



# Gada ziņojums par situāciju patvēruma jomā Eiropas Savienībā 2017. gadā

## Kopsavilkums





## Kopsavilkums

*EASO* Gada ziņojumā par situāciju patvēruma jomā Eiropas Savienībā 2017. gadā sniegts visaptverošs pārskats par norisēm Eiropas un valsts patvēruma sistēmu līmenī. Ziņojuma pamatā ir plašs avotu klāsts, un tajā aplūkotas galvenās statistikas tendences un analīzes izmaiņas ES+ valstīs attiecībā uz tiesību aktiem, politiku, praksi, kā arī valsts judikatūru. Ziņojumā galvenā uzmanība pievērsta kopējās Eiropas patvēruma sistēmas būtiskākajām jomām, taču tajā bieži sniegtas noderīgas atsauces uz plašāku migrācijas un pamattiesību kontekstu.

### *Norises ES līmenī*

Eiropas Savienībā 2017. gadā tika ziņots par būtiskām norisēm starptautiskās aizsardzības jomā.

Pārstrādātā patvēruma *acquis* transponēšana ir gandrīz pabeigta, tomēr joprojām tika apspriests jaunais tiesību kopums kopējās Eiropas patvēruma sistēmas reformai. Dokumentu kopumu veidoja priekšlikumi stiprināt *EASO* pilnvaras, pārveidojot to par Eiropas Savienības Patvēruma aģentūru; Dublinas sistēmas reforma; izmaiņas *Eurodac* sistēmā; priekšlikumi jaunai Patvēruma procedūru regulai un Kvalifikācijas regulai un Uzņemšanas nosacījumu direktīvas pārskatīšana.

Eiropas Komisija, ievērojot tās pienākumu nodrošināt ES tiesību aktu pareizu piemērošanu, īstenoja pasākumus saistībā ar pārkāpuma procedūrām attiecībā uz Ungāriju, Čehijas Republiku, Poliju un Horvātiju.

**Eiropas Savienības Tiesa** izdeva vairākus spriedumus, un septiņi no tiem attiecās uz Dublinas regulas īstenošanu, norādot uz patvēruma meklētāju masveida pieplūduma ietekmi 2015. un 2016. gadā, kā arī sekundārās kustības ietekmi. Eiropas Savienības Tiesa analizēja jautājumus par masveida robežšķērsošanas likumību; patvēruma meklētāju tiesībām saistībā ar Dublinas III regulu un piemērojamiem laika ierobežojumiem; automatisku atbildības nodošanu, ja tā nav nodota; smagi slimu patvēruma meklētāju nodošanu; aizturēšanu Dublinas III regulas kontekstā un Dublinas III regulas piemērošanu personām, kurām piešķirta alternatīvā aizsardzība pirmās ieceļošanas dalībvalstī. Citi Tiesas izskatītie jautājumi ietvēra prasību rīkot uzklaušīšanu apelācijas procesos; tiesības tikt uzklaušītam; izslēgšanu no bēgļa statusa un homoseksualitātes testu izmantošanu patvēruma procedūrās. Uzņemšanas jomā Tiesa apstiprināja patvēruma pieteikuma iesniedzēju aizturēšanas pamatojumu. Tiesa arī noraidīja Slovākijas

un Ungārijas īstenotos pasākumus pret pārcelšanas mehānismu.

**Eiropas programmas migrācijas jomā īstenošana** 2017. gadā turpinājās, un Komisija 2017. gada septembrī publicēja tās kopsavilkumu Paziņojumā par Eiropas programmas migrācijas jomā izpildi. Tika pieminēta karsto punktu pieeja, kura tika definēta kā stūrakmens, reaģējot uz migrācijas problēmām Vidusjūras reģionā, un kurā saistībā ar *EASO* pieeju tika sniegts atbalsts Itālijai un Grieķijai.

Itālijā *EASO* norīkoja valsts ekspertus, kuriem palīdz pagaidu darbinieki un starpnieki kultūras jautājumos, sniedzot informāciju ieceļojušajiem migrantiem, palīdzot paātrināt starptautiskās aizsardzības pieteikumu oficiālo reģistrāciju visā valstī, atbalstot Valsts patvēruma komisijas un teritoriālo komisiju darbības un palīdzot īstenot jaunākos tiesību aktus par bērnu migrantu aizsardzības stiprināšanu. Grieķijā karsto punktu pieeja ir saistīta ar ES un Turcijas paziņojuma īstenošanu, saskaņā ar kuru ES valstu vadītāji vai valdība un Turcija pēc migrantu masveida pieplūduma ES vienojās novērst neatbilstīgu migrāciju. ES dalībvalstu apņemšanās ES un Turcijas paziņojumā tika atkārtoti pausta Eiropadomes locekļu pieņemtajā Maltas deklarācijā par migrācijas ārējiem aspektiem.

Galvenais programmas laikā ieviestais ārkārtas reaģēšanas mehānisms bija saistīts ar **pārcelšanas** darbībām, un tā mērķis bija nodrošināt reaģētspēju uz augstu ieceļošanas līmeni ES, kas īpaši noslogo priekšposteņa dalībvalstis.

Pārcelšanu ieviesa kā pagaidu un izņēmuma kārtas mehānismu, kā rezultātā no Grieķijas un Itālijas divu gadu laikā līdz 2017. gada septembrim tika pārvietoti līdz pat 160 000 pieteikuma iesniedzēju ar nepārprotamu vajadzību pēc starptautiskās aizsardzības. Padomes lēmumiem par pārcelšanu 2017. gada 26. septembrī beidzās termiņš. Visi atlikušie atbilstīgie pieteikuma iesniedzēji no Grieķijas tika pārcelti līdz 2018. gada martam, savukārt no Itālijas no 2018. gada 22. maija bija jāpārvieto tikai 35 pieteikuma iesniedzēji. Līdz 2017. gada beigām bija pārvietota 33 151 persona — 11 445 personas no Itālijas un 21 706 personas no Grieķijas. Līdz marta beigām kopumā bija pārvietotas 34 558 personas (12 559 personas no Itālijas un 21 999 personas no Grieķijas). *EASO* sniedza būtisku operatīvo atbalstu pārcelšanas procesam Grieķijā un Itālijā kopš šā procesa sākuma, un *EASO* darbības ir būtiski paplašinājušās īstenošanas periodā.

Eiropas Savienība 2017. gadā turpināja sadarbību ar ārējiem partneriem. Partnerības satvars sadarbībai ar atsevišķām izcelsmes vai tranzīta valstīm, kas ieviests 2016. gada jūnijā, ietvēra iniciatīvas, kas veiktas vairākās izcelsmes vai tranzīta prioritārajās valstīs un sadarbībā ar tām, ietverot Mali, Nigēriju, Nigēru,

Senegālu un Etiopiju. Darbību mērķis bija uzlabot politisko dialogu, novērst nelikumīgu tirdzniecību un kontrabandu; stiprināt aizsardzību un izstrādāt jaunu pārmitināšanas shēmu bēgļiem no Turcijas, Tuvajiem Austrumiem un Āfrikas līdz 2019. gada beigām; uzlabot atgriešanas gadījumu pārvaldību un ieviest nodarbinātības programmas saskaņā ar ES Ārkārtas trasta fondu Āfrikai un Eiropas ārējo investīciju plānu (*EIP*). Šīs programmas atbalsta ieguldījumus partnervalstīs Āfrikā un Eiropas kaimiņreģiona valstīs.

### **Starptautiskā aizsardzība ES+ valstīs**

Statistiski 2017. gadā ES+ valstīs tika iesniegti 728 470 starptautiskās aizsardzības pieteikumu, kas bija par 44 % mazāk nekā 2016. gadā, bet joprojām saglabājās augstākā līmenī nekā pirms bēgļu krīzes, kas sākās 2015. gadā. Migrācijas spiediens pie ES ārējām robežām joprojām bija augsts, taču samazinājās nākamajā gadā — galvenokārt Vidusjūras austrumu un centrālās daļas maršrutā, savukārt Vidusjūras rietumu daļas maršrutā bija novērojams nepieredzēts migrācijas spiediena pieaugums.

**Sīrija (kopš 2013. gada), Irāka un Afganistāna bija trīs galvenās pieteikuma iesniedzēju izcelsmes valstīs ES+ valstīs.** Aptuveni 15 % no visiem pieteikuma iesniedzējiem bija no Sīrijas. Irāka un Afganistāna bija attiecīgi otrajā un trešajā vietā — no katras valsts pieteikumu iesniedza 7 % no visiem pieteikuma iesniedzējiem ES+ valstīs. Pēc šīm trim valstīm visvairāk pieteikuma iesniedzēju bija no Nigērijas, Pakistānas, Eritrejas, Albānijas, Bangladešas, Gvinejas un Irānas.

Sīrijas kaimiņvalstīs Irākā, Jordānijā, Libānā un Turcijā, kā arī Ēģiptē un citās Ziemeļāfrikas valstīs *UNHCR* konstatēja, ka reģistrēto Sīrijas bēgļu skaits 2017. gada beigās bija aptuveni 5,5 miljoni.

Līdzīgi kā 2016. gadā, arī 2017. gadā mazliet vairāk nekā divas trešdaļas visu pieteikuma iesniedzēju bija vīrieši un trešdaļa bija sievietes. Puse pieteikuma iesniedzēju bija vecumgrupā no 18 līdz 35 gadiem, un gandrīz trešdaļa bija nepilngadīgas personas.

Kopumā 2017. gadā ES+ valstīs tika atsaukti 99 205 pieteikumi, kas ir par 41 % mazāk nekā 2016. gadā, kad atsaukti tika 168 195 pieteikumi. Atsaukto pieteikumu un iesniegto pieteikumu kopskaita attiecība ES+ valstīs — līdzīgi kā iepriekšējos gados — bija 14 %. Saskaņā ar *EASO* datiem — līdzīgi kā iepriekšējos gados — lielākā daļa atsaukumu bija netieši, proti, pieteikuma iesniedzēji pārtrauca patvēruma procedūru, neinformējot par to iestādes.

Pirmo reizi vairākos gados 2017. gada beigās izskatāmo lietu uzkrājums bija samazinājies salīdzinājumā ar iepriekšējo gadu, savukārt aptuveni 954 100 pieteikumu gaidīja galīgo lēmumu ES+ valstīs, kas ir par 16 % mazāk nekā tajā pašā laikā 2016. gadā. Tikai puse visu izskatāmo lietu 2017. gada beigās gaidīja lēmumu pirmajā instancē, savukārt pieauga to lietu īpatsvars, kuras gaidīja izskatīšanu otrajā vai augstākā instancē, kas ir nebijusi parādība. Kopš 2016. gada beigām to lietu skaits, kas gaida lēmumu otrajā un augstākā instancē, gandrīz divkāršojās, kas norāda, ka darba slodze valstu sistēmās no pirmās instances tika pārnesta uz apelācijas un pārskatīšanas posmu.

Visvairāk pieteikumu, kas gaidīja lēmumu, bija no pieteikuma iesniedzējiem no Afganistānas, Sīrijas un Irākas. Visvairāk izskatāmo lietu (443 640) 2017. gada beigās joprojām bija Vācijā. Tomēr to skaits samazinājās par vairāk nekā ceturtdaļu salīdzinājumā ar 2016. gadu. No ES+ valstīm Itālijā joprojām bija otrs lielākais izskatāmo lietu skaits, savukārt būtisks izskatāmo lietu pieaugums bija novērojams Spānijā un Grieķijā.

Uzkrāto lietu skaita samazinājums vairumā ES+ valstu bija vērojams vairāku faktoru dēļ, ieskaitot mazāku jaunu pieteikumu skaitu un vairāk izdotu lēmumu. Zināma ietekme bija arī ES+ valstīs īstenotiem konkrētiem organizatoriskiem un politiskiem pasākumiem, lai risinātu pieteikumu izskatīšanas lielā uzkrājuma problēmu.

ES+ valstis 2017. gadā izdeva **996 685 lēmumu pirmajā instancē**, kas ir par 13 % mazāk nekā 2016. gadā. Ilggadējais samazinājums skaidri atspoguļo zemāku iesniegto pieteikumu skaitu: 2016. gadā bija visvairāk starptautiskās aizsardzības pieteikumu, un ES+ valstīs pastiprināti centās novērst pieteikumu pieaugošo uzkrājumu.

No visiem 2017. gadā izdotajiem pirmās instances lēmumiem gandrīz puse lēmumu (462 355) bija pozitīvi, taču šis vispārējais ES+ patvēruma atzīšanas līmenis bija par 14 procentpunktiem zemāks nekā 2016. gadā. Neskatoties uz to, ka kopumā izdots mazāk lēmumu, negatīvu lēmumu skaits pieauga — no 449 910 lēmumiem 2016. gadā līdz 534 330 lēmumiem 2017. gadā. Attiecībā uz pozitīviem lēmumiem 2017. gadā samazinājās to lēmumu daļa, ar ko piešķīra bēgļa statusu (no 55 % 2016. gadā uz 50 %) vai alternatīvu aizsardzību (no 37 % uz 34 %), tomēr vienlaikus pieauga to lēmumu daļa, ar ko piešķīra humanitāro aizsardzību (no 8 % uz 15 %).

14 procentpunktiem salīdzinājumā ar 2016. gadu) vismaz daļēji ir tāpēc, ka tiek izdots mazāk lēmumu pieteikuma iesniedzējiem ar diezgan augstu patvēruma atzīšanas līmeni un vairāk lēmumu tiek izdoti pieteikuma iesniedzējiem ar diezgan zemu patvēruma atzīšanas līmeni. Tika izdots mazāk lēmumu par pieteikuma iesniedzējiem no Sīrijas un Eritrejas, savukārt 2016. gadā bija ievērojami vairāk lēmumu, kas izdoti par pieteikuma iesniedzējiem no Afganistānas, Irānas un Nigērijas.

Būtiski, ka patvēruma atzīšanas līmenis katrā ES+ valstī mēdz būt atšķirīgs — gan attiecībā uz salīdzinoši augstām, gan zemām vērtībām —, īpaši pieteikuma iesniedzējiem no Afganistānas, Irānas un Irākas, kuru patvēruma atzīšanas līmenis bija robežās no 0 līdz 100 %. Citiem pieteikuma iesniedzējiem bija salīdzinoši lielāka konverģence augstākos (piem., Eritreja un Sīrija) un zemākos (piem., Albānija un Nigērija) patvēruma atzīšanas līmeņos.

Attiecībā uz individuālu pilsonību atšķirības patvēruma atzīšanas līmeņos ES+ valstu vidū var zināmā mērā liecināt par lēmumu pieņemšanas prakšu saskaņotības trūkumu (atšķirīga izcelsmes valsts situācijas novērtējuma, atšķirīgas juridisko jēdzienu interpretācijas vai valstu jurisprudences dēļ). Tomēr atšķirības var arī norādīt, ka pat starp pieteikuma iesniedzējiem no tās pašas izcelsmes valsts dažas ES+ valstis var uzņemt personas ar ļoti atšķirīgu aizsardzības pamatojumu, piemēram, konkrētas etniskās minoritātes, personas no konkrētiem reģioniem valstī vai nepavadītus nepilngadīgos.

Attiecībā uz apelācijai vai pārskatīšanai izdotiem lēmumiem ES+ valstīs 2017. gadā izdeva **273 960 lēmumu otrajā vai augstākā instancē**, kas ir par 20 % vairāk salīdzinājumā ar 2016. gadu, tādējādi pastiprinot kopš 2015. gada novērojamo pieaugoša lēmumu skaita tendenci. Trīs ceturtdaļas visu lēmumu otrajā vai augstākā instancē tika izdoti Vācijā (58 % no ES+ valstu lēmumu kopskaita), Francijā (12 %) un Zviedrijā (7 %). Konkrētāk, Sīrijas pieteikuma iesniedzēji saņēma četrreiz vairāk (38 675), Afganistānas pieteikuma iesniedzēji — trīsreiz vairāk (34 505) un Irākas pieteikuma iesniedzēji — gandrīz trīsreiz vairāk (19 935) lēmumu. Salīdzinājumam — 2016. gadā trešdaļu visu apelācijā izdotu lēmumu saņēma pieteikuma iesniedzēji no trim Rietumbalkānu valstīm (Albānijas, Kosovas un Serbijas) ar daudz zemāku patvēruma atzīšanas līmeni.

Attiecībā uz Dublīnas sistēmas darbību 2017. gadā var ziņot par vairākām norisēm, balstoties uz EASO datiem, kas norādīja lēmumu pieaugumu pieteikumiem saskaņā ar Dublīnas regulu. Attiecībā uz katru pieņemto lēmumu saskaņā ar Dublīnas regulu 2017. gadā bija gandrīz pieci pieteikumi, kas iesniegti vairā-

kās valstīs, kuras ziņoja par šo Dublīnas rādītāju. Tas var norādīt, ka ievērojams starptautiskās aizsardzības pieteikuma iesniedzēju skaits veic sekundāro kustību ES+ valstīs. Lielākā daļa lēmumu 2017. gadā tika pieņemti nelielā valstu grupā. Itālija un Vācija sadarbojās, reaģējot uz gandrīz pusi no visiem pieteikumiem. Tām ar daudz mazāku pieteikumu skaitu sekoja Bulgārija, Zviedrija, Francija un Ungārija. Vispārējais patvēruma atzīšanas līmenis lēmumiem saskaņā ar Dublīnas regulu 2017. gadā bija 75 %, tomēr patvēruma atzīšanas līmenis valstu starpā būtiski atšķirās.

Visbiežāk lēmumus saskaņā ar Dublīnas regulu izdeva Afganistānas (11 % no kopējā skaita), Sīrijas (8 %), Irākas (8 %) un Nigērijas (6 %) pilsoņiem. EASO dati arī liecina, ka aptuveni divas trešdaļas šo lēmumu tika pieņemti, reaģējot uz atpakaļuzņemšanas pieprasījumiem, kas nozīmē, ka lielākā daļa lēmumu ir saistīti ar lietām, kurās persona iesniedz pieteikumu vienā ES+ valstī un pēc tam dodas uz citu valsti. Dublīnas regulas 17 panta 1. punkts, kas zināms arī kā viena no diskrecionārajām klauzulām, 2017. gadā tika piemērots gandrīz 12 000 reizes (vairāk nekā pusē šo gadījumu klauzulu piemēroja Vācija vai Itālija). 2017. gadā 26 pārskata iesniedzējas valstis pārsūtīja nedaudz vairāk par 25 000 pieteikuma iesniedzēju, kas ir par trešdaļu vairāk nekā 2016. gadā. Trīs ceturtdaļas no visiem pārsūtīšanas gadījumiem 2017. gadā bija no piecām ES+ valstīm: Vācijas, Grieķijas, Austrijas, Francijas un Nīderlandes. Vairāk nekā pusi pārsūtīto pieteikuma iesniedzēju uzņēma Vācija un Itālija.

Kopumā galvenās norises ES+ valstīs attiecībā uz Dublīnas procedūru atspoguļoja izskatāmo lietu daudzumu. Līdzīgi kā 2016. gadā, 2017. gadā tika novērota arī saskaņā ar Dublīnas regulu veiktās pārsūtīšanas uz Ungāriju un Bulgāriju atlikšana (pilnīga vai daļēja). Eiropas Komisija 2016. gada 8. decembrī ierosināja pasākumus, lai stiprinātu Grieķijas patvēruma meklēšanas sistēmu, kā arī pakāpeniski atsāktu konkrētu kategoriju patvēruma pieteikuma iesniedzēju pārsūtīšanu uz Grieķiju, un, ņemot vērā šo ieteikumu, vairākas Dublīnas regulas dalībvalstis 2017. gadā nosūtīja Grieķijai pārsūtīšanas pieprasījumu.

Vairākas ES+ valstis grozīja savus tiesību aktus par starptautisko aizsardzību. Būtiskas izmaiņas veica Austrija, Beļģija, Ungārija un Itālija, savukārt citas valstis arī grozīja tiesību aktus citās jomās, tostarp veica izmaiņas drošu izcelsmes valstu valsts sarakstā.

Daudzas ES+ valstis arī veica izmaiņas saistībā ar kompetenču iekšēju pārstrukturēšanu un nodošanu dažādu vienību starpā valsts patvēruma pārvaldē, tostarp izveidoja specializētu darba grupu tematisku jautājumu risināšanai.



ES+ valstis arī īpaši centās nodrošināt to valstu sistēmu integritāti, novēršot un apkarojot nepamatotas starptautiskas aizsardzības prasības un apzinot draudus drošībai. Tas tika īstenots, ieviešot uzlabotas identifikācijas un reģistrācijas sistēmas ar modernu tehnoloģiju palīdzību, kā arī veicot vecuma novērtēšanas procedūras. Šajā jomā 2017. gadā tika novērotas vairākas norises.

**ES+ valstis 2017. gadā īstenoja vairākas iniciatīvas ar mērķi uzlabot patvēruma procesa efektivitāti, t. i., īstenojot starptautiskās aizsardzības procedūras, vienlaikus optimāli izmantojot pieejamo laiku un resursus, paātrināt aizsardzības piešķiršanu pamatotos gadījumos un novērst ieilgušas procedūras lietām bez panākumiem. Galvenās tendences bija saistītas ar digitalizāciju un jaunu tehnoloģiju (informācijas sistēmas, datubāzu, videokonferenču aprīkojuma intervijām un mutiskajai tulkošanai) ieviešanu, kas arī palīdzēja dažādām iesaistītajām personām apmainīties ar informāciju. Tika īstenoti arī līdzīgi pasākumi, lai labāk organizētu patvēruma sistēmas, izveidojot specializētus apstrādes centrus, piemēram tāds kā Vācijā, un īstenojot pasākumus lietu sadalei, virzot konkrētas kategorijas caur īpaši tam paredzētiem kanāliem. Pasākumi ietvēra arī prioritāšu noteikšanu un paātrinātas procedūras.**

Turklāt kvalitātes uzturēšanai un uzlabošanai ES+ valstis ieviesa kvalitātes nodrošināšanas mehānismus, izstrādāja vadlīnijas un piedāvāja spēju veidošanas pasākumus darbiniekiem, īpaši attiecībā uz sarežģītām patvēruma jomām, piemēram, jautājumiem saistībā ar neaizsargātību. Šos pasākumus papildināja *EASO* piedāvāta izsmeļoša un vispusīga apmācība. Neskatoties uz šiem centieniem, pilsoniskā sabiedrība un *UNHCR* uzsvēra vajadzību turpināt sistemātisku un konsekventu kvalitātes uzlabošanu ikdienas praksē.

Eiropas pārmitināšanas shēma, kas tika uzsākta Tieslietu un iekšlietu padomes sanāsmē 2015. gada 20. jūlijā, pārtrauca savu darbību 2017. gada 8. decembrī. Līdz šim datumam saskaņā ar šo shēmu uz 25 dalībvalstīm un asociētajām valstīm tika pārmitinātas 19 432 personas, kurām bija nepieciešama starptautiskā aizsardzība. Tas veido 86 % no 22 504 pārmitināmajām personām, ko iesaistītās puses sākotnēji apņēmas un vienojās pārmitināt.

Komisija 2017. gada 27. septembrī izdeva leteikumu par likumīgu ieceļošanas veidu veicināšanu personām, kurām nepieciešama starptautiskā aizsardzība, tādējādi ieviešot jaunu shēmu, kuras mērķis ir līdz 2019. gada 31. oktobrim pārmitināt vismaz 50 000 personu. Līdz 2018. gada 26. maijam 19 dalībvalstis

ir apņēmušās pārmitināt vairāk nekā 50 000 personu, kas ir līdz šim lielākā ES kopējā darbība pārmitināšanas jomā. Līdz šim saskaņā ar šo jauno shēmu jau ir pārmitinātas gandrīz 2000 personas.

Vienlaikus tika īstenota arī pārmitināšanas shēma saskaņā ar ES un Turcijas paziņojuma 1:1 mehānismu. Kopš tās stāšanās spēkā 2016. gada 4. aprīlī uz 16 dalībvalstīm ir pārmitinātas 12 476 personas.

Saskaņā ar šīm ES kopīgajām pārmitināšanas shēmām galvenokārt tika un tiks pārmitinātas personas no Turcijas, Jordānijas un Libānas. Jaunajā shēmā, kas stājas spēkā 2017. gada 27. septembrī, īpaša uzmanība tiks pievērsta pārmitināšanai no Āfrikas valstīm Vidusjūras centrālās daļas maršrutā.

ES+ valstis 2017. gadā arī novēroja vairākas norises valsts **pārmitināšanas programmās**, veidojot to pieredzi un spējas.

Vienlaikus EASO turpināja īstenot savas pilnvaras, sekmējot praktisku sadarbību dalībvalstu vidū un sniedzot atbalstu valstīm, kuru patvēruma un uzņemšanas sistēmas bija pārslogotas, proti, Bulgārijai, Kiprai, Itālijai un Grieķijai. EASO arī uzlaboja savu dialogu ar pilsonisko sabiedrību, organizējot tematiskas sanāksmes par galvenajām interešu jomām (operatīvais atbalsts karstajos punktos un pārceļšana, informācijas sniegšana). EASO agrīnās brīdināšanas un gatavības sistēma paplašinājās, sniedzot analītisku portfeli, kura pamatā ir standartizēti dati par patvēruma situāciju ES+ un kuru dalībvalstu agrīnās brīdināšanas un gatavības sistēmas dalībnieki ik nedēļu un ik mēnesi kopīgoja ar EASO.

### **KEPS darbība**

Būtiskas norises tika novērotas kopējās Eiropas patvēruma sistēmas galvenajās tematiskajās jomās:

Attiecībā uz piekļuvi procedūrai 2017. gadā **galvenās patvēruma pieteikumu saņēmējvalstis bija Vācija, Itālija, Francija, Grieķija un Apvienotā Karaliste**. Pirmās četras saņēmējvalstis bija tādas pašas kā 2016. gadā, savukārt piektajā vietā Austriju nomainīja Apvienotā Karaliste. Šīs piecas valstis kopīgi veido trīs ceturtdaļas visu ES+ valstīs iesniegto pieteikumu.

Vācija bija lielākā saņēmējvalsts sesto gadu pēc kārtas. Lai gan 2017. gadā iesniegto pieteikumu skaits salīdzinājumā ar 2016. gadu bija samazinājies par 70 %, Vācijas kopējais pieteikumu skaits (222 560) bija gandrīz divreiz lielāks nekā jebkurai citai saņēmējvalstij. Itālija ar 128 850 pieteikumiem bija otrā lielākā saņēmējvalsts. Trešajā vietā bija Francija ar kopumā vairāk nekā 100 000 pieteikumiem. Vācijas saņemtie pieteikumi veidoja 31 % no visiem ES+ valstīs

2017. gadā iesniegtajiem pieteikumiem. Savukārt 2016. gadā Vācijas saņemtie pieteikumi kopumā veidoja 58 % — gandrīz divreiz vairāk nekā 2017. gadā. Tajā pašā laikā pieteikumu iesniedzēju īpatsvars citās lielākajās saņēmējvalstīs, jo īpaši Itālijā, Francijā, Grieķijā, Apvienotajā Karalistē uz Zviedrijā, laikposmā no 2016. līdz 2017. gadam gandrīz divkāršojās. Grieķijā bija vislielākais pieteikuma iesniedzēju īpatsvars attiecībā pret iedzīvotāju skaitu.

Lai gan vairākas ES+ valstis 2017. gadā turpināja izmantot pagaidu robežkontroles atjaunošanu (ja bija nepieciešams) pie iekšējām Šengenas robežām, pilsoniskā sabiedrība ziņoja par ierobežotu piekļuvi teritorijai, tostarp patvēruma meklētāju atpakaļsūtīšanas gadījumiem vairākās dalībvalstīs, un uzsvēra vajadzību nodrošināt efektīvu piekļuvi aizsardzībai personām, kam tas ir nepieciešams. Būtiskas norises bija saistītas ar ātru un efektīvu reģistrācijas procesu, kas palīdzēja vairot efektivitāti turpmākos procedūras posmos. Piemērs bija tādu pieteikuma iesniedzēju reģistrācija Grieķijā, kuri iepriekš provizoriski reģistrēti 2016. gada vasarā masveida pieplūduma laikā.

**Piekļuve procedūrai** tika arī nodrošināta, izmantojot tam paredzētus kanālus, kur personas, kas atbilda konkrētiem kritērijiem, tika ievestas ES+ valstu teritorijā organizēti, piemēram, vairākās valstīs tika īstenoti humanitāras uzņemšanas mehānismi. Tie ietvēra humanitāros koridorus, kā arī humanitāro vīzu un ģimenes atkalapvienošanās programmas, ar kuru palīdzību migranti legāli ieceļo Eiropā.

Lai personas, kas meklē starptautisko aizsardzību, spētu pilnvērtīgi izklāstīt savas aizsardzības vajadzības un personiskos apstākļus, kā arī būtu drošas, ka šie aspekti tiek visaptveroši un taisnīgi novērtēti, viņām nepieciešama informācija par viņu situāciju. Gan ES+ valstu pārvaldes, gan pilsoniskā sabiedrība īstenoja plašas informācijas iniciatīvas visos patvēruma procesa posmos, ieviešot plašu komunikācijas līdzekļu klāstu, izmantojot sociālos plašsaziņas līdzekļus un vietālrūpu lietotnes.

Pilsoniskā sabiedrība uzsvēra, ka ir jānodrošina informācijas pieejamība un atbilstība tās mērķgrupu vajadzībām, jo īpaši attiecībā uz neaizsargātām personām. Attiecībā uz juridisko palīdzību un pārstāvību norises ES+ valstīs 2017. gadā atšķīrās — dažas valstis paplašināja aptvērumu vai veica pasākumus juridiskās palīdzības efektivitātes uzlabošanai, savukārt citas samazināja palīdzības pieejamību. Turklāt pilsoniskās sabiedrības pārstāvji, kas darbojas šajā jomā, identificēja vairākas problēmas juridiskās palīdzības un pārstāvības jomā.

Gan informācijas sniegšanu, gan juridisko palīdzību veicina efektīva mutiskā tulkošana, kas ir vienlīdz būtisks faktors starptautiskās aizsardzības procedūrā. Efektīva mutiskā tulkošana nodrošina pienācīgu komunikāciju starp pieteikuma iesniedzēju un iestādēm katrā procesa posmā, ietverot piekļuvi patvēruma procedūrai, pieteikuma iesniegšanu, izskatīšanu un apelācijas posmu. Kopumā 2017. gadā ES+ valstīs saņēma pieteikumus no 54 dažādu izcelsmes valstu valstspiederīgajiem (2016. gadā tās bija 35 dažādas izcelsmes valstis), kas norāda, ka aizvien pieaug problēmas saistībā ar drošiem mutiskās tulkošanas pakalpojumiem aizvien vairāk dažādās valodās. Šī problēma veicināja tehnisko pasākumu plašāku izmantojumu, lai atvieglotu mutisko tulkošanu patvēruma procesā.

Attiecībā **uz starptautiskās aizsardzības pieteikumu izskatīšanu pirmajā instancē** dalībvalstis var izmantot konkrētas procedūras, piemēram paātrinātu, robežzonu vai prioritāru procedūru, vienlaikus nodrošinot atbilstību pamatprincipiem un garantijām, kas paredzētas Eiropas tiesību aktos patvēruma jomā. EASO dati norāda, ka šīs procedūras izmanto mērķtiecīgi, un to izmantojums nav regulārs, bet gan izņēmuma kārtā. Būtiski, ka lielākā daļa lēmumu, kas ES+ valstīs izdoti, izmantojot paātrinātu vai robežzonu procedūru, noraida pieteikumu ievērojami biežāk nekā lēmumi, kas pieņemti normālā procedūrā. Ar paātrinātu procedūru pieņemtu lēmumu patvēruma atzīšanas līmenis bija 11 %, savukārt ar robežzonu procedūru pieņemtu lēmumu patvēruma atzīšanas līmenis bija 8 %. Attiecībā uz procedūru organizāciju ES+ valstīs bieži izmantoja paātrināto un prioritāro procedūru konkrētām lietu kategorijām atbilstoši konkrētajā valstī esošajai darba slodzei šajā jomā. Vērojamas arī tendences procedūrās, kas veiktas pie robežas un tranzīta zonās, turklāt daudzas ES+ valstis arī izmantoja drošas valsts koncepciju — galvenokārt drošas izcelsmes valsts koncepciju —, kur vairākas valstis grozīja drošu izcelsmes valstu sarakstus.

Kopumā 2017. gadā **uzņēmšanas sistēmā** lielākajā daļā ES+ valstu slodze samazinājās. Līdz ar to vairākas pārvaldes samazināja to uzņēmšanas spējas, slēdzot dažādu veidu uzņēmšanas struktūras un vienlaikus pakāpeniski aizstājot ārkārtas vai pagaidu uzņēmšanas centrus ar pastāvīgākiem centriem, kuru pamatā ir iepriekšējs plānojums. Tomēr dažās citās valstīs novēroti izņēmumi, kur uzņēmšanas spējas tika paplašinātas ar mērķi pielāgot pieaugošo slodzi vai pieprasījumu, kas joprojām bija jāizlīdzina. Vairākās dalībvalstīs 2017. gadā tika pieņemti jauni tiesību aktu noteikumi, kas regulēja patvēruma meklētāju uzvedību, tiesības un pienākumus uzņēmšanas laikā, arī gaidot izraidīšanu. Vienlaikus tika izstrādāti uzraudzības standarti un īstenotas saistītas programmas, lai nodrošinātu atbilstošus uzņēmšanas apstākļus. Attiecībā uz uzņēmšanas apstākļu materiālo pusi (pārtika, apģērbs, mājvieta un finansiālais pabalsts), kā arī

veselības aprūpi, piekļuvi skolām un darba tirgum, pasākumi katrā valstī būtiski atšķirās — dažās piedāvājums tika samazināts, bet citās palielināts. Pilsoniskās sabiedrības organizācijas visbiežāk bažījās par uzņemšanas spēju trūkumu, sliktiem uzņemšanas apstākļiem un/vai problēmām, kas saistītas ar nepavadītu nepilngadīgo uzņemšanu.

Tāpat kā uzņemšanas jomā, arī aizturēšanas jomā katrā valstī tika novērotas atšķirīgas tendences. Kopumā vairākas ES+ valstis pārskatīja to tiesisko regulējumu attiecībā uz aizturēšanas pamatojumu un tās īstenošanu praksē. Daudzas valstis ieviesa vai plānoja ieviest jaunus aizturēšanas alternatīvu veidus gan patvēruma, gan atgriešanas procedūrās. *UNHCR* un pilsoniskā sabiedrība vairākās ES+ valstīs pauda bažas par aizturēšanas ilgumu un apstākļiem, kā arī par neaizsargātu grupu aizturēšanu. Līdzīgi vairākās ES+ valstīs 2017. gada laikā stājās spēkā jaunas tiesību normas, kas ierobežo pārvietošanās brīvību vai uzņemšanā esošo personu uzturēšanos. Kopumā šo norišu rezultātā būtiski pieauga valstu judikatūra par jautājumiem, kas saistīti ar pārvietošanās brīvību un aizturēšanas piemērošanu dažādos patvēruma procesa posmos.

ES+ valstīs 2017. gadā pirmajā instancē tika izdoti 996 685 lēmumi. Valstu līmenī — līdzīgi kā 2016. gadā — Vācija izdeva visvairāk lēmumu (524 185), kas veido 53 % no visiem ES+ izdotajiem lēmumiem. Citas valstis, kas izdeva lielu skaitu lēmumu, ir Francija (11 % no ES+ kopējā lēmumu skaita), Itālija (8 %), Zviedrija un Austrija (6 % katra).

Salīdzinājumā ar 2016. gadu lielākajā daļā ES+ valstu tika izdots mazāk lēmumu pirmajā instancē. Būtiskākais samazinājums bija Vācijā (par 106 900 lēmumiem mazāk) un Zviedrijā (par 34 705 lēmumiem mazāk). Relatīvā izteiksmē — valstīs ar vairāk nekā 1000 lēmumiem pirmajā instancē 2017. gadā vislielākais lēmumu skaita kritums ir Somijā un Norvēģijā (katrā pa 65 %). Savukārt ievērojami vairāk lēmumu nekā 2016. gadā tika izdots Francijā (par 24 000 lēmumu vairāk), Austrijā (par 13 870 lēmumu vairāk) un Grieķijā (par 13 055 lēmumu vairāk). Attiecībā uz pirmajā instancē izdotiem lēmumiem valstīs, kas 2017. gadā izdeva vismaz 1000 lēmumu, Šveicē bija visaugstākais vispārējais patvēruma atzīšanas līmenis — 90 % lēmumu bija pozitīvi. Salīdzinoši augsts patvēruma atzīšanas līmenis bija arī Norvēģijā (71 %), Maltā (68 %) un Luksemburgā (66 %). Savukārt zemākais patvēruma atzīšanas līmenis bija Čehijas Republikā (12 %), Polijā (25 %), Francijā (29 %), Ungārijā un Apvienotajā Karalistē (katrā 31 %).

Patvēruma atzīšanas līmeņa atšķirības starp valstīm ietekmē to pieteikuma iesniedzēju pilsonība, par kuriem izdod lēmumus. Piemēram, 2017. gadā Franci-

jas patvēruma atzīšanas līmenis bija 29 %, un tā lielāko daļu lēmumu izdeva par Albānijas pilsoņiem, kas ir valstspiederība ar kopumā ļoti zemu patvēruma atzīšanas līmeni. Savukārt Šveice, kur patvēruma atzīšanas līmenis bija 90 %, vairāk nekā trešdaļu lēmumu izdeva par Eritrejas pilsoņiem, kas ir valstspiederība ar ievērojami augstu pozitīvu lēmumu līmeni ES+.

**Galvenās norises ES+ valstīs attiecībā uz procedūrām pirmajā instancē galvenokārt bija saistītas ar pasākumiem, kuru mērķis ir optimizēt starptautiskās aizsardzības pieteikumu apstrādi, kā arī samazināt apstrādes laiku.**

ES+ patvēruma atzīšanas līmenis otrajā vai augstākā instancē pieņemtajos lēmumos **2017. gadā bija 35 %**, kas ir ievērojami vairāk nekā 2016. gadā (17 %). Salīdzinājumā ar līmeni pirmajā instancē paredzams, ka patvēruma atzīšanas līmenis apelācijas vai pārskatīšanas procesā būs zemāks, jo šīs lietas izskata pēc negatīva pirmās instances lēmuma. Augstākas instances patvēruma atzīšanas līmenis bija par 11 procentpunktiem mazāks nekā lēmumiem, kas izdoti pirmajā instancē, taču šī atšķirība ir daudz mazāka nekā 2016. gadā, kas nozīmē, ka 2017. gadā procentuāli vairāk negatīvo pirmās instances lēmumu apelācijas procesā tika atcelti. No ES+ valstīm, kuras izdod vismaz 1000 otrās instances lēmumu, vairāk nekā puse no visiem augstākas instances lēmumiem bija pozitīvi Somijā (65 %), Nīderlandē (58 %), Apvienotajā Karalistē (57 %) un Austrijā (56 %).

**Norises ES+ valstīs 2017. gadā tika vērstas uz pasākumiem, kuru mērķis ir uzlabot iestāžu efektivitāti, paātrināt procedūras otrajā instancē, lai samazinātu apelāciju lielo skaitu, un pārskatīt procesuālos noteikumus (galvenokārt attiecībā uz pieteikuma iesniegšanas laika ierobežojumu pārskatīšanu). Lai turpinātu uzlabot apelācijas procedūras, ES+ valstīs arī veica strukturālas iestāžu izmaiņas.**

ES+ valstis 2017. gadā decentralizēja procedūras otrajā instancē, lai vairāk veicinātu apelācijas sūdzību izskatīšanu. Līdzīgi kā pirmajā instancē, tika īstenoti pasākumi, lai samazinātu izskatāmo lietu skaitu, racionalizētu procedūras un lietderīgi izmantotu tehnoloģijas efektīvas lēmumu pieņemšanas atbalstam.

Lai patvēruma lēmumi un uz pierādījumiem balstīta politikas izstrāde būtu apgādāti ar pienācīgu informāciju, taisnīgi un pamatoti, ir ļoti svarīgi nodrošināt izcelsmes valsts informāciju (COI) attiecībā uz daudzām trešām valstīm. Lai gan ES+ līmenī 2017. gadā salīdzinājumā ar 2016. gadu tika iesniegts mazāk patvēruma pieteikumu, vairākās ES+ valstīs pieteikumu skaits ievērojami pieauga, un

kopējais iesniegto pieteikumu skaits tika izdalīts uz lielāku skaitu valstspiederību, kā rezultātā pastāvīgi bija nepieciešama attiecīga izcelsmes valsts informācija.

Attiecībā uz *COI* sagatavošanu papildus plašam sen izveidotu *COI* vienību regulāru publikāciju klāstam, kuras pieejamas *EASO COI* portālā, dažas valstis 2017. gadā ziņoja par savu jauno — vai pirmo — izveidoto informāciju. Kopumā ES+ valstis 2017. gada laikā turpināja uzlabot *COI* produktu standartus un kvalitātes nodrošināšanu, turklāt bija vērojama vispārēja tendence — daudzas valstu *COI* vienības sadarbojās ar to kolēģiem citās valstīs, tostarp *EASO COI* tīklā.

ES patvēruma *acquis* ietver noteikumus par to, kā identificēt sniedzamo atbalstu pieteikuma iesniedzējiem, kuriem nepieciešamas īpašas procesuālās garantijas (jo īpaši spīdzināšanas, izvarošanas vai jebkāda cita veida psiholoģiskas, fiziskas vai seksuālas vardarbības seku dēļ). Viena no galvenajām grupām ir nepavadīti nepilngadīgie, kuri lūdz aizsardzību bez atbildīgā pieaugušā aprūpes.

Aptuveni 32 715 nepavadītu nepilngadīgo (*UM*) 2017. gadā **pieteicās starptautiskajai aizsardzībai ES+**, kas ir uz pusi mazāk nekā 2016. gadā, un *UM* īpatsvars attiecībā pret visiem pieteikuma iesniedzējiem bija 4 %. Vairāk nekā trīs ceturtdaļas *UM* iesniedza pieteikumu piecās ES+ valstīs: Itālijā, Vācijā, Grieķijā, Apvienotajā Karalistē un Zviedrijā.

Nepavadītu nepilngadīgo klātbūtne veicināja vairākas norises ES+ valstīs. Tās ietvēra specializētas uzņemšanas un alternatīvas aprūpes izveidi un uzlabošanu, aizbildņu iecelšanas noteikumu pārskatīšanu un procesuālos noteikumus saistībā ar bērna labāko interešu novērtēšanu un nodrošināšanu. Tāpat arī specializētas uzņemšanas struktūras un pakalpojumi bija tādu norišu pamatā, kas saistītas ar citām neaizsargātajām grupām. Daudzas valstis izveidoja specializētas struktūras, kā arī identifikācijas un nosūtīšanas mehānismus. Pilsoniskā sabiedrība uzsvēra, ka joprojām jācenšas nodrošināt, lai sniegtais atbalsts būtu visaptverošs, atbilstu noteiktajiem standartiem un nodrošinātu agrīnu neaizsargātības identifikāciju praksē.

Personas, kurām piešķirta starptautiskā aizsardzība ES+ valstī, gūst plašas ar šo statusu saistītas tiesības un priekšrocības. Starptautiskās aizsardzības saņēmējiem piešķirtās īpašās tiesības parasti ir noteiktas valsts tiesību aktos un politikā. Bieži vien tās ir daļa no lielāka mēroga integrācijas plāniem, kas skar vairākas trešo valstu valstspiederīgo kategorijas un kas ir iekļautas valsts migrācijas po-

litikā, ja tāda ir noteikta valsts līmenī. Daudzas valstis ir pieņēmušas valsts integrācijas plānus un stratēģijas valsts līmenī, savukārt citas ir grozījušas esošos instrumentus, bieži vien ieviešot integrācijas kursus un mehānismus integrācijai darba tirgū. Tas veicina aizsardzības saņēmēju izredzes pašiem sevi atbalstīt, lai gan reizēm tika samazināta piekļuve finansiālajam pabalstam.

**Atgriešanas politika un pasākumi kļuva nozīmīgi ES+ valstu vidū 2017. gadā** Lai gan tas ir saistīts ar vispārējo migrācijas kontekstu, ņemot vērā noraidīto pieteikuma iesniedzēju un iespējamo atgriežamo personu skaita pieaugumu, vairākas valstis pieņēma jaunas tiesību normas atgriešanas procedūru atvieglošanai. Papildus parastajam atbalstam, ko sniedza, atbalstot brīvprātīgu atgriešanos, kas arī tika veicināta, pieņemtie mēri cita starpā pievērsās atgriešanas lēmumu īstenošanai un regulēja periodu pirms promdošanās.

Lielākā daļa ES+ valstu 2017. gada laikā veicināja atbalstītas brīvprātīgās atgriešanās iniciatīvas dažādos veidos: finansiāli, ar informācijas kampaņām, tieši iesaistoties atgriešanas pasākumos, sniedzot atbalstu citiem dalībniekiem, piemēram, Starptautiskajai Migrācijas organizācijai vai pilsoniskās sabiedrības organizācijām.



