu rokasgrāmatā, kurā varētu uzsvērt arī to, cik svarīgi ir, lai robežsargi varētu identificēt

personas, kas lūdz starptautisko aizsardzību¹⁸. Nolīgumu tekstā varētu iekļaut arī klauzulu par paātrinātās procedūras piemērošanu šādas informācijas saņemšanas gadījumā¹⁹..

2) Atgriešanas direktīva ietver sīki izstrādātus noteikumus par pārsūdzību atliekošo ietekmi un tiesībām uz efektīvu tiesisko aizsardzību. Patvēruma procedūru direktīvā dalībvalstīm ir noteikts pienākums nodrošināt, lai patvēruma meklētājiem būtu pieeja pārsūdzības procedūrām. Praksē varētu būt daži mēģinājumi atgriezt personu neatkarīgi no tā, ka ir iesniegta pārsūdzība ar atliekošo ietekmi.

Ieteikums Nr. 11. *ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos skaidri jānorāda, ka tos var piemērot tikai personām, kuru atgriešana / izraidīšana nav atlikta²⁰.*

II Apturēšanas klauzulas iekļaušana visos turpmākajos atpakaļuzņemšanas nolīgumos

Ir radušās daudzas šaubas par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu noslēgšanu ar valstīm, kurās pastāvīgi notiek cilvēktiesību pārkāpumi un netiek nodrošināta starptautiskā aizsardzība. Viens no risinājumiem varētu būt apturēšanas klauzula gadījumā, ja attiecīgajā trešā valstī pastāvīgi tiek pārkāptas cilvēktiesības.

Ieteikums Nr. 12. *Dalībvalstīm, īstenojot ES atpakaļuzņemšanas nolīgumus, vienmēr jāievēro pamattiesības, un līdz ar to nolīguma īstenošana jāaptur, ja tās rezultātā tiktu pārkāptas pamattiesības.*

Šo vispārējo principu varētu vēl vairāk stiprināt, nolīgumā iekļaujot apturēšanas klauzulu ar savstarpējības ietekmi. Šī klauzula paredzētu nolīguma pagaidu apturēšanu gadījumā, ja joprojām pastāv liels risks, ka atpakaļuzņemto personu cilvēktiesības varētu tikt pārkāptas. ES šajā gadījumā varētu vienpusēji pārtraukt nolīguma piemērošanu, par to paziņojot pārējām līgumslēdzējām pusēm (vajadzības gadījumā konsultējoties ar apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju).

III Īpašu klauzulu par brīvprātīgu izceļošanu iekļaušana visos turpmākajos atpakaļuzņemšanas nolīgumos

Atgriešanas direktīvā brīvprātīga izceļošana ir minēta kā vēlāmais risinājums, taču tas var būt grūti izdarāms, jo rodas administratīvas grūtības saņemt vajadzīgo *laissez-passer* atpakaļceļam un ir bailes, ka, ierodoties izcelsmes valstī, varētu tikt piemērotas administratīvās vai kriminālsankcijas (par migrācijas noteikumu neievērošanu).

Ieteikums Nr. 13. *Katrā ES atpakaļuzņemšanas nolīgumā būtu jāietver pants, kas pusēm noteiktu pienākumu priekšroku piešķirt brīvprātīgai izceļošanai, sagatavot šai saistībā vajadzīgos dokumentus un nepiemērot sankcijas par migrācijas noteikumu neievērošanu personām, kuras brīvprātīgi izpilda atgriešanas lēmumu.*

¹⁸ Komisijas 2006. gada 6. novembra Ieteikums par kopējas „Robežsargu rokasgrāmatas (Šengenas rokasgrāmatas)” izveidi dalībvalstu kompetento iestāžu lietošanai, veicot personu kontroli uz robežas, (C (2006) 5186 galīgā redakcija).

¹⁹ Situāciju varētu vēl vairāk uzlabot, pieņemot Patvēruma procedūru direktīvas pārstrādātu priekšlikumu, ar ko stiprina tiesības tikt informētam robežšķērsošanas punktos.

²⁰ Situāciju varētu vēl vairāk uzlabot, pieņemot Patvēruma procedūru direktīvas pārstrādātu priekšlikumu, ar ko nodrošina automātiskās atliekošās ietekmes vispārējo principu.

IV Prasība par cilvēktiesību ievērošanu attieksmē pret atgrieztām personām

Trešo valstu valstspiederīgie, kas ir uzņemti atpakaļ tranzītvalstī, jo īpaši valstī ar vāju cilvēktiesību aizsardzības, tostarp tiesību uz starptautisko aizsardzību, sistēmu, var atrasties ļoti nedrošā situācijā. Piemēram, pastāv risks, ka tiek veikti nesamērīgi administratīvie pasākumi, kas nav savienojami ar vispārējām cilvēktiesību normām (piemēram, pagarināts vai beztermiņa aizturēšanas periods, gaidot izraidīšanu uz izcelsmes valsti), vai risks, ka attiecīgā persona var tikt atgriezta izcelsmes valstī neatkarīgi no pamatotām bažām, ka tā tur tiks vajāta. Trešo valstu valstspiederīgie, kuri nav aizturēti, atpakaļuzņemšanas valstī varētu saskarties ar grūtībām saistībā ar iztikas līdzekļu nodrošināšanu.

Ieteikums Nr. 14.

Visiem ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem, kuros ir ietverta trešo valstu valstspiederīgo klauzula, būtu jāiekļauj arī klauzula, kurā puses skaidri apstiprina, ka tās pret trešo valstu valstspiederīgajiem izturēsies saskaņā ar galvenajām starptautiskajām cilvēktiesību konvencijām, kuru līgumslēdzējas puses tās ir. Ja atpakaļuzņēmēja valsts šīs galvenās starptautiskās cilvēktiesību konvencijas nav ratificējusi, ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos skaidri būtu jānosaka, ka attiecīgajai valstij jāievēro šajās starptautiskajās konvencijās ietvertās normas.

V Uzraudzības mehānisma izveide atgriešanas valstī situācijas uzraudzībai pēc tam, kad persona ir atgriezta, lai ievāktu informāciju par ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu ietvaros atpakaļ uzņemto personu situāciju, tostarp situāciju attiecībā uz cilvēktiesību ievērošanu

Līdz šim nav izveidots mehānisms, ar kuru varētu uzraudzīt, kas notiek ar personām (īpaši trešo valstu valstspiederīgajiem) pēc to atpakaļuzņemšanas. Būtu svarīgi zināt, vai trešā valsts ievēro atpakaļuzņemto personu cilvēktiesības. Pienācīga uzmanība jāpievērš tam, kā to praktiski īstenot, kā ievērot trešo valstu suverenitāti un kā atpakaļuzņemtās personas iedrošināt aktīvi sadarboties šādas uzraudzības veikšanā pēc to atpakaļuzņemšanas.

Ieteikums Nr. 15. *Komisijai būtu jāapsver izmēģinājuma projekts, kuru varētu īstenot ar Ārējās darbības dienesta atbalstu un kurā iesaistītu vienu no galvenajām starptautiskajām organizācijām, kas aktīvi darbojas migrācijas jomā attiecīgajā trešā valstī, ar kuru ir noslēgts ES atpakaļuzņemšanas nolīgums (piemēram, Pakistānu vai Ukrainu), uzliekot šai organizācijai pienākumu uzraudzīt saskaņā ar ES atpakaļuzņemšanas nolīgumiem atpakaļuzņemto personu situāciju un sniegt ziņojumu attiecīgajai apvienotajai uzraudzības komitejai. Balstoties uz šā izmēģinājuma projekta izvērtējumu un pienācīgi ņemot vērā pieejamos cilvēkresursus un finanšu resursus, Komisija varētu nolemt šādu projektu īstenot visās trešām valstīs, ar kurām ir noslēgts ES atpakaļuzņemšanas nolīgums. Varētu arī sīkāk analizēt, cik lielā mērā piespiedu atgriešanas uzraudzības sistēma, kā paredzēts Atgriešanas direktīvā, var sekmēt uzraudzību pēc atgriešanas.*

5. SECINĀJUMI

Kopumā no izvērtējuma izriet, ka situācija nav viennozīmīga. No vienas puses, ir skaidrs, ka pareizi izmantoti ES atpakaļuzņemšanas nolīgumi sniedz pievienoto vērtību attiecībā uz savu valstspiederīgo atpakaļuzņemšanu, jo īpaši ES kaimiņvalstīs. Tādējādi tie ir būtisks instruments nelegālās migrācijas no trešām valstīm apkarošanai. No otras puses, sarunu

norādes dažos (tehniskos) aspektos ir neelastīgas un nepiedāvā pietiekamus stimulus, kā rezultātā sarunas tiek noslēgtas novēloti un/vai ir vajadzīgas papildu koncesijas. Attiecībā uz ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu īstenošanas un ar cilvēktiesībām saistītu jautājumu uzraudzību ir skaidrs, ka ir iespējami uzlabojumi, jo īpaši palielinot apvienoto atpakaļuzņemšanas komiteju lomu.

Komisija Padomei un Eiropas Parlamentam ierosina pārskatīt ES atpakaļuzņemšanas politiku, kā ieteikts šajā paziņojumā. Jo īpaši Komisija iesaka ES rīcībā esošos stimulus integrēt saskaņotā mobilitātes instrumentu kopumā, kas attiecīgajai trešai valstij būtu jāpiedāvā sarunu sākumā. Vairs nevajadzētu ierosināt autonomas sarunu norādes, un turpmākajām sarunu norādēm, jo īpaši norādēm, kuras ietver trešo valstu valstspiederīgo klauzulu, būtu jāiekļauj ES piedāvātie stimuli un vienlaicīgi iespējamās ES sankcijas, ja sarunu vedēja valsts pastāvīgi atteiksies sadarboties. Turklāt ES atpakaļuzņemšanas politika būtu daudz lielākā mērā jāintegrē ES ārējo attiecību vispārējā politikā, cita starpā veidojot iespējamās sinerģijas ar sarunām par pamatnolīgumiem ar trešām valstīm.