

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

TEISĖS FAKULTETAS

TARPTAUTINĖS IR EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS KATEDRA

JŪRATĖ TENYTĖ

(TARPTAUTINĖ ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGA)

**PAPILDOMĄ APSAUGĄ GAVUSIŲ ASMENŲ TEISĖS PRIEGLOBSČIO
VALSTYBĖJE**

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas –

Prof. dr. Lyra Jakulevičienė

Vilnius, 2011

TURINYS

ĮVADAS	3
1. PAPILDOMA APSAUGA TEORINIŲ ASPEKTU	7
1.1. Papildomos apsaugos instituto genezė.....	7
1.2. Papildomos apsaugos sampratos ypatumai	15
2. PAPILDOMĄ APSAUGĄ GAVUSIŲ ASMENŲ TEISIŲ UŽTIKRINIMAS	18
2.1. Europos Sąjungos Tarybos direktyvos 2004/83/EB analizė prieglobsčio politikos raidos kontekste	18
2.2. Europos Sąjungos valstybių narių pozicija papildomos apsaugos turėtojų atžvilgiu	24
2.2.1. Papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių užtikrinimas Lietuvos Respublikoje	30
2.3. Europos Sąjungos Tarybos direktyvos 2004/83/EB pataisų poreikis	37
3. PROBLEMINIŲ KLAUSIMŲ ANALIZĖ SKIRTINGOSE VALSTYBĖSE LYGINAMUOJU ASPEKTU	42
3.1. Papildomos apsaugos turėtojų problemos dėl teisės susijungti su šeima	42
3.1.1. Šeimos susijungimo direktyvos ypatumai	44
3.1.2. Skirtingas valstybių narių požiūris į teisę susijungti su šeima	49
3.2. Papildomos apsaugos turėtojams kylančios problemos dėl teisės į darbą	52
IŠVADOS	58
PASIŪLYMAI	60
LITERATŪROS SĄRAŠAS	61
SANTRAUKA	67
SUMMARY	68
PRIEDAI	69

IVADAS

Su pabėgėlių teise susiję klausimai kėlė, vis dar kelia ir, manoma, toliau kels nuolatinės diskusijas. Žmonės linkę manyti, jog prieglobsčio prašytojai yra didelė našta jų valstybėms ir užuot rūpinusios savais piliečiais pastarosios „investuoja“ į pabėgėlius. Neigiama nuomonė vyrauja įvairiose visuomenėse, kadangi valstybės privalo imtis pozityvių priemonių, kurios padėtų pabėgėliams integruotis, o tokių priemonių įgyvendinimui reikalingi finansiniai, materialiniai bei kiti resursai.

Tūkstančiai pabėgėlių kasdien yra priversti bėgti nuo karo, persekiojimo, terorizmo, o valstybės siekdamos gelbėti tokioje situacijoje atsidūrusius asmenis nuo jiems gresiančios pražūties bei norėdamos įtikti tarptautinei bendruomenei, įsipareigoja prieglobsčio politiką reglamentuojantiems tarptautinės teisės aktams. Taigi, ratifikuodamos tarptautinius žmogaus teisių apsaugos dokumentus, šalys įsipareigoja užtikrinti juose minimų teisių efektyvų įgyvendinimą ir jokių būdu negali apsiriboti tik jų įtvirtinimu nacionalinės teisės aktuose. Pirmasis bei vienas iš svarbiausių dokumentų, iki šiol darantis didelę įtaką siekiant apsaugoti pabėgėlius, yra 1951m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso (toliau - 1951m. konvencija) ir jos 1967m. protokolas.

Pabėgėliais įprasta vadinti ne tik pabėgėlio statusą gavusius asmenis, bet ir tuos, kuriems suteikiama kitokia tarptautinės apsaugos forma, pavyzdžiui, papildoma apsauga. Tokią apsaugą gauna tie prieglobsčio prašytojai, kurie neatitinka tarptautinėmis sutartimis numatytų sąlygų, pabėgėlio statusui gauti. Minėta 1951m. konvencija nesaugo asmenų gavusių papildomą apsaugą, nes jie nepatenka į šios konvencijos taikymo sritį.

Siekiant sužinoti, kokia situacija vyrauja prieglobsčio valstybėse papildomą apsaugą gavusių asmenų atžvilgiu, darbe bus paminėtos visos teisės suteikiamos šių asmenų kategorijai. Tačiau dėl ribotos darbo apimties, išsamiau bus aptartos tik tos teisės, kurių netinkamas įgyvendinimas, konkrečiose Europos Sąjungos valstybėse narėse, papildomos apsaugos turėtojams sukelia problemas, kurios ne tik užkerta kelią asmeniui tinkamai integruotis visuomenėje, bet ir pažeidžia žmogaus teises.

Aktualumas ir naujumas. Papildomą apsaugą gavusių asmenų, tokių svarbių teisių, kaip šeimos susijungimas, teisė dirbti bei kai kurių kitų teisių nepakankamas užtikrinimas valstybėse, tarptautinei bendruomenei turėtų kelti nerimą ir skatinti imtis naujų veiksmų šioje srityje. Nepaisant nuomonių, kuriomis buvo tikimasi, jog pabėgėlių srautai laikui bėgant sparčiai mažės, situacija nesikeičia. Taigi, prieglobsčio politika bei papildomos apsaugos turėtojams suteikiamų teisių apimtis ir tų teisių diferenciacija vis dar išlieka aktualia tema, reikalaujančia

nuolatinių diskusijų, išskirtinių idėjų, kuo įvairesnių pasiūlymų bei, svarbiausia, kritiško požiūrio.

Šio darbo aktualumą lemia ir tai, kad Europos Sąjungos valstybėse narėse vis didesnei daliai asmenų suteikiamas ne pabėgėlio, o papildomos apsaugos statusas, taigi, didėja ratas asmenų, kuriems gresia pavojus, kad prieglobsčio valstybė žmogaus teisių tiesiog neužtikrins. Ne išimtis ir Lietuva, kurioje papildomą apsaugą gauna didžioji dalis prieglobsčio prašytojų, tuo tarpu, jų teisė susijungti su šeima nėra išsamiai reglamentuota iki šiol ne tik vidaus teisės aktuose, bet ir ES mastu, o socialinės apsaugos užtikrinimas Lietuvoje, apskritai, prasilenkia su Europos Sąjungos Tarybos direktyvos 2004/83/EB nuostatomis. Minėtas problemas padėtų spręsti nuolatiniai priminimai apie egzistuojančius pažeidimus, jų viešinimas, aiškus įvardinimas bei pateikiami siūlymai kaip jos turi būti sprendžiamos. Nors kai kurie, tiek užsienio šalių, tiek Lietuvos autoriai savo darbuose bandė atkreipti dėmesį į tai, jog papildomą apsaugą gavę asmenys susiduria su problemomis dėl jiems numatytų teisių turinio diferenciacijos ir kai kurių jų teisių netinkamo įgyvendinimo, tačiau situacija nepakito.

Deja, nėra gausu lietuviškos literatūros, kurioje būtų nagrinėjama, ar papildomą apsaugą gavusių asmenų žmogaus teisės yra pakankamai užtikrinamos, ir ar jos atitinka žmogaus teisių standartus. Dėl šios priežasties, vis dar nėra darbų, kuriuose būtų išanalizuotos ir išdėstytos svarbiausios problemos, kurias patiria papildomos apsaugos gavėjai įvairiose prieglobsčio valstybėse. Užsienio literatūroje nevengiama diskutuoti apie papildomą apsaugą apskritai, įvardijant jos reikšmę bei primenant egzistuojančias problemas. Viena dažniausiai aptariamų temų – ES Tarybos direktyvoje 2004/83/EB (toliau – Kvalifikavimo direktyva) numatytų sąlygų, suteikiančių galimybę gauti papildomą apsaugą, tinkamumas.

Darbai naujumo suteikia tai, jog yra gilinamasi į specializuotą sritį t.y., nagrinėjamos ne bendrai visiems tarptautinės apsaugos gavėjams kylančios problemos dėl jų teisių įgyvendinimo, o tik papildomą apsaugą gavusiems asmenims išskylančios sunkumai, kurie atsiranda dėl valstybių nenorėjimo ar nesugebėjimo užtikrinti kai kurių šių asmenų teisių. Temos originalumas pasireiškia ir tuo, jog darbe aiškiai bei sistemingai išdėstyta, ne tik tai, kurios papildomos apsaugos turėtojų teisės dažniausiai nepakankamai užtikrinamos, bet ir tai, kuriose Europos Sąjungos valstybėse tokia praktika įprasta ir kokių mastu ji reiškiasi.

Dažniausiai yra kalbama apie prieglobstį gavusius asmenis, neskirstant jų į turinčius papildomos apsaugos ar pabėgėlio statusą. Vyraujant tokiai praktikai, susiklosto situacija, jog papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės dažnai yra tiesiog užmiršamos ar joms nėra skiriama tiek daug dėmesio, kaip pabėgėlio statusą turinčių asmenų teisėms. Todėl darbe bus nuosekliai aptiriamos problemos kylančios papildomos apsaugos turėtojams, kurie dažnai vadinami pabėgėliais, nors jiems suteiktas statusas susiaurina jų teisių turinį.

Hipotezė. Papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės Kvalifikavimo bei Šeimos susijungimo direktyvose reglamentuojamos netinkamai, sudarant valstybėms pagrindą pažeidinėti žmogaus teises.

Tyrimo objektas – problemos, kurios, įgyvendinant savo teises, iškyla asmenims gavusiems papildomą apsaugą.

Darbo tikslas – ištirti su kokiomis žmogaus teisių užtikrinimo problemomis susiduria papildomos apsaugos turėtojai konkrečiose Europos Sąjungos valstybėse narėse – prieglobsčio valstybėse, o aptarus bei išanalizavus šias problemas, pateikti jų sprendimo būdus.

Darbo tikslui įgyvendinti yra iškeliami šie **uždaviniai**:

1. Atskleisti papildomos apsaugos susiformavimo esmę (tai lėmusius veiksnius), jos suteikimo sąlygas bei su tuo susijusius probleminius aspektus.
2. Išnagrinėti Šeimos susijungimo direktyvos ir Kvalifikavimo direktyvos nuostatas, nurodančias papildomą apsaugą gavusių asmenų teises bei aptarti direktyvų pataisų poreikį, svarbą ir reikšmę.
3. Atlikti Lietuvos ir kitų ES valstybių teisės aktų lyginamąją analizę, siekiant išsiaiškinti papildomos apsaugos turėtojams užtikrinamų teisių apimties skirtumus.
4. Ištirti tarptautinių žmogaus teisių sutarčių požiūrį į asmenis gavusius papildomą apsaugą, taip apibendrinant tokį statusą turinčių asmenų pagrindinių žmogaus teisių įgyvendinimo galimybę, bei kylančių problemų sprendimo būdus.

Darbe remiamasi įvairia teisine mokslinė **literatūra**, kuri susijusi apskritai su žmogaus teisėmis ar prieglobsčio politika, bei konkretesne, aptariančia bei nagrinėjančia papildomos apsaugos ypatumus. Su papildoma apsauga susijusius klausimus išsamiausiai nagrinėjo J.McAdam, kurios straipsniais, analizuojant papildomos apsaugos esmę, buvo remtasi. Taip pat reikėtų išskirti Jungtinių Tautų pabėgėlių agentūros (The UN Refugee Agency (UNCHR)), Europos pabėgėlių ir tremtinių tarybos (European Council On Refugees And Exiles (ECRE)) internetiniuose puslapiuose talpinamą informaciją.

Nors Lietuvoje tarptautinės apsaugos gavėjų teisių užtikrinimas nėra taip dažnai nagrinėjama tema, kaip užsienio valstybėse, visgi, darbe yra remiamasi ir lietuvių autorių darbais. Pagrindiniai šaltiniai šia tema, tai L. Jakulevičienės ir L. Biekšos straipsniai apie Europos Sąjungos prieglobsčio direktyvų perkėlimą ir įgyvendinimą Lietuvoje.

Gilinant šį kylančių problemų esmę, analizuojami tarptautiniai ir regioniniai žmogaus teisių teisės dokumentai: Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas, Europos žmogaus teisių konvencija, Europos socialinė chartija, Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija, ES direktyvos. Išsamiai aptariant papildomos apsaugos gavėjų padėtį Lietuvoje, yra gilinama ir į Lietuvos Respublikos teisės aktus. Greta šių teisės aktų apžvelgiama ir 1951 m. JT konvencija dėl pabėgėlių statuso, kuri,

nors ir neįtvirtina nuostatų saugančių asmenis gavusius papildomą apsaugą, yra naudinga lyginant, kaip skiriasi pabėgėliams ir papildomos apsaugos turėtojams suteikiamų teisių apimtis. Be to, ji bus minima ir teorinėje darbo dalyje, kaip dokumentas turėjęs įtakos papildomos apsaugos susiformavimui.

