

LABĀKA BĒĢĻU AIZSARDZĪBA ES UN VISĀ PASAULĒ



UNHCR ieteikumi uzticības atgūšanai ar labākas pārvaldības, partnerības un solidaritātes palīdzību

2016. GADA DECEMBRIS

PĀRSKATS

Eiropas Savienībai (ES) nepieciešama drosmīga, radoša un praktiski īstenojama rīcība, lai pārvarētu sadrumstalotību un efektīvi pārvaldītu bēgļu plūsmas saskaņā ar starptautisko tiesību normām. Šajā dokumentā ir izklāstīta vīzija, kā to varētu sasniegt ES un visā pasaulē.

Pagājušais gads Eiropā bija ārkārtējs tajā ziņā, ka vairāk nekā miljons bēgļu un migrantu, meklējot drošību, veica bīstamus ceļojumus pāri Vidusjūrai. Kaut arī kopumā bija zināms, ka Eiropā ierodas arvien vairāk cilvēku, ieceļotāju plūsmas pieauga tik strauji, ka tās pārsteidza daudzas Eiropas valstis nesagatavotas un izraisīja haosu. Tas bija nopietns pārbaudījums ES dalībvalstu un Kopīgās Eiropas patvēruma sistēmas (KEPS) veikspējai ārkārtas gadījumos. Dažas valstis, piemēram, Austrija, Vācija, Grieķija, Itālija un Zviedrija, tika ietekmētas vairāk nekā citas. ES dalībvalstu reakcija uz notiekošo nebija vienota. Dažas valstis ieviesa ierobežojumus bēgļu un migrantu ieceļošanai to teritorijās un uzvēla atbildību kaimiņvalstīm. Lai gan dažas valstis veica noteiktus pasākumus bēgļu uzņemšanai, tomēr ES līmenī vienota risinājuma nebija, un tas noveda pie šķietami sarežģītām politikas dilemmām. Tā rezultātā radās nopietni darbošanās sarežģījumi, saasinot jau tā nedrošos apstākļus, kādos bēgļi un migranti ieradās ES.

Dažu pēdējo gadu laikā visā pasaulē ir pieaudzis to cilvēku skaits, kas bijuši spiesti bēgt no savām dzīvesvietām, ieskaitot Eiropai kaimiņos esošas valstis. Politisku risinājumu rašana konfliktiem, kuri liek cilvēkiem doties bēgļu gaitās, joprojām ir ārkārtīgi svarīgs uzdevums un Eiropai ir vairāk jāiesaistās šajos pasākumos. Turklāt valstīm, kuras uzņem vislielāko skaitu bēgļu, ir jāsaņem prognozējams atbalsts, kas aizsargātu bēgļus, palīdzētu viņiem un piedāvātu risinājumus. Ņemot vērā pašreizējo reālo situāciju, ir svarīgi veikt ieguldījumus situācijas stabilizēšanā šajās valstīs. Vienlaikus Eiropai jābūt gatavai turpināt uzņemt bēgļus savā teritorijā, piedaloties ar ārkārtas situācijas risināšanu saistītās rīcības plānošanā un efektīvas, labāk pārvaldītas patvēruma sistēmas ieviešanā. Bēgļiem pieejamu drošu ceļu uz Eiropu paplašināšana varētu arī nodrošināt reālas un jēgpilnas alternatīvas cilvēku kontrabandai un nelikumīgai pārvietošanai.

Pieņemot 19.09.2016. Ņujorkas deklarāciju par bēgļiem un migrantiem, pasaules līmeņa vadītāji atzina, ka cilvēku masveida pārvietošanās problēmu risināšanā pašlaik ir nepieciešama humāna, rūpīgi izsvērtā un visaptveroša pieeja. Tagad ir īstais laiks, lai ES, pamatojoties uz minēto deklarāciju, atjaunotu savu iesaistīšanos šīs jomas sadarbības stiprināšanā ne tikai starp ES dalībvalstīm, bet arī ar bēgļu izcelsmes, patvēruma un tranzīta valstīm. Principiāla, pragmatiska un vienota reaģēšana uz bēgļu un migrantu problēmām ir iespējama un sasniedzama ES ietvaros. Šajā dokumentā ir izklāstīta ANO Bēgļu aģentūras UNHCR vīzija, kā to panākt, tuvākajā nākotnē īstenojot visaptverošu ES patvēruma un bēgļu politiku gan iekšējā, gan ārējā dimensijā. Šajā dokumentā sniegtie priekšlikumi ilgtermiņā var veicināt saskaņoto kārtību izstrādi un ieviešanu visās ES līmenī, lai paaugstinātu spēju efektīvi risināt un reaģēt uz pārmaiņām. Eiropā pastāv nozīmīgs precedents šāda veida radošai un progresīvai domāšanai – vislabākais apliecinājums tam ir pašas ES izveidošanās, kas tika balstīta uz pamattiesību atzīšanas, atbildības, solidaritātes un uzticības principiem.



© UNHCR
2016. gada decembris

Foto uz vāka:
© UNHCR /
M. Henley,
I. Pavicevic,
R. Kostrzynski (2x),
M. Foissat,
H. Davies,
A. Zavallis,
G. Welters,
J. Bävman,
B. Loyseau



Autentiskā dokumenta versija ir angļu valodā
(pieejama Refworld: <http://www.refworld.org/docid/58385d4e4.html>).

UNHCR PRIEKŠLIKUMI:

1

ES, KAS IESAISTĀS

aizsardzībā, palīdzībā un risinājumu atrašanā arī aiz ES robežām, tai skaitā :

- ✓ Ilgtspējīgu patvēruma sistēmu attīstīšana
- ✓ Nepieciešamā atbalsta nodrošināšana humānajām darbībām
- ✓ Palīdzības sniegšana, kas orientēta uz attīstību
- ✓ Drošu ceļu atrašanas iespēju paplašināšana
- ✓ Vienotas, regulētas pieejas migrācijai izmēģināšana

2

ES, KAS IR GATAVA

reaģēt uz iespējamo masveida ieceļošanu nākotnē, pielietojot šādus pasākumus:

- ✓ Novērtēšana un plānošana
- ✓ Rezerves gatavība nacionālajā un ES līmenī
- ✓ Koordinēšanas mehānismi

3

ES, KAS AIZSARGĀ

ar labi pārvaldītas kopējas patvēruma sistēmas palīdzību, kura nodrošina piekļuvi teritorijai un kurā ietilpst:

- ✓ Vienota reģistrācijas sistēma
- ✓ Ģimeņu apvienošanas prioritātes noteikšana apvieno
- ✓ Paātrinātas un vienkāršotas patvēruma nepieciešamības noteikšanas procedūras
- ✓ Sadales mehānisms ES dalībvalstīm, uz kurām ir lielākais spiediens
- ✓ Vienota pieeja bērniem bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikušiem bērniem
- ✓ Stimuli ievērot jauno sistēmu
- ✓ Efektīva atgriešanas sistēmu

4

ES, KAS INTEGRĒ

bēgļus to kopienās, izmantojot šādus pasākumus:

- ✓ Palielināts finansējums integrācijas programmām
- ✓ Prognozējami un saskaņoti integrācijas pakalpojumi
- ✓ Atsaucīgu kopienu atbalstīšana

1

ES, KAS IESAISTĀS ARĪ AIZ SAVĀM ROBEŽĀM

Valstīm, kuras uzņem visvairāk bēgļu, nepieciešams spēcīgs, prognozējams un ilgtspējīgs atbalsts tādas vides radīšanā, kurā bēgļi varētu dzīvot drošībā un atjaunot savu dzīvi. Atbalsta vislabākā izpausme ir solidaritāte ar šīm valstīm un līdzatbildība. Šie principi atbilst Līgumam par Eiropas Savienību¹ un veido 2016. gada septembrī pieņemtās Ņujorkas deklarācijas² pamatprincipus. Ņujorkas deklarācijas ietvaros valstis vienojās īstenot Pamatnostādnes visaptverošiem reakcijas pasākumiem bēgļu jautājumos, risinot bēgļu masveida plūsmu radītās problēmas un izstrādājot Globālo līgumu bēgļu jautājumos 2018. gadā. Pamatnostādņu dokuments ietver dažādu dalības pušu starptautiskās iesaistīšanās koncepciju ar bēgļiem saistīto situāciju risināšanā, un šīs koncepcijas īstenošanas gaitā gūtā pieredze tiks izmantota, izstrādājot Globālo līgumu bēgļu jautājumos. Nepārtraukts ES atbalsts un finansējums šo Pamatnostādņu ieviešanai, risinot dažas pašreizējās ar bēgļiem saistītās situācijas, ir būtisks, lai tiktu gūti panākumi.

Šāda attīstības gaita saskan ar galveno ES politikas virzienu piespiedu pārvietošanas un migrācijas pārvaldības darbības uzsākšanu. Eiropas Komisija 2016. gada aprīļa Paziņojumā „Cilvēka cienīga dzīve: no pašlaušanās uz palīdzību līdz pašpalāvēībai”³ aicina ar pārceļošanu saistīto problēmu risināšanā izmantot uz attīstību orientētu pieeju. Migrācijas Partnerība, kuras pirmajā grupā piedalījās piecas Āfrikas valstis (Etiopija, Mali, Nigēra, Nigērija un Senegāla) un divas Tuvo Austrumu valstis (Jordānija un Libāna), 2016. gada jūnijā apvienoja Komisijas un ES dalībvalstu stiprās puses un finansēšanas iespējas. Tas uzlabos koordināciju un efektivitāti un atgādina par aicinājumu, kas kopā ar Āfrikas partneriem tika pieņemts ES galotņu tikšanās reizē Valletā 2015. gada decembrī. Šī jaunā pieeja apliecina ES spēju palielināt atbalstu pārslogotajām bēgļu uzņemšanas valstīm, kā arī valstīm, kurās tiek veidota patvēruma sistēma.

Iedibinot šādas pozitīvās attīstības tendences, UNHCR ierosina izmantot tādu pieeju, kas palielinātu ES iesaistīšanos jautājumu risināšanā ārpus tās robežām, lai aizsargātu bēgļus, sniegtu tiem palīdzību un rastu risinājumus:

- ✓ Attīstot ilgtspējīgas patvēruma sistēmas
- ✓ Nodrošinot nepieciešamo atbalstu humānajām darbībām
- ✓ Sniedzot palīdzību, kas orientēta uz attīstību
- ✓ Paplašinot drošu ceļu atrašanas iespējas
- ✓ Izmēģinot vienotu un regulētu pieeju migrācijai

¹ Līguma par Eiropas Savienību 21. pantā cita starpā norādīts, ka vienlīdzības un solidaritātes principi, kā arī Apvienoto Nāciju Organizācijas Statūtu un starptautisko tiesību ievērošana ir ES pamatvērtības. Līgumā pausta arī ES apņemšanās veidot un attīstīt partnerību ar trešajām valstīm, kuras atzīst šos principus un vērtības. Skat. <http://goo.gl/wo5jjX>.

² Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālā asambleja, Ņujorkas deklarācija par bēgļiem un migrantiem. Skat.: <http://goo.gl/0pFVA0>.

³ Eiropas Komisija, Komisijas Paziņojums Eiropas Parlamentam, Padomei, Eiropas Ekonomiskajai un sociālajai komitejai, kā arī Reģionu komitejai „Cilvēka cienīga dzīve: no pašlaušanās uz citiem līdz pašpalāvēībai” Brisele, 2016. gada 26. aprīlis, COM(2016) 234, beigu versija. Skat.: <http://goo.gl/xgvusR>.

1.1. Ilgtspējīgu patvēruma sistēmu attīstīšana

ES un tās dalībvalstis palīdzētu stiprināt patvēruma sistēmas:

- **Valstīm, kuras uzņem visvairāk bēgļus:** šāds atbalsts būtu solidaritātes izpausme. Nodrošinot patvēruma meklētājiem iespējas lūgt patvērumu un efektīvu aizsardzību šajās valstīs, varētu risināt problēmas attiecībā uz galvenajiem faktoriem, kas izraisa tālāku pārceļošanu. Vienlaikus tas piedāvātu alternatīvu priekšlikumiem par ES dalībvalstīm iesniegto patvēruma pieprasījumu apstrādi ārpus to teritorijas. Kad patvēruma sistēmas šajās valstīs būs pilnībā darboties spējīgas, tajās varētu tikt apstrādāti pieprasījumi attiecībā uz patvēruma piešķiršanu ES dalībvalstīs. Tas būtu veids, kā valstis uzņemtos atbildību kopīgi.
- **Valstis, kuras šķērso bēgļu tranzīts:** gadījumos, kad drošības situācija to pieļauj, ES arī veiktu ieguldījumus ilgtspējīgās aizsardzības sistēmās bēgļu tranzītvalstīs, piemēram, Lībijā un Ēģiptē. ES Reģionālās attīstības un aizsardzības programmu darbības joma tiktu paplašināta, ietverot visa veida daudzpusējo un divpusējo atbalstu šīm valstīm.
- **ES kandidātvalstis:** ES līdzdalība taisnīgas un efektīvas patvēruma sistēmas attīstīšanā ES kandidātvalstīs ļautu integrēt ES patvēruma *acquis* to nacionālajos tiesību aktos. Vienlaikus tas palīdzētu izveidot funkcionējošas patvēruma sistēmas.

1.2. Nepieciešamā atbalsta nodrošināšana humānajām darbībām

ES un tās dalībvalstis piešķirtu finansējumu pasākumiem visā pasaulē, pamatojoties uz vajadzību novērtējumu un humānās palīdzības principiem⁴, kā arī „Lielo darījumu”. Šāds atbalsts ietvertu **prognozējamu un elastīgu finansējumu daudzu gadu garumā**, kas būtu balstīts uz ilgtspējīgu sadarbību ar atbildīgajām aģentūrām un ciešu sadarbību ar uzņemošajām valstīm, kad tas ir iespējams. ES rādītu labu piemēru, nodrošinot pamata finansējumu, atvieglojot asinēšanu un atceļot pārmērīgi apgrūtinātas atskaitīšanās prasības. ES finansēšanas instrumenti būtu papildinoši un koordinēti, lai novērstu trūkumus atbalsta nodrošināšanā.

1.3. Palīdzības sniegšana, kas orientēta uz attīstību

Vairāk nekā 86 procentiem pasaulē zināmo bēgļu uzņemošā valsts ir viena no jaunattīstības valstīm, turklāt vismazāk attīstītās valstis sniedz patvērumu 4,2 miljoniem cilvēku. Ilgstošas vai pastāvīgas krīzes pārslogo humānās palīdzības sistēmu. Lai tā nenotiktu, jaunā pieeja varētu **integrēt bēgļu attīstības plānošanā un valsts pakalpojumu sniegšanā**, ko nodrošina uzņemošās kopienas. Tas ļautu bēgļiem sakārtot savu dzīvi, samazinātu viņu atkarību no palīdzības⁵ un liktu pamatu ilgtermiņa risinājumiem. Turklāt tiktu novērstu divu paralēlu sistēmu veidošana bēgļiem un uzņemošās valsts pilsoņiem. Jaunā pieeja sekmētu arī labāku sociālo kohēziju kopumā.

Globālā ilgtspējīgās attīstības dienaskārtība līdz 2030. gadam nodrošina platformu, kas ļauj „neatstāt novārtā” bēgļus un iekšzemē pārvietotās personas (IDP). Savā 2016. gada aprīļa dokumentā „Politikas pamati pārvietoto personu jautājumos”⁶ ES paredz tālejošu, uz attīstību orientētu pieeju bēgļu, IDP un viņus uzņemošo pušu jautājumu risināšanā. Arī Ņujorkas deklarācija paredz iespējas, kādā veidā saikni ar humānās palīdzības attīstību varētu iekļaut visaptverošajos bēgļu problēmu risināšanas pasākumos.

⁴ Vairāk informācijas skat.: <http://goo.gl/XWo5Fgada>.

⁵ 80 % no Komisijas finansējuma humānajai palīdzībai tiek novirzīts ilgstošajai dislokācijai.

⁶ Vairāk informācijas skat.: <http://goo.gl/e8vsv0>.

ES atbalstītu šo pieeju:

- **Risinot jautājumus par** cilvēku masveida pārvietošanās **sociālekonomisko ietekmi** un piemērojot tiem attīstības veicināšanas pasākumus.
- **Izmantojot inovatīvus finansēšanas veidus**, piemēram, Ārkārtas ieguldījumu fonds Āfrikai un Bēgļu finansēšanas mehānisms Turcijā, kas paplašina darba un izglītības iespējas.
- **Ieguldīt risinājumos**, kas samazina bīstamas, nelikumīgas pārceļošanas potenciālu, piemēram, īstenojot ES Reģionālās attīstības un aizsardzības programmas.
- **Gan sniedzot humāno palīdzību, gan īstenojot attīstības sadarbību**, koncentrējoties uz bēgļiem no paša krīzes sākuma.

1.4. Drošu ceļu atrašanas iespēju paplašināšana

Valstis ir apņēmušas radīt plašākas iespējas atrast drošus ceļus,⁷ atzīstot, ka tās var palīdzēt samazināt varbūtību, ka cilvēki riskēs doties bīstamos ceļojumos, lai pēc tam baudītu aizsardzību. Ievērojama skaits šādu ceļu nodrošināšana palīdzētu dalīt atbildību par bēgļiem ar valstīm, kuras uzņem visvairāk bēgļu. Paplašinātās iespējas tiktu radītas vispirms tajās valstīs, kurās tiek īstenota Reģionālās attīstības un aizsardzības programma, Migrācijas līgums vai Pamatnostādnes visaptverošiem reakcijas pasākumiem bēgļu jautājumos, kā arī citās pirmā patvēruma valstīs, caur kurām iet stratēģiski nozīmīgie ceļi uz Eiropu.

1.4.1. Efektīvas ģimeņu apvienošanās kārtības izveide

Vēlēšanās pievienoties tuviem ģimenes locekļiem ir viens no būtiskajiem iemesliem bēgļu centieniem doties uz Eiropu. Ģimenes apvienošanās ļauj sievietēm un bērniem baudīt aizsardzību Eiropā un samazina varbūtību, ka viņas ļaunprātīgi izmantos cilvēku kontrabandisti vai cilvēku tirgotāji tranzīvalstīs vai pirmā patvēruma valstīs. Pēc būtības ģimenes vienotība ir viena no pamattiesībām.⁸ Pastāv tieša saikne starp ģimenes apvienošanu, garīgo veselību un veiksmīgu integrāciju sabiedrībā. Turpretī juridiski un praktiski šķēršļi, kas kavē ģimenes apvienošanu, bieži rada ilgstošu nošķirtību, ievērojamas procesuālās izmaksas un kopumā traucē gūt panākumus ikdienas dzīvē. Tādēļ centieni nodrošināt ģimenes locekļu apvienošanu ir viens no galvenajiem faktoriem, kas izraisa nelikumīgu tālāku pārvietošanu. Līdz ar to pastāv nepieciešamība izveidot efektīvu kārtību, lai sadalītās ģimenes varētu atkal apvienoties.

ES nodrošinātu sadalītajām ģimenēm reālu apvienošanās iespēju, veicot šādus pasākumus:⁹

- paplašinot ģimenes apvienošanās jēdziena pielietojuma jomu;
- izveidotu apgrozības fondu, kas sekmētu ģimeņu apvienošanu;
- paredzot vienotas pieteikumu veidlapas un ceļošanas dokumentāciju;
- izstrādājot vienotas vadlīnijas attiecībā uz ģimenes saišu veidošanu;
- attīstot ES vienotu vai kopēju administratīvo atbalstu valstīs ārpus ES;
- paredzot atvieglotu vīzu saņemšanu un humānās vīzas ģimenēm, kam nepieciešama apvienošanās;
- iesaistot Eiropas Patvēruma atbalsta dienestu (EASO)/ES Patvēruma aģentūru (EUAA), nevalstiskās organizācijas un UNHCR aktīva atbalsta sniegšanā;

⁷ Skat: Apvienoto Nāciju Organizācijas Ģenerālā asambleja, Ņujorkas deklarācija par bēgļiem un migrantiem, pieejams: <http://goo.gl/OpFVAO>.

⁸ Apvienoto Nāciju Organizācija, Konvencija par bērna tiesībām, stājusies spēkā 1990. gada 2. septembrī, pieejams: <http://goo.gl/214rD2>.

⁹ Skat. arī: Bēgļu ģimeņu apvienošanās – UNHCR atbilde uz Eiropas Komisijas Zaļo grāmatu par Eiropas Savienībā dzīvojošo trešo valstu pilsoņu tiesībām uz ģimenes apvienošanu (saskaņā ar Direktīvu 2003/86/EK), pieejams: <http://www.refworld.org/pdfid/4f55e1cf2.pdf>.

- uzlabojot piekļuvi vēstniecībām un palīdzot ar dokumentāciju;
- nodrošinot aizsardzības saņēmējiem iespēju veikt ģimenes apvienošanas uz tādiem pašiem labvēlīgiem noteikumiem, kādi tiek piemēroti bēgļiem.

1.4.2. Pārvietošanas programmas

Saskaņā ar Ņujorkas deklarāciju, ES dalībvalstis **ievērojami palielinātu noteiktās gada pārvietošanas kvotas**, lai tās vairāk atbilstu UNHCR Paredzamajām globālās pārcelšanās vajadzībām,¹⁰ **kā arī** UNHCR aicinājumam uzņemt 10 % no Sīrijas bēgļu kopuma. Eurostat skaitļi liecina, ka laikā no 2011. līdz 2015. gadam uz ES ir pārvietoti 28 540 bēgļi, tātad vidēji apmēram 5700 personas gadā.¹¹ UNHCR turpinātu atbalstīt ES dalībvalstis pārvietošanas kvotu noteikšanā un izpildē, kā arī turpinātu sadarboties ar Komisiju, izstrādājot Savienības pārvietošanas pamatnostādnes, kas atbilstu globālajai nepieciešamībai.

1.4.3. Papildu ceļi aizsardzības iegūšanai

Tikai nedaudzas Eiropas valstis ir radījušas papildu ceļus aizsardzības iegūšanai, galvenokārt reaģējot uz Sīrijas bēgļu krīzi. Ir būtiski svarīgi turpināt paplašināt šos ceļus. Nākamais solis būtu izstrādāt ilgtspējīgas programmas, kas ļautu attiecīgi reaģēt uz pasaules daudzveidīgā bēgļu kopuma vajadzībām. Tas radītu turpmāku uzticību aicinājumiem, kas izskanētu attiecībā uz regulētākām bēgļu plūsmām un solidaritāti ar trešajām valstīm.

- Komisija/EASO novērtētu **iespējas apvienot** ES dalībvalstu centienus, lai nodrošinātu bēgļiem plašāku aizsardzības pieejamību.
- Komisija aktīvi palīdzētu attīstīt ES **privātās sponsorēšanas** programmas sadarbībā ar pilsonisko sabiedrību. Piemēram, varētu tikt piešķirts speciāls finansējums šādu programmu izveidei. Būtu arī iespējams izmantot šādu programmu paraugus, kuri jau ir izstrādāti dažās ES dalībvalstīs, kā arī citur pasaulē.¹²
- ES plašāk pielietotu tādus mehānismus, kā, piemēram, Erasmus Mundus vai Studentu un pētnieku direktīva, lai paplašinātu **augstākās izglītības** pieejamību bēgļiem.
- ES sekmētu **darbaspēka mobilitātes** iespēju piemērošanu ārpus ES dzīvojošajiem bēgļiem, kuriem ir augstas profesionālās prasmes un kvalifikācija, tai skaitā ES zilās kartes iespējamu pārskatīšanu.

UNHCR turpinās sniegt valstīm ekspertu palīdzību un praktiskos ieteikumus uzņemšanas ceļu attīstīšanā un paplašināšanā, kā arī to izveides praktisko šķēršļu novēršanā

1.5. Vienotas, regulētas pieejas migrācijai izmēģināšana

ES pakāpeniski attīstītu vienotu pieeju legālajai migrācijai, balstoties uz pašreizējo sadarbību un partnerības pasākumiem. Ņujorkas deklarācija nodrošina iespējas vairāk iesaistīties šajā jomā. Vienota pieeja ļautu daļai migrantu, papildus Valletas deklarācijā paredzētajām kategorijām, iesniegt darba un uzturēšanās atļaujas pieteikumu, atrodoties ārzemēs. Pārvaldītas migrācijas shēmas, kas nodrošina migrantiem ceļus uz ES, var palīdzēt **nodrošināt patvēruma sistēmas pareizu izmantošanu un funkcionēšanu**, lai tā nekļūtu par migrācijas izvēli pēc noklusējuma. Šādā veidā būtu iespējams daudz efektīvāk risināt jautājumus, kas saistīti ar jauktām bēgļu un migrantu plūsmām.

¹⁰ UNHCR, *UNCHR Projected Global Resettlement Needs, 2017* (UNHCR Paredzamās globālās pārcelšanās vajadzības 2017), 2016. gada jūnijs, pieejams: <http://goo.gl/2NMh3R>.

¹¹ Eurostat, *Resettled persons – annual data* (Pārvietotās personas – ikgadējie dati), pieejams: <http://goo.gl/qKVxXj>.

¹² Argentīnai, Austrālijai, Kanādai, Vācijai, Īrijai, Jaunzēlandei, kā arī Lielbritānijas un Ziemeļīrijas Apvienotajai Karalistei ir privātās sponsorēšanas programmas.

2

ES, KAS IR GATAVA REAGĒT UZ IESPĒJAMO MASVEIDA IECEĻOŠANU NĀKOTNĒ

Lai efektīvi reaģētu uz iespējamajiem pārceļotāju masveida pieplūdumiem nākotnē, ir būtiski nepieciešams veikt koordinētu ārkārtas situāciju plānošanu ES un tās dalībvalstu līmenī. Nepārtrauktie konflikti un būtiski trūkumi atbalsta sniegšanā bēgļiem nozīmē, ka pārceļšanās turpināsies. ES jābūt gatavai iespējamam bēgļu pieplūdumam nākotnē. Reģionālie un nacionālie atbalsta plāni ir pielāgojami katras konkrētās valsts situācijai, taču vienlaicīgi – arī saskaņojami ar visaptverošajiem mērķiem. Reaģēšana uz civilām ārkārtas situācijām ES nodrošina labu praksi un spejas, ko var iestrādāt ar bēgļiem saistīto ārkārtas situāciju plānos. 2016. gada laikā UNHCR kopā ar partneriem un valdībām ir izstrādājusi ārkārtas situāciju un gatavības plānus, ņemot vērā dažādus scenārijus, kas varētu attīstīties, ja ES masveidā ieceļotu liels daudzums patvēruma meklētāju un bēgļu.

Komisijas un ES aģentūru izveidotajā krīzes situāciju plānošanas sistēmā ietilptu:

- ✓ Novērtēšana un plānošana
- ✓ Rezerves gatavība nacionālajā un ES līmenī
- ✓ Koordinēšanas mehānismi

2.1. Novērtēšana un plānošana

Komisija, ES aģentūras un ES dalībvalstis izveidotu sistēmu, kas ļautu (1) atpazīt un analizēt **agrīnās brīdinājuma pazīmes**, un (2) novērtēt savu **spēju reaģēt**, organizējot reģistrāciju, pārbaudi un uzņemšanu. Pašreizējie nacionālā līmeņa krīzes situāciju plāni tiktu atjaunināti un piedāvāti arī kaimiņvalstīm. ES divas galvenās aģentūras iesaistītos krīzes situācijas plānošanā un ārkārtas reaģēšanas pasākumos. FRONTEX jau ir pilnvarota regulāri novērtēt pieejamās iespējas un paredzēt ieceļotāju plūsmas ES virzienā. Ir ierosināts, ka ESAA – EASO uzdevumu plānotajai pārņēmējai – būtu jāveic agrīnās brīdināšanas un ārkārtas reaģēšanas plānošana.

2.2. Rezerves gatavība nacionālajā un ES līmenī

Daļa no ārkārtas situāciju plānošanas prasa izveidot rezerves gatavību ātri reaģēt uz liela mēroga bēgļu un migrantu pieplūdumu. To palīdzētu uzturēt **pakalpojumu atbalsta paketes** izveide, kurā ietilptu jau iepriekš piešķirti nepieciešamie tehniskie un cilvēkresursi, kā arī reaģēšanai gatavas **ekspertu grupas**. Šādi tiktu nodrošināta iespēja nekavējoties un īsā laikā nosūtīt aprīkojumu reģistrācijai, interneta savienojuma nodrošināšanai, kā arī tulkun un datu apstrādes grupas uz skartajām ES dalībvalstīm. Svarīgs solis uz priekšu šajā virzienā bija Eiropas Komisijas Humānās palīdzības un civilās aizsardzības departamenta (ECHO) pilnvaru paplašināšana 2016. gada 15. martā.



2.3. Koordinēšanas mehānismi

Uzlabota centrālo štābu darbība, kā arī pasākumu koordinēšana uz vietas ir obligāti priekšnosacījumi, lai nodrošinātu spēcīgu gatavības plānošanu un visefektīvāko daudzo ES finansēšanas avotu izmantošanu. Koordinēšana turklāt palīdz izvairīties no darbības dublēšanās un ļauj panākt, ka veicamie pasākumi papildina cits citu. Īpaši tas attiecas uz Grieķiju, kur gatavības plānošana un uzņemšanas spējas attīstīšana ir pilnībā jākoordinē ar valdību.

Prognozējama un strukturēta koordinēšanas sistēma, kas tiktu izveidota starp ES pilnvarotajām aģentūrām un UNHCR, būtu nepieciešams instruments ārkārtas situāciju plānošanā un gatavības nodrošināšanā. Kopīgi veikta analīze un informācijas apmaiņa būtu svarīgs sākuma punkts iespējamai kopīgu plānu izstrādei. UNHCR piedāvātu savu pieredzi un speciālo kompetenci, it īpaši saistībā ar tās nesējamiem centieniem nodrošināt savu operatīvo klātbūtni ES. Aģentūra sniegtu informāciju par faktoriem, kas visā pasaulē izraisa bēgļu un migrantu plūsmas, un palīdzētu attīstīt analīzes un plānošanas instrumentus.

3

ES, KAS AIZSARGĀ AR LABI PĀRVALDĪTAS KOPEJAS PATVĒRUMA SISTĒMAS PALĪDZĪBU

Pagājušā gada notikumi parādīja, ka ES nepieciešams atdzīvīnāt patvēruma sistēmu. Šāda sistēma nodrošinātu piekļuvi teritorijai, pienācīgi reģistrētu un uzņemtu no jauna ieradušos, sadalītu atbildību par patvēruma meklētājiem ES dalībvalstu starpā un nodrošinātu, ka ES dalībvalstīm ir uzdevuma izpildei nepieciešamais aprīkojums. Balstoties uz pastāvošās KEPS elementiem un dažām Komisijas piedāvātajām reformām,¹³ UNHCR piedāvā **vienkāršotu sistēmu, kas iespējami varētu arī ietaupīt izmaksas.**

Šī sistēma garantētu tiesības uz patvērumu, pastiprinātu drošības pārbaudes, veicinātu efektīvu iedzīvotāju pārvietošanās pārvaldību un tā ietvertu šādus elementus:

- ✓ Vienota reģistrācijas sistēma
- ✓ Ģimeņu apvienošanas prioritātes noteikšana
- ✓ Paātrinātas un vienkāršotas patvēruma noteikšanas procedūras
- ✓ Sadales mehānisms ES dalībvalstīm, uz kurām ir lielākais spiediens
- ✓ Vienota pieeja bērniem bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikušiem bērniem
- ✓ Stimuli ievērot jauno sistēmu
- ✓ Efektīva atgriešanas sistēma

3.1 Vienota reģistrācijas sistēma

Vienota reģistrācija nodrošina kārtīgu ieradušos personu datu apstrādi, pieeju aizsardzībai, drošības pārbaudes un ģimeņu apvienošanu. ES dalībvalstis reģistrētu visas nelikumīgi ES ierodošās personas¹⁴ **vienotā ES reģistrācijas sistēmā.** Šī sistēma balstītos uz EURODAC un citām attiecīgām ES datu bāzēm, lai uzlabotu **datu pārvaldību.** Tā nodrošinātu **drošības pārbaudes** iebraukšanas vietā. Tāpat tā palielinātu sistēmu spēju

¹³ Komisijas priekšlikumu un UNHCR priekšlikumu salīdzinājums ir sniegts pielikumā. UNHCR piedāvātajiem pasākumiem nepieciešamais juridiskais ietvars jau pastāv. ES likumdošana prasa, lai ES balstītu savu patvēruma un migrācijas politiku uz ES dalībvalstu solidaritāti un taisnīgumu pret trešo valstu pilsoņiem un lai, ja nepieciešams, pieņemtu tā sasniegšanai nepieciešamos tiesību aktus (skatīt LESD 67(2) un 80. pantus). ES dalībvalstīm ir kolektīvs pienākums nodrošināt Pamattiesību hartas 18. pantā paredzētās tiesības uz patvērumu un darīt to saskaņā ar 1951. gada Konvenciju par bēgļu statusu un attiecīgajām tiesībām cilvēktiesību jomā.

¹⁴ Šeit atsauce uz ES ietver arī Eiropas dalībvalstis, kas pašlaik piedalās EURODAC un citos reģistrēšanas pasākumos Islande, Lihtenšteina, Norvēģija un Šveice). Reģistrēšanas pasākumi varētu tikt paplašināti arī uz ES kandidātvalstīm, kurās ir izveidots aizsardzības mehānisms.

komunicēt savā starpā un **samazinātu** dārgo sistēmu **dublēšanos**.¹⁵ Tas risinātu jautājumus par datu un drošības nepietiekamību, kas parādās, kad dažādas valstis reģistrē dažāda veida datus vai neregistrē ierašanos.

Reģistrēšanas sistēma būtu **jāsavieno ar lietu apstrādes sistēmu** katrā ES dalībvalstī, lai nodrošinātu ātru piekļuvi patvēruma procedūrai. Tas varētu arī palīdzēt samazināt tādu personu skaitu, kas pazūd starp reģistrācijas un lietas apstrādes stadijām.¹⁶

Lai to paveiktu, galvenajās ierašanās valstīs būtu jāizveido pilota **Reģistrācijas un apstrādes centri** (RAC), kurus atbalstītu ES aģentūras. Pamatojoties uz mācībām, kas gūtas no ES “karsto punktu” pieejas, RAC nodrošinātu:

- reģistrāciju;
- drošības pārbaudes;
- tīpašu vajadzību noteikšanu;
- pārsūtīšanu uz uzņemšanas centriem;
- konsultāciju un informācijas sniegšanu;
- pārsūtīšanu atbilstošo procedūru iziešanai;
- ātru lēmumu pieņemšanu.

RAC darbību īstenotu attiecīgā ES dalībvalsts. Pastāvošās dalībvalsts reģistrācijas organizācijas un sākotnējās patvēruma noteikšanas organizācijas strādātu kopā vienā RAC. Ilgtermiņā valstis varētu apsvērt pakāpenisku atbildības par RAC darbību nodošanu no ES dalībvalstīm ES aģentūrām. UNHCR varētu konsultēt šīs sistēmas izveidē, pamatojoties uz savu ilgo pieredzi tādu darbību veikšanā uz vietām.¹⁷

3.2 Ģimeņu apvienošanas prioritātes noteikšana

Ģimeņu apvienošana tiktu veicināta uzreiz pēc reģistrācijas stadijas. Vienota reģistrācijas sistēma, kuru racionālāku padara lietu apstrāde, nodrošina ģimeņu apvienošanai nepieciešamās informācijas savākšanu agrīnā stadijā un tādā veidā, kādā to var nodot pārējām ES dalībvalstīm. Tas novērstu dažus šķēršļus ģimenes apvienošanai saskaņā ar pašreizējo Dublīnas regulu.¹⁸

¹⁵ Tas nodrošinātu, ka attiecīgos datus, tai skaitā biometriskos, EURODAC datu bāzē efektīvi ievadītu visas valstis. Pašreizējā EURODAC reformas piedāvājuma aspekti, ieskaitot datu savākšanas paplašināšanu, varētu būt solis šajā virzienā. Tomēr, lai panāktu efektīvu vienotu reģistrāciju pilnīgi atbilstoši aizsardzības pasākumiem un standartiem, ir nepieciešams darīt vairāk, sevišķi attiecībā uz personām, kam nepieciešama starptautiskā aizsardzība. Tam ir arī potenciāls paaugstināt Eiropas un nacionālo datu bāzu spējas komunicēt savā starpā un samazināt dārgo sistēmu dublēšanos.

¹⁶ Parasti ES dalībvalstīs nacionālā līmenī ierašanās reģistrāciju un patvēruma pieprasījumu apstrādi veic dažādas iestādes.

¹⁷ UNHCR rokasgrāmatā “Procesuālie standarti bēgļa statusa noteikšanai UNHCR pilnvarojuma ietvaros” izklāstīta vienotā pieeja, kāda UNHCR ir attiecībā uz reģistrāciju, kas tiek veikta uz vietās. Tiek izmantota standartizēta reģistrācijas veidlapa. Tas ļauj zinoši novērtēt bažas radošo personu skaitu un profilus (ieskaitot personu ar īpašām vajadzībām identificēšanu) un noteikt kādas procedūras iziet persona ir jānosūta. Pieejams: <http://www.refworld.org/pdfid/42d66dd84.pdf>. Skatīt arī UNHCR Reģistrācijas rokasgrāmatu, pieejama: <http://www.refworld.org/docid/3f967dc14.html>.

¹⁸ Papildus tam UNHCR piedāvā plašāk definēt ģimeņu apvienošanas mērķiem paredzētās kvalificējošās ģimenes saites. Saskaņā ar pašreizējo Dublīnas regulu ģimenes apvienošanai ar pieaugušu pieteicēju kvalificējas laulātie, partneri un nepilngadīgi neprecēti bērni. Attiecībā uz bērniem bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikušiem bērniem šādas tiesības varētu būt vecākiem, brāļiem un māsām un citiem par bērnu atbildīgiem pieaugušajiem, tēvočiem, tantēm un vecvecākiem (ar nosacījumu, ka viņi dalībvalstu teritorijā atrodas likumīgi). Dublīnas reformas piedāvājums paplašina šīs kategorijas, lai tajās ietvertu brāļus un māsas, un ģimenes, kas izveidojušās ceļā. UNHCR piedāvātā plašākā definīcija ietver arī nepilngadīgus precētus bērnus, kas atrodas apgādībā, pilngadīgus bērnus un pilngadīgā vecākus (skatīt gaidāmo UNHCR pētījumu par Dublīnas regulu). Pašreizējie Komisijas priekšlikumi reformām ieviestu papildu šķērslis, jo ģimenes apvienošanas jautājums tiktu izskatīts tikai attiecībā uz tiem patvēruma meklētājiem, kas pēc obligātās pieņemšanas procedūras pabeigšanas tiek uzskatīti par “pieņemamiem”.

SHĒMA 1: Piedāvātās procedūras

SOLIS 1: Reģistrācija

Identificēšana un reģistrācija

- Identificēšana;
- pilna reģistrācija;
- drošības pārbaudes;
- aizsargātības novērtējums;
- informācijas un juridiskās palīdzības
- sniegšana;
- pārsūtīšana uzņemšanai.

Prioritāte identificēšanā un reģistrācijā bērniem/strīdīga vecuma personām*

* Bērni bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikuši bērni, un strīdīga vecuma personas tiek novirzīti uz atsevišķu procedūru (skatīt Shēmu 3).

SOLIS 2: Ģimenes apvienošana un pārsūtīšana

Vai patvēruma meklētājam dalībvalstī ir ģimenes locekļi?

JĀ

Patvēruma meklētājs tiek nosūtīts uz dalībvalsti, kurā atrodas ģimenes locekļi

NĒ*

* Pieņemšanas iespēju pārbaudes varētu tikt veiktas Reģistrācijas un apstrādes centrā šajā procedūras fāzē, ar nosacījumu, ka pastāv nepieciešamie aizsardzības līdzekļi un apstākļi. Pieteicējiem, kas identificēti kā mazāk aizsargāti, nebūtu jāiziet pieņemšanas procedūras.

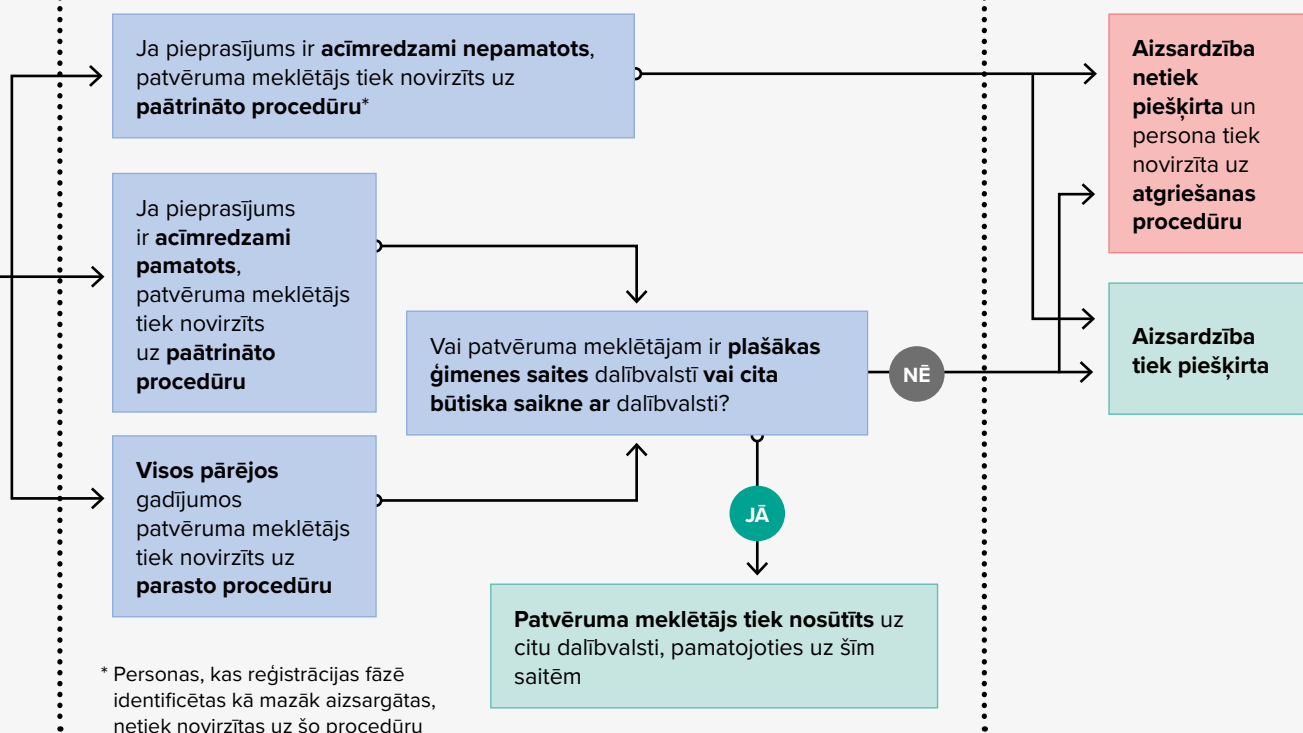
3.3 Paātrinātās un vienkāršotas procedūras patvēruma nepieciešamības noteikšanai

Efektīvas un racionalizētas procedūras patvēruma nepieciešamības noteikšanai var palīdzēt pārvaldīt jauktu bēgļu un migrantu ierašanos. Patvēruma meklētāji ar redzami pamatotiem vai nepamatotiem prasījumiem tiktu novirzīti uz paātrinātām procedūrām.¹⁹ ES dalībvalstīs, kurās pastāv īpašs spiediens, šīs procedūras atbalstītu ES aģentūras. Paātrinātās procedūras **nodrošinātu ātru piekļuvi** starptautiskajai aizsardzībai tiem, kam tā vajadzīga, un **veicinātu atgriešanu** tiem, kam tā nav vajadzīga. Pārējās lietas tiktu apstrādātas parastajā patvēruma procedūrā. Paātrinātās procedūras izmantotu pastāvošo **labo praksi**, kas tikusi izstrādāt nacionālā līmenī un ko izstrādājusi EASO. Tās paredzētu palielinātu EASO lomu lēmumu pieņemšanas lietās kvalitātes novērošanā un nodrošināšanā. Paātrinātās procedūras palīdzētu risināt pastāvošās problēmas ar ilgu kavēšanos, sarežģītiem procesiem un lēmumu pieņemšanu. UNHCR var izmantot savu pieredzi darbā ar patvēruma pieprasījumu noteikšanu, lai atbalstītu tādu paātrināto procedūru izstrādi, kas ir taisnīgas, efektīvas un vienkāršotas. Piedāvātās procedūras, no reģistrācijas līdz lēmumam par patvērumu, ir ieskicētas Shēmā 1.

¹⁹ UNHCR uzskata, ka gadījumi no drošām izcelsmes valstīm (DIV) var tikt novirzīti uz paātrināto procedūru ar noteikumu, ka tiek nodrošināti procesuālie aizsardzības līdzekļi, tai skaitā pieteicējam tiek sniegta visa nepieciešamā informācija piemērotā valodā, lai spētu efektīvi risināt drošības prezumpciju, un ir pieejama juridiskā palīdzība, personiskas pārrunas un efektīvi aizsardzības līdzekļi ar apturēšanas sekām. Personas, kas pie reģistrācijas identificētas kā mazāk aizsargātas, netiktu novirzītas uz paātrināto procedūru, kas pastāv acīmredzami nepamatotu prasījumu gadījumos.

SOLIS 3: Novērtēšana un papildu pārsūtīšana

SOLIS 4: Lēmums



Piezīme: Daži Komisijas priekšlikumu aspekti ir vērsti uz aizsardzību ārpus ES. Tie ievieš obligātas uzņemšanas procedūras un “drošas valsts” jēdziena izmantošanu. Lai gan tas varētu nodrošināt pieeju aizsardzībai trešajā valstī, šādi pasākumi bieži vien ir sarežģīti. Tiem būtu jābūt pienākumu sadalīšanas mēģinājumu daļai un jāietver galvenie aizsardzības līdzekļi. Tiem būtu nepieciešama neatkarīga, uzticama un aktuāla informācija par situāciju valstī, kura tiek uzskatīta par “drošu”. Tāpat tiem būtu nepieciešams, lai tiktu pārbaudīta efektīvas aizsardzības pieejamība atgriešanas gadījumā. Lai gan uzņemšanas pasākumus varētu izmantot, piemēram, galvenās ierašanās valstīs, saskaņā ar ES ārkārtas atbalsta plānu un ar ieviestiem nepieciešamajiem aizsardzības līdzekļiem tie pašlaik nav ieviešami obligātai izmantošanai visā ES.

SHĒMA 2: Procedūras, ja uz ES dalībvalsti ir spiediens

SOLIS 1: Reģistrācija

Identificēšana un reģistrācija

- Identificēšana;
- pilna reģistrācija;
- drošības pārbaudes;
- aizsargātības novērtējums;
- informācijas un juridiskās palīdzības sniegšana;
- pārsūtīšana uzņemšanai.

Prioritāte identificēšanā un reģistrācijā bērniem/strīdīga vecuma personām*

* Bērni bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikuši bērni, un strīdīga vecuma personas tiek novirzīti uz atsevišķu procedūru (skatīt Shēmu 3).

SOLIS 2: Ģimenes apvienošana un pārsūtīšana

Vai patvēruma meklētājam dalībvalstī ir **ģimenes locekļi**?

JĀ

Patvēruma meklētājs tiek nosūtīts uz dalībvalsti, kurā atrodas ģimenes locekļi

NĒ*

* Pieņemšanas iespēju pārbaudes varētu tikt veiktas Reģistrācijas un apstrādes centrā šajā procedūras fāzē, ar nosacījumu, ka pastāv nepieciešamie aizsardzības līdzekļi un apstākļi. Pieteicējiem, kas identificēti kā mazāk aizsargāti, nebūtu jāiziet pieņemšanas procedūras.

3.4 Sadales mehānisms ES dalībvalstīm, uz kurām ir lielākais spiediens

Taisnīgs un strādājošs sadales mehānisms **pārvaldītu nesamērīgas ierašanās** ES dalībvalstī, izmantojot atbildības sadalīšanu. Tas palīdzētu uzticības saglabāšanā. Ja ES dalībvalsts saņem vairāk patvēruma meklētājus nekā procents (vai “noteiktā daļa”), ko ES dalībvalstis uzskata par taisnīgu,²⁰ tiktu iedarbināts mehānisms, lai sadalītu šo daļu pārsniedzšo apmēru pārējām ES dalībvalstīm.²¹

Mehānisms būtu līdzīgs tam, ko nesēn piedāvāja Komisija,²² bet ar dažām svarīgām modifikācijām:

- **Acīmredzami nepamatoti pieprasījumi**²³ netiktu sadalīti citām ES dalībvalstīm.²⁴ Tie izietu paātrināto procedūru iebraukšanas valstī ar palielinātu ES aģentūru atbalstu. Tas dotu iespēju

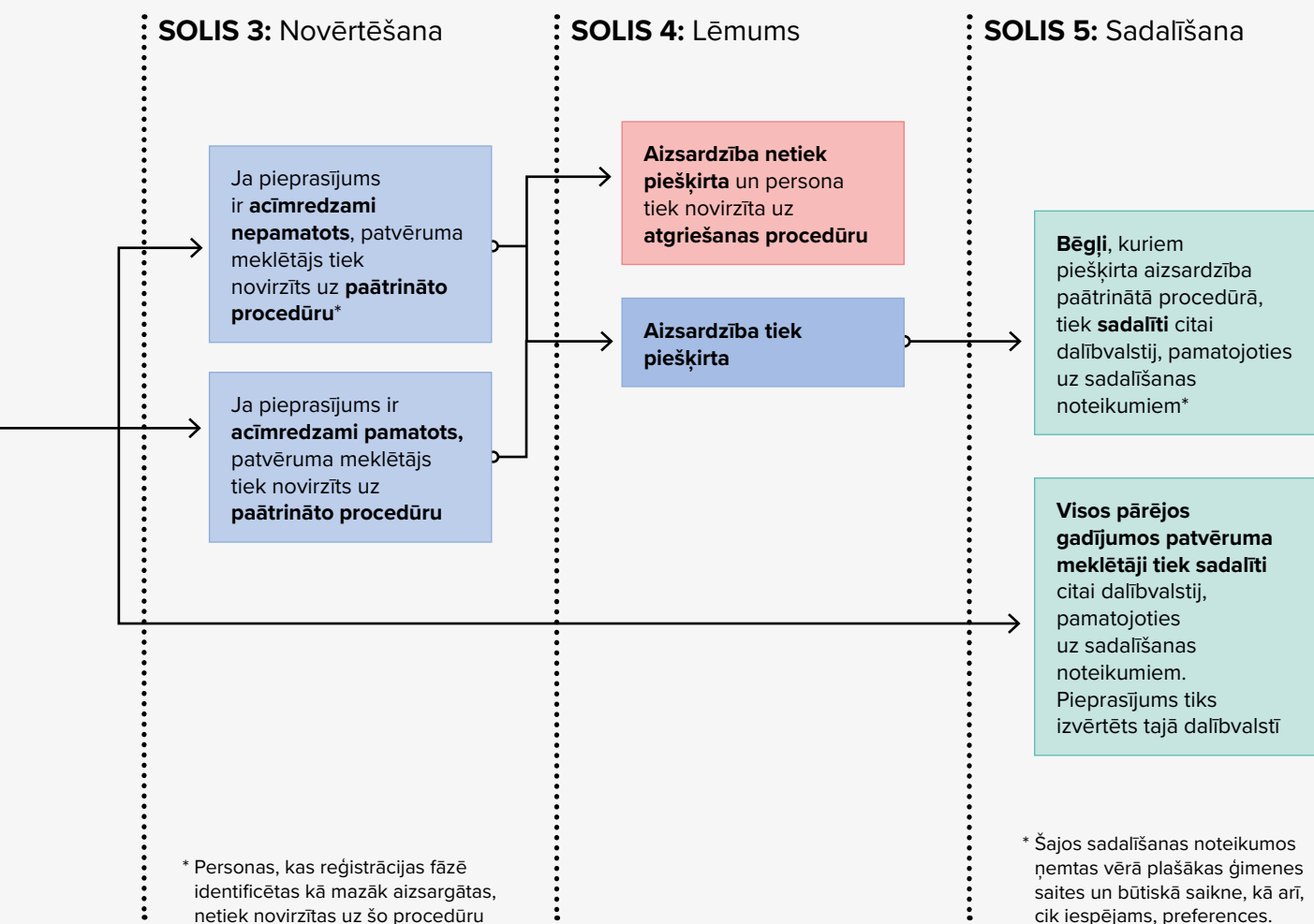
²⁰ Tas būtu jānosaka ar iepriekšēju dalībvalstu vienošanos ES līmenī.

²¹ Šis mehānisms atbilstu LESD 80. pantam, kurš prasa, lai patvēruma politiku un tās īstenošanu pārvaldītu solidaritātes princips un taisnīgs atbildības sadalījums ES, un lai Savienības darbības šajā jomā, ja nepieciešams, ietvertu pasākumus, lai iedarbinātu šo principu. Sadalīšana tiktu sākta, kad tiek sasniegta norunātā “noteiktā daļa”, nevis pēc tam, kad nacionālā sistēma pārsniedz 150 procentus no noteiktās daļas, kas paredzēta pašreizējos priekšlikumos.

²² Eiropas Komisija, Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes regulai, ar ko izveido kritērijus un mehānismus, lai noteiktu dalībvalsti, kura ir atbildīga par trešās valsts valstspiederīgā vai bezvalstnieka starptautiskās aizsardzības pieteikuma izskatīšanu, kas iesniegts kādā no dalībvalstīm (pārstrādāts), COM(2016) 270 final, Brisele, 2016. gada maijs, pieejams: <http://goo.gl/OltoVB>.

²³ Lietas, kas ir acīmredzami nepamatotas, ir iesniegumi no personām, kam skaidri nav pamata prasīt starptautisko aizsardzību pamatojoties uz noteiktajiem kritērijiem vai kas ir skaidri krāpnieciski vai aizskaroši.

²⁴ Tas attiektos arī uz pieprasījumiem, ko iesnieguši iesniedzēji no DIV.



izvairīties sarežģīt atgriešanu tiem, par kuriem konstatēts, ka starptautiskā aizsardzība tiem nav nepieciešama.

- **Acīmredzami pamatoti pieprasījumi**²⁵ netiku sadalīti citām ES dalībvalstīm. Tie tiktu izlemti iebraukšanas valstī paātrinātajā kārtībā ar palielinātu ES aģentūru atbalstu.²⁶ Kad starptautiskā aizsardzība piešķirta, tie tiktu sadalīti.²⁷
- **Visi pārējie gadījumi** tiktu sadalīti citām ES dalībvalstīm patvēruma jautājuma izlemšanai.

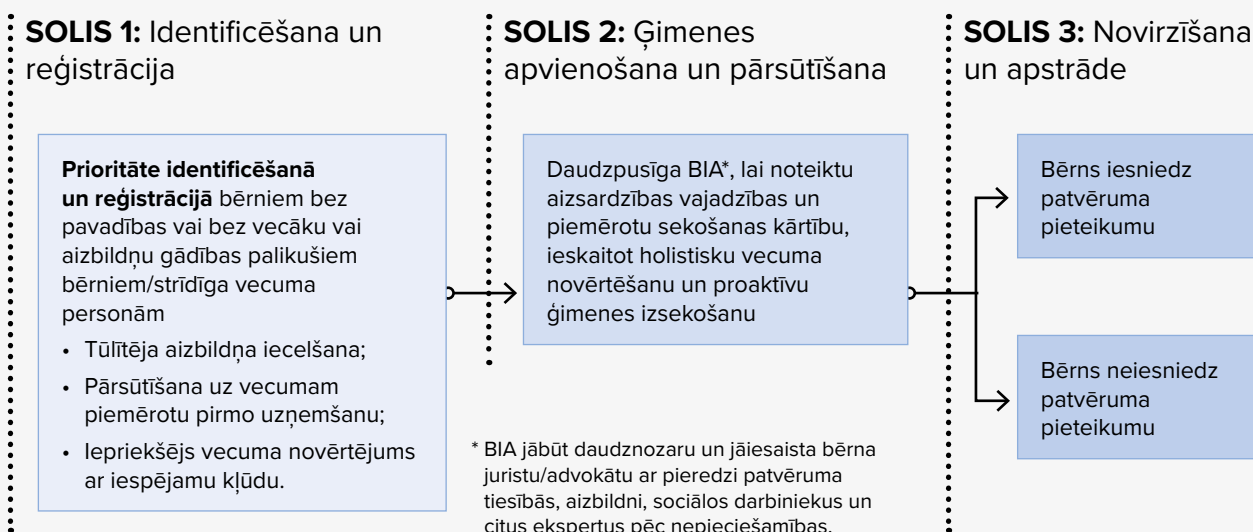
Piedāvātās procedūras gadījumos, ja ES dalībvalsts izjūt spiedienu, ir ieskicētas Shēmā 2.

²⁵ Acīmredzami pamatoti pieprasījumi skaidri parāda, ka iesniedzējs atbilst starptautiskās aizsardzības saņemšanas kritērijiem. Šādas lietas, iespējams, būs saistītas ar pieprasījumiem sakarā ar specifiskiem profiliem, par kuriem noteikts, ka tie ir pamats baidīties no vajāšanas vai nopietna kaitējuma dēļ izcelsmes valstī esošās situācijas.

²⁶ Ja vidējais laiks acīmredzami pamatotu pieprasījumu izskatīšanai paātrinātajā procedūrā pārsniedz trīs mēnešus, ārkārtas noteikums varētu paredzēt šo lietu sadalīšanu.

²⁷ Atkarībā no vienošanās ES līmenī par bēgļa statusa atzīšanu, bēgļus varētu sadalīt, ievērojot galīgo atzīšanu saskaņā ar tās valsts likumdošanu, kurā persona iedalīta.

SHĒMA 3: Procedūra bērniem bez pavadības vai bez vecāku vai aizbildņu gādības palikušiem bērniem



3.5 Vienota pieeja bērniem bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikušiem bērniem

UNHCR un tā partneri izstrādā “**Ceļa karti**”, lai sniegtu atbalstu ES dalībvalstīm un iestādēm, ieviešot praksē standartus bērnu bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikušu bērnu aizsargāšanai, tai skaitā:

- agrīnai identificēšanai un biometrisku datu reģistrācijai;
- tūlītējai drošas un vecumam piemērotas aprūpes nodrošināšanai;
- atbilstošāko interešu novērtēšanai (BIA), lai noteiktu aizsardzības vajadzības un sekotu tām;
- tūlītējai aizbildņa iecelšanai;
- kopīgai vecuma novērtēšanas metodikai;
- ģimenes izsekošanai;
- juridiskai pārstāvniecībai;
- lietu pārvaldības sistēmām.

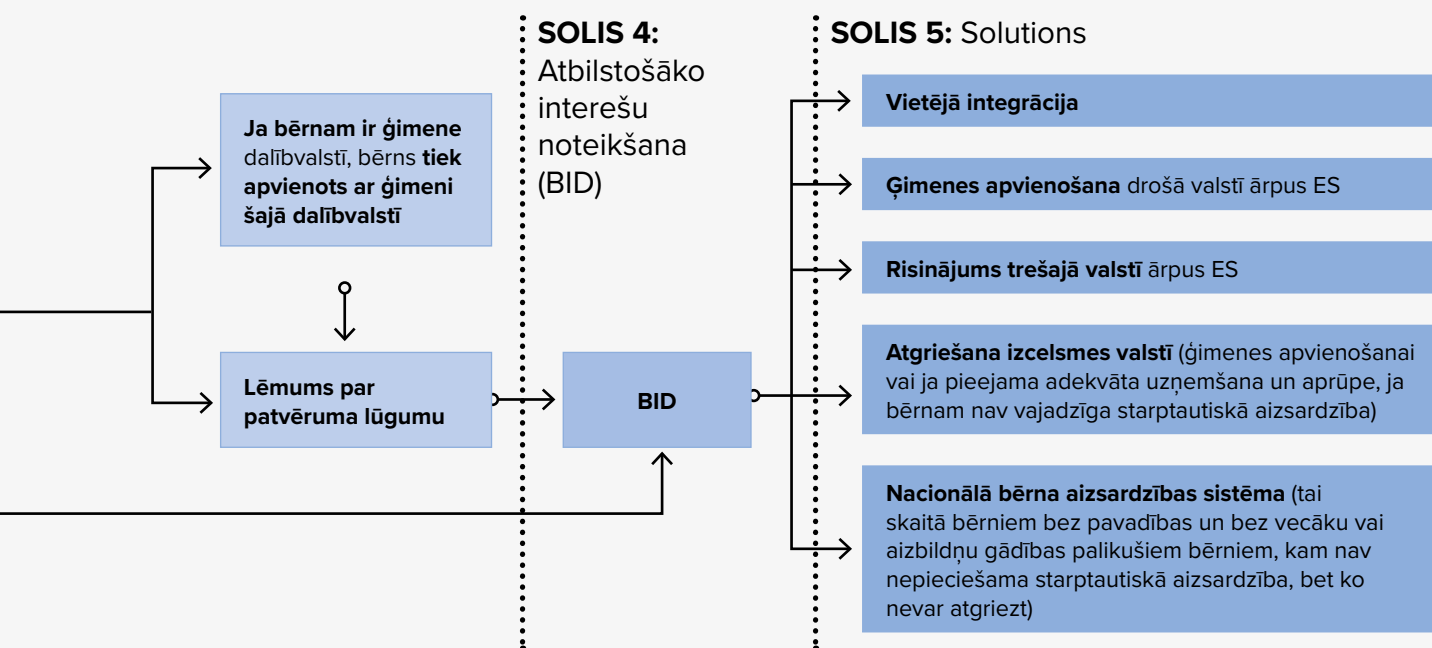
Šī jaunā pieeja ir ieskicēta Shēmā 3.

3.6 Stimuli ievērot jauno sistēmu

Stimuli valstīm un patvēruma meklētājiem ievērot jauno sistēmu ietver:

- To patvēruma meklētāju pārsūtīšanu, kuru pieprasījumi ir acīmredzami pamatoti vai novirzīti uz parasto procedūru ES dalībvalstī, kurā patvēruma meklētājam varētu būt **ģimenes vai citādas saites**.²⁸ Tas risinātu

²⁸ Plašākas ģimenes saites ietvertu invalīdus, kas nespēj sevi uzturēt, pārējos atkarīgos māsaimniecības locekļus (piemēram, neprecētos/vientuļos brāļus, māsas, brālēnus, māsīcas, brāļa vai māsas bērnus vai personas, kas nav bioloģiski radnieki, bet par kurām ģimene rūpējas). Cita saikne varētu ietvert regulāru dzīvošanu agrāk (vīza/uzturēšanās atļauja kā paredzēts Dublinas regulā)/mācības/darbs dalībvalstī vai konkrētas nodarbinātības iespējas ES dalībvalstī (piemēram, darba piedāvājums). Tie, par kuriem konstatēts, ka starptautiskā aizsardzība nav nepieciešama, bez nevajadzīgas kavēšanās tiktu nosūtīti uz atgriešanas procedūru.



vienu no iemesliem kādēļ daži patvēruma meklētāji iesaistās nelikumīgā pārvietošanā un uzlabotu arī integrācijas izredzes.

- Pēc sešiem mēnešiem valstī, kas piešķirusi aizsardzību, atļaujas došanu bēgļiem, kam ir **līdzekļi sevis uzturēšanai**, apmesties citā dalībvalstī.
- To patvēruma meklētāju pārsūtīšanu, kas **nelikumīgi pārcēlušies** uz citu dalībvalsti, atpakaļ uz atbildīgo dalībvalsti.²⁹
- Dalībvalsts "**noteiktās daļas**" samazināšanu kā atlīdzību par kvalitatīvu un ātru ievērojama lietu daudzuma apstrādāšanu.

3.7 Efektīva atgriešanas sistēma

Paātrinātās procedūras ātri identificētu personas, kam nav nepieciešama starptautiskā aizsardzība, valstīs, kur tās iebraukušas. Tas palīdzētu palielināt uzticību patvēruma sistēmas integritātei. **Atbalstītas brīvprātīgas atgriešanās** programmas būtu pieejamas visās ES dalībvalstīs. Pastiprināta informēšana, zināšanu palielināšana un konsultēšana, tai skaitā no Starptautiskās migrācijas organizācijas (IOM) puses, varētu veicināt lielāku pieeju pie atbalstītas brīvprātīgas atgriešanās. **Piespiedu atgriešana** būtu ka iespēja tikai pēc (1) atteikuma taisnīgā procedūrā, (2) atbalstītas brīvprātīgas atgriešanās apsvēršanas un (3) nepastāvot pārliecinošiem humanitāriem vai ar bezvalstnieka statusu saistītiem apsvērumiem. **Alternatīvas aizturēšanai** varētu tikt izmantotas pirms atgriešanas operācijām.³⁰ **FRONTEX atbalsts** atgriešanas operācijām tiktu palielināts, īpaši galvenajās ierašanās valstīs.³¹ Atgriešanas programmām būs nepieciešama arī **ES sadarbība** ar izcelsmes valstīm un atbalsts reintegrācijai.

²⁹ Neievērošanas gadījumos varētu tikt piemērota labumu samazināšana pastāvošo tiesisko standartu parametru ietvaros.

³⁰ Juridiskais ietvars personu aizturēšanai pirms un lai veiktu atgriešanu jau ir izveidots, izklāstot ierobežotos apstākļus, kādos var izmantot aizturēšanu. Skatīt UNHCR Vadlīnijas par piemērojamajiem kritērijiem un standartiem saistībā ar patvēruma meklētāju aizturēšanu un aizturēšanas alternatīvām, pieejams: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

³¹ Varētu arī plašāk izmantot palielināto FRONTEX atgriešanas pilnvarojumu. Palielinātas tehniskās, loģistikas un pirmsizraidīšanas jaudas ir nepieciešamas iebraukšanas valstīs, uz kurām pastāv spiediens, lai īstenotu atgriešanu ātrāk.

KO MAINĪS PIEDĀVĀTĀ SISTĒMA?

UNHCR piedāvājums

Ietekme

Vienota reģistrācijas sistēma

- ✓ Visas ierašanās tiek reģistrētas
- ✓ Tiek uzlabota aizsardzības pieejamība
- ✓ Tiek atjaunota uzticība, ka valstis spēj kontrolēt iebraukšanu
- ✓ Tiek uzlabota drošības pārbaude
- ✓ Tiek uzlabota datu apmaiņa starp ES dalībvalstīm
- ✓ Tiek novērsta daudzu un dārgu sistēmu dublēšanās

Pilota Reģistrācijas un apstrādes centri (RAC) galvenajās iebraukšanas valstīs

- ✓ Iebraucošie tiek ātri nosūtīti uz pareizo procedūru
- ✓ Lēmumu pieņemšana ir ātrāka
- ✓ Valstis var pārvaldīt lielāku iebraukšu daudzumu, jo RAC ir palielināts atbalsts no ES aģentūrām
- ✓ Var tikt samazināts to cilvēku skaits, kas pazūd starp reģistrāciju un apstrādi

Prioritātes piešķiršana ģimenes apvienošanai

- ✓ Ģimenes locekļi tiek ātri apvienoti
- ✓ Riskanto nelikumīgo pārvietošanos aizstāj normāla pārvietošanās tiem, kas cenšas apvienot savas ģimenes
- ✓ Bērni un mazāk aizsargātie patvēruma meklētāji agri saņem savu ģimeņu atbalstu un aizsardzību

Paātrinātas procedūras

- ✓ Tiem, kam tas nepieciešams, tiek nodrošināta ātrāka piekļuve starptautiskajai aizsardzībai
- ✓ Ātrāka to, kam nav nepieciešama starptautiskā aizsardzība, identificēšana un viņu atgriešanās veicināšana

Racionāla pieeja sadales mehānismam ES Dalībvalstīm, uz kurām pastāv spiediens

- ✓ Tiek atbalstīts valstis, uz kurām ir liels iebraucošo spiediens
- ✓ Bēgļi un patvēruma meklētāji tiek sadalīti taisnīgā sistēmā
- ✓ Piekļuve aizsardzībai tiek garantēta, tai skaitā laikā, kad noteiktās valstīs ierodas liels skaits cilvēku
- ✓ Tiek uzturēts sadales mehānisms
- ✓ Tiek atzītas pastāvošās saites, kādas patvēruma meklētājiem ir ES dalībvalstīs
- ✓ Tiek atjaunots taisnīgums un uzticība sistēmai

Vienota pieeja bērniem bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikušiem bērniem

- ✓ Bērni bez pavadības un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikuši bērni tiek identificēti ātrāk, apvienoti ar to ģimenēm, ja tas atbilst viņu interesēm, un viņiem bez kavēšanās tiek nodrošināta tiesību pārstāvniecība un aizbildnība
- ✓ Ar vienotu reģistrāciju un biometrisku datu izmantošanu bez pavadības esošu un bez vecāku vai aizbildņu gādības palikušu bērnu pazušana no sistēmas varētu tikt samazināta

Stimuli sistēmas ievērošanai

- ✓ Patvēruma sistēmas noteikumus un procedūras respektē ES dalībvalstis un patvēruma meklētāji
- ✓ Nelikumīga patvēruma meklētāju pārvietošanās tiek samazināta
- ✓ Integrācijas izredzes tiek palielinātas

4

ES, KAS INTEGRĒ BĒĢĻUS TO KOPIENĀS

Sociālās saliedētības, stabilitātes un drošības veidošanai nepieciešams, lai kopienas būtu labi sagatavotas bēgļu uzņemšanai un lai bēgļiem tiktu sniegts labs atbalsts, lai tie realizētu savu potenciālu jaunajā vidē. **Integrācija ir “divvirzienu” process** starp bēgļiem un viņus uzņemošajām kopienām. Sociālajam līgumam starp bēgļiem un uzņemošajām valstīm ir jābūt pienācīgi izveidotam, lai atjaunotu sabiedrības un politisko uzticību. Valstīm ir jānodrošina **tiesību īstenošana**, jāveicina **labvēlīga vide** un jārisina ksenofobijas jautājumi. Tai pat laikā bēgļiem ir jāpiedalās **integrācijas programmās** un **jāievēro likumi** uzņemošajās valstīs, ieskaitot pamata cilvēktiesību standartu respektēšanu.³²

Kaut arī integrācija daudzām valstīm var būt izaicinājums, tā ir arī iespēja. Bēgļiem dotā iespēja dzīvot un būt savai nākotnei lai kur ES tie atrastos, var dot ieguldījumu efektīvas patvēruma sistēmas darbībā un samazināt tālākas pārvietošanās spiedienu.³³ UNHCR piedāvā integrācijas sistēmu, kas balstās uz šādiem pamatelementiem:

- ✓ Palielināts finansējums integrācijas programmām
- ✓ Prognozējami un saskaņoti integrācijas pakalpojumi
- ✓ Atsaucīgu kopienu atbalstīšana

4.1 Palielināts finansējums integrācijas programmām

- Izdevumi integrācijai kļūtu obligāti un visām ES dalībvalstīm būtu jāpiešķir vismaz 30 procenti no sava ikgadējā ES Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonda (AMIF) integrācijas atbalstīšanai katru gadu. Šīs izdevumu prasības ievērošanu uzraudzītu Komisija.
- ES izstrādātu novērtēšanas rīku, lai mērītu integrācijas rezultātus ES. AMIF finansējums būtu saistīts ar šiem rezultātiem.
- Finansējums vietējiem integrācijas spēlētājiem (piemēram, vietējām pašvaldībām, vietējām NVO) tiktu palielināts.
- Tāpat finansējums tiktu meklēts pie netradicionālajiem spēlētājiem (piemēram, privātā sektora, augstskolām).

4.2 Prognozējami un saskaņoti integrācijas pakalpojumi

Iespēja dzīvot drošībā, rūpēties par savu ģimeni un mijiedarboties ar savu kopienu ir būtiska integrācijas procesam. Tā dod iespēju bēgļiem izmantot savu elastīgumu, apņēmību un attapību, lai atbalstītu savu vietējo kopienu un ekonomiku. Efektīvi pārvaldītas integrācijas programmas var nest milzīgu labumu. Ja viņiem palīdz ātri atrast darbu, iebraucēji visdrīzāk savai kopienai dos atpakaļ daudzreiz vairāk nekā ieguldījums, kas sākotnēji

³² Neievērošana no bēgļu puses noteiktos apstākļos varētu novest pie dažu labumu zaudēšanas pastāvošo tiesību standartu ietvaros.

³³ Lūdzu, skatīt UNHCR pētījumu par integrāciju, kas ietverts Integrācija – Fundamentāla sastāvdaļa dažādu sabiedrību atbalstīšanā, 2016. gada janvāris, pieejams: <http://www.refworld.org/docid/56b9f8034.html>.

izdarīts viņu integrēšanā. Nesenais Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācijas (OECD) pētījums rāda cik lielu labumu bēgļi var dot ekonomikai, īpaši ja valstis ātri iegulda viņu integrācijā un sociālajā iekļaušanā.³⁴

- **Mērķtiecīgas investīcijas** jāveic nodarbinātībā, dzīvesvietas nodrošināšanā un valodas apguvē.
- Ierodoties pārvietošanas kārtībā³⁵ vai pēc atzīšanas ES dalībvalstīs, bēgļiem būtu jāsaņem vispusīga **kultūras orientācija**. Orientācijas programmām būtu jākoncentrējas uz tiesībām, kā arī pienākumiem, un tās varētu palīdzēt pārvaldīt cerības.
- Bēgļu **iemaņas un kvalifikāciju** varētu atzīt, palielinot Jauno iemaņu programmu Eiropai un pārskatot Eiropas Kvalifikāciju ietvaru.

4.3 Atsaucīgu kopienu atbalstīšana

Tieša un **ilgstoša saikne** starp bēgļiem un uzņemošajām kopienām ir būtiska. Tā veido pazīšanu un emocionālu tuvību, kā arī rada iespējas sociālajai kohēzijai. Tā arī stimulē savstarpējas atbildības sajūtu vienam par otru.

- **Pilsoniskā sabiedrība** būtu pieaugoši jāiesaista, izmantojot brīvprātīgo programmas, bēgļu un patvēruma meklētāju integrāciju atbalstošas aktivitātes un pilsoniskās orientācijas kursus.
- Kopienām būtu jāapkaro **ksenofobija**, pastiprināti iesaistot bēgļus. Šī mērķa sasniegšanai palīdzētu informēšanas kampaņas un pastiprināta naida noziegumu reģistrēšana un sodīšana par tiem.

UNHCR turpinās cieši sadarboties ar valstu valdībām, pilsonisko sabiedrību un privāto sektoru, lai atbalstītu **integrācijas plānošanu**, un var palīdzēt ES dalībvalstīm ar specifiskām konsultācijām un atbalstu.³⁶

³⁴ OECD, "Integrācijas iedarbināšana", pieejams <https://goo.gl/037jlh>.

³⁵ Kā atspoguļots arī Komisijas paziņojumā par *Darbības plānu trešo valstu pilsoņu integrācijai*, pārcelto bēgļu veiksmīgas integrācijas svarīgs aspekts ir pasākumi pirms aizbraukšanas.

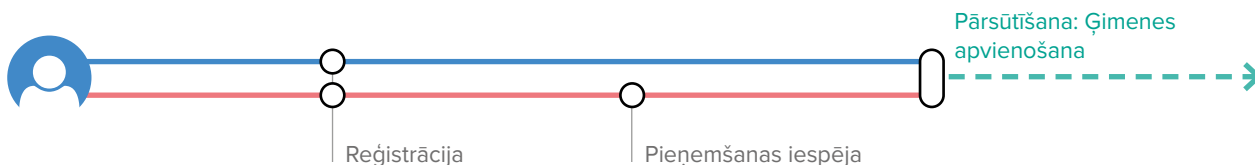
³⁶ UNHCR un OECD 2016. gada jūnijā parakstīja Saprāšanās memorandu (MoU), kurš ieskicētas sadarbības jomas, tai skaitā bēgļu aizsardzība un integrācija. Pieejams: <http://www.refworld.org/pdfid/577a3cb34.pdf>.

PIELIKUMS

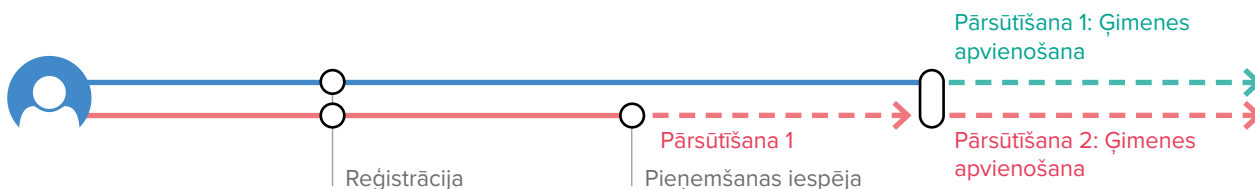
Atšķirības starp UNHCR pieeju un Komisijas priekšlikumiem Dublinas regulas reformai

APZĪMĒJUMI: — UNHCR priekšlikums — EK priekšlikums

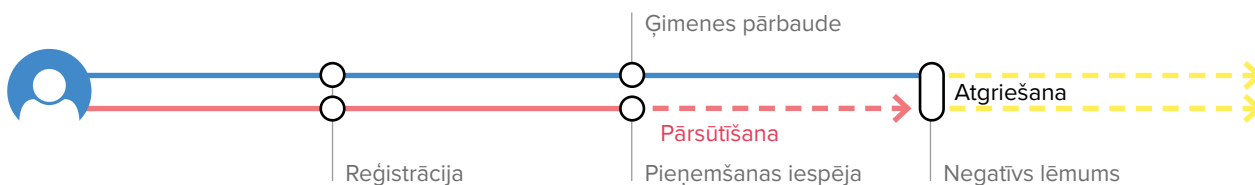
(i) Saskaņā ar UNHCR priekšlikumu prioritāte tiktu noteikta ģimenes apvienošanai un tā tiktu izskatīta uzreiz pēc reģistrācijas. Saskaņā ar EK priekšlikumu jautājums par ģimenes apvienošanu netiktu skatīts agrāk kā pēc uzņemšanas procedūras.



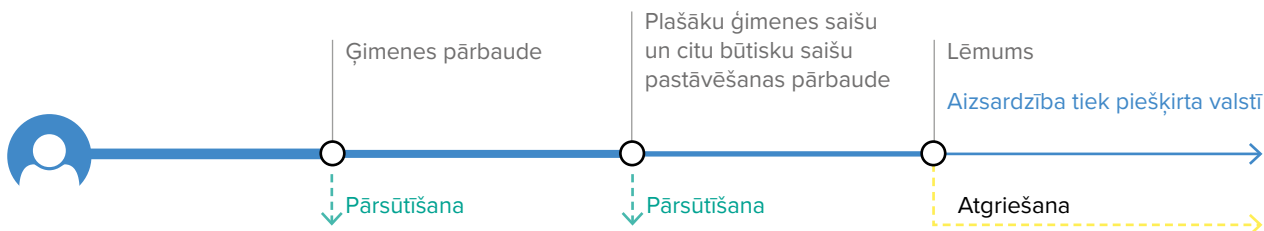
(ii) Saskaņā ar UNHCR priekšlikumu prioritātes noteikšana ģimenes apvienošanai paliktu arī tad, kad uz valsti pastāv spiediens un tiek iedarbināts sadalīšanas mehānisms. Saskaņā ar Komisijas priekšlikumu par uzņemamiem uzskatītie patvēruma meklētāji tiktu sadalīti pa citām ES dalībvalstīm pirms ģimenes apvienošanas jautājuma izskatīšanas. Komisijas priekšlikums varētu izraisīt daudzas pārsūtīšanas un ģimeņu apvienošanās aizkavēšanu.



(iii) Saskaņā ar UNHCR priekšlikumu iespējami acīmredzami pamatoti un nepamatoti pieprasījumi tiktu ātri izlemti ierašanās ES dalībvalstīs. Saskaņā ar Komisijas priekšlikumu, kad tiek iedarbināts sadalīšanas mehānisms, visu veidu lietas, tai skaitā iespējami acīmredzami nepamatoti pieprasījumi, tiktu sadalītas. UNHCR priekšlikums veicinātu ātrāku to personu atgriešanu, kam nav nepieciešama starptautiskā aizsardzība, izvairoties no šādu personu sadalīšanas veikšanas.



(iv) UNHCR priekšlikums nodrošina vairākas iespējas pārsūtīšanai ārpus ierašanās valsts, sniedzot patvēruma meklētājiem ģimenes apvienošanas iespēju un iespēju nosūtīt uz valsti, ar kuru tiem ir saikne, un samazināt to patvērumam meklētāju skaitu, jāapstrādā galvenajās ierašanās valstīs.



(v) Saskaņā ar UNHCR priekšlikumu bēgļi noteiktos apstākļos tiktu arī sadalīti ar sadalīšanas mehānisma palīdzību.

(iv) Sadalīšanas mehānisms tiktu iedarbināts, kad tiek sasniegta noteiktā daļa (100 procenti), nevis kad tiek sasniegti 150 procenti no noteiktās daļas.

(v) UNHCR priekšlikumi ir vērsti uz efektīvām un racionalizētām patvēruma noteikšanas procedūrām

(vi) ES iekšienē. Komisijas priekšlikumu aspekti, tieši pretēji, vērsti uz aizsardzību ārpus ES, ieviešot obligātas uzņemšanas procedūras un izmantojot “drošas valsts” jēdzienus.

Fotogrāfija © UNHCR / C. Irby

