EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 28.3.2014.
COM(2014) 199 final

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI UN EIROPAS PARLAMENTAM

par ES atgriešanas politiku

PAZIŅOJUMS PAR ES ATGRIEŠANAS POLITIKU

I daļa. Ievads

Eiropas Savienība (ES) kopš 1999. gada strādā pie tā, lai migrācijas jomā izveidotu vispusīgu pieeju, kas ietvertu uzņemšanas nosacījumu saskaņošanu, to trešo valstu valstspiederīgo[1] tiesības, kuri dalībvalstīs uzturas likumīgi, kā arī tiesiskā regulējuma un praktiskās sadarbības attīstību, lai novērstu nelikumīgas migrācijas plūsmas.

Šajā paziņojumā uzmanība ir pievērsta ES politikai nelikumīgu migrantu atgriešanas jomā, kas — līdz ar robežu efektīvu pārvaldību, efektīvām sankcijām pret darba devējiem, kas nodarbina trešo valstu valstspiederīgos, kuri dalībvalstīs uzturas nelikumīgi, un kontrabandas un cilvēku tirdzniecības apkarošanu — ir svarīgs instruments nelikumīgas migrācijas problēmu risināšanai, pilnībā ievērojot attiecīgo personu pamattiesības un cieņas neaizskaramību saskaņā ar ES Pamattiesību hartu, Eiropas Cilvēktiesību konvenciju un citām attiecīgām starptautiskajām cilvēktiesību konvencijām. Lai veicinātu uzticību ES likumīgas migrācijas un patvēruma politikai, ir būtiska to trešo valstu valstspiederīgo atgriešana, kuri bez juridiska pamatojuma uzturas ES vai kuriem nav jānodrošina aizsardzība.

Šajā paziņojumā ir norādītas pēdējo gadu laikā veiktās pārmaiņas ES atgriešanas politikā, analizēta to ietekme un sniegtas dažas idejas to turpmākai virzībai. Ar to tiek ievērotas Komisijas saistības iesniegt ziņojumu Eiropas Parlamentam un Padomei par Atgriešanas direktīvas — galvenā ES *acquis* tiesību akta atgriešanas jomā[2] — īstenošanu (sīkākai informācijai sk. šā ziņojuma IV daļu), kā arī Komisijas politiskā apņemšanās saistībā ar grozīto *Frontex* regulu, kas pieņemta 2011. gadā, ziņot par *Frontex* koordinēto atgriešanas pasākumu uzraudzību (sk. II.4.2. iedaļu).

Atgriešanas politika ir cieši saistīta ar atpakaļuzņemšanas un reintegrācijas politiku, un abi šie politikas virzieni ir *Vispārējās pieejas migrācijai un mobilitātei (Global Approach to Migration and Mobility — GAMM)*[3], kas ir ārējās patvēruma un migrācijas politikas visaptverošs pamats, neatņemama daļa. Izmantojot *GAMM*, ES stiprina savu politisko dialogu un operatīvo sadarbību ar trešām valstīm migrācijas, tostarp atgriešanas un atpakaļuzņemšanas, jautājumu jomā, veidojot partnerību un pamatojoties uz kopīgām interesēm. Tā kā šajā paziņojumā ES atpakaļuzņemšanas politika netiek sīkāk aplūkota[4], atgriešanas politikas ārējā dimensija ir galvenais aspekts, ar kuru nodrošina tās efektivitāti un risina tādus jautājumus kā repatriantu brīvprātīga izceļošana un reintegrācija to izcelsmes valstīs, kā arī repatriantu identificēšana un nodrošināšana ar dokumentiem.

[1] "*Trešās valsts valstspiederīgais*" ir jebkura persona, kas nav ES pilsonis un kas nav persona, kura izmanto tiesības brīvi pārvietoties saskaņā ar Savienības tiesību aktiem.

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes 2008. gada 16. decembra Direktīva 2008/115/EK par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi, OV L 348/98, 24.12.2008.

[3] Paziņojums "Vispārējā pieeja migrācijai un mobilitātei" — COM(2011) 743.

[4] Sīkāku informāciju par šo jautājumu skatiet paziņojumā "ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtēšana", COM(2011) 76, 23.2.2011.

II daļa. ES pašreizējā atgriešanas politika

1. Fakti un skaitļi

Aizturēto nelikumīgo migrantu skaits ES kopš 2008. gada katru gadu ir samazinājies, proti, laikposmā no 2008. gada līdz 2012. gadam tas kopumā samazinājās gandrīz par 30 %. Pašlaik aizturēšanas gadījumu skaits ir sarucis aptuveni no 610 000 gadījumiem 2008. gadā līdz aptuveni 440 000 gadījumiem. Precīzi noteikt iemeslu šim samazinājumam ir grūti, taču daži faktori, piemēram, ārējo robežu kontroles uzlabošana, ekonomikas krīze Eiropā un ekonomiskās situācijas uzlabojumi dažās būtiskās izcelsmes valstīs, ir veicinājuši šīs pārmaiņas. Par spīti šim samazinājumam nelikumīga migrācija, bez šaubām, turpinās radīt problēmas ES, ņemot vērā šā jautājuma sarežģītību un daudzpusību. Nelikumīga migrācija noteikti varētu būt pakļauta kvantitatīvi nepastāvīgām (migrantu skaits), ģeogrāfiskām (attiecīgās trešās valstis un ietekmētās dalībvalstis) un kvalitatīvām (migrācijas motivācija) svārstībām. Attiecībā uz to personu atgriešanu, kam nav tiesību uzturēties ES, statistika liecina, ka būtiski atšķiras to personu skaits, attiecībā uz kurām izsniegts atgriešanas lēmums (aptuveni 480 000 personas 2012. gadā, 491 000 personas 2011. gadā un 540 000 personas 2010. gadā), un to personu skaits, kas šā iemesla dēļ ir izceļojušas no ES (aptuveni 178 000 personas 2012. gadā, 167 000 personas 2011. gadā un 199 000 personas 2010. gadā)[5]. Provizoriskie 2013. gada dati apstiprina šo tendenci, norādot uz nelielu aizturēšanas gadījumu samazināšanās tendenci salīdzinājumā ar 2012. gadu, kā arī to, ka lielā skaitliskā atšķirība starp izdotajiem atgriešanas lēmumiem un reālajiem atgriešanas gadījumiem vēl joprojām pastāv.

Minētās nepilnības var izraisīt dažādi iemesli, tostarp izcelsmes vai tranzīta trešās valsts nesadarbošanās (piemēram, ir grūti saņemt vajadzīgos dokumentus no trešo valstu konsulārajām iestādēm) un attiecīgās personas nesadarbošanās (piemēram, persona slēpj savu identitāti vai mēģina bēgt).

2. ES tiesiskais regulējums atgriešanas jomā

Pēdējo gadu laikā Eiropas Savienībā ir panākts būtisks progress atbilstoša tiesiskā regulējuma izveidē attiecībā uz dalībvalstu atgriešanas pasākumiem, jo īpaši saistībā ar **Atgriešanas direktīvas** pieņemšanu. Šīs direktīvas mērķis ir nodrošināt, ka to trešo valstu valstspiederīgo atgriešana, kas ES uzturas bez juridiska pamatojuma, tiek veikta efektīvi, izmantojot taisnīgas un pārredzamas procedūras, kurās pilnībā ievēro attiecīgo personu pamattiesības un cieņas neaizskaramību. Daudzos Tiesas nolēmumos ir precizēti vairāki galvenie direktīvas aspekti (piemēram, turēšana apsardzībā), kas būtiski ietekmē direktīvas īstenošanu dalībvalstīs. Šā paziņojuma IV daļā ir sniegts Atgriešanas direktīvas ietekmes sīkāks novērtējums attiecībā uz dalībvalstu[6] atgriešanas politiku un praksi, kā arī Tiesas jurisdikcijas pārskats.

---

[5] *Eurostat* dati. Tomēr *statistika* var radīt sagrozītu priekšstatu, jo pašlaik dalībvalstīm nav pienākuma apkopot datus par brīvprātīgiem atgriešanās gadījumiem, un šie gadījumi arī netiek pienācīgi un brīvprātīgi reģistrēti. Šīs statistiskās nepilnības var novērst tikai tad, ja brīvprātīgas izceļošanas gadījumi tiks sistemātiski reģistrēti. Pašlaik notiekošās sarunas par ES ieceļošanas/izceļošanas sistēmu var būtiski atvieglot šādu datu apkopošanu.

[6] Atgriešanas direktīvas kontekstā izmantotais termins "*dalībvalstis*" attiecas uz 30 valstīm, proti, 28 ES dalībvalstīm, izņemot Apvienoto Karalisti un Īriju, kā arī uz Šveici, Norvēģiju, Islandi un Lihtenšteinu. *Paskaidrojums*. Atgriešanas direktīva ir hibrīdinstruments un, no vienas puses, *Šengenas acquis* sastāvdaļa. Tādējādi to piemēro Šveicē, Norvēģijā, Islandē un Lihtenšteinā. Saskaņā ar 19. protokolu Apvienotai Karalistei un Īrijai šī Šengenas *acquis* daļa nav saistoša. No otras puses, Atgriešanas direktīva ir daļa no *acquis*, uz kuru attiecas Līguma trešās daļas V sadaļa un kuras piemērošana saskaņā ar 21. protokolu ir Apvienotās Karalistes un Īrijas brīva izvēle. Taču šīs dalībvalstis nav izvēlējušās tajā piedalīties.

Atgriešanas jomā ir būtiski arī citi **papildu juridiskie instrumenti**, kas pieņemti ES līmenī. Gaidāms, ka Regula (EK) Nr. 767/2008 par Vīzu informācijas sistēmu (VIS) kļūs par svarīgu instrumentu repatriantu identificēšanai un nodrošināšanai ar dokumentiem. Saskaņā ar 2. panta e) punktu viens no tās mērķiem ir "*palīdzēt identificēt personas, kas, iespējams, neatbilst vai vairs neatbilst nosacījumiem par ieceļošanu, atrašanos vai uzturēšanos dalībvalstu teritorijā*". Regulas 19. panta 1. punktā un 20. panta 1. punktā noteikts, ka migrācijas iestādes var piekļūt konkrētiem VIS datiem, lai veiktu pārbaudes vai identifikāciju. Regulas 31. panta 2. punktā[7] noteikts, ka minētos datus var nodot vai darīt pieejamus trešai valstij, lai apliecinātu trešo valstu valstspiederīgo identitāti atgriešanas nolūkā. Saskaņā ar nesen veikto Eiropas migrācijas tīkla (EMT) *ad hoc* pētījumu[8] dažas dalībvalstis jau ir sākušas izmantot VIS datus atgriešanas un atpakaļuzņemšanas vajadzībām, un tas, šķiet, ir pozitīvi ietekmējis gan atgriešanas procedūru ilgumu, gan atgriešanas rādītājus. Dažos jaunākajos ES atpakaļuzņemšanas nolīgumos VIS ir arī skaidri minēta kā viens no iespējamajiem instrumentiem, lai pierādītu valstspiederību.

Šengenas Informācijas sistēma (*SIS*) ir izrādījusies noderīgs instruments, lai varētu pilnībā īstenot Eiropas aspektu attiecībā uz ieceļošanas aizliegumiem, kurus nosaka saskaņā ar Atgriešanas direktīvu. Šiem Šengenas mēroga ieceļošanas aizliegumiem galvenokārt ir preventīva funkcija. Laikposmā no 2008. gada līdz 2013. gadam sistēmā tika ievadīti aptuveni 700 000 Šengenas mēroga ieceļošanas aizliegumi. Tomēr, pat izmantojot šos instrumentus vēl efektīvāk, tas neatrisinās visus ar identifikāciju un dokumentu atkārtotu izsniegšanu saistītos jautājumus attiecībā uz nelikumīgajiem migrantiem, kas ieradušies Eiropas Savienībā bez vīzas vai kas vienkārši ieradušies bez dokumentiem un norāda neīstu vai īstu identitāti, kuru nevar pārbaudīt. Šādiem gadījumiem — kas aizņem lielu daļu migrācijas iestādes laika un ir liela atgriešanas pārvaldības problēma — ir jāmeklē jauni, inovatīvi risinājumi, pamatojoties uz aizvien lielāku sadarbību ar trešām valstīm un pilnībā ievērojot pamattiesības.

3. ES līmeņa finansiālais atbalsts

Atgriešanās fonds (2008–2013) nodrošināja finansiālā atbalsta mehānismu, kas ļāva ievērojamus ES līdzekļus novirzīt uz dalībvalstīm, lai palīdzētu novērst atgriešanas pārvaldības jomā esošās problēmas. Kopumā visām dalībvalstīm laikposmā no 2008. gada līdz 2013. gadam tika piešķirti EUR 674 miljoni. Kopš plānošanas perioda sākuma 2008. gadā dalībvalstīs ir būtiski attīstījušās gada programmas. Tajās ir iekļauts plašāks pasākumu klāsts, kuros lielāks uzsvars ir likts uz brīvprātīgās atgriešanās programmām un atbilstību Atgriešanas direktīvas kopīgajiem standartiem, tostarp humāniem un cieņpilniem aizturēšanas apstākļiem un ilgtspējīgas atgriešanas un reintegrācijas veicināšanu[9]. **Nevalstiskajām organizācijām (NVO) ir būtiska nozīme** tādu pasākumu un projektu organizēšanā, kas nodrošina palīdzību repatriantiem. NVO ir piekļuve migrantu diasporas kopienai un pieredze darbā ar nelikumīgiem migrantiem, turklāt tās uztver kā starpniekus, kas nepārstāv valsti. Tās

[7] VIS regulas 31. panta 2. punktā ir paredzēta arī atkāpe no vispārējā principa, ka VIS apstrādātos datus nepārsūta un nedara pieejamus trešai valstij vai starptautiskai organizācijai: noteiktus datus var nodot vai darīt pieejamus trešai valstij, ja tas konkrētos gadījumos vajadzīgs trešo valstu valstspiederīgo identitātes apliecināšanai, tostarp atgriešanas vajadzībām, un tikai tad, ja ir izpildīti īpaši nosacījumi, lai nodrošinātu atbilstību ES datu aizsardzības prasībām.

[8] Pieejams EMT tīmekļa vietnes *ad hoc* jautājumu sadaļā: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/index_en.htm

[9] Sīkāks Atgriešanās fonda pirmo gadu pieredzes novērtējums ir sniegts Komisijas 2014. gada pavasara "Ziņojumā par Eiropas Atgriešanās fonda īstenošanas kvalitatīvajiem un kvantitatīvajiem aspektiem un gūtajiem rezultātiem 2008.–2010. gada laikposmā".

bieži ir spējušas mazināt spriedzi, iegūt uzticību, veicināt sadarbību starp iestādēm un repatriantiem, kā arī kopumā uzlabot nelikumīgu migrantu situāciju. Jaunais Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonds balstīsies uz pieredzi, kas gūta pēdējo sešu gadu laikā, un sniegs finansiālu atbalstu ES atgriešanas politikas mērķu sasniegšanai, tostarp atbalstīs alternatīvas metodes saistībā ar turēšanu apsardzībā, sociālās palīdzības sniegšanu, konsultēšanu un juridisko palīdzību, īpašu neaizsargātām personām paredzētu palīdzību, neatkarīgu un efektīvu piespiedu atgriešanas uzraudzību, izmitināšanas infrastruktūras, pakalpojumu un apstākļu uzlabošanu, kā arī personāla mācības.

Saskaņā ar ES ārējās sadarbības instrumentiem ES ir arī atbalstījusi trešo valstu spēju veidošanu saistībā ar vairākiem atgriešanas pārvaldības aspektiem, tostarp repatriantu integrāciju. Kopš 2005. gada Komisija saskaņā ar ES attīstības sadarbības instrumentiem ir finansējusi vairāk nekā 40 projektus, tostarp pievēršot īpašu uzmanību spēju veidošanai saistībā ar atgriešanu un reintegrāciju un šim mērķim piešķirot vairāk nekā EUR 70 miljonu.

4. Praktiskā un operatīvā sadarbība

4.1. Brīvprātīgas izceļošanas veicināšanas programmas

Ilgtspējīgas atgriešanas galvenie elementi ir brīvprātīgas atgriešanās konsultācija, īpaši pielāgotas atgriešanas paketes, efektīva reintegrācijas palīdzība un informācija par likumīgas migrācijas iespējām. Attiecīgām valsts un nevalstiskām organizācijām, jo īpaši Starptautiskajai Migrācijas organizācijai (*IOM*), ir bijusi būtiska nozīme brīvprātīgas izceļošanas atvieglošanā, īstenojot **atbalstītas brīvprātīgas atgriešanās** (*AVR*) **programmas**, kurās ir paredzēta vispusīga palīdzība atgriešanas jomā, tostarp pasākumi, kas paredzēti ilgtspējīgas reintegrācijas nodrošināšanai izcelsmes valstīs. *IOM* pašlaik darbojas vairāk nekā 70 *AVR* projektos 26 ES dalībvalstīs. Pēdējo sešu gadu laikā aptuveni 148 000 migrantu ir palīdzēts brīvprātīgi atgriezties. Īstenojot programmas, *IOM* uzsvēra, ka ir svarīgi sadarboties ar izcelsmes valstīm un uzturēt saikni ar ES un dalībvalstīs notiekošajiem pasākumiem, kas ar partnerību starpniecību risina atgriešanas un attiecīgos migrācijas jautājumus. Brīvprātīgas izceļošanas un piespiedu atgriešanas attiecība (saskaņā ar *Frontex* 2013. gada riska analīzes datiem[10]) 2012. gadā ES bija aptuveni 44:56. Turpmāka brīvprātīgas izceļošanas veicināšana joprojām būs viens no galvenajiem ES atgriešanas politikas mērķiem.

4.2. **Frontex** *koordinēti kopīgi atgriešanas pasākumi*

Dalībvalstis, īstenojot operatīvās sadarbības pasākumus, arvien biežāk izmantoja kopīgus izraidīšanas avioreisus. Šajā saistībā *Frontex* aģentūrai bija būtiska nozīme kopīgu atgriešanas pasākumu veicināšanā. Laikposmā no 2006. gada līdz 2013. gada decembrim *Frontex* koordinēja 209 kopīgus atgriešanas pasākumus (KAP), saskaņā ar kuriem tika atgriezti 10 855 cilvēki[11]. Kopš 2007. gada *Frontex* ir nodrošinājusi standartizētas mācības atgriešanas jomas darbiniekiem, pievēršot uzmanību tam, lai piespiedu atgriešanas operāciju laikā repatriantiem tiktu garantētas pamattiesības un cieņas neaizskaramība[12]. Tā kā 2010. gadā kļuva saistošs Atgriešanas direktīvas 8. panta 6. punkts par piespiedu atgriešanas uzraudzību, pusi no visiem KAP ir uzraudzījuši neatkarīgi novērotāji, kas ir bijuši fiziski klāt no

[10] Publicēts: http://frontex.europa.eu/publications („*FRAN*").
[11] Kopš 2010. gada Komisijas "Gada pārskatā par imigrāciju un patvērumu" tiek regulāri ziņots par *Frontex* koordinētajiem KAP.
[12] Laikposmā no 2007. gada līdz 2013. gadam ir mācīti 225 eskorta darbinieki.

operācijas sākuma laika līdz ierašanās laikam galamērķa lidostā. Līdz šim minētie novērotāji nav ziņojuši ne par vienu repatriēto personu pamattiesību pārkāpumu.

1. tabula. *Frontex* koordinēto KAP uzraudzība

	KAP skaits un kopējais repatriantu skaits	KAP skaits, kuros piedalās novērotāji	KAP procentuālais īpatsvars, kuros piedalās novērotāji	Repatriantu procentuālais īpatsvars uzraudzītajos KAP	Novērotāju valstspiederība *(NB: dažos KAP piedalās 2 vai 3 novērotāji)*
2011	39 KAP, 2059 repatrianti	23 KAP, 1147 repatrianti	59 %	56 %	AT–15; NL–7; UK–4; LV–3; BE–2; DK–1; FR–1; LU–1
2012	38 KAP, 2110 repatrianti	23 KAP, 1059 repatrianti	60 %	50 %	AT–21; NL–3; LV–2; LU–1; NO–1
2013	39 KAP, 2152 repatrianti	20 KAP, 937 repatrianti	51 %	44 %	AT–10; DE–3; NL–3; IE–1; UK–1; CH–1; BE–2; ES–1; IS–1

Frontex rīcības kodekss attiecībā uz KAP tika pieņemts 2013. gada 7. oktobrī, kura galvenā uzmanība pievērsta efektīvām uzraudzīšanas procedūrām saistībā ar piespiedu atgriešanu un repatriantu pamattiesību un cieņas neaizskaramības ievērošanai atgriešanas operāciju laikā. Rīcības kodeksā ir paredzēts, ka novērotājam (neatkarīgam ārējam novērotājam, kas bieži vien pārstāv NVO vai kādu citu neatkarīgu uzraudzības iestādi, kurai dalībvalsts saskaņā ar direktīvas 8. panta 6. punktu ir uzticējusi veikt piespiedu atgriešanas uzraudzības pienākumus) pirms operācijas tiek sniegta visa vajadzīgā informācija un ka viņš/viņa tiek iesaistīts(-a) atgriešanas procesā, sākot no pirmsatgriešanas posma (iekšējās instruktāžas), līdz pēcatgriešanas posmam (iztaujāšana pēc uzdevuma izpildes). Attiecīgajai personai ir piekļuve visai informācijai un fiziska piekļuve jebkurai vietai pēc izvēles. Novērotāja piezīmes/ziņojumi tiek iekļauti atskaitē par KAP. Lai gan tas nav tieši paredzēts spēkā esošajos tiesību aktos, Komisija uzskata, ka, ņemot vērā šādu operāciju atpazīstamību un sensitivitāti, neatkarīgam novērotājam būtu jāpiedalās *katrā* KAP. Tāpēc rīcības kodeksa pārskatīšana ir uzskatāma par prioritāru uzdevumu.

Starptautiskais Migrācijas politikas attīstības centrs (*ICMPD*)[13] vada ES finansētu projektu, kurā pašlaik tiek meklēti veidi, kā turpmāk saskaņot dalībvalstu veiktās uzraudzības dažādās pieejas. Projektā tiek izstrādāti uzraudzībai paredzēti objektīvi, pārredzami kritēriji un kopīgi noteikumi, un dalībvalstīm tiek nodrošināti neatkarīgi novērotāji, kurus var izmantot arī KAP.

2012. gadā tika izveidots jauns amats, proti, neatkarīga *Frontex* pamattiesību amatpersona, un 2012. gada 17. decembrī tika iecelta pirmā *Frontex* pamattiesību amatpersona. Pamattiesību amatpersonas uzdevums ir uzraudzīt, novērot un sniegt ieteikumus par pamattiesību

[13] Skatīt: http://www.icmpd.org/Ongoing-Projects.1570.0.html.

aizsardzību un garantijām saistībā ar visiem *Frontex* pasākumiem un operācijām, tostarp saistībā ar KAP. Pamattiesību amatpersonai būtu jābūt piekļuvei visai informācijai par jautājumiem, kas ietekmē pamattiesības saistībā ar visiem *Frontex* pasākumiem.

III daļa. Turpmākā attīstība

ES atgriešanas politika pēdējo gadu laikā ir ievērojami attīstījusies galvenokārt tādēļ, ka dalībvalstis ir transponējušas valsts tiesību aktos un īstenojušas Atgriešanas direktīvu, kas šajā jomā palīdzēja uzlabot praksi un padarīt to konsekventāku. Īstenošanas ziņojumā, kas ir šā paziņojuma daļa, norādīts, ka vairākās dalībvalstīs vēl ir vērojamas vairākas nepilnības, piemēram, ar turēšanas apsardzībā apstākļiem saistīti aspekti un neatkarīgu piespiedu atgriešanas uzraudzības sistēmu trūkums. Turklāt daudzās dalībvalstīs vēl ir iespējams veikt uzlabojumus, sistemātiskāk izmantojot turēšanas apsardzībā alternatīvas un veicinot brīvprātīgu izceļošanu.

Komisija pārraudzīs visas Īstenošanas ziņojumā norādītās nepilnības un pievērsīs īpašu uzmanību tam, kā dalībvalstis īsteno minētos direktīvas noteikumus, kas attiecas uz repatriantu turēšanu apsardzībā, garantijām un tiesiskās aizsardzības līdzekļiem, kā arī attieksmi pret nepilngadīgajiem un citām neaizsargātām personām, kurām tiek piemērota atgriešanas procedūra. Izvērtēšanas sistēma, kas izveidota saskaņā ar Šengenas izvērtēšanas mehānismu un ko koordinē un uzrauga Komisija, nodrošinās jaunas iespējas pārbaudīt un izvērtēt dalībvalstu attiecīgo praksi šajās jomās, kā arī kontrolēt, vai dalībvalstis pilnībā ievēro direktīvas un starptautisko cilvēktiesību standartu prasības.

Atgriešanas politika viena pati nevar efektīvi pārvaldīt nelikumīgas migrācijas plūsmas uz ES; tai jābūt daļai no daudz vispusīgākas pieejas, tostarp *GAMM*, kurā uzsvars tiek likts uz:

- uzlabotu dialogu un sadarbību ar trešām izcelsmes un tranzīta valstīm saistībā ar migrācijas jautājumiem, nosakot mērķi izveidot partnerības uz savstarpējo interešu pamata;
- lielāku praktisko sadarbību starp dalībvalstīm, ar *Frontex*, starptautiskajām organizācijām un NVO;
- citu instrumentu un politikas virzienu, piemēram, efektīvas robežpārvaldības, kā arī cilvēku tirdzniecības un kontrabandas apkarošanas, vienlaicīgu uzlabošanu;
- ārpolitikas aspektu integrēšanu ES migrācijas politikā un saiknes nodrošināšanu starp iekšējo un ārējo dimensiju. Ir jāizmanto priekšrocības, kas norādītas Eiropas Ārējās darbības dienesta (EĀDD) pārskatā par ES vispārējām ārējām attiecībām.

Tādējādi jebkurā turpmākā pasākumā, kas paredzēts ES atgriešanas politikas attīstībai, ir jāņem vērā visi šie aspekti un elementi.

Turpmākajā darbībā uzmanība tiks pievērsta turpmāk izklāstītajiem jautājumiem un ieteikumiem.

1. Atgriešanas direktīvas pienācīga un efektīva īstenošana

Turpmāk viena no galvenajām prioritātēm būs stiprināt Atgriešanas direktīvas īstenošanas uzraudzību. Komisija regulāri pārraudzīs visas konstatētās nepilnības. Saistībā ar šajā ziņojumā aplūkotajiem jautājumiem jau ir sāktas vairākas ES paraugprocedūras, bet vēl dažas tiks sāktas tuvākajā laikā. Valstu tiesām šajā procesā jau ir pozitīva loma, jo tās ir pirmā instance, kas palīdz realizēt Eiropas Savienības tiesības dalībvalstīs, vajadzības gadījumā lūdzot Tiesai sniegt prejudiciālu nolēmumu attiecībā uz tiesību aktu interpretāciju.

Atgriešanas direktīvas īstenošanas turpmākā uzlabošanā aktīvi iesaistīsies vairākas puses:

⇒ *pirmkārt, Komisija, kas* ***uzrauga Savienības*** *tiesību piemērošanu saskaņā ar LESD 258. pantā noteiktajām pilnvarām;*

⇒ *Komisija un dalībvalstis, liekot lielāku uzsvaru uz atbilstību atgriešanas jomā piemērojamam ES* acquis *jaunā* ***Šengenas izvērtēšanas mehānisma*** *kontekstā;*

⇒ ***valstu piespiedu atgriešanas uzraudzības iestādes*** *saskaņā ar direktīvas 8. panta 6. punktu, darbojoties kā iekšējs kontroles mehānisms ikdienas praktiskajam darbam atgriešanas jomā.*

2. Konsekventākas un ar pamattiesībām saderīgākas prakses veicināšana

Papildus darbam, lai nodrošinātu pienācīgu *acquis* īstenošanu, Komisija ir paredzējusi izstrādāt vairākas **pamatnostādnes un ieteikumus** attiecībā uz turpmāk minētajiem jautājumiem. Tie nodrošinās daudz atbilstošāku praksi atgriešanas jomā, kurā tiks pilnībā ievēroti pamattiesību standarti.

⇒ *Komisija gada laikā pieņems* ***"Rokasgrāmatu atgriešanas jautājumos"****, kas tiks apspriesta atgriešanas jautājumu kontaktgrupā. Rokasgrāmatā tiks iekļautas vispārējas pamatnostādnes, paraugprakse un ieteikumi, kas dalībvalstu kompetentajām iestādēm jāizmanto ar atgriešanu saistītu pasākumu veikšanai un kā atsauces avots ar atgriešanu saistītiem Šengenas vērtējumiem. Tajā tiks sniegtas atsauces uz ES* acquis *atgriešanas jomā un attiecīgiem starptautiskiem standartiem, piemēram, Eiropas Padomes Spīdzināšanas novēršanas komitejas izstrādātajiem standartiem un ANO Bērnu tiesību komitejas Vispārējo piebildi Nr. 14 (2013) par bērnu tiesībām uz to, ka vispirms tiek ņemtas vērā viņu intereses, un tiks aplūkoti arī tādi jautājumi kā brīvprātīgas izceļošanas veicināšana, piespiedu līdzekļu piemērošanas proporcionalitāte, piespiedu atgriešanas uzraudzība, izraidīšanas atlikšana, nepilngadīgo atgriešana, efektīvi tiesiskās aizsardzības līdzekļi, garantijas periodā līdz atgriešanai, humāni un cieņpilni turēšanas apsardzībā apstākļi, kā arī garantijas neaizsargātām personām.*

⇒ ***Ar pamattiesībām saderīga aizturēšanas prakse.*** *Komisija turpinās aplūkot šo jautājumu kontaktgrupā un iekļaus ieteikumus rokasgrāmatā par atgriešanas jautājumiem, pamatojoties uz Pamattiesību aģentūras (*FRA*) 2012. gada pētījumu.*

⇒ ***Alternatīvu veicināšana attiecībā uz turēšanu apsardzībā.*** *Eiropas migrācijas tīkls 2014. gadā veiks pētījumu par turēšanas apsardzībā alternatīvām, lai šajā jomā noteiktu un izplatītu paraugpraksi.*

⇒ ***"Krimināllatbildības noteikšana" par repatriantu nelikumīgu uzturēšanos****. Komisija rokasgrāmatā par atgriešanas jautājumiem izskatīs Tiesas judikatūru par dalībvalstīm noteiktajiem ierobežojumiem attiecībā uz krimināltiesiskām sankcijām, kas tiek piemērotas repatriantiem.*

⇒ ***"Neizraidāmās" personas.*** *Komisija apkopos paraugpraksi, pamatojoties uz pašreizējo paraugpraksi valstu līmenī, lai izvairītos no ieilgušām situācijām un nodrošinātu, ka*

personas, kuras nevar izraidīt, netiek atstātas uz nenoteiktu laiku bez pamattiesībām un neriskē ar to, ka tiks nelikumīgi vēlreiz apcietinātas.

⇒ ***Kodificēti Eiropas Padomes standarti turēšanai apsardzībā.*** *Komisija atbalsta deklarāciju par Eiropas valstu preventīvajiem mehānismiem pret spīdzināšanu, kas izdota konferencē par imigrantu turēšanu apsardzībā Eiropā (Strasbūra, 2013. gada 21. un 22. novembris), lai aicinātu Eiropas Padomi kodificēt sīki izstrādātus imigrantu turēšanas apsardzībā noteikumus, kuri pamatojas uz spēkā esošiem starptautiskajiem un reģionālajiem cilvēktiesību standartiem, ko piemēro brīvības atņemšanai saistībā ar imigrācijas statusu.*

3. Turpmākais dialogs un sadarbība ar trešām valstīm

Sadarbība ar trešām valstīm, kas ir imigrantu izcelsmes un tranzīta valstis, ir svarīga, lai uzlabotu migrācijas plūsmu pārvaldības spējas un atrisinātu problēmas, kas saistītas ar to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kuriem nav (vai kuriem vairs nav) likumīgas tiesības uzturēties ES.

Lai šajā jomā veidotu savstarpēji izdevīgu sadarbību, ES ir iesaistīta daudzos divpusējos un reģionālos dialogos un sadarbības projektos ar trešām valstīm. Tādējādi tiek aplūkots plašs jautājumu klāsts, sākot no institucionālo spēju veidošanas un efektīvas likumīgo migrantu integrācijas, līdz atgriešanas pārvaldībai un efektīvai atpakaļuzņemšanas saistību īstenošanai. Saskaņā ar *GAMM* izcelsmes un tranzīta valstis būtu jāaicina arī nodrošināt starptautisko aizsardzību personām, kam tā vajadzīga, atbilstīgi starptautiskajiem standartiem, lai uzlabotu to patvēruma un uzņemšanas spējas, izveidotu pienācīgi funkcionējošas migrācijas sistēmas, kā arī aizsargātu migrantu pamattiesības, pievēršot īpašu uzmanību neaizsargātiem migrantiem, piemēram, nepavadītiem nepilngadīgajiem, cilvēku tirdzniecības upuriem, sievietēm un bērniem. Šīm valstīm būtu jāpiedāvā sadarbības palīdzība, lai atbalstītu to centienus šajā jomā, un ES būtu jāpaplašina sadarbība ar attiecīgām trešām valstīm, lai veidotu spējas atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomā un palīdzētu partnervalstīm to sarunās par atpakaļuzņemšanas nolīgumiem ar citām trešām valstīm.

⇒ ***Atgriešanas politika*** *joprojām konsekventi tiks iekļauta* ***GAMM****, tostarp* ***mobilitātes partnerību*** *un* ***kopīgās programmas migrācijas un mobilitātes jomā, īstenošanā un attīstīšanā*** *ar trešām valstīm.*

⇒ ***Stimuli.*** *Uzmanība tiks pievērsta tam, lai nodrošinātu, ka sadarbība atgriešanas, atpakaļuzņemšanas un reintegrācijas jautājumos ir daļa no līdzsvarotas un vienotas ES politikas attiecībā uz trešām valstīm, pamatojoties uz kopīgām interesēm, piemēram, saistībā ar uzlabotiem mobilitātes noteikumiem un tādām politikas jomām kā tirdzniecība, uzņēmējdarbība un rūpniecība.*

⇒ ***Spēju veidošana.*** *Centieni izveidot trešo valstu spējas atgriešanas un atpakaļuzņemšanas jomā tiks stiprināti, piemēram, uzlabojot partnervalstu atbildīgo iestāžu spēju laikus atbildēt uz atpakaļuzņemšanas pieteikumiem, identificēt atgriežamās personas un sniegt atbilstošu palīdzību un reintegrācijas atbalstu tiem, kas tiek atgriezti.*

⇒ *Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonda uzmanība tiks pievērsta nelikumīgo migrantu* ***ilgtspējīgai atgriešanai un reintegrācijai*** *viņu izcelsmes valstīs, tostarp veidojot šo valstu spējas labāk pārvaldīt atgriešanas un reintegrācijas jautājumus.*

*⇒ Komisija aktīvi pārraudzīs **2011. gada ES atpakaļuzņemšanas nolīgumu izvērtējumā** norādītas problēmas un ieteikumus, piemēram, priekšrokas došanu brīvprātīgas atgriešanās pasākumiem (ieteikums Nr. 13) un izmēģinājuma projekta sākšanu, lai uzraudzītu personu situāciju pēc to atgriešanas (ieteikums Nr. 15).*

4. Dalībvalstu operatīvās sadarbības uzlabošana atgriešanas jomā

Ar pamattiesībām saderīgas atgriešanas procedūras un saskaņota atgriešanas politika tiks uzlabotas, īstenojot praktisku un operatīvu sadarbību, piemēram, šādās jomās:

- brīvprātīgas izceļošanas veicināšana;
- bērna interešu ievērošana atgriešanas procedūrās;
- valsts uzraudzības iestāžu mijiedarbība;
- statistikas uzlabošana;
- apmaiņa ar personas datiem;
- ceļošanas dokumentu izsniegšana.

*⇒ Komisija izmantos **Eiropas migrācijas tīklu kā platformu**, lai atvieglotu sadarbības uzlabošanu starp dalībvalstīm un ieinteresētām personām, jo īpaši **brīvprātīgas izceļošanas jomā**, un kā vienu no galvenajiem instrumentiem informācijas apkopošanai un apmaiņai.*

*⇒ Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonds pievērsīsies **brīvprātīgas izceļošanas veicināšanas** pasākumiem, vienlaikus nodrošinot, ka brīvprātīgas atgriešanās stimuli sava izdevīguma dēļ nerada nevēlamu ietekmi. Ciešā sadarbībā ar trešām valstīm tiks veicināti arī pasākumi, lai repatriantiem atvieglotu vajadzīgo ceļošanas dokumentu iegūšanu.*

*⇒ Uzlabojumi attiecībā uz **brīvprātīgi izceļojošu personu tranzītu pa sauszemi** varētu tikt veikti, izmantojot Šengenas rokasgrāmatas 39. pielikumu (standarta veidlapa, ar ko tiek atzīts atgriešanas lēmums tranzīta veikšanai pa sauszemi). Tās dalībvalstis, kas vēl nav izmantojušas šo veidlapu, tiek aicinātas to darīt.*

*⇒ Būtu jāturpina veicināt operatīvo sadarbību starp dalībvalstīm un starp dalībvalstīm un trešām valstīm, īstenojot atgriešanas un reintegrācijas procedūras, ko piemēro **nepavadītiem nepilngadīgajiem**. Būtu jāveicina arī sadarbība starp dalībvalstu un trešo valstu bērnu aizsardzības sistēmām, pilnvērtīgi izmantojot Patvēruma, migrācijas un integrācijas fonda piedāvātās finansējuma iespējas.*

*⇒ Uzsvars tiks likts uz to, lai **uzlabotu ar atgriešanu saistīto statistikas informāciju**, jo īpaši, izmantojot sīki izstrādāto informāciju, ko* Frontex *ir sācis saņemt no dalībvalstīm, apsverot veidus, kā uzlabot informāciju par brīvprātīgas izceļošanas gadījumiem, un aicinot apkopot datus daudz konsekventāk.*

*⇒ Komisija saskaņā ar direktīvas 8. panta 6. punktu aicinās **uzlabot paraugprakses apmaiņu starp valstu piespiedu atgriešanas uzraudzības iestādēm**, lai veicinātu konsekventāku uzraudzību, jo īpaši saistībā ar* Frontex *koordinētajām kopīgajām operācijām.*

*⇒ **Atgriešanas politikas jomā būtu jāturpina uzlabot VIS un** **SIS** **potenciālu.** Proti, otrās paaudzes Šengenas Informācijas sistēmas (*SIS II*) pārskats, kas jāsagatavo līdz 2016. gadam,*

tiek uzskatīts par iespēju uzlabot konsekvenci starp atgriešanas politiku un SIS II *un noteikt dalībvalstīm pienākumu ievadīt ieceļošanas atteikuma brīdinājumu šajā sistēmā attiecībā uz ieceļošanas aizliegumiem, kuri izdoti saskaņā ar Atgriešanas direktīvu.*

⇒ *Operatīvā sadarbība starp dalībvalstīm un starp dalībvalstīm un trešām valstīm tiks veicināta, pievēršot īpašu uzmanību* ***ceļošanas dokumentu identifikācijai un izsniegšanai*** *saskaņā ar datu aizsardzības prasībām.*

⇒ *Eiropas migrācijas tīkls 2014. gadā veiks pētījums par* ***paraugpraksi nelikumīgo migrantu atgriešanas un reintegrācijas jomā: dalībvalstu ieceļošanas aizliegumiem, politiku un atpakaļuzņemšanas nolīgumu izmantojumu****. Šā pētījuma mērķis ir uzlabot atgriešanas politikas efektivitāti, apkopojot un salīdzinot dalībvalstu pieredzi saistībā ar atgriešanas procesa specifiskajiem aspektiem.*

5. Frontex *nozīmes palielināšana atgriešanas jomā*

Organizējot kopīgus atgriešanas pasākumus Eiropas Savienības līmenī, ir skaidri redzama dažu operatīvo aspektu pievienotā vērtība. *Frontex* šajā jomā veic būtisku koordinēšanas darbu, kas arī turpmāk ļoti aktīvi jāizmanto. Veicot savus uzdevumus, *Frontex* arī jāpārliecinās, ka pasākumi tiek veikti saskaņā ar Savienības *acquis* un ES Pamattiesību hartu.

⇒ Frontex *būtu jāturpina uzlabot KAP koordinēšanu, lai nodrošinātu, ka* ***kopīgie standarti attiecībā uz humānu un cieņpilnu attieksmi pret repatriantiem*** *tiks priekšzīmīgi ievēroti ne tikai tāpēc, ka to paredz juridiskās saistības. Tāpēc prioritārā kārtā Komisija aicina* **Frontex** ***pieņemt rīcības kodeksu attiecībā uz KAP*** *un skaidri noteikt, ka katrs KAP tiks uzraudzīts neatkarīgi no citiem.*

⇒ Frontex *tiek aicināta arī turpmāk atbalstīt dalībvalstis, nodrošinot* ***mācības saistībā ar atgriešanas jautājumiem*** *un īpašu uzmanību pievēršot tam, lai atgriešanas procedūras laikā repatriantiem tiktu garantētas pamattiesības*.

IV daļa. Īstenošanas ziņojums. Atgriešanas direktīvas 2008/115/EK ietekme uz dalībvalstu atgriešanas politiku un praksi

Atgriešanas direktīvas īstenošanas termiņš beidzās 2010. gada 24. decembrī. Direktīva ir saistoša visām dalībvalstīm, izņemot Apvienoto Karalisti un Īriju, kā arī četrām Šengenas asociētajām valstīm. Četras dalībvalstis (EE, ES, PT, SK) jau pirms termiņa paziņoja par tās pilnīgu transponēšanu. Deviņpadsmit dalībvalstis paziņoja par transponēšanu 2011. gadā, bet piecas (BE, LT, NL, PL un SE) par to paziņoja 2012. gadā. Komisija sāka 20 pārkāpuma procedūras par neziņošanu, kuras visas tika slēgtas pēc tam, kad dalībvalstis ar novēlošanos paziņoja par saviem transponēšanas pasākumiem[14]. Tikai Islande vēl nav paziņojusi par direktīvas pilnīgu transponēšanu.

Kopš direktīvas pieņemšanas Komisijas dienesti ir organizējuši 14 **kontaktgrupas** sanāksmes[15] ar dalībvalstu ekspertiem. Kontaktgrupas mērķis ir veicināt iespējamo problēmu un neatrisināto jautājumu noteikšanu agrīnā posmā un nodrošināt iespēju atklātai un neformālai diskusijai. Šīs sanāksmes ir būtiski sekmējušas direktīvas konsekventu īstenošanu valstu līmenī. Šīs kontaktgrupas diskusiju ietekmē tika veikti seši **salīdzinošie pētījumi[16]**:

1. *Atgriešanas procedūrās iesaistītie nepilngadīgie*
2. *Piespiedu atgriešanas uzraudzība*
3. *Repatriantu reintegrācija*
4. *Neizraidāmo personu situācija*
5. *Atgriešanas direktīvas pienācīga transponēšana dalībvalstu tiesību aktos*
6. *Atgriešanas direktīvas praktiskā ietekme.*

Pamatojoties uz pētījuma rezultātiem par Atgriešanas direktīvas transponēšanu valstu tiesību aktos, Komisija sagatavoja **organizētu programmu par darbu saistībā ar Atgriešanas direktīvas transponēšanu (2012–2013)**, kuras laikā Komisija aptaujāja dalībvalstis par visiem neatrisinātajiem jautājumiem saistībā ar direktīvas transponēšanu. Divpusējās tehniskajās sanāksmēs tika apspriesta sīkāka informācija par konstatētajiem trūkumiem un to iespējamiem risinājumiem. Šīs sanāksmes un diskusijas izrādījās ļoti noderīgas, un lielāko daļu transponēšanas jautājumu varēja atrisināt. Pārējie jautājumi īpaši attiecās uz turpmāk minētajiem noteikumiem:

- ieceļošanas aizliegumu ietekme ES mērogā;
- „bēgšanas iespējamības" definīciju;
- brīvprātīgas izceļošanas termiņa pagarināšanas kritēriji;
- izraidīšanai pa gaisa ceļu piemērojamie noteikumi;
- piespiedu atgriešanas uzraudzība;

[14] Saites uz valstu transponēšanas pasākumiem ir pieejamas *EUR-Lex MNE* iedaļā: http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:72008L0115:LV:NOT

[15] Kontaktgrupas sanāksmju protokolu apkopojums (jautājumu un atbilžu dokumenta veidā) ir pieejams Komisijas ekspertu grupu reģistrā.

[16] Lielākā daļa šo pētījumu ir pieejama Iekšlietu ģenerāldirektorāta tīmekļa vietnes *Europa* e-bibliotēkā: ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/categories/studies.

- turēšanas apsardzībā piemērošanas kritēriji;

- turēšanas apsardzībā apstākļi.

Ņemot vērā šos neatrisinātos jautājumus, septiņas dalībvalstis jau ir grozījušas savus tiesību aktus, lai izpildītu Komisijas izteiktās prasības. Komisijas ciešā uzraudzībā (ziņas jāsniedz reizi divos mēnešos) trīspadsmit dalībvalstis pašlaik strādā pie šā jautājuma, bet sešas dalībvalstis ir oficiāli apņēmušās grozīt valsts tiesību aktus jau tuvākajā laikā.

Jau ir vērojami šīs organizētās programmas konkrētie rezultāti, jo īpaši saistībā ar turēšanu apsardzībā:

- sešas dalībvalstis no vienpadsmit, kas nebija pilnībā transponējušas 3. panta 7. punktu un 15. panta 1. punktu, grozīja savus tiesību aktus, lai tiesiski noteiktu objektīvus kritērijus un varētu izvērtēt, vai ir iemesls uzskatīt, ka nelikumīgais migrants aizbēgs. Tas palīdz ierobežot to migrantu skaitu, kas tiek turēti apsardzībā;

- sešas dalībvalstis no septiņām, kas nebija pilnībā transponējušas direktīvas 15. panta 4. punktu, ir grozījušas vai pašlaik groza savus tiesību aktus, lai nodrošinātu, ka persona vairs netiks turēta apsardzībā, ja izraidīšanai vairs nav pamatota iemesla;

- četras dalībvalstis no sešām, kas līdz šim nebija ļāvušas NVO un starptautiskajām organizācijām apmeklēt aizturēšanas centrus, ir grozījušas vai šobrīd groza savus tiesību aktus;

- četras dalībvalstis no sešām, kas to vēl nebija izdarījušas, tagad ir pārskatījušas savus noteikumus par piekļuvi bezmaksas juridiskajai palīdzībai (13. panta 4. punkts);

- trīspadsmit dalībvalstis no sešpadsmit, kas nebija transponējušas 8. panta 6. punktu, ir jau pieņēmušas vai pašlaik pieņem tiesību aktus, lai izveidotu piespiedu atgriešanas uzraudzības sistēmu;

- vienpadsmit dalībvalstis no četrpadsmit, kas to vēl nebija izdarījušas, ir oficiāli apņēmušās vai gatavojas oficiāli apņemties, ka izraidīšana pa gaisa ceļu tiks veikta saskaņā ar Kopīgām pamatnostādnēm par drošības noteikumiem kopīgai izraidīšanai pa gaisa ceļu, kuras iekļautas Lēmuma 2004/573/EK pielikumā.

Attiecībā uz tām neatrisinātajām lietām, kurās nebija iespējams panākt vienošanos vai saņemt dalībvalstu piekrišanu grozīt tiesību aktus saskaņā ar Komisijas prasībām, ir jau sāktas vairākas "*EU Pilot*" procedūras.

Attiecībā uz **Atgriešanas direktīvas praktisko īstenošanu dalībvalstīs** laikposmā no 2012. gada līdz 2013. gadam tika veikts pētījums, kuru pabeidza 2013. gada oktobrī. Šis pētījums tika veidots kā "metapētījums", pamatojoties uz dažādiem informācijas un pētījumu veidiem, kā arī visu attiecīgo ieinteresēto personu sniegtajiem datiem[17].

[17] Ieinteresētās personas, ar kurām konsultējās līgumslēdzēji, bija šādas:
1) par atgriešanas politikas uzraudzību / pārsūdzību izskatīšanu atbildīgās tiesu iestādes/tiesneši (ar valstu un starptautisko tiesnešu asociāciju starpniecību);
2) juristi un iestādes, kas sniedz juridisku palīdzību repatriantiem (ar valstu un starptautisko juristu asociāciju starpniecību);
3) atgriešanas uzraudzības iestādes (saskaņā ar Atgriešanas direktīvas 8. panta 6. punktu izveidotās iestādes);
4) ieinteresētās personas, kas palīdz migrantiem vai pārstāv to intereses (NVO, lobējošas organizācijas);
5) ieinteresētās personas, kas komentē/pēta atgriešanas politiku (NVO, akadēmiskās aprindas u. c.);

Lai gūtu plašāku priekšstatu par attiecīgo situāciju, Komisija ir izskatījusi arī pētījumus un ziņojumus par praktisko situāciju dalībvalstīs, kurus sagatavoja, piemēram, Pamattiesību aģentūra, Eiropas Padomes struktūras, *UNHCR* un NVO (*Amnesty International*, *Human Rights Watch*, *Pro-Asyl* un citas). Galvenās grūtības, kas atklājās šīs informācijas apkopošanas laikā, bija saistītas ar to, ka dalībvalstu līmenī regulāri tika apkopots maz kvantitatīvu datu par lielāko daļu pētījumā aplūkoto jautājumu. Piemēram, atklājās, ka tādi pamatparametru dati kā turēšanas apsardzībā vidējais ilgums, turēšanas apsardzībā pamatojums, neizdevušos atgriešanas gadījumu skaits un ieceļošanas aizliegumu izmantošana ir pieejami tikai dažās dalībvalstīs. Turklāt bieži vien trūkst kopīgu definīciju un pieeju saistībā ar datu apkopošanu, tādējādi ietekmējot šādu datu salīdzināmību visā ES.

Kā norādīts iepriekš, **Komisija sistemātiski pārraudzīs visas šajā Īstenošanas ziņojumā norādītās nepilnības**. Saistībā ar šajā ziņojumā aplūkotajiem jautājumiem ir jau sāktas vairākas "*EU Pilot*" procedūras, bet dažas tiks sāktas tuvākajā laikā.

1. Repatriantu turēšana apsardzībā izraidīšanas nolūkā

a) Turēšanas apsardzībā pamatojums un ilgums (15. pants)

Direktīvas 15. pantā ir noteikts, ka trešās valsts valstspiederīgos, kam piemēro atgriešanas procedūras, drīkst turēt apsardzībā tikai "iespējami īsu" laiku un "tikai tik ilgi, kamēr veic izraidīšanas pasākumus", ja pastāv bēgšanas iespējamība vai viņš/viņa izvairās no atgriešanas vai izraidīšanas procesa vai traucē tā sagatavošanu. Turēšana apsardzībā, attiecībā uz kuru ir jāizdod administratīvas vai tiesas iestādes rīkojums, jāpārskata ar "pamatotu regularitāti" un jāpārtrauc piemērot, "ja izrādās, ka tiesisku vai citu apsvērumu dēļ izraidīšanai vairs nav pamatota iemesla". Dalībvalstīm jānosaka turēšanas apsardzībā maksimālais termiņš, kas parasti nedrīkst pārsniegt sešus mēnešus, bet izņēmuma gadījumos — kopumā 18 mēnešus. Tiesas judikatūrā ir precizēti vairāki direktīvas noteikumu aspekti attiecībā uz turēšanu apsardzībā. Tiesa lietas C-357/09 (*Kadzoev*) spriedumā skaidri apstiprināja Atgriešanas direktīvas ar **turēšanu apsardzībā** saistīto noteikumu aizsargelementus, uzsverot, ka **turēšanu apsardzībā vairs neuzskata par pamatotu un attiecīgo personu nekavējoties jāatbrīvo, ja maksimālajā termiņā, ko atļauts piemērot turēšanai apsardzībā, nav noteikts faktiski pamatots iemesls izraidīšanai uz trešo valsti. Turklāt Tiesa precizēja, ka iemeslus saistībā ar sabiedrisko kārtību un drošību nedrīkst izmantot kā pamatojumu turēšanai apsardzībā saskaņā ar Atgriešanas direktīvu.** Lietas C 534-11 (*Arslan*) spriedumā tika izskatīta saistība starp turēšanu apsardzībā saistībā ar atgriešanu un turēšanu apsardzībā saistībā ar patvērumu (saskaņā ar Direktīvu 2003/9/EK) un **precizēts, ka divu dažādu režīmu pastāvēšana neparedz dalībvalstīm pienākumu automātiski atbrīvot aizturētos repatriantus, ja tie iesniedz patvēruma pieteikumu, ar nosacījumu, ka dalībvalstis atbilstīgi valsts tiesību aktiem nekavējoties pieņem lēmumu turpināt turēšanu apsardzībā saskaņā ar patvēruma *acquis***.

Izvērtējumā norādīts, ka, lai gan dalībvalstis kopumā ir grozījušas savus tiesību aktus, lai nodrošinātu to atbilstību 15. pantam, pastāv **būtiskas atšķirības** to praktiskajā īstenošanā. Piemēram, tiek atšķirīgi interpretēts jēdziens "pamatota regularitāte", saskaņā ar kuru ir **jāpārskata turēšana apsardzībā**. Dažās dalībvalstīs šī pārskatīšana notiek vienreiz nedēļā, savukārt citās tā tiek garantēta tikai turēšanas apsardzībā termiņa beigās (proti, sešu mēnešu

6) starptautiskās organizācijas (*UNHCR*, *IOM*, Sarkanais Krusts u. c.), kas ir ieinteresētas atgriešanas jautājumos.

laikā). Tāpēc šī ir joma, kurā vajadzīga lielāka konsekvence un saistībā ar kuru vairākas ieinteresētās personas ir aicinājušas sagatavot plašākus norādījumus par jēdziena "pamatota regularitāte" interpretāciju.

No otras puses, prakse attiecībā uz **pamatojumiem, lai repatriantiem piemērotu turēšanu apsardzībā,** ir daudz viendabīgāka, jo vairumā dalībvalstu galvenie aizturēšanas iemesli ir bēgšanas iespējamība un/vai atgriešanās aizkavēšana. Vēl viens bieži pieminēts iemesls ir nepieciešamība sadarbībā ar trešām valstīm precizēt dokumentus un identificēt attiecīgo personu. Direktīvas 3. panta 7. punktā minētais **jēdziens "bēgšanas iespējamība"** ir ietekmējis to, kā dalībvalstis definē un izmanto kritērijus, saskaņā ar kuriem tiek pieņemti lēmumi par turēšanu apsardzībā, tādējādi palielinot — lielākā vai mazākā mērā — tiesisko drošību. Vairumā dalībvalstu repatriantu "dokumentu trūkums" un "viltotas identitātes izmantošana" ir galvenie pamatojumi, atbilstīgi kuriem tiek izvērtēta bēgšanas iespējamība. Citi bieži izmantoti bēgšanas iespējamības izvērtēšanas kritēriji ir:

- viltotu dokumentu izmantošana vai dokumentu iznīcināšana;
- dzīvesvietas trūkums;
- skaidri redzams nodoms nepildīt prasības;
- kriminālsodāmība.

2. tabula. "Bēgšanas iespējamības" izvērtēšanas kritēriji

"Bēgšanas iespējamības" noteikšanai bieži izmantotie kritēriji	Kritērijus piemērojošo dalībvalstu skaits
Dokumentu trūkums	13
Nesadarbošanās personas identitātes noskaidrošanā	11
Dzīvesvietas trūkums	7
Viltotu dokumentu izmantošana vai spēkā esošo dokumentu iznīcināšana	7
Atkārtota nereģistrēšanās attiecīgajās iestādēs	7
Skaidri redzams nodoms nepildīt prasības	6
Kriminālsodāmība	6
Spēkā esošā ieceļošanas aizlieguma nepildīšana	5
Atgriešanas lēmuma pārkāpums	5
Agrākā rīcība (piem., bēgšana)	4
Finanšu līdzekļu trūkums	4
Attiecīgs citā dalībvalstī izsniegts atgriešanas lēmums	4
Brīvprātīgas izceļošanas saistību nepildīšana	3

Avots: dati iegūti no MATRIX 2013.

Jānorāda, ka pārbaudītajās dalībvalstīs ir vērojama arī konsekventa tendence attiecībā uz **turēšanas apsardzībā alternatīvu plašāku ieviešanu**. Pašlaik daudzas dalībvalstis savos valsts tiesību aktos paredz turēšanas apsardzībā alternatīvas. Pētījumā ir norādīts, ka turēšanas apsardzībā alternatīvām ir vairākas priekšrocības salīdzinājumā ar turēšanu apsardzībā un ka attiecīgos apstākļos tās var būtiski samazināt izmaksas. Tomēr praksē vairākas dalībvalstis piemēro turēšanas apsardzībā alternatīvas ļoti retos gadījumos. Šķiet, galvenās praksē piemērojamās alternatīvas ir "regulāra reģistrēšanās attiecīgās iestādēs" un "rīkojums uzturēties iestāžu norādītajās telpās". Vēl viena no visbiežāk piemērojamām turēšanas apsardzībā alternatīvām ir "pases un dokumentu iesniegšanas pienākums".

3. tabula. Turēšanas apsardzībā alternatīvu tiesiskā un praktiskā piemērošana

	Dzīvesvietas ierobežojumi		Regulāra reģistrēšanās attiecīgās iestādēs		Dokumentu iesniegšanas pienākums		Finanšu garantijas depozīts		Elektroniskā uzraudzība	
	Tiesiskā piemēro-šana	Praktiskā piemēro-šana	Tiesiskā piemēro-šana	Praktiskā piemēro-šana	Tiesiskā piemēro-šana	Praktiskā piemēro-šana	Tiesiskā piemēro-šana	Praktiskā piemēro-šana	Tiesiskā piemēro-šana	Praktiskā piemēro-šana
AT	jā	jā	jā	jā	nē	nē	jā	jā	nē	nē
BE[18]	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē
BG	nē	nē	jā	n.i.	jā	n.i.	nē	nē	nē	nē
CY	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē
CZ	nē	nē	jā	jā	nē	nē	jā	nē	nē	nē
DE	jā	n.i.	jā	jā	jā	jā	nē	nē	nē	nē
DK	jā	jā	jā	jā	jā	jā	jā	nē	jā	nē
EE	jā	jā	jā	jā	jā	jā	nē	nē	nē	nē
EL	jā	nē	jā	nē	jā	nē	jā	nē	nē	nē
ES	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	jā	nē	nē	nē	nē
FI	nē	nē	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	nē	nē
FR	jā	n.i.	jā	nē	jā	jā	nē	nē	jā	n.i.
HU	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	nē	nē	nē	nē
IT	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	nē	nē
LT	jā	jā	jā	jā	nē	nē	nē	nē	nē	nē
LU	jā	nē	jā	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē
LV	nē	nē	jā	jā	jā	jā	nē	nē	nē	nē
MT	nē	nē	jā	jā	nē	nē	jā	jā	nē	nē
NL	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	jā	nē	nē
PL	jā	nē	jā	nē	nē	nē	nē	nē	nē	nē
PT	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.
RO	jā	n.i.	jā	n.i.	nē	nē	nē	nē	nē	nē
SE	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	nē	nē	nē	nē
SI	jā	jā	jā	jā	jā	nē	jā	nē	nē	nē
SK	jā	nē	jā	nē	nē	nē	jā	nē	nē	nē
CH	jā	nē	jā	jā	jā	nē	jā	nē	nē	nē
IS	jā	n.i.	jā	jā	jā	n.i.	nē	nē	nē	nē
LI	jā	jā	nē	nē	jā	jā	nē	nē	nē	nē
NO	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	nē	nē	nē	nē
IE	jā	n.i.	jā	jā	jā	n.i.	jā	nē	nē	nē
UK	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.	jā	n.i.

n.i. — nav informācijas.
Avots: dati iegūti no MATRIX 2013.

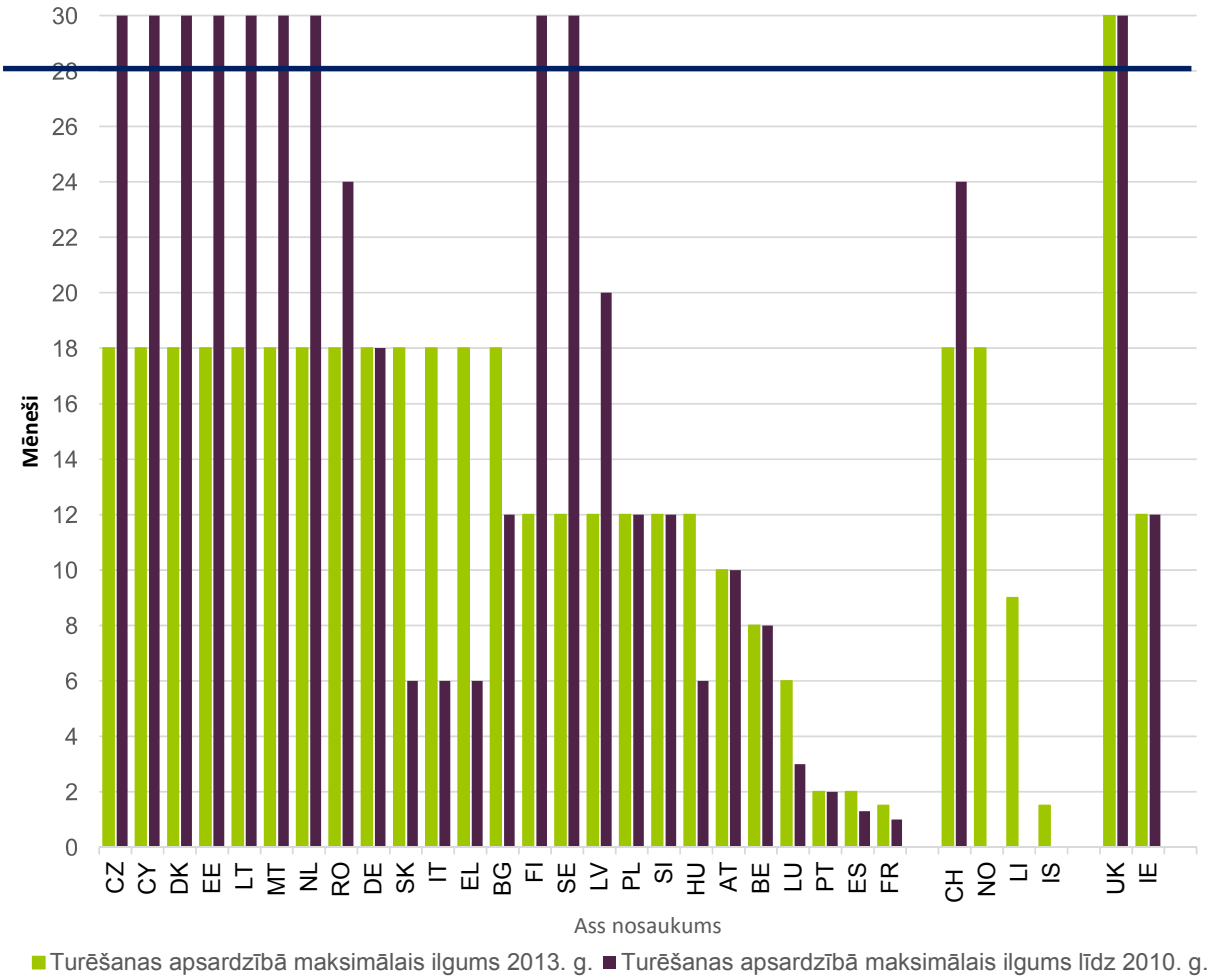
Vairumā dalībvalstu **trūkst publisku atbalsta struktūru** nelikumīgiem migrantiem, kas ir atbrīvoti no turēšanas apsardzībā, jo izraidīšanai vairs nav pamatota iemesla. Tā kā dalībvalstīs nav noteikts konkrēts juridisks pienākums nodrošināt šai cilvēku grupai materiālos iztikas līdzekļus, viņi atrodas juridiski nenoteiktā situācijā, kurā var paļauties uz privāto vai brīvprātīgā darba sektoru vai kurā viņi potenciāli tiek spiesti iesaistīties nelegālā nodarbinātībā iztikas līdzekļu iegūšanai. Dažas dalībvalstis pašlaik rāda labu piemēru, piešķirot ikmēneša pabalstu un palīdzot šiem cilvēkiem atrast mitekli.

Pirms Atgriešanas direktīvas pieņemšanas **maksimālais ilgums turēšanai apsardzībā** dalībvalstīs ievērojami atšķīrās, bet vismaz **deviņās dalībvalstīs maksimālais laiks**, cik ilgi repatriantus drīkst turēt apsardzībā, pat **nebija noteikts**. Atgriešanas direktīva visā ES ir

[18] Lai arī Beļģija nepiemēro nevienu no turēšanas apsardzībā alternatīvām, kopš 2008. gada tā ir piedāvājusi īpašu izmitināšanu un konsultēšanu ģimenēm: nesen izdotā NVO publikācijā tā ir norādīta kā paraugprakse.

mazinājusi atšķirības attiecībā uz maksimālajiem termiņiem turēšanai apsardzībā un kopumā ir tos saīsinājusi.

4. tabula. Maksimālais turēšanas apsardzībā ilgums pirms un pēc Atgriešanas direktīvas transponēšanas



Avots: MATRIX 2013.

Astoņās dalībvalstīs tiesiskais termiņš turēšanai apsardzībā ir palielinājies, bet 12 dalībvalstīs — samazinājies. Jānorāda, ka vidējais turēšanas apsardzībā ilgums, ko piemēro praksē, ir ievērojami mazāks par norādīto maksimālo termiņu.

5. tabula. Turēšanas apsardzībā ilgums praksē

DV	Turēšanas apsardzībā ilgums praksē (dienās)	Avots	Periods
AT	16,6*	Valsts statistika	2012
BG	64*	NVO pētījums	2011
DE	Mazāk nekā 42***	Valsts statistika	2011
DK	31*	NVO pētījums	2011
EE	85*	Valsts statistika	2011
EL	Vismaz 180**	Starptautiska organizācija	2012
FI	5–6**	Valsts iestādes	-
FR	13*	Valsts iestādes	-
IT	31*	Valsts iestādes Boloņā	-

DV	Turēšanas apsardzībā ilgums praksē (dienās)	Avots	Periods
LU	16*	Valsts iestādes	-
NL	120–180**	NVO un starptautiska organizācija	-
RO	50*	Valsts statistika	2012
SE	Mazāk nekā 14**	Tieslietu ministrija	-
IS	1**	Valsts iestādes un NVO	-
LI	1–2**	Valsts iestādes un NVO	-
UK	7**	Valsts iestādes	-

** Vidējie rādītāji aprēķināti, pamatojoties uz pieejamiem datiem. Datu avots ir norādīts trešajā slejā no kreisās puses.*
*** Pēc aptaujāto ieinteresēto personu aplēsēm visbiežāk piemērojamais aizturēšanas ilgums.*
**** Saskaņā ar oficiālajiem statistikas datiem Vācijā 73 % aizturēto personu tiek turētas apsardzībā ne ilgāk kā 42 dienas.*
Avots: MATRIX 2013.

b) Turēšanas apsardzībā apstākļi, tostarp attiecībā uz nepilngadīgajiem un ģimenēm (16. un 17. pants)

Direktīvā ir iekļauti daži **pamatnosacījumi**, kas jāievēro attiecībā uz repatriantu aizturēšanu, piemēram, nosacījums, ka viņi jātur apsardzībā šim nolūkam īpaši paredzētās telpās (nevis cietumos) vai vismaz jānošķir no parastiem ieslodzītiem. Aizturētiem repatriantiem ir jābūt nodrošinātai neatliekamai veselības aprūpei un slimību primārai ārstēšanai, kā arī jāļauj sazināties ar juridiskiem pārstāvjiem, ģimenes locekļiem un konsulārām iestādēm. NVO un to struktūrām jāļauj apmeklēt repatriantus, taču dalībvalstis var noteikt prasības iepriekšējas atļaujas saņemšanai. Repatrianti atbilstoši jāinformē par viņu tiesībām un pienākumiem. Attiecībā uz **nepilngadīgajiem** (gan nepavadītajiem, gan tiem, kas ir kopā ar ģimeni), kuriem turēšana apsardzībā jāpiemēro tikai kā "galējais līdzeklis" un uz "īsāko atbilstošo laikposmu", ir īpaši jāņem vērā viņu vajadzības ("vispirms ņem vērā bērna intereses"), kā arī viņiem jābūt iespējai iesaistīties atpūtas aktivitātēs un (atkarībā no uzturēšanās ilguma) piekļūt izglītībai.

Direktīvā netiek sīkāk regulēti tādi jautājumi kā telpu lielums, piekļuve labierīcībām, iespēja uzturēties svaigā gaisā, uzturs aizturēšanas laikā u. tml. Tomēr 17. apsvērumā ir noteikts, ka **jānodrošina "humāna un cieņpilna attieksme"** pret aizturētajām personām, ievērojot viņu pamattiesības saskaņā ar starptautiskiem tiesību aktiem. Ja dalībvalstis piemēro turēšanu apsardzībā saskaņā ar direktīvas 15. –17. pantu, tas jādara atbilstoši ES Pamattiesību hartas 4. pantā minētajiem nosacījumiem, kas aizliedz kādu pakļaut necilvēcīgai vai pazemojošai attieksmei. Šīs prasības praktiskā ietekme uz dalībvalstīm sīkāk ir izklāstīta Eiropas Padomes Spīdzināšanas novēršanas komitejas izstrādātajos standartos ("*CPT* standarti"[19]). Šajos standartos ir sniegts vispāratzīts to turēšanas apsardzībā prasību apraksts, kas dalībvalstīm pilnībā obligāti jāievēro jebkuras aizturēšanas laikā, lai nodrošinātu atbilstību Eiropas Cilvēktiesību konvencijas prasībām un ES Pamattiesību hartā paredzētajām prasībām, piemērojot ES tiesību aktus. Lai pārliecinātos, ka visas dalībvalstis izpilda šos kritērijus, Komisija cieši sekos līdzi situācijai un izmantos jaunā **Šengenas izvērtēšanas mehānisma** piedāvātās iespējas, lai novērtētu telpas, ko dalībvalstis izmanto personu turēšanai apsardzībā pirms izraidīšanas. Lai novērstu smagākos gadījumus saistībā ar necilvēcīgiem apstākļiem turēšanai apsardzībā, pēdējo mēnešu laikā Komisija jau ir sākusi ES paraugprocedūras pret vairākām dalībvalstīm.

Deviņu dalībvalstu tiesību akti neatbilst pilnā mērā 16. panta 1. punkta prasībām, kas dalībvalstīm stingri nosaka **nošķirt aizturētās personas no parastiem ieslodzītiem**. Divas no šīm dalībvalstīm ir apņēmušās grozīt savus tiesību aktus. Pret pārējām attiecīgajām dalībvalstīm "*EU Pilot*" procedūras jau ir sāktas vai tiks sāktas. Praksē tikai pusei dalībvalstu

[19] Dokuments CPT/Inf/E (2002) 1 — Rev. 2013, pieejams: www.cpt.coe.int/en/docsstandards.

ir īpašas aizturēšanas telpas. Pārējās dalībvalstis joprojām nelikumīgos migrantus tur apsardzībā (reizēm vai bieži) cietumos. Vācijas tiesas 2013. gadā iesniedza Tiesai trīs lūgumus sniegt prejudiciālu nolēmumu šajā saistībā. Lietās C 473-13 (*Bero*) un C 514-13 (*Bouzalmate*) Tiesai tika jautāts, vai dalībvalstij atbilstīgi direktīvas 16. panta 1. punkta prasībām ir pienākums repatriantus turēt apsardzībā tikai īpašās aizturēšanas telpās arī tad, ja šādas īpašas aizturēšanas telpas dalībvalstij ir tikai dažās reģionālās apakšvienībās (bet nepastāv citās vienībās). Lieta C-474/13 (*Thi Ly Pham*) attiecas uz valsts administratīvās prakses atbilstību 16. panta 1. punktam saistībā ar aizturētās personas izmitināšanu pirms izraidīšanas kopā ar parastiem ieslodzītajiem, ja tā piekrīt šādai izmitināšanai. Šīs trīs lietas Tiesa vēl joprojām izskata.

Visas dalībvalstis bija pienācīgi transponējušas 16. panta 2. punktā minēto prasību, lai ļautu aizturētām personām **sazināties ar juridiskiem pārstāvjiem, ģimenes locekļiem un konsulārām iestādēm**. Apkopotie pierādījumi norāda, ka divās dalībvalstīs šī iespēja ne vienmēr tiek nodrošināta praksē. Visas dalībvalstis bija transponējušas arī 16. panta 3. punktā minēto prasību nodrošināt, ka **ārkārtas situācijās tiek garantēta piekļuve veselības pakalpojumiem**. Tomēr tiek apgalvots, ka sešās dalībvalstīs reizēm šīs tiesības praksē netiek ievērotas. Komisija pārraudzīs visas konstatētās nepilnības.

Septiņās dalībvalstīs joprojām ir problēmas ar 16. panta 4. punktā minēto tiesību transponēšanu, lai valstu, starptautiskām un nevalstiskām organizācijām un struktūrām būtu **pilnīga piekļuve aizturēšanas centriem**. Trīs no šīm dalībvalstīm jau ir apņēmušās grozīt savus tiesību aktus. Savukārt četrās citās dalībvalstīs prakse neatbilst prasībām pilnā mērā.

Visu dalībvalstu tiesību akti atbilst 17. panta noteikumiem attiecībā uz **nepilngadīgo un ģimeņu aizturēšanu**. Tomēr praksē tika ziņots par nepilnībām, kas pastāv divās dalībvalstīs attiecībā uz ģimeņu atsevišķu izmitināšanu, trijās dalībvalstīs attiecībā uz piekļuvi atpūtas aktivitātēm un piecās dalībvalstīs attiecībā uz piekļuvi izglītībai. Izvērtējuma rezultāti atklāj, ka attiecībā uz 17. pantā minētā noteikuma praktisko izmantošanu, lai aizturēšanu nepilngadīgajiem piemērotu tikai kā galējo līdzekli, septiņpadsmit dalībvalstis aiztur — vismaz dažreiz — nepavadītos nepilngadīgos, bet deviņpadsmit dalībvalstis aiztur — vismaz dažreiz — ģimenes ar nepilngadīgajiem. Tā kā Atgriešanas direktīvā iekļautā definīcija "galējais līdzeklis" paver iespēju dažādām interpretācijām, vairākas ieinteresētās personas ir ierosinājušas, ka dalībvalstis ir jāmudina iekļaut savos tiesību aktos prezumpciju pret bērnu turēšanu apsardzībā un izmantot turēšanas apsardzībā alternatīvas attiecībā uz nepilngadīgajiem un ģimenēm ar bērniem.

Izvērtējumā norādīts, ka **palīdzību nepavadītiem nepilngadīgajiem** (10. pants) sniedz dažādas iestādes ļoti dažādos veidos.

6. tabula. Iestāde, kas atbildīga par palīdzības sniegšanu nepavadītiem nepilngadīgajiem

Valstis	NVO	Starptautiskā Migrācijas organizācija	Specializēta iestāde nepavadītiem nepilngadīgajiem	Valdības struktūrvienība	Vispārēji jaunatnes vai sociālie dienesti	Vietējā pašpārvalde	Vispārēji patvēruma vai imigrantu dienesti	Prokuratūra vai tiesa	Policija vai robežsardze	Nav oficiāli atbildīgās iestādes
AT					✓					

Valstis	NVO	Starptautiskā Migrācijas organizācija	Specializēta iestāde nepavadītiem nepilngadīgajiem	Valdības struktūrvienība	Vispārēji jaunatnes vai sociālie dienesti	Vietējā pašpārvalde	Vispārēji patvēruma vai imigrantu dienesti	Prokuratūra vai tiesa	Policija vai robežsardze	Nav oficiāli atbildīgās iestādes
BE				✓						
BG					✓					
CZ		✓			✓					
CY					✓					
DE					✓					
DK	✓	✓					✓			
EE					✓	✓				
EL	✓	✓						✓		
ES						✓				
FI										✓
FR					✓					
HU			✓							
IT		✓								
LT							✓			
LU		✓								
LV								✓	✓	
MT							✓			
NL	✓				✓					
PL		✓						✓	✓	
PT	✓				✓					
RO	✓									
SI					✓					
SK				✓						
SE					✓					
CH						✓				
IS				✓	✓					
LI				✓						
NO[20]		✓	✓	✓						
IE					✓					
UK					✓	✓				

Avots: MATRIX 2013.

Lai gan praksē lielākā daļa dalībvalstu nepilngadīgos atgriež, tikai septiņas dalībvalstis norāda, ka ir izmantojušas iespēju atgriezt nepilngadīgos to izcelsmes valsts izmitināšanas centros vai sociālajos dienestos.

Tika atklāts, ka ar Atgriešanas direktīvas īstenošanu ir saistītas turpmāk minētās galvenās pārmaiņas aizturēšanas jomā.

[20] Eiropas Komisijas (2013) Direktīvas 2008/115/EK atbilstības novērtēšana saistībā ar Norvēģiju. Versija 3.0 — 20.06.2013. Nepublicētais 10. panta 1. punkts.

7. tabula. Ar Atgriešanas direktīvas īstenošanu saistītās galvenās pārmaiņas aizturēšanas jomā

Pārmaiņas	Dalībvalsts
Īsāks laiks turēšanai apsardzībā	BG, CZ, DK, EE, LT, LV, RO, SI, SK, NO
Ilgāks laiks turēšanai apsardzībā	EL, ES, FI, FR, IT, LU
Īpaša politika attiecībā uz nepilngadīgajiem un ģimenēm ar nepilngadīgajiem (un neaizsargātām personām)	AT, CZ, SI
Labāki apstākļi aizturēšanas centros	DK, LU, LV, RO
Īpašas aizturēšanas telpas / nošķiršana no ieslodzītajiem	DE, DK, LU
Alternatīvu izmantošana	BE,DE, LV, NL
Juridisko konsultāciju nodrošināšana	AT, SK
Fiksēts termiņš lietas izskatīšanai tiesā / tiesas lēmums	CZ, SK
Pārsūdzības iespēja	LV
Rakstisks lēmums	DK

Avots: MATRIX 2013.

2. Brīvprātīga izceļošana (7. pants) un piespiedu atgriešana (8. panta 6. punkts)

Atgriešanas direktīvas ieviešana ir pozitīvi ietekmējusi valstu tiesības un praksi attiecībā uz **brīvprātīgu izceļošanu**. Direktīvas 7. pantā dalībvalstīm noteikts pienākums atļaut brīvprātīgai izceļošanai pienācīgu laikposmu no septiņām dienām līdz trīsdesmit dienām. Dažās dalībvalstīs brīvprātīgas izceļošanas termiņš tiesību aktos iepriekš netika noteikts, kā arī netika konkretizēts tās ilgums. Pašlaik visas dalībvalstis ir ieviesušas šādu ierobežojumu. Vairumā pārbaudīto dalībvalstu brīvprātīgas izceļošanas termiņš tiek noteikts **automātiski**; tikai trīs dalībvalstis izmantoja direktīvas 7. panta 1. punktā paredzēto iespēju, noteikt termiņu tikai pēc pieprasījuma saņemšanas. Nīderlandes tiesa 2013. gada oktobrī iesniedza Tiesai lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu (lieta C-554/13) attiecībā uz 7. panta 4. punktā minēto noteikumu sabiedriskās kārtības apdraudēšanas dēļ nenoteikt termiņu brīvprātīgai izceļošanai.

Pētījums arī apliecināja, ka Atgriešanas direktīva ir rosinājusi pārmaiņas **piespiedu atgriešanas uzraudzībā**. Direktīvas tiešā ietekmē un bieži vien ar Eiropas Atgriešanās fonda atbalstu daudzas dalībvalstis ir izveidojušas uzraudzības iestādes. Septiņas dalībvalstis nebija ievērojušas prasību izveidot piespiedu atgriešanas uzraudzības sistēmu, un Komisija jau ir sākusi (vai tuvākajā laikā sāks) attiecīgas "*EU Pilot*" procedūras. Dalībvalstīs, kur ir izveidota uzraudzības iestāde, vērojama tendence sadalīt uzraudzību starp pilsonisko sabiedrību (cilvēktiesību NVO), tiesībsargiem vai iestādēm, kas saistītas ar kādu valsts ministriju. Uzraudzības sistēmas tiek nodrošinātas vai nu ar tiesību aktu, vai sadarbības nolīgumu. Izvērtējums apliecina, ka Atgriešanas direktīva ir būtiski ietekmējusi atgriešanas uzraudzības iestāžu izveidi, un uzraudzības sistēmām kļūstot izplatītākām, notiek to pastāvīga pilnveidošana. Minētajām uzraudzības iestādēm būs svarīga nozīme kā iekšējam kontroles mehānismam saistībā ar valstu ikdienas praktisko darbu atgriešanas jomā.

8. tabula. Piespiedu atgriešanas uzraudzības iestādes

Valsts	Uzraudzības iestāde	Uzraudzības iestādes veids
AT	√	Tiesībsargs un NVO
BE	√	Ar Beļģijas policiju saistīta iestāde

Valsts	Uzraudzības iestāde	Uzraudzības iestādes veids
BG	√[21]	Tiesībsargs un NVO
CY	√	Tiesībsargs
CZ	√	Ar Čehijas parlamentu saistīta iestāde
DE	Neoficiāla	NVO
DK	√	Tiesībsargs un NVO
EE	√	NVO
EL	√	Tiesībsargs
ES	√	Tiesībsargs
FI	√	Tiesībsargs
FR	Nē	-
HU	√	Tiesībsargs
IT	Nē	-
LT	√	NVO
LU	√	NVO
LV	√	Tiesībsargs
MT	√	Ar Iekšlietu ministriju un valsts drošību saistīta iestāde
NL	√	Ar Drošības un tieslietu ministriju saistīta iestāde
PL	√	Tiesībsargs un NVO
PT	√	Ar Iekšlietu ministriju saistīta iestāde
RO	√	NVO
SE	Nē	Tiesas, parlamentārais tiesībsargs un tieslietu kanclers daļēji pilda uzraudzības iestādes funkcijas
SI	Nē[22]	-
SK	√	Tiesībsargs un NVO
CH	√	Ar Federālo Tieslietu un policijas departamentu saistīta iestāde
IS	Nē	-
LI	Nē	-
NO	√	Tiesībsargs
IE	Nē	-
UK	√	Ar Tieslietu ministriju saistītas iestādes

Avots: MATRIX 2013.

3. Garantijas (12. pants un 14. pants) un tiesiskās aizsardzības līdzekļi (13. pants)

Izvērtējumā konstatēts, ka vairums pārbaudīto dalībvalstu izmanto iespēju **piemērot atkāpes no direktīvas darbības jomas atbilstīgi tās 2. panta 2. punktam**[23]. Izvērtējumā arī konstatēts, ka vairumā gadījumu 4. panta 4. punktā minētās aizsardzības prasības tiek pildītas un ka starp trešo valstu valstspiederīgajiem, uz kuriem attiecas direktīvas darbības joma, un "robežu gadījumiem", kurus dalībvalstis ir izslēgušas no direktīvas darbības jomas, pastāv līdzīgs aizsardzības līmenis.

[21] Tikai ierosināts (ar *FRA* starpniecību iegūti 2012. gada dati)
[22] Valdībā pašlaik tiek apspriesta duāla uzraudzības sistēma, kurā paredzēts, ka uzraudzību veiks tiesībsargs kopā ar NVO.
[23] Direktīvas 2. panta 2. punkta a) apakšpunkts ļauj dalībvalstīm nepiemērot to konkrētās "robežsituācijās" (attiecībā uz personām, kam liegts ieceļot pie robežas, un personām, kas aizturētas saistībā ar nelikumīgu robežas šķērsošanu). Šajā gadījumā joprojām piemēro 4. panta 4. punktā minēto pamatgarantiju minimumu. Direktīvas 2. panta 2. punkta b) apakšpunkts ļauj dalībvalstīm nepiemērot direktīvu konkrētās "krimināltiesiskās situācijās" (attiecībā uz personām, kas pakļautas atgriešanas procedūrai krimināltiesisku sankciju dēļ, vai personām, kam piemēro izdošanas procedūras).

Izvērtējumā konstatēts, ka **procesuālās garantijas** attiecībā uz nelikumīgo migrantu tiesībām atgriešanas procesa laikā dalībvalstu tiesību aktos visumā ir īstenotas. Pētījuma rezultāti norāda, ka direktīvas 12. panta 1. punktā minētās garantijas attiecībā uz atgriešanas lēmuma veidlapu (tā jānoformē rakstiski un tajā jānorāda faktiskie un juridiskie iemesli, kā arī informācija par pieejamiem tiesiskās aizsardzības līdzekļiem) praksē pārsvarā tiek piemērotas. Tomēr ieinteresētajām personām bija radušās bažas par lēmuma pamatojuma formulējumu (trūkst sīkākas informācijas un motivācijas). Gandrīz pusei dalībvalstu, kas piemēro direktīvu, ieinteresētās personas norādīja, ka potenciāli uzlabojamās jomas ir tulkošana (attiecībā uz atgriešanas lēmuma galvenajiem elementiem) un, mazākā mērā, interpretācija.

Izvērtējumā nevarēja noteikt galvenās tendences vai izsvērt laika gaitā radušās pārmaiņas attiecībā uz **garantijām pirms atliktas atgriešanas**. (Direktīvas 14. pants attiecas uz ģimenes vienotību, veselības aprūpi, piekļuvi izglītībai un neaizsargātu personu vajadzībām, kā arī uz tiesībām atliktas atgriešanas gadījumos saņemt rakstisku apstiprinājumu.) Pamatgarantijas galvenokārt tiek nodrošinātas, īstenojot starptautiskas konvencijas un vispārējus ar piekļuvi saistītus tiesību aktus (jo īpaši neatliekamās veselības aprūpes un izglītības jomā).

Attiecībā uz dalībvalstu pienākumu atbilstīgi 13. pantam nodrošināt repatriantiem **efektīvu tiesiskās aizsardzības līdzekli** izvērtējumā ir secināts, ka, lai gan visu dalībvalstu tiesību aktos ir iekļauta pārsūdzības tiesību norma, praksē ir parādījušies vairāki faktori, kas var apdraudēt tiesības uz reālu tiesiskās aizsardzības līdzekli. Pirmkārt, neatkarīgi no tā, ka direktīva ir pareizi transponēta valsts tiesību aktos, visās dalībvalstīs informācija par pieejamiem tiesiskās aizsardzības līdzekļiem praksē ne vienmēr tiek laikus paziņota trešo valstu valstspiederīgajiem viņiem saprotamā valodā (tulkojums un skaidrojums / juridiskās palīdzības jautājums). Otrkārt, saistībā ar iepriekšējo punktu — efektīvas pārsūdzības iespēju var mazināt neefektīva juridiskās palīdzības sniegšana tajos gadījumos, kad dalībvalstis plaši izmanto direktīvas 13. panta 4. punktā iekļauto noteikumu, attiecinot uz bezmaksas juridisko palīdzību noteikumus, kas paredzēti Direktīvas 2005/85/EK 15. panta 3.–6. punktā. Izvērtējumā konstatēts, ka šā iemesla dēļ vairākās dalībvalstīs atgriešanas lēmumi praksē tika pārsūdzēti reti vai mazākā mērā, nekā paredzēts. Komisija rūpīgi pārraudzīs šo jautājumu.

Direktīva ļauj dalībvalstīm lemt, vai pārsūdzībai ir automātiski **apturošs efekts** un vai pārsūdzības iestāde šo efektu var piemērot tikai atkarībā no katra konkrētā gadījuma. Izvērtējumā konstatēts, ka atbilstīgi valstu tiesību aktiem tikai deviņās dalībvalstīs pārsūdzība parasti automātiski paredz atgriešanas un/vai izraidīšanas lēmuma izpildes pagaidu atlikšanu. Vairumā dalībvalstu imigrantiem attiecībā uz lēmuma izpildes pagaidu atlikšanu ir jāiesniedz pieteikums, ko īpašos apstākļos tiesnesis var noraidīt (vai apstiprināt).

9. tabula. Pārsūdzības apturošais efekts

Atgriešanas lēmuma izpildes pagaidu atlikšana, ja ir iesniegta pārsūdzība	
Jā: automātiski	AT, CZ, DK, FR, LT, MT, PL, RO, SI, UK
Dažreiz: ar kompetentas tiesu vai administratīvas iestādes lēmumu	BE, BG, CY, DE, EE, EL, ES, FI, HU, IT, LU, LV, NL, PT, SE, SK, CH, LI, IS, NO, IE

Avots: MATRIX 2013.

Šajā saistībā ir svarīgi uzsvērt, ka Tiesa lietas C- 383/13 PPU (*G.* un *R.*)[24] spriedumā apstiprināja, ka, pieņemot lēmumus saskaņā ar Atgriešanas direktīvu, ir **jāievēro atbildētāja tiesības, kas minētas ES Pamattiesību hartas 41. panta 2. punktā** (tiesības tikt uzklausītam un tiesības piekļūt lietas materiāliem), pat tad, ja tās nav skaidri paredzētas šajā direktīvā.

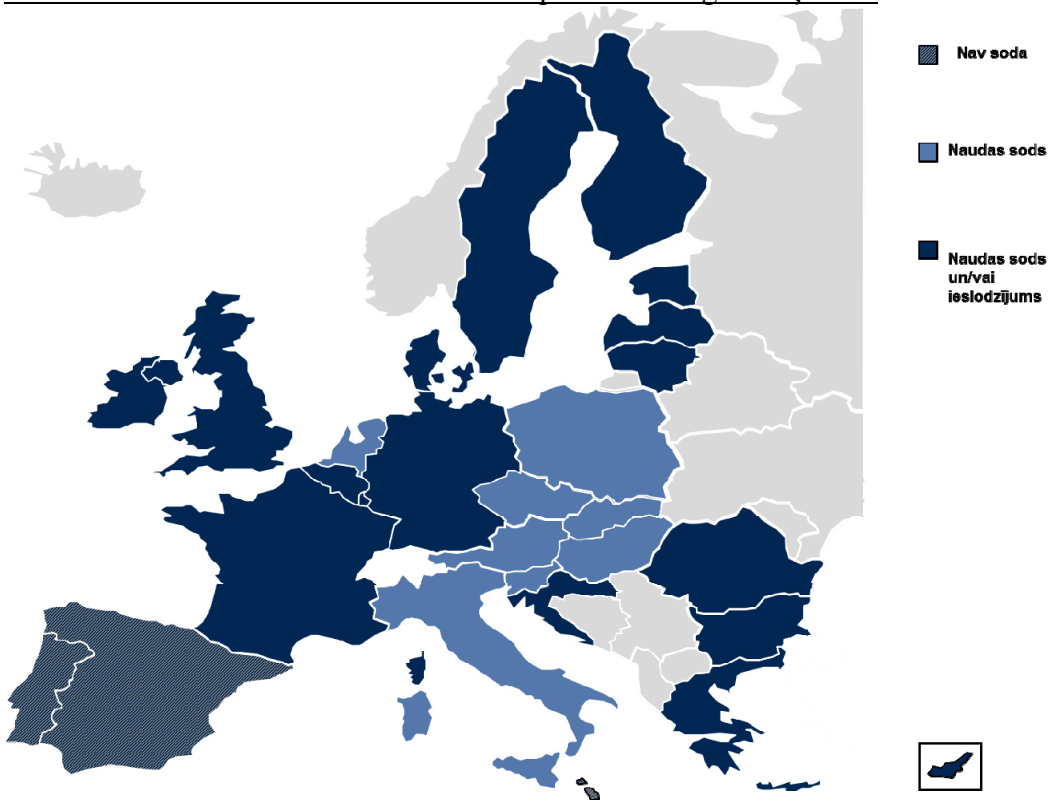
4. Krimināllatbildības noteikšana par nelikumīgu ieceļošanu un uzturēšanos

Izvērtējuma un *FRA* nesen veiktā pētījuma rezultāti norāda, ka lielākajā daļā dalībvalstu dažādos veidos ir izstrādāti tiesību akti attiecībā uz **krimināllatbildības noteikšanu par "nelikumīgu ieceļošanu un/vai uzturēšanos"**. Ne Atgriešanas direktīva, ne kāds cits ES tiesiskais instruments neliedz dalībvalstīm savās krimināltiesībās uzskatīt nelikumīgu ieceļošanu un/vai uzturēšanos par noziedzīgu nodarījumu. Tomēr vairāki Tiesas spriedumi šajā saistībā ir ierobežojuši dalībvalstu iespēju paturēt repatriantus cietumā. Piemēram, lietā C-61/11 (*El Dridi*) Tiesa uzskatīja, ka Atgriešanas direktīva nepieļauj tādus valsts noteikumus, kas paredz krimināllatbildību par nelikumīgu uzturēšanos, *tiktāl, ciktāl* šādi noteikumi mazina Atgriešanas direktīvas efektivitāti. Šajā saistībā Tiesa uzskatīja, ka brīvības atņemšanas soda piemērošana trešo valstu valstspiederīgajiem, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi, bet kas nav izdarījuši nevienu citu nodarījumu kā tikai to, ka nav ievērojuši rīkojumu atstāt valsts teritoriju, ir pretrunā direktīvai. Līdzīgas lietas (C-329/11, *Achoughbabian*) spriedumā tika apstiprināti *El Dridi* sprieduma secinājumi un konstatēts, ka valsts tiesību akti, kas paredz krimināltiesisku sankciju, proti, brīvības atņemšanas sodu, tikai par nelikumīgu uzturēšanos, nav saderīgi ar Atgriešanas direktīvu. Lietas C-430/11 (*Sagor*) spriedumā tika apstiprināts, ka drīkst piemērot tādu krimināltiesisku sankciju kā naudas sods, ko var aizstāt ar izraidīšanu, ja izraidīšanas procedūrā tiek ievērotas visas attiecīgās Atgriešanas direktīvas procesuālās garantijas, un ka tādu krimināltiesisku sankciju kā mājas arests drīkst piemērot tikai tad, ja ir paredzētas garantijas, lai nodrošinātu, ka tā norise neaizkavēs atgriešanu.

Iepriekš minēto nolēmumu rezultātā pārbaudītajās valstīs ir veikti **plaši valsts tiesību aktu grozījumi**, un vairākas dalībvalstis šīs jurisprudences sakarā nesen jau ir grozījušas savus tiesību aktus. Komisija cieši uzrauga situācijas attīstību un pret konkrētām dalībvalstīm jau ir uzsākusi "*EU Pilot*" procedūras.

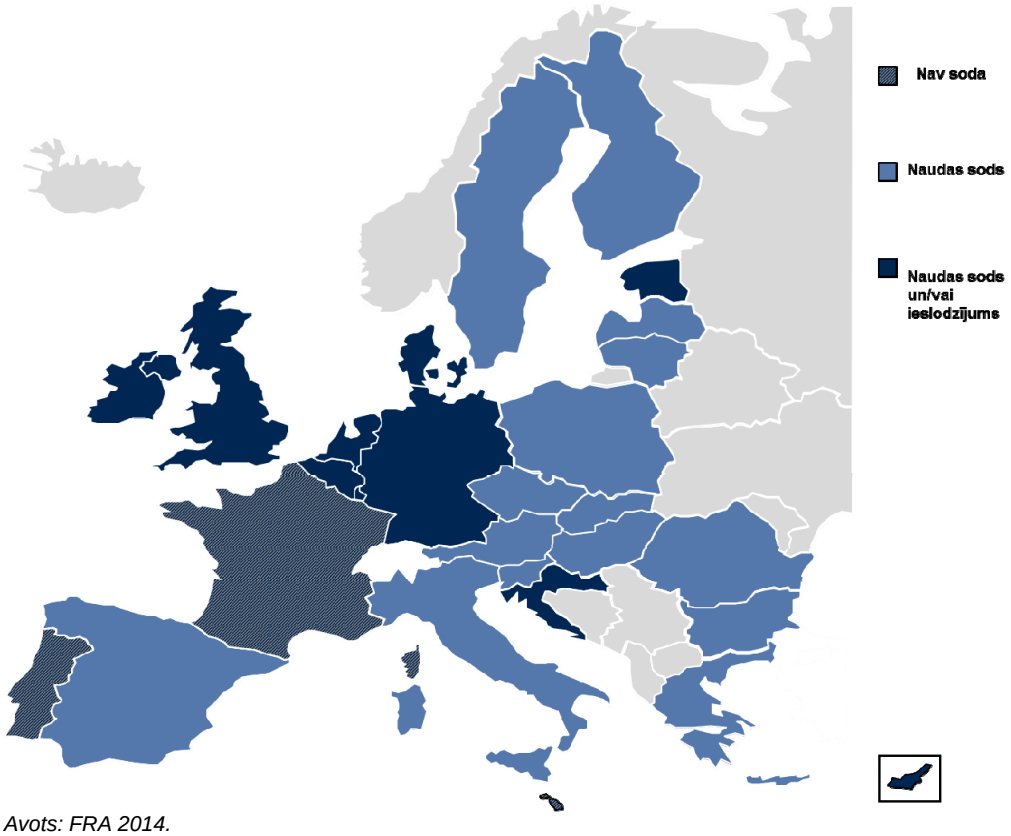
[24] Divi citi neizskatīti lūgumi sniegt prejudiciālu nolēmumu — C 166/13 (*Mukarubega*) un C 249/13 (*Boudjilida*) — attiecas uz līdzīgiem jautājumiem.

10. tabula. Krimināllatbildības noteikšana par nelikumīgu iecelošanu



Avots: FRA 2014.

11. tabula. Krimināllatbildības noteikšana par nelikumīgu uzturēšanos



Avots: FRA 2014.

5. Atgriešanas procedūru sākšana (6. pants) un ieceļošanas aizliegums (11. pants)

Attiecībā uz Atgriešanas direktīvas 6. pantu dalībvalstīs ir ļoti konsekventi **definēta nelikumīga uzturēšanās**. Vairumā dalībvalstu tiesību aktos ir iekļauti sīki izstrādāti saraksti par to, kad var uzskatīt, ka trešās valsts valstspiederīgais dalībvalstī uzturas nelikumīgi, un šo apstākļu piecas galvenās kategorijas ir šādas: vīza, kurai beidzies derīguma termiņš; uzturēšanās atļauja, kurai beidzies derīguma termiņš; uzturēšanās atļaujas atcelšana; bēgļa statusa atņemšana; nelikumīga ieceļošana. Lielākā daļa dalībvalstu personām, attiecībā uz kurām ir sākta procedūra uzturēšanās atļaujas vai vīzas iegūšanai vai atjaunošanai, piemēro labvēlīgākus noteikumus. Vairums dalībvalstu ir izvēlējušās **viena posma procedūru**, kurā atgriešanas lēmums un izraidīšanas lēmums tiek izdots vienā (administratīvā) aktā, un tikai deviņās dalībvalstīs (IT, LT, LV, MT, PL, SE, IS, IE un UK) pastāv divu posmu procedūra. Direktīva ir arī ļāvusi ES mērogā vairāk saskaņot jautājumus attiecībā uz uzturēšanās atļaujām vai citām atļaujām, kas dod tiesības uzturēties dalībvalstīs trešās valsts valstspiederīgajiem, kuri nelikumīgi uzturas to teritorijā, **ar līdzjūtību saistītu iemeslu, humānu vai citu iemeslu dēļ**. Visas dalībvalstis ir iekļāvušas šo iespēju savā tiesiskajā regulējumā. **Saistības sākt atgriešanas procedūru** nav būtiski mainījušas trešo valstu valstspiederīgo aizturēšanas praksi un aizturēšanas gadījumu skaitu. Direktīvā nav noteikts, vai trešo valstu valstspiederīgos, kuri dalībvalstī uzturas nelikumīgi, parastā darba kārtībā meklē valsts policija, vai tas notiek uz *ad hoc* pamata; tas ir atkarīgs no iekšējiem faktoriem un apsvērumiem. Tā kā direktīvā nav skaidri definēts **aizturēšanas** jēdziens un nav sniegtas norādes par šādu procedūru veikšanu, dalībvalstis pašreizējos institucionālos noteikumus gandrīz nav grozījušas. Dalībvalstīs pastāv divi galvenie aizturēšanas prakses veidi. Pirmais veids — aizturēšana notiek, pamatojoties uz policijas regulārajiem kontroles pasākumiem vai mērķtiecīgi organizētām operācijām, kas tiek veiktas vietās, attiecībā uz kurām ir radušās pamatotas aizdomas, ka tur atrodas migranti bez dokumentiem. Otrais veids — aizturēšana tiek sākta pēc imigrācijas iestāžu pieprasījuma attiecībā uz personām, kas neievēro rīkojumu atstāt valsts teritoriju vai kas nepilda brīvprātīgas izceļošanas lēmumu.

Atgriešanas direktīvā ir paredzēts, ka dalībvalstis atgriešanas lēmumam pievieno ieceļošanas aizliegumu, ja nav noteikts brīvprātīgas izceļošanas termiņš[25] vai ja nav ievērota atgriešanās pienākuma izpilde. Citos gadījumos ieceļošanas aizlieguma izdošana nav obligāta. Nosakot ieceļošanas aizlieguma ilgumu, jāņem vērā visi attiecīgie apstākļi, un maksimālo ilgumu, proti, piecus gadus, drīkst pārsniegt tikai tad, ja persona rada nopietnus draudus sabiedriskajai kārtībai, sabiedrības drošībai vai valsts drošībai. Izvērtējumā norādīts, ka kopumā Atgriešanas direktīva dalībvalstīs ir mazinājusi atšķirības attiecībā uz maksimālo (5 gadi) **ar atgriešanu saistīto ieceļošanas aizliegumu ilgumu**, kas paredzēts direktīvas 11. panta 2. punktā. Vairumā dalībvalstu tiek noteikts maksimālais ieceļošanas aizliegumu ilgums attiecībā uz tiem gadījumiem, kad tiek uzskatīts, ka repatriants apdraud valsts drošību, un kad saskaņā ar direktīvu minētais ilgums izņēmuma kārtā var pārsniegt piecus gadus. Astoņās dalībvalstīs direktīvas īstenošanas rezultātā ieceļošanas aizliegumu ilgums tika samazināts. Taču pētījums arī atklāja, ka sešās dalībvalstīs ir palielinājies to ieceļošanas aizliegumu skaits, kas izdoti attiecībā uz repatriantiem. Praksē visas dalībvalstis ārkārtējos humanitāros apstākļos nodrošina nelikumīgajiem migrantiem iespēju pieprasīt ieceļošanas aizlieguma atcelšanu vai apturēšanu. Katrs ieceļošanas aizlieguma lēmums tiek ievadīts Šengenas Informācijas sistēmā, tādējādi liedzot migrantiem atkārtoti ieceļot Šengenas zonā. Tiesa lietas C 297/12

[25] Tas var būt gadījumā, ja pastāv bēgšanas iespējamība vai ja likumīgas uzturēšanās pieteikums ir atzīts par nepārprotami nepamatotu vai tā pamatā ir krāpšana, vai arī ja attiecīgā persona apdraud sabiedrisko kārtību, sabiedrības drošību vai valsts drošību.

(*Filev/Osmani*) spriedumā atkārtoti apstiprināja, ka direktīvā noteiktos maksimālos ieceļošanas aizliegumu termiņus piemēro arī "senākiem ieceļošanas aizliegumiem", kas ir bijuši izdoti līdz direktīvas spēkā stāšanās brīdim.

12. tabula. Ieceļošanas aizliegumi

Ieceļošanas aizliegumu piemērošanas pamatojums	Minēto pamatojumu izmantošana dalībvalstīs
Ieceļošanas aizliegums tiek automātiski piemērots visos atgriešanas lēmuma gadījumos	AT, CY, DE, EE, EL, ES, IT, LT, MT, PL, PT, IS, IE, UK
Ieceļošanas aizliegums netiek piemērots visos gadījumos, taču tiek (vismaz) automātiski izdots: a) ja nav noteikts brīvprātīgas izceļošanas termiņš vai b) ja nav ievērota atgriešanās pienākuma izpilde	BE, BG, CZ, DK, FI, HU, LU, LV, NL, RO, SE, SK, CH, NO
Ieceļošanas aizliegumi tiek izdoti atkarībā no katra konkrētā gadījuma (dažādi pamatojumi)	FR, SI, LI

Ar Atgriešanas direktīvu saistītās izmaiņas	Dalībvalsts
Ieceļošanas aizliegumu termiņa samazināšana	DE, ES, IT, LV, PL, PT, CH, NO
Izdoto ieceļošanas aizliegumu skaita pieaugums	AT, BE, DK, FI, NL, CH
Īpašs ieceļošanas aizliegumu regulējums / standartizācija visā valstī	LT, MT, SI
Atcelšanas iespēja	ES, PL
Rakstveida ieceļošanas aizliegums	LU, PL
Izdoto ieceļošanas aizliegumu skaita samazinājums	SK

Avots: MATRIX 2013.

6. ES Tiesas judikatūra saistībā ar Atgriešanas direktīvu

Pēdējo piecu gadu laikā valstu tiesas ir iesniegušas Tiesai vairākus lūgumus sniegt prejudiciālu nolēmumu saistībā ar Atgriešanas direktīvas interpretāciju.

Attiecībā uz aizturēšanu

Lietas C-357/09 (*Kadzoev*) 2009. gada 30. novembra spriedumā Tiesa skaidri apstiprināja, ka Atgriešanas direktīvā ir ietverti aizsargelementi noteikumos, kas saistīti ar turēšanu apsardzībā, jo īpaši attiecībā uz pienākumu attiecīgo personu nekavējoties atbrīvot, tiklīdz direktīvā paredzētie pamatojumi vairs netiek ievēroti.

Vācijas tiesas 2013. gada vasarā iesniedza trīs lūgumus sniegt prejudiciālu nolēmumu. Lietās C 473-13 (*Bero*) un C 514-13 (*Bouzalmate*) (tiek izskatītas) Tiesai tika jautāts, vai dalībvalstij atbilstīgi direktīvas 16. panta 1. punkta prasībām ir pienākums repatriantus turēt apsardzībā tikai īpašās aizturēšanas telpās arī tad, ja šādas īpašas aizturēšanas telpas atrodas

tikai dažās šīs dalībvalsts reģionālās apakšvienībās (bet neatrodas citās vienībās). Lieta C-474/13 (*Thi Ly Pham*) (tiek izskatīta) attiecas uz valsts administratīvās prakses atbilstību direktīvas 16. panta 1. punktam saistībā ar aizturētās personas izmitināšanu pirms izraidīšanas kopā ar parastiem ieslodzītajiem, ja tā piekrīt šādai izmitināšanai.

Attiecībā uz kriminālatbildības noteikšanu par nelikumīgu uzturēšanos

Tiesa 2011. gada 28. aprīlī pasludināja spriedumu lietā C-61/11 (*El Dridi*). Šajā tālejošajā spriedumā Tiesa uzskatīja, ka Atgriešanas direktīva nepieļauj tādus valsts noteikumus, kas paredz brīvības atņemšanas soda piemērošanu trešās valsts valstspiederīgajam, kurš dalībvalstī uzturas nelikumīgi un kurš neievēro rīkojumu atstāt valsts teritoriju, jo šāds sods var apdraudēt mērķa — ieviest efektīvu izraidīšanas un atgriešanas politiku, kurā tiek ievērotas pamattiesības — sasniegšanu. Spriedums līdzīgā lietā (lieta C-329/11 *Achoughbabian*), kas attiecas uz situāciju Francijā, tika pasludināts 2011. gada decembrī. Tajā tika apstiprināti *El Dridi* sprieduma secinājumi un konstatēts, ka valsts tiesību akti, kas *par nelikumīgu uzturēšanos dalībvalstī paredz* tādu krimināltiesisku sankciju kā brīvības atņemšanas sods, nav saderīgi ar Atgriešanas direktīvu. Spriedums lietā C-430/11 (*Sagor*) (kas attiecas uz to Itālijas valsts tiesību aktos iekļauto noteikumu atbilstību, kuros paredzēta soda sankciju piemērošana — mājas arests un tūlītēja izraidīšana par nelikumīgu uzturēšanos dalībvalstī) tika pasludināts 2012. gada decembrī un precizēja Tiesas praksi šajā jautājumā. Tiesa 2013. gada 21. marta rīkojumā saistībā ar lietu C-522/11 (*Mbaye*) atsaucās uz iepriekš minēto praksi un atkārtoja savus secinājumus. Lieta C 189/13 (*Da Silva*) (tiek izskatīta) ir līdzīga *Achoughbabian* lietai un attiecas uz Atgriešanas direktīvas saderību ar valsts tiesību aktu, kas *par nelikumīgu ieceļošanu dalībvalstī paredz* tādu krimināltiesisku sankciju kā brīvības atņemšanas sods.

Attiecībā uz saikni starp Atgriešanas direktīvu un Patvēruma *acquis*

Tiesas 2013. gada maija spriedumā lietā C 534-11 (*Arslan*) tika izskatīta saistība starp turēšanu apsardzībā atgriešanas jomā (saskaņā ar Direktīvu 2008/115/EK) un turēšanu apsardzībā patvēruma jomā (saskaņā ar Direktīvu 2003/9/EK) situācijā, kad trešās valsts valstspiederīgais tiek turēts apsardzībā saskaņā ar Atgriešanas direktīvu un viņš iesniedz patvēruma pieteikumu ar mērķi atlikt atgriešanas termiņu. Spriedumā ir apstiprināts, ka uz turēšanu apsardzībā patvēruma jomā un turēšanu apsardzībā atgriešanas jomā attiecas divi dažādi režīmi ar attiecīgām tiesiskām garantijām, kas pielāgotas konkrētai patvēruma meklētāju un repatriantu situācijai. Tiesa precizēja, ka divu dažādu režīmu pastāvēšana neparedz dalībvalstīm pienākumu automātiski atbrīvot aizturētos repatriantus, tiklīdz tie iesniedz patvēruma pieteikumu. Spriedumā ir skaidri apstiprināts, ka turēšanu apsardzībā drīkst turpināt ar nosacījumu, ka dalībvalstis atbilstīgi valsts tiesību aktiem nekavējoties pieņem lēmumu turpināt turēšanu apsardzībā saskaņā ar patvēruma *acquis*.

Attiecībā uz ieceļošanas aizliegumiem

Tiesas 2013. gada 19. septembra spriedums lietā C 297/12 (*Filev/Osmani*) attiecas uz to "senāko" ieceļošanas aizliegumu spēkā esamību, kas izdoti līdz Atgriešanas direktīvas un noteikumu par ieceļošanas aizliegumu ilgumu spēkā stāšanās brīdim. Šajā spriedumā Tiesa:

- apstiprināja, ka ar direktīvas 11. panta 2. punktu netiek pieļauta tāda valsts tiesību norma, ar kuru ieceļošanas aizlieguma ilguma ierobežojums ir pakārtots tāda *pieteikuma* iesniegšanai, kur tiek lūgts noteikt šādu ierobežojumu;
- precizēja, ka ieceļošanas aizliegumu, kas ir ticis noteikts vairāk nekā piecus gadus pirms šo direktīvu transponējošo valsts tiesību aktu spēkā stāšanās dienas, nevar turpmāk piemērot, ja vien attiecīgā persona nerada nopietnus draudus sabiedriskajai kārtībai, sabiedrības drošībai vai valsts drošībai;

- atzina, ka dalībvalstīm nav ļauts no minētās direktīvas 2. panta 2. punkta b) apakšpunkta darbības jomas izslēgt personas, kuras laikposmā starp dienu, kurā šī direktīva bija jātransponē, un dienu, kurā šī transponēšana ir notikusi, ir guvušas labumu no direktīvas tiešas iedarbības.

Attiecībā uz brīvprātīgu izceļošanu
Nīderlandes *Raad van State* (Valsts padome) 2013. gada oktobrī iesniedza lūgumu sniegt prejudiciālu nolēmumu lietā C-554/13 (*Zh*. un *O*.) (tiek izskatīta) saistībā ar jēdziena "apdraud sabiedrisko kārtību" interpretēšanu kā iemeslu brīvprātīgas izceļošanas termiņa nenoteikšanai direktīvas 7. panta kontekstā.

Attiecībā uz tiesībām tikt uzklausītam (ES Pamattiesību hartas 41. pants) Atgriešanas direktīvas kontekstā
- Francijas tiesneši attiecībā uz šo jautājumu 2013. gada pavasarī iesniedza divus lūgumus sniegt prejudiciālu nolēmumu. Lietās C 166/13 (*Mukarubega*) un C 249/13 (*Boudjilida*) (tiek izskatītas) Tiesai tika jautāts, vai ES Pamattiesību hartas 41. panta 2. punktā minētās tiesības tikt uzklausītam pirms lēmuma pieņemšanas tiek piemērotas atgriešanas procedūru sakarā (*Mukarubega*), un lūgts precizēt šo tiesību izmantošanas precīzu apjomu (*Boudjilida*).

Tiesa savā 2013. gada 10. septembra spriedumā lietā C- 383/13 PPU (*G*. un *R*.) apstiprināja, ka, pieņemot lēmumu par turēšanas apsardzībā pagarināšanu, ir jāievēro aizstāvības tiesības. Tā precizēja, ka ne katrs aizstāvības tiesību ievērošanas pārkāpums atceļ lēmumu. Tas varētu notikt tikai tad, ja valsts tiesa uzskatītu, ka šis pārkāpums tiešām būtu varējis izraisīt citādu iznākumu.

V daļa. Secinājumi

Paziņojumā un tam pievienotajā Īstenošanas ziņojumā norādīts, ka atgriešanas jomā spēkā esošā ES *acquis* izveide pēdējās desmitgades laikā ir radījusi būtiskas leģislatīvas un praktiskas pārmaiņas visās dalībvalstīs. Atgriešanas direktīva ir pozitīvi ietekmējusi valstu tiesības un praksi attiecībā uz brīvprātīgu izceļošanu un rosinājusi pārmaiņas piespiedu atgriešanas uzraudzībā. Tā kopumā visā ES ir mazinājusi atšķirības attiecībā uz maksimālajiem termiņiem turēšanai apsardzībā, kā arī sekmējusi turēšanas apsardzībā alternatīvu plašāku ieviešanu dalībvalstīs. Tā arī ierobežoja dalībvalstu iespēju paredzēt krimināllatbildību tikai par nelikumīgu uzturēšanos, bet tās procesuālās garantijas ir veicinājušas lielāku tiesisko drošību.

Direktīvas pieņemšanas laikā dažu dalībvalstu paustās bažas, ka tās drošības noteikumi mazinās atgriešanas procedūru efektivitāti, nav īstenojušās. Pieredze apstiprina, ka Atgriešanas direktīvā paredzētās procedūras ļauj rīkoties izlēmīgi. Galvenie neizraidīšanas iemesli ir saistīti ar *praktiskām* problēmām, kas skar repatriantu identifikāciju un vajadzīgās dokumentācijas saņemšanu no trešo valstu iestādēm.

Pakāpeniski ir izprasta un atbalstīta kopīgā atbildība par šīs jaunās ES politikas galveno mērķu izpildi. Pašlaik visas dalībvalstis kopumā atbalsta šādus politikas mērķus:

- *pamattiesību ievērošana;*
- *taisnīgas un efektīvas procedūras;*
- *to gadījumu samazināšana, kad migrantiem nav skaidra juridiskā statusa;*
- *brīvprātīgas izceļošanas prioritāte;*
- *reintegrācijas un turēšanas apsardzībā alternatīvu veicināšana*.

Par to liecina jaunākie politiskie dialogi ar dalībvalstīm, kuri notika 2013. gadā. Šīs pozitīvās pārmaiņas ir apstiprinātas arī Apvienoto Nāciju Organizācijas Starptautisko tiesību komisijas astotajā ziņojumā par ārvalstnieku piespiedu izraidīšanu, kurā ANO īpašais referents atzīst, ka ES Atgriešanas direktīvā "*attiecībā uz šo jomu ir iekļauti ļoti progresīvi noteikumi, kas ir daudz labāki nekā citos pasaules reģionos pastāvošās normas*".

Lai gan ir panākti šādi pozitīvi rezultāti un dalībvalstis kopumā ir transponējušas Atgriešanas direktīvu savos tiesību aktos, vēl ir uzlabojama direktīvas un atgriešanas politikas praktiskā īstenošana, nodrošinot pamattiesību standartu (piem., attiecībā uz turēšanas apsardzībā apstākļiem, efektīviem tiesiskās aizsardzības līdzekļiem) un efektivitātes (piem., ātrākas procedūras un augstāki brīvprātīgas atgriešanās rādītāji) ievērošanu.

Šajā paziņojumā izklāstītie pasākumi ir paredzēti, lai pienācīgi un efektīvi īstenotu spēkā esošos noteikumus, veicinātu ar pamattiesībām saderīgu praksi un sekmētu sadarbību starp dalībvalstīm, kā arī sadarbību ar trešām valstīm. Šie pasākumi palīdzēs labāk īstenot un praktiski piemērot atgriešanas politiku, kā arī turpmākajos gados stiprināt un paplašināt ES atgriešanas politikas sasniegumus, pilnībā ievērojot visu cilvēku — neatkarīgi no viņu statusa migrācijas jomā — neatņemamās tiesības un cieņas neaizskaramību.