



Briselē, 6.4.2016.
COM(2016) 197 final

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

**CEĻĀ UZ KOPEJĀS EIROPAS PATVĒRUMA SISTĒMAS REFORMU UN
LABĀKĀM IESPĒJĀM LIKUMĪGAI NOKĻŪŠANAI EIROPĀ**

Migrācija ir un joprojām būs viens no izšķirīgajiem jautājumiem Eiropai nākamajās desmitgadēs. Ekonomikas attīstības pamattendences, klimata pārmaiņas, globalizācija transporta un komunikāciju jomā, karš un nestabilitāte kaimiņu reģionos – tas viss nozīmē, ka cilvēki arī nākotnē centīsies nākt uz šejieni – bēgļu gaitās, labākas dzīves meklējumos vai sekojot saviem ģimenes locekļiem. Eiropas valstis arī turpmāk būs apņēģības pilnas pildīt savas juridiskās un morālās saistības to cilvēku priekšā, kuriem ir nepieciešama aizsardzība no kara un vajāšanas. Un, mainoties to demogrāfiskajiem rādītājiem, tām būs jāizmanto iespējas un priekšrocības, ko sniedz talantu un prasmju piesaistīšana no ārvalstīm.

Turpinot reaģēt uz pašreizējo migrācijas un bēgļu krīzi, Komisija 10. februārī ziņoja¹ par prioritārajām darbībām, kas veiktas saskaņā ar Eiropas programmu migrācijas jomā², lai pildītu tūlītējo uzdevumu, proti, atjaunotu kārtību Vidusjūras austrumdaļas un Rietumbalkānu maršrutā. Pēc 18. un 19. februārī un 17. un 18. martā notikušajām Eiropadomes sanāksmēm un valstu vai valdību vadītāju sanāksmes, kas notika 7. martā³, Komisija turpinās sniegt atbalstu dalībvalstīm, lai īstenotu visus savstarpēji saskaņotos elementus nolūkā apturēt nekontrolējamās neatbilstīgas migrācijas plūsmas, aizsargāt mūsu ārējās robežas un nosargāt Šengenas zonas integritāti; tas jo īpaši attiecas uz lēmumiem par pārcelšanu, karstajiem punktiem un pasākumiem atgriešanas un atpakaļuzņemšanas nodrošināšanai, vienlaikus nodrošinot efektīvu piekļuvi patvēruma procedūrām tām personām, kurām ir nepieciešama starptautiskā aizsardzība.

Spēkā esošo noteikumu piemērošana un esošo instrumentu un mehānismu darbības uzlabošana ir izšķiroši faktori, lai atgūtu kontroli pār pašreizējo situāciju. Taču vienlaikus, kā minēts Eiropadomes 18. un 19. februāra un 17. un 18. marta secinājumos⁴, ir pienācis laiks panākt progresu ES esošā regulējuma reformēšanā, lai nodrošinātu humānu un efektīvu patvēruma politiku. Eiropas patvēruma un migrācijas politikas izstrādē un īstenošanā pastāv būtiskas strukturālas nepilnības un trūkumi, kurus krīze ir izcēlusi. Eiropas Savienībai tagad jāievieš instrumenti, kuru mērķis vidējā termiņā un ilgtermiņā ir labāk pārvaldīt migrācijas plūsmas saskaņā ar pieeju, kas izklāstīta Eiropas programmā migrācijas jomā.

Vispārējais mērķis ir pāriet no sistēmas, kura savas struktūras vai sliktas īstenošanas dēļ uzliek nesamērīgu atbildību dažām dalībvalstīm un sekmē nekontrolētas un neatbilstīgas migrācijas plūsmas, uz taisnīgāku sistēmu, kas sniedz sakārtotas un drošas iespējas nokļūt Eiropas Savienībā tiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kuriem ir nepieciešama aizsardzība vai kuri var veicināt ES ekonomikas attīstību. Eiropas Savienībai ir vajadzīga tāda stabila un efektīva sistēma ilgtermiņai migrācijas pārvaldībai nākotnē, kas ir taisnīga attiecībā pret uzņēmējvalstu sabiedrībām, kā arī pret trešo valstu valstspiederīgajiem un izcelsmes un tranzīta valstīm. Lai šī sistēma darbotos, tai jābūt visaptverošai un balstītai uz atbildības un solidaritātes principiem.

Pēdējos mēnešos ir veikti nozīmīgi pasākumi, lai apņēmīgi novērstu neatbilstīgu migrāciju un efektīvāk pārvaldītu ES ārējās robežas. Ir ļoti būtiski, ka ierosinātā regula, ar ko izveido Eiropas robežu un krasta apsardzi⁵, tiek pieņemta vēlākais līdz jūnijam, lai tādējādi šī apsardze vasarā varētu sākt darbību. Tiek arī īstenots rīcības plāns cīņai pret migrantu

¹ COM(2016) 85 *final*.

² COM(2015) 240 *final*.

³ EUCO 1/16; SN 28/16.

⁴ EUCO 12/1/16.

⁵ COM(2015) 671 *final*.

kontrabandu⁶ un rīcības plāns atgriešanas jomā⁷, proti, visas attiecīgās aģentūras un dalībvalstis ir uzlabojušas savu darbu šajā jomā.

Taču efektīvi samazināt neatbilstīgas migrācijas plūsmas uz Eiropu un tās iekšienē un aizsargāt mūsu ārējās robežas mēs varam tikai tad, ja raugāties uz migrācijas fenomenu plašā un visaptverošā kontekstā – tas nozīmē, ka mums vienlaikus jāuzlabo likumīgas un drošas iespējas nokļūšanai Eiropā, labāk jāizmanto un jāīsteno esošie likumīgas migrācijas instrumenti, jāpastiprina kopējā Eiropas patvēruma sistēma, kā arī jāturpina novērst migrācijas pamatcēloņus. Ja vēlamies uzlabot veidu, kādā mēs pārvaldām migrāciju, mums jāpanāk labāki rezultāti to prasmju un talantu piesaistē, kas mums nākotnē būs vajadzīgi, un migrācijas sniegto ieguvumu izmantošanā, ko panāk, nodrošinot visu migrantu – gan bēgļu, gan likumīgo migrantu – efektīvu integrāciju un līdzdalību uzņēmējvalsts sabiedrībā.

Papildus pārējiem pasākumiem, kas pieņemti saskaņā ar Eiropas programmu migrācijas jomā, šajā paziņojumā ir izklāstīti pasākumi, kuri jāveic virzībā uz humānāku, taisnīgāku un efektīvāku Eiropas politiku patvēruma jomā, kā arī labāk pārvaldītu likumīgas migrācijas politiku.

I. VIRZĪBA UZ STABILU UN ILGTSPĒJĪGU KOPĒJO PATVĒRUMA POLITIKU

I.1. Kopējās Eiropas patvēruma sistēmas raksturīgie trūkumi, kas atklāti migrācijas krīzes laikā

Migrantu un patvēruma meklētāju ierašanās, kas 2015. gadā notika lielā mērogā un nekontrolēti, ir radījusi spriedzi ne tikai daudzu dalībvalstu patvēruma sistēmām, bet arī visai kopējai Eiropas patvēruma sistēmai. Kopējo Eiropas patvēruma sistēmu veido tiesiskais regulējums, kas aptver visus patvēruma procesa aspektus, kā arī atbalsta aģentūru – Eiropas Patvēruma atbalsta biroju (EASO); sistēmas uzdevums ir atbalstīt tiesiskā regulējuma īstenošanu un atvieglot dalībvalstu praktisko sadarbību. Krīze ir atklājusi trūkumus sistēmas struktūrā un īstenošanā, jo īpaši tas attiecas uz „Dublinas” režīmu.

Ar Dublinas regulu⁸ paredz kritērijus un mehānismus tās dalībvalsts noteikšanai, kura ir atbildīga par starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu. Personām, kuras lūdz aizsardzību vai kurām tā ir piešķirta, nav tiesību izvēlēties, kurā dalībvalstī tās vēlas apmesties uz dzīvi. Ja dalībvalsts, kurā patvēruma meklētāji iesniedz pieteikumu, nav atbildīga par pieteikuma izskatīšanu, tad šie patvēruma meklētāji būtu jāpārsūta uz atbildīgo dalībvalsti.

⁶ COM(2015) 285 *final*.

⁷ COM(2015) 668 *final*.

⁸ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 604/2013 (2013. gada 26. jūnijs), ar ko paredz kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts valstspiederīgā vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm, OV L 180, 29.6.2013., 31. lpp. Šī regula Apvienotajai Karalistei un Īrijai ir saistoša pēc paziņojuma par šo valstu vēlēšanos piedalīties minētās regulas pieņemšanā un piemērošanā, pamatojoties uz Līgumu 21. protokolu. Šo dalībvalstu nostāja attiecībā uz iespējamiem šīs regulas grozījumiem ir noteikta 21. protokolā. Dānija piemēro Dublinas regulu, pamatojoties uz starptautisku nolīgumu (OV L 66, 8.3.2006., 38. lpp.). Saskaņā ar minētā nolīguma 3. pantu Dānija paziņo Komisijai savu lēmumu par to, vai tā īstēnos iespējamo regulas grozījumu saturu.

Ar Dublinas sistēmu nebija paredzēts nodrošināt, ka atbildība par patvēruma meklētājiem tiek ilgtspējīgi sadalīta ES iekšienē – tas ir trūkums, ko izgaismojusi pašreizējā krīze. Galvenais kritērijs, lai praksē sadalītu atbildību par patvēruma pieteikumiem, ir neatbilstīga ieceļošana caur kādas dalībvalsts teritoriju. Atsaukšanās uz šo kritēriju tika balstīta uz pieņēmumu, ka ir jārada saikne starp atbildības sadali patvēruma jomā un to, kā dalībvalstis pilda savus pienākumus attiecībā uz zonas ārējās robežas aizsardzību. Tomēr spēja efektīvi kontrolēt neatbilstīgas migrācijas plūsmas uz ārējām robežām zināmā mērā ir atkarīga no sadarbības ar trešām valstīm. Turklāt pēdējo gadu pieredze ir apliecinājusi, ka – jo īpaši masveida pieplūduma situācijās konkrētos migrācijas maršrutos – pašreizējā sistēma likumā paredzēto atbildību par lielāko daļu patvēruma meklētāju uzliek atsevišķām, nedaudzām dalībvalstīm; tā ir situācija, kas sagādātu grūtības jebkurai dalībvalstij. Tas daļēji izskaidro arī to, kāpēc pēdējos gados aizvien lielākā mērā netiek ievēroti ES noteikumi. Pirmās ierašanās dalībvalstī migranti bieži arī atsakās iesniegt patvēruma pieteikumus vai ievērot identifikācijas pienākumus un tad dodas uz dalībvalsti, kurā viņi vēlas apmesties uz dzīvi, un iesniedz tur patvēruma pieteikumu. Šīs sekundārās kustības rezultātā daudzi patvēruma pieteikumi tiek iesniegti dalībvalstīs, kuras nav pirmās ieceļošanas punkta dalībvalstis; šī situācija savukārt ir iemesls tam, ka vairākas dalībvalstis ir atjaunojušas iekšējo robežkontroli, lai pārvaldītu pieplūdumu.

Taču pat pirms pašreizējās krīzes ir bijuši nopietni tūkumi Dublinas regulas īstenošanā, kas nozīmē to, ka pat tad, ja visas dalībvalstis efektīvāk un stingrāk piemērotu esošos noteikumus un tiktu ieviesti papildu pasākumi sekundārās kustības nepieļaušanai, pastāv liela varbūtība, ka pašreizējā sistēma joprojām nebūtu ilgtspējīga, ņemot vērā nepārtraukto migrācijas spiedienu⁹. Viena no problēmām ir grūtības iegūt pierādījumus un vienoties par tiem, kuri apliecina dalībvalsts atbildību par patvēruma pieteikuma izskatīšanu, kā rezultātā pieaug to noraidīto pieprasījumu skaits, kuros lūgts piekrist pieteikumu iesniedzēju pārsūtīšanai. Pat tad, ja dalībvalstis piekrīt pārsūtīšanas pieprasījumiem, aptuveni tikai vienā ceturtdaļā šādu gadījumu tiek veikta faktiskā pārsūtīšana, un pēc pārsūtīšanas pabeigšanas bieži ir konstatējama sekundārā kustība atpakaļ uz pārsūtītāju dalībvalsti. Sistēmas efektivitāti vēl vairāk grauj pašreizējie noteikumi, kuros pēc noteikta laika ir paredzēta atbildības pārņemšana uz citām dalībvalstīm. Tas nozīmē, ka tad, ja pieteikuma iesniedzējs pietiekami ilgi slapstās kādā dalībvalstī un netiek faktiski pārsūtīts, šī dalībvalsts galu galā kļūs atbildīga.

Vēl viens šķērslis efektīvai Dublinas sistēmas darbībai ir tas, ka ir sarežģīti pārsūtīt pieteikumu iesniedzējus uz dalībvalstīm, kurās pastāv sistēmiskas problēmas saistībā ar būtiskajiem šo valstu patvēruma procedūru vai uzņemšanas nosacījumu aspektiem. Tas, ka kopš 2011. gada ir faktiski apturēta pārsūtīšana uz Grieķiju atbilstīgi Dublinas regulai, ir izrādījies ļoti būtisks trūkums šajā sistēmā, jo īpaši ņemot vērā to migrantu lielo skaitu, kuri pēdējos mēnešos ierodas Grieķijā¹⁰.

Kopējai Eiropas patvēruma sistēmai ir arī raksturīga atšķirīga attieksme pret patvēruma meklētājiem, tostarp attiecībā uz patvēruma procedūru ilgumu vai uzņemšanas nosacījumiem dažādās dalībvalstīs – šī situācija savukārt sekmē sekundāro kustību. Šādu atšķirību iemesls daļēji ir bieži vien diskrecionārie noteikumi, kas izklāstīti šobrīd spēkā esošajā Patvēruma

⁹ Tas ir apstiprināts ārējā novērtējumā par Regulas (ES) Nr. 604/2013 (Dublinas III regula) īstenošanu un izvērtējuma ziņojumā, kas pieejami šādā tīmekļa vietnē: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants/index_en.htm.

¹⁰ Komisija 2016. gada 10. februārī pieņēma ieteikumu par steidzamiem pasākumiem, kas Grieķijai jāveic, ņemot vērā pārsūtīšanas atsākšanu saskaņā ar Dublinas regulu [C(2016) 871 *final*].

procedūru direktīvā¹¹ un Uzņemšanas nosacījumu direktīvā¹². Turklāt, kaut arī Kvalifikācijas direktīvā¹³ ir noteikti standarti atzīšanai un aizsardzībai, kas jāpiedāvā ES līmenī, atzīšanas rādītāji dažādās dalībvalstīs praksē atšķiras – dažkārt ievērojami¹⁴. Trūkst arī pienācīgas konverģences attiecībā uz lēmumiem piešķirt pieteikumu iesniedzējiem no konkrētas valsts vai reģiona vai nu bēgļa statusu (piešķirams personām, kuras bēg no vajāšanas), vai alternatīvās aizsardzības statusu (piešķirams personām, kuras bēg no nopietna kaitējuma riska, tostarp bruņota konflikta). Arī šī atšķirība ir sekmējusi sekundāro kustību; tas pats attiecas uz atšķirīgiem uzturēšanās atļauju termiņiem, kā arī atšķirībām piekļuvē sociālajai palīdzībai un ģimenes atkalapvienošanās jomā.

Eiropas Savienībai ir viena no visaizsargājošākajām un dāsnākajām patvēruma sistēmām pasaulē, un starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršana ES dalībvalstīs praksē gandrīz vienmēr ir nozīmējusi pastāvīgu uzturēšanos Eiropas Savienībā, kaut arī tā sākotnējais un galvenais nolūks bija piešķirt aizsardzību tikai tik ilgi, kamēr saglabājas vajāšanas vai nopietna kaitējuma risks. Kolīdz mainās apstākļi izcelsmes valstī vai pieteikuma iesniedzēja situācija, aizsardzība vairs nav nepieciešama. Tomēr, kaut arī Kvalifikācijas direktīvā ir iekļauti noteikumi par statusa piemērošanas izbeigšanu, praksē šobrīd tos sistemātiski neizmanto.

Balstoties uz tūlītējām prioritātēm, kas apzinātas Eiropas programmā migrācijas jomā, Komisija ir veikusi finansiālus, juridiskus¹⁵ un operatīvus pasākumus, lai panāktu kopējās Eiropas patvēruma sistēmas noteikumu labāku izpildi, kā plašāk izklāstīts 2016. gada 10. februāra paziņojumā. Konkrēti – Komisija ierosināja divas pagaidu pārceļšanas shēmas, kuras paredzētas krīzes situācijām un par kurām vienošanās tika panākta septembrī; saskaņā ar šīm shēmām Itālija un Grieķija nodod citām dalībvalstīm atbildību par noteiktu skaitu patvēruma pieprasītāju.

Ir svarīgi, lai tūlītējo problēmu risināšanai šie pasākumi tiktu pilnībā un ātri īstenoti. Savienībai, rīkojoties saskaņoti ar visām dalībvalstīm un ar pilnīgu Komisijas un Savienības struktūru atbalstu, ir jāpanāk esošā tiesiskā regulējuma pareiza piemērošana, lai nostiprinātu stabilitāti un kārtību kopējās Eiropas patvēruma sistēmas darbībā. Vienlaikus Eiropas Savienībai ir jāizmanto pašreizējās krīzes sniegtā mācība un ilgākā termiņā jāsāk novērst raksturīgos sistēmas trūkumus. Tāpēc ir jāveic darbības, lai nākotnē nodrošinātu humānu, taisnīgu un efektīvu sistēmu.

¹¹Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2013/32/ES (2013. gada 26. jūnijs) par kopējām procedūrām starptautiskās aizsardzības statusa piešķiršanai un atņemšanai, OV L 180, 29.6.2013., 249. lpp.

¹² Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2013/33/ES (2013. gada 26. jūnijs), ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai, OV L 180, 29.6.2013., 96. lpp.

¹³ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/95/ES (2011. gada 13. decembris) par standartiem, lai trešo valstu valstspiederīgos vai bezvalstniekus kvalificētu kā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, par bēgļu vai personu, kas tiesīgas saņemt alternatīvo aizsardzību, vienotu statusu, un par piešķirtās aizsardzības saturu, OV L 337, 20.12.2011., 9. lpp.

¹⁴ Piemēram, laikposmā no 2015. gada janvāra līdz septembrim atzīšanas rādītāji attiecībā uz patvēruma meklētājiem no Afganistānas svārstījās no gandrīz 100 % (Itālijā) līdz 5,88 % (Bulgārijā).

¹⁵ Komisija 2016. gada 10. februārī pieņēma dalībvalstīm adresētus argumentētus atzinumus deviņās pienākumu neizpildes lietās, kas attiecas uz kopējo Eiropas patvēruma sistēmu veidojošo direktīvu netransponēšanu šajās dalībvalstīs.

I.2. Strukturālo trūkumu novēršana – piecas prioritātes

Šajā kontekstā Komisija uzskata, ka ir piecas prioritārās jomas, kurās strukturāli būtu jāuzlabo kopējā Eiropas patvēruma sistēma.

Prioritātes

a) Izveidot ilgtspējīgu un taisnīgu sistēmu tās dalībvalsts noteikšanai, kura ir atbildīga par patvēruma meklētājiem

Mērķis: pielāgot kopējo Eiropas patvēruma sistēmu, lai tā labāk tiktu galā ar situāciju, kad caur konkrētiem ieeļošanas punktiem ierodas liels skaits patvēruma meklētāju/bēgļu, un nodrošinātu augstu solidaritātes pakāpi un taisnīgu atbildības sadalījumu starp dalībvalstīm, ko panāk taisnīgas patvēruma meklētāju sadales rezultātā.

Darbības: Komisija ierosinās grozīt Dublīnas regulu, to vai nu racionalizējot un papildinot ar korektīvu, taisnīgumu nodrošinošu mehānismu, vai virzoties uz jaunu sistēmu, kuras pamatā ir sadales koeficients.

b) Pastiprināt Eurodac sistēmu

Mērķis: atbalstīt Dublīnas regulas piemērošanu un atvieglot cīņu pret neatbilstīgu migrāciju.

Darbības: Komisija ierosinās pielāgot Eurodac sistēmu, lai atspoguļotu izmaiņas Dublīnas mehānismā un paplašinātu tās piemērošanas jomu, neaprobežojoties tikai ar patvēruma jomu.

c) Panākt lielāku konvergenci ES patvēruma sistēmā

Mērķis: vēl vairāk pastiprināt un saskaņot kopējās Eiropas patvēruma sistēmas noteikumus, lai nodrošinātu vienlīdzīgāku attieksmi visā ES un samazinātu nepamatotus pievilcības faktorus doties uz Eiropas Savienību.

Darbības: Komisija ierosinās jaunu regulu, ar ko Eiropas Savienībā izveido vienotu kopēju patvēruma procedūru un aizstāj Patvēruma procedūru direktīvu, jaunu kvalifikācijas regulu, ar kuru aizstāj Kvalifikācijas direktīvu, kā arī ierosinās mērķtiecīgus Uzņemšanas nosacījumu direktīvas grozījumus.

d) Nepieļaut sekundāro kustību ES iekšienē

Mērķis: nodrošināt, ka Dublīnas mehānisma darbību netraucē tas, ka starptautiskās aizsardzības pieteikumu iesniedzēji un tās saņēmēji ļaunprātīgi izmanto patvēruma noteikumus un meklē izdevīgākos patvēruma noteikumus.

Darbības: savos priekšlikumos, kas attiecas uz jaunajām patvēruma procedūru un kvalifikācijas regulām un Uzņemšanas nosacījumu direktīvu, Komisija ieklaus pastiprinātus procesuālos pasākumus, kuru nolūks ir atturēt no neatbilstīgas pārvietošanās uz citām dalībvalstīm un noteikt sankcijas par to.

e) Jaunas ES patvēruma aģentūras pilnvaras

Mērķis: atvieglot kopējās Eiropas patvēruma sistēmas un pārskatītā Dublīnas sadales mehānisma darbību, izstrādāt mērķtiecīgus pasākumus galvenajās jomās un nodrošināt saskaņotāku novērtējumu par starptautiskās aizsardzības vajadzībām dalībvalstīs.

Darbības: Komisija ierosinās grozīt EASO pilnvaras, lai tā varētu veikt jaunus politikas īstenošanas uzdevumus, kā arī pildīt lielāku operatīvu lomu un nodrošināt šim nolūkam pietiekamus finanšu resursus un tiesiskos līdzekļus.

a) Ilgtspējīga un taisnīga sistēma tās dalībvalsts noteikšanai, kura ir atbildīga par patvēruma pieteikumu izskatīšanu

Ar Dublinas regulu paredz kritērijus un mehānismus tās dalībvalsts noteikšanai, kura ir atbildīga par starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu. Minēto kritēriju un mehānismu mērķis ir nodrošināt to, ka patvēruma meklētājiem ir ātri pieejama patvēruma procedūra un ka pieteikumu pēc būtības izskata viena skaidri noteikta dalībvalsts. Šie mērķi joprojām ir spēkā. Alternatīva, saskaņā ar kuru atļauj, ka patvēruma meklētāju pieteikumus izskata viņu izvēlētas dalībvalstis, darbotos kā pievilcības faktors pat tad, ja starp dalībvalstīm pastāvētu pilnīgi vienlīdzīgi apstākļi patvēruma meklētāju uzņemšanas nosacījumu un viņu pieteikumu izskatīšanas ziņā. Šī alternatīva arī nenodrošinātu solidaritāti vai taisnīgu atbildības sadalījumu. Šādu kritēriju un mehānismu nepieciešamība ir paredzēta Līgumā.

Komisija plāno prioritārā kārtā iesniegt priekšlikumu par Dublinas sistēmas reformu. Šajā posmā būtu jāapsver divi galvenie iespējamie risinājumi, ar kuriem reformē Dublinas sistēmā paredzētās atbildības noteikšanu. Saskaņā ar abiem risinājumiem pirmās iecelšanas punkta dalībvalstīm būtu jāidentificē un jāreģistrē visi migranti un jānoņem viņiem pirkstu nospiedumi, kā arī jāatgriež tās personas, kurām aizsardzība nav nepieciešama. Turklāt abu risinājumu gadījumā, iespējams, jāapsver ES finansējuma iespēja – kā vēl viena solidaritātes izpausme. Tā kā abi risinājumi būtu paredzēti tam, lai tiktu galā ar masveida pieplūduma situācijām, varētu arī apsvērt Pagaidu aizsardzības direktīvas¹⁶ atcelšanu.

- *1. risinājums. Pašreizējās sistēmas papildināšana ar korigējošu, taisnīgumu nodrošinošu mehānismu*

Saskaņā ar šo risinājumu būtībā tiktu saglabāti esošie atbildības sadales kritēriji, taču sistēma tiktu papildināta ar korigējošu, taisnīgumu nodrošinošu mehānismu, kas balstās uz sadales koeficientu un noteiktos apstākļos ļautu veikt korekcijas sadalījumā. Ar šo risinājumu tiktu saglabāta saikne starp atbildības sadali patvēruma jomā un to, kā dalībvalstis pilda savus pienākumus attiecībā uz ārējās robežas aizsardzību, turklāt tas ļautu efektīvāk rīkoties situācijās, kad tiek konstatēts masveida pieplūdums caur atsevišķām dalībvalstīm, un nodrošinātu lielāku taisnīgumu starp dalībvalstīm. Korektīvo mehānismu varētu apvienot ar Dublinas regulas grozījumiem nolūkā padarīt procedūras efektīvākas, jo īpaši svītrojot klauzulas par atbildības izbeigšanu.

Papildu korektīvo mehānismu varētu izveidot no krīzes situācijām paredzētās pārceļšanas shēmas, kuru Komisija ierosināja pagājušā gada septembrī¹⁷ un kura jāaktivizē situācijās, kas varētu apdraudēt Dublinas regulas piemērošanu tāda milzīga spiediena dēļ, kuru raksturo liels un nesamērīgs trešo valstu valstspiederīgo pieplūdums, kas rada augstas prasības kādas dalībvalsts patvēruma sistēmai. Varētu apsvērt, vai papildu mehānisma iedarbināšana būtu arī jāsaista ar to, ka vispirms tiek iedarbināts operatīvais ārējo robežu atbalsts, ko sniedz nākotnē izveidojamā Eiropas robežu un krasta apsardze¹⁸.

¹⁶ Padomes 2001. gada 20. jūlija Direktīva 2001/55/EK, OV L 212, 7.8.2001. Šis ES patvēruma instruments, ko paredzēts aktivizēt, lai reaģētu uz tādu personu masveida pieplūdumu, kurām nepieciešama starptautiska aizsardzība, vēl ne reizi nav izmantots, kam par iemeslu galvenokārt ir tas, ka šim instrumentam trūkst iestrādāta obligāta solidaritātes mehānisma, ar kuru nodrošina taisnīgu atbildības sadalījumu starp dalībvalstīm.

¹⁷ COM(2015) 450 final.

¹⁸ COM(2015) 671 final.

Lai efektīvi atbalstītu dalībvalsti, kas saskaras ar migrantu pieplūdumu ievērojamā apmērā, varētu apsvērt korekcijas papildu mehānismā, kuru Komisija ierosināja pagājušajā gadā. Konkrēti – lai mazinātu jebkādu būtisku netaisnību sadalījumā starp dalībvalstīm, pārcelšana varētu notikt, kolīdz attiecīgajā dalībvalstī ir sasniegta patvēruma pieteikuma iesniedzēju skaita iepriekš noteikta robežvērtība. Šo robežvērtību, piemēram, varētu noteikt tā, ka pārcelšana notiktu tikai tad, ja attiecīgajai dalībvalstij piešķirto patvēruma meklētāju skaits būtiski pārsniedz to skaitu, kas tiktu iegūts, uz konkrētu objektīvu kritēriju pamata sadalot patvēruma meklētājus visā Eiropas Savienībā. Citas korekcijas piemērošanas rezultātā varētu pārcelt jebkuru pieteikuma iesniedzēju, kura gadījumā pastāv pamatota iespēja piešķirt viņam starptautisko aizsardzību¹⁹, un nevis tikai valstspiederīgos no valstīm, kuru gadījumā atzīšanas rādītājs ir vismaz 75 %.

- *2. risinājums. Jauna sistēma patvēruma pieteikumu sadalījumam Eiropas Savienībā, balstoties uz sadales koeficientu*

Jauna sistēma patvēruma pieteikumu sadalījumam Eiropas Savienībā paredz, ka atbildības noteikšana lielākoties vairs nebūtu saistīta ar dalībvalsti, kurā iesniegts pirmais pieteikums vai notikusi neatbilstīga ieceļošana. Tā vietā atbildība galvenokārt tiktu piešķirta uz sadales koeficienta pamata, atspoguļojot dalībvalstu relatīvo lielumu, labklājību un uzņemšanas spēju²⁰. Tādējādi tas nozīmētu fundamentālas izmaiņas pašreizējā sistēmā. Tomēr konkrēti kritēriji – proti, ģimenes vai atkarības saiknes, bērna intereses un vīzas vai uzturēšanās atļaujas esamība – tāpat kā pašlaik prevalētu pār sadales koeficienta piemērošanu, un uz to pamata varētu veikt atbilstošu atskaitījumu no dalībvalstij saskaņā ar koeficientu piešķirtā daudzuma. Turklāt, kolīdz ir galīgi noteikta konkrētās dalībvalsts atbildība, vienīgi šī dalībvalsts paliktu atbildīga par konkrētā pieteikuma iesniedzēja pieprasījuma izskatīšanu, tādējādi ierobežojot sekundāro kustību un ļaujot saīsināt un padarīt efektīvākas procedūras.

Pretstatā 1. risinājumam vairākums pieteikuma iesniedzēju uz sadales koeficienta pamata tiktu tieši piešķirti citai dalībvalstij, proti, brīdī, kad viņi jebkurā vietā Eiropas Savienībā iesniedz pieteikumu. Tomēr dalībvalstis, kurās iesniegts pirmais pieteikums, būtu atbildīgas par to patvēruma pieteikumu izskatīšanu, kurus, piemēram, iesniegušas personas no izcelsmes valstīm, ko ES ir atzinusi par drošām, lai tādējādi atvieglotu šo personu ātru atgriešanu un saglabātu saikni ar dalībvalstu pienākumiem attiecībā uz ārējās robežas aizsardzību. Ir iespējami dažādi šā risinājuma varianti, uzticot dalībvalstij, kurā iesniegts pieteikums, lielāku vai mazāku atbildību pārbaudīt, vai ir piemērojami sevišķi svarīgie kritēriji, piemēram, tas, vai pieteikuma iesniedzējam ir ģimenes saites ar citu dalībvalsti. Viena alternatīva varētu būt, ka šī pārbaude jāveic dalībvalstij, kurā iesniegts pieteikums; cita alternatīva varētu būt, ka minētā pārbaude notiek tikai dalībvalstī, uz kuru ir veikta pārcelšana saskaņā ar sadales koeficientu.

- *Ilgtermiņa perspektīva*

Kā jau norādīts Eiropas programmā migrācijas jomā, ilgtermiņā varētu apsvērt iespēju pārnest atbildību par patvēruma pieteikumu apstrādi no valsts līmeņa uz ES līmeni, piemēram, pārveidojot EASO par pirmās instances lēmumu pieņemšanas aģentūru, kura

¹⁹ Piemēram, visiem pieteikuma iesniedzējiem, kuri nav no izcelsmes valsts, ko ES ir atzinusi par drošu.

²⁰ Kaut arī sadales koeficienta izstrādē varētu ievērot pieeju, uz kuras balstās pašreizējā un ierosinātā pārcelšanas shēma, varētu turpināt pārdomas par koeficienta struktūru, jo īpaši attiecībā uz vērā ņemamiem kritērijiem, piemēram, bēgļu skaitu dalībvalstīs un bezdarba līmeni, kā arī citiem veiktajiem pasākumiem, tostarp pārmitināšanu.

darbojas ES līmenī un kurai ir filiāles katrā dalībvalstī, un izveidojot ES līmeņa pārsūdzības struktūru. Saskaņā ar šo pieeju dalībvalstis arī turpmāk būtu atbildīgas par patvēruma meklētāju un par bēgļiem atzīto personu uzņemšanu, kuras uz iepriekš ierosinātā sadales koeficienta pamata tiktu iedalītas attiecīgajām dalībvalstīm.

Rezultātā tiktu ieviests vienots un centralizēts process lēmumu pieņemšanai abās instancēs, un tādējādi nodrošināta pilnīga procedūru saskaņošana, kā arī pastāvošo aizsardzības vajadzību konsekvents izvērtējums ES līmenī. Patvēruma meklētāju sadale starp dalībvalstīm, pamatojoties uz sadales koeficientu, līdztekus tam nodrošinātu, ka atbildība par šo personu aprūpi ir taisnīgi sadalīta. Papildus tam, ka būtu vajadzīgas lielas institucionālas pārmaiņas, šīm jaunajām ES patvēruma struktūrām būtu jāpiešķir arī ievērojami resursi, lai tās spētu apstrādāt ļoti daudzus pieteikumus, kurus pašlaik izskata dalībvalstu iestādes²¹. Tāpēc šādu tālejošu risinājumu būtu grūti iedomāties īstermiņā vai vidējā termiņā.

b) Eurodac sistēmas pastiprināšana

Dalībvalstis izmanto *Eurodac* sistēmu un šajā datubāzē uzglabātos pirkstu nospiedumus, lai pierādītu, ka starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzējs vai neatbilstīgs migrants bija uzturējies vienā dalībvalstī, pirms viņš ieradās citā; tādējādi tiek atbalstīta Dublinas regulas piemērošana. Komisija ierosinās pielāgot *Eurodac* sistēmu nolūkā atspoguļot izmaiņas Dublinas mehānismā, lai nodrošinātu, ka tā sniedz tādas pierādījumus pirkstu nospiedumu veidā, kuri vajadzīgi minētā mehānisma darbībai.

Turklāt *Eurodac* piemērošanas jomas paplašināšana, neaprobežojoties tikai ar patvērumu, ir būtiska, ņemot vērā dalībvalstu grūtības efektīvi uzraudzīt neatbilstīgo ieceļošanu uz ārējām robežām un tālāko pārvietošanos. *Eurodac* sistēmu var izmantot, lai būtiski uzlabotu dalībvalstu spēju apzināt neatbilstīgo migrantu atrašanās vietu Eiropas Savienībā, ko panāk, glabājot pirkstu nospiedumu datus visās datu kategorijās un atļaujot tos salīdzināt ar visiem saglabātajiem datiem.

Komisija ierosinās paplašināt *Eurodac* piemērošanas jomu, lai sekmētu cīņu pret neatbilstīgo migrāciju, atļaujot izmantot sistēmu nolūkā atvieglot neatbilstīgo migrantu atgriešanu. To darot, *Eurodac* tiks izmantots kā līdzeklis, lai paātrinātu migrantu identificēšanu un jaunu dokumentu izsniegšanu viņiem, un ļaus labāk novērtēt bēgšanas iespējamību, tādējādi palielinot atgriešanas un atpakaļuzņemšanas procedūru efektivitāti un ātrumu.

Kā izklāstīts Komisijas paziņojumā par stiprākām un viedākām informācijas sistēmām robežu un drošības jomā²², Komisija, ņemot vērā vispārējo esošās sistēmas izvērtējumu, identificēs arī ilgtermiņā novēršamos trūkumus, izstrādājot sistēmā konkrētas tehniskās funkcijas, tostarp paredzot iespēju izmantot citus biometriskos identifikatorus atbilstīgi datu aizsardzības standartiem.

c) Lielāka konverģence un patiesi kopēja ES patvēruma sistēma

Vispārīgākā nozīmē Komisija plāno ierosināt procedūru visaptverošu saskaņošanu Eiropas Savienībā, pārveidojot spēkā esošo Patvēruma procedūru direktīvu par **jaunu regulu, ar ko**

²¹ Eiropas Savienībā 2015. gadā tika iesniegti 1,3 miljoni pieteikumu.

²² COM(2016) 205 *final*.

Eiropas Savienībā izveido vienotu kopēju patvēruma procedūru un aizstāj pašreizējos atšķirīgos noteikumus dalībvalstīs; šāda procedūra samazinātu motivāciju doties uz Eiropas Savienību un pārvietoties tās iekšienē. Pēc apspriešanās ar dalībvalstīm un ieinteresētajām personām Komisija ierosinās pašreizējo diskrecionāro noteikumu vietā izstrādāt jaunus noteikumus par galvenajiem patvēruma procedūras aspektiem, tostarp pieņemamības noteikumiem, robežprocedūru un paātrinātu procedūru izmantošanu, turpmāko pieteikumu apstrādi un tiesībām uzturēties attiecīgajā teritorijā. Būtiska šādas kopējās procedūras pazīme būs procedūras maksimālā ilguma saskaņošana – gan pirmās instances, gan pārsūdzības posmā.

Ļoti svarīgs kopējās pieejas aspekts attiecas uz „drošas valsts” mehānismu izmantošanu. Komisija 2015. gada septembrī ierosināja pieņemt regulu, ar ko izveido ES kopējo „drošu izcelsmes valstu” sarakstu²³, lai tādējādi atvieglotu to pieteikumu ātru apstrādi, kurus iesniegušas personas no šīm valstīm. Svarīgi, lai Eiropas Parlaments un Padome nekavējoties pieņemtu minēto regulu. Mērķis ir virzīties uz ES līmenī pilnībā saskaņotu drošu izcelsmes valstu sarakstu, pamatojoties uz Komisijas priekšlikumiem un piešķirot prioritāti to trešo valstu iekļaušanai, no kurām ierodas ievērojams skaits pieteikuma iesniedzēju. Turklāt Komisija ierosinās saskaņot procesuālās sekas, kas rodas drošu izcelsmes valstu mehānisma izmantošanas rezultātā, un atcelt pašreizējo rīcības brīvību attiecībā uz šā mehānisma izmantošanu.

Attiecībā uz „drošas trešās valsts” mehānismu, kas ļauj atzīt konkrētus pieteikumus par nepieņemamiem, ja aizsardzību varētu piešķirt trešajā valstī, Komisija 2016. gada 10. februāra paziņojumā mudināja visas dalībvalstis paredzēt šādu mehānismu savos tiesību aktos un noteikt tā obligātu izmantošanu. Komisija plāno arī ierosināt saskaņotāku ES pieeju minētā mehānisma izmantošanai, pilnībā ievērojot ES Pamattiesību hartā, Eiropas Cilvēktiesību konvencijā (ECTK) un Ženēvas Konvencijā noteiktās starptautiskās saistības, lai tādējādi nodrošinātu, ka visās dalībvalstīs to piemēro vienādi, un izveidotu mehānismu ES sagatavota drošu trešo valstu saraksta pieņemšanai.

Turklāt jānodrošina, ka pieteikuma iesniedzējiem piešķir tāda veida aizsardzību, uz ko viņi ir tiesīgi (bēgļa statuss vai alternatīvā aizsardzība), taču tikai tik ilgi, kamēr tā ir nepieciešama, un ka viņiem tiek nodrošināts saskaņotāks tiesību kopums, vienlaikus saglabājot konsekveni ar Ženēvas Konvenciju un ECTK. Tāpēc Komisija pēc apspriešanās ar dalībvalstīm plāno ierosināt to, ka **pašreizējā Kvalifikācijas direktīva tiek aizstāta ar regulu, ar ko nosaka vienotus noteikumus par starptautiskās aizsardzības saņēmējiem piedāvājamām procedūrām un tiesībām**. Dažas no piedāvājamām tiesībām varētu atbilst režīmam, kas katrā dalībvalstī ir piemērojams attiecībā uz citiem trešo valstu valstspiederīgajiem vai minētās dalībvalsts valstspiederīgajiem. Tomēr Komisija, kaut arī pilnībā ievērojot pamattiesības un starptautiskās normas, rūpīgi izvērtēs nepieciešamību pielāgot tiesību līmeni, lai samazinātu gan nepamatotus pievilcības faktorus, gan sekundāro kustību. Komisija arī plāno labāk precizēt atšķirību starp bēgļa statusu un alternatīvas aizsardzības statusu un vēl vairāk diferencēt attiecīgās ar tiem saistītās tiesības.

Turklāt minētajā regulā tiks paredzēti pasākumi, kuru mērķis ir nodrošināt, ka – vismaz pirmajos gados pēc aizsardzības statusa piešķiršanas – tiek veikta sistemātiska un regulāra pārbaude un ka, pirms personai piešķir ilgtermiņa uzturēšanās statusu, uzturēšanās atļaujas atjaunošana tiek saistīta ar apstiprinājumu par to, ka aizsardzība joprojām ir nepieciešama,

²³ COM(2015) 240 *final*.

pamatojoties uz apsvērumiem par aktuālo situāciju minētās personas izcelsmes valstī un šīs personas pašreizējiem personīgiem apstākļiem. Šobrīd tikai nedaudzas dalībvalstis ir ieviesušas šādu sistēmu regulārai statusa pārskatīšanai. Ņemot vērā to, ka statusam pēc savas būtības lielākoties ir pagaidu raksturs, alternatīvās aizsardzības saņēmēju gadījumos būtu jāapsver iespēja regulārāk pārskatīt statusa piemērošanas izbeigšanu.

Tiks ierosināti arī saskaņotāki noteikumi par personu apliecinošiem dokumentiem, kas piešķirami starptautiskās aizsardzības saņēmējiem. Turklāt ilgtermiņā varētu veikt citas iniciatīvas, lai panāktu dažādās dalībvalstīs piešķirtās aizsardzības savstarpēju atzīšanu, kas varētu būt pamats regulējumam par aizsardzības nodošanu.

Pēc apspriešanās ar dalībvalstīm tiks ierosinātas arī **izmaiņas Uzņemšanas nosacījumu direktīvā**²⁴, lai panāktu pēc iespējas lielāku saskaņošanu starp dalībvalstīm. Ir ļoti būtiski visā Eiropas Savienībā vēl vairāk saskaņot attieksmi pret patvēruma meklētājiem – ne tikai tādēļ, lai nodrošinātu, ka attieksme ir humāna, bet arī, lai samazinātu motivāciju doties uz Eiropu un citām dalībvalstīm Eiropā. Komisija, sperot pirmo soli šajā virzienā, ir aicinājusi EASO izstrādāt kopējus tehniskus standartus un norādījumus dalībvalstu uzņemšanas sistēmām; tas jāveic sadarbībā ar nesen izveidoto ES patvēruma meklētāju uzņemšanas iestāžu tīklu un Pamattiesību aģentūru. Šie jaunie standarti arī kalpos par atskaites kritēriju uzraudzības atvieglošanai.

d) Sekundārās kustības nepieļaušana ES iekšienē

Komisija plāno ierosināt virkni dažādu pasākumu visā patvēruma jomas *acquis*, lai nodrošinātu, ka sistēmas darbību netraucē patvēruma meklētāju un starptautiskās aizsardzības saņēmēju sekundārā kustība uz viņu izvēlēto dalībvalsti.

Par to, ka pieteikuma iesniedzējs nepaliek atbildīgajā dalībvalstī, būtu jāparedz samērīgas sankcijas. Pārējo dalībvalstu pienākums būtu nosūtīt aizbēgušos patvēruma meklētājus atpakaļ uz atbildīgo dalībvalsti, kur viņiem tiktu piemērota paātrināta pieteikuma izskatīšanas procedūra, kuras ietvaros šīm personām – neskarot neizraidīšanas principu un tiesības uz efektīvu tiesību aizsardzību – netiktu automātiski piešķirtas tiesības palikt šajā dalībvalstī uz laiku, kamēr tiek izskatīta pārsūdzība. Turklāt būtu jānosaka, ka pieteikuma iesniedzējam, kurš ir aizbēdzis vai varētu bēgt, ir jāpaliek konkrētā dalībvalsts reģionā, vai vajadzības gadījumā viņš ir jāaiztur, un materiālos uzņemšanas apstākļus iespēju robežās varētu nodrošināt vienīgi natūrā. Varētu arī balstīties uz esošajiem *acquis* noteikumiem, ar kuriem fakts, ka pretendents nav pēc iespējas ātrāk iesniedzis pieteikumu, kaut arī viņam bija reāla iespēja to darīt, saista ar pieprasījuma ticamības novērtējumu; šos noteikumus varētu arī pastiprināt. Tas varētu nozīmēt to, ka patvēruma pieteikuma izvērtēšanā varētu ņemt vērā fakts, ka persona ir neatbilstīgi atstājusi atbildīgo dalībvalsti.

Turklāt, lai nepieļautu starptautiskās aizsardzības saņēmēju sekundāro kustību, tiks pastiprināti (arī attiecībā uz patvēruma meklētājiem) Kvalifikācijas direktīvā izklāstītie noteikumi par informācijas sniegšanu, sadarbību un ziņošanas pienākumiem. Skaidri tiks noteikts, ka bēgļiem pienākas tiesības un pabalsti tikai tajā dalībvalstī, kura piešķirusi viņiem aizsardzību un kurā viņiem ir pienākums uzturēties. Turklāt Dublīnas regula tiks grozīta, lai noteiktu dalībvalstīm pienākumu uzņemt atpakaļ tos starptautiskās aizsardzības saņēmējus,

²⁴ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2013/33/ES (2013. gada 26. jūnijs), ar ko nosaka standartus starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju uzņemšanai, OV L 180, 29.6.2013., 96. lpp.

kuriem jāuzturas dalībvalstī, kas piešķir viņiem aizsardzību. Fakts, ka persona ir neatbilstīgi atstājusi minētās dalībvalsts teritoriju, varētu būt iemesls statusa pārskatīšanas uzsākšanai.

Kaut arī Pamattiesību hartas prasības tiks pilnībā ievērotas, jebkuru ar patvēruma procedūru saistīto tiesību, tostarp materiālo uzņemšanas apstākļu, nodrošināšana būs atkarīga no reģistrācijas, pirkstu nospiedumu ņemšanas, uzturēšanās un palikšanas atbildīgajā dalībvalstī. Tiks pastiprināti noteikumi par pieteikumu iesniedzēju informēšanu par viņu pienākumu iespējami ātri pēc ierašanās Eiropas Savienībā pieprasīt patvērumu, kā arī uzturēties atbildīgajā dalībvalstī. Tiks pastiprināti arī noteikumi par pieteikumu iesniedzēju pienākumu sadarboties ar iestādēm un sniegt tām informāciju, kā arī tiks paredzēti īpaši pasākumi (tostarp paātrinātas pieteikumu izskatīšanas procedūras), kas piemērojami pieteikumu iesniedzējiem, kuru gadījumā pastāv liela bēgšanas iespējamība. Turklāt tiks ierosināti kopēji ES noteikumi par patvēruma meklētājiem izsniedzamajiem dokumentiem, kuri apliecinātu viņu identitāti un kuros būtu skaidri norādīts, ka viņiem principā nav tiesību pārcelties uz citu dalībvalsti. Kaut arī dalībvalstis varētu paturēt iespēju izsniegt pieteikuma iesniedzējiem ceļojuma dokumentu, ja radušies nopietni humāni iemesli, kuru dēļ viņiem nepieciešams būt citā dalībvalstī, tomēr jāprecizē tiesību normas, lai nodrošinātu, ka tad, ja šo izņēmuma apstākļu nav, ceļojuma dokumenti netiek izsniegti.

Arī **ilgtermiņa uzturēšanās direktīva**²⁵ tiks grozīta, lai noteiktu, ka 5 gadu laikposmam, pēc kura starptautiskās aizsardzības saņēmēji ir tiesīgi iegūt pastāvīgā iedzīvotāja statusu, būtu jā sākas no jauna katru reizi, kad persona neatļauti atstāj tās dalībvalsts teritoriju, kura ir piešķirusi aizsardzību.

Vispārīgā nozīmē dalībvalstīm vajadzētu būt pienākumam paredzēt iedarbīgas, preventīvas un samērīgas sankcijas par neatbilstīgu sekundāro kustību.

e) Jaunas ES patvēruma aģentūras pilnvaras

Komisija ierosinās piešķirt EASO lielākas pilnvaras, lai tā varētu veikt jaunus **politikas īstenošanas uzdevumus un pildīt pastiprinātu operatīvu lomu**, un tādējādi **atvieglot sekmīgu kopējās Eiropas patvēruma sistēmas darbību**.

Aģentūra, cieši sadarbojoties ar Komisiju un neskarot Komisijas kā Līgumu uzraudzītājas atbildību, būtu atbildīga par **īpašu izvērtēšanas mehānismu**, ar ko uzrauga dalībvalstu atbilstību tiem patvēruma jomā piemērojamiem standartiem, kuri ir īpaši jāievēro, lai nodrošinātu pareizu Dublinas sistēmas darbību, jo īpaši attiecībā uz uzņemšanas nosacījumiem, piekļuvi patvēruma procedūrām un būtisko tiesiskās aizsardzības līdzekļu ievērošanu. Tas nozīmētu, ka tiktu uzraudzīta situācija visās dalībvalstīs un apzināti pasākumi, kas dalībvalstīm būtu jāveic, lai novērstu esošos trūkumus. Gadījumos, kad situācijas uzlabošanai dalībvalstu individuāla rīcība būtu nepietiekama, aģentūra varētu rīkoties, pastiprinot atbalstu. Tiktu paredzēti arī pasākumi gadījumā, kad attiecīgā dalībvalsts neveic pienācīgas darbības, lai iespēju robežās samazinātu visus stimulus dalībvalstīm vai patvēruma meklētājiem neievērot noteikumus. Ja aģentūra, balstoties uz pamatotu situācijas novērtējumu, konstatē, ka attiecīgā dalībvalsts nav rīkojusies vai ka rīcība ir bijusi nepietiekama, Komisiju varētu pilnvarot ar īstenošanas aktiem noteikt operatīvus pasākumus, kas minētai dalībvalstij jāveic, ņemot vērā aģentūras ieteikumus.

²⁵ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2011/51/ES (2011. gada 11. maijs), ar ko groza Padomes Direktīvu 2003/109/EK, iekļaujot tās darbības jomā starptautiskās aizsardzības saņēmējus, OV L 132, 19.5.2011., 1. lpp.

Vēl viens aģentūras uzdevums būtu **nodrošināt starptautiskās aizsardzības pieteikumu saskaņotāku novērtējumu visā ES**, pamatojoties uz Kvalifikācijas direktīvā definētajiem kritērijiem. Mērķis būtu novērst atzīšanas rādītāju pašreizējās atšķirības, ko panāktu, uz kopējas analīzes pamata izstrādājot detalizētas un regulāras vadlīnijas par pieeju, kas jāīsteno attiecībā uz patvēruma pieteikuma iesniedzējiem no konkrētām izcelsmes valstīm, neskarot katra pieteikuma individuālu izskatīšanu. Šādas vadlīnijas tiktu apstiprinātas valdē, un dalībvalstis tās izmantotu. Ziņošanas mehānisms atvieglotu novērtējuma izstrādi par to, vai dalībvalstis praksē ņem vērā aģentūras vadlīnijas. Ar Komisijas un Nīderlandes prezidentūras atbalstu EASO šobrīd izmēģina šo pieeju, koordinējot darbu, ko veic dalībvalstu eksperti, izstrādājot kopējas vadlīnijas par Afganistānas valstspiederīgo iesniegto patvēruma pieteikumu novērtējumu. Turklāt tiktu ieviesta lietu revīzijas sistēma, kuras nolūks ir uzraudzīt dalībvalstīs pieņemto lēmumu par patvērumu kvalitāti, tostarp šo vadlīniju ievērošanu.

Aģentūra būtu arī atbildīga par to, lai izstrādātu uz pierādījumiem balstītu novērtējumu, vai trešās valstis atbilst kritērijiem to noteikšanai par drošu trešo valsti vai drošu trešo izcelsmes valsti, un tā varētu iesniegt Komisijai atzinumus, lai nodrošinātu saskaņotu pieeju.

Aģentūra ir arī dabiska izvēle, lai nodrošinātu **sadales mehānisma darbību** saskaņā ar reformētu Dublinas sistēmu neatkarīgi no tā, kāds risinājums tiks izvēlēts. Tas nozīmētu, ka patvēruma meklētāju iedalīšanai pa attiecīgajām dalībvalstīm tiktu piemērots sadales koeficients, izmantojot mehānismu, kura darbībā aģentūra neiejaucas.

Līdzīgi kā ierosinātās Eiropas robežu un krasta apsardzes gadījumā, aģentūra iegūtu iespēju rīkoties, tostarp pēc savas iniciatīvas, lai atbalstītu dalībvalstis, kas nav veikušas vajadzīgās korektīvās darbības vai atrodas **ārkārtas situācijās**. Aģentūras rīcība jo īpaši ietvertu palīdzību saistībā ar lietu izskatīšanu un uzņemšanu. Šādām darbībām vajadzētu būt cieši saistītām ar darbībām, ko veic ierosinātā Eiropas robežu un krasta apsardze, un daudzos gadījumos to uzsākšanai varētu būt viens un tas pats iemesls. Aģentūras rīcībā vajadzētu būt ātrās reaģēšanas ekspertu rezervei, kuras izveidē dalībvalstīm būtu jāsniedz savs ieguldījums. Ja ir jāīsteno ārkārtas pasākumi, šos ekspertus varētu izvietot ļoti īsā termiņā.

Aģentūrai būtu jāpiešķir pietiekami finanšu resursi un tiesiskie līdzekļi, lai nodrošinātu, ka tā var efektīvi pildīt savu pastiprināto lomu, tostarp attiecībā uz krīžu novēršanu un pārvarēšanu. EASO veiktās darbības būs pilnībā jākoordinē ar citiem atbalsta pasākumiem, kurus varētu īstenot par labu dalībvalstīm, kas saskaras ar īpašu spiedienu, tostarp pasākumiem, kurus veic saskaņā ar Komisijas ierosināto jauno mehānismu ārkārtas atbalsta sniegšanai ES iekšienē²⁶.

II. DROŠU UN LIKUMĪGU MIGRĀCIJAS MARŠRUTU NODROŠINĀŠANA UN UZLABOŠANA

Gudrai migrācijas pārvaldībai ir vajadzīga ne tikai stingra politika neatbilstīgas migrācijas plūsmu novēršanai, vienlaikus nodrošinot aizsardzību tiem, kam tā ir nepieciešama, bet arī proaktīva politika, kuras mērķis ir radīt ilgtspējīgas, pārredzamas un pieejamas likumīgas iecelšanas iespējas. Saskaņā ar pasaules ilgtspējīgas attīstības programmu 2030. gadam mēs

²⁶ Priekšlikums Padomes regulai par ārkārtas atbalsta sniegšanu Savienībā, COM(2016) 115 *final*.

tādējādi atzīstam migrantu pozitīvo ieguldījumu iekļaujošā izaugsmē un daudzdimensionālo migrācijas realitāti, kam nepieciešama saskaņota un vispusīga reakcija.

No vienas puses, ir vajadzīgs vairāk likumīgas migrācijas kanālu, lai ļautu cilvēkiem, kuriem nepieciešama starptautiskā aizsardzība, sakārtotā, pārvaldītā, drošā un cilvēka cieņai atbilstošā veidā ierasties Eiropas Savienībā, un tādējādi palīdzētu glābt dzīvības, vienlaikus samazinot neatbilstīgu migrāciju un sagraujot cilvēku kontrabandistu uzņēmējdarbības modeli. Tajā pašā laikā ne tikai visai Eiropas Savienībai būtu jāuzņemas lielāka atbildība par aizsardzību, bet arī starptautiskajai sabiedrībai tas jādara tikpat lielā mērā, jo pasaules līmenī šobrīd šī atbildība ir nevienmērīgi sadalīta.

No otras puses, Eiropas Savienībai ir vajadzīga aktīvāka darbaspēka migrācijas politika, lai piesaistītu prasmes un talantus, kas tai ir nepieciešami demogrāfisko problēmu un prasmju trūkuma novēršanai, tādējādi veicinot ekonomikas izaugsmi un mūsu sociālās drošības sistēmas ilgtspēju. Plašākā nozīmē Eiropas Savienībai būtu jāizmanto šī izdevība, lai novērtētu un uzlabotu likumīgās migrācijas un darbaspēka migrācijas vispārējo satvaru.

Turklāt – kā uzsvērts paziņojumā par 2016. gada Eiropas pusgadu²⁷ – trešo valstu valstspiederīgo, kuri Eiropas Savienībā uzturas likumīgi, veiksmīga integrācija ļoti būtiska, ņemot vērā gan jaunākās, bēgļu krīzes izraisītās grūtības, gan pašreizējās un nākotnes problēmas saistībā ar migrāciju. Balstoties uz ES līmenī jau veikto darbu, Komisija plāno pastiprināt savu rīcību attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgo integrāciju, ierosinot ES rīcības plānu integrācijas jomā. Rīcības plānā tiks ieskicētas darbības, kas saistītas ar integrācijai visbūtiskākajām politikas jomām (piemēram, izglītība, integrācija darba tirgū, sociālā iekļaušana, nediskriminēšana), un tā mērķis ir atbalstīt dalībvalstis, norādot pieejamos ES budžeta resursus.

Visbeidzot, Eiropas Savienībai būs jāpastiprina sadarbība ar nozīmīgākajām trešām izcelsmes valstīm, lai nodrošinātu labāku un vispusīgāku migrācijas un mobilitātes pārvaldību.

II.1. Virzība uz labāk koordinētu pieeju bēgļu aizsardzībai Eiropas Savienībā – strukturēta pārmitināšanas sistēma

Izstrādājot strukturētu pārmitināšanas sistēmu, Komisijai nav jāsāk no nulles. Tā jau ir ieteikusi ES mēroga pieeju, saskaņā ar kuru dalībvalstis ir piekritušas 2015. un 2016. gadā ar UNHCR starpniecību pārmitināt 22 504 bēgļus no bēgļu nometnēm Tuvajos Austrumos, Ziemeļāfrikā un Āfrikas ragā. Kā izklāstīts paziņojumā, par ko 18. martā vienojās dalībvalstis un Turcija²⁸, ir izveidots mehānisms, lai aizstātu bīstamos un neatbilstīgos robežšķērsošanas veidus, kādos migranti no Turcijas ieceļo Grieķijas salās, ar likumīgu iespēju veikt pārmitināšanu no Turcijas uz Eiropas Savienību. Par katru sīrieti, kas atgriezts uz Turciju, no Turcijas uz Eiropas Savienību tiks pārmitināts cits sīrieti. Pārmitināšana šā mehānisma ietvaros no ES puses tiks veikta, vispirms ievērojot saistības atbilstīgi iepriekš minētajai ES mēroga pieejai, saskaņā ar kuru no pārmitināšanai sākotnēji pieejamajām 22 504 vietām joprojām ir pieejami 18 000 vietu. Komisija ir ierosinājusi, ka 54 000 vietu, kas bija paredzētas pārceļšanai, tagad arī būs pieejamas sīriešu pārmitināšanai no Turcijas uz ES²⁹

²⁷ COM(2016) 95 *final*.

²⁸ SN 38/16.

²⁹ COM(2016) 171 *final*.

gadījumā, ja parādīsies jebkādas turpmākas vajadzības pārmitināšanas jomā. Vienlaikus dalībvalstis strādā pie tā, lai ieviestu shēmu to Sīrijas bēgļu humanitārai uzņemšanai, kuri šobrīd uzturas Turcijā. Tiklīdz neatbilstīga robežšķērsošana starp Turciju un ES beigsies vai vismaz būs būtiski un ilgtspējīgi samazināta, šī shēma tiks iedarbināta. ES dalībvalstis šajā shēmā dos ieguldījumu brīvprātīgi.

Uz šo esošo iniciatīvu pamata Komisija iesniegs **priekšlikumu par ES politikas veidošanu pārmitināšanas jomā**, paredzot kopēju pieeju attiecībā uz to personu drošu un likumīgu ierašanos Eiropas Savienībā, kurām ir vajadzīga aizsardzība. Ar šo priekšlikumu tiks ieviests horizontāls mehānisms mērķtiecīgu ES pārmitināšanas iniciatīvu uzsākšanai; šajā nolūkā tiks paredzēti vienoti ES noteikumi par uzņemšanu un sadali, pārmitinātajām personām piešķiramo statusu, finansiālo atbalstu, kā arī par pasākumiem, kuru nolūks ir atturēt no sekundārās kustības. Šādām ES līmeņa iniciatīvām varētu būt vispārīgs raksturs ar mērķi pastiprināt pārmitināšanu starptautiskā mērogā, vai tās varētu atvieglot pārmitināšanu no konkrētas trešās valsts vai reģiona – iespējams, saistot šo pārmitināšanu ar konkrētiem nosacījumiem par efektīvu sadarbību migrācijas pārvaldībā (piemēram, to cilvēku skaita samazinājums, kuri spontāni ierodas ES dalībvalstīs, vienošanās par atpakaļuzņemšanas nolīgumiem vai šādu nolīgumu īstenošanas uzlabošana). Šādu mehānismu varētu aktivizēt ar īstenošanas aktiem, kas jāpieņem, balstoties uz objektīvi definētiem kritērijiem (piemēram, *UNHCR* globālajiem pārmitināšanas mērķiem).

ES politikas visaptverošajam mērķim pārmitināšanas jomā vajadzētu būt tādām, lai nodrošinātu, ka Savienība uzņemas taisnīgu globālās atbildības daļu patvēruma sniegšanā pasaules bēgļiem. Šis uzdevums ir visas starptautiskās sabiedrības kopīga atbildība un tiks pienācīgi un ilgtspējīgi risināts tikai tad, ja visi starptautiskie dalībnieki rīkosies saskaņoti un apņēmīgi. Šajā kontekstā Eiropas Savienībai ne tikai jāpalielina tās atbalsts un līdzdalība starptautiskajās iniciatīvās, kuru mērķis ir risināt pasaules mēroga migrācijas un bēgļu problēmas, piemēram, *UNHCR* globālās pārmitināšanas programmās³⁰, bet arī jācenšas panākt, ka citos starptautiskos forumos, piemēram, G20 ietvaros, palīdzībai tiek atvēlēts vairāk līdzekļu. Tāpēc Eiropas Savienībai ir vajadzīga strukturēta kopēja sistēma, lai sistemātiskāk sakopotu Eiropas centienus pārmitināšanas jomā. Tas ļaus Eiropas Savienībai rādīt piemēru, kā arī redzamā un konkrētā veidā apliecinās starptautiskajai sabiedrībai Eiropas solidaritātes izpausmi.

Dalībvalstīm būtu jāapsver arī citi veidi, kā panākt, lai cilvēkiem, kuriem ir nepieciešama starptautiskā aizsardzība, būtu pieejams vairāk likumīgas ieceļošanas iespēju. Konkrēti bēgļiem piemērojamas shēmas, piemēram, pārmitināšana un humanitāra uzņemšana, būtu jāpapildina, nodrošinot to, ka bēgļiem kļūst pieejamākas esošās shēmas, kuru ietvaros tiek atbilstīgi uzņemtas vispārējas personu kategorijas, piemēram, studenti, pētnieki vai darba ņēmēji, un būtu pilnībā jāatbalsta jau ieviestās iniciatīvas. Likumīgas ieceļošanas iespēju pavairošanā būtiska loma var būt arī citām iniciatīvām, piemēram, **privātai sponsorēšanai**, kuras ietvaros privātas grupas vai organizācijas var palīdzēt segt izmaksas par šo sponsorēšanu un pārmitināšanas atbalstu, kas paredzēts personām, kurām ir vajadzīga aizsardzība. Privātā sponsorēšana var izpausties dažādos veidos – sākot no studentiem un akadēmisko aprindu pārstāvjiem paredzētām stipendijām līdz pat integrācijas atbalstam, ko saņem atbalstītie ģimenes locekļi. Privātā sponsorēšana nav tikai veids, kā pavairot likumīgas

³⁰ Jo īpaši *UNHCR* augsta līmeņa sanāksme „Globālā atbildības dalīšana ar Sīrijas bēgļu uzņemšanas ceļiem” Ženēvā 2016. gada 30. martā, pirmais pasaules humānās palīdzības samits, kas 2016. gada 23. un 24. maijā notiks Stambulā, un ANO Ģenerālās Asamblejas samits par bēgļu un migrantu masveida pārvietošanos, kas notiks Ņujorkā 2016. gada 19. septembrī.

ieceļošanas iespējas, bet palīdz arī palielināt sabiedrības izpratni un atbalstu attiecībā uz bēgļiem un, tā kā parasti ir iesaistītas arī vietējās kopienas, rada bēgļiem labvēlīgāku atmosfēru. Tāpēc šāda pieeja būtu jāsekmē, izstrādājot ES līmenī paraugpraksi un iedvesmojoties no atbilstošiem modeļiem un pieredzes, kas gūta citās trešās valstīs. Dalībvalstis tiek arī mudinātas pilnībā izmantot citas likumīgās iespējas, kas pieejamas personām, kurām vajadzīga aizsardzība, piemēram, uzturēšanās atļaujas humānu iemeslu dēļ, un Komisija izvērtēs veidus, kā sekmēt koordinētu Eiropas līmeņa pieeju arī šajā jautājumā.

II.2. Gudrāka un labi pārvaldīta likumīgas migrācijas politika

Pēdējos 13 gados ES ir izstrādājusi veselu virkni instrumentu, kas paredzēti dažādu kategoriju likumīgo migrantu uzņemšanai. Ar „zilo karti” un direktīvu par uzņēmuma ietvaros pārceltiem darbiniekiem³¹ tiek radīts tiesiskais regulējums, ko piemēro augsti kvalificētiem migrantiem; pārskatītā Studentu un pētnieku direktīva³² atvieglo ārvilstu studentu un pētnieku uzņemšanu un pārvietošanos ES iekšienē, un tajā ir noteikts, ka viņiem ir 9 mēnešu uzturēšanās tiesības, lai meklētu darbu vai izveidotu uzņēmumu; Sezonas darbinieku direktīva³³ – kas dalībvalstīm pilnībā jātransponē šā gada laikā – reglamentē sezonas darbinieku ieceļošanu un pagaidu uzturēšanos, tādējādi atvieglojot cirkulāro migrāciju un aizsargājot šo īpaši neaizsargāto darba ņēmēju kategoriju. Turklāt Vienotās atļaujas direktīvā³⁴ ir paredzēta vienota atļauja, kas apvieno gan uzturēšanās, gan darba atļauju trešo valstu valstspiederīgajiem, Ilgtermiņa uzturēšanās direktīva³⁵ reglamentē nosacījumus un uzturēšanās tiesības attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kuri ir uzturējušies Eiropas Savienībā vairāk nekā 5 gadus, un Ģimenes atkalapvienošanās direktīvā³⁶ ir izklāstīti trešo valstu valstspiederīgo ģimenes locekļu ieceļošanas un uzturēšanās nosacījumi.

Tomēr ir vajadzīga turpmāka rīcība ES līmenī. Pirmkārt, Eiropas Savienībai jāuzlabo augsti kvalificētiem migrantiem piemērojamie migrācijas noteikumi, reformējot ES zilo karti. Otrkārt, Eiropas Savienībai būtu jāizpēta iespējas, kā piesaistīt inovatīvus uzņēmējus, kuri var veicināt ekonomikas izaugsmi un palīdzēt radīt darbvietas. Treškārt, likumīgai migrācijai jāklūst par pilnvērtīgu elementu vispārīgajā diskusijā ar trešām izcelsmes un tranzīta valstīm par to, kā sadarboties migrācijas plūsmu pārvaldībā. Visbeidzot, būtu jāsāk apsvērt iespējas, kā ilgākā termiņā varētu mainīt visu ES modeli likumīgas migrācijas – jo īpaši darbaspēka migrācijas – pārvaldībai, tostarp, iespējams, iedvesmojoties no sekmīgiem modeļiem, kas izstrādāti citās attīstītajās valstīs.

a) Augsti kvalificētu darba ņēmēju piesaistīšana Eiropai – efektīvāka zilā karte

Eiropa ir kontinents, kas saskaras ar sabiedrības novecošanos un darbaspējīgā vecuma iedzīvotāju skaita samazināšanos³⁷, un paredzams, ka nākamajā desmitgadē tās iedzīvotāju

³¹ Attiecīgi Direktīva 2009/50/EK un Direktīva 2014/66/ES.

³² Viens no likumdevējiem 2015. gadā panāca politisko vienošanos par pārstrādāto direktīvu. Oficiāli tā tiks pieņemta 2016. gada pirmajā pusgadā.

³³ Direktīva 2014/36/ES.

³⁴ Direktīva 2011/98/ES.

³⁵ Direktīva 2003/109/EK.

³⁶ Direktīva 2003/86/EK.

³⁷ Skatīt Eiropas Komisijas 2015. gada ziņojumu par novecošanu, *European Economy* 3/2015.

skaits saruks par 18 miljoniem cilvēku. Turklāt tas, ka 2012.–2025. gadā mainīsies ES darba tirgos pieprasītās prasmes, liecina par pieaugošu vajadzību pēc augsti kvalificēta cilvēkkapitāla (no 68 līdz 83 miljoniem jeb +23 %)³⁸. Vienlaikus labāk jāizmanto ES darbaspēka potenciāls, ko pierāda augstais bezdarba līmenis (jo īpaši jauniešu vidū), zemi līdzdalības rādītāji un pastāvošā neatbilstība darba tirgus vajadzībām Eiropas Savienībā. Tāpēc ir vajadzīgi saskaņoti centieni visos līmeņos, koncentrējoties uz ieguldījumiem esošā darbaspēka prasmju attīstīšanā, sekmējot politiku, kuras mērķis ir paaugstināt nodarbinātības līmeni nolūkā izmantot visas pieejamās prasmes, un veicinot darba ņēmēju mobilitāti ES iekšienē. Būtisks elements šajos centienos būs nākamā „Prasmju programma Eiropai”, kuras ietvaros galvenā uzmanība tiek pievērsta tam, lai labāk izmantotu un atzītu Eiropas Savienībā esošās prasmes, uzlabotu ārvalstīs iegūto kvalifikāciju atzīšanu, kā arī mudinātu apgūt papildu prasmes, ja tas ir nepieciešams³⁹.

Tomēr šķiet skaidrs, ka ar šiem pasākumiem vien nepietiks, lai novērstu prasmju trūkumu – lai tā arī turpmāk būtu konkurētspējīga pasaules mērogā, Eiropas Savienībai arī būs jāpiesaista talanti un prasmes no ārvalstīm. Tas ir ļoti būtiski ne tikai nolūkā apmierināt pašreizējās un nākotnes vajadzības pēc prasmēm, bet arī tādēļ, lai ilgtermiņā nodrošinātu mūsu sociālās drošības sistēmu ilgtermiņu.

To skaidri apliecina ieinteresēto personu viedoklis – pagājušajā gadā visā ES notikušajā sabiedriskajā apspriešanā par zilo karti⁴⁰ 85 % no respondentiem (tostarp darba devēji un arodbiedrības) uzskatīja, ka – papildus tādiem politikas pasākumiem kā pieņemt darbā cilvēkus no citām dalībvalstīm, paaugstināt pensionēšanās vecumu un palielināt līdzdalību darba tirgū – ir jāpieņem darbā augsti kvalificēti darba ņēmēji no valstīm ārpus ES, lai konkrētās nozarēs novērstu darbaspēka vai profesionāļu trūkumu. Vienlaikus pirmajā „Eiropas dialogā par prasmēm un migrāciju” tika pausts aicinājums izbeigt augsti kvalificētu darba ņēmēju uzņemšanas politikas sadrumstalotību Eiropā, izsakoties par labu ātrai un pārredzamai uzņemšanas shēmai⁴¹.

2009. gada Zilās kartes direktīvas potenciāls nav izmantots, proti, tā bija paredzēta kā ES mēroga shēma, lai piesaistītu talantīgus un augsti kvalificētus trešo valstu valstspiederīgos. Uzņemšanas nosacījumi ir diezgan stingri, direktīva nenodrošina lielu saskaņotību un harmonizāciju, un zilās kartes īpašniekiem ir ļoti ierobežotas mobilitātes iespējas ES iekšienē. Turklāt vienlaikus ar ES zilo karti pastāv dažādas valstu shēmas, kas tiek piemērotas augsti kvalificētam darbaspēkam un rada sadrumstalotu regulējumu ar daudziem atšķirīgiem piemērojamiem noteikumiem un procedūrām. Rezultātā kopējais to augsti kvalificēto darba ņēmēju skaits, kuri uzņemti Eiropas Savienībā, joprojām ir zems⁴², un salīdzinājumā ar ārpuseiropas ESAO valstīm Eiropas Savienība drīzāk piesaista migrantus ar zemu izglītības līmeni nekā augsti izglītotas personas⁴³.

³⁸ CEDEFOP prognozes.

³⁹ Gaidāmā iniciatīva/paziņojums/stratēģija un viena no desmit Eiropas Komisijas politiskajām prioritātēm.

⁴⁰ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029_en.htm.

⁴¹ Komisija 27. un 28. janvārī sāka „Eiropas dialogu par prasmēm un migrāciju”, kam jānotiek regulāri, lai panāktu, ka partneri no uzņēmējdarbības aprindām un arodbiedrībām ciešāk līdzdarbojas kvalificētu trešo valstu valstspiederīgo piesaistīšanas un integrēšanas procesā darba tirgū (<http://www.skillsandmigration.eu/>).

⁴² 2014. gadā tika izsniegtas tikai 13 852 zilās kartes (iepriekšējos gados pat vēl mazāk) – 87 % no tām izsniedza 1 dalībvalsts – salīdzinājumā ar aptuveni 25 000 valsts līmeņa atļauju augsti kvalificētiem darba ņēmējiem.

⁴³ No visiem trešo valstu migrantiem, kuri ierodas ESAO valstīs, 48 % migrantu ar zemu izglītības līmeni izvēlas kā galamērķi Eiropas Savienību, savukārt 68 % augsti izglītoto migrantu izvēlas ārpuseiropas ESAO valstis.

Lai nodrošinātu, ka zilā karte ir efektīvs instruments, kas atvieglo augsti kvalificētu darba ņēmēju uzņemšanu, Komisija ierosinās izmaiņas spēkā esošajā direktīvā ar vispārējo mērķi pastiprināt zilo karti, lai tā kļūtu par Eiropas mēroga shēmu; tas ir panākams, izstrādājot saskaņotu kopēju ES pieeju, tostarp paredzot elastīgākus uzņemšanas nosacījumus, uzlabojot un atvieglojot uzņemšanas procedūras un pastiprinot tiesības, tostarp mobilitāti ES iekšienē. Papildus izmaiņām tiesību aktos zilā karte arī tiks labāk popularizēta, lai panāktu, ka gan darba devēji, gan migranti pilnībā apzinās shēmas priekšrocības.

b) Inovatīvu uzņēmēju piesaistīšana Eiropas Savienībai

Lai ES arī turpmāk būtu konkurētspējīga pasaules mērogā, tai jārod labāki veidi, kā piesaistīt jaunus, inovatīvus uzņēmējus no migrantu vides un atbalstīt jau esošos ar cilvēkkapitālu un finanšu kapitālu, panākot pozitīvu ieguldījumu ES izaugsmē un konkurētspējā. Inovatīvu uzņēmēju piesaistīšana Eiropas Savienībai būtu ne tikai daļa no vispārējās pieejas, kuras mērķis ir mazināt demogrāfiskās lejupslīdes ietekmi. Tā arī izmantos priekšrocības, ko sniedz aizvien spēcīgākās inovatīvās tendences ekonomikā (jo īpaši digitālā ekonomika, zaļā ekonomika un sociālā ekonomika), un plašākā nozīmē palīdzēs palielināt ES ekonomikas izaugsmi un konkurētspēju. Tas turklāt pilnībā atbilst ES „Jaunuzņēmumu iniciatīvai”, kas pieņemta vienotā tirgus stratēģijas kontekstā⁴⁴.

Nemot vērā iepriekš minēto, Komisija turpinās darbu pie tā, lai rastu veidus, kā piesaistīt un atbalstīt inovatīvus uzņēmējus no trešām valstīm, tostarp jaunuzņēmumus. Tie varētu būt ES mēroga noteikumi par uzņemšanu (un mobilitāti ES iekšienē), kā arī pasākumi nolūkā atbalstīt to, lai augsti kvalificēti uzņēmēji no migrantu vidus dibinātu uzņēmumus nozarēs ar augstu pievienoto vērtību. Šāda pieeja varētu balstīties uz Eiropas, valsts, reģionālajā vai vietējā līmenī esošajām iniciatīvām un dienestiem dalībvalstīs un radīt pienācīgu sinerģiju.

c) Virzība uz saskaņotāku un efektīvāku likumīgas migrācijas pārvaldības modeli ES līmenī

Lai efektīvi pārvaldītu likumīgas migrācijas politiku, Eiropas Savienībai būs labāk jāizmanto visi tās rīcībā esošie instrumenti, kas pievēršas dažādām trešo valstu valstspiederīgo kategorijām un prasmēm. Tāpēc Komisija sāks *REFIT* izvērtējumu⁴⁵ par esošajiem likumīgas migrācijas instrumentiem, lai apzinātu iespējamās neatbilstības un trūkumus un racionalizētu un vienkāršotu spēkā esošos noteikumus. Šā izvērtējuma ietvaros Komisija aplūkos arī jautājumu, vai tirdzniecības nolīgumu kontekstā pastāv vajadzība pēc specifiskiem ES noteikumiem par starptautiskiem pakalpojumu sniedzējiem. Vispārējais šā izvērtējuma mērķis būs pēc iespējas vairāk uzlabot esošos noteikumus – arī ņemot vērā nepieciešamību novērst un apkarot darbaspēka ekspluatāciju, kas, kā apliecinājusi Pamattiesību aģentūra (*FRA*)⁴⁶, ir izplatīta migrējošo darba ņēmēju vidū. Šajā saistībā Komisija turpinās arī uzraudzīt efektīvu attiecīgā ES *acquis* izpildi, lai nodrošinātu Eiropas Savienībā strādājošo

⁴⁴ COM(2015) 550 *final*.

⁴⁵ Skatīt Komisijas dienestu darba dokumentu „Normatīvās atbilstības un izpildes programma (*REFIT*) – pašreizējā situācija un perspektīvas – *REFIT* rezultātu pārskats” (SWD(2015) 110 *final*), kas pievienots Komisijas paziņojumam Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomikas un sociālo lietu komitejai un Reģionu komitejai „Labāks regulējums labāku rezultātu sasniegšanai – ES programma” (COM(2015) 215 *final*).

⁴⁶ *Severe labour exploitation: workers moving within or into the European Union* (Smaga darbaspēka ekspluatācija – darba ņēmēji, kuri pārvietojas Eiropas Savienības iekšienē vai dodas uz to), pieejams šādā tīmekļa vietnē: <http://fra.europa.eu/en/publication/2015/severe-labour-exploitation-workers-moving-within-or-european-union>.

migrantu tiesību aizsardzību, jo īpaši nolūkā nepieļaut darbaspēka ekspluatāciju neatkarīgi no šo migrantu juridiskā statusa.

Komisija sāks pētījumu par iespējām izstrādāt ES līmenī mehānismu, kura mērķis būtu uzlabot pārredzamību un atvieglot pieprasījuma un piedāvājuma saskaņošanu starp potenciāliem migrantiem un darba devējiem. Šajā saistībā dažas attīstītās valstis, kas konkurē ar Eiropas Savienību kvalificētu migrantu piesaistīšanā⁴⁷, nesēn ir ieviesušas priekšatlases sistēmu, izveidojot „iepriekš atlasītu kandidātu sarakstu”, kam seko faktiskās uzņemšanas procedūras. Šāda sistēma ir balstīta uz pieprasījumu (t. i., kā priekšnoteikums ir vajadzīgs darba piedāvājums vai līgums), vienlaikus koncentrējoties uz cilvēkkapitāla elementiem (proti, personas prasmēm un kvalifikāciju, pieredzi u. tml.)⁴⁸. Neapšaubot dalībvalstu kompetenci lemt par to ekonomisko migrantu skaitu, kurus tās uzņem, pētījumā tiks izskatīta iespēja ieviest priekšatlases mehānismu, kas ļautu izveidot sarakstu ar kandidātiem, kuri pieejami dalībvalstīm un darba devējiem Eiropas Savienībā.

d) Uzlabota sadarbība ar nozīmīgākajām izcelsmes valstīm

Likumīgas migrācijas iespēju nodrošināšana ir medaļas viena puse, savukārt otrā pusē ir pastiprināta to personu atpakaļuzņemšana un atgriešana, kurām nav tiesību palikt – un abi elementi pilnībā jāiekļauj diskusijās ar trešām valstīm, jo īpaši migrantu izcelsmes valstīm, par sadarbību efektīvai migrācijas plūsmu pārvaldībai. Tā ir pieeja, kas pieņemta ar trešām valstīm risināmo politikas dialogu un operatīvās sadarbības ietvaros saskaņā ar vispārējo pieeju migrācijai un mobilitātei (*GAMM*), kurā likumīga migrācija un labi pārvaldīta mobilitāte ir noteiktas kā prioritātes ES ārējās migrācijas un patvēruma politikā. *GAMM* ietvaros Eiropas Savienība pēdējos gados ir parakstījusi mobilitātes partnerības un kopīgas programmas migrācijas un mobilitātes jomā ar vairākām valstīm ES tiešā tuvumā un tālākos reģionos⁴⁹.

Ciešāka sadarbība tiks veidota ar partneriem, kuriem ir līdzīgas intereses un kuri ir gatavi uzņemties savstarpējas saistības ar ES un tās dalībvalstīm, jo īpaši attiecībā uz sadarbību atpakaļuzņemšanas jomā. Eiropas Savienībai būtu jāpiedāvā virkne visaptverošu operatīvo mehānismu un iniciatīvu, lai strukturētāk un sistemātiskāk īstenotu iepriekš minēto vispārējo pieeju, kā tiek darīts augsta līmeņa dialogos, kuru ietvaros trešās valstis regulāri izsaka lūgumu nodrošināt vairāk likumīgas migrācijas kanālu.

Savos 2016. gada 18. februāra secinājumos par migrāciju Eiropadome uzsvēra, ka attiecībā ar attiecīgām trešām valstīm ir vajadzīgs pilnīgs ES un dalībvalstu atbalsts visaptverošajam un īpaši pielāgotajam stimulu paketēm, kuras tiek izstrādātas konkrētām valstīm, lai nodrošinātu efektīvu atgriešanu un atpakaļuzņemšanu. Cieši sadarbojoties ar dalībvalstīm, Komisija un Augstā pārstāve/priekšsēdētāja vietniece turpina šo darbu ar mērķi ierosināt Eiropadomei visaptverošus un īpaši pielāgotus stimulus (gan pozitīvus, gan negatīvus), kas aptver visas politikas jomas un jāizmanto diskusijās ar trešām valstīm.

⁴⁷ Piemēram, Kanāda, Austrālija un Jaunzēlande.

⁴⁸ Skatīt, piemēram, Kanādas „*Express Entry*” sistēmu:
<http://www.cic.gc.ca/english/Immigrate/skilled/index.asp>.

⁴⁹ Mobilitātes partnerības ir parakstītas ar Jordāniju, Maroku, Tunisiju, Moldovas Republiku, Kaboverdi, Gruziju, Armēniju un Azerbaidžānu. Kopīgas programmas migrācijas un mobilitātes jomā ir parakstītas ar Nigēriju un Etiopiju.

Šajā nolūkā ES, sadarbojoties ar partnervalstīm Āfrikā, balstīsies uz secinājumiem, kas izklāstīti Valletas rīcības plānā⁵⁰, kurā – līdztekus iespējamām darbībām likumīgas migrācijas un mobilitātes jomā – ir paredzēts sakopot ES piedāvājumus attiecībā uz likumīgu migrāciju, tostarp izmēģinājuma projektus, ar kuriem atvieglo kvalifikāciju atzīšanu konkrētās nozarēs/profesijās un palielina stipendiju skaitu programmas „Erasmus+” ietvaros un atbalstu, kas paredzēts pirmsizceļošanas pasākumiem un valsts nodarbinātības dienestiem.

III. SECINĀJUMS

Komisijas priekšsēdētāja Junkera noteiktā prioritāte, saskaņā ar kuru „*Eiropai ir labāk jārisina migrācijas radītās problēmas – un tas attiecas uz visiem aspektiem*”, ir svarīgāka nekā jebkad agrāk – kā humānais pienākums, vajadzība pēc solidaritātes un ņemot vērā demogrāfijas un prasmju problēmas. Tāpēc Komisija ir apņēmusies pilna sasniegt svarīgo mērķi – veidot integrētu, ilgtspējīgu un visaptverošu ES politiku migrācijas jomā.

Šajā nolūkā ir lietderīgi ar šā paziņojuma palīdzību sākt diskusiju par šeit apskatītajiem svarīgajiem jautājumiem. Nav citas izvēles, kā īstenot paralēlo stratēģiju, proti, stabilizēt pašreizējo situāciju, pilnībā ievērojot un piemērojot spēkā esošo tiesisko regulējumu, vienlaikus atzīstot nepieciešamību nākotnē reformēt šos noteikumus. Pašreizējās krīzes laikā ir atklājušies esošās sistēmas ierobežojumi un kopīgās problēmas, ar kurām mēs saskaramies. Tāpēc tieši šajā brīdī, kad saskaņota rīcība un spēcīga solidaritāte ir visvairāk vajadzīgas, ir nepieciešama šī nākotnes perspektīva, lai pavērtu ceļu uz humānu un efektīvu Eiropas migrācijas un patvēruma politiku, kuras pamatā ir taisnīgs atbildības sadalījums. Ņemot vērā atsauksmes, ko Komisija saņems par šo paziņojumu, tā pēc tam nāks klajā ar attiecīgajiem priekšlikumiem.

⁵⁰ Valletas samits, 2015. gada 11. un 12. novembris.