Rašant šį darbą naudojami įvairūs mokslinio tyrimo **metodai**. Dažniausiai bus taikomas *lyginamasis metodas*, kuris naudojamas lyginant skirtingus tarptautinės žmogaus teisių teisės dokumentus, taip pat lyginant ES valstybių praktiką papildomos apsaugos turėtojų teisių suteikimo kontekste, be to, bus taikomas norint palyginti tarptautinių organizacijų pateiktas nuomones.

Loginis – analitinis, apibendrinimo ir sisteminis metodai panaudoti gilinantis į su papildoma apsauga susijusią mokslinę literatūrą, tarptautines sutartis, įstatymus, visa tai analizuojant, išskiriant trūkumus, apibendrinant, teikiant išvadas.

Kadangi darbe bus nagrinėjamos papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės, kurias įtvirtina Kvalifikavimo direktyva, prireiks ir *istorinio metodo*. Jį pritaikius bus apžvelgta papildomos apsaugos atsiradimo raida, aptariamos pasekmės dėl kurių atsirado Kvalifikavimo direktyva sąlygojusi ir papildomos apsaugos atsiradimą.

Statistinis metodas pagrįs temos aktualumą, parodydamas vis didėjančius papildomos apsaugos turėtojų skaičius įvairiose ES valstybėse narėse.

Naudojant šiuos mokslinio tyrimo metodus, atliktas baigiamojo darbo tyrimas apsiribos tarptautinių žmogaus teises ginančių dokumentų, kitų teisės aktų bei ES valstybių narių praktikos ištyrimu, siekiant išsiaiškinti, kurios valstybės tinkamai saugo papildomos apsaugos gavėjų teises, o kurios jas pažeidžia.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro: įvadas, trys skyriai, išvados ir pasiūlymai, literatūros sąrašas, santraukos lietuvių ir užsienio kalbomis, priedai.

Pirmajame darbo skyriuje supažindinama su papildomos apsaugos samprata, jos atsiradimo priežastimis ir raida. Darbui ši dalis būtina, nes padeda skaitytojui susipažinti su teoriniais dalykais, kurie yra reikšmingi gilinantis į tolimesnius darbo skyrius bei juose nagrinėjamas problemas.

Antrajame darbo skyriuje nagrinėjama, kokie teisės aktai padeda užtikrinti papildomą apsaugą gavusių asmenų teises, kaip tų teisės aktų nuostatų yra laikomasi skirtingose Europos Sąjungos valstybėse. Lietuvos pozicija šiuo klausimu bus nagrinėjama išsamiau, nei kitų valstybių, dėl to bus aptariama atskirame skyrelyje. Be to, aptariamas Kvalifikavimo direktyvos pataisų poreikis, tikintis, kad tai išspręstų egzistuojančias problemas.

Paskutiniajame, trečiajame darbo skyriuje išsamiau aptariami du probleminiai klausimai, teisės susijungti su šeima ir teisės į darbą užtikrinimas. Šios teisės daro didžiausią įtaką papildomą apsaugą gavusių asmenų integracijai.

1. PAPILDOMA APSAUGA TEORINIU ASPEKTU

1.1. Papildomos apsaugos instituto genezė

Pabėgėlių teisė yra žmogaus teisių teisės sistemos dalis, taigi akivaizdu, kad ji yra susijusi su žmogaus teisėmis ir jų apsauga. Pagrindinėmis žmogaus teisėmis gali naudotis visi asmenys, ne išimtis ir pabėgėliai. Tačiau dėl išskirtinės pabėgėlių padėties, tarptautiniu mastu buvo priimta ne viena sutartis, reglamentuojanti specialias tokių asmenų teises, turint tikslą išsaugoti pabėgėlių orumą. Žmogaus teisių doktrina yra grindžiama nuostata, kad visų žmonių orumas yra lygus, o žmogaus teisių apsaugos tikslas yra apginti žmogaus orumą. Siekiant šią nuostatą įgyvendinti, pabėgėliams suteikiamų teisių turinys turi būti nuolat peržiūrimas, kadangi dėl įvairių globalinių pokyčių kyla grėsmė, kad jų teisės bus pažeidžiamos. Ypač išskirtinėje ir pažeidžiamoje padėtyje atsiduria tie prieglobsčio prašytojai, kuriems suteikiamas ne pabėgėlio statusas, o papildoma apsauga, nes tarptautiniu mastu lyg ir pripažįstama, kad tokiems asmenims suteikiamos teisės gali būti siauresnės apimties. Laikantis tokios pozicijos gali iškilti sunkumų įrodant, kad visų žmonių orumas saugomas vienodai.

Prieš pradėdant šiame magistro baigiamajame darbe nagrinėti papildomos apsaugos esmę bei iš jos kylančias problemas, pirmiausia reikia aptarti kam tokia apsaugos forma apskritai tapo reikalinga ir kaip ji atsirado.

Po antrojo pasaulinio karo, sėkmingai priimta 1951m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso (toliau - Ženevos konvencija; 1951m. Konvencija; Konvencija)¹, tapo dokumentu saugančiu milijonus pabėgėlių. Papildomos apsaugos sąvokos Konvencija neįtvirtino, tačiau šis dokumentas turėjo įtakos tokios apsaugos atsiradimui. Nagrinėjant pabėgėliams kylančias problemas, galime vienareikšmiškai teigti, kad 1951 m. buvo viena svarbiausių datų šioje srityje, kuri iš esmės pakeitė pabėgėlių apsaugą. Joje buvo įtvirtintas bendras pabėgėlių apibrėžimas, nustatyti pagrindiniai pabėgėlių apsaugos reikalavimai bei elgesio su pabėgėliais valstybių įsipareigojimai.² Praėjus daugiau nei dešimtmečiui, 1967 metais buvo priimtas protokolas dėl pabėgėlių statuso, jo įsigaliojimas 1951 m. Konvenciją pavertė universaliu dokumentu.³ Konvencija ir jos 1967 m. protokolas visame pasaulyje tebėra pabėgėlių apsaugos pagrindas, tačiau joje numatytas gana siauras pabėgėlio apibrėžimas buvo dažnai kritikuojamas. Dėl Konvencijoje numatytos siauros pabėgėlio interpretacijos, dabar pasaulyje,

¹ 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // Valstybės žinios, 1997, Nr. 12-227.

² Vysockienė L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Riomerio Universitetas, 2005. P. 21.

³ Ten pat, P. 22.

kur kas mažesnis procentas siekiančių prieglobsčio asmenų yra pripažįstami pabėgėliais, nes jiems suteikiamos kitos apsaugos formos, pavyzdžiui, papildoma apsauga.

Taigi, pirmą kartą pabėgėlio sąvoką apibrėžė Ženevos konvencija 1951 metais, kuri 1 straipsnio A(2) papunktyje pabėgėliu skelbė tokį asmenį, 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 ir negali arba bijo naudotis tos šalies gynyba...“. Būtent toks Konvencijoje įtvirtintas pabėgėlio apibrėžimas užkerta kelią gauti tarptautinę apsaugą asmenims, kurie nepatenka į minėto apibrėžimo ribas. Tačiau šiuo pabėgėlio apibrėžimu, valstybės prieš suteikdamos asmeniui pabėgėlio statusą, remiasi iki šiol, o asmenis atitikusius apibrėžime keliamas sąlygas laiko konvenciniais pabėgėliais.

Kita labai svarbi Konvencijoje įtvirtinta nuostata, turėjusi įtakos papildomos apsaugos susiformavimui, yra Konvencijos 33 straipsnis, kuris draudžia išsiųsti pabėgėlius. Konvencijos 33str. 1d. nurodo, kad „...valstybės jokia būdu neišsiunčia ir negražina pabėgėlių į šalį, kur jų gyvybei ar laisvei grėstų pavojus dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių priežasčių“, o to paties straipsnio 2d. numato šio principo išimtį, leidžiančią išsiųsti asmenį, jei jis pripažįstamas pavojingu šalies saugumui, arba yra nuteisiamas įsigalėjusiu nuosprendžiu už ypač sunkų nusikaltimą bei yra keliantis visuotinį pavojų šaliai. Pastaroji Konvencijoje įtvirtinta išimtis laikoma nebeturinčia reikšmės, nes tokie dokumentai kaip, Europos žmogaus teisių konvencija⁴ (3str.) (toliau – EŽTK), Tarptautinis pilietinių politinių teisių paktas⁵ (7str.) (toliau – TPPTP) bei Konvencija prieš kankinimus⁶ (3str.) išvystė negražinimo principo taikymo ribas, t.y. nuostata draudžianti išsiųsti asmenį ten kur jam gresia pavojus, tapo taikoma ne tik pabėgėliams, bet ir kitiems asmenims prašantiems tarptautinės apsaugos.⁷ Taigi, negražinimo principas pradėjęs vystytis iš Ženevos konