

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS
TEISĖS FAKULTETAS
TARPTAUTINĖS IR EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS KATEDRA

ILONA IVAŠAUSKAITĖ
EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS
MAGISTRANTŪROS NUOLATINIŲ STUDIJŲ PROGRAMA

NAUJOS EUROPOS SĄJUNGOS PRIEGLOBSČIO TEISĖS RAIDOS TENDENCIJOS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovė –
Prof. dr. Lyra Jakulevičienė

Vilnius, 2012

TURINYS

SANTRUMPOS	3
ĮVADAS	4
1. EUROPOS SAJUNGOS PRIEGLOBSČIO RAIDOS TENDENCIJOS INSTITUCINĖJE SRITYJE.....	8
1.1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas	8
1.2. Taryba	14
1.3. Europos Komisija	15
1.4. Europos Parlamentas.....	16
1.5. Europos prieglobsčio paramos biuras	17
1.6. ES Kompetencija	19
1.7. Apibendrinimas.....	20
2. EUROPOS SAJUNGOS PRIEGLOBSČIO RAIDOS TENDENCIJOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO SRITYJE	22
2.1. Dublino reglamentas	24
2.2. Kvalifikavimo direktyva	35
2.3. Priėmimo sąlygų direktyva	47
2.4. Procedūrų direktyva.....	57
IŠVADOS	70
LITERATŪROS SĄRAŠAS	74
SANTRAUKA	84
SUMMARY	85

SANTRUMPOS

1. BEPS – Bendra Europos prieglobsčio sistema
2. EB – Europos Bendrijos
3. ECRE – Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba
4. EEE – Europos ekonominė erdvė
5. EPPB – Europos prieglobsčio paramos biuras
6. ES – Europos Sąjunga
7. ESPTC – Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija
8. ESTT – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
9. ETT – Europos Teisingumo Teismas
10. EŽTK – Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija
11. EŽTT – Europos žmogaus teisių teismas
12. JTVPK – Jungtinių Tautų Vyriausiasis Pabėgėlių Komisaras
13. Komisija – Europos Komisija
14. SESV – Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo
15. TPPTP – Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas
16. TT – Teisingumo Teismas

IVADAS

2008 metais ES teisingumo komisaras Jacques Barrot teigė, jog 27 valstybių blokas turėtų užtikrinti aukštesnius pabėgėlių apsaugos standartus, vienodesnes sąlygas. Prieglobsčio prašytojai neturi būti išsiųsti atgal į ES valstybę narę, kuri negali jiems užtikrinti pakankamų apsaugos standartų¹.

Prieglobsčio teisė yra gan nauja Europos Sąjungos politikos sritis. Steigiant Europos Bendrijas pagrindinis tikslas buvo sukurti ekonominę sąjungą. Valstybės narės siekė tik ekonominio bendradarbiavimo, todėl Europos Bendrijų steigimo sutartyse nebuvo kalbama nei apie žmogaus teises, nei apie prieglobsčio teisę. Tačiau toliau plėtojant Europos integraciją, kuriant vieningą rinką be sienų, valstybių narių bendradarbiavimas šioje srityje tapo neišvengiamas.

1999 metais Tampereje įvykusio Europos Vadovų Tarybos susitikimo metu buvo priimta penkerių metų programa, numąčiusi politikos kryptis Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei kurti. Ši programa įtvirtino tikslą sukurti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą, paremtą visišku 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijos dėl pabėgėlių statuso su pakeitimais, padarytais 1967 m. sausio 31 d. Niujorko protokolo (toliau – Pabėgėlių konvencija) taikymu bei *non refoulement* principo laikymusi, kad nė vienas asmuo nebūtų gražinamas persekiojimui². Remiantis šia programa, BEPS kuriama dviem etapais. Pirmojo etapo metu buvo numatyta priimti priemonės, kurios apima valstybės atsakingos už prieglobsčio nagrinėjimą nustatymą, bendrus teisingos ir veiksmingos prieglobsčio procedūros reikalavimus, bendras minimalias prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas, pabėgėlio statuso turinio ir suteikimo sąlygų nustatymą bei papildomas apsaugos suteikimo sąlygas. Antrojo etapo metu turėtų būti nustatyta bendra prieglobsčio suteikimo procedūra ir vienodas asmenų, kuriems suteikimas prieglobstis, statusas. Įgyvendinant Tampereės programą iki 2005 metų buvo priimti visi teisės aktai, reguliuojantys apibrėžtas sritis.

Tačiau pirmojo BEPS kūrimo etapo metu priimti teisės aktai buvo kritiškai vertinami tiek pabėgėlių teisės mokslininkų, tiek tarptautinės bendruomenės. Dėl valstybėms narėms paliktos labai plačios diskrecijos, įsitvirtinusių didelių skirtumų tarp valstybių narių įgyvendinant ES prieglobsčio *acquis*, ES prieglobsčio sistema dažnai prilyginama *prieglobsčio loterijai*.

Kaip nurodo S. W. Allard darbe „Casualties of Disharmony: the Exclusion of Asylum Seekers Under the Auspices of the Common European Asylum System“, dabartinis BEPS reguliavimas panaikina tikslą – užtikrinti teisingą ir vienodą apsaugą visoje ES teritorijoje. Nors

¹ EU Aims to Improve Asylum Rules. *BBC News* [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2012-02-01] <<http://news.bbc.co.uk/2/hi/7763413.stm>>.

² Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions. *European Parliament* [interaktyvus]. 1999 [žiūrėta 2012-02-01] <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#>.

harmonizuojant prieglobsčio politiką, ES užsibrėžė pagirtinus tikslus, tačiau jiems pasiekti ES turi persvarstyti savo dabartinį požiūrį³. JTVPK pateikiamose studijose taip pat nurodoma, kad ES prieglobsčio nuostatų įgyvendinimas yra labai skirtingas, o šis darnumo trūkumas turi didelės įtakos sprendimams dėl prieglobsčio suteikimo ir taikomų procedūrų skirtingumo. G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam knygoje „The Refugee in International Law“ bei S. Peers ir N. Rogers knygoje „EU Immigration and Asylum Law: text and commentary“ yra atskleidžiami ES prieglobsčio teisės prieštaravimai pagrindinėms žmogaus teisėms.

BEPS formavimo metu nustatyti minimalūs standartai vedė iki žemiausio bendro vardiklio paieškos. Valstybės narės, perkeldamos direktyvas į savo nacionalinę teisę, pasinaudojo galimybe sumažinti savo taikomus standartus, taip duodamos pradžią standartų mažinimo procesui, todėl, priešingai nei buvo tikėtasi, prieglobsčio teisės harmonizavimas vyko nepalankiai prieglobsčio prašytojų atžvilgiu⁴.

Atsižvelgiant į tai, kad šiuo metu galiojantys prieglobsčio srities teisės aktai neužtikrina deramų apsaugos standartų asmenims, kuriems yra reikalinga tarptautinė apsauga, bei į tai, jog šiuo metu vyksta antrasis prieglobsčio teisyne harmonizavimo etapas, manytina, jog yra tikslinga išanalizuoti ES prieglobsčio reguliavimą antrame etape bei įvertinti jį prieglobsčio prašytojų ir kitų asmenų, ieškančių tarptautinės apsaugos, atžvilgiu.

Kaip nurodyta aukščiau, dauguma pabėgėlių teisės mokslininkų nagrinėjo pirmojo BEPS etapo metu sukurtą teisinį reguliavimą. Mokslo darbuose buvo analizuojami tiek atskiros prieglobsčio direktyvos ar reglamentai, tiek visas ES prieglobsčio *acquis*. Europos prieglobsčio teisyne analizuotas S. Peers ir N. Rogers, O. F. Sidorenko, G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam, R. Plender darbuose. Lietuvoje ES prieglobsčio teisę yra nagrinėję tik prof. dr. L. Jakulevičienė ir doc. dr. L. Biekša. Tačiau nei užsienio, nei Lietuvos mokslininkų darbuose dar nebuvo nagrinėjama ES prieglobsčio raida antruoju BEPS kūrimo etapu.

Temos aktualumas

Kiekvienais metais ES valstybės narės pasiekia didelis prieglobsčio prašytojų skaičius. Remiantis JTVPK duomenimis, 2011 metų pirmąjį pusmetį ES valstybėse narėse prieglobsčio prašymų skaičius padidėjo 13 % (123 400) lyginant su 2010 metų sausio – birželio mėnesiais⁵. Tuo tarpu, ES statistikos agentūros „Eurostat“ duomenimis, 2010 m. Europos Sąjungoje buvo 258 945 prieglobsčio prašytojai⁶. Ir atsižvelgiant į dabartinę padėtį pasaulinėje arenoje,

³ Allard, S. W. Casualties of Disharmony: the Exclusion of Asylum Seekers Under the Auspices of the Common European Asylum System. *Emory International Law Review*. 2010, 24(1): 295-330, p. 327.

⁴ Hatton, T. J. European Asylum Policy. *National Institute Economic Review*. 2005, 194(1): 106-119, p. 110.

⁵ UN High Commissioner for Refugees. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. First Half 2011* [interaktyvus]. Geneva, 2011, p. 7 [žiūrėta 2012-01-30]. < <http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html> >

⁶ European Commission Eurostat. *Number of (non-EU-27) asylum applicants in the EU and EFTA Member States and their age distribution*. [interaktyvus]. Brussels, 2011 [žiūrėta 2012-01-30]. < [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Number_of_\(non-EU-](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Number_of_(non-EU-)

pavyzdžiui, neramumus Šiaurės Afrikos šalyse, manytina, jog prieglobsčio prašymų tendencijos greitu metu nekis. Prieglobsčio ES valstybėse narėse prašantys asmenys palieka savo namus dėl jiems kilusios persekiojimo grėsmės, tikėdamiesi gauti apsaugą šalyje, į kurią yra kreipiamasi. Bet, kaip jau nurodyta, ES prieglobsčio reguliavimas nesugeba užtikrinti deramos pabėgėlių, papildomos apsaugos gavėjų, prieglobsčio prašytojų apsaugos. O ir galimybė gauti tarptautinę apsaugą labai priklauso nuo to, kurioje ES valstybėje narėje yra pateikiamas prašymas. Tačiau sistema, kuri yra veiksminga ir užtikrinanti persekiojimo aukoms aukštesnio lygio apsaugą, teisės aktų visoje ES taikymo tolygumą, svarbi tiek tarptautinės apsaugos gavėjams ar prašytojams, tiek valstybėms narėms. Todėl yra svarbu išanalizuoti naują ES reguliavimą prieglobsčio srityje bei įvertinti jo įtaką tarptautinės apsaugos ieškančių ir ją gavusių asmenų atžvilgiu.

Darbo tikslas

Remiantis ES prieglobsčio srities teisės aktais ir teisės aktų projektais, mokslininkų darbais bei tarptautinių organizacijų atliktais tyrimais, išanalizuoti ES prieglobsčio teisės raidą antruoju harmonizavimo etapu, nustatyti pagrindines tendencijas bei jų įtaką tarptautinės apsaugos prašytojams ir gavėjams.

Tyrimo uždaviniai

1. Išanalizuoti ES institucinius pokyčius prieglobsčio srityje ir jų įtaką prieglobsčio reguliavimui.
2. Remiantis pirmojo BEPS etapo prieglobsčio teisės aktais, išanalizuoti ir aptarti siūlomus prieglobsčio *acquis* pakeitimus.
3. Nustatyti prieglobsčio *acquis* pakeitimų įtaką tarptautinės apsaugos gavėjams bei prašytojams ir valstybėms narėms.

Tyrimo objektas

Europos Sąjungos prieglobsčio teisės raida po pirmojo BEPS etapo.

Tyrimo dalykas

Europos Sąjungos pirminiai ir antriniai teisės šaltiniai bei mokslinė doktrina susijusi su ES prieglobsčio teise.

Tyrimo metodai

Rašant magistro darbą, nagrinėjamai temai atskleisti ir nustatytam tikslui pasiekti, remtasi tiek teoriniais (lyginamuoju, sisteminiu, loginiu, indukcijos, dedukcijos), tiek empiriniais (dokumentų analizės) tyrimo metodais. Dokumentų analizės bei lyginamuoju, sisteminiu, loginiu

metodu nagrinėjami Europos Sąjungos teisės aktai bei jų projektai. Loginiu, indukcijos bei dedukcijos metodais daromos atitinkamos išvados.

Darbo struktūra

Magistro baigiamąjį darbą sudaro įvadas, dėstomoji dalis ir išvados. Dėstomąją dalį sudaro du skyriai, suskirstyti į poskyrius. Pirmajame skyriuje analizuojamos ES prieglobsčio raidos tendencijos institucinėje srityje, nagrinėjami Europos Parlamento, Komisijos, Tarybos ir ESTT kompetencijų pokyčiai bei naujos ES agentūros – EPPB įsteigimas. Antrajame skyriuje yra nagrinėjama ES prieglobsčio raidos tendencijos teisinio reguliavimo srityje, aptariamos pagrindinės pokyčių sritys, valstybės narės, atsakingos už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo, priėmimo sąlygų, priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų, tarptautinės apsaugos statuso suteikimo bei panaikinimo procedūrų, kontekste.

1. EUROPOS SAJUNGOS PRIEGLOBSČIO RAIDOS TENDENCIJOS INSTITUCINĖJE SRITYJE

Šioje darbo dalyje analizuojama ES prieglobsčio pokyčių tendencijos institucinėje srityje. Joje atskleidžiama institucijoms suteikiamų įgaliojimų bei kompetencijos raida sutarčių šviesoje. Taip pat šioje dalyje kartu su pagrindinėmis ES institucijomis bus pateikiama ir Europos prieglobsčio paramos biuro, įsteigto 2010 metais Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo, analizė. Remiantis pateiktos raidos nagrinėjimu bus siekiama atskleisti institucinės raidos įtaką ES prieglobsčio sistemai.

Prieglobsčio politika yra gan nesena ES politikos sritis. Šios srities reguliavimas, jai taikomos priemonės bei ES institucijų kompetencija gerokai skyrėsi nuo kitų ES reguliuojamų sričių. 1992 metais priimta Maastrichto sutartimi⁷ prieglobsčio sritis pirmą kartą buvo įtraukta į ES struktūrą. Nors jau iki tol ES valstybės narės bendradarbiavo kai kuriais prieglobsčio klausimais (pvz., 1990 m. Šengeno konvencija dėl 1985 m. Šengeno susitarimo įgyvendinimo⁸ ir 1990 m. Dublino konvencija⁹), tačiau šis bendradarbiavimas buvo už ES (tuo metu EB) ribų, todėl ES institucijos buvo paliktos nuošalyje ir tam neturėjo jokios įtakos.

1.1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

ESTT šiandien yra vienas iš didžiausių galią turinčių teismų pasaulyje. Jo įtaka visoje Europos integracijos proceso metu buvo stipri ir persismelkianti, o jo sprendimai darė įtaką įvairių politikos sričių integracijai¹⁰.

Tačiau prieglobsčio srityje ESTT vaidmuo, kuris svarbus teisės vystymui ir plėtojimui, buvo labai ribotas. Pažymėtina, jog Maastrichto sutartimi ESTT nebuvo suteikta apskritai jokios kompetencijos prieglobsčio srityje. Remiantis Maastrichto sutarties K3 straipsnio 2 dalies c punktu ESTT galėjo turėti jurisdikciją tik tuo atveju, jei būtų priimtose konvencijos, kurios tiesiogiai būtų numčiusios jų normų aiškinimo įgaliojimus šiam teismui, tačiau per visą sutarties galiojimo laikotarpį nė viena tokia konvencija prieglobsčio srityje nebuvo priimta¹¹. Taigi ESTT buvo pašalintas iš prieglobsčio srities. Priėmus Amsterdamo sutartį¹², ši padėtis žymiai

⁷ Treaty on European Union. [1992] OJ, C191/1.

⁸ The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. [2000] OJ, L239/19.

⁹ Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention. [1997] OJ, C254/1.

¹⁰ Craig, P.; De Burca G. *The Evolution of EU Law*, 2nd ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 121.

¹¹ Vysockienė, L. *Pabėgėlių teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005, p. 300.

¹² Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. [1997] OJ, C340/1

nepasikeitė. Nors prieglobsčio sritis ir buvo perkelta į pirmąjį ramstį, kuriame ESTT turi plačią kompetenciją, tačiau ESTT kompetencija IV antraštinei daliai buvo apribota.

Visų pirma Amsterdamo sutarties 68 straipsnio 1 dalis numatė, jog tik nacionaliniai teismai, kurių sprendimai pagal nacionalinę teisę toliau teismine tvarka neskundžiami, gali kreiptis į ESTT prašydami priimti prejudicinį sprendimą, t.y. žemesnių instancijų teismai buvo eliminuoti. Tai vertintina ypač kritiškai atsižvelgiant į tai, kad prieglobsčio bylose apeliacija yra apribota (plačiau apie tai rašoma šio darbo 2.4. poskyryje). Pasak E. Guild ir S. Peers, vidaus reikalų ir teisingumo ministrų nenoras suteikti ESTT platesnius įgaliojimus yra suprantamas kaip noras išvengti teismo aktyvumo ir netgi laikytinas politikavimu imigracijos ir prieglobsčio srityse. Kita vertus, aukštesnieji teismai, valstybių narių vertinami kaip jautresni vidaus reikalų ir teisingumo ministerijų reikaluose ir radikalūs kreipimaisi į ESTT yra mažiau tikėtini¹³. Toks ribojimas ne tik sukelia kliūtis siekiant užtikrinti vieningą teisės aiškinimą, bet taip pat gali kelti problemų ir žemesnės instancijos nacionaliniams teismams, kurie susidurs su dilema: viena vertus jie negalės pateikti bylos teisingumo teismui, kuris turi kompetenciją paskelbti EB teisės normą neteisėta, kita vertus, jie ir patys negalės paskelbti tokios normos neteisėta¹⁴. Jurisdikcijos dėl prejudicinio sprendimo procedūros apribojimas gali paaiškinti, kodėl ESTT praktika prieglobsčio srityje yra tokia menka. Dauguma bylinėjimosi buvo sutelkta į ieškinius dėl pažeidimo, pateiktus Komisijos prieš valstybes nares dėl direktyvų neįgyvendinimo¹⁵.

Antra, remiantis 68 straipsnio 2 dalimi iš ESTT jurisdikcijos buvo eliminuoti visi klausimai, kurie susiję su priemonėmis ar sprendimais, priimtais dėl viešosios tvarkos palaikymo bei vidaus saugumo užtikrinimo.

Trečia, taip pat buvo numatyta, kad Taryba, Komisija arba valstybė narė gali prašyti teisingumo teismo priimti nutarimą dėl IV antraštinės dalies arba remiantis ja Bendrijos institucijų priimtų teisės aktų aiškinimo klausimais. Tačiau teisingumo teismo sprendimas netaikomas valstybių narių teismų sprendimams, kurie yra tapę *res judicata*¹⁶.

Nors Nicos sutartimi¹⁷ buvo įtrauktas naujas 225 a straipsnis (dabar SESV 257 straipsnis), kuris numatė galimybę steigti specializuotus teismus, kas paskatino diskusijas apie specialų apeliacinį teismą prieglobsčio bylose, tačiau jokių ESTT jurisdikcijos pakeitimų prieglobsčio srityje ši sutartis neįvedė. Kaip nurodo S. Peers ir N. Rogers, gaila, kad nebuvo pasinaudota galimybe per derybas dėl Nicos sutarties reformuoti teismo jurisdikciją IV

¹³ Guild, E.; Harlow C. *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2001, 280.

¹⁴ Vysockienė, L., *supra* note 11, p. 319.

¹⁵ Lenarts, K. The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice. *International and Comparative Law Quarterly*. 2010, 59(2): 255-301, p. 291.

¹⁶ Treaty of Amsterdam, *supra* note 12, 68 straipsnio 3 dalis.

¹⁷ Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. [2001] OJ, C80/1.

antraštinei daliai, atsižvelgiant į kitas priimtas ESTT jurisdikcijos reformas. O šios reformos dar labiau silpnina ir taip silpnus argumentus, kad bet koks ESTT jurisdikcijos išplėtimas IV antraštinei daliai „užvers“ ESTT bylomis¹⁸.

ESTT padėtis žymiai pasikeitė įsigaliojus Lisabonos sutarčiai¹⁹. Kadangi šia sutartimi ESTT buvo suteikta pilna jurisdikcija (kaip ir galiojusi kitose pirmojo ramsčio srityse) prieglobsčio srityje. Anksčiau galiojusių ribojimų panaikinimas yra labai svarbus žingsnis, siekiant kurti bendrą Europos prieglobsčio sistemą. Tai padės užtikrinti vienodesnę ES prieglobsčio teisės normų taikymą ir aiškinimą, nes, kaip jau buvo nurodyta, iki kompetencijos išplėtimo į ESTT buvo kreiptasi tik keletą kartų. Tuo tarpu suteikus kompetenciją ir žemesnių instancijų teismams kreiptis dėl ES teisės aiškinimo ir antrinių teisės aktų teisėtumo, tokių prašymų turėtų ypač padaugėti, o tai padėtų užtikrinti ES prieglobsčio reguliavimo vienovę ir darnumą. Kitas svarbus aspektas yra tas, kad asmenims, kurie siekia tarptautinės apsaugos ES teritorijoje, bus užtikrinama veiksmingesnė teisinė apsauga.

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, su paklausimu dėl prejudicinio sprendimo dabar gali kreiptis visų instancijų nacionaliniai teismai. Tai daugiau neberibojama anksčiau galiojusiu 68 straipsniu, kuris susilaukė nemažai kritikos²⁰, buvo ypač nerimaujama, jog jis suardys prejudicinio sprendimo sistemą, pakenks teisinės valstybės principui ir gali įtakoti tai, jog gyvybiškai svarbi ES teisės sritis liks už tinkamos ESTT priežiūros ribų²¹. Tačiau dabar prejudicinio sprendimo procedūra atvira visiems teismams. Prejudicinio sprendimo procedūra buvo pagrindinis variklis, per kurį ESTT sukūrė ES teismų praktiką. Pasak D. Chalmers, G. Davies, G. Monti galima sakyti, jog prašymo priimti prejudicinį sprendimą procedūra prisideda prie ES teisinės ir teisminės tvarkos plėtros keturiais būdais.

Pirmasis yra ES teisės vystymas. Ši procedūra įgalina teismą plėtoti naują ES teisės aiškinimą, išspręsti neapibrėžtumus, ištaisyti neteisingumus ir formuluoti principus.

Antrasis - teismas palaiko institucinę pusiausvyrą. Tai reiškia, jog institucijos neperžengia viena kitos prerogatyvų, tai taip pat yra santykiuose tarp ES institucijų ir nacionalinių institucijų. Prejudicinio sprendimo procedūra visa tai užtikrina per teisminę peržiūrą. Privatūs asmenys ją gali naudoti tam, kad užginčytų nacionalinių teismų, įstatymų

¹⁸ Peers, S.; Rogers, N. *EU Immigration and Asylum Law: text and commentary*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 76.

¹⁹ Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį. [2007] OL, C306/1.

²⁰ Staffans, I. Judicial Protection and the New European Asylum Regime. *European Journal of Migration and Law*. 2010, 12(3): 273–297; Lenearts, K., *supra* note 15; Vysockienė, L., *supra* note 11; Guild, E.; Harlow C., *supra* note 13.

²¹ Broberg, M.; Fenger, N. *Preliminary Reference to the European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2010, p. 99.

leidėjo ar vyriausybės neteisėtą elgesį. Taip pat prašymas priimti prejudicinį sprendimą gali būti pateiktas abejojant ES institucijų veiksmų ar neveikimo teisėtumu.

Trečiasis - prejudicinio sprendimo procedūra yra svarbi ES teisės vienodumui ir darnumui. Istoriskai vienos valstybės narės nacionalinių teismų sprendimai nėra privalomi kitų valstybių narių nacionaliniams teismams, todėl be galimybės kreiptis į tokį teismą, kurio autoritetas priimtinas visiems nacionaliniams teismams, atsirastų skirtingas ES teisės aiškinimas skirtinguose nacionaliniuose teismuose. Taip prejudicinio sprendimo procedūra visus Sąjungos teismus sujungia į vieną teisminę tvarką ir teisinę teritoriją. Prejudicinio sprendimo procedūros išdava yra ta, jog bylinėjimasis vienoje valstybėje narėje yra vienodai teisiškai svarbus ir kitose valstybių narių teisinėse sistemose, tiek, kiek tai susiję su ESTT sprendimais.

Ketvirtasis - prejudicinio sprendimo procedūra turi teisingumo vykdymo funkciją. Ji įgalina nacionalinius teismus spręsti ginčus, kurie susiję su ES teise, leisdama jiems pasinaudoti (pasiremti) ESTT atliktu tyrimu²².

Visi šie keturi ES teisės plėtojimo būdai ne ką mažiau svarbūs ir prieglobsčio srityje, kuri palyginti yra nauja ES teisės sritis bei kuri vis dar stokoja vienovės bei darnumo įgyvendinant ją valstybių narių nacionalinėse sistemose. Kaip pažymima Stokholmo programoje²³, vis dar labai skiriasi nacionalinės nuostatos ir jų taikymas, todėl turi būti siekiama didesnio suderinamumo, o vienas iš būdų, norint pasiekti didesnę suderinamumo lygį, yra ESTT jurisdikcija priimant prejudicinius sprendimus.

Statistika parodė, jog bendrai visose srityse į ESTT su prašymais daugiau kreipiasi žemesnės instancijos teismai ar apeliacinės instancijos, nei galutinės instancijos teismai. Yra pabrėžiama, jog būtent, kreipiantis žemesnės instancijos teismams, prejudicinio sprendimo procedūra atliko žymų vaidmenį plėtojant EB teisę²⁴. Maždaug $\frac{3}{4}$ paklausimų pateikiama žemesnės instancijos teismų, iš kurių dauguma yra apeliacinės instancijos teismai²⁵, todėl ESTT jurisprudencija nebūtų tokia veiksminga be šių paklausimų. Atsižvelgiant į šią statistiką, manytina, jog po ESTT prejudicinio sprendimo procedūros išplėtimo, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, tokia pati tendencija pasireikš ir prieglobsčio srityje, todėl žemesnės grandies teismams nesuteikus šios teisės, tai reikštų, kad svarbūs ES prieglobsčio teisės klausimai niekada nepasiektų ESTT.

Manytina, jog ESTT prejudicinio sprendimo procedūros išplėtimas turės tam tikros naudos prieglobsčio srityje. Visų pirma tai nauja ES sritis, todėl prieglobsčio srityje priimti teisės aktai, direktyvos ir reglamentai dar retai buvo aiškinami, todėl padidėjęs subjektų, galinčių

²² Chalmers, D.; Davies, G.; Monti, G. *European Union Law*, 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, p. 157-168.

²³ Stokholmo programa – atvira ir saugi Europa piliečių labai ir saugumui. [2010] OL, C115/1.

²⁴ Broberg, M.; Fenger, N., *supra* note 21, p. 33.

²⁵ *Ibid.*, p. 40.

iškelti teisės aiškinimo klausimus, ratas, manytina, užpildys šį trūkumą. Antra, atsižvelgiant į tai, kad 2012 metais turėtų baigtis antrasis BEPS kūrimo etapas, greitai susidursime su pakeistomis direktyvomis. O taip pat vertėtų pažymėti, jog pagal naują SESV redakciją, Taryba su Europos Parlamentu gali pasirinkti įgyvendinti prieglobsčio politiką ne tik direktyvomis, tačiau ir reglamentais, kurie nėra perkeliama į nacionalinę teisę, o taikomi tiesiogiai. Pažymėtina, jog šiuo metu yra didelių skirtumų dėl ES prieglobsčio teisės aiškinimo ir taikymo. Patenkinant arba atmetant prieglobsčio prašymus, priimami nevienodi sprendimai dėl tų pačių kilmės šalių asmenų. Nors kai kurie teisės aktai buvo suderinti ES lygmeniu, dėl bendros patirties trūkumo, skirtingų tradicijų ir įvairių informacijos apie kilmės šalį šaltinių, pasiekama nevienodų rezultatų. Taip atsiranda antrinė migracija ir pažeidžiamas principas, kuriuo suteikiamos vienodos apsaugos galimybės ES²⁶. Todėl padidėjus ESTT vaidmeniui, manytina, šie skirtumai turėtų sumažėti dėl kaip manoma gausnesnio ES prieglobsčio teisės aiškinimo, dėl to nacionalinių teismų praktika taptų vieningesnė ir padėtų geriau užtikrinti BEPS tikslus.

Taip pat vertėtų atkreipti dėmesį į veiksmingos teisinės gynybos užtikrinimą, kreipimosi dėl prejudicinio sprendimo į ESTT aspektu. Pagrindinės teisės sudaro Sąjungos bendruosius teisės principus. Tai yra įtvirtinta tiek ESTT praktikoje²⁷, tiek ES sutarties 6 straipsnio 3 dalyje. Viena iš tokių pagrindinių teisių yra teisė į veiksmingą teisinę gynybą. Remiantis Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 47 straipsniu, kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme šiame straipsnyje nustatytais sąlygomis. O 47 straipsnio 2 dalis numato, kad kiekvienas asmuo turi teisę, kad jo byla per kiek įmanoma trumpesnę laiką viešai ir teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir nešališkas teismas <...>. Teisė į veiksmingą teisinę gynybą taip pat yra įtvirtinta ir EŽTK²⁸ 6 straipsnyje²⁹, kurios dalyvėmis yra visos ES valstybės narės. Atsižvelgiant į tai, Europos Sąjungoje visiems asmenims turi būti užtikrinama teisė į veiksmingą teisinę gynybą. Veiksminga teisinė gynyba tai ne tik teisė kreiptis į teismą, kad būtų apgintos pažeistos ar ginčijamos teisės, bet taip pat ir asmens teisė, kad jo byla būtų nagrinėjama kuo efektyviau ir kaip įmanoma per trumpesnę laiko tarpą. Tuo tarpu, manytina, jog anksčiau galiojęs reguliavimas, numatęs, kad tik galutinės instancijos teismai gali kreiptis į ESTT, prieštarauja teisei į veiksmingą teisinę gynybą. Kadangi prieglobsčio ar papildomos apsaugos prašytojas, kai

²⁶ Europos Komisijos 2008 m. birželio 17 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Prieglobsčio politikos planas kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje. KOM(2008) 360 galutinis. p. 3.

²⁷ Case C-29/69, *Erich Stauder v Ville d'Ulm – Sozialamt* [1969] ECR 00419.

²⁸ Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7390.

²⁹ EŽTK 6 straipsnio 1 dalis numato, kad kai yra sprendžiamas tam tikro asmens civilinio pobūdžio teisių ir pareigų ar jam pareikšto kokio nors baudžiamojo kaltinimo klausimas, toks asmuo turi teisę, kad byla per kuo trumpiausią laiką viešai ir teisingai išnagrinėtų pagal įstatymą įsteigtas nepriklausomas ir nešališkas teismas <...>.

yra reikalinga kreiptis į ESTT dėl ES teisės išaiškinimo ir antrinės teisės galiojimo, privalo kreiptis į visas instancijas iki tol, kol bus pasiekta ta, kurios sprendimas bus neskundžiamas, nepaisant to, kad atitinkamas klausimas galėjo būti pateiktas jau pirmosios instancijos teisme. Dėl šios priežasties bylinėjimasis turėdavo trukti labai ilgai, pavyzdžiui, *B ir D*³⁰ byloje prieglobsčio prašytojas B į Vokietiją atvyko ir prašymą suteikti prieglobstį pateikė 2002 metų pabaigoje, o prašymas dėl prejudicinio sprendimo ESTT buvo gautas tik 2009 m. vasario 10 d. Visa tai parodo, kad bylinėjimasis trukdavo labai ilgai, todėl manoma, jog platesnė ESTT jurisdikcija sutrumpins tokio bylinėjimosi trukmę ir taip bus užtikrinta veiksmingesnė prieglobsčio ir papildomos apsaugos prašytojų teisinė gynyba. Tai taip pat galėtų paaiškinti faktą, kodėl dėl Dublino II reglamento nuostatų išaiškinimo, iki Lisabonos sutarties įsigaliojimo, į ESTT buvo kreiptasi tik vieną kartą³¹, nors šis reglamentas įsigaliojo 2003 m. kovo 18 d. ir yra taikomas prieglobsčio prašymams, pateiktiems po 2003 m. rugsėjo 18 d., kai tuo tarpu po Lisabonos sutarties įsigaliojimo dėl Dublino II reglamento nuostatų išaiškinimo ESTT buvo paduoti trys prašymai³². Atsižvelgiant į daugumoje valstybių narių ribotas apeliacijos galimybes ir trumpus terminus pagal Dublino II procedūras, tai galėjo užkirsti kelią prieglobsčio prašytojams pasiekti galutinės instancijos teismus.

Tačiau ne visi pritaria teisės kreiptis dėl prejudicinio sprendimo naudingumui prieglobsčio srityje. Keliami probleminiai klausimai buvo daugiau praktiniai, susiję su ilgu bylų nagrinėjimu ir dideliu ESTT užimtumu (pvz., *Bolbol*³³ bylos nagrinėjimas truko apie 17 mėnesių nuo kreipimosi dėl prejudicinio sprendimo priėmimo iki teismo sprendimo priėmimo, o *Salahadin Abdulla*³⁴ byla truko net apie dvejus metus). Tačiau, kaip minėta aukščiau, S. Peers ir N. Rogers nurodo, jog šie argumentai yra silpni³⁵, ESTT nuo 2008 metų yra įvesta prejudicinio sprendimo priėmimo skubos tvarka procedūra, taikoma su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve susijusioms byloms³⁶. Iki šiol nurodytoji procedūra nebuvo taikyta nagrinėjant prieglobsčio bylas, tačiau ja buvo pasinaudota nagrinėjant kitas su Laisvės, saugumo ir teisingumo erdve

³⁰ Sujungtos bylos C-57/09 ir C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland prieš B ir D* 2011 m. lapkričio 9 d. [2011] OL C13/4.

³¹ *Petrosian* byloje buvo pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą dėl Dublino II reglamento 20 straipsnio 1 dalies d punkto ir 2 dalies išaiškinimo. Byla C-19/08, *Migrationsverket prieš Edgar Petrosian ir kt.* [2009] ETA I-00495.

³² 2010 m. liepos 12 d. Court of Appeal (Jungtinė Karalystė) prašymas ir 2010 m. spalio 11 d. High Court (Airija) prašymas, išnagrinėti sujungtose bylose C-411/10 *N.S. prieš Secretary for Home Department* ir C-493/10 *M.E., A.S.M., M.T., K.P., E.H. prieš Refugee Applications Commissioner* 2011 m. gruodžio 21 d. [2012] OL, C49/8, bei 2011 m. gegužės 23 d. Asylgerichtshof (Austrija) prašymas, kuris dar neišnagrinėtas. Byla C-245/11, *K prieš Bundesasylamt* [2011] OL, C 269/21.

³³ Byla C-31/09, *Nawras Bolbol prieš Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [2010] ETA I-05539.

³⁴ Sujungtos bylos C-175/08, C-176/08, C-178/08 ir C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla, Kamil Hasan, Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi ir Dler Jamal prieš Bundesrepublik Deutschland* [2010] ETA I-01493.

³⁵ Peers, S.; Rogers, N., *supra* note 18, p. 76.

³⁶ Ši procedūra reglamentuojama Protokolo dėl Teisingumo Teismo statuto 23 a straipsnyje, [2005] OL, C143/1, bei Teisingumo teismo procedūros reglamento 104 b straipsnyje, [2008] OL, L24/39.

susijusias bylas. Atkreiptinas dėmesys, jog *El Dridi*³⁷ byloje teismo sprendimo priėmimas truko nuo 2011 m. vasario 2 d. iki 2011 m. balandžio 28 d., t.y. visas nagrinėjimas truko ne daugiau nei 3 mėnesius, taip pat ir *Kadzoev*³⁸ byloje, kurioje prašymas buvo pateiktas 2009 m. rugsėjo 7 d., o sprendimas priimtas jau 2009 m. lapkričio 30 d. Atsižvelgiant į šią praktiką, manytina, jog pritaikius šią procedūrą prieglobsčio byloms, jų nagrinėjimas gali užtrukti labai trumpai. Kaip nurodo S. Peers ir N. Rogers, galiausiai siekiant išvengti ESTT perkrovimo bylomis, galima įsteigti specialų ES teisumą, kuris galėtų pateikti prejudicinius sprendimus prieglobsčio ir imigracijos srityje, tačiau su sąlyga, kad jo sprendimus galės peržiūrėti TT³⁹.

1.2. Taryba

Taryba yra atstovaujamoji ES institucija, kurią sudaro kiekvienos valstybės narės ministro lygio atstovai, turintys savo valstybės vyriausybės įgaliojimus bei kuri yra atsakinga už teisės aktų priėmimą.

Mastrichto sutartimi, įtraukus prieglobsčio politiką į trečiąjį ramstį, Tarybai buvo suteikta teisė priimti bendras pozicijas, bendrus veiksmus, kai dėl numatomų veiksmų masto ar poveikio Sąjungos tikslai gali būti geriau pasiekti įgyvendinant bendruosius veiksmus, bei parengti konvencijas, kurias ji rekomenduoja valstybėms narėms priimti pagal savo atitinkamas konstitucines nuostatas⁴⁰. Remiantis Mastrichto sutarties K.4 straipsnio 3 dalimi, Taryba dėl visų šių aktų priėmimo sprendė vieningai, išskyrus procedūrinius klausimus ir tuos atvejus, kai sutarties K.3 straipsnis nustatė kitas balsavimo procedūras.

Amsterdamo sutartimi, kuri įsigaliojo 1999 metais, prieglobsčio sritis buvo perkelta į pirmąjį ramstį. Todėl įgyvendinant kompetenciją prieglobsčio srityje, Tarybai buvo suteikta teisė priimti pirmajam ramsčiui būdingus dokumentus – reglamentus, direktyvas, sprendimus, kuriuos ji privalėjo priimti, pasikonsultavusi su Europos Parlamentu⁴¹. Tačiau kaip ir Mastrichto sutarties atveju, taip ir šiuo Taryba numatytus teisės aktus priėmė vieningai. Vertėtų pažymėti, jog šiai nuostatai buvo taikomas pereinamasis penkerių metų laikotarpis, t.y. po penkerių metų Taryba, balsuodama vieningai ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, galėjo priimti sprendimą, jog visoms IV antraštinei daliai priklausančioms sritims arba jų dalims būtų taikoma 251 straipsnyje nustatyta tvarka⁴² (bendro sprendimo priėmimo procedūra). Tačiau šia nuostata, suteikiančia teisę pereiti prie balsavimo kvalifikuota balsų dauguma, taip ir nebuvo pasinaudota. O, pasak prof. L. Jakulevičienės, nuostata dėl pereinamojo laikotarpio atspindėjo valstybių narių

³⁷ Byla C-61/11, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim* 2011 m. balandžio 28 d. [2011] OL C186/8.

³⁸ Byla C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev* [2009] ETA I-11189.

³⁹ Peers, S.; Rogers, N., *supra* note 18, p. 77.

⁴⁰ Treaty on European Union, *supra* note 7, K.3 straipsnio 2 dalies a-c punktai.

⁴¹ Treaty of Amsterdam, *supra* note 12, 67 straipsnio 1 dalis.

⁴² *Ibid.*, 67 straipsnio 2 dalis 2 įtrauka.

nenorą perduoti savo kompetenciją šiose srityse⁴³. Nors vienbalsiškumo procedūra buvo viena didžiausių kliūčių, apsunkinusi prieglobsčio srities derinimo procesą, ji iš dalies buvo išlaikyta ir Nicos sutartyje. 2000 m. gruodžio 7-9 d. Europos Viršūnių Tarybos susitikime Nicoje turėjo būti išspręstas kvalifikuotos daugumos balsavimo dėl prieglobsčio ir imigracijos įvedimo klausimas. Tačiau dėl Vokietijos prieštaravimo, panašiai kaip ir 1997 metais priimant Amsterdamo sutartį, balsavimo procedūrose buvo iš esmės išlaikytas vienbalsiškumas⁴⁴. Nors Nicos sutartimi vienbalsiškumas nebuvo visiškai panaikintas, bet šiuo atveju jo taikymas buvo apribotas laiko atžvilgiu. Kadangi Nicos sutarties 67 straipsnis buvo papildytas 5 dalimi, numatančia vienbalsiškumo Tarybos balsavime panaikinimą, t.y. numatant, jog teisės aktai, reglamentuojantys prieglobsčio klausimus, įtvirtintus 63 straipsnio 1 dalyje ir 2 dalies a punkte, bus priimami pagal 251 straipsnio procedūrą, tačiau su sąlyga, jei Taryba bus priėmusi teisės aktus, apibrėžiančius šiuos klausimus reglamentuojančias bendrąsias taisykles ir pagrindinius principus. Pasak O. F. Sidorenko, vieningo balsavimo pakeitimas kvalifikuota balsų dauguma buvo neišvengiamas, atsižvelgiant į ES išsiplėtimą naujomis 25 valstybėmis narėmis, todėl pasiekti vieningumą Taryboje būtų labai sunku⁴⁵.

Tarybai suteikiamų įgaliojimų atžvilgiu 2009 m. gruodžio 1 d. įsigaliojusi Lisabonos sutartis žymi pokyčių neįvedė. Vertėtų paminėti, jog šia sutartimi buvo visiškai atsisakyta vienbalsiškumo Tarybos balsavime, nustatant, jog, kuriant bendrą prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinos apsaugos politiką, sprendimai yra priimami pagal įprastą teisėkūros procedūrą⁴⁶, t.y. nuo šiol visais prieglobsčio srities klausimais Taryboje balsavimas vyksta ir sprendimai priimami pagal kvalifikuotą balsų daugumą. Taip pat atkreiptinas dėmesys, jog pagal 78 straipsnio 3 dalį Tarybai suteikiama kompetencija patvirtinti laikinąsias priemones, reikalingas susidarius nepaprastajai padėčiai dėl staigaus trečiųjų šalių piliečių antplūdžio vienoje ar keliose valstybėse narėse.

1.3. Europos Komisija

Komisija – tai institucija, atsakinga už ES politikos formavimą ir įgyvendinimą bei turinti iniciatyvios teisės monopolį. Tačiau atsižvelgiant į tai, kad, kaip jau minėta, Maastrichto sutartimi prieglobsčio sritis buvo priskirta trečiajam ramsčiui, Komisijai šioje srityje iniciatyvos monopolis nebuvo suteiktas. Teisės aktų iniciatyvos teise ji dalijosi su valstybėmis narėmis.

⁴³ Vysockienė, L., *supra* note 11, p. 321.

⁴⁴ Vysockienė, L. Prieglobsčio teisės raidos po Amsterdamo sutarties probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, 31(23): 14-24, p. 16.

⁴⁵ Sidorenko, O. F. *The Common European Asylum System: Background, Current State of Affairs, Future Direction*. Hague: T. M. C. Asser Press, 2007, p. 34.

⁴⁶ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C83/1, 78 straipsnio 2 dalis.

Mastrichto sutarties K.3 straipsnio 2 dalis nustatė, jog teisės aktai priimami bet kurios valstybės narės ar Komisijos iniciatyva, todėl Komisijos vaidmuo buvo ribotas suteikiant bet kuriai valstybei narei teikti teisės aktų iniciatyvą, kurios paprastai siekė apsaugoti savo nacionalinius interesus.

Amsterdamo sutartimi, perkėlus prieglobsčio sritį į pirmąjį ramstį, Komisijos vaidmuo prieglobsčio srityje pasikeitė tik iš dalies. Nors prieglobsčio srities perkėlimas Bendrijos kompetencijai turėjo iš esmės sustiprinti jos silpną vaidmenį priimant sprendimus prieglobsčio srityje, vis dėl to pagal EB sutarties 67 straipsnį Komisija vis dar turėjo dalytis iniciatyvos teise su valstybėmis narėmis naujose srityse EB sutarties IV skyriuje nurodytu penkerių metų pereinamuoju laikotarpiu. Tik pasibaigus šiam laikotarpiui, Komisija turėjo įgyti išskirtinę iniciatyvos teisę⁴⁷. Taip pat pažymėtina, kad, remiantis Amsterdamo sutarties 67 straipsnio 2 dalies pirma įtrauka, Komisija privalėjo išnagrinėti kiekvieną valstybės narės prašymą, kad pateiktų pasiūlymą Tarybai. Pasak O. F. Sidorenko, tai rodo, kad Europos prieglobsčio teisė tapo visiškai Bendrijos reikalu, kiek tai susiję su teisės aktų leidybos iniciatyvos teise⁴⁸. Tuo tarpu Nicos sutartis jokių pokyčių šioje srityje neįtvirtino. O Lisabonos sutartimi panaikinamas Komisijos įpareigojimas išnagrinėti kiekvieną valstybės narės prašymą, kad pateiktų pasiūlymą Tarybai.

1.4. Europos Parlamentas

Kita ES institucija, kurios vaidmuo prieglobsčio srityje bus aptariama – Europos Parlamentas. Tai bene labiausiai reformuota ES institucija, kurios galios laikui bėgant buvo vis stiprinamos. Europos Parlamentas įgauna vis didesnę vaidmenį priimant ES teisės aktus.

Mastrichto sutartyje įtvirtintas Europos Parlamento vaidmuo prieglobsčio srityje buvo visiškai nežymus. Europos Parlamento kompetencija buvo apibrėžta K.6 straipsnyje. Vadovaujantis šiuo straipsniu Europos Parlamentas neturėjo jokio realaus vaidmens priimant teisės aktus, kadangi buvo numatyta, jog jis tik turėjo būti reguliariai informuojamas pirmininkaujančios valstybės narės ar Komisijos apie svarstomus klausimus.

Vėlesnių sutarčių pakeitimai, susiję su teisės aktų leidyba, sustiprino Europos Parlamento vaidmenį. Remiantis Amsterdamo sutarties 67 straipsnio 1 dalimi pereinamuoju laikotarpiu, Taryba prieglobsčio srities dokumentus turėjo priimti pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, o pasibaigus šiam laikotarpiui, kaip jau buvo nurodyta anksčiau, buvo numatyta galimybė pereiti prie bendro sprendimo priėmimo procedūros. Kas savo ruožtu reikštų didesnę Europos Parlamento vaidmenį, nes sprendimai priimami Tarybos ir Europos Parlamento kartu.

⁴⁷ Vysockienė, L., *supra* note 11, p. 322.

⁴⁸ Sidorenko, O. F., *supra* note 45, p. 35.

Tačiau, kaip jau buvo nurodyta, šia nuostata nebuvo pasinaudota, todėl bendro sprendimo procedūra buvo įvesta tik Nicos sutartimi, numatant atitinkamus apribojimus (67 straipsnio 5 dalies pirma įtrauka). Šiuo atveju reikėtų pažymėti, jog ESTT buvo nagrinėjama byla *Europos Parlamentas prieš Tarybą*⁴⁹ dėl minėtojo sutarties straipsnio pažeidimo bei Tarybos kompetencijos trūkumo dėl 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyvos 2005/85/EB, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, nuostatų reglamentuojančių minimalaus bendro trečiųjų šalių, laikomų saugiomis kilmės šalimis, sąrašo bei bendro Europos saugių trečiųjų šalių sąrašo priėmimo ir keitimo (29 straipsnio 1 ir 2 dalys bei 36 straipsnio 3 dalis). Vadovaujantis šiais straipsniais saugių šalių sąrašai turėjo būti priimami bei keičiami Tarybos kvalifikuota balsų dauguma, remiantis Komisijos pasiūlymu bei pasikonsultavus su Europos Parlamentu. Tačiau Europos Parlamentas pateikė ESTT ieškinį dėl šių nuostatų panaikinimo, remdamasis tuo, jog šių sąrašų priėmimo bei keitimo tvarka pažeidžia Sutarties 67 straipsnio 5 dalies pirmą įtrauką, Tarybos kompetencijos trūkumu priimti nurodytąsias nuostatas bei pareigos motyvuoti šias nuostatas pažeidimu ir galiausiai lojalaus bendradarbiavimo pareigos nesilaikymu⁵⁰. Atsižvelgiant į tai, kad 2005/85/EB direktyvos priėmimas buvo paskutinis teisės aktų priėmimo etapas, nustatant bendrąsias taisykles ir pagrindinius principus, kuriuos įgyvendinus turi būti pradėta taikyti bendro sprendimų priėmimo procedūra, Europos Parlamento nuomone priimant saugių šalių sąrašus reikia taikyti bendro sprendimų priėmimo procedūrą⁵¹. ESTT palaikė Europos Parlamento poziciją bei panaikino ginčijamas nuostatas dėl Sutarties 67 straipsnio 5 dalies pirmos įtraukos pažeidimo ir Tarybos kompetencijos trūkumo⁵². Tuo tarpu Lisabonos sutartimi buvo visiškai įtvirtintas lygiavertis Europos Parlamento vaidmuo, lyginant su kitomis institucijomis, kadangi visi prieglobsčio srities aktai priimami pagal įprastą teisėkūros procedūrą, t.y. teisės aktus Taryba priima kartu su Europos Parlamentu.

1.5. Europos prieglobsčio paramos biuras

Europos prieglobsčio paramos biuras – tai nepriklausomos Europos įstaigos statusą turinti agentūra, sudaryta iš administracinės valdybos (kurioje kiekviena valstybė narė turi po balsą, o Komisija – 2 balsus), Paramos biuro vykdomojo direktoriaus bei personalo.

ES siekiant sukurti bendrą Europos prieglobsčio erdvę, taikant Europos Sąjungos vertybes ir humanitarinę tradiciją, atitinkančią veiksmingą ir suderintą procedūrą, 2010 m. Maltoje įsteigtas EPPB, kuris savo veiklą pradėjo 2011 m. birželio 19 d. Šio biuro įsteigimas

⁴⁹ Byla C-133/06, *Europos Parlamentas prieš Europos Sąjungos Tarybą* [2008] ETA I-03189.

⁵⁰ *Ibid.*, 19 paragrafas.

⁵¹ *Ibid.*, 21-22 paragrafai.

⁵² *Ibid.*, 66-67 paragrafai.

buvo minimas jau Hagos programoje – buvo numatyta, sukūrus bendrą prieglobsčio suteikimo procedūrą, įsteigti Europos paramos biurą, skirtą valstybių narių visų rūšių bendradarbiavimui, susijusiam su Bendra prieglobsčio sistema⁵³. O 2007 metų Žaliojoje knygoje, atsižvelgiant į šio klausimo svarbą, Komisija prašė pateikti nuomones apie galimą tokio biuro įsteigimą⁵⁴. 2008 metais Komisijos pateiktame Prieglobsčio politikos plane EPPB įkūrimas buvo numatytas kaip tinkamiausia priemonė stiprinti valstybių narių praktinį bendradarbiavimą, atsižvelgiant į Žaliojoje knygoje išreikštą didelę paramą⁵⁵. O 2010 metų Stokholmo programoje dar kartą buvo patvirtintas svarbus EPPB vaidmuo kuriant ir įgyvendinant BEPS⁵⁶.

Tiek mokslininkai⁵⁷, tiek JTVPK⁵⁸, tiek ECRE⁵⁹ labai palankiai vertino tokios agentūros įkūrimą. Pagal prieglobsčio *acquis* įgyvendinimo praktiką, galime pastebėti, kad valstybės narės labai dažnai skirtingai traktuoja tarptautinės apsaugos prašymus. Prieglobsčio prašytojo, atvykusio iš Irako, galimybės gauti pabėgėlio statusą stipriai varijuoja nuo 2% Graikijoje iki 82% Prancūzijoje ar 63% Vokietijoje⁶⁰, t.y. priklausomai nuo valstybės narės, kurioje pateikiamas prašymas. Todėl EPPB turėtų padėti įgyvendinti bendrą Europos prieglobsčio sistemą stiprinant valstybių narių praktinį bendradarbiavimą prieglobsčio srityje ir teikti ar koordinuoti teikiamą operatyvinę paramą valstybėms narėms, kurių prieglobsčio ir priėmimo sistemoms tenka ypatingas krūvis⁶¹. Remiantis EPPB reglamentu, biurui suteikiama kompetencija apima tris pagrindines sritis: paramą praktiniam bendradarbiavimui prieglobsčio srityje, paramą ypatingą krūvį patiriančioms valstybėms narėms bei paramą kuriant bendrą Europos prieglobsčio sistemą. Pirmoje srityje EPPB renka informaciją ir rengia ataskaitas apie kilmės valstybes, rengia bei plėtoja apmokymus prieglobsčio srities pareigūnams bei padeda perkelti pripažintus pabėgėlius. Siekiant padėti valstybėms narėms, kurioms tenka ypatingas krūvis, šių valstybių prašymu EPPB koordinuoja specialistų grupes, kad padėtų tokioms

⁵³ Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje. [2005] OL, C53/1, p. 4.

⁵⁴ Europos Komisijos 2007 m. birželio 6 d. Žalioji knyga dėl būsimos bendros Europos prieglobsčio sistemos. KOM (2007) 301, p. 9

⁵⁵ Europos Komisija, *supra* note 26, p. 6.

⁵⁶ Stokholmo programa, *supra* note 23, p. 32.

⁵⁷ Comte, F. A New Agency is Born in the European Union: The European Asylum Support Office. *European Journal of Migration and Law*. 2010, 12(4): 373-405. Staffans, I., *supra* note 20, p. 289.

⁵⁸ UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office* [interaktyvus]. Geneva, 2009 [žiūrėta 2012-02-24]. <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4a1cf3742&query=asylum%20support%20office>>.

⁵⁹ European Council on Refugees and Exiles. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office* [interaktyvus]. Brussels, 2009 [žiūrėta 2012-02-24]. <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/128.html>>.

⁶⁰ UN High Commissioner for Refugees. *Common European Asylum System closer than before*. [interaktyvus]. Geneva, 2011 [žiūrėta 2012-02-24]. <<http://www.unhcr-centraleurope.org/en/news/2011/common-european-asylum-system-closer-than-before.html>>.

⁶¹ Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. gegužės 19 d. reglamentas 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo. [2010] OL, L132/11, 1 straipsnis.

valstybėms narėms tvarkyti prieglobsčio prašymus bei užtikrinti, kad šios valstybės galėtų suteikti reikiamas priėmimo priemones. Tuo tarpu trečioje srityje EPPB kaupia ir keičiasi informacija apie geriausią patirtį, rengia metines padėties prieglobsčio srityje ataskaitas bei priima techninius dokumentus, tokius kaip gairės, veiklos vadovai. Kaip teigia F. Comte, šios trečios srities įtraukimas buvo svarbus tam, kad EPPB įgytų tikrą Europinį pobūdį. Jei biuras apsiribotų tik parama valstybėms narėms, būtų prarasta dalis jo įkūrimo tikslo. EPPB, rinkdamas ir kaupdamas informaciją apie valstybių narių praktiką, taps vertingu ir unikaliu Europos lygiu žinių centru apie valstybių narių prieglobsčio sistemas. Be to, EPPB galės prisidėti prie ES prieglobsčio *acquis* aiškinimo, priimdamas techninius dokumentus⁶². Nors EPPB neturės kompetencijos duoti nurodymų valstybėms narėms, ar patenkinti pateiktus prašymus suteikti tarptautinę apsaugą ar juos atmesti⁶³, tačiau, manytina, kad tokios agentūros įsteigimas turėtų sumažinti egzistuojančius ES prieglobsčio teisės įgyvendinimo skirtumus tarp valstybių narių ir taip užtikrinti vieningesnę BEPS.

1.6. ES Kompetencija

Kitas svarbus aspektas, kaip pastebi S. Peers, Lisabonos sutartimi padaryti reikšmingi pakeitimai ES kompetencijos srityje. SESV 78 straipsnio 1 dalis aiškiai įtvirtina, jog ES kuria bendrą prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinos apsaugos politiką, o anksčiau galiojusios sutarties redakcijos reguliavimas buvo daug kuklesnis: sutartis numatė, jog EB priima priemones dėl prieglobsčio prašytojų, taip pat ir priemones dėl pabėgėlių bei perkeltų asmenų nustatant tik minimalius standartus, išskyrus tai, kas susiję su atsakingos valstybės narės nustatymu ir naštos pasidalijimu⁶⁴. Taigi, remiantis Lisabonos sutartimi, panaikinamas ES kompetencijos apribojimas įtvirtinti tik minimalius standartus ir nustatoma, jog, kuriant bendrą politiką, turi būti priimtos šios priemonės, nustatančios visoje ES galiojantį vienodą prieglobsčio prašytojų ir papildomos apsaugos gavėjų statusą trečiųjų šalių piliečiams, bendrą laikinos apsaugos sistemą perkeltiesiems asmenims masinio antplūdžio atveju, vienodo prieglobsčio ar papildomos apsaugos statuso suteikimo ir pasibaigimo bendros procedūros, kriterijai ir mechanizmai, kuriais nustatoma valstybė narė, atsakinga už prašymų nagrinėjimą, prieglobsčio arba papildomos apsaugos prašytojų priėmimo sąlygų reikalavimai. Sutartyje taip pat numatyta ES kompetencija priimti priemones dėl partnerystės ir bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis, siekiant valdyti prieglobsčio, papildomos arba laikinos apsaugos prašančių žmonių antplūdžius⁶⁵. Taip

⁶² Comte, F., *supra* note 57, p. 402.

⁶³ Europos Parlamentas ir Taryba, *supra* note 61, 4 straipsnio 1 dalies e punktas ir 12 straipsnio 2 dalis.

⁶⁴ Peers, S. Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon. *European Journal of Migration and Law*. 2008, 10(2): 219-247, p. 232.

⁶⁵ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos, *supra* note 46, 78 straipsnis 2 dalis.

panaikinus minimalių reikalavimų standartą bei įtvirtinus vienodo statuso ir bendrų reikalavimų standartą, Sąjungai yra suteikiama platesnė kompetencija prieglobsčio reguliavimo srityje. Svarbu pažymėti, jog su minimalių reikalavimų panaikinimu ES institucijoms, priimant prieglobsčio teisės nuostatas, suteikiama platesnė galimybė pasirinkti teisės akto rūšį, kuria atitinkamas klausimas turėtų būti reguliuojamas. Iki šiol buvo priimta tik Dublino reglamentas bei Eurodac reglamentas, visi kiti klausimai buvo reguliuojami direktyvomis. Šią situaciją lėmė tai, kad reglamentas yra griežtesnė harmonizavimo forma, kadangi jo nereikia perkelti į valstybių narių nacionalinę teisę ir yra tiesiogiai taikomas valstybėse narėse. Todėl reglamentas, kaip harmonizavimo priemonė, buvo netinkamas reguliuoti ES prieglobsčio sritis, kuriose turi būti nustatomi tik minimalūs standartai. Tačiau po Lisabonos sutarties įsigaliojimo ES institucijos turi teisę priimti reglamentus atitinkamoms prieglobsčio sritims reguliuoti, kas savo ruožtu reikštų mažesnę valstybių narių vaidmenį šioje srityje. Deja, remiantis pateiktais Komisijos pasiūlymais, kurie bus aptariami antrame šio darbo skyriuje, visose prieglobsčio reguliavimo srityse išlaikoma ta pati teisės aktų forma.

1.7. Apibendrinimas

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta šiame skyriuje, galima teigti, jog ES institucijų vaidmuo nuo prieglobsčio teisės įtraukimo į ES reguliavimo sritį iki šių dienų, kai galioja Lisabonos sutartis, žymiai sustiprėjo, atitinkamai palikdama mažiau kompetencijos ES valstybėms narėms.

Iš esmės prieglobsčio politikos įtraukimas į ES struktūrą Maastrichto sutartimi buvo anksčiau vykusio tarpvyriausybinių bendradarbiavimo formalizavimas. Pagrindinis vaidmuo teisingumo ir vidaus reikalų srityje teko Tarybai, o Komisija, Europos Parlamentas ir ETT buvo nušalinti nuo sprendimų priėmimo ir įgyvendinimo. Taip prieglobsčio sritį įtraukus į ES lygmenį, tačiau visas teises suteikus Tarybai, kuri dirbo vieningai ir iš esmės atstovaudama nacionalinius interesus, didesnis postūmis bendradarbiavimui prieglobsčio srityje nebuvo padarytas. Dėl ES valstybių narių skirtingų pozicijų prieglobsčio srityje bendri sprendimai buvo sunkiai pasiekiami. O ir priimti sprendimai buvo silpni, kadangi jie nebuvo privalomi bei buvo neįmanoma įpareigoti valstybių narių laikytis priimtų sprendimų. Tai reiškia, jog bendradarbiavimas prieglobsčio srityje iš esmės liko tarpvyriausybiniame lygmenyje tarp valstybių narių ministrų, kai valstybių narių vaidmuo yra dominuojantis.

Amsterdamo sutartis buvo didelis žingsnis į priekį. Įsigaliojus šiai sutarčiai, bendradarbiavimas prieglobsčio srityje pasikeitė iš tarpvyriausybinių į viršnacionalinį bendradarbiavimą, prieglobsčio sritis buvo perkelta iš trečiojo ramsčio į pirmąjį ir pradėti taikyti nauji teisės instrumentai, t.y. reglamentai, direktyvos, sprendimai, nuomonės, rekomendacijos.

Prieglobsčio srities perkėlimo į pirmąjį ramstį viena iš pasekmių buvo ta, jog buvo išplėsta kitų ES institucijų kompetencija šios srities sprendimų priėmimo bei įgyvendinimo. Tačiau ši kompetencija visgi buvo ribota, lyginant su kitomis pirmojo ramsčio sritimis: pereinamuoju 5 metų laikotarpiu Komisija iniciatyvos teisę dalijasi su valstybėmis narėmis, Europos Parlamento vaidmuo tik konsultacinis, o ETT jurisdikcija taip pat apribota 68 straipsnyje nustatant, kad ETT gali kreiptis tik paskutiniosios instancijos valstybės narės teismas, manydamas, kad sprendimui priimti reikia ETT nutarimo. Tačiau visgi Amsterdamo sutartis suteikė galimybę judėti nuo neįpareigojančių teisės aktų prie valstybėms narėms teisiškai privalomų.

2001 metais priėmus Nicos sutartį ir panaikinus Tarybos balsavime vienbalsiškumo reikalavimą bei įpareigojus sprendimus priimti kartu su Europos Parlamentu, buvo dar labiau sustiprintas ES institucijų vaidmuo, mažinant valstybių narių įtaką priimant sprendimus prieglobsčio reguliavimo srityje.

Galiausiai, priėmus Lisabonos sutartį, bendradarbiavimas prieglobsčio srityje įgavo visiškai viršnacionalinį pobūdį. Remiantis šia sutartimi, buvo panaikinti nemažai kritikos sulaukę bei laikytini ES prieglobsčio teisės vientisumo ir darnumo kliūtimis, ESTT jurisdikcijos apribojimai. Taip pat ES institucijoms suteikta platesnė kompetencija panaikinus minimalių standartų reikalavimą.

Ne ką mažiau svarbus yra ir naujos ES agentūros – EPPB – įsteigimas, teikiančio paramą praktiniam valstybių narių bendradarbiavimui ir kuriant bendrą Europos prieglobsčio sistemą, ir taip leisiančio sumažinti egzistuojančius ES prieglobsčio teisės įgyvendinimo skirtumus tarp valstybių narių ir taip užtikrinti vieningesnę BEPS. Kas taip pat parodo, jog vis daugiau teisių prieglobsčio srityje yra perduodama ES institucijoms.

Atsižvelgiant į tai, galime teigti, jog ES institucijų vaidmuo ES prieglobsčio politikoje pastebimai sustiprėjo. Išplečiant Europos Parlamento, Komisijos ir ESTT galias, supaprastinus sprendimų Taryboje priėmimo procedūrą, ir taip pereinant nuo tarpvyriausybinių prie riboto viršnacionalinio bendradarbiavimo ir galiausiai prie įprasto ES viršnacionalinio bendradarbiavimo su pilna ES institucijų kompetencija. Toks ES institucijų galių stiprinimas parodo valstybių narių įtakos mažėjimą, kas savo ruožtu sudaro kliūtis valstybėms narėms griežtinti prieglobsčio srities reguliavimą. Visa tai duoda pagrindą teigti, jog ES prieglobsčio srities vystymasis institucinėje srityje turi teigiamą įtaką asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, atžvilgiu.

2. EUROPOS SAJUNGOS PRIEGLOBSČIO RAIDOS TENDENCIJOS TEISINIO REGLAMENTAVIMO SRITYJE

Įgyvendinant Hagos programos veiksmų planą, kuriame buvo numatyta antrąją BEPS kūrimo etapą užbaigti iki 2010 metų, Komisija 2007 metais parengė Žaląją knygą dėl būsimos bendros Europos prieglobsčio sistemos. Šia Žaliaja knyga buvo pradėtos konsultacijos dėl tolesnio BEPS formavimo. Komisija numatė, jog antrajame etape turėtų būti nustatyti aukštesni bendri apsaugos reikalavimai ir geriau užtikrintos lygios teisės, suteikiant apsaugą visoje ES, bei užtikrintas didesnis ES valstybių narių solidarumas.

Žaliojoje knygoje numatytas tikslas antruoju etapu priimti integruotą, visapusišką požiūrį į prieglobstį, kad prieglobsčio suteikimo procesas būtų pagerintas visais aspektais. Siekiant tinkamo antrojo etapo BEPS formavimo Komisija įvardijo šiuos uždavinius:

1. Užpildyti dabartinio (pirmojo etapo) prieglobsčio teisyno spragas;
2. Derinti teisės aktus remiantis aukštais reikalavimais;
3. Įgyvendinti papildomas priemones, susijusias su praktiniu valstybių narių bendradarbiavimu;
4. Stiprinti solidarumą⁶⁶.

Komisijos Žaliojoje knygoje išdėstyti pasiūlymai buvo suskirstyti į keturis teminius skyrius: teisinės priemonės, įgyvendinimas ir papildomos priemonės, solidarumas ir atsakomybės pasidalijimas, prieglobsčio politikos išorės dimensija.

Remiantis diskusijų rezultatais, Komisija parengė ir 2008 m. birželio 17 d. paskelbė Prieglobsčio politikos planą bei prie jo pridėtą poveikio vertinimą. JTVPK pasveikino šią iniciatyvą ir kartu nurodė, jog yra įsitikinęs, kad Prieglobsčio politikos planas suteiks valstybėms narėms galimybę apriboti teisės ir praktikos skirtumus ir dar labiau sustiprins asmenų, siekiančių gauti prieglobstį ES, tarptautinės apsaugos standartus⁶⁷. Poveikio vertinime buvo aptartos galimos bei pasirinktoji BEPS formavimo politinės alternatyvos. Formuojant tolesnę ES prieglobsčio sistemą, iš viso buvo siūlomos penkios alternatyvos. A alternatyva - *Status quo*, pagal kurią pokyčiai valstybėse narėse tęstųsi remiantis esama teisine sistema, neįvedant jokių naujovių. Tačiau atsižvelgiant į pirmojo etapo rezultatus, šia alternatyva būtų neįmanoma pasiekti antrojo BEPS etapo tikslų. Kita alternatyva B1 - *Visuotinis ES teisės derinimas*, pagal kurią būtų siekiama visiško ES prieglobsčio sistemos suderinimo, tačiau ji atmesta dėl didesnių finansinių bei administracinių sąnaudų poreikio, nors pasirinkus pastarąją būtų sukurta visapusiškesnė BEPS. Trečioji politinė alternatyva B2 - *Tolesnė ES teisės plėtotė* ir ketvirtoji C -

⁶⁶ Europos Komisija, *supra* note 54.

⁶⁷ UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Calls on EU Member States to Rise Asylum Standards* [interaktyvus]. Geneva, 2008 [žiūrėta 2012-02-05]. <<http://www.unhcr.org/485793e82.html>>.

Bendradarbiavimas ir pasikeitimas gerąja patirtimi, kurios buvo pasirinktos kaip tinkamiausios tolesniam BEPS formavimui. Lyginant pasirinktą B2 alternatyvą su B1, pastaroji veiksmingiau padėtų pasiekti antrojo BEPS tikslų, tačiau atsižvelgiant į tai, kad mažesnis derinimo lygis (pagal B2) pareikalautų mažiau finansinių ir administracinių kaštų bei sukeltų mažiau įgyvendinimo ir perkėlimo sunkumų, buvo pasirinkta B2 alternatyva kartu su C⁶⁸. Ir paskutinė, radikaliausia, siūlyta alternatyva D *Bendra išsami prieglobsčio teisinė priemonė ir Europos prieglobsčio agentūros steigimas*, pagal kurią būtų priimta viena priemonė, apimanti visus ES teisės aktus, bei įsteigta Europos prieglobsčio agentūra, kuri pakeistų valstybių narių administracines ir teismines institucijas, priimančias sprendimus dėl prieglobsčio. Tačiau, kaip buvo pažymėta poveikio vertinime, ši alternatyva turi vieną pagrindinį trūkumą – valstybių narių suvereniteto perkėlimui Europos prieglobsčio agentūrai dauguma valstybės narių šiuo metu nepritarė⁶⁹.

Aukščiau minėtame politikos plane tam, kad būtų užbaigtas antrasis BEPS etapas, Komisija pristatė trijų krypčių politiką:

1. Toliau derinti valstybių narių prieglobsčio teisę geriau ir labiau suderintais apsaugos standartais, kurie turėtų apimti trijų pagrindinių prieglobsčio direktyvų pakeitimus.
2. Veiksmingas ir tinkamai remiamas praktinis bendradarbiavimas, kurį padėtų užtikrinti Europos prieglobsčio paramos biuras (jo įsteigimas buvo aptartas pirmame šio darbo skyriuje).
3. Didesnis valstybių narių bei ES ir trečiųjų šalių solidarumas ir atsakomybė, apimantys Dublino sistemos pataisas, o išorės dimensijoje: regionų apsaugos programas, persikėlimą bei valdomo ir tvarkingo asmenų, kuriems reikia apsaugos, atvykimo supaprastinimą⁷⁰.

ECRE sveikino Komisiją priėmus Prieglobsčio politikos planą ir kartu nurodė, jog iš esmės pritarė Komisijos atliktam vertinimui, kiek tai susiję su dabartinės prieglobsčio sistemos silpnumu ES. Atsižvelgiant į Komisijos siūlomą tolesnę Europos prieglobsčio sistemos strategiją ateinantiems metams, ECRE ragino ES institucijas vengti ES lygmeniu kodifikuoti griežčiausią praktiką ir politiką bei nurodė, jog blogos praktikos įtraukimo turėtų būti vengiama bet kokia kaina, o vietoj to turėtų būti skatinama geriausia praktika⁷¹.

⁶⁸ Europos Komisijos Tarnybų darbinis dokumentas 2008 m. birželio 17 d. Poveikio vertinimo santrauka pridedama prie Komunikato Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Prieglobsčio politikos planas kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje. SEK(2008) 2030.

⁶⁹ *Ibid.*, p.6.

⁷⁰ Europos Komisija, *supra* note 26, p. 4.

⁷¹ European Council on Refugees and Exiles. *ECRE Welcomes the European Commission's Policy Plan on Asylum* [interaktyvus]. Brussels, 2009 [žiūrėta 2012-02-05]. <<http://reliefweb.int/node/270367>>.

Komisijos nustatyta trijų krypčių politika atsispindi ir Stokholmo programoje, nustatančioje strateginės veiklos gaires laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje 2010-2014 metams. Programoje pažymima, kad vis dar labai skiriasi nacionalinės nuostatos ir jų taikymas, todėl turi būti siekiama didesnio suderinamumo. O konvergencijos ir nuolatinės kokybės didinimas padėtų sumažinti sprendimų dėl prieglobsčio skirtumus⁷². Be to, Stokholmo programa atkreipia dėmesį į valstybes nares, kurioms tenka ypatinga našta, ir ragina valstybes nares remti viena kitą ir propaguoti veiksmingą solidarumą⁷³. Tačiau solidarumo plėtojimas neapsiriboja tik valstybėmis narėmis, o įtraukiamas ir į prieglobsčio išorės dimensiją (tačiau atsižvelgiant į magistro darbo apimtį, ES prieglobsčio išorės dimensija jame nebus analizuojama). Stokholmo programoje Europos Vadovų Taryba išreiškė požiūrį, jog Europos Sąjunga turėtų siekti prisijungti prie Ženevos konvencijos ir jos 1967 m. protokolo. Tačiau, kaip nurodoma Europos Parlamento studijoje „Bendros Europos prieglobsčio sistemos kūrimas“, prisijungimas prie Ženevos konvencijos būtų komplikuoatas, atsižvelgiant į tai, kad pagal konvenciją tokia galimybė yra numatyta tik valstybėms⁷⁴.

Atsižvelgiant į Prieglobsčio politikos plane pateiktą pasiūlymą, siekiant kokybiškesnio ir didesnio tarptautinės apsaugos reikalavimų suderinimo, toliau derinti valstybių narių prieglobsčio teisės aktus, Komisija parengė ir pateikė anksčiau priimtų pagrindinių prieglobsčio reguliavimo instrumentų: Eurodac reglamento⁷⁵, Dublino reglamento⁷⁶, Priėmimo sąlygų direktyvos⁷⁷, Kvalifikavimo direktyvos⁷⁸ bei Procedūrų direktyvos⁷⁹, pakeitimo pasiūlymus.

2.1. Dublino reglamentas

2003 m. vasario 18 d. įgyvendinant Amsterdamo sutartį ir Tamperės programą buvo priimtas Dublino reglamentas (Dublinas II), kuris pakeitė anksčiau galiojusią Dublino konvenciją bei perėmė nemažai šios konvencijos nuostatų. Šiuo reglamentu yra siekiama nustatyti valstybę narę atsakingą už prieglobsčio prašymo, pateikto vienoje iš ES valstybių narių,

⁷² Stokholmo programa, *supra* note 23, p. 32.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ European Parliament. *Setting up a Common European Asylum System: Report on the application of existing instruments and proposals for the new system* [interaktyvus]. Brussels, 2010, p. 59 [žiūrėta 2012-02-05]. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_pe425622_en.pdf>.

⁷⁵ Tarybos 2000 m. gruodžio 11 d. reglamentas 2725/2000 dėl Eurodac sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti, siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją. [2000] OL, L316/1.

⁷⁶ Tarybos 2003 m. vasario 18 d. reglamentas 343/2003 nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus. [2003] OL, L50/1.

⁷⁷ Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OL, L31/18.

⁷⁸ Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenys be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių reikalavimų. [2004] OL, L304/12.

⁷⁹ Tarybos 2005 m. gruodžio 1 d. direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausių reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. [2005] OL, L326/13.

nagrinėjimą. Kaip ir anksčiau galiojusia Dublino konvencija, taip ir reglamentu siekiama panaikinti *refugee in orbit* bei *asylum shopping* problemas, įtvirtinant, kad turi būti nagrinėjamas kiekvieno trečiosios valstybės piliečio pateiktas prieglobsčio prašymas bei nustatant, jog tik viena valstybė narė yra atsakinga už tokio prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Kitas Dublino reglamento tikslas – padėti greitai nustatyti atsakingą valstybę narę, kad būtų galima garantuoti veiksmingą galimybę pradėti pabėgėlio statuso nustatymo procedūras ir netrukdyti siekiui greitai nagrinėti prieglobsčio prašymus.

Tačiau nors Dublino reglamentu buvo siekiama racionalizuoti prieglobsčio prašymų nagrinėjimo sistemą, jo įgyvendinimas sukėlė nemažai problemų bei tuo pačiu susilaukė nemažai mokslininkų ir tarptautinės bendruomenės kritikos, iškeliant abejonę apskritai dėl šios sistemos veiksmingumo bei naudingumo.

Kaip matyti iš praktikos, įgyvendinat Dublino reglamentą, ši sistema sąlygojo labai nevienodą prieglobsčio prašytojų paskirstymą tarp valstybių narių, pagrindine perkeldama atsakomybę mažiau išvystytas prieglobsčio sistemas turinčioms, prie išorinių ES sienų esančioms pietų ir rytų regiono ES valstybėms narėms⁸⁰.

Dublino sistema buvo kritikuojama mokslininkų ir tarptautinės bendruomenės dėl nesuderinamumo su Pabėgėlių konvencija bei EŽTK, nesugebėjimo užtikrinti, kad kiekvienam asmeniui, kuriam yra reikalinga tarptautinė apsauga, tokia apsauga būtų suteikta, kadangi nėra užtikrinama, jog pagal reglamentą išsiųstų prieglobsčio prašytojų prašymai bus išnagrinėti, dėl ilgų terminų, sąlygojančių prieglobsčio prašymo uždelstą nagrinėjimą. Taip pat buvo reiškiamas kritika dėl šeimos vienybės principo neužtikrinimo, veiksmingų teisių gynimo priemonių nebuvimo, dažnai taikomo sulaikymo bei dėl pabėgėlių integracijos apsunkinimo, kuri nulemia pasirinkta kriterijų hierarchija. Kaip nurodo M. Garlick, valstybės narės, kurios yra nustatytos kaip atsakingos už prašymo nagrinėjimą ir kurios gauna didelį kiekį Dublino „sugrižėlių“, gali būti ne tos, kurios yra geriausiai pasirengusios ar bent jau gali ar nori pagal nacionalinę teisę teisingai išnagrinėti prieglobsčio prašymą⁸¹. Taip pat pastebėtina, jog nemažai kritikos reglamentas susilaukė dėl to, jog į kriterijų hierarchiją neįtrauktas įpareigojimas atsižvelgti į galimus prieglobsčio prašytojo ryšius su valstybe narė. Į tokius aspektus, kaip socialinių tinklų egzistavimas, giminaičių buvimas, tos pačios etninės ar kitos grupės narių buvimas⁸². Visa tai turėtų įtakos emociniam, socialiniam, ekonominiam pabėgėlių būviui bei palengvintų jų

⁸⁰ European Council on Refugees and Exiles. *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered* [interaktyvus]. Brussels, 2008, p. 12-14 [žiūrėta 2012-02-15]. <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/134.html>>.

⁸¹ Garlick, M. The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum? *International Journal of Refugee Law*. 2006, 18 (3): 601-629, p. 603.

⁸² Novak, G. L.; Padjien, I. The Europeanization of Asylum Policy: From Sovereignty via Harmony to Unity. *Politička misao*. 2009, 46 (5): 75-101, p. 87.

integraciją prieglobsčio valstybėje. Tuo tarpu reglamente įtvirtinti kriterijai nulemia tai, kad už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą yra atsakinga ta valstybė narė, kuri labiausiai prisidėjo prie tokio asmens atvykimo į ES teritoriją. Tačiau, pasak S. Peers ir N. Rogers, yra nepriimtinas toks reguliavimas, kai valstybės narės yra „baudžiamos“ už tai, kad leido prieglobsčio prašytojui patekti į ES teritoriją⁸³.

2008 m. gruodžio 3 d. Komisija pateikė Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymą⁸⁴ (toliau – Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymas). Tačiau neatsižvelgiant į aukščiau nurodytą problematiką, Komisija, vertindama Dublino sistemos veikimą valstybėse narėse, padarė išvadą, kad pagrindiniai sistemos tikslai – sukurti aiškų ir veikiančią atsakomybės už prieglobsčio prašymus nustatymo mechanizmą – yra iš esmės pasiekti. Todėl pateiktame Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme išlaikyti pagrindiniai šiuo metu galiojančio Dublino reglamento principai – už prašymo nagrinėjimą atsakinga ta valstybė narė, kurios vaidmuo prašytojui atvykstant į valstybių narių teritoriją ir joje apsigyvenant buvo didžiausias, išskyrus tam tikras šeimos vientisumą saugančias išlygas⁸⁵.

Pažymėtina, jog Dublino reglamentas buvo priimtas darant prielaidą, kad kiekvienoje valstybėje narėje yra užtikrinami tokie patys prieglobsčio prašymų nagrinėjimo standartai. Todėl siekiant užkirsti prieglobsčio prašytojui galimybę pasirinkti šalį, kurioje jo prašymas būtų nagrinėjimas, buvo sukurta sistema, turinti nustatyti teisingą prieglobsčio prašymų paskirstymo tvarką. Deja, kaip parodė praktika, valstybėse narėse egzistuoja dideli skirtumai tiek statuso suteikimo, tiek procedūrų, tiek ir priėmimo sąlygų srityse. Todėl Dublino sistema buvo laikoma nesąžininga tiek prieglobsčio prašytojų, tiek valstybių narių atžvilgiu⁸⁶. Nurodoma, jog Dublino reglamentas yra nesuderinamas su Pabėgėlių konvencija bei EŽTK 3 straipsniu, kadangi vadovaujantis reglamento kriterijais asmuo yra perkeliamas neatliekant individualaus tyrimo, kas gali nulemti, jog prieglobsčio prašytojas bus išsiųstas į valstybę, kurioje jam gresia kankinimai, žiaurus ir nežmoniškas elgesys⁸⁷. Tačiau, nors Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme išlaikomi pagrindiniai šiuo metu galiojančio Dublino reglamento principai, pagrįsti prezumpcija, jog visose valstybėse narėse galioja vienodi tarptautinės apsaugos standartai, teigiamų pokyčių šioje srityje įvedė ESTT, *N.S.*⁸⁸ byloje pateikęs Dublino reglamento nuostatų, susijusių su prieglobsčio prašytojo perdavimu valstybei narei, išaiškinimą. ESTT šioje byloje pažymėjo, jog

⁸³ Peers, S.; Rogers, N., *supra* note 18, p. 232.

⁸⁴ Europos Komisijos 2008 m. gruodžio 3 d. Pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai. KOM(2008) 820 galutinis.

⁸⁵ *Ibid.*, p.5.

⁸⁶ Europos Parlamento 2008 m. rugsėjo 2 d. rezoliucija 2007/2262 dėl Dublino sistemos vertinimo. [2009] OL, C295/4.

⁸⁷ Peers, S.; Rogers, N., *op. cit.*, p. 229.

⁸⁸ Sujungtos bylos C-411/10 ir C-493/10, *N.S. prieš Secretary for Home Department ir M.E., A.S.M., M.T., K.P., E.H. prieš Refugee Applications Commissioner* 2011 m. gruodžio 21 d. [2012] OL, C49/8.

nenuginčijamos prezumpcijos, kad valstybė narė, kuri yra atsakinga pagal Dublino reglamentą už prašymo nagrinėjimą, gerbia Sąjungos pagrindines teises, taikymas yra draudžiamas. O valstybės narės privalo neperduoti prieglobsčio prašytojo atsakingai valstybei narei, kaip tai suprantama pagal Dublino reglamentą, kai negali nežinoti, kad sisteminiai prieglobsčio procedūros ir prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų tokioje valstybėje narėje trūkumai yra rimta ir pagrįsta priežastis manyti, jog prašytojui kils reali nežmoniško ar žeminamo elgesio grėsmė.⁸⁹ Taigi valstybės narės, nustačiusios pagal Dublino reglamentą atsakingą už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą valstybę, yra įpareigojamos atsižvelgti į joje egzistuojančią padėtį, susijusią su pabėgėlių apsauga, ar nustatytoje valstybėje nėra pažeidžiamos pagrindinės teisės. Taip įtvirtinant, jog saugios ES valstybės narės prezumpcija yra paneigiama. Manytina, jog tokios praktikos formavimas turi teigiamą poveikį stiprinant tarptautinės apsaugos prašytojų teisių apsaugą ir užtikrinant didesnę BEPS suderinamumą su tarptautiniais žmogaus teisių bei pabėgėlių teisės dokumentais. Pažymėtina, jog šis ESTT pozicija atitinka EŽTT priimtą sprendimą byloje *M. S. S. prieš Belgiją ir Graikiją*⁹⁰, kurioje teismas pripažino, jog Belgija pažeidė EŽTK 3 straipsnį, išsiųsdama prieglobsčio prašytoją M. M. S. į Graikiją, nors žinojo ar turėjo žinoti, jog nėra garantijos, kad jo prašymas bus tinkamai išnagrinėtas, bei sąmoningai išsiųsdama pareiškėją, kur jam sudarytos sulaikymo ir gyvenimo sąlygos prilygo žeminančiam elgesiui. Taigi Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymui išlaikant pagrindinius Dublino sistemos principus, ESTT praktika, aiškinant reglamentą, užtikrina didesnę sistemos suderinamumą su tarptautine teise bei EŽTT praktika ir stiprina tarptautinės apsaugos prašytojų teisių apsaugą.

Vienas iš Komisijos pasiūlytų Dublino reglamento pakeitimų yra susijęs su šeimos vientisumo stiprinimu. Bendrame žmogaus teisių teisės ir humanitarinės teisės kontekste šeimos teisę gyventi kartu kaip integralią visumą patvirtina įvairūs žmogaus teisių tarptautiniai dokumentai. Kurie patvirtina, kad egzistuoja universalus susitarimas, jog šeima, kaip pagrindinis visuomenės vienetas, turi būti gerbiama ir saugoma⁹¹. Vienas iš tokių dokumentų, įtvirtinančių šeimos vienybės principą, taip pat yra ir ESPTC. Tačiau ši teisė Dublino reglamente yra ribota. Reglamento 2 straipsnyje įtvirtinta gana siaura šeimos narių sąvoka. Ji apima tik jau kilmės šalyje egzistavusius ryšius bei apsiriboja sutuoktiniu ar, kai nacionalinė teisė pripažįsta, nesantuokiniu partneriu bei jų nepilnamečiais vaikais, jei vaikai yra nesusituokę ir priklausomi. O tais atvejais, kai prieglobsčio prašytojas yra nesusituokęs nepilnametis, jo tėvai ar globėjai. Taip siaurai aiškinant šeimos sąvoką yra neatsižvelgiama į skirtingas kultūras, juose egzistuojančius faktinius asmenų santykius bei asmenų priklausomumą. JTVPK, vertindamas

⁸⁹ *Ibid.*, 105-106 paragrafai.

⁹⁰ *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], no. 30696/09, ECHR.

⁹¹ Vysockienė, L., *supra* note 11, p. 370.

Dublino reglamento nuostatas, rekomendavo taikyti liberalesnius kriterijus dėl šeimos narių apibrėžimo tinkamai atsižvelgiant į pabėgėlių padėtį. Taip pat nurodė, jog į sąvoką šeima turėtų įeiti nesusituokę poros, sukūrę tikrą ir stabilią šeimą, taip pat priklausomi asmenys, kurie negali gauti kitų šeimos narių palaikymo, bei pilnamečiai vaikai, kai jie negali patys savimi pasirūpinti⁹². Šeimų susijungimo teisė, Dublino reglamento prasme, kai šeimos nariai gyvena kitoje ES valstybėje narėje, taip pat yra apribota, tokią teisę suteikiant tik asmenims, kuriems suteikiamas pabėgėlio statusas, taigi nenumatant asmens susijungimo galimybės su šeimos nariu, papildomos apsaugos gavėju. Tačiau Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme šeimos vienybės principas iš dalies yra sustiprinamas. Pasiūlyme valstybės narės įpareigojamos taikyti priklausomų giminaičių kriterijų, kuris šiuo metu galiojančiame reglamente yra humanitarinės išlygos dalis. Remiantis šiuo kriterijumi, kai asmenys yra priklausomi dėl nėštumo ar naujagimio, sunkios ligos, didelės negalios ar senyvo amžiaus, prašymą privalo nagrinėti ta valstybė narė, kuri geriausiai tinka užtikrinti, kad tie asmenys liktų kartu arba susijungtų⁹³. Be to, įtvirtinamas šeimos narių susijungimas ne tik su šeimos nariais, gyvenančiais kitoje valstybėje narėje, kuriems yra suteiktas pabėgėlio statusas ar kurie yra prieglobsčio prašytojai, bet ir su šeimos nariais, papildomos apsaugos gavėjais, gyvenančiais kitoje valstybėje narėje⁹⁴. Tačiau šeimos narių sąvoka buvo praplėsta tik tiek, kiek tai susiję su didesne nepilnamečių vaikų apsauga, ir toliau paliekant reikalavimus dėl ryšių egzistavimo kilmės šalyje bei apribotą nesusituokusių porų priskyrimą šeimos sąvokai.

Pasiūlyme taip pat sustiprinamos nepilnamečių apsaugos garantijos. Vaikai, patyrę persekiojimą ar kitokį žiaurų ar nežmonišką elgesį savo kilmės valstybėje, yra ypač pažeidžiama prieglobsčio prašytojų grupė, todėl bet kokie veiksmai turėtų būti atliekami atsižvelgiant į geriausių vaiko interesų apsaugos principą, kuris yra įtvirtintas Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencijos 3 straipsnyje. Dublino reglamento 6 straipsnis, reguliuojantis nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašymų priskyrimą valstybei narei, kurioje teisėtai yra jo šeimos nariai, numatė, jog reikia įvertinti, ar tai atitinka geriausių vaiko interesus. Tačiau valstybių narių institucijos ne visuomet tinkamai apibrėžia, kas yra geriausi vaiko interesai. Pavyzdžiui, Liuksemburge pripažįstama, kad nelydimų nepilnamečių susijungimas su šeimos nariais visada atitinka jo geriausių interesus, net neatsižvelgiant į konkrečias aplinkybes⁹⁵. Įpareigojimas atsižvelgti į geriausių vaiko interesus taip pat yra įtvirtintas ir reglamento 15 straipsnio 3 dalyje, reguliuojančioje nelydimų nepilnamečių ir jo giminaičių susijungimą, tačiau pažymėtina, kad Dublino reglamente nėra bendro įpareigojimo visais atvejais privalomai atsižvelgti į geriausių

⁹² UN High Commissioner for Refugees. *The Dublin II Regulation a UNHCR Discussion Paper* [interaktyvus]. Geneva, 2006, p. 29 [žiūrėta 2012-02-15]. < <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4445fe344.pdf> >.

⁹³ Europos Komisija, *supra* note 84, 11 straipsnis.

⁹⁴ *Ibid.*, 9 straipsnis.

⁹⁵ UN High Commissioner for Refugees, *op. cit.*, p. 24.

vaiko interesus, kai yra sprendžiami klausimai, susiję su nepilnamečiais. Todėl Dublino reglamento reguliavimas laikytinas nepakankamu. Tai patvirtina ir valstybių narių praktika, pavyzdžiui, Prancūzijoje apskritai nedaromas skirtumas tarp suaugusiųjų ir nepilnamečių, kai yra taikomos Dublino reglamento procedūros, o Jungtinėje Karalystėje vaikai buvo dažnai sulaikomi bei išsiunčiami į kitas valstybes nares, kur nebūdavo užtikrintas tinkamas jų prašymo išnagrinėjimas bei tinkamos teisinės garantijos⁹⁶. Kaip matyti, kai kurių valstybių narių praktikoje ne visada yra atsižvelgiama į geriausių vaiko interesų principą.

Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme valstybės narės įpareigojamos visų pirma vadovautis vaiko interesais. Įvertindamos vaiko interesus jos turi atsižvelgti į šiuos kriterijus:

- a) šeimos susijungimo galimybes;
- b) nepilnamečio gerovę ir socialinę raidą, ypač į nepilnamečio etnines, religines, kultūrines sąsajas ir kalbų žinias;
- c) saugumo ir apsaugos aspektus, ypač jei vaikui kyla grėsmė tapti prekybos žmonėmis auka;
- d) nepilnamečio pažiūras, atsižvelgdamos į jo amžių ir brandą.⁹⁷

JTVPK gairėse dėl geriausių vaiko interesų nustatymo nurodoma, jog šeimos ryšiai, įskaitant tėvus, brolius ir seseris bei kitus vaikų gyvenime svarbius asmenis, yra pagrindinis veiksnys nustatant geriausius vaiko interesus. Nors į individualias aplinkybes ir santykių kokybę visuomet turi būti atsižvelgta, dėmesys turėtų būti skiriamas vaiko santykių su tėvais, broliais, seserimis ir kitais šeimos nariais tęstinumui, nes tai svarbu jo saugumo jausmui, socializacijai bei psichologinio vidinio stabilumo išsaugojimui⁹⁸. Atsižvelgiant į tai, labai svarbus Dublino reglamento pakeitimas yra valstybių narių įpareigojimas, gavus tarptautinės apsaugos prašymą, kuo skubiau pradėti nepilnamečio šeimos narių ar kitų giminaičių paiešką bei šeimos narių sąvokos išplėtimas. Pakeitimo pasiūlyme nustatoma, jog šeimos nariams priklauso ne tik vaikai, kurie yra nepilnamečiai ir nesusituokę, ar tokių vaikų tėvai bei globėjai, bet taip pat ir susituokę nepilnamečiai vaikai, kai jų labai svarbu gyventi su pareiškėju. Taip pat nepilnamečio susituokusio pareiškėjo motina, tėvas ar globėjas, pareiškėjo nepilnamečiai broliai ir seserys, kai jų labai svarbu gyventi kartu⁹⁹. Taigi siekiant labiau atsižvelgti į nepilnamečių, kuriems taikoma Dublino procedūra, interesus, pasiūlyme aiškiau nustatyta ir išplėsta šiuo metu galiojančių nuostatų taikymo apimtis ir nustatoma daugiau apsaugos priemonių.

⁹⁶ European Council on Refugees and Exiles. *Report on the Application of the Dublin II Regulation* [interaktyvus]. Brussels, 2006, p. 188-190 [žiūrėta 2012-02-15]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/135.html> >.

⁹⁷ Europos Komisija, *supra* note 84, 6 straipsnis.

⁹⁸ UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child* [interaktyvus]. Geneva, 2008, p. 71 [žiūrėta 2012-02-15]. < <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> >.

⁹⁹ Europos Komisija, *op. cit.*, 2 straipsnis i punktas.

Kitas svarbus Dublino reglamento pakeitimas yra susijęs su prieglobsčio prašytojų sulaikymu. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas yra viena didžiausių problemų Europos prieglobsčio sistemoje. Sulaikymas ES valstybėse narėse taikomas įvairiais atvejais. Kai kur sulaikymas yra išskirtinai naudojamas prieglobsčio prašytojams, pateikiantiems prašymus oro uostuose ar prie išorės sienų, ribotam laikui tol, kol vyksta prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūra tam, kad būtų galima užtikrinti, jog nesuteikus prieglobsčio asmuo būtų skubiai gražintas į savo kilmės valstybę. Kitos valstybės narės prieglobsčio prašytojų sulaikymą taiko dėl įvairių priežasčių ir tikslų, nuo siekio užkirsti kelią išvykimui iki sistemingo prieglobsčio prašytojų sulaikymo vien dėl pateikto prieglobsčio prašymo¹⁰⁰. Tuo pačiu prieglobsčio prašytojų sulaikymas laikomas priemone siekiant išvengti neteisėto prieglobsčio prašytojų, pasinaudojančių prieglobsčio procedūra tam, kad išvengtų imigracijos apribojimų, atvykimo¹⁰¹. Tačiau toks elgesys su asmenimis, kurie yra ypač pažeidžiami dėl kilmės valstybėje patirto persekiojimo ar žiauraus, nežmoniško ar žeminančio jų orumą elgesio bei kurie nėra įvykdę jokios nusikalstamos veikos, negali būti pateisinamas bei laikytinas valstybių narių tarptautinių įsipareigojimų pažeidimu.

JTVPK vertindamas susidariusią situaciją dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo Dublino procedūros metu pažymėjo, jog apskritai nepitaria prieglobsčio prašytojų sulaikymui, išskyrus ribotus ir aiškiai apibrėžtus atvejus. Jei prieglobsčio prašytojai, kuriems taikomas Dublino reglamentas, dėl išimtinių priežasčių yra sulaikomi, tai turi trukti kiek įmanoma trumpiau bei atsižvelgiant į proporcingumo principą¹⁰².

Manytina, jog ši probleminė situacija susiklostė dėl aiškaus sulaikymo reglamentavimo trūkumo, kadangi Dublino reglamentas nenustato taisyklių susijusių su asmenų, kuriems jis taikomas, sulaikymu. Tačiau Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme pareiškėjų sulaikymo teisė yra apribota. Kaip ir Procedūrų direktyvoje, įtvirtinama principinė nuostata, jog negalima sulaikyti asmens vien dėl to, kad jis padavė tarptautinės apsaugos prašymą. Be to, įtvirtinamos trys sulaikymo sąlygos:

1. Dėl sulaikomo asmens turi būti priimtas sprendimas perduoti jį atsakingai valstybei narei;
2. Sulaikymas yra tikslingas ir kitos švelnesnės sulaikymo priemonės negali būti veiksmingai taikomos (švelnesnės sulaikymo priemonės galėtų būti įpareigojimas reguliariai registruotis institucijose, užstatas, pasižadėjimas neišvykti arba kitos priemonės, kurios užkirstų kelią pasislėpimo rizikai);

¹⁰⁰ Hailbronner, K. Detention of Asylum Seekers. *European Journal of Migration and Law*. 2007, 9 (2): 159-172, p. 160.

¹⁰¹ *Ibid.*

¹⁰² UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 92, p. 55.

3. Kyla didelė rizika, kad asmuo pasislėps.

Atsižvelgiant į tai, kad asmuo negalės būti sulaikomas, kol nebus priimtas sprendimas dėl jo perdavimo, tai turėtų užkirsti kelią valstybių narių praktikai, kai asmenys yra sulaikomi vien dėl to, kad pateikė prašymą suteikti tarptautinę apsaugą.

Remiantis Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymu, sprendimas dėl pareiškėjo sulaikymo turi būti rašytinis, nurodant faktinį ir teisinį sulaikymo pagrindus. O tokį sprendimą gali priimti tik teismo institucija, išskyrus skubius atvejus, kai sprendimą gali priimti administracinė institucija, tačiau šiuo atveju sprendimas turi būti patvirtintas teismo per 72 valandas nuo sulaikymo pradžios¹⁰³.

Dublino sistemos veiksmingumas bei asmenų, kuriems taikoma Dublino procedūra, teisinės garantijos (suteikiant jiems galimybę geriau pasinaudoti savo teisėmis bei jas apginti) taip pat sustiprinamos įtraukiant griežtesnius reikalavimus dėl informacijos pareiškėjui suteikimo, asmeninio pokalbio organizavimo bei nustatant teisinės gynybos priemones.

Dublino reglamento 3 straipsnio 4 dalis įpareigoja valstybes nares apie reglamento taikymą, jame nustatytus terminus ir jo padarinius informuoti prieglobsčio prašytojus raštu ta kalba, kurią, kaip pagrįstai galima manyti, jie supranta. Tačiau dėl normos abstraktaus pobūdžio valstybių narių pateikiama informacija labai skiriasi tiek formos, tiek turinio prasme. Kai kuriose valstybės narėse pateikiama informaciją prieglobsčio prašytojams sunku suprasti arba yra pateikiama informacija ne apie visus Dublino reglamento aspektus. Belgijoje nėra pranešama apie kriterijus, kuriais remiantis nustatoma atsakinga valstybė narė, apie terminus bei procedūrą. Vokietijoje, Švedijoje ir Jungtinėje Karalystėje nėra pranešama apie šeimos susijungimo galimybę. Kitas labai skirtingas aspektas yra kalbos, kuriomis pateikiama informacija, pavyzdžiui, Prancūzijoje informacija pateikiama trimis kalbomis, kai tuo tarpu Airijoje dvidešimt šešiomis¹⁰⁴. Pažymėtina, jog tikslios informacijos apie Dublino procedūrą suteikimas yra būtinas tam, kad prieglobsčio prašytojai galėtų efektyviai pasinaudoti savo teisėmis, ypač taikant šeimos susijungimo kriterijų, suvereniteto ar humanitarinę išlygą bei siekiant apginti savo teises. Asmuo, žinodamas Dublino procedūros kriterijus, galėtų pateikti daugiau svarbios informacijos, todėl būtų tiek lengviau nustatyti atsakingą valstybę narę, tiek geriau užtikrintos asmenų teisės.

Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymas nustato išsamesnes pateikiamos informacijos taisykles. Pasiūlyme numatyta, jog valstybės narės gavusios tarptautinės apsaugos prašymą iš karto privalo informuoti prieglobsčio prašytoją apie Dublino procedūrą, bei nurodomas pateikiamos informacijos sąrašas, kuris nėra baigtinis. Ši informacija apima: reglamento tikslus

¹⁰³ Europos Komisija, *supra* note 84, 27 straipsnis.

¹⁰⁴ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 92, p. 13-14.

ir padarinius, kurie kyla naują prašymą pateikus kitoje valstybėje narėje; atsakomybės priskyrimo kriterijus ir jų hierarchiją; bendrąją procedūrą ir terminus; galimą procedūros baigtį ir jos padarinius; galimybę apskųsti sprendimą dėl perdavimo; tai, kad kompetentingos institucijos gali keistis prašytojo duomenimis vien tam, kad įvykdytų iš šio reglamento kylančias pareigas; teisę gauti su juo susijusius duomenis ir teisę prašyti, kad netikslūs duomenys būtų ištaisyti arba neteisėtai tvarkomi su juo susiję duomenys būtų ištrinti, įskaitant teisę gauti informaciją apie naudojimosi tomis teisėmis tvarką ir nacionalinių duomenų apsaugos institucijų, kurios nagrinėja skundus dėl asmens duomenų apsaugos, kontaktinius duomenis. Pastebėtina, jog kaip ir dabar galiojančiame reglamente, informacija yra pateikiama raštu ir ta kalba, kurią, kaip pagrįstai galima manyti, supranta pareiškėjas. Tačiau šiuo atveju numatyta, kad yra išleidžiama ES bendra atmintinė, kurioje pateikiama aukščiau nurodyta informacija. Manytina, kad tokios atmintinės išleidimas, teigiamai įtakos pareiškėjų teisę į informaciją, kadangi bus užtikrinama, jog būtų pateikta visa pareiškėjui svarbi informacija. Deja, nuostatos dėl informacijos pateikimo kalbos gali lemti, kad pareiškėjai negalės efektyviai ir veiksmingai pasinaudoti jiems pateikiama informacija.

Kaip jau nurodyta aukščiau, siekiant geriau užtikrinti prieglobsčio prašytojų teises, pakeitimo pasiūlymu įtraukta nuostata dėl privalomojo pokalbio rengimo, kurio tikslas – padėti nustatyti atsakingą valstybę narę, visų pirma suteikti pareiškėjui galimybę pateikti informacijos, reikalingos tinkamai nustatyti atsakingą valstybę narę, ir žodžiu pranešti apie reglamento taikymą¹⁰⁵. Mūsų manymu, šios procedūros įvedimas padės padidinti Dublino sistemos efektyvumą bei tuo pačiu padės pareiškėjui pateikti būtiną informaciją, kad būtų tinkamai nustatoma atsakinga valstybė narė.

Ne ką mažiau svarbus yra ir informacijos keitimasis tarp valstybių narių vykdamas Dublino procedūras. Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme įtraukiama nuostata, numatanti valstybių narių bendradarbiavimo stiprinimą, kuri įpareigoja valstybes nares keistis informacija prieš vykdamas asmens perdavimą. Tai yra svarbu atsižvelgiant į tai, kad Dublino reglamento taikymo praktikoje pasitaikydavo atvejų, kai dėl informacijos apie perduodamą asmenį trūkumo nebuvo tinkamai atsižvelgiama į jo specialius poreikius bei sveikatos būklę¹⁰⁶. Taigi šios nuostatos įtraukimas turėtų užtikrinti tinkamos pagalbos perduotiems prieglobsčio prašytojams suteikimą.

Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymas apima ir veiksmingas teisinės gynybos priemones. JTVPK dar 2006 metais, komentuodamas Dublino reglamento nuostatas, pažymėjo,

¹⁰⁵ Europos Komisija, *supra* note 84, 5 straipsnis.

¹⁰⁶ European Council on Refugees and Exiles. *The Dublin Regulation: Twenty Voices – Twenty Reasons for Change* [interaktyvus]. Brussels, 2007, p. 4[žiūrėta 2012-02-15]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/136.html> >.

jog vertina tai, kad visos valstybės narės suteikė galimybę apskūsti sprendimą, net kai to nėra tiesiogiai reikalaujama reglamente. Toliau nurodoma, jog teisė į efektyvią teisinę gynybą yra labai svarbi, kadangi sprendimai pagal Dublino reglamentą gali turėti rimtų pasekmių prašymo nagrinėjimo baigčiai dėl vis dar didelio skirtumo prieglobsčio suteikimo praktikoje. Be to, veiksminga teisių gynimo priemonė galėtų sustiprinti atskaitomybę ir pagerinti sprendimų priėmimo pagal Dublino reglamentą kokybę. Tačiau tam, kad teisinė gynyba būtų veiksminga, prieglobsčio prašytojui turėtų būti suteikta galimybė prašyti sustabdyti jo perdavimą bei pasilikti teritorijoje, iki tol sprendimas dėl sustabdymo bus priimtas¹⁰⁷.

Nors visose valstybėse narėse suteikiama teisė apskūsti sprendimą dėl išsiuntimo, tačiau egzistuoja įvairios kliūtys veiksmingai teisei gynybai. Kai kurios valstybės narės informuoja prieglobsčio prašytoją apie sprendimą perduoti tik likus labai mažai laiko iki perdavimo vykdymo, kitos nesuteikia teisės į nemokamą teisinę pagalbą ar suteikia tik tuomet, jei yra didelė tikimybė, jog skundas bus patenkintas¹⁰⁸.

Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme įtrauktas naujas straipsnis – teisės gynimo priemonės. Šiame straipsnyje aiškiai numatoma, jog asmuo turi teisę į veiksmingas teisės gynimo priemones bei suteikia pareiškėjams teisę paduoti teismui skundą dėl sprendimo perduoti pareiškėją teisinių ir faktinių pagrindų peržiūrėjimo. Tačiau, ar toks skundo padavimas turės sustabdomąjį poveikį pareiškėjo perdavimui, per septynias dienas *ex officio* turės nuspręsti teismas, kuriam yra paduotas minėtasis skundas. Svarbu tai, kad valstybėms narėms draudžiama perduoti pareiškėją, kol nėra nuspręsta dėl skundo padavimo suspensyvinio poveikio, bei tai, kad valstybės narės įpareigojamos užtikrinti nemokamą teisinę pagalbą ar atstovą, kai atitinkamas asmuo neturi lėšų¹⁰⁹.

Pastebėtina, jog veiksmingą teisinę gynybą taip pat turėtų padėti užtikrinti Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymo 25 straipsnis, kuris numato, jog valstybės narės, ne vėliau kaip per 15 dienų nuo prašomos valstybės narės atsakymo gavimo, privalo pateikti prieglobsčio prašytojui rašytinį sprendimą dėl jo perdavimo. Šiame sprendime privalo būti pateikiama informacija apie tai, kokiomis teisių gynimo priemonėmis ir per kiek laiko galima naudotis, bei informacija apie asmenis ar organizacijas, kurios gali suteikti teisinę pagalbą ir atstovauti asmeniui.

Tačiau, nors pasiūlyme yra įtvirtintos teisinės gynybos priemonės, valstybėms narėms palikta plati diskrecijos teisė jų taikymo atžvilgiu, kadangi nėra apibrėžtas tikslus terminas, per kurį asmuo minėtąjį skundą galėtų paduoti, o tik nurodoma, jog valstybės turi nustatyti pakankamą laiko tarpą. Taip pat ir minėtoji nuostata dėl skundo suspensyvinio poveikio suteikia

¹⁰⁷ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 92, p. 20.

¹⁰⁸ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 96, p. 188-190.

¹⁰⁹ Europos Komisija, *supra* note 84, 26 straipsnio 6 dalis.

valstybėms narėms galimybę vystyti skirtingą praktiką, neužtikrinant prieglobsčio prašytojams veiksmingos teisių apsaugos.

Be kita ko, siekiant užtikrinti didesnę Dublino sistemos veiksmingumą bei panaikinti skirtingą valstybių narių praktiką, Komisija pasiūlyme įtraukė prieglobsčio prašytojų perdavimo taisykles, numatančias klaidingo perdavimo padarinius bei perdavimo išlaidų padengimą. Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymo 28 straipsnio 3 dalyje imperatyviai nustatoma, jog tais atvejais, kai asmuo buvo perduotas klaidingai arba buvo patenkintas skundas dėl asmens perdavimo, perdavusi valstybė narė tą asmenį nedelsiant priima atgal, o pagal 29 straipsnio 3 dalį negali būti reikalaujama, kad perduodamas asmuo padengtų perdavimo išlaidas. Remiantis JTVPK pateiktais duomenimis, valstybių narių praktikoje įgyvendinant Dublino reglamento nuostatas pasitaikydavo klaidingų perdavimo atvejų, tačiau ne visos valstybės narės sutikdavo priimti atgal klaidingai perduotus asmenis, o kai kuriais atvejais perdavimo išlaidas turėdavo padengti pats pareiškėjas¹¹⁰. Todėl manytina, kad šių taisyklių įvedimas turėtų geriau apsaugoti pareiškėjus bei suvienodinti valstybių narių praktiką.

Prieglobsčio politikos plane solidarumas buvo nurodytas kaip viena iš politikos krypčių¹¹¹, kuria remiantis turėtų būti formuojama BEPS. Pastebėtina, jog prieglobsčio prašytojų srautai nėra pastovūs ir pasiskirsto nevienodai, priklausomai nuo politinės padėties pasaulinėje arenoje (pavyzdžiui, šiuo metu yra padidėję migracijos srautai iš Šiaurės Afrikos ir Artimųjų Rytų šalių dėl jose vykstančių politinių neramumų). O Dublino reglamento taikymas, kaip jau buvo nurodyta aukščiau, kai kurioms valstybėms narėms tapo papildoma našta dėl jų geografinės padėties bei kitų aplinkybių, lemiančių didelį prieglobsčio prašytojų skaičių, ir sukėlė didelių sunkumų jų priėmimo pajėgumams¹¹². Pastebėtina, jog tam tikromis aplinkybėmis perkėlimai pagal Dublino reglamentą gali dar labiau apkrauti kai kurių sunkumus patiriančių valstybių narių pajėgumus ir pakenkti ne tik tai valstybei narei, bet ir prašytojų teisėms. Valstybė narė, kuri patiria sunkumus dėl pernelyg didelio prieglobsčio prašytojų skaičiaus, nėra pajėgi užtikrinti tinkamo prieglobsčio prašytojų priėmimo bei atidžiai išnagrinėti jų prašymus, todėl nėra užtikrinama derama prieglobsčio prašytojų apsauga.

Todėl siekiant, kad iškilus ypatingiems sunkumams perdavimas pagal Dublino reglamentą nesukurtų papildomos naštos toms valstybėms narėms, kurių priėmimo ir įsisavinimo pajėgumai riboti, pasiūlymas numato naują procedūrą, pagal kurią galima sustabdyti perdavimą¹¹³. Dėl pareiškėjų perdavimo sustabdymo Komisija sprendžia savo iniciatyva arba gavusi valstybės narės, susidūrusios su ypatingais sunkumais, ar valstybės narės, kuri turi

¹¹⁰ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 92, p. 19, 42-45.

¹¹¹ Europos Komisija, *supra* note 26, p. 4.

¹¹² Garlick, M., *supra* note 81, p. 608.

¹¹³ Europos Komisija, *supra* note 84, p. 8.

perduoti asmenį į atitinkamą valstybę narę, prašymą. Pareiškėjų perdavimas, remiantis Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymu, gali būti sustabdytas 6 mėnesių terminui, kuris vieną kartą gali būti pratęstas dar 6 mėnesiams. O asmenų, kurie turėjo būti perduoti, prašymus nagrinėja ta valstybė narė, kurioje pareiškėjas yra¹¹⁴. Atkreiptinas dėmesys, jog pagal pakeitimo pasiūlymą perdavimo procedūrų sustabdymas gali būti taikomas tuo atveju, kai valstybė narė neužtikrina prieglobsčio prašytojų apsaugos, atitinkančios Priėmimo sąlygų direktyvos bei Procedūrų direktyvos reikalavimų, tačiau nėra reikalaujama atitikimo Kvalifikavimo direktyvos reikalavimas. Mūsų nuomone, Kvalifikavimo direktyva taip pat turėtų būti įtraukta į 31 straipsnio 2 dalį, kadangi negalėjimas užtikrinti joje nustatytų reikalavimų taip pat gali žymiai paveikti tarptautinės apsaugos prašytojų apsaugos lygį.

2.2. Kvalifikavimo direktyva

2004 m. balandžio 29 d., prieš pat naujų valstybių prisijungimą prie ES, buvo priimta dar vienas dokumentas, įgyvendinantis Amsterdamo sutarties ir Tampėrės programos nuostatas, – Kvalifikavimo direktyva. Šios direktyvos tikslas yra užtikrinti, kad valstybės narės taikytų bendrus asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, nustatymo kriterijus ir garantuoti, kad tokiems asmenims visose valstybėse narėse būtų suteikta bent reikalingiausia pagalba. Tai pirmas dokumentas, įtvirtinęs papildomos apsaugos statusą, taikomą asmenims, kurie negali būti laikomi pabėgėliais pagal Pabėgėlių konvenciją, tačiau, kuriems dėl jiems gresiančios mirties bausmės ar egzekucijos, kankinimų, nežmoniško ar žeminančio elgesio arba baudimo kilmės šalyje, arba rimtos ir asmeninės grėsmės civilio gyvybei ar asmeniui, kylančios dėl nesirenkamojo smurto tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu, taip pat reikalinga tarptautinė apsauga. Kvalifikavimo direktyva padėjo išaiškinti keletą pabėgėlio sąvokos, įtvirtintos Pabėgėlių konvencijoje, elementų, kurie valstybių narių praktikoje buvo taikomi skirtingai, tokių kaip pripažinimas ne valstybinių subjektų persekiojimo dalyviais bei pripažinimas prieš lytį ar vaikus nukreiptų veiksmų specifiniais persekiojimo veiksmais¹¹⁵. Tačiau, kaip ir kituose BEPS teisės aktuose, Kvalifikavimo direktyvoje buvo nemažai kritikuotinų nuostatų, sąlygojusių skirtingą valstybių narių praktiką, suteikiant tarptautinę apsaugą bei nepakankamus tarptautinės apsaugos standartus. H. Lambert, analizuodama Kvalifikavimo direktyvos nuostatas, nurodė, jog kai kuriais atvejais direktyvos nustatytas reguliavimas yra nesuderinama su tarptautine teise bei nustato žemesnius standartus nei valstybėse narėse galioję iki Kvalifikavimo direktyvos priėmimo. Tokiems nuostatom

¹¹⁴ *Ibid.*, 31 straipsnis.

¹¹⁵ Gil-Bazo, M. T. Refugee Status, Subsidiary Protection, and the Right to be Granted Asylum Under EC Law [interaktyvus]. Geneva, 2006, p. 1 [žiūrėta 2012-02-27]. <
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=951097##>.

priskiriamos pabėgėlio ir papildomos apsaugos statuso panaikinimo, galiojimo nutraukimo, atsisakymo pratęsti, vidaus apsaugos, apsaugos teikėjų bei nuostatos, reguliuojančios *sur place* pabėgėliams suteikiamas teises, skirtingas suteikiamas teises pabėgėliams ir papildomos apsaugos gavėjams, bei nuostatos numatančios, jog direktyva taikoma tik trečiųjų šalių piliečiams¹¹⁶.

Pagrindinis tarptautinės apsaugos tikslas yra garantuoti alternatyvią apsaugą, kai apsauga neprieinama nacionaliniu lygmeniu, todėl svarbu, jog būtų įtvirtintas veiksmingas reguliavimas, nustatantis tarptautinės apsaugos statuso bei iš jo kylančių teisių suteikimą. Todėl toliau šioje dalyje bus analizuojami Kvalifikavimo direktyvos pokyčiai bei jų reikšmė.

Įvertinus nustatytus reguliavimo trūkumus bei atsižvelgiant į Tamperės ir Hagos programose nustatytus tikslus, 2009 m. spalio 21 d. Komisijos pateikė pasiūlymą dėl Kvalifikavimo direktyvos keitimo¹¹⁷ (toliau – Kvalifikavimo direktyvos pakeitimo pasiūlymas), kuriuo siekiama supaprastinti sprendimų priėmimo tvarką ir užtikrinti pagrįstų sprendimų priėmimą, racionalizuoti teisių suteikimo tvarką, padidinti prieglobsčio proceso veiksmingumą, užtikrinti suderinamumą su ESTT ir EŽTT praktika¹¹⁸. O 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė naują Kvalifikavimo direktyvą¹¹⁹ (toliau – Nauja Kvalifikavimo direktyva). Nauja Kvalifikavimo direktyva siekiama užtikrinti aukštesnio lygio apsaugos reikalavimus bei geresnį apsaugos reikalavimų suderinimą tarp valstybių narių. Kadangi tiek Hagos, tiek Stokholmo programose yra įtvirtintas siekis užtikrinti vienodą pabėgėlių bei papildomos apsaugos gavėjų statusą visoje ES, atsižvelgiant į tai, priimtos direktyvos nuostatų pataisos, turėsiančios užtikrinti vienodesnį priskyrimą asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga. Apskritai visus direktyvos pakeitimus galime suskirstyti į dvi kategorijas: tai pakeitimai direktyvos nuostatų, susijusių su priskyrimu tarptautinės apsaugos statusui, bei pakeitimai, susiję su teisėmis ir lengvatomis, garantuojamomis tarptautinės apsaugos gavėjams.

Kvalifikavimo direktyva buvo sveikintina dėl persekiojimo subjektų rato išplėtimo įtraukiant ir nevalstybinius persekiojimo subjektus, kas žymiai sustiprino pabėgėlių padėtį, tačiau kartu ir susilaukė labai gausios kritikos dėl nevalstybinių subjektų pripažinimo apsaugos teikėjais. Kvalifikavimo direktyvos 7 straipsnio 1 dalis nustatė, jog apsaugą gali suteikti tiek valstybės, tiek valstybę ar žymią valstybės teritoriją valdančios partijos ar organizacijos, įskaitant

¹¹⁶ Lambert, H. The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law. *International and Comparative Law Quarterly*. 2006, 55 (1): 161-192.

¹¹⁷ Europos Komisijos 2009 m. spalio 21 d. pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų bei jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių reikalavimų. KOM(2009) 551 galutinis.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹¹⁹ Europos Parlamento ir Tarybos 2011 m. gruodžio 13 d. direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. [2011] OL, L337/9.

tarptautines organizacijas. Vertindami minėtą nuostatą, S. Peers ir N. Rogers pažymėjo, jog šių darinių suteikiama apsauga negali būti laikoma adekvačia valstybių teikiamai apsaugai. Tai lemia tokių darinių politinis nestabilumas ir tai, kad jie nėra tarptautinių žmogaus teisių dokumentų šalys, t.y. nėra atsakingi pagal tarptautinę teisę, todėl nelaikytini tinkamais žmogaus teisių apsaugos teikėjais¹²⁰. Nevalstybinių darinių pripažinimą apsaugos teikėjais neigiamai vertino ir JTVPK bei ECRE iš esmės nurodydami tas pačias priežastis¹²¹. 2010 m. birželio 16 d. Komisijos ataskaitoje Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Kvalifikavimo direktyvos taikymo valstybėse¹²² (toliau – ataskaita dėl Kvalifikavimo direktyvos taikymo) yra nurodoma, jog praktika, įgyvendinant 7 straipsnį, yra labai įvairi, todėl asmenų, kuriems būdingi tie patys požymiai, pripažinimo rodikliai skiriasi. Kaip nurodoma toliau, Belgija, Kipras, Liuksemburgas, Latvija, Lenkija ir Švedija pasirengusios klanus arba gentis laikyti gebančiais suteikti pakankamą apsaugą tam tikromis sąlygomis, o Belgijoje, Vengrijoje ir Jungtinėje Karalystėje nevyriausybines organizacijas laikomos apsaugos teikėjomis moterims, kurioms kyla išorinių lyties organų žalojimo ir nužudymo dėl garbės pavojus, jeigu jos tokį pavojų sumažina. Vis dėlto iš praktikos matyti, kad šių apsaugos teikėjų teikiama apsauga neveiksminga ir trumpalaikė. Ir nors buvo teigiama, kad šios direktyvos nuostatos yra nesuderinamos su Pabėgėlių konvencija, taip pat ir su EŽTK¹²³, Nauja Kvalifikavimo direktyva nevalstybinių darinių neišbraukė iš apsaugą teikiančių subjektų sąrašo. Tačiau šios direktyvos 7 straipsnis yra sukonkretinamas. Dabar aiškiai yra nurodoma, jog subjektų, galinčių suteikti apsaugą, sąrašas yra baigtinis, todėl apsaugą gali suteikti tik valstybės ir valstybę ar didelę valstybės teritorijos dalį valdančios partijos, organizacijos bei tarptautinės organizacijos. Taip pašalinama galimybė valstybėms narėms į apsaugą suteikiančių asmenų sąrašą įtraukti ir kitus direktyvoje nenurodytus subjektus, tokius kaip gentys ar klanai. Kaip jau nurodyta, nevalstybiniai dariniai taip pat turi kontroliuoti valstybę ar didelę jos dalį bei svarbiausia, pakeitime yra įtraukta, jog tiek valstybės, tiek nevalstybiniai dariniai turi norėti ir galėti užtikrinti veiksmingą ir ilgalaikio pobūdžio apsaugą. Manytina, jog šios nuostatos įtraukimas iš dalies apribos valstybių narių anksčiau turėtas plačias

¹²⁰ Peers, S.; Rogers, N., *supra* note 18, p. 336.

¹²¹ UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)* [interaktyvus]. Geneva, 2005, p. 18 [žiūrėta 2012-02-27]. <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4200d8354&page=search>>; European Council on Refugees and Exiles. *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection* [interaktyvus]. Brussels, 2008, p. 16 [žiūrėta 2012-02-27]. <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/150.html>>.

¹²² Europos Komisijos 2010 m. birželio 16 d. ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai. 2004 m. balandžio 29 d. direktyvos 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų taikymo ataskaita. KOM(2010) 314 galutinis, p. 7.

¹²³ Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers and VSP, 2006, p. 249.

galimybes nevalstybinius darinius laikyti apsaugos teikimo subjektais. Taip pat ši direktyva aiškiai įtvirtina, jog vien noro apsaugoti neužtenka, jeigu nėra galimybių apsaugoti. Be to, pagal Kvalifikavimo direktyvos pakeitimo pasiūlymo aiškinamąjį memorandumą, netgi tie apsaugos teikėjai, kurie nori suteikti apsaugą ir iš esmės gali tai padaryti, tačiau kurie apsaugos neteikia realiai arba kurie gali suteikti apsaugą tik pereinamuoju laikotarpiu ar laikinai, nepatenka į šios sąvokos taikymo sritį¹²⁴. Ir nors JTVPK palankiai vertina pakeitimus, susijusius su apsaugos veiksmingumu ir tvarumu, tačiau pabrėžia, jog nevalstybiniai subjektai iš esmės neturėtų būti laikomi apsaugos teikimo subjektais¹²⁵.

Kiti Kvalifikavimo direktyvos su teikiama apsauga susiję pakeitimai yra vidaus apsaugos nuostatų. Remiantis Pabėgėlių konvencija ir EŽTK 3 straipsniu, vidinės apsaugos alternatyva yra galima, jei yra visos trys sąlygos:

- a) alternatyva privalo būti pasiekiamą;
- b) prašytojas turi būti saugus nuo pagrįstos persekiojimo baimės ar realaus pavojaus patirti didelę žalą, sukeliama persekiojimo ar didelės žalos vykdytojų bet kur šalies teritorijoje;
- c) ten neturi būti pagrįstos persekiojimo baimės ar realaus pavojaus patirti didelę žalą dėl kitų vykdytojų.¹²⁶

Tačiau Kvalifikavimo direktyvos 8 straipsnis nustatė, jog valstybės narės, atsižvelgdamos į bendras kilmės šalies dalyje dominuojančias sąlygas ir į asmenines prašytojo aplinkybes, jei toje šalies dalyje nėra pagrįstos persekiojimo baimės ar realaus smurto patyrimo pavojaus, o prašytojas galėtų būti toje šalies dalyje, gali nustatyti, kad prašytojui nereikia tarptautinės apsaugos ir netgi, nepaisant techninių sunkumų, grįžti į kilmės šalį. Kai kurie mokslininkai apskritai teigia, jog vidaus persikėlimo alternatyva neturėtų būti taikoma, nes ji pažeidžia tarptautinės apsaugos esmę ir tokios nuostatos nėra įtvirtinta Pabėgėlių konvencijoje ar jos parengiamuosiuose dokumentuose. Kaip teigia C. Teitgen-Colly, sunku nustatyti visas pagrindines garantijas, nurodomas JTVPK rekomencijoje, vienoje konkrečioje situacijoje, todėl turėtų būti pripažinta, jog vidaus apsauga yra akademinė teorija, o ne praktinė alternatyva¹²⁷. Profesorės nuomone direktyvos nuostata, įtvirtinanti vidinės apsaugos nuostatas, yra nesuderinama su tarptautinės apsaugos esme. Tuo tarpu ECRE nuomonė, vertinant šį

¹²⁴ Europos Komisija, *supra* note 117, p. 7.

¹²⁵ UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR comments on the European Commission's proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)* [interaktyvus]. Geneva, 2010, p. 5 [žiūrėta 2012-02-27]. <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c503db52.html>>.

¹²⁶ European Parliament, *supra* note 74, p. 178.

¹²⁷ Teitgen-Colly, C. The European Union and Asylum: an Illusion of Protection. *Common Market Law Review*. 2006, 43(6): 1503-1566, p. 1552.

kvalifikavimo direktyvos straipsnį, nebuvo tokia kritiška, tačiau pažymėjo, jog susirūpinimą kelia tai, kad trūksta pagrindinių kriterijų, į kuriuos turėtų būti tinkamai atsižvelgiama vertinant, ar vidinė apsauga yra prieinama pareiškėjui ir ar tarptautinė apsauga turėtų būti suteikiama, ar ne¹²⁸. Taigi susirūpinimą kėlė tai, kad nėra nurodyta, ką reiškia nuostata *galėtų būti toje šalies dalyje*. Buvo neaišku, kokias sąlygas turi įvertinti ir nustatyti valstybės narės tam, kad galėtų pripažinti, jog pareiškėjas gali būti toje kilmės šalies dalyje. Tačiau daugiausia kritikos ir neigiamų vertinimų sulaukė Kvalifikavimo direktyvos 8 straipsnio 3 dalis, numačiusi, kad valstybės narės gali taikyti vidaus apsaugos alternatyvą nepaisant techninių sunkumų grįžti į kilmės šalį. JTVPK pateikdamas komentarus dėl Kvalifikavimo direktyvos nurodė, jog šios nuostatos poveikis yra nesuteikti tarptautinės apsaugos asmenims, kurie neturi prieinamos apsaugos alternatyvos. O tai nesuderinama su Pabėgėlių konvencijos nuostatomis. Vidinio persikėlimo ar apsaugos alternatyva turi būti saugi ir teisėtai prieinama atitinkamam asmeniui. Jei siūloma alternatyva neprieinama praktikoje, vidinio persikėlimo ar apsaugos alternatyva neegzistuoja ir negali būti pagrįsta¹²⁹. Tokios pat nuomonės buvo ir ECRE. Be to, yra laikoma tiek kai kurių valstybių narių (pavyzdžiui, Prancūzija¹³⁰), tiek mokslininkų bei tarptautinių organizacijų, jog vidaus apsaugos alternatyva neturėtų būti taikoma tais atvejais, kai persekiojimo subjektas yra valstybė. Ataskaitoje dėl Kvalifikavimo direktyvos taikymo pažymima, kad egzistuoja dideli skirtumai įgyvendinant direktyvos 8 straipsnį, o ypač nustatant kriterijus, pagal kuriuos turi būti vertinamos bendros sąlygos kilmės šalyje ir teikiamos apsaugos prieinamumas bei pobūdis. Todėl kai kurios valstybės narės (Prancūzija, Švedija) šios sąvokos paprastai netaiko prašytojams čečėnams, o kitos (pvz., Vokietija) daugumą Rusijos Federacijos vietovių pripažįsta vietovėmis, kuriose galima gauti vidaus apsaugą¹³¹. Doc. dr. L. Biekšos nuomone, Kvalifikavimo direktyvos nuostatos ne tik kad nesuformuluoja aiškaus vidinės apsaugos alternatyvos testo, bet netgi sukelia neaiškumų tais klausimais, kuriais iki tol pabėgėlių teisėje jau buvo išplėtoti iš esmės vienareikšmiška pozicija¹³². Tačiau problemų sprendimas iš dalies buvo pasiūlytas Kvalifikavimo direktyvos pakeitimo pasiūlyme. Komisija svarstė du pagrindinius šios problemos sprendimo variantus:

1. Atsižvelgiant į 2003 m. JTVPK Gaires dėl vidinės persikėlimo alternatyvos, sukonkretinti kriterijus, kada yra pagrįstas lūkestis, kad prieglobsčio prašytojas

¹²⁸ European Council on Refugees and Exiles. *ECRE Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted* [interaktyvus]. Brussels, 2004, p. 7 [žiūrėta 2012-02-27]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/151.html> >.

¹²⁹ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 121, p. 19.

¹³⁰ Europos Komisija, *supra* note 122, p. 8

¹³¹ *Ibid.*, p. 7-8.

¹³² Biekša, L. Vidinės apsaugos alternatyvos kaip pabėgėlio sąvokos elemento reglamentavimas ES direktyvoje 2004/83/EB ir jos pakeitimo pasiūlyme. *Jurisprudencija*. 2011, 18(3): 871-882, p. 875.

galėtų pasilikti vidinę apsaugą teikiančioje šalies dalyje, t. y. prieglobsčio prašytojas turėtų fizinį saugumą, būtų užtikrintos jo pagrindinės teisės ir laisvės bei būtų galimybė išgyventi iš pagrindinių pajamų.

2. Atsižvelgiant į EŽTT praktiką (*Salah Sheekh v. Netherlands*), įtraukti papildomą reikalavimą, kad prieglobsčio prašytojas galėtų nuvykti, būti priimtas ir įsikurti alternatyvioje, vidinę apsaugą teikiančioje šalies dalyje.

Komisija pripažino, kad abu svarstomi variantai tiksliau apibrėžtų vidinės apsaugos alternatyvos testo reikalavimus. Kartu Komisija pažymėjo, kad pirmas variantas nustatytų aukštesnius ir finansiškai brangesnius reikalavimus, kurie daliai valstybių narių būtų „nauji“. Tuo tarpu antras variantas tik įtvirtintų Europos žmogaus teisių praktiką, kuria valstybės narės ir taip privalo sekti. Todėl Komisija pasirinko antrąjį variantą¹³³. Kvalifikavimo direktyvos 8 straipsnio pataisos užtikrina didesnę aiškumą apibrėžiant, kada valstybės teritorijos dalis gali būti laikoma saugia vidinės apsaugos alternatyvos atžvilgiu. Naujoje direktyvoje įtvirtinta, jog asmuo toje šalies dalyje turi nepatirti visiškai pagrįstos persekiojimo baimės arba realaus didelės žalos pavojaus arba turėti galimybę naudotis apsauga nuo persekiojimo ar didelės žalos, bei pateikiama nuoroda į direktyvos 7 straipsnį, apibrėžiantį veiksmingą ir ilgalaikio pobūdžio apsaugą. Taip pat nurodoma, kad asmuo toje šalies dalyje gali saugiai ir teisėtai keliauti, atvykti, bei pagrįstai manoma, kad jis joje įsikurs. Šių sąlygų įtraukimas panaikina nuostatos *galėtų būti toje šalies dalyje* nulemtą teisinį netikrumą. Manytina, jog sukonkretinus vidinės apsaugos alternatyvą, bus išvengta skirtingos valstybių narių praktikos, kuomet, kaip nurodyta aukščiau, prašytojams, atvykusiems iš tos pačios kilmės šalies, vienoje valstybėse narėse ši alternatyva nebuvo taikoma, o kitose buvo taikoma daugeliu atvejų. Taip pat įtvirtintas labai svarbus įpareigojimas, numatantis, jog tam, kad informacija apie padėtį kilmės šalyje bei joje egzistuojančias sąlygas būtų tiksli, valstybės narės įpareigojamos bendradarbiauti su JTVPK bei EPPB. Pasak doc. dr. L. Biekšos, tai, kad valstybės narės įpareigojamos konsultuotis su JTVPK, iš dalies kompensuoja JTVPK nuomone pagrįsto kriterijaus neįtraukimą į 8 straipsnio 1 dalies keitimo pasiūlymą¹³⁴. Be to, Naujoje Kvalifikavimo direktyvoje išbraukta 8 straipsnio 3 dalis, panaikinusi galimybę valstybėms narėms atsisakyti suteikti apsaugą asmeniui, kuris neturi realios vidinio persikėlimo galimybės, sulaukė palankaus JTVPK¹³⁵ ir ECRE¹³⁶ vertinimo. Tačiau pasiūlymu nebuvo įtraukta nuostata, draudžianti taikyti vidinės apsaugos alternatyvą tais atvejais, kai persekiojimo subjektai yra valstybės.

¹³³ *Ibid.*, p. 877.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 878.

¹³⁵ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 125, p. 6.

¹³⁶ European Council on Refugees and Exiles. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Commission Proposal to Recast the Qualification Directive* [interaktyvus]. Brussels, 2010, p. 9 [žiūrėta 2012-02-27]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/148.html> >.

Pabėgėlių konvencijos 1 straipsnio A dalies 2 punktas nustato, jog pabėgėliu yra laikomas asmuo, kuris dėl visiškai pagrįstos baimės būti persekiojamam dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių įsitikinimų yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų (arba jei tai asmuo be pilietybės, už šalies, kur buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta) ir negali arba bijo naudotis tos šalies gynyba. Taigi konvencija numato, jog privalo būti priežastinis ryšys tarp persekiojimo veiksmų ir vienos iš penkių aukščiau nurodytų priežasčių. Tai patvirtina ir JTVPK Pabėgėlio statuso nustatymo procedūrų ir kriterijų vadovas¹³⁷ (toliau JTVPK vadovas), kurio 66 punkte nurodoma tam, kad būtų pripažintas pabėgėliu, asmuo privalo įrodyti visiškai pagrįstai bijantis persekiojimo dėl vienos iš minėtųjų priežasčių. Tačiau, H. Battjes teigia, jog asmuo turi būti pripažintas pabėgėliu ne tik tada, kai asmuo yra persekiojamas dėl vieno iš Pabėgėlių konvencijos pagrindų, bet ir tais atvejais, kai dėl nurodytų pagrindų apsauga tokiam asmeniui nuo persekiojimo yra nesuteikiama. Pasak jo, toks požiūris yra plačiai palaikomas akademinuose darbuose ir kai kurių aukščiausiųjų teismų¹³⁸. Tuo tarpu Kvalifikavimo direktyvos 9 straipsnio 3 dalis aiškiai įtvirtino, jog turi būti sąsaja tarp 10 straipsnio 1 dalyje minimų priežasčių ir persekiojimo veiksmų. Tačiau ne visos valstybės narės, perkeldamos direktyvą į nacionalinę teisę, perkėlė šią nuostatą, nors kai kuriose remiamasi atitinkama praktika. O dalies valstybių narių¹³⁹ teismų praktikoje laikoma, kad šis reikalavimas taip pat vykdomas, kai yra ryšys tarp persekiojimo veiksmų ir apsaugos nuo tokių veiksmų nebuvimo¹⁴⁰. Atsižvelgiant į tai, kad daugeliu atveju, kai persekiojimas yra vykdomas nevalstybinių subjektų, persekiojimo veiksmai yra vykdomi ne dėl Pabėgėlių konvencijoje nurodytų priežasčių, bet kriminaliniais motyvais ar dėl asmeninio keršto, tačiau dažnai yra taip, kad valstybė negali ar nenori dėl vienos iš su Pabėgėlių konvencija susijusių priežasčių suteikti atitinkamam asmeniui apsaugą. Kvalifikavimo direktyvos 9 straipsnio 3 dalis buvo papildyta. Ši dalis Naujoje Kvalifikavimo direktyvoje papildoma nurodant, kad priežastinis ryšys gali būti ne tik tarp 10 straipsnyje nurodytų priežasčių (rasės, religijos, pilietybės, priklausymo socialiniai grupei, politinių pažiūrų) ir persekiojimo veiksmų, bet taip pat ir priežastinis ryšys tarp 10 straipsnyje nurodytų priežasčių ir apsaugos nuo persekiojimo veiksmų nebuvimo. Todėl šiuo atveju jau nėra svarbu, dėl kokių priežasčių asmuo buvo persekiojamas, jei tik galima nustatyti, jog apsauga nėra suteikiama būtent dėl vienos iš penkių aukščiau nurodytų priežasčių. Tai ypač svarbu tarptautinės apsaugos prašymams, susijusiems su lyties aspektu, kur rimti

¹³⁷ UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* [interaktyvus]. Geneva, 1992 [žiūrėta 2012-02-27]. <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf>>.

¹³⁸ Battjes, H., *supra* note 123, p. 259.

¹³⁹ Austrijos, Belgijos, Bulgarijos, Vokietijos, Estijos, Vengrijos, Lietuvos, Nyderlandų, Slovėnijos, Švedijos.

¹⁴⁰ Europos Komisija, *supra* note 122, p. 8.

diskriminuojantys ar kitokie agresyvūs veiksmai, vykdomi asmenų ar vietinių gyventojų, gali būti laikomi persekiojimu, jei valdžia atsisako ar negali užtikrinti tinkamos apsaugos¹⁴¹.

Dar viena su lyties aspektu susijusi pataisa yra įtvirtinta 10 straipsnio 1 dalies d punkte. Anksčiau buvo nurodoma, jog nagrinėjant priklausymą tam tikrai socialinei grupei gali būti nagrinėjami su lytimi susiję aspektai, nors savaime nesudaro šio straipsnio taikymo prezumpcijos¹⁴². Tačiau naujoje redakcijoje šis klausimas reglamentuojamas griežčiau, nurodant, kad valstybės narės nagrinėdamos priklausymą tam tikrai socialinei grupei ar siekdamos nustatyti tokios grupės savybes, turi tinkamai atsižvelgti į su lytimi susijusius aspektus, įskaitant lyties tapatybę¹⁴³. Nors Pabėgėlių konvencijoje lytis nėra apibrėžiama kaip viena iš persekiojimo priežasčių, tačiau praktikoje pasitaiko atvejų, kai asmenys (ypač moterys) yra persekiojami, su jais žiauriai ir nežmoniškai elgiamasi vien dėl to, kad yra tam tikros lyties. Tai pripažintas principas, kad, aiškinant pabėgėlio apibrėžimą kaip visumą, turėtų būti atsižvelgta į lyties aspektą, siekiant tiksliai nuspręsti dėl prašymo suteikti pabėgėlio statusą¹⁴⁴.

Kitas su statuso suteikimu susijęs aspektas yra tarptautinės apsaugos pasibaigimas. Pabėgėlių konvencija panaikina pabėgėlio statusą, kai atgaunama nacionalinė apsauga. Tai parodo tarptautinės apsaugos papildomą ir laikiną pobūdį. Tačiau Kvalifikavimo direktyva, silpnina tarptautinės apsaugos gavėjų padėtį, išplėsdama šios nuostatos apimtį¹⁴⁵. Pabėgėlio statuso panaikinimas Kvalifikavimo direktyvoje yra reguliuojamas 11 straipsnyje, kuris perkelia Pabėgėlių konvencijos 1 straipsnio C dalį, išskyrus 5 ir 6 punktus, kurie perkelti nevisiškai, nesuteikiant valstybėms narėms pareigos atsižvelgti į asmens pateikiamus argumentus, susijusius su ankstesniu persekiojimu, dėl kurių šis asmuo atsisako naudotis šalies, kurios pilietis jis yra (arba kur buvo nuolatinė jo gyvenamoji vieta, jei asmuo be pilietybės), gynyba. Pasak JTVPK, ši Pabėgėlių konvencijoje numatyta išimtis atspindi bendrąjį humanistinį principą. Dažnai pripažįstama, kad nereikia tikėtis, jog asmuo ar jo šeima, iškentėję itin žiaurų persekiojimą, norės repatrijuoti. Net ir pasikeitus režimui jo šalyje, ne visuomet pasikeičia visuomenės požiūris, kaip kad pabėgėlio sąmonė turint omenyje jo išgyvenimus¹⁴⁶. Pažymėtina, kad ESTT *Salahadin Abdulla* byloje, kurioje buvo nagrinėjamas klausimas dėl pabėgėlio statuso pasibaigimo, pažymėjo, jog asmuo netenka pabėgėlio statuso, kai, atsižvelgiant į atitinkamoje trečiojoje šalyje įvykusį svarbų ir nelaikino pobūdžio aplinkybių pasikeitimą, nebėra aplinkybių, kuriomis buvo

¹⁴¹ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 125, p. 7.

¹⁴² Taryba, *supra* note 78, 10 straipsnis 1 dalis d punktas.

¹⁴³ Europos Parlamentas ir Taryba, *supra* note 119, 10 straipsnio 1 dalies d punktas.

¹⁴⁴ UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* [interaktyvus]. Geneva 2002, p. 1 [žiūrėta 2012-02-27].

<<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58ddef4.pdf>> .

¹⁴⁵ Teitgen-Colly, C., *supra* note 127, p. 1560.

¹⁴⁶ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 137, 136 punktas.

grindžiama pabėgėlio persekiojimo baimė dėl vienos iš direktyvos 2 straipsnio c punkte nurodytų priežasčių ir kuriomis remiantis šis statusas buvo pripažintas, ir nėra kitų priežasčių, dėl kurių jis turėtų baimintis „persekiojimo“ direktyvos 2 straipsnio c punkto prasme¹⁴⁷. Taigi ESTT nepraplėtė direktyvos aiškinimo įpareigojimu atsižvelgti į priežastis, susijusias su anksčiau patirtu persekiojimu, dėl kurių asmuo gali nenorėti naudotis kilmės valstybės apsauga, ir dėl ko pabėgėlio statusas turėtų būti išlaikomas. Taip palikdamas kvalifikavimo direktyvos nuostatų prieštaravimą Pabėgėlių konvencijai. Tačiau šį reguliavimo trūkumą ištaisė Nauja Kvalifikavimo direktyva, nustačiusi 11 straipsnio 3 dalies ir 16 straipsnio 3 dalies pataisas. Minėtieji straipsniai papildomi sąlyga, jog asmeniui, nurodančiam įtikinamas priežastis, atsirandančias dėl anksčiau patirto persekiojimo ar atitinkamai didelės žalos (papildomos apsaugos atveju), negali būti panaikinamas pabėgėlio ar atitinkamai tarptautinės apsaugos statusas. Tačiau, nors šie pakeitimai užtikrina Kvalifikavimo direktyvos didesnę suderinamumą su Pabėgėlių konvencija, jie nėra pakankami. JTVPK valstybės narės yra raginamos atskirti sąvokas: panaikinimas, nutraukimas ir pasibaigimas. Pasibaigimas – kai pagal 1951 m. Pabėgėlių konvencijos 1 straipsnio C dalį asmeniui tarptautinė apsauga nebėra reikalinga; nutraukimas – pabėgėlio statuso suteikimo pripažinimas negaliojančiu, kai toks statusas asmeniui neturėjo būti suteiktas, o panaikinimas – kai asmuo, kuriam buvo tinkamai pripažintas pabėgėlio statusas, yra padaręs veiksmus, įtvirtintus 1951 m. Pabėgėlių konvencijos 1 straipsnio F dalies b ir c punktuose¹⁴⁸. Tačiau pagal Kvalifikavimo direktyvos 14 straipsnį ir atitinkamai 19 straipsnį (dėl papildomos apsaugos) pabėgėlio statuso panaikinimas, nutraukimas ar atsisakymas pratęsti yra galimas, kai yra rimtas pagrindas laikyti, kad toks asmuo pavojingas valstybės saugumui, arba kai yra apkaltinamas itin sunkiu nusikaltimu galutiniu nuosprendžiu ir kelia pavojų tos valstybės saugumui. Nors šios dvi sąlygos atitinka 1951 m. Pabėgėlių konvencijos 33 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas sąlygas, tačiau pastarosios yra taikomos kaip principo *non refoulement* apribojimai, o ne pabėgėlio statuso panaikinimo ar nutraukimo sąlygos.

Kita svarbi problema, susijusi su tarptautinės apsaugos statuso suteikimu, kuri nebuvo ištaisyta Nauja Kvalifikavimo direktyva, yra papildomos apsaugos suteikimo pagrindas, įtvirtintas direktyvos 15 straipsnio 3 dalyje. Ši dalis, numačiusi, kad papildomos apsaugos statusas suteikiamas, kai yra rimta ir asmeninė grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui dėl neapgalvoto smurto tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu, įvedė dvi viena kitai prieštaraujančias nuostatas, kurios valstybėse narėse sukėlė dviprasmiškumą ir neaiškumą suteikiant papildomos apsaugos statusą. Tai sąlygojo skirtingą valstybių narių nacionalinių institucijų, nagrinėjančių prieglobsčio prašymus, bei teismų praktiką, sprendžiant klausimus dėl

¹⁴⁷ *Salahadin Abdulla*, *supra* note 34, 76 paragrafas.

¹⁴⁸ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 121, p. 28.

papildomos apsaugos suteikimo. Kai kuriose valstybėse narėse reikalaujama, kad prašytojas įrodytų, jog jam kyla didesnis žalos pavojus negu kitiems gyventojams arba jų grupėms jo kilmės šalyje¹⁴⁹, taip pašalindami iš papildomos apsaugos gavėjų rato dalį asmenų, kuriems yra būtina apsauga dėl jiems kilusios rimtos grėsmės.

Pažymėtina, jog ESTT aiškindamas minėtąją nuostatą *Elgafaji* byloje pažymėjo, jog neturi būti reikalaujama, kad asmuo pateiktų įrodymus, jog pavojus jam kyla dėl konkrečiai su jo situacija susijusių priežasčių, sąvoka turi būti aiškinama kaip apimanti smurtą prieš civilius asmenis, neatsižvelgiant į jų tapatybę, kai vykstantį ginkluotą konfliktą apibūdinantis nepasirinktinio smurto laipsnis pasiekia tokį didelį mastą, kad galima pagrįstai manyti, jog, jei civilis būtų grąžintas į atitinkamą šalį vien dėl buvimo šioje teritorijoje, jam iškiltų realus pavojus patirti rimtą grėsmę¹⁵⁰. Taigi Teismas, gan plačiai išaiškinęs asmeninės grėsmės sąvoką, įvedė daugiau aiškumo įgyvendinant direktyvos nuostatas. Tačiau visgi manytina, jog šios sąvokos išbraukimas iš Naujos kvalifikavimo direktyvos buvo būtinas, kad būtų panaikintas teisės aktų dviprasmiškumas ir nacionalinių institucijų galimybė siaurinti direktyvos 15 straipsnio 3 dalies aiškinimą, atsižvelgiant į nepakankamą nuostatos neapibrėžtumą.

Kaip jau buvo minėta, Kvalifikavimo direktyva yra pirmasis viršnacionalinis dokumentas, įtvirtinęs asmenų, kuriems nesuteikiamas pabėgėlio statusas pagal Pabėgėlių konvenciją, tačiau kuriems vis tiek yra būtina tarptautinė apsauga, statusą. Šis statusas išplaukia iš *non refoulement* principo bei tarptautinių žmogaus teisių dokumentų, draudžiančių išsiųsti asmenį į valstybę, kur jis būtų kankinamas ar patirtų kitokią nežmonišką elgesį¹⁵¹. Papildomos apsaugos statuso įtraukimas į Kvalifikavimo direktyvą daugeliu atvejų buvo vertinamas palankiai, tačiau taip pat buvo išsakoma nuomonė, jog atskiro statuso nustatymas yra nereikalingas. Teigiama, jog būtinybė plėtoti atskirą papildomos apsaugos statusą yra labiau politinė nei teisinė, kylanti iš siauro Pabėgėlių konvencijoje nustatytos pabėgėlio sąvokos aiškinimo. Tuo tarpu, jei konvencijos nuostatos būtų aiškinamos teisingai, tuomet papildomos apsaugos statuso poreikis būtų daug mažesnis¹⁵².

Kvalifikavimo direktyvoje, nustačius du tarptautinės apsaugos statusus, buvo nustatytas ir skirtingas suteikiamos teisinės apsaugos pobūdis. Suteikiamų teisių papildomos apsaugos gavėjams lygis yra žymiai mažesnis nei suteikiamų asmenims, pripažintiems pabėgėliais pagal Pabėgėlių konvenciją. Visų pirma, leidimas gyventi pabėgėlio statuso turėtojui išduodamas trejiems metams, o papildomos apsaugos gavėjams – vieneriems metams. Pabėgėlio statuso turėtojui privalo būti išduotas kelionės dokumentas, kai papildomos apsaugos turėtojui kelionės

¹⁴⁹ Europos Komisija, *supra* note 122, p. 9.

¹⁵⁰ Byla C-456/07, *Elgafaji prieš Staatssecretaris van Justitie* [2009] ETA I-921, 43 paragrafas.

¹⁵¹ EŽTK 3 straipsnis nustato, jog niekas negali būti kankinamas, patirti nežmonišką ar žeminantį jo orumą elgesį arba būti taip baudžiamas. Tokia pati nuostata yra įtvirtinta ir TPPTP 7 straipsnyje bei ESPTC 4 straipsnyje.

¹⁵² Gil-Bazo, M. T., *supra* note 115, p. 13.

dokumentas neprivalo būti išduodamas, nebent kai atsiranda rimtų humanitarinių priežasčių. Taip pat nustatyta, jog papildomos apsaugos gavėjams gali būti apribotos įsidarbinimo galimybės, socialinis aprūpinimas bei sveikatos apsauga. Remiantis ataskaita dėl Kvalifikavimo direktyvos taikymo, kai kurios valstybės narės¹⁵³ naudojasi galimybe apriboti papildomos apsaugos statuso turėtojams suteikiamą socialinę apsaugą iki pagrindinių lengvatų, o Malta ir Lietuva naudojasi 29 straipsnio 2 dalyje numatyta galimybe apriboti teikiamą sveikatos apsaugą tokiems asmenims iki pagrindinių lengvatų¹⁵⁴. Taip pat nors buvo nustatyta, kad didžioji dauguma valstybių narių leidžia į darbo rinką patekti papildomos apsaugos statuso turėtojams, tačiau Kipras, Vokietija ir Liuksemburgas šios galimybės nesuteikia¹⁵⁵.

Tačiau asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, diskriminacija negali būti pateisinama remiantis tuo, jog tarptautinė apsauga suteikiama asmeniui kitu pagrindu nei numatyta Pabėgėlių konvencijoje, ir vien todėl jam suteikti mažiau teisių, kurios būtinos užtikrinti asmens visavertį gyvenimą priimančioje valstybėje narėje. Toks požiūris yra nesuderinamas su tarptautiniais žmogaus teisių apsaugos dokumentais, t.y. įtvirtintu nediskriminavimo principui¹⁵⁶. Kaip nurodo C. Teitgen–Colly, faktas, jog asmeniui, kuriam yra kilusi pagrįsta grėsmė, grįžus į kilmės valstybę, patirti kankinimus, žeminantį ar nežmonišką elgesį arba būti taip baudžiamam, nėra suteikiama tokia pati apsauga kaip pabėgėliams, yra nepateisinamas. Ir, atrodo, vienintelis tokio skirtumo paaiškinimas yra valstybių narių interesai, kurios yra labiau susirūpinusios savo apsauga nuo prieglobsčio prašymų, kuriuos laiko pernelyg gausiais ir brangiais, nei apsaugos užtikrinimu¹⁵⁷.

Nauja Kvalifikavimo direktyva, atsižvelgiant į Hagos bei Stokholmo programose išreikštą raginimą sukurti vienodą statusą bei į EŽTT praktiką bylose *Niedzwiecki prieš Vokietiją ir Okpisz prieš Vokietiją*¹⁵⁸, suderinamos pabėgėliams ir papildomos apsaugos gavėjams suteikiamos teisės. Pataisomis pašalinami skirtumai nuostatose, reguliuojančiose šeimos vientisumo išsaugojimą, kelionės dokumentus, galimybę įsidarbinti, sveikatos priežiūrą bei galimybę pasinaudoti papildomos integracijos priemonėmis. Taip geriau užtikrinant tinkamas ir orumo nežeminančias gyvenimo sąlygas asmenims, kurie negali grįžti į savo kilmės valstybę dėl jiems gresiančių kankinimų, žeminančio ar nežmoniško elgesio arba tokios bausmės. Tačiau pažymėtina, jog Kvalifikavimo direktyvos pakeitimo pasiūlyme buvo numatyta suvienodinti ne tik aukščiau nurodytas garantijas, bet ir leidimų gyventi priimančioje šalyje išdavimo terminus

¹⁵³ Austrija, Vokietija, Liuksemburgas, Latvija, Portugalija, Slovakija.

¹⁵⁴ Europos Komisija, *supra* note 122, p. 15.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 14.

¹⁵⁶ Draudimas diskriminuoti asmenį yra įtvirtintas EŽTK 14 straipsnyje, ESPTC 21 straipsnyje bei TPPTP 26 straipsnyje.

¹⁵⁷ Teitgen-Colly, C., *supra* note 127, p. 1543.

¹⁵⁸ Europos Komisija, *supra* note 117, p. 8.

bei socialinio aprūpinimo garantijas. Kurių egzistuojantys skirtumai yra nepagrįsti atsižvelgiant į tai, kad aplinkybės, dėl kurių asmeniui buvo suteiktas papildomas statusas, gali tęstis taip pat ilgai ar net ilgiau nei aplinkybės, dėl kurių suteikiamas pabėgėlio statusas. Todėl tai jokių būdu negali būti pagrindas diferencijuoti tarptautinės apsaugos gavėjus.

Kita probleminė Kvalifikavimo direktyvos nuostata, kuri panaikinta priėmus Naują Kvalifikavimo direktyvą, susijusi su tarptautinės apsaugos gavėjų diskriminavimu, buvo įtvirtinta 20 straipsnio 6 ir 7 dalimis, numaćiusiomis, jog pabėgėliams ir atitinkamai papildomos apsaugos gavėjams valstybės narės gali sumažinti teikiamas lengvatas, jei pabėgėlio ar atitinkamai papildomos apsaugos statusas buvo gautas remiantis veikla, kuria buvo užsiimta vien tam arba labiausiai tam, kad susidarytų sąlygos, būtinos atitinkamam statusui gauti. Kaip jau nurodyta aukščiau, tarptautinę apsaugą gavusių asmenų, kurie dėl pagrįstos persekiojimo baimės ar jiems gresiančių kankinimų, žeminančio ar nežmoniško elgesio arba tokios bausmės negali grįžti į savo kilmės valstybę, diskriminavimas suteikiamų teisių atžvilgiu, kas lemia, jog neužtikrinamas asmens visavertis gyvenimas priimančioje valstybėje narėje, yra nepriimtinas bei pažeidžia tiek Pabėgėlių konvenciją, tiek kitas tarptautines sutartis, įtvirtinančias žmogaus teises. JTVPK vertindamas Kvalifikavimo direktyvos nuostatas pažymėjo, jog Pabėgėlių konvencija nenumato sankcijų asmenims, kurie užsiėmė veikla, siekiant vienintelio tikslo – užsitikrinti pabėgėlio statusą, o nediskriminacinis elgesys su visais pabėgėliais yra pagrindinis principas tarptautinėje pabėgėlių teisėje¹⁵⁹. Pabėgėlių konvencijoje numatytų teisių sumažinimas asmenims, kurie elgėsi nesąžiningai, tačiau, kurie vis tik buvo pripažinti pabėgėliais pagal tą konvenciją, yra sunkiai suderinamas su faktu, jog asmenims neegzistuoja įsipareigojimas elgtis sąžiningai pagal tarptautinę teisę¹⁶⁰. Tačiau, nepaisant šios nuostatos nesuderinamumo su Pabėgėlių konvencija ir kitomis tarptautinėmis sutartimis, trys valstybės narės perkėlė ją į savo nacionalinę teisę¹⁶¹. Komisija, pažymėjusi, jog ši nuostata nepalanki tarptautinės apsaugos gavėjų integracijai bei kelia susirūpinimą dėl nediskriminavimo principo, o taip pat praktikoje naudojama retai, kas parodo mažą pridėtinę vertę, pasiūlė šią galimybę panaikinti¹⁶².

Be to, Nauja Kvalifikavimo direktyva taip pat reglamentuojama kvalifikacijų pripažinimo tvarka, siekiant spręsti praktinius sunkumus, susijusius su tuo, kad apsaugos prašytojai negali pateikti dokumentų, įrodančių jų įgytą kvalifikaciją¹⁶³ bei atsižvelgiant į apsaugos gavėjų patiriamus sunkumus ieškant būsto, siekiama užtikrinti lygias galimybes būsto rinkoje¹⁶⁴. Taigi, Nauja Kvalifikavimo direktyva panaikinamos nuostatos, diskriminavusios

¹⁵⁹ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 121, p. 34.

¹⁶⁰ Lambert, H., *supra* note 116, p. 172.

¹⁶¹ Europos Komisija, *supra* note 122, p. 12.

¹⁶² Europos Komisija, *supra* note 117, p. 9.

¹⁶³ Europos Parlamentas ir Taryba, *supra* note 119, 28 straipsnis.

¹⁶⁴ *Ibid.*, 32 straipsnis.

papildomos apsaugos gavėjus suteikiamų teisių atžvilgiu. Taip atitinkant Stokholmo programoje ir Lisabonos sutartyje įtvirtintą nuostatą, jog prieglobsčio politikos plėtojimas privalo neprieštarauti Pabėgėlių konvencijai bei kitoms atitinkamoms sutartims, bei užtikrinant vieningesnę tarptautinės apsaugos statusą, numatytą šiuose dokumentuose. Manytina, kad direktyvos nuostatos palengvins tarptautinės apsaugos gavėjų integraciją priimančioje valstybėje narėje bei geriau užtikrins tinkamas ir orumo nežeminančias gyvenimo sąlygas asmenims, gavusiems tarptautinę apsaugą.

2.3. Priėmimo sąlygų direktyva

Kuriant Bendrą Europos prieglobsčio sistemą 2003 m. sausio 27 d. buvo priimta Priėmimo sąlygų direktyva, kuri nustato minimalias prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas valstybėse narėse. Šioje direktyvoje reglamentuojama prieglobsčio prašytojų informavimas, dokumentų išdavimas, sveikatos priežiūros bei materialinės priėmimo sąlygos, profesinis mokymas, nepilnamečių mokymas ir švietimas, užimtumas, priėmimo sąlygų apribojimas ir panaikinimas bei nuostatos dėl specifinės paramos asmenims, turintiems specialių poreikių. Priėmimo sąlygų direktyvos tikslas yra nustatyti prieglobsčio prašytojų priėmimo minimalius standartus, kurių pakaktų, kad būtų garantuojamas orus gyvenimo lygis, bei siekiama apriboti prieglobsčio prašytojų antrinę migraciją¹⁶⁵.

Tačiau priimant direktyvą, valstybėms narėms pavyko susitarti tik dėl labai žemų priėmimo standartų, todėl Priėmimo sąlygų direktyvoje įtvirtinti standartai ne visuomet užtikrina orias ir humaniškas gyvenimo sąlygas prieglobsčio prašytojams, dėl to yra pažeidžiami tarptautiniai žmogaus teisių dokumentai. Taip pat ir direktyvos nuostatų dviprasmiškumas bei nepakankamas apibrėžtumas lemia skirtingą jų interpretavimą valstybėse narėse, kas sukelia nemažai problemų ir yra kliūtis siekiant sukurti BEPS.

Vertindamas direktyvą, N. Rogers pažymėjo, jog Priėmimo sąlygų direktyvos priėmimas, taip pat kaip ir Procedūrų direktyvos, palietė harmonizavimo problemos esmę, kadangi dauguma valstybių narių nenori užtikrinti procedūrų ar sąlygų, kurios būtų patrauklios prieglobsčio prašytojams. Taip pat pažymėjo, jog tai, kad Priėmimo sąlygų direktyva privalomai yra taikoma tik tarptautinės apsaugos prašymams pagal Pabėgėlių konvenciją bei numato priėmimo sąlygų apribojimus ir panaikinimus, yra nesuderinama su EŽTK¹⁶⁶.

Nors Priėmimo sąlygų direktyvos priėmimas buvo teigiamai vertinamas tiek akademinės bendruomenės, tiek tarptautinės bendruomenės (JTVPK, ECRE), taip pat buvo

¹⁶⁵ Taryba, *supra* note 77, preambulės 7 punktas.

¹⁶⁶ Rogers, N. Minimum Standards for Reception. *European Journal of Migration and Law*. 2002, 4 (2): 215-230, p. 228.

pateikta nemažai kritikos dėl labai žemų standartų, susijusių su laisvu asmenų judėjimu, sveikatos apsauga bei finansine pagalba, įsidarbinimo galimybių ribotumu, sulaikymu bei priėmimo sąlygų apribojimu ir panaikinimu. JTVPK, komentuodamas direktyvą, pateikė pastabas dėl direktyvos taikymo srities (netaikymo kitiems asmenims, gaunantiems tarptautinę apsaugą, bei taikymo tol, kol asmenims leidžiama likti teritorijoje kaip prieglobsčio prašytojams), šeimos sąvokos, prieglobsčio prašytojų laisvės apribojimo, įsidarbinimo, priėmimo sąlygų ribojimo ir panaikinimo¹⁶⁷.

Direktyvos priėmimas dėl joje įtvirtintų labai žemų standartų ne visose valstybėse narėse buvo žingsnis į priekį prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų srityje. Kaip nurodė ECRE, daugelis direktyvos straipsnių neatitinka valstybių narių įtvirtintų standartų iki direktyvos priėmimo. Pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojų laisvės apribojimai nustatytoje valstybės narės teritorijos dalyje buvo taikomi tik Vokietijoje, todėl direktyva, ištraukdama šį apribojimą, suteikia plačią diskreciją valstybėms, kas prieštarauja valstybių narių, išskyrus vienos, praktikai¹⁶⁸.

2008 m. gruodžio 3 d. Komisija pateikė Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymą¹⁶⁹ (toliau – Pirmasis Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymas), tačiau po derybų Taryboje pirmasis Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymas nebuvo priimtas. Atsižvelgiant į tai ir siekiant paspartinti darbą, kuriant veikiančią Bendrą Europos prieglobsčio sistemą, Komisija 2011 m. birželio 6 d. pateikė pakeistą Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymą¹⁷⁰. Pakeistame pasiūlyme kai kurios nuostatos sustiprina prieglobsčio prašytojų apsaugą, bet lyginant su pirmuoju pasiūlymu, prieglobsčio prašytojų priėmimo standartai žymiai sumažinti¹⁷¹.

Kaip jau buvo minėta, pagrindinės teisės sudaro Europos Sąjungos bendruosius teisės principus. Tai įtvirtinta tiek ESTT praktikoje, tiek ES sutarties 6 straipsnio 3 dalyje. ESTT praktikoje (prasidedančia *Stauder* byla) buvo įtvirtinta, jog pagrindinių teisių užtikrinimas yra privalomas Sąjungos institucijoms, netrukus vėlesnėje praktikoje Teismas pradėjo taikyti šiuos

¹⁶⁷ UN High Commissioner for Refugees. *Annotated comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers* [interaktyvus]. Geneva, 2003 [žiūrėta 2012-03-03]. <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f3770104>>.

¹⁶⁸ European Council on Refugees and Exiles. *Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers* [interaktyvus]. Brussels, 2003, p. 3 [žiūrėta 2012-03-03]. <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/147.html>>.

¹⁶⁹ Europos Komisijos 2008 m. gruodžio 3 d. pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva kuria nustatomos minimalios normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. KOM (2008) 815 galutinis.

¹⁷⁰ Europos Komisijos 2011 m. birželio 1 d. pakeistas pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva kuria nustatomos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. KOM (2011) 320 galutinis.

¹⁷¹ European Council on Refugees and Exiles. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive* [interaktyvus]. Brussels, 2011 p. 4. [žiūrėta 2012-03-03]. <<http://www.ecre.org/component/content/article/57-policy-papers/253-ecre-comments-and-recommendations-on-the-amended-commission-proposal-to-recast-the-reception-conditions-directive-com2011-320-final.html>>.

reikalavimus ir valstybėms narėms. *Wachauf*¹⁷² byloje ESTT aiškiai įtvirtino, jog valstybės narės, įgyvendindamos ES teisę, privalo užtikrinti tuos pačius principus, kurie taikomi Sąjungai jos veiklos srityje. Vienos iš tokių teisių yra žmogaus teisė į orumą bei teisė į prieglobstį, įtvirtintos atitinkamai ESPTC 1 straipsnyje ir 18 straipsnyje, kuri po Lisabonos sutarties įsigaliojimo įgijo privalomąjį pobūdį. Todėl svarbu užtikrinti, kad nustatytos prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos užtikrins šias pagrindines teises. Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlyme pagarba asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, teisei į orumą gerinama keturiose srityse: dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo, pažeidžiamų asmenų, materialinių priėmimo sąlygų bei įsidarbinimo.

Visų pirma derėtų pažymėti, jog, kaip ir kituose pasiūlymuose, siekiant užtikrinti direktyvos suderinamumą su prieglobsčio teisyne, pasiūlymu yra išplečiama direktyvos taikymo sritis, įtraukiant ir papildomos apsaugos gavėjus. Kaip nurodė JTVPK, klausimas, kurios pagrindinės teisės ir priėmimo sąlygos turi būti suteikiamos prieglobsčio prašytojui, kad jis gyventų oriai, kol nagrinėjamas jo prieglobsčio prašymas, turėtų būti grindžiamas jų poreikiu, o ne prašymo pateikimo priežastimis¹⁷³. Be to, taikymo sritis apima ne tik tarptautinės apsaugos prašytojus, pateikusius prašymą valstybės narės teritorijoje, bet ir tuos, kurie prašymus pateikia pasienyje, teritoriniuose vandenyse ir tranzito zonose.

Kaip jau buvo nurodyta aukščiau prieglobsčio prašytojų sulaikymas yra viena didžiausių problemų Europos prieglobsčio sistemoje, ji aktuali ne tik taikant Dublino procedūrą, bet ir prieglobsčio prašymo nagrinėjimo metu.

JTVPK vertindamas prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas Europos Sąjungoje pažymėjo: sisteminis prieglobsčio prašytojų, atvykstančių tiesiai iš kilmės šalies ar trečiosios nesaugios šalies, sulaikymas prieštarauja Pabėgėlių konvencijos 31 straipsniui. Pagal šį straipsnį sulaikymas negali būti grindžiamas prieglobsčio prašytojų neteisėtu įvažiavimu ar neteisėtu buvimu teritorijoje, jeigu jie nedelsdami prisistato valdžios institucijoms ir išsamiai paaiškina savo neteisėtą įvažiavimą¹⁷⁴. Ši valstybių narių praktika susiklostė dėl valstybėms narėms paliktos plačios diskrecijos teisės ir aiškių sulaikymo nuostatų nebuvimo. Todėl Komisija, siekdama užtikrinti, kad sulaikymas nebūtų savavališkas ir kad visais atvejais būtų užtikrinama pagarba pagrindinėms teisėms¹⁷⁵, Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlyme nustatė aiškias prašytojų sulaikymo taisykles. Pasiūlyme reglamentuojamos tarptautinės apsaugos prašytojų sulaikymo taisyklės, šiems asmenims teikiamos garantijos, sulaikymo sąlygos bei

¹⁷² Case 5/88, *Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1989] ECR 2609, 19 paragrafas.

¹⁷³ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 167, p. 4

¹⁷⁴ UN High Commissioner for Refugees. *Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union* [interaktyvus]. Geneva, 2000, p. 9 [žiūrėta 2012-03-03].

<<http://www.unhcr.org/refworld/category.LEGAL.COMMENTARY.3ae6b3440.0.html>>.

¹⁷⁵ Europos Komisija, *supra* note 170, p. 6

pažeidžiamų asmenų ir specialių sulaikymo poreikių turinčių asmenų sulaikymas. Atkreiptinas dėmesys, jog Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlyme (kuris bus analizuojamas šio darbo dalyje 2.4), reglamentuojant tarptautinės apsaugos prašytojų sulaikymą, įtvirtinta nukreipiamoji nuostata, kuri nustato, jog sulaikymo priežastys ir sąlygos, taip pat garantijos, kuriomis gali naudotis sulaikyti tarptautinės apsaugos prašytojai, atitinka Priėmimo sąlygų direktyvą, atsižvelgiant į tai, analizuojant Procedūrų direktyvos pakeitimus, tarptautinės apsaugos prašytojų sulaikymas nebus analizuojamas.

Pažymėtina, kad valstybėms narėms taikant prieglobsčio prašytojų sulaikymą, Komisijos Pasiūlymo 8 straipsnis reikalauja konkretaus pagrindimo ir individualaus nagrinėjimo bei būtinumo testo. Taip pat 8 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas Procedūrų direktyvoje nustatytas principas, jog valstybės narės negali sulaikyti asmens vien dėl to, kad jis pateikė tarptautinės apsaugos prašymą, o šio straipsnio 2 dalyje aiškiai nurodyta kiekvieną atvejį vertinti atskirai. Būtinumo testas taip pat numatytas 2 dalyje, kurioje įtvirtinta, kad valstybės narės gali sulaikyti prašytoją tik, kai tai yra būtina ir neįmanoma veiksmingai taikyti kitų švelnesnių alternatyvių prievartos priemonių. O šio straipsnio 3 dalyje įtvirtintos keturios prašytojų sulaikymo priežastys:

1. Siekiant nustatyti arba patikrinti jo tapatybę;
2. Siekiant parengiamojo pokalbio metu nustatyti elementus, kuriais grindžiamas jo tarptautinės apsaugos prašymas, kurie asmens nesulaikius, galėtų būti prarasti;
3. Vykstant procedūrai, siekiant priimti sprendimą dėl prašytojo teisės atvykti į teritoriją;
4. Kai tai būtina nacionaliniam saugumui arba viešajai tvarkai užtikrinti.

Nors tikslesnių sulaikymo taisyklių nustatymas, įtvirtinant sulaikymo priežastis, buvo vertinamas labai palankiai, tuo pačiu buvo pateikta pastabų dėl tam tikrų trūkumų. Ir toliau sistemingą prašytojų sulaikymą gali lemti pirma ir trečia sulaikymo priežastys. Pirmoji sulaikymo priežastis gali sąlygoti valstybių narių praktiką darant prielaidą, kad sulaikymas bet kuriuo atveju būtinas tam, kad būtų galima nustatyti prašytojo tapatybę ar pilietybę. Tuo tarpu trečioji sulaikymo priežastis, kai numatoma, jog tarptautinės apsaugos prašytojai gali būti sulaikomi neatsižvelgiant į tai, ar jie turi reikiamus dokumentus, taip pažeidžiant valstybių pareigas pagal tarptautinę teisę bei žmogaus teises¹⁷⁶. Taip pat pastebėtina, jog buvo atsižvelgta į JTVPK pateiktus pasiūlymus dėl Pirmojo Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymo, susijusio su 8 straipsnio 2 dalies b punktu (kuriame buvo numatyta *siekiant nustatyti elementus, kuriais grindžiamas jo prieglobsčio prašymas...*), kas, pagal JTVPK, galėjo reikšti visą

¹⁷⁶ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 171, p. 7.

prieglobsčio procedūros laiką¹⁷⁷, ir naujame pakeitimo pasiūlyme nustatyta, kad sulaikymas gali būti taikomas tik parengiamojo pokalbio metu siekiant nustatyti elementus. Deja, naujame pakeitimo pasiūlyme neliko aiškaus įtvirtinimo, jog šis priežasčių sąrašas yra baigtinis, kuris buvo nustatytas Pirmojo Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymo 8 straipsnio 3 dalyje.

Komisijos pateiktame pasiūlyme valstybės narės nacionaliniuose teisės aktuose įpareigojamos ne tik įtvirtinti minėtąsias sulaikymo priežastis, bet ir nustatyti normas, reglamentuojančias sulaikymui alternatyvias priemones, tokias kaip įpareigojimas reguliariai prisistatyti į atitinkamas institucijas, užstatas finansinės garantijos pavidalu ar pasižadėjimas neišvykti¹⁷⁸. Nustačius šias alternatyvias priemones, prieglobsčio prašytojų sulaikymas turėtų būti kraštutinė valstybių narių pasirenkama priemonė, kas, manytina, turėtų sąlygoti žymiai mažesni sulaikytų prieglobsčio prašytojų skaičių.

Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymas taip pat reglamentuoja prieglobsčio prašytojams, kurie yra laisvės apribojimo subjektai, suteikiamas garantijas. Šios garantijos atspindi EŽTK 5 straipsnio nuostatas ir EŽTT jurisprudenciją¹⁷⁹. Kaip ir Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme, nurodoma, jog sprendimas dėl pareiškėjo sulaikymo turi būti rašytinis, nurodant faktinį ir teisinį sulaikymo pagrindus. Sprendime taip pat privaloma nurodyti tokio sprendimo apskundimo tvarką, kas, pasak ECRE, yra geriau dėl praktinių ir veiksmingumo priežasčių siekiant išvengti, kad nuostatos, nurodančios šią informaciją, pateikimas be reikalo nevēluotų¹⁸⁰. O tokį sprendimą gali priimti teisminės ar administracinės institucijos, tačiau, kai sprendimą priima administracinė institucija, sprendimas turi būti patvirtintas teismo per 72 valandas nuo sulaikymo pradžios.

Valstybėms narėms įgyvendinant prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas, problemų kilo ne tik dėl labai dažnai taikomo prieglobsčio prašytojų sulaikymo, bet ir dėl skirtingų sulaikymo terminų. Remiantis 2007 m. lapkričio 26 d. Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl Priėmimo sąlygų direktyvos taikymo (toliau – ataskaita dėl Priėmimo sąlygų direktyvos taikymo), valstybėse narėse sulaikymo trukmė skiriasi nuo 7 dienų Portugalijoje iki 12 mėnesių Maltoje ir Vengrijoje arba neapibrėžtam laikotarpiui Jungtinėje Karalystėje ir Suomijoje¹⁸¹. Tačiau šios problemos galutinai neišsprendžia ir Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymas. Kadangi jame prieglobsčio prašytojų tikslus sulaikymo terminas nėra

¹⁷⁷ UN High Commissioner for Refugees. *Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM(2008) 815 final of 3 December 2008)* [interaktyvus]. Geneva, 2009, p. 5 [žiūrėta 2012-03-03]. <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>>.

¹⁷⁸ Europos Komisija, *supra* note 170, 8 straipsnio 4 dalis.

¹⁷⁹ European Parliament, *supra* note 74, p. 237.

¹⁸⁰ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 171, p. 11.

¹⁸¹ Europos Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo. KOM(2007) 745 galutinis, p. 7.

įtvirtintas, bet šiuo atveju nurodoma, kad sulaikymas trunka kuo trumpiau bei negali viršyti laikotarpio, būtino pagal aukščiau aptartas sulaikymo priežastis. Kita svarbi garantija, susijusi su sulaikymo terminu, yra sulaikymo trukmės peržiūrėjimas, kuris galimas tiek prašytojo iniciatyva, tiek pagrįstais laiko tarpais atliekamas teisminės institucijos *ex officio*. Tais atvejais, kai įsakymas sulaikyti yra apskundžiamas arba peržiūrimas, prašytojams, neturintiems pakankamai lėšų, užtikrinama nemokama teisinė pagalba bei atstovas. Deja, siekiant palengvinti direktyvos įgyvendinimą valstybėms narėms, numatyta, jog galimybė gauti teisinę pagalbą ir atstovą gali apsiriboti teisiniais patarėjais ir konsultantais.

Atkreiptinas dėmesys, jog Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlyme įtvirtinamos nuostatos, aiškiai nurodančios, kad sulaikyti tarptautinės apsaugos prašytojai turi būti laikomi atskirai specialiuose sulaikymo centruose, tačiau taip pat numatyta, jog pagrįstais atvejais valstybėms narėms leidžiama nukrypti nuo šio reikalavimo ir prašytojus laikinai apgyvendinti įkalinimo įstaigose¹⁸². Tačiau įkalinimo įstaigos nėra tinkama vieta sulaikyti asmeniui, kuris nėra nei nuteistas, nei įtariamasis baudžiamuoju nusikaltimu¹⁸³. Tarptautinės apsaugos prašytojai yra dažniausiai labai pažeidžiami asmenys, kuriems teko palikti savo namus dėl persekiojimo ir grėsmės gyvybei, todėl tokių asmenų sulaikymas įkalinimo įstaigose sukeltų šiems asmenims nepagrįstai sunkius išgyvenimus. Kitas pakeitimas, užtikrinantis tinkamesnes sulaikytų prieglobsčio prašytojų teises, įpareigoja valstybes nares užtikrinti teisę bendrauti ir lankyti prieglobsčio prašytojus JTVPK, kitoms organizacijoms, veikiančioms komisaro vardu, taip pat šeimos nariams, teisiniams patarėjams ir konsultantams bei valstybėje narėje pripažintų nevyriausybinų organizacijų atstovams, tačiau, išskyrus pirmuosius du, ši teisė būtinais atvejais gali būti apribota dėl sulaikymo centro saugumo, viešosios tvarkos ar administracinio valdymo.

Kita svarbi problema, susijusi su prieglobsčio prašytojų sulaikymu, yra pažeidžiamų asmenų sulaikymas. Remiantis ataskaita dėl Priėmimo sąlygų direktyvos taikymo, dauguma ES valstybių narių leidžia sulaikyti nepilnamečius ir netgi daugelis jų leidžia sulaikyti nelydimus nepilnamečius¹⁸⁴. Iš tikrųjų nėra tarptautinio standarto, draudžiančio patį pažeidžiamų asmenų, tokių kaip vaikai, neįgalieji, sulaikymą¹⁸⁵. Tačiau toks sulaikymas turėtų būti taikomas tik išskirtiniais atvejais ir tinkamai atsižvelgiant į pažeidžiamų asmenų poreikius. Minėtame pasiūlymo straipsnyje yra nustatyta, kad visais atvejais pažeidžiami asmenys nesulaikomi, nebent būtų nustatyta, kad jų sveikata, įskaitant psichinę sveikata ir gerovę, dėl sulaikymo labai nepablogės¹⁸⁶. O nepilnamečiai gali būti sulaikomi tik, kai nustatoma, kad tai atitinka jų interesus. Priešingai nei pirminiame Komisijos pasiūlyme, šis direktyvos pakeitimo pasiūlymas

¹⁸² Europos Komisija, *supra* note 170, 10 straipsnio 6 dalies a punktas.

¹⁸³ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 171, p. 13.

¹⁸⁴ Europos Komisija, *supra* note 181, p. 10.

¹⁸⁵ European Parliament, *supra* note 74, p. 270.

¹⁸⁶ Europos Komisija, *supra* note 170, 11 straipsnio 1 dalis.

įtvirtina teisę sulaikyti ir nelydimus nepilnamečius, nors ir tik išimtiniais atvejais. Nelydimi nepilnamečiai yra ypač pažeidžiami asmenys, o sulaikymas daugeliu atvejų dar sustiprina jų pažeidžiamumą. Neigiamas sulaikymo efektas fizinei ir psichinei būklei abiejų kategorijų nepilnamečiams, tiek nelydimiems, tiek sulaikytiems kartu su tėvais, yra pastebimas daugelyje pranešimų bei studijų¹⁸⁷, todėl nepilnamečių sulaikymas turėtų būti kraštutinė priemonė ir taikoma, atsižvelgiant į Jungtinių Tautų vaiko teisių konvenciją.

Kita prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų problema buvo susijusi su pažeidžiamais asmenimis. JTVPK dar 2003 metais komentuodamas Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas pažymėjo, jog turi būti kuo anksčiau nustatomi pažeidžiami ir specialių poreikių turintys asmenys¹⁸⁸. Tai yra būtina siekiant užtikrinti kuo tinkamesnes ir šių asmenų specialius poreikius atitinkančias priėmimo sąlygas. Deja, net devyniose valstybėse narėse nėra numatyta jokių pažeidžiamų asmenų nustatymo procedūrų, o kai kurios iš viso neatsižvelgia į ypatingų poreikių turinčius asmenis. Taip pat buvo nustatyta, jog šiems asmenims suteikiama galimybė naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis yra ribota, nėra veiksmingos galimybės naudotis medicinos priežiūros paslaugomis, trūksta specifinės priežiūros paslaugų¹⁸⁹.

Komisijos pateiktame pasiūlyme, atsižvelgiant į nustatytas problemas, valstybės narės įpareigojamos nustatyti mechanizmus tam, kad būtų išsiaiškinta, ar prašytojas yra pažeidžiamas asmuo bei kokių specialių poreikių turi, o mechanizmo taikymas pradedamas per pagrįstą laikotarpį nuo tarptautinės apsaugos prašymo pateikimo¹⁹⁰. Pasiūlyme taip pat numatyta, kad valstybės narės turi užtikrinti specialius asmenų poreikius ir tada, jeigu jie išaiškėja vėlesniu procedūros etapu, kas visiškai atitinka JTVPK pateiktą pasiūlymą komentare dėl Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo¹⁹¹. Be to, pasiūlyme užtikrinama pažeidžiamų asmenų specialių poreikių apsauga apgyvendinimo srityje, sveikatos priežiūros srityje, nors pirminiame pasiūlyme ji buvo palankesnė, numatant, kad jos suteikiamos tokiomis pačiomis sąlygomis kaip piliečiams, bei, kaip jau buvo nurodyta aukščiau, užtikrinama didesnė apsauga sulaikymo srityje.

Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlyme taip pat aiškiau įtvirtintos garantijos, susijusios su nepilnamečiais. Visų pirma, pasiūlyme aiškiai įtvirtinta, jog nepilnamečiai yra jaunesni nei 18 metų asmenys, nepaliekant valstybėms narėms galimybės tuos pačius asmenis traktuoti skirtingai. Bei, kaip ir Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme, sukonkretintas geriausių vaiko interesų apsaugos principas. Tam, kad užtikrintų geriausius vaiko interesus, valstybės narės įpareigojamos nustatyti nelydimų nepilnamečių šeimos narių paieškos

¹⁸⁷ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 171, p. 17.

¹⁸⁸ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 167, p. 16.

¹⁸⁹ Europos Komisija, *supra* note 181, p. 9.

¹⁹⁰ Europos Komisija, *supra* note 170, 22 straipsnio 1 dalis.

¹⁹¹ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 177, p. 11.

mechanizmus¹⁹². Be kita ko, valstybės narės yra įpareigojamos užtikrinti tokias nepilnamečių gyvenimo sąlygas, kurių reikia jų fiziniams, protiniams, dvasiniams, moraliniams ir socialiniams vystymuisi¹⁹³. O mokymo srityje prireikus organizuoti parengiamuosius kursus.

Kita sritis, kurioje stiprinamos prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos, yra susijusi su materialinėmis priėmimo sąlygomis. Materialinių priėmimo sąlygų sąvoka įtvirtinta direktyvos 2 straipsnio j punkte, kuris nurodo, jog materialinės priėmimo sąlygos apima būsto, maisto bei aprangos suteikimą. Jos gali būti suteikiamos natūra, finansinių išmokų forma, talonais ir dienpinigiais. O pagal direktyvos 13 straipsnį valstybių narių nustatytos materialinės priėmimo sąlygos turėtų užtikrinti pakankamą prieglobsčio prašytojų pragyvenimą ir sveikatą.

Tačiau pastebima, kad ES valstybėse narėse prieglobsčio prašytojams ne visuomet yra užtikrinamos materialinės priėmimo sąlygos. Valstybės narės dažniausiai neužtikrina materialinių priėmimo sąlygų tiems asmenims, kurie gyvena ne apgyvendinimo centruose. Slovakijoje, Vengrijoje ir Nyderlanduose prieglobsčio prašytojai, gyvenantys bendruose centruose, yra aprūpinti tiek gyvenamąja vieta, tiek maistu ir sveikatos apsauga. Tuo tarpu asmenims, gyvenantiems privačiuose būstuose, nesuteikiama jokia pagalba. Taip pat pastebima, jog kitose valstybėse narėse tokiems asmenims suteikiama pagalba irgi yra gerokai apribota, pavyzdžiui, suteikiant tik būtinąją medicinos priežiūrą, o ir finansinės išmokos dažnai būna mažesnės nei minimali suma, būtina pragyvenimui¹⁹⁴. Todėl, atsižvelgiant į tai, kad daugelyje valstybių narių prieglobsčio prašytojų teisė dirbti yra apribota ir į tai, kad priimančioje valstybėje prieglobsčio prašytojai dažniausiai neturi šeimos narių ar kitų asmenų, kurie galėtų suteikti jiems paramą, prieglobsčio prašytojų galimybės patiems apsirūpinti būtinomis pragyvenimo sąlygomis yra labai ribotos, todėl jie priversti gyventi žmogaus orumo neužtikrinančiomis sąlygomis.

Komisija, atsižvelgdama į valstybėse narėse egzistuojančias problemas materialinių priėmimo sąlygų srityje, Pirmajame Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlyme įtraukė nuostatą, jog valstybės narės, skirdamos finansinę paramą prieglobsčio prašytojams, yra įpareigojamos atsižvelgti į piliečiams teikiamos socialinės paramos lygį. Nors šiai nuostatai pritarė JTVPK, kurio manymu tai turėtų padidinti materialinių priėmimo sąlygų standartą valstybėse narėse, kuriose dabartinis lygis yra nepakankamas¹⁹⁵, tačiau po derybų Taryboje ir konsultacijų su valstybėmis narėmis ši nuostata buvo pakeista. Todėl antrajame pakeitimo pasiūlyme, siekiant nustatyti lengvesnį direktyvos įgyvendinimą valstybėms narėms, nustatyta, jog tais atvejais, kai valstybės narės suteikia materialines priėmimo sąlygas finansinių išmokų

¹⁹² Europos Komisija, *supra* note 170, 24 straipsnio 3 dalis.

¹⁹³ *Ibid.*, 23 straipsnio 1 dalis.

¹⁹⁴ European Council on Refugees and Exiles. *ECRE Proposal for Revision to the EC Directive on the Reception of Asylum Seekers* [interaktyvus]. Brussels, 2008, p. 5. [žiūrėta]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/144.html> >.

¹⁹⁵ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 177, p. 10.

arba talonų pavidalu, jų dydis nustatomas remiantis valstybės narės pagal teisę arba praktiką nustatytais atskaitos taškais, siekiant suteikti tinkamas piliečių gyvenimo lygio garantijas¹⁹⁶. Be to, šiame straipsnyje numatyta, kad tinkamai pagrįstais atvejais valstybės narės prieglobsčio prašytojams gali sudaryti nepalankesnes sąlygas nei piliečiams. Kaip matyti, pakeistas pasiūlymas, nors įtvirtina palankesnes nuostatas nei įtvirtintos Priėmimo sąlygų direktyvoje, tačiau jos yra nepakankamai apibrėžtos. Tai gali sąlygoti nepakankamą prieglobsčio prašytojų teisių apsaugą ir labai skirtingą valstybių narių praktiką.

Kita su priėmimo sąlygomis susijusi nuostata, sulaukusi bene daugiausiai dėmesio ir kritikos, nustatanti priėmimo sąlygų apribojimus ir panaikinimus. Vadovaujantis ja, priėmimo sąlygos gali būti apribotos arba panaikintos, kai prieglobsčio prašytojas palieka jam paskirtą gyvenamąją vietą neinformavęs arba be leidimo, nevykdo reikalavimo prisistatyti arba nepaiso prašymų suteikti informacijos ar atvykti į apklausą; jau yra pateikęs prašymą dėl prieglobsčio toje pačioje valstybėje narėje; paaiškėja, jog prieglobsčio prašytojas turėjo pakankamai lėšų apmokėti už suteiktas materialines priėmimo sąlygas; kai prieglobsčio prašymas nebuvo pateiktas nedelsiant; už rimtą apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimą bei už akivaizdžiai agresyvų elgesį¹⁹⁷. Vertinant 16 straipsnyje įtvirtintas sąlygas, galima teigti, jog valstybėms narėms suteikiama plati diskrecija panaikinti ar sumažinti priėmimo sąlygas. Tiek JTVPK¹⁹⁸, tiek ECRE¹⁹⁹ šį straipsnį vertina kaip pažeidžiantį pagrindines žmogaus teises, įtvirtintas EŽTK bei kituose žmogaus teisių dokumentuose, kurios laikomos bendraisiais ES principais, privalomais visoms valstybėms narėms. Kaip nurodo S. Peers ir N. Rogers, atsižvelgiant į EŽTK 3 straipsnio absoliutumą, abejotina, kad pareiškėjo elgesys, kad ir koks negatyvus ar smerktinas būtų, leistų priėmimo sąlygų netaikymą, jei tai lemtų nežmonišką ir žeminantį elgesį su asmeniu²⁰⁰.

Deja, Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlyme šiai problemai nėra skiriama pakankamai dėmesio. Materialinių priėmimo sąlygų apribojimo ir panaikinimo reguliavimas iš esmės nekinta, yra išbraukiamas tik vienas pagrindas – kai prieglobsčio prašymas nebuvo pateiktas nedelsiant. Tuo tarpu Pirmajame Priėmimo sąlygų pakeitimo pasiūlyme atsižvelgiant į tai, kad gali būti daromas rimtas poveikis prieglobsčio prašytojų gyvenimo lygiui, ir tai, kad svarbu užtikrinti, jog prieglobsčio prašytojai tokiomis aplinkybėmis nebūtų palikti skurde ir kad būtų užtikrinamos jų teisės, valstybės narės buvo įpareigojamos visais atvejais garantuoti

¹⁹⁶ Europos Komisija, *supra* note 170, 17 straipsnio 5 dalis.

¹⁹⁷ Taryba, *supra* note 77, 16 straipsnis.

¹⁹⁸ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 167, p. 15.

¹⁹⁹ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 168, p. 7.

²⁰⁰ Peers, S.; Rogers, N., *supra* note 18, p. 302.

pragyvenimą, galimybę gauti neatidėliotiną medicinos pagalbą bei būtiniausią gydymą ligos arba psichikos sutrikimo atveju²⁰¹.

Kaip jau minėta, direktyva apima ir nuostatas, susijusias su prieglobsčio prašytojų įsidarbinimu priimančioje valstybėje narėje. Tačiau ši teisė yra ribota, įtvirtinant, kad valstybės gali nustatyti iki metų trunkantį laikotarpį, kurio metu prieglobsčio prašytojas neturi teisės dirbti. Taip pat darbo rinkos politikos sumetimais valstybės narės gali teikti pirmenybę ES piliečiams arba EEE susitarimo šalių piliečiams bei teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams. Kaip teigia N. Rogers, toks teisės dirbti apribojimas turi neigiamą poveikį tiek prieglobsčio prašytojams, tiek priimančioms valstybėms narėms. Prieglobsčio prašytojai dažniausiai nori parodyti, jog jie gali išsilaikyti save patys be priklausomybės nuo valstybės pagalbos²⁰². Tuo tarpu valstybės narės, suteikusios prieglobsčio prašytojams leidimą dirbti, patirtų mažiau išlaidų, susijusių su materialinių priėmimo sąlygų užtikrinimu. Pastebėtina, jog leidimas patekti į darbo rinką palengvintų prieglobsčio prašytojų integraciją.

Pagal dabartinę Priėmimo sąlygų direktyvos reguliavimą valstybėse narėse buvo nustatyta nemažai apribojimų, susijusių su prieglobsčio prašytojų teise į darbą. Vieni jų susiję su apribojimais tam tikru ekonominiu sektoriumi, kiti su ribotu laiko limitu, kiek prieglobsčio prašytojai gali dirbti, taip pat apgyvendinimo centrų tolima lokalizacija, kas lemia, jog teisė į darbą prieglobsčio prašytojams praktiškai tampa neprieinama²⁰³. Atsižvelgiant į valstybių narių nustatytus papildomus ribojimus patekti į darbo rinką tiems asmenims, kuriems tokia teisė jau buvo suteikta, direktyvos pakeitimo pasiūlyme valstybės narės yra įpareigojamos užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai turėtų veiksmingas galimybes patekti į darbo rinką. Taip pat panaikinama direktyvos nuostata, suteikusi valstybėms narėms galimybę pirmumą teikti ES, EEE susitarimo šalių piliečiams ar šalyje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams. Manytina, jog prastesnių įsidarbinimo sąlygų nustatymas prieglobsčio prašytojams nei kitiems trečiųjų šalių piliečiams yra nesuderinamas su nediskriminavimo principu, įtvirtintu žmogaus teisių teisėje, todėl šios nuostatos išbraukimas vertintinas labai palankiai. Deja, laikotarpio, kuriuo nesuteikiama teisė dirbti, atžvilgiu didelių pakeitimų nenustatyta. Nors Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlyme šis terminas sutrumpintas iki 6 mėnesių, tačiau taip pat valstybėms narėms palikta galimybė terminą pratęsti dar 6 mėnesiams²⁰⁴. Taigi nors Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo

²⁰¹ Europos Komisija, *supra* note 169, 20 straipsnio 4 dalis.

²⁰² Rogers, N., *supra* note 166, p. 229.

²⁰³ European Council on Refugees and Exiles. *The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are Asylum Seekers in Europe Receiving Material Support and Access to Employment in Accordance with European Legislation?* [interaktyvus]. Brussels, 2005 p. 15. [žiūrėta 2012-03-03]. <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/146.html>>.

²⁰⁴ Europos Komisija, *supra* note 170, 15 straipsnio 1 dalis.

pasiūlymu yra sustiprinamos tarptautinės apsaugos prašytojų galimybės įsidarbinti, tačiau vis dar paliekama nemažai diskrecijos valstybėms narėms.

2.4. Procedūrų direktyva

2005 m. gruodžio 1 d. buvo priimta Procedūrų direktyva, kuria buvo baigtas pirmasis BEPS kūrimo etapas. Nors direktyvos priėmimas truko beveik penkerius metus, ši direktyva yra vienas prieštarigiausių ir daugiausiai kritikos susilaukęs BEPS dokumentas. Ja siekiama nustatyti būtiniausius minimalius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo bei panaikinimo valstybėse narėse, apibrėžiant procedūrinę garantiją, kurios turi būti suteiktos prieglobsčio prašytojams. Nors direktyva buvo siekiama harmonizuoti minimalius bendrus reikalavimus dėl sąžiningos ir veiksmingos prieglobsčio suteikimo tvarkos valstybėse narėse, tačiau dėl joje įtvirtintos plačios valstybių narių diskrecijos bei gausių išimčių, ne tik yra maža direktyvos pridėtinė vertė harmonizuojant ES prieglobsčio teisę, bet taip pat jos nuostatos yra nesuderinamos su tarptautiniais žmogaus teisių dokumentais. Pasak C. Costello, didelis procedūrinių garantijų sąlygotumas ir diferenciacija parodo valstybių narių nenorą įtvirtinti suderintus procedūrų standartus ar suteikti galimybę prieglobsčio prašytojams patekti į ES prieglobsčio sistemą²⁰⁵.

Dar 2004 metais ECRE kartu su kitomis nevyriausybinėmis organizacijomis ragino Komisiją atsiimti tuometinį Procedūrų direktyvos pasiūlymą atsižvelgiant į tai, kad jis neatitiko minimalių žmogaus teisių apsaugos standartų pagal tarptautinę teisę²⁰⁶. Kritiką dėl direktyvos nuostatų nesuderinamumo su tarptautine teise taip pat išreiškė ir JTVPK, kurios, jo nuomone, gali lemti *non refoulement* principo pažeidimą²⁰⁷.

Direktyva yra gausiai kritikuojama dėl joje įtvirtintų saugios trečiosios šalies, saugios kilmės šalies bei Europos saugios šalies nuostatų²⁰⁸. Kurių taikymas prieštarauja tiek Pabėgėlių konvencijai, tiek EŽTK bei kitiems tarptautiniams žmogaus teisių dokumentams, taip pat rizikuoja tiesiogiai ar netiesiogiai pažeisti *non refoulement* principą bei yra nesuderinamos su individualaus nagrinėjimo nuostata. Kaip nurodo G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam, direktyva

²⁰⁵ Costello, C. *The European asylum procedures directive in legal context*. Brussels: UNHCR, 2006, p. 34 [žiūrėta 2012-03-10]. <

<http://www.temaasyl.se/Documents/Organisationer/UNHCR/UNHCR%20the%20European%20asylum%20procedures%20directive%20in%20a%20legal%20context.pdf>>.

²⁰⁶ European Council on Refugees and Exiles. *ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* [interaktyvus]. Brussels, 2006, p. 4 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/118.html> >.

²⁰⁷ UN High Commissioner for Refugees. *Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* [interaktyvus]. Geneva, 2004 p. 1 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4249292c4.pdf>>.

²⁰⁸ Peers, S.; Rogers, N., *supra* note 18, p. 398-401. European Council on Refugees and Exiles, *op. cit.*, p. 4.

stokoja pakankamų apsaugos garantijų užtikrinant, kad kiekvienu gražinimo atveju būtų užtikrintas *non refoulement* principo laikymasis²⁰⁹ bei nurodoma, jog direktyvos nuostatos gali sąlygoti *refugee in orbit* problemos kilimą²¹⁰. Kitos probleminės direktyvos nuostatos yra asmeninio pokalbio ir teisinės pagalbos apribojimai, skirtingų prašymo nagrinėjimo procedūrų taikymas (nagrinėjimas skubos tvarka, preliminari procedūra, pasienio procedūra), kurių metu leidžiama nukrypti nuo pagrindinių principų bei garantijų, nesustabdomasis apeliacijos poveikis, nėra aiškiai įtvirtintos sulaikymo sąlygos. S. Peers ir N. Rogers analizuodami direktyvos nuostatas pažymėjo, jog niekada anksčiau Bendrijos istorijoje vienu teisės aktu nebuvo padaryta tiek daug žmogaus teisių pažeidimų, net neatsižvelgiant į EB konstitucinę teisę²¹¹.

Komisijos 2010 m. rugsėjo 8 d. ataskaitoje Europos Parlamentui ir Tarybai dėl Procedūrų direktyvos taikymo (toliau – ataskaita dėl Procedūrų direktyvos) patvirtinama, jog dėl direktyvos neprivalomų ir leidžiančių nukrypti nuostatų visoje ES taikoma tvarka labai skiriasi, o valstybių narių procedūrinės garantijos labai nevienodos. Todėl išlieka esminių skirtumų pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkoje. Taip pat pažymima, jog didelė dalis pirmosios instancijos sprendimų po apeliacijų yra panaikinamos. Todėl siekis nustatyti vienodas sąlygas, kiek tai susiję su teisingomis ir veiksmingomis prieglobsčio procedūromis, nevysiškai pasiektas²¹².

Įvertinus nustatytus reguliavimo trūkumus bei atsižvelgiant į Tamperės ir Hagos programoje įtvirtintą tikslą – nustatyti bendrą prieglobsčio suteikimo procedūrą, 2009 m. spalio 21 d. Komisija pateikė pasiūlymą dėl Procedūrų direktyvos pakeitimo²¹³ (toliau – pirmasis Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymas), tačiau po derybų Taryboje pirmasis Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymas nebuvo priimtas. 2011 m. birželio 1 d. Komisija pateikė pakeistą pasiūlymą dėl Procedūrų direktyvos pakeitimo²¹⁴, kuris priimtas atsižvelgiant į Stokholmo programoje numatytą tikslą iki 2012 metų sukurti BEPS, kurioje žmonėms, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, privalo būti užtikrinta galimybė naudotis saugiomis ir veiksmingomis prieglobsčio procedūromis, taip pat asmenims, neatsižvelgiant į valstybę narę, kurioje jie pateikė prašymą suteikti prieglobstį, turėtų būti taikomos vienodos procedūrinės

²⁰⁹ Goodwin-Gill, G. S.; McAdam J. *The Refugee in International Law*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007, p. 397.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 400.

²¹¹ Peers, S.; Rogers, N., *supra* note 18, p. 410.

²¹² Europos Komisijos 2010 m. rugsėjo 8 d. ataskaita dėl 2005 m. gruodžio 1 d. direktyvos 2005/85/EB, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, taikymo. KOM(2010) 465 galutinis. p.15.

²¹³ Europos Komisijos 2009 m. spalio 21 d. pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse būtiniausių reikalavimų. KOM(2009) 554 galutinis.

²¹⁴ Europos Komisijos 2011 m. birželio 1 d. pakeistas pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tarptautinės apsaugos statuso suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. KOM(2011) 319 galutinis.

priemonės ir vienodos statuso nustatymo sąlygos bei turėtų būti siekiama vienodai nagrinėti panašius atvejus, kad rezultatai būtų vienodi.

Visų pirma pažymėtina, jog Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymu, atsižvelgiant į SESV 78 straipsnį ir į Stokholmo programą, pakeičiamas direktyvos tikslas – pagal Kvalifikavimo direktyvą nustatyti bendrą tarptautinės apsaugos statuso suteikimo ir panaikinimo tvarką valstybėse narėse²¹⁵, nustatoma viena bendra procedūra pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos statuso suteikimui ar panaikinimui. Todėl institucija, nagrinėjanti tarptautinius apsaugos prašymus, visų pirma privalės nustatyti, ar prašytojas yra suteiktinas pabėgėlio statusas ir, jeigu ne, ar jis gali gauti papildomą apsaugą²¹⁶. Išplečiama ir taikymo sritis įtraukiant teritorinius vandenius, atsižvelgiant į tai, kad šioje teritorijos dalyje valstybės vykdo jurisdikciją, joje taip pat turėtų būti taikomos tarptautinės apsaugos suteikimo procedūrų taisyklės.

Pagrindinis dėmesys pakeistame Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlyme yra skiriamas veiksmingesnėms procedūrinėms garantijoms, apimančioms galimybes pasinaudoti procedūra bei procedūrą pirmoje instancijoje, veiksmingesnėms teisinės gynybos priemonėms bei pažeidžiamiesiems asmenims.

Tarptautinės apsaugos prašytojų galimybės pasinaudoti procedūra sustiprinamos Pasiūlyme įtvirtinant nuostatą, jog valstybės narės privalo užtikrinti, kad tarptautinės apsaugos prašymą pageidaujantis pateikti asmuo turėtų veiksmingą galimybę jį pateikti kuo greičiau, bei nustatoma, jog faktas, kad asmuo yra prieglobsčio prašytojas, privalo būti užregistruotas per 72 valandas nuo pareiškimo pateikti tarptautinį apsaugos prašymą. Vertinant valstybių narių praktiką Komisija nustatė, jog galimybės naudotis procedūromis valstybėse narėse yra labai nevienodos. Kai kuriose valstybėse narėse teisėsaugos institucijos, tokios kaip pasieniečiai ar policija, yra kompetentingos priimti prašymus, o kitose valstybėse narėse prašymą būtina pateikti paskirtoje vietoje, pavyzdžiui, prašymų priėmimo centre ar sprendžiančios institucijos patalpose. Tuo tarpu Prancūzijos teritorijoje nereguliariai būnantys asmenys iš pradžių turėtų prefektūros prašyti teisės pasilikti ir tik po to pateikti prašymą sprendžiančiajai institucijai. O terminai, skirti užbaigti prašymo pateikimo formalumams, skiriasi nuo 3 dienų iki 5 mėnesių²¹⁷. Atsižvelgiant į valstybių narių praktiką, manytina, jog aiškių taisyklių nustatymas turėtų garantuoti efektyvesnę tarptautinės apsaugos prašytojų apsaugą. Deja, Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlyme yra numatyta ir šio termino išimtis: tais atvejais, kai daug asmenų vienu metu prašo tarptautinės apsaugos, terminą galima pratęsti iki 7 darbo dienų²¹⁸. Be to, numatyta, jog sienos perėjimo

²¹⁵ *Ibid.*, 1 straipsnis.

²¹⁶ *Ibid.*, 10 straipsnis.

²¹⁷ Europos Komisija, *supra* note 212, p. 4.

²¹⁸ Europos Komisija, *supra* note 214, 6 straipsnis 4 dalis.

punktuose, įskaitant tranzito zonas, prie išorės sienų bei sulaikymo patalpose turi būti sudaryta galimybė gauti informaciją apie galimybę prašyti tarptautinės apsaugos.

Kitas pakeitimas yra susijęs su sprendžiančiąja institucija. Dar 1977 metais Vykdomasis komitetas priiņtoje išvadoje dėl pabėgėlio statuso nustatymo įtvirtino, jog turėtų būti aiškiai nustatyta institucija, jei įmanoma viena centrinė, atsakinga už prašymų suteikti pabėgėlio statusą nagrinėjimą pirmoje instancijoje²¹⁹. Nors Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlyme, kaip ir dabar galiojančioje Procedūrų direktyvoje, nustatoma, jog valstybės narės paskiria sprendžiančiąją instituciją, kuri atsakinga už prašymo nagrinėjimą, tačiau Procedūrų direktyvoje numatyta nemažai išimčių, kada prašymus gali nagrinėti kitos institucijos. Remiantis direktyvos nustatytu reguliavimu, kai kuriose valstybėse narėse tam tikrose konkrečiose procedūrose ar bylose, pasienio procedūroje Estijoje ir Prancūzijoje, preliminarioje procedūroje dėl vėlesnių prašymų bei nacionalinio saugumo bylose Belgijoje, Europos saugios trečiosios šalies bylose Vokietijoje, dalyvauja kitos institucijos²²⁰. ECRE teigimu, tokiu atveju, kai neapmokyti, nepatyrę ir ne specialūs darbuotojai sprendžia sudėtingus klausimus prieglobsčio bylose, tai kelia riziką, jog bus priimti netinkami sprendimai, nesuderinami su kitomis prieglobsčio nuostatomis, ypač Kvalifikavimo direktyva, bei pažeistas *non refoulement* principas. Todėl tik turintys reikiamų žinių bei tinkami apmokyti asmenys turėtų nagrinėti tarptautinės apsaugos prašymus²²¹. Tuo tarpu pakeitimo pasiūlyme yra sumažintas šių išimčių skaičius. Remiantis pasiūlymo 4 straipsnio 2 dalimi, valstybės narės gali nustatyti, kad kita institucija nei sprendžiančioji yra atsakinga, kai: tvarko bylas pagal Dublino reglamentą; suteikia arba atsisako išduoti leidimą atvykti į šalį (Pasienio procedūra). Atkreiptinas dėmesys, jog pasiūlyme ne tik sumažintas išimčių skaičius, bet valstybės narės privalo užtikrinti, kad sprendžiančioji institucija turėtų tinkamus išteklius, kad galėtų atlikti savo užduotis pagal direktyvą, o institucijos darbuotojai būtų tinkamai parengti, rengiant jiems pradinius ir, jei reikia, tolesnius mokymus. Taip pat svarbu pažymėti, jog pagal Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymo 14 straipsnį asmeniniam pokalbiui visada vadovauja sprendžiančios institucijos darbuotojai, išskyrus vieną išimtį, tais atvejais, kai daug asmenų vienu metu prašo tarptautinės apsaugos, valstybės narės gali numatyti, kad rengiant tokius pokalbius laikinai dalyvautų kitos institucijos darbuotojai, kuriems turi būti surengiami atitinkami mokymai.

Asmeninis pokalbis yra būtinas ir esminis procedūros, kuria siekiama nustatyti, ar asmuo yra pabėgėlis arba atitinka papildomos apsaugos statusą, elementas. JTVPK nuomone, visi suaugę tarptautinės apsaugos prašytojai turi turėti galimybę pateikti savo išsamų tarptautinės

²¹⁹ Executive Committee. *Executive Committee Conclusion No. 8(XXVIII) Determination of Refugee Status* [interaktyvus]. Geneva, 1977 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6e4.html> >.

²²⁰ Europos Komisija, *supra* note 212, p.4.

²²¹ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 206, p. 7.

apsaugos prašymą asmeninio pokalbio metu kvalifikuotam pokalbio vedėjui ir, kai būtina, dalyvaujant vertėjui²²². Nors ir dabar galiojančioje direktyvoje yra nustatoma, jog prieš priimant sprendimą prašytojui turi būti suteikiama galimybė atvykti asmeninio pokalbio, tačiau Procedūrų direktyva numato eilę išimčių, kada tokio pokalbio rengimas yra neprivalomas. O kai kurios valstybės narės pasinaudojo šiomis išimtimis: Kipre, Graikijoje, Slovėnijoje ir Jungtinėje Karalystėje pokalbio galima nerengti, jei institucija jau buvo surengusi susitikimą su asmeniu, kad padėtų užpildyti prašymą, prašytojas iškėlė nereikšmingus klausimus, jo pareiškimai nenuoseklūs, prieštaringi, neįtikinami ar nepakankami arba pateikė prašymą, kad pavėlintų išsiuntimą, taip pat Suomijoje, Graikijoje, Slovėnijoje ir Jungtinėje Karalystėje – jei asmuo atvykęs iš saugios trečiosios šalies, net devyniose valstybėse narėse taikoma išimtis, kai asmuo pateikė pakartotinį prašymą²²³. Be to, Komisijos vertinimo ataskaitoje nustatyta, kad nors kai kuriose valstybėse narėse suteikta galimybė prašytojui pateikti savo pastabas dėl pokalbio dokumento, tai nėra įprasta tvarka, todėl įrašų tikslumas yra nevienodas. Taip pat ne visur suteikiama galimybė susipažinti su ataskaita vykdant pirmosios instancijos procedūrą²²⁴. Taigi asmeninio pokalbio garantijos dėl leidžiančių nukrypti nuostatų yra gana skirtingos ir nepakankamos siekiant priimti teisingus ir pagrįstus sprendimus.

Pakeitimo pasiūlymas numato daug griežtesnius asmeninio pokalbio reikalavimus. Visų pirma valstybės narės gali nustatyti savo nacionaliniuose aktuose tik 2 atvejus, kada nerengiamas asmeninis pokalbis: kai sprendžiančioji institucija gali priimti teigiamą sprendimą dėl pabėgėlio statuso remdamasi turimais įrodymais arba kai prašytojas nėra tinkamas pokalbiui ar su juo negalima vesti pokalbio dėl ilgalaikių nuo jo nepriklausančių priežasčių. Antra, sprendžiančioji institucija vykdydama pokalbį privalo užtikrinti, kad prašytojas turėtų tinkamą galimybę pateikti kuo išsamesnę informaciją, reikalingą jo prašymui pagrįsti, kas turi apimti galimybę pasiaiškinti dėl trūkstamos informacijos ar dėl nenuoseklių ir prieštaringų pranešimų. Trečia, valstybės narės privalo užtikrinti, kad būtų parengiama išsami asmeninio pokalbio ataskaita, bei užtikrinti tarptautinės apsaugos prašytojui iki sprendimo priėmimo galimybę susipažinti su ataskaita bei pateikti pastabas. Taip pat atkreiptinas dėmesys, jog valstybės narės yra įpareigojamos prašyti, kad tarptautinės apsaugos prašytojas patvirtintų ataskaitą. O asmeninio pokalbio privalomas rengimas yra numatytas ir tais atvejais, kai nagrinėjami paskesni prašymai asmenų, kurie yra priklausomi ir buvo davę sutikimą pateikti prašymą jų vardu arba santuokos nesudariusių pilnamečių, kai ankstesnis prašymas buvo pateiktas jo vardu.

²²² UN High Commissioner for Refugees, *Improving Asylum Procedures Comparative analysis and Recommendations for Law and Practise* [interaktyvus]. Geneva, 2010, p. 95. [žiūrėta 2012-01-30]. <
<http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html>>.

²²³ Europos Komisija, *supra* note 212, p. 6.

²²⁴ *Ibid.*, p.6.

Kaip jau buvo nurodyta, Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymas taip pat griežčiau reglamentuoja pirmosios instancijos procedūras. Vertinant Procedūrų direktyvos III skyrių, galima pastebėti, jog šio reguliavimo pagrindinis tikslas yra skubiai išnagrinėti pateiktus prieglobsčio prašymus. Tačiau dėl tokio skuboto nagrinėjimo gali nukentėti prieglobsčio prašymų nagrinėjimo teisingumas ir efektyvumas. Šią poziciją suponuoja tai, kad be pagrindinių nagrinėjimo procedūrų nuostatų direktyva įtvirtina labai daug išimčių, tokių kaip: prašymų nagrinėjimas skubos tvarka, nepagrįsti prašymai, nepriimtini prašymai, pasienio procedūra, kurios skirtos supaprastinti procesą, kad greičiau būtų priimtas sprendimas. ECRE nuomone, greitesnį sprendimų dėl tarptautinės apsaugos suteikimo priėmimą užtikrintų tikslų ir tinkamai apsvarstytų sprendimų priėmimas pirmosios instancijos metu, užtikrinant kiekvieno prašymo objektyvų ir individualų nagrinėjimą, kadangi pirmosios instancijos sprendimų kokybės užtikrinimas sumažina apeliacijų skaičių, taip taupant laiką ir išteklius²²⁵. Tuo tarpu Komisijos ataskaitoje dėl Procedūrų direktyvos nustatyta, jog valstybių narių nustatyta nacionalinė tvarka labai skiriasi tiek nagrinėjimo terminų nustatymo bei pratęsimo, tiek taikytinų procedūrų atžvilgiu. Priežasčių, kada prašymai gali būti nagrinėjami skubos tvarka, skaičius svyruoja nuo 5 iki 16, o kai kuriose valstybėse narėse visi prašymai pirmiausia išnagrinėjami per preliminarią procedūrą, po kurios leidžiama taikyti įprastą procedūrą, arba prašymas atmetamas dėl nepriimtimumo priežasčių ar dėl priežasčių pagal direktyvos 23 straipsnio 4 dalį²²⁶. Minėtoje ataskaitoje taip pat nustatyta, jog labai skiriasi pasienio procedūrų apimtis, sprendimų priežastys ir rūšys, procedūros terminai ir garantijos. Kai kuriose valstybėse narėse pasienio procedūra taikoma prašytojams, neturintiems atvykimo dokumentų²²⁷, Vokietijoje tokia procedūra taip pat taikoma asmenims, atvykusiems iš saugios kilmės šalies, Čekijoje – pateikusiems suklastotus dokumentus bei keliantiems grėsmę nacionaliniam saugumui ir tiems, kurių tapatybė nenustatyta. Kelios valstybės narės²²⁸ taiko pasienio procedūrą visiems prašytojams, kurie prašo prieglobsčio bet kur pasienyje arba tam tikrose vietose, tokiose kaip oro uostai²²⁹.

Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymu yra sugriežtinamos bei sukonkretinamos kai kurios pirmos instancijos procedūros nuostatos. Pakeitimo pasiūlyme yra nustatomas 6 mėnesių terminas prieglobsčio prašymams išnagrinėti. Iš esmės tai padės apriboti laikotarpį, per kurį asmenys, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, o taip pat ir tie, kurių prašymai yra atmesti, yra neapibrėžtoje padėtyje, vilkinant jų integraciją priimančioje visuomenėje ar atitinkamai

²²⁵ European Council on Refugees and Exiles. *The Way Forward: Europe's role in the Global Refugee Protection System. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe* [interaktyvus]. Brussels, 2005, p. 38 [žiūrėta 2012-03-10]. <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/127.html>>.

²²⁶ Europos Komisija, *supra* note 212, p.9.

²²⁷ Belgija, Vokietija, Prancūzija, Olandija, Portugalija.

²²⁸ Austrija, Estija, Ispanija, Graikija, Vengrija, Portugalija, Rumunija, Slovėnija.

²²⁹ Europos Komisija, *op. cit.*, p.13.

gražinimą į jų kilmės šalį. Šis laiko apribojimas taip pat gali prisidėti prie pagrindinio ES teisės principo užtikrinimo, kad ES suteikiamoms teisėms turi būti nustatyta tokia procedūrinė sistema, kuri užtikrintų, jog atitinkamo asmens prašymai bus išnagrinėti objektyviai ir per protingą terminą²³⁰. Tačiau nustatant terminą kartu nustatomos ir trys išimtys, kada jį galima pratęsti: kai atvejis susijęs su sudėtingais teisiniais klausimais, vienu metu daug asmenų prašo tarptautinės apsaugos, uždelsiama dėl to, kad prašytojas nevykdo savo pareigų, nustatytų direktyvos pasiūlymo 13 straipsnyje²³¹. Atkreiptinas dėmesys, jog tame pačiame straipsnyje nustatoma, jog valstybės narės gali atidėti procedūros užbaigimą, jei nėra pagrįstos tikimybės, kad sprendžiančioji institucija priims sprendimą per nustatytą terminą dėl to, kad kilmės šalyje susidariusi neapibrėžta padėtis. Atsižvelgiant į tai, kad pastaroji priežastis yra pernelyg neapibrėžta, manytina, jog sprendžiančioji institucija ja galėtų netinkamai naudotis siekdama atidėti prašymo nagrinėjimą dėl įvairių priežasčių. Taip pat svarbu pažymėti, jog valstybės narės įpareigojamos nustatyti pasekmes tais atvejais, kai per nustatytus terminus nėra priimami sprendimai dėl prieglobsčio prašymo²³².

Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlyme skubos tvarka nagrinėjamų tarptautinės apsaugos prašymų terminas nenustatomas, tačiau valstybės narės įpareigojamos nustatyti pagrįstus terminus, kuriais būtų užtikrintas tinkamas ir išsamus prašymo nagrinėjimas. Taip pat svarbu pažymėti, jog sumažinamas pagrindų skaičius, kada prašymas gali būti nagrinėjamas skubos tvarka. Vietoj dabar galiojančių 16 specialių priežasčių numatomos 7 bei panaikinama nuostata, numachiusi, jog valstybės narės bet kokią nagrinėjimą gali paspartinti, t.y. nagrinėti skubos tvarka. O pasiūlymo 8 straipsnis taip pat numato, jog vien tai, kad prašymas buvo pateiktas neteisėtai atvykus į teritoriją arba pasienyje, įskaitant tranzito zonas, taip pat, jeigu trūksta dokumentų ar naudojami suklastoti dokumentai prašymo nagrinėjimas skubos tvarka *per se* netaikomas. Taigi, remiantis Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymu, nebegalės būti nagrinėjami skubos tvarka prašymai vien todėl, kad prašytojas ne iš karto pateikė tarptautinės apsaugos prašymą, ar neteisėtai atvyko į valstybės narės teritoriją, kad atsisako bendradarbiauti (duoti savo pirštų antspaudus, nepateikia informacijos, kuria remiantis būtų galima nustatyti jo tapatybę ar pilietybę) ar kad jo nusiskundimai yra nenuoseklūs, prieštaringi bei nepakankami.

Kitas svarbus Procedūrų direktyvos pakeitimas yra tas, jog sutrumpinamas sąrašas atveju, kada prašymai laikomi nepriimtinais bei aiškiai nurodoma, kad šis sąrašas yra baigtinis. Remiantis pasiūlymo 33 straipsniu, prašymai nebegali būti laikomi nepriimtinais, jei asmuo

²³⁰ European Council on Refugees and Exiles. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)* [interaktyvus]. Brussels, 2011, p. 27 [žiūrėta 2012-03-10]. <<http://www.ecre.org/component/content/article/57-policy-papers/248-ecrecommentsrecastpd2011.html>>.

²³¹ Europos Komisija, *supra* note 214, 31 straipsnis 3 dalis.

²³² *Ibid.*, 31 straipsnis 4 dalis.

valstybėje narėje ar kitoje atitinkamoje valstybėje gali likti dėl kitų priežasčių, kurios apsaugo jį nuo išsiuntimo. Tai yra svarbu atsižvelgiant į tai, kad valstybių suteikiamos kitos apsaugos formos neužtikrina tokių pačių garantijų kaip pabėgėlio statusas, todėl asmuo, kuriam turėtų būti suteiktas pabėgėlio statusas, neturėtų būti išsiųstas vien dėl to, kad kita valstybė jam yra suteikusi kitokio pobūdžio apsaugą. Atkreiptinas dėmesys, jog sprendžiant dėl prašymo priimtumo privalo būti surengiamas asmeninis pokalbis, kad prašytojas galėtų pateikti savo nuomonę dėl nepriimtumo sąlygų taikymo jo ypatingomis aplinkybėmis²³³.

Kaip buvo nurodyta aukščiau, valstybėse narėse galioja labai skirtingas pasienio procedūrų reglamentavimas. Atsižvelgiant į tai, kad Procedūrų direktyvos 35 straipsnio 2 dalis taikant pasienio procedūrą leidžia nukrypti nuo II skyriuje įtvirtintų garantijų, šios procedūros taikymas asmenims, kuriems reikalinga tarptautinės apsaugos, neužtikrina pagrindinių garantijų numatytų direktyvoje. Taip diskriminuojant tarptautinės apsaugos prašytojus esančius pasienyje, nepaisant to, kad tarptautinė teisė numato, jog valstybių atsakomybė už prieglobsčio prašytojus pasienyje yra tokia pati kaip ir už esančius šalyje²³⁴. Pakeitimo pasiūlymas griežčiau bei aiškiau reglamentuoja pasienio procedūras, išbraukiant šiuo metu 35 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas leidžiančias nukrypti nuostatas. Taip pat pagal pateiktą pasiūlymą procedūra pasienyje galima tik dėl prašymų priimtumo pagal 33 straipsnį (nepriimtini prašymai) bei prašymo esmės, kai prašymas yra nagrinėjamas skubos tvarka pagal 31 straipsnio 6 dalį. O tarptautinės apsaugos prašymai pasienyje visais atvejais turi būti nagrinėjami laikantis pagrindinių garantijų bei principų, kurie yra privalomi visoms tarptautinės apsaugos suteikimo procedūroms.

Procedūrų direktyva nemažai sulaukė tarptautinės bendruomenės²³⁵ bei teisės mokslininkų²³⁶ kritikos dėl to, jog nėra numatytas nemokamos teisinės pagalbos teikimas pirmosios instancijos procedūroje. Pasak ECRE, tokios nuostatos duoda priešingus rezultatus, kadangi pirmoje instancijoje padaroma daug klaidų, kai pareiškėjai neteisingai supranta procedūras bei procesus, o tokias klaidas apeliacijos procese yra dažnai sunku ištaisyti. Todėl valstybės narės turėtų siekti priimti teisingus sprendimus pirmajame procese, užtikrindamos teisinę pagalbą bei atstovavimą jau pradiniame etape tam, kad užtikrintų teisingą ir patikimą faktų nustatymą²³⁷. Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlyme įtrauktas naujas straipsnis, kuris įpareigoja valstybes nares užtikrinti, jog per pirmosios instancijos procedūras būtų teikiama nemokama teisinė ir procedūrinė informacija. Deja, pagal šį pasiūlymą pareiškėjai neturi teisės gauti nemokamos teisinės pagalbos ar būti atstovaujami procedūros metu, o nemokamos teisinės

²³³ *Ibid.*, 34 straipsnis.

²³⁴ Costello, C., *supra* note 205, p. 9.

²³⁵ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 207, p. 3; European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 206, p. 15.

²³⁶ Peers, S.; Rogers, N., *supra* note 18, p. 391; Costello, C., *supra* note 205, p. 9.

²³⁷ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 206, p. 15.

ir procedūrinės informacijos teikimas gali apsiriboti viso labo informacija apie procedūrą bei, jei priimamas neigiamas sprendimas, teisinių ir faktinių priežasčių paaiškinimu²³⁸. Mūsų manymu, apsiribojus tik teisinės ir procedūrinės informacijos teikimu, ne tik bus nepakankamai užtikrintas pirmosios instancijos procedūros teisingumas, bet ir veiksmingumas. Tuo tarpu, suteikus asmenims teisę į nemokamą teisinę pagalbą ir atstovavimą jau pirmosios instancijos metu, būtų užtikrinta didesnė priimamų sprendimų kokybė bei greitesnė procedūra.

Nei Pabėgėlių konvencija, nei EŽTK nereglamentuoja prašymų suteikti pabėgėlio statusą ar kitokią apsaugą buvimo valstybėje nagrinėjimo procedūrą. Tačiau teisė apskūsti neigiamą sprendimą dėl prašymo suteikti apsaugą buvimo valstybėje išplaukia iš bendrų žmogaus teisių reikalavimų²³⁹. EŽTK 13 straipsnis numato teisę į veiksmingą teisinę gynybos priemonę kiekvienam asmeniui, kurio teisės nustatytos konvencijoje yra pažeistos. Atsižvelgiant į tai, kad EŽTK 3 straipsnis draudžia kankinantį, nežmonišką ar žeminantį žmogaus orumą elgesį ar tokias bausmes, asmens išsiuntimas, kur jam gresia toks elgesys, nesuteikus teisės į veiksmingą teisinę gynybą yra laikytinas EŽTK 13 straipsnio pažeidimu. EŽTT *Jabari prieš Turkiją* byloje, kurioje pareiškėjui apeliacinėje instancijoje nebuvo suteikta teisė į esminį skundo nagrinėjimą bei išsiuntimo sustabdymą, nustatė EŽTK 13 straipsnio pažeidimą. Teismas nurodė, jog 13 straipsnio kontekste reikalaujama nepriklausomo ir tikslaus skundo esmės nagrinėjimo bei galimybės sustabdyti užginčytos priemonės įgyvendinimą²⁴⁰. Tuo tarpu ES mastu teisę į veiksmingą teisinę gynybą įtvirtina ESPTC 47 straipsnis, numatantis, jog kiekvienas asmuo, kurio teisės ir laisvės, garantuojamos Sąjungos teisės, yra pažeistos, turi teisę į veiksmingą jų gynybą teisme. Atsižvelgiant į tai, kad ESPTC 18 straipsnis įtvirtina teisę į prieglobstį bei tarptautinės apsaugos statuso suteikimas bei jo procedūra reglamentuojama antiniais ES teisės aktais, ESPTC 47 straipsnis turi būti taikomas ir tarptautinės apsaugos suteikimo procese. Taigi, tarptautinės apsaugos prašytojams, kurių prašymai yra atmesti, turi būti suteikiama veiksminga teisinė gynyba. Tačiau remiantis Procedūrų direktyvos nuostatomis ir valstybių narių nacionalinėmis taisyklėmis, tarptautinės apsaugos prašytojams teisė į veiksmingą teisinę gynybą yra ribota. Visų pirma pažymėtina, jog nustatyti, ar skundo padavimas turi sustabdomąjį poveikį priklauso valstybių narių diskrecijai. O Komisijos pateiktoje ataskaitoje dėl Procedūrų direktyvos nustatyta, jog tik šešiose valstybėse narėse visoms apeliacijoms, pateiktoms pirmosios instancijos apeliacinei institucijai, taikomas automatinio stabdomojo poveikio principas²⁴¹. Kitose valstybėse narėse taikomos labai įvairios išimtys ir jos susijusios su sprendimais toliau nenagrinėti vėlesnio prašymo, atsisakymu atnaujinti nagrinėjimą, sprendimais, priimtais pagal

²³⁸ Europos Komisija, *supra* note 214, 19 straipsnis.

²³⁹ Vysockienė, L., *supra* note 11, p. 261.

²⁴⁰ *Jabari v. Turkey*, no. 40035/98, § 50, ECHR.

²⁴¹ Bulgarija, Vengrija, Airija, Lietuva, Liuksemburgas, Portugalija.

pasienio procedūras, sprendimais, priimtais skubos tvarka, taip pat sprendimais dėl sulaikytų prašytojų. O Graikijoje ir Ispanijoje jokia apeliacija automatiškai nesustabdo asmens išsiuntimo²⁴². Vertinant direktyvos taikymą valstybėse narėse taip pat nustatyta, jog daugelyje valstybių narių pirmosios instancijos apeliacinė institucija turi jurisdikciją atlikti ir faktinę, ir teisinę peržiūrą. Tačiau Graikijoje ir Slovėnijoje teismas peržiūri tik pirmosios instancijos sprendimų teisėtumą, Jungtinėje Karalystėje atliekant teisminę kontrolę sprendimas neperžiūrimas iš esmės, o Olandijoje atliekama tik ribota sprendžiančiosios institucijos nustatytų faktų kontrolė²⁴³. Taigi, kaip matyti iš pateikiamų duomenų, tarptautinės apsaugos prašytojų teisė į veiksmingą teisinę gynybą yra nepakankamai užtikrinama.

Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymu yra sugriežtinamos nuostatos dėl apeliacinio skundo nagrinėjimo ribų, išplečiama teisė paduoti apeliaciją bei sugriežtinamos nuostatos dėl skundo stabdomojo poveikio.

Pakeitimo pasiūlymu yra nustatoma, jog valstybės narės privalo užtikrinti, kad bent vykdant apeliacines procedūras pirmosios instancijos teisme, būtų numatytas išsamus faktinis ir teisinis tarptautinės apsaugos poreikių nagrinėjimas, įskaitant *ex nunc* nagrinėjimą²⁴⁴. O teisė paduoti apeliaciją išplečiama prašymams, kurie laikomi nepagrįstais taip pat įpareigojant užtikrinti, kad asmenys, kuriems suteikta papildoma apsauga, turėtų teisę į veiksmingą teisės gynimo priemonę paduodant skundą dėl pabėgėlio statuso nesuteikimo²⁴⁵. Kitas labai svarbus pakeitimas – privalomo skundo sustabdomojo poveikio nustatymas. Remiantis pasiūlymo 46 straipsnio 5 dalimi, valstybės narės įpareigojamos leisti prašytojams pasilikti valstybės narės teritorijoje iki skundo padavimo termino suėjimo, o jei skundas paduotas, kol laukiama skundo nagrinėjimo rezultato. Tačiau šis įpareigojimas taip pat turi išimčių. Skundo stabdomojo poveikio galima netaikyti, kai prašymas buvo nagrinėtas skubos tvarka pagal 31 straipsnio 6 dalies a-g punktus ir buvo priimtas sprendimas prašymą laikyti nepagrįstu arba kai priimtas sprendimas prašymą laikyti nepriimtiniu, nes asmeniui pabėgėlio statusą suteikė kita valstybė narė, ar dėl to, kad buvo paduotas paskesnis prašymas nepateikiant naujos informacijos ar duomenų. Atkreiptinas dėmesys, jog šiuo atveju teismas *ex officio* ar prašytojo prašymu turi įgaliojimus priimti sprendimą, ar prašytojas gali likti valstybės narės teritorijoje²⁴⁶. O kol sprendžiamas klausimas dėl skundo stabdomojo poveikio, prašytojui turi būti leidžiama likti valstybės narės teritorijoje. Be to, ši skundo stabdomojo pobūdžio išimtis negali būti taikoma, kai sprendimas priimamas pasienio procedūros metu²⁴⁷. Labai svarbu, jog tarptautinės apsaugos

²⁴² Europos Komisija, *supra* note 212, p.14.

²⁴³ *Ibid.*, p.15.

²⁴⁴ Europos Komisija, *supra* note 214, 46 straipsnis 3 dalis.

²⁴⁵ *Ibid.*, 46 straipsnis 2 dalis.

²⁴⁶ *Ibid.*, 46 straipsnis 6 dalis.

²⁴⁷ *Ibid.*

prašytojai turi teisę pasilikti teritorijoje, kol jų prašymas yra nagrinėjamas, priešingu atveju teisė paduoti apeliacinį skundą tampa neveiksminga, jei tarptautinės apsaugos prašytojas išsiunčiamas į šalį, kur jam gresia persekiojimas, žiaurus ar nežmoniškas elgesys.

Pabrėžtina, jog pakeitimo pasiūlyme nustatoma, jog valstybės narės nustatydamos terminus turi užtikrinti, kad prašytojai neprarastų galimybės naudotis veiksminga teisės gynimo priemone ir jiems tai padaryti netaptų pernelyg sudėtinga. Ši nuostata svarbi atsižvelgiant į tai, kad kai kuriose valstybėse narėse yra nustatyti labai trumpi apeliacinio skundo padavimo terminai (pavyzdžiui, sutrumpintas 2 dienų terminas Prancūzijoje, Rumunijoje, Jungtinėje Karalystėje²⁴⁸), kurie yra nepakankami parengti pagrįstą ir išsamų skundą.

Trečia sritis, kuriai skiriamas nemažas dėmesys Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlyme – pažeidžiami asmenys. Pastebėtina, jog Procedūrų direktyva neįtvirtina specialių nuostatų bei garantijų asmenims, kurie yra ypač pažeidžiami (pavyzdžiui, dėl patirtų kankinimų, žaginių, sunkios sveikatos būklės ar kitų priežasčių) išskyrus keletą nuostatų, susijusių su nelydimais nepilnamečiais.

Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymas apibrėžia prašytojų, kuriems reikia specialių procedūrinių garantijų, sąvoką, nustatant, jog tai prašytojas, kuriam dėl amžiaus, lyties, lytinės orientacijos, lytinės tapatybės, negalios, sunkios fizinės ar psichikos ligos, potrauminio sutrikimo ar patirto kankinimo, žagimo ar kitų sunkių formų psichologinio, fizinio ar seksualinio smurto reikalingos specialios garantijos, kad galėtų naudotis teisėmis ir vykdyti pareigas, nustatytas direktyvoje²⁴⁹. Valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad tokių poreikių turintys asmenys būtų nustatomi laiku, o šiems asmenims taikomos garantijos būtų užtikrintos ir tada, kai vėlesniame procedūros etape tampa akivaizdu, kad prašytojui reikia specialių procedūrinių garantijų²⁵⁰. Pasak JTVPK, ši nuostata, *inter alia*, suteikia galimybę atsižvelgti į LGBT²⁵¹ prašytojų poreikius, kurie iš pradžių nenori kalbėti apie intymius dalykus, įskaitant seksualinį ar su lytimi susijusį smurtą, ypač kai jų seksualinė orientacija ar lytinė tapatybė neigiamai suvokiama jų kilmės šalyje²⁵². Stiprinant specialių poreikių turinčių asmenų apsaugą, valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad tokie prašytojai turėtų pakankamai laiko ir tinkamą paramą, kad galėtų pateikti kuo išsamesnę informaciją bei turimus įrodymus. Be to, jų

²⁴⁸ Europos Komisija, *supra* note 212, p.14.

²⁴⁹ Europos Komisija, *supra* note 214, 2 straipsnis d punktas.

²⁵⁰ *Ibid.*, 24 straipsnis.

²⁵¹ Terminas LGBT reiškia lesbietes, gėjus, biseksualus, transeksualus.

²⁵² UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection Status (Recast)* [interaktyvus]. Geneva, 2012 p. 20 [žiūrėta 2012-03-10]. <<http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf>>.

prašymams negali būti taikomos nuostatos, nustatančios nagrinėjimą skubos tvarka ar nepagrįstus prašymus²⁵³.

Taip pat Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymas numato keletą nuostatų atsižvelgiant į lyties aspektą. Remiantis pasiūlymo 13 straipsniu, prašytojo asmens ir daiktų krata galima atlikti, jeigu ją atlieka tos pačios lyties asmuo. O pagal 15 straipsnį, jeigu atitinkamas prašytojas pageidauja ir kai įmanoma, pokalbį veda ir teikia vertėjo paslaugas tos pačios lyties asmuo. Be to, pokalbiui vadovaujantis asmuo turi būti kompetentingas atsižvelgti į prašymo individualias ir bendrąsias aplinkybes, įskaitant lytį, lytinę orientaciją, lytinę tapatybę.²⁵⁴ Šių nuostatų įtvirtinimas ypač svarbus seksualinio smurto aukoms.

Atsižvelgiant į nelydimų nepilnamečių pažeidžiamumą bei geriausių vaiko interesų principo užtikrinimą, nelydimiems nepilnamečiams turėtų būti teikiama veiksminga apsauga ir pagalba. Taikant tarptautinės apsaugos statuso suteikimo ar panaikinimo procedūras nelydimiems nepilnamečiams turėtų būti vadovaujamosi JTVPK pateiktomis gairėmis dėl procedūrų prieglobsčio prašytojams nelydimiems nepilnamečiams²⁵⁵. Procedūrų direktyvoje pastebimas procedūrinių priemonių nepakankamumas nelydimų nepilnamečių poreikiams užtikrinti. Direktyvoje numatytos išimtys, kada nelydimam nepilnamečiui galima neskirti atstovo, t.y., kai jis greičiausiai sulauks pilnametystės iki to laiko, kol bus priimtas pirmosios instancijos sprendimas, gali nemokamai pasinaudoti patarėjo teisės klausimais arba kito patarėjo, kuris gali atlikti atstovo darbą, paslaugomis, yra arba buvo vedęs, yra sukakęs 16 arba daugiau metų, nebent jis negali dalyvauti nagrinėjant prašymą be atstovo²⁵⁶. Pasak ECRE, nuostatos, leidžiančios išimtis dėl nepilnamečio amžiaus, yra nesuderinamos su Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija, kuri numato, jog vaikas yra asmuo iki 18 metų. O tai, kad vaikas yra ar buvo vedęs, neturi reikšmės jo brandai ir specialių procedūrų poreikiui. Ypač atsižvelgiant į tuos atvejus, kai vaikams leidžiama tuoktis labai jauno amžiaus, taip pat kai santuoka gali būti susijusi su persekiojimo baime (priverstinių santuokų atveju)²⁵⁷. Be kita ko, nelydimiems nepilnamečiams nėra užtikrinama teisinė pagalba visais atvejais bei gali būti taikomos tiek pasienio procedūros, tiek prašymų nagrinėjimas skubos tvarka ir nuostatos, reguliuojančios nepagrįstus bei nepriimtinius prašymus, kas prieštarauja aukščiau nurodytoms JTVPK gairėms bei geriausių vaiko interesų apsaugos principui.

²⁵³ Europos Komisija, *supra* note 214, 24 straipsnis.

²⁵⁴ *Ibid.*, 15 straipsnis 3 dalis.

²⁵⁵ UN High Commissioner for Refugees. *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* [interaktyvus]. Geneva, 1997 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=3ae6b3360>>.

²⁵⁶ Taryba, *supra* note 79, 17 straipsnis 2-3 dalys.

²⁵⁷ European Council on Refugees and Exiles, *supra* note 203, p. 17.

Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymu yra sustiprinama nelydimų nepilnamečių apsauga. Visų pirma sugriežtinamos nuostatos dėl atstovavimo. Valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, jog nepilnamečiui skiriamas atstovas turėtų reikiamų specialių vaikų rūpybos žinių ir atliktų savo pareigas atsižvelgdamas į geriausius vaiko interesus, kas atitinka JTVPK pateiktų gairių nuostatomis²⁵⁸. Ir panaikinamos atstovo skyrimo išimtys, išskyrus vieną – kai nelydimas nepilnametis greičiausiai sulauks 18 metų iki to laiko, kol bus priimtas pirmosios instancijos sprendimas. Be to, nelydimiems nepilnamečiams netaikomos nuostatos, numatančios prašymų nagrinėjimą skubos tarka, taip pat nuostatos, numatančios, jog tokias aplinkybes atitinkantys prašymai (31 straipsnio 6 dalį) yra laikomi nepagrįstais, jiems taip pat negali būti taikomos saugios trečiosios valstybės nuostatos bei pasienio procedūros²⁵⁹.

Atkreiptinas dėmesys, jog pasiūlyme aiškiai įtvirtinama, kad tais atvejais, kai tebelieka abejonių dėl prašytojo amžiaus, valstybės narės įpareigojamos daryti prielaidą, jog prašytojas yra nepilnametis²⁶⁰. Tai ypač aktualu atsižvelgiant į valstybių narių praktiką, kai dalis valstybių narių tais atvejais, kai asmuo nesutinka atlikti medicininio patikrinimo, laiko asmenį suaugusiu arba jam netaikomas abejotinių aplinkybių aiškinimo jo naudai principas²⁶¹. Be to, nelydimiems nepilnamečiams ir jų atstovams suteikiama nemokama teisinė ir procedūrinė informacija dėl tarptautinės apsaugos statuso suteikimo bei panaikinimo²⁶².

Taigi, Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymas užtikrina aukštesnius tarptautinės apsaugos statuso suteikimo ir panaikinimo procedūrinius standartus nelydimiems nepilnamečiams užtikrinant teisės akto suderinamumą su Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija bei JTVPK gairėmis dėl procedūrų prieglobsčio prašytojams nelydimiems nepilnamečiams.

²⁵⁸ UN High Commissioner for Refugees, *supra* note 255, p. 7.

²⁵⁹ Europos Komisija, *supra* note 209, 25 straipsnis 6 dalis.

²⁶⁰ *Ibid.*, 25 straipsnis 5 dalis.

²⁶¹ Europos Komisija, *supra* note 212, p. 8.

²⁶² Europos Komisija, *supra* note 214, 25 straipsnis 4 dalis.

IŠVADOS

1. Nuo prieglobsčio politikos ir teisės įtraukimo į ES sutartį ES institucijų vaidmuo prieglobsčio srityje pastebimai sustiprėjo išplečiant Europos Parlamento, Komisijos ir ESTT galias, supaprastinus sprendimų Taryboje priėmimo procedūrą, ir taip pereinant nuo tarpvyriausybinių prie riboto viršnacionalinio bendradarbiavimo ir galiausiai prie įprasto ES viršnacionalinio bendradarbiavimo, su pilna ES institucijų kompetencija. Toks ES institucijų galių stiprinimas parodo valstybių narių įtakos mažėjimą, kas savo ruožtu sudaro kliūtis valstybėms narėms griežtinti prieglobsčio srities reguliavimą, o naujos ES agentūros – EPPB – įsteigimas, taip pat parodo, jog vis daugiau teisių prieglobsčio srityje yra perduodama ES institucijoms. Visa tai duoda pagrindą teigti, jog ES prieglobsčio srities vystymasis institucinėje srityje turi teigiamą įtaką asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, atžvilgiu.

2. Kuriant antrąjį BEPS etapą pateiktais teisės aktų pakeitimo pasiūlymais (tarp jų ir Nauja Kvalifikavimo direktyva) siekiama pašalinti esamų teisės aktų trūkumus bei valstybėms narėms suteikiamą plačią diskreciją, kylančią iš daugelio nuostatų nepakankamo apibrėžtumo bei dviprasmiškumo, taip užtikrinant aukštesnius tarptautinės apsaugos standartus bei suderinamumą su EŽTK ir kitais tarptautiniais dokumentais.

3. Derinant BEPS teisės aktus ne tik vertikaliu, bet ir horizontaliu lygmeniu, kad ES prieglobsčio *acquis* būtų suderintas ir taikomas nuosekliai, pakeitimo pasiūlymais išplečiama teisės aktų taikymo sritis – papildomos apsaugos prašytojai/gavėjai įtraukiami į Dublino reglamento, Priėmimo sąlygų direktyvos bei Procedūrų direktyvos taikymo sritį, o įgyvendinant Lisabonos sutarties nuostatas bei Stokholmo programą, Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymu nustatoma viena bendra procedūra pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos statuso suteikimui ar panaikinimui.

4. Dublino reglamento pakeitimo pasiūlymui išlaikant pagrindinius Dublino sistemos principus, ESTT praktika, aiškinant reglamentą, užtikrina didesnę sistemos suderinamumą su tarptautine teise bei EŽTT praktika ir stiprina tarptautinės apsaugos prašytojų teisių apsaugą, įtvirtinant, jog saugios ES valstybės narės prezumpcija yra paneigiama, o valstybės narės, nustačiusios pagal Dublino reglamentą atsakingą už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą valstybę narę, yra įpareigojamos atsižvelgti į joje egzistuojančią padėtį, susijusią su tarptautinės apsaugos prašytojų teisių apsauga, ar nustatytoje valstybėje nėra pažeidžiamos pagrindinės teisės.

5. Dublino sistemos veiksmingumas bei asmenų, kuriems taikoma Dublino procedūra, teisinės garantijos sustiprinamos įtraukiant griežtesnius reikalavimus dėl informacijos pareiškėjams suteikimo bei informacijos tarp valstybių narių, vykdamas asmenų perdavimą, keitimosi, asmeninio pokalbio organizavimo, taip pat nustatant teisę į veiksmingas teisės gynimo

priemonės, apimančias teisę paduoti skundą dėl sprendimo perduoti pareiškėją teisinių ir faktinių pagrindų peržiūrėjimo, teisinę pagalbą, kai asmuo neturi lėšų, bei įpareigojimą dėl skundo suspensyvinio poveikio spręsti kiekvienu konkrečiu atveju. Dublino sistemos veiksmingumas bei tarptautinės apsaugos prašytojų apsauga taip pat sustiprinama įvedant naują procedūrą, pagal kurią galima sustabdyti pareiškėjų perdavimą valstybei narei, patiriančiai ypatingus sunkumus.

6. Dublino reglamento pakeitimo pasiūlyme iš dalies yra sustiprinamas šeimos vienybės principas, įpareigojant taikyti priklausomų giminaičių kriterijų, bei įtvirtinant tarptautinės apsaugos prašytojų susijungimą ir su šeimos nariais papildomos apsaugos gavėjais. Tačiau šeimos narių sąvoka buvo praplėsta tik tiek, kiek tai susiję su didesne nepilnamečių vaikų apsauga, ir toliau paliekant reikalavimus dėl ryšių egzistavimo kilmės šalyje bei apribotą nesusituokusių porų priskyrimą šeimos sąvokai.

7. Nauja Kvalifikavimo direktyva sugriežtinamas teisinis reguliavimas tarptautinės apsaugos statuso suteikimo srityje, kadangi griežčiau reguliuojamos taisyklės, kada asmuo gali naudotis apsauga kilmės šalyje, t.y. nuostatos dėl apsaugos teikėjų ir vidaus apsaugos. Aiškiau nustatomos taisyklės, kas laikoma apsaugos teikėjais, įtvirtinant baigtinį nevalstybinių subjektų sąrašą bei tai, jog šie subjektai turi ne tik norėti, bet ir galėti suteikti asmenims apsaugą, o tai užtikrina, kad asmenys nebus gražinti į tas teritorijas, kur jų realiai niekas negali apsaugoti. O vidinės apsaugos pataisos, atitinkančios EŽTT praktiką bei įpareigojančios valstybes nars konsultuotis su JTVPK ir EPPB, manytina, užtikrins didesnes tarptautinės apsaugos garantijas asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, bei nacionalinės praktikos vientisumą. Taip pat nustatoma, kad priešastinio ryšio reikalavimas įvykdomas, kai yra persekiojimo veiksmų ir apsaugos nuo tokių veiksmų nebuvimo sąsaja. O statuso panaikinimo nuostatos iš dalies suderinamos su Pabėgėlių konvencija, įtvirtinant, jog nurodžius įtikinamas priešastis, atsirandančias dėl anksčiau patirto persekiojimo, tarptautinė apsauga gali būti pratęsta.

8. Nauja Kvalifikavimo direktyva panaikinamos nuostatos, diskriminavusios tarptautinės apsaugos gavėjus suteikiamų teisių atžvilgiu. Tai apima tiek nuostatas, susijusias su skirtingu suteikiamos apsaugos pobūdžiu papildomos apsaugos gavėjams, tiek nuostatas, susijusias su teikiamų teisių sumažinimu, jei pabėgėlio ar papildomos apsaugos statusas buvo gautas remiantis veikla, kuria buvo užsiimta vien tam ar labiausiai tam, kad susidarytų sąlygos, būtinos tarptautinės apsaugos statusui gauti.

9. Nagrinėjamųjų teisės aktų pakeitimo pasiūlymais yra sustiprinama nepilnamečių tarptautinės apsaugos prašytojų apsauga. Teisės aktuose aiškiai įtvirtinama, jog nepilnametis yra asmuo jaunesnis nei 18 metų. Valstybės narės įpareigojamos vadovautis geriausių vaiko interesų apsaugos principu, kuris yra sukonkretinamas, įpareigojamos nustatyti nelydimų nepilnamečių šeimos narių paieškos mechanizmus bei apribojamos jų sulaikymo galimybės. Valstybės narės

yra įsipareigojusios užtikrinti tokias nepilnamečių gyvenimo sąlygas, kurių reikia jų fiziniam, protiniam, dvasiniam, moraliniam ir socialiniam vystymuisi. Taip pat sustiprinamas nelydimųjų nepilnamečių procedūros apsaugos garantijos, užtikrinant jų suderinamumą su JTVPK gairėmis dėl procedūrų prieglobsčio prašytojams nelydimiems nepilnamečiams.

10. Pakeitimų pasiūlymuose nemažai dėmesio, stiprinant apsaugos standartus, skiriama pažeidžiamiesiems tarptautinės apsaugos prašytojams. Šių asmenų teisių apsauga stiprinama tiek Dublino procedūros metu, įpareigojant valstybes nares taikyti šeimos susijungimo nuostatą priklausomiems giminaičiams, tiek priėmimo sąlygų bei procedūrų, nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymus, srityse, įpareigojant valstybes nares nustatyti mechanizmus tam, kad būtų nustatyti pažeidžiami asmenys ir jų specialūs poreikiai, ir atsižvelgti į šių asmenų specialius poreikius taikant prašymų nagrinėjimo procedūras, apgyvendinant, sveikatos priežiūros, sulaikymo srityse.

11. Atsižvelgiant į egzistuojančias prašytojų sulaikymo problemas, kai asmenys yra sistemingai sulaikomi vien dėl pateikto tarptautinės apsaugos prašymo, susiklosčiusias dėl aiškaus prieglobsčio prašytojų sulaikymo reglamentavimo trūkumo, teisės aktų pakeitimo pasiūlymuose nustatomos aiškios prašytojų sulaikymo taisyklės, šiems asmenims teikiamos garantijos, sulaikymo sąlygos ir pažeidžiamų asmenų sulaikymo nuostatos. Taip pat valstybės narės įpareigojamos nustatyti sulaikymui alternatyvias priemones, siekiant, jog tarptautinės apsaugos prašytojų sulaikymas būtų kraštutinė valstybių narių pasirenkama priemonė.

12. Priėmimo sąlygų direktyvos pakeitimo pasiūlymu yra iš dalies sustiprinamos tarptautinės apsaugos prašytojų apsaugos garantijos materialinių priėmimo sąlygų ir įsidarbinimo srityje. Tačiau atsižvelgiant į šių nuostatų nepakankamą apibrėžtumą, pakeistos nuostatos gali sąlygoti nepakankamą tarptautinės apsaugos prašytojų teisių apsaugą bei skirtingą valstybių narių praktiką. O materialinių priėmimo sąlygų panaikinimo ar apribojimo problemai apskritai nėra skiriama pakankamai dėmesio, kadangi pakeitimo pasiūlymo reguliavimas iš esmės nekinta.

13. Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymu nustatomos veiksmingesnės procedūrinės garantijos, stiprinančios tarptautinės apsaugos prašytojų apsaugą, kurios apima tiek galimybę pasinaudoti procedūra, tiek procedūrą pirmojoje instancijoje. Pasiūlyme yra sumažinamas išimčių skaičius, nustatomos aiškesnės ir konkretesnės taisyklės dėl prieglobsčio prašymų registravimo, sprendžiančiosios institucijos, asmeninio pokalbio rengimo, įvedamas 6 mėnesių terminas prašymų išnagrinėjimui, paliekant mažiau diskrecijos valstybėms narėms. Pirmosios instancijos procedūros reguliavimas taip pat sugriežtinamas aiškiai apibrėžiant, kada gali būti taikomos kitos prašymo nagrinėjimo procedūros (prašymų nagrinėjimas skubos tvarka, pasienio procedūra, nepagrįsti prašymai) taip apribojant valstybių narių plačiai taikomas išimtis iš bendrosios procedūros, sąlygojusias labai skirtingą valstybių narių praktiką.

14. Procedūrų direktyvos pakeitimo pasiūlymu geriau užtikrinama viena iš pagrindinių žmogaus teisių – teisė į veiksmingą teisinę gynybą, kadangi pakeitimo pasiūlymu yra sugriežtinamos nuostatos dėl apeliacinių skundų nagrinėjimo ribų, išplečiama teisė paduoti apeliaciją bei sugriežtinamos nuostatos dėl skundo sustabdomojo poveikio, įvedant bendrą taisyklę, jog skundo padavimas sustabdo sprendimo dėl asmens išsiuntimo vykdymą, taip labiau suderinant procedūrą, nagrinėjant tarptautinės apsaugos prašymus, nuostatas su tarptautiniais dokumentais.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai ir projektai:

1. Convention Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the European Communities - Dublin Convention. [1997] OJ, C254/1.
2. Europos Komisijos 2007 m. birželio 6 d. Žalioji knyga dėl būsimos bendros Europos prieglobsčio sistemos. KOM (2007) 301.
3. Europos Komisijos 2008 m. birželio 17 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui. Prieglobsčio politikos planas kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje. KOM(2008) 360 galutinis.
4. Europos Komisijos 2008 m. gruodžio 3 d. pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai. KOM(2008) 820 galutinis.
5. Europos Komisijos 2008 m. gruodžio 3 d. pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva kuria nustatomos minimalios normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. KOM (2008) 815 galutinis.
6. Europos Komisijos 2009 m. spalio 21 d. pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų bei jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių reikalavimų. KOM(2009) 551 galutinis.
7. Europos Komisijos 2009 m. spalio 21 d. pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse būtiniausių reikalavimų. KOM(2009) 554 galutinis.
8. Europos Komisijos 2011 m. birželio 1 d. pakeistas pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva kuria nustatomos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. KOM (2011) 320 galutinis.
9. Europos Komisijos 2011 m. birželio 1 d. pakeistas pasiūlymas. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva dėl tarptautinės apsaugos statuso suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. KOM(2011) 319 galutinis.
10. Europos Parlamento 2008 m. rugsėjo 2 d. rezoliucija 2007/2262 dėl Dublino sistemos vertinimo. [2009] OL, C295/4.

11. Europos Parlamento ir Tarybos 2010 m. gegužės 19 d. reglamentas 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo. [2010] OL, L132/11.
12. Europos Parlamento ir Tarybos 2011 m. gruodžio 13 d. direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. [2011] OL, L337/9.
13. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. [2010] OL, C83/1.
14. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir nr. 14. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7390.
15. Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje. [2005] OL, C53/1.
16. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį. [2007] OL, C306/1.
17. Protokolo dėl Teisingumo Teismo statuto, [2005] OL, C143/1.
18. Stokholmo programa – atvira ir saugi Europa piliečių labai ir saugumui. [2010] OL, C115/1.
19. Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency Conclusions. *European Parliament* [interaktyvus]. 1999 [žiūrėta 2012-02-01] <http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#>.
20. Tarybos 2000 m. gruodžio 11 d. reglamentas 2725/2000 dėl Eurodac sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti, siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją. [2000] OL, L316/1.
21. Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OL, L31/18.
22. Tarybos 2003 m. vasario 18 d. reglamentas 343/2003 nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus. [2003] OL, L50/1.
23. Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių reikalavimų. [2004] OL, L304/12.
24. Tarybos 2005 m. gruodžio 1 d. direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. [2005] OL, L326/13.

25. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3288.
26. Teisingumo Teismo procedūros reglamentas, [2008] OL, L24/39.
27. The Schengen acquis - Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders. [2000] OJ, L239/19.
28. Treaty of Amsterdam amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. [1997] OL, C340/1.
29. Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts. [2001] OJ, C80/1.
30. Treaty on European Union. [1992] OJ, C191/1.

Specialioji literatūra:

1. Allard, S. W. Casualties of Disharmony: the Exclusion of Asylum Seekers Under the Auspices of the Common European Asylum System. *Emory International Law Review*. 2010, 24(1): 295-330.
2. Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers and VSP, 2006.
3. Biekša, L. Vidinės apsaugos alternatyvos kaip pabėgėlio sąvokos elemento reglamentavimas ES direktyvoje 2004/83/EB ir jos pakeitimo pasiūlyme. *Jurisprudencija*. 2011, 18(3): 871-882.
4. Broberg, M.; Fenger, N. *Preliminary Reference to the European Court of Justice*. Oxford: Oxford University Press, 2010.
5. Chalmers, D.; Davies, G.; Monti, G. *European Union Law, 2nd ed.* Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
6. Comte, F. A New Agency is Born in the European Union: The European Asylum Support Office. *European Journal of Migration and Law*. 2010, 12(4): 373-405.
7. Costello, C. *The European asylum procedures directive in legal context*. Brussels: UNHCR, 2006, [žiūrėta 2012-03-10].<
<<http://www.temaasyl.se/Documents/Organisationer/UNHCR/UNHCR%20the%20European%20asylum%20procedures%20directive%20in%20a%20legal%20context.pdf>>.
8. Craig, P.; De Burca G. *The Evolution of EU Law, 2nd ed.* Oxford: Oxford University Press, 2011.
9. Garlick, M. The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum? *International Journal of Refugee Law*. 2006, 18 (3): 601-629.

10. Gil-Bazo, M. T. Refugee Status, Subsidiary Protection, and the Right to be Granted Asylum Under EC Law [interaktyvus]. Geneva, 2006 [žiūrėta 2012-02-27]. <
http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=951097###>.
11. Goodwin-Gill, G. S.; McAdam J. *The Refugee in International Law*, 3rd ed. Oxford: Oxford University Press, 2007.
12. Guild, E.; Harlow C. *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Oxford: Hart Publishing Ltd, 2001.
13. Hailbronner, K. Detention of Asylum Seekers. *European Journal of Migration and Law*. 2007, 9(2): 159-172.
14. Hatton, T. J. European Asylum Policy. *National Institute Economic Review*. 2005, 194(1): 106-119.
15. Lambert, H. The EU Asylum Qualification Directive, Its Impact on the Jurisprudence of the United Kingdom and International Law. *International and Comparative Law Quarterly*. 2006, 55(1): 161-192.
16. Lenearts, K. The Contribution of the European Court of Justice to the Area of Freedom, Security and Justice. *International and Comparative Law Quarterly*. 2010, 59(2): 255-301.
17. Novak, G. L.; Padjien, I. The Europeanization of Asylum Policy: From Sovereignty via Harmony to Unity. *Politička misao*. 2009, 46(5): 75-101.
18. Peers, S. Legislative Update: EU Immigration and Asylum Competence and Decision-Making in the Treaty of Lisbon. *European Journal of Migration and Law*. 2008, 10(2): 219-247.
19. Peers, S.; Rogers, N. *EU Immigration and Asylum Law: text and commentary*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
20. Rogers, N. Minimum Standards for Reception. *European Journal of Migration and Law*. 2002, 4(2): 215-230.
21. Sidorenko, O. F. *The Common European Asylum System: Background, Current State of Affairs, Future Direction*. Hague: T. M. C. Asser Press, 2007.
22. Staffans, I. Judicial Protection and the New European Asylum Regime. *European Journal of Migration and Law*. 2010, 12(3): 273–297.
23. Teitgen-Colly, C. The European Union and Asylum: an Illusion of Protection. *Common Market Law Review*. 2006, 43(6): 1503-1566.
24. Vysockienė, L. *Pabėgėlių teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005.
25. Vysockienė, L. Prieglobsčio teisės raidos po Amsterdamo sutarties probleminiai aspektai. *Jurisprudencija*. 2002, 31(23): 14-24.

Kita literatūra:

1. EU Aims to Improve Asylum Rules. *BBC News* [interaktyvus]. 2008 [žiūrėta 2012-02-01] < <http://news.bbc.co.uk/2/hi/7763413.stm>>.
2. European Commission Eurostat. *Number of (non-EU-27) asylum applicants in the EU and EFTA Member States and their age distribution*. [interaktyvus]. Brussels, 2011 [žiūrėta 2012-01-30]. < [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Number_of_\(non-EU-27\)_asylum_applicants_in_the_EU_and_EFTA_Member_States_and_their_age_distribution,_2010.png&filetimestamp=20111118152132](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php?title=File:Number_of_(non-EU-27)_asylum_applicants_in_the_EU_and_EFTA_Member_States_and_their_age_distribution,_2010.png&filetimestamp=20111118152132)>.
3. European Council on Refugees and Exiles. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office* [interaktyvus]. Brussels, 2009 [žiūrėta 2012-02-24]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/128.html> >.
4. European Council on Refugees and Exiles. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Commission Proposal to Recast the Qualification Directive* [interaktyvus]. Brussels, 2010 [žiūrėta 2012-02-27]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/148.html> >.
5. European Council on Refugees and Exiles. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Reception Conditions Directive* [interaktyvus]. Brussels, 2011 [žiūrėta 2012-03-03]. < <http://www.ecre.org/component/content/article/57-policy-papers/253-ecre-comments-and-recommendations-on-the-amended-commission-proposal-to-recast-the-reception-conditions-directive-com2011-320-final.html>>.
6. European Council on Refugees and Exiles. *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the Amended Commission Proposal to recast the Asylum Procedures Directive (COM(2011) 319 final)* [interaktyvus]. Brussels, 2011 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.ecre.org/component/content/article/57-policy-papers/248-ecrecommentsrecastapd2011.html>>.
7. European Council on Refugees and Exiles. *ECRE Information Note on the Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification of Third Country Nationals and Stateless Persons as Refugees or as Persons Who Otherwise Need International Protection and the Content of the Protection Granted* [interaktyvus].

- Brussels, 2004 [žiūrėta 2012-02-27]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/151.html>>.
8. European Council on Refugees and Exiles. *ECRE Information Note on the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* [interaktyvus]. Brussels, 2006 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/118.html> >.
 9. European Council on Refugees and Exiles. *ECRE Proposal for Revision to the EC Directive on the Reception of Asylum Seekers* [interaktyvus]. Brussels, 2008 [žiūrėta]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/144.html> >.
 10. European Council on Refugees and Exiles. *ECRE Welcomes the European Commission's Policy Plan on Asylum* [interaktyvus]. Brussels, 2009 [žiūrėta 2012-02-05]. <<http://reliefweb.int/node/270367>>.
 11. European Council on Refugees and Exiles. *Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers* [interaktyvus]. Brussels, 2003 [žiūrėta 2012-03-03]. <<http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/147.html>>.
 12. European Council on Refugees and Exiles. *Report on the Application of the Dublin II Regulation* [interaktyvus]. Brussels, 2006 [žiūrėta 2012-02-15]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/135.html> >.
 13. European Council on Refugees and Exiles. *Sharing Responsibility for Refugee Protection in Europe: Dublin Reconsidered* [interaktyvus]. Brussels, 2008 [žiūrėta 2012-02-15]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/134.html>>.
 14. European Council on Refugees and Exiles. *The Dublin Regulation: Twenty Voices – Twenty Reasons for Change* [interaktyvus]. Brussels, 2007 [žiūrėta 2012-02-15]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/136.html> >.
 15. European Council on Refugees and Exiles. *The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are Asylum Seekers in Europe Receiving Material Support and Access to Employment in Accordance with European Legislation?* [interaktyvus]. Brussels, 2005 [žiūrėta 2012-03-03]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/146.html>>.
 16. European Council on Refugees and Exiles. *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection* [interaktyvus]. Brussels, 2008 [žiūrėta 2012-02-27]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/150.html>>.

17. European Council on Refugees and Exiles. *The Way Forward: Europe's role in the Global Refugee Protection System. Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe* [interaktyvus]. Brussels, 2005 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/127.html>>.
18. European Parliament. *Setting up a Common European Asylum System: Report on the application of existing instruments and proposals for the new system* [interaktyvus]. Brussels, 2010 [žiūrėta 2012-02-05]. <http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/libe/dv/pe425622_pe425622_en.pdf>.
19. Europos Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo. KOM(2007) 745 galutinis.
20. Europos Komisijos 2010 m. birželio 16 d. ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai. 2004 m. balandžio 29 d. direktyvos 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų taikymo ataskaita. KOM(2010) 314 galutinis.
21. Europos Komisijos 2010 m. rugsėjo 8 d. ataskaita dėl 2005 m. gruodžio 1 d. direktyvos 2005/85/EB, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, taikymo. KOM(2010) 465 galutinis.
22. Executive Committee. *Executive Committee Conclusion No. 8(XXVIII) Determination of Refugee Status* [interaktyvus]. Geneva [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae68c6e4.html>>.
23. UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status* [interaktyvus]. Geneva, 1992 [žiūrėta 2012-02-27]. <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58e13b4.pdf>>.
24. UN High Commissioner for Refugees. *Annotated comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers* [interaktyvus]. Geneva, 2003 [žiūrėta 2012-03-03]. <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3f3770104>>.
25. UN High Commissioner for Refugees. *Asylum in the European Union. A Study of the Implementation of the Qualification directive* [interaktyvus]. Geneva, 2007 [žiūrėta 2012-01-30]. < <http://www.unhcr.org/47302b6c2.html> >.

26. UN High Commissioner for Refugees. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries. First Half 2011* [interaktyvus]. Geneva, 2011 [žiūrėta 2012-01-30]. < <http://www.unhcr.org/4e9beaa19.html>>.
27. UN High Commissioner for Refugees. *Comments on the European Commission's Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (COM(2008) 815 final of 3 December 2008)* [interaktyvus]. Geneva, 2009 [žiūrėta 2012-03-03]. < <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>>.
28. UN High Commissioner for Refugees. *Common European Asylum System Closer than Before.* [interaktyvus]. Geneva, 2011 [žiūrėta 2012-02-24]. <<http://www.unhcr-centraleurope.org/en/news/2011/common-european-asylum-system-closer-than-before.html>>.
29. UN High Commissioner for Refugees. *Guidelines on Policies and Procedures in Dealing with Unaccompanied Children Seeking Asylum* [interaktyvus]. Geneva, 1997 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/tegis/vtx/refworld/rwmain?page=search&docid=3ae6b3360>>.
30. UN High Commissioner for Refugees. *Improving Asylum Procedures Comparative analysis and Recommendations for Law and Practise* [interaktyvus]. Geneva, 2010 [žiūrėta 2012-01-30]. < <http://www.unhcr.org/4ba9d99d9.html> >.
31. UN High Commissioner for Refugees. *Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union* [interaktyvus]. Geneva, 2000 [žiūrėta 2012-03-03]. <<http://www.unhcr.org/refworld/category,LEGAL,,COMMENTARY,,3ae6b3440,0.html>>.
32. UN High Commissioner for Refugees. *Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status* [interaktyvus]. Geneva, 2004 [žiūrėta 2012-03-10]. < <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4249292c4.pdf>>.
33. UN High Commissioner for Refugees. *UNCHR Guidelines on Determining the Best Interests of the Child* [interaktyvus]. Geneva, 2008 [žiūrėta 2012-02-15]. < <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> >.
34. UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)* [interaktyvus]. Geneva, 2005 [žiūrėta 2012-02-27]. < <http://www.unhcr.org/cgi-bin/tegis/vtx/refworld/rwmain?docid=4200d8354&page=search>>;

35. UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Calls on EU Member States to Rise Asylum Standards* [interaktyvus]. Geneva, 2008 [žiūrėta 2012-02-05]. <<http://www.unhcr.org/485793e82.html>>.
36. UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Comments on the European Commission's Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office* [interaktyvus]. Geneva, 2009 [žiūrėta 2012-02-24]. <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=4a1cf3742&query=asylum%20support%20office>>.
37. UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR comments on the European Commission's Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards for the qualification and status of third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted (COM(2009)551, 21 October 2009)* [interaktyvus]. Geneva, 2010 [žiūrėta 2012-02-27]. <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c503db52.html>>.
38. UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Comments on the European Commission's Amended Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Common Procedures for Granting and Withdrawing International Protection Status (Recast)* [interaktyvus]. Geneva, 2012 [žiūrėta 2012-03-10]. <<http://www.unhcr.org/4f35256c9.pdf>>.
39. UN High Commissioner for Refugees. *UNHCR Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* [interaktyvus]. Geneva 2002 [žiūrėta 2012-02-27]. <<http://www.unhcr.org/publ/PUBL/3d58ddef4.pdf>>.
40. UN High Commissioner for Refugees. *The Dublin II Regulation a UNHCR Discussion Paper* [interaktyvus]. Geneva, 2006 [žiūrėta 2012-02-15]. <<http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4445fe344.pdf>>.

Teismų praktika:

1. Case C-29/69, *Erich Stauder v. Ville d'Ulm – Sozialamt* [1969] ECR 00419.
2. Case 5/88, *Wachauf v. Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft* [1989] ECR 2609.
3. Byla C-133/06, *Europos Parlamentas prieš Europos Sąjungos Tarybą* [2008] ETA I-03189.
4. Byla C-19/08, *Migrationsverket prieš Edgar Petrosian ir kt.* [2009] ETA I-00495.
5. Byla C-357/09, *Said Shamilovich Kadzoev* [2009] ETA I-11189.

6. Byla C-456/07, *Elgafaji prieš Staatssecretaris van Justitie* [2009] ETA I-921.
7. Byla C-31/09, *Nawras Bolbol prieš Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal* [2010] ETA I-05539.
8. Sujungtos bylos C-175/08, C-176/08, C-178/08 ir C-179/08, *Aydin Salahadin Abdulla, Kamil Hasan, Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi ir Dler Jamal prieš Bundesrepublik Deutschland* [2010] ETA I-01493.
9. Sujungtos bylos C-57/09 ir C-101/09, *Bundesrepublik Deutschland prieš B ir D* 2011 m. lapkričio 9 d. [2011] OL, C13/4.
10. Byla C-61/11, *Hassen El Dridi, alias Soufi Karim* 2011 m. balandžio 28 d. [2011] OL, C186/8.
11. Sujungtos bylos C-411/10 ir C-493/10, *N.S. prieš Secretary for Home Department ir M.E., A.S.M., M.T., K.P., E.H. prieš Refugee Applications Commissioner* 2011 m. gruodžio 21 d. [2012] OL, C49/8.
12. Byla C-245/11, *K prieš Bundesasylamt* [2011] OL, C 269/21.
13. *M.S.S. v. Belgium and Greece* [GC], no. 30696/09, ECHR.
14. *Jabari v. Turkey*, no. 40035/98, ECHR.

SANTRAUKA

RAKTINIAI ŽODŽIAI: Bendra Europos prieglobsčio sistema, Europos Sąjungos prieglobsčio teisė, pabėgėliai, tarptautinė apsauga, Europos prieglobsčio paramos biuras, ES institucijos, Dublino reglamentas, Kvalifikavimo direktyva, Priėmimo sąlygų direktyva, Procedūrų direktyva.

Siekiant įgyvendinti 1999 m. Tamperės programoje įtvirtintą tikslą – sukurti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą, paremtą visišku 1951 m. Pabėgėlių konvencijos taikymu bei *non refoulement* principo laikymusi, kas buvo dar kartą patvirtinta Hagos bei Stokholmo programose, buvo pradėtas antrasis BEPS kūrimo etapas. Atsižvelgiant į tai, kad pirmojo etapo metu priimti teisės aktai buvo vertinami kritiškai tiek teisės mokslininkų, tiek tarptautinės bendruomenės dėl įtvirtintų žemų apsaugos standartų vedusių iki žemiausio bendro vardiklio paieškos, valstybėms narėms suteiktos plačios diskrecijos, kas įtakojo jog harmonizavimas vyko nepalankiai tarptautinės apsaugos prašytojų atžvilgiu, darbe analizuojamas antrojo BEPS kūrimo etapas, siekiant įvedamus ir planuojamus pakeitimus įvertinti tarptautinės apsaugos prašytojų/gavėjų atžvilgiu.

Pirmoje darbo dalyje yra analizuojamos ES institucinės sistemos raidos tendencijos prieglobsčio srityje, siekiant atskleisti institucijoms suteikiamų įgaliojimų ir kompetencijos raidą sutarčių šviesoje bei įvertinti naujos ES agentūros – EPPB įsteigimo įtaką BEPS. Ištirtos literatūros bei teisės šaltinių pagrindu padaroma išvada, jog ES institucijų vaidmuo nuo prieglobsčio teisės įtraukimo į ES reguliavimo sritį iki šių dienų, kai galioja Lisabonos sutartis, žymiai sustiprėjo palikdama mažiau kompetencijos ES valstybėms narėms ir taip sudarant kliūtis griežtinti prieglobsčio srities reguliavimą. Todėl manytina, kad ES prieglobsčio srities raida institucinėje srityje turi teigiamą įtaką asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, atžvilgiu.

Antroji darbo dalis yra skirta ES prieglobsčio raidos tendencijoms reglamentavimo srityje. Šioje dalyje siekiama išanalizuoti antrojo BEPS kūrimo etapo metu Komisijos pateiktus teisės aktų pakeitimo pasiūlymus bei jau priimtą naują Kvalifikavimo direktyvą, atskleidžiant pagrindinius pakeitimus ir jų įtaką tarptautinės apsaugos prašytojams/gavėjams. O vertinant prieglobsčio teisės reguliavimo aktus kartu atitinkamai pateikiama ir ESTT praktikos analizė. Ištyrus teisinę literatūrą, ES prieglobsčio teisės aktus, siūlomus pakeitimus, ESTT praktiką bei tarptautinių organizacijų rekomendacijas ir komentarus, teigiama, jog nauju reguliavimu siekiama užtikrinti aukštesnius tarptautinės apsaugos standartus bei prieglobsčio *acquis* suderinamumą tiek su EŽTK, tiek su kitais tarptautiniais dokumentais, siekiant pašalinti esamų teisės aktų trūkumus bei valstybėms narėms suteiktą plačią diskreciją, kylančią iš daugelio nuostatų nepakankamo apibrėžtumo ir dviprasmiškumo, bei pateikiamos pagrindinės nauju ES prieglobsčio *acquis* reguliavimu stiprinamos sritys.

NEW TRENDS IN THE EUROPEAN UNION ASYLUM LAW

SUMMARY

KEY WORDS: Common European Asylum System, European Union asylum law, refugees, international protection, European Asylum Support Office, EU institutions, Dublin regulation, Qualification directive, Reception Conditions directive, Procedures directive.

In order to achieve the objective laid down in 1999's Tampere programme – to establish Common European Asylum system, which is based on the full and inclusive application of 1951 Refugee Convention and maintaining the principle of *non refoulement*, once again approved in Hague and Stockholm programmes, the second stage of CEAS development was started. Considering the fact, that legislation, adopted during the first stage, received critical look from law scholarly and international community because of poor standards of the protection, that led to the search of the lowest common denominator and the given broad discretion to Member States, which influenced the adverse harmonization when it comes to applicants for international protection, the paper analyses the second CEAS development phase, in order to assess amendments in regard to applicants/beneficiaries for international protection.

In the first part of the study, EU institutional framework's development trends in the sphere of asylum are analysed, with the view of revealing the development of mandate and competences, that are empowered to institutions, in the light of the treaties, as well as to evaluate the new ES agency's – EASO influence to the CEAS. On the basis of studied law sources and literature, the conclusion is made, that the role of EU institutions, from the inclusion of asylum law to EU regulatory domain to the present day, when the Treaty of Lisbon is in force, has become considerably stronger leaving less competence to EU Member States, thereby erecting obstacles to tighten regulation of asylum domain. It is assumed, that EU asylum's scope development in the institutional area has a positive impact in respect of persons who need international protection.

The second part of the study is for EU asylum's development trends in the regulation area. The objective is to analyse the legislative proposals for amendments, presented by the Commission in the second phase of CEAS, as well as to analyse the newly adopted Qualification Directive for revealing the main modifications and their influence on applicants/ beneficiaries for international protection. The assessment of asylum regulatory acts is given together with CJEU practice analysis. After close examination of legal literature, EU asylum legislation, proposed amendments, CJEU practice, recommendations and comments by international organizations, it is stated, that a new regulation seeks to ensure higher standards for international protection and compatibility of asylum *acquis* both ECHR and other international documents in pursuance of

eliminating the existing gaps in legislation as well as Member States' wide discretion, that stems from ambiguity and the lack of clarity in many of provisions. Moreover, the main areas, strengthened by new EU asylum *acquis* regulation, are presented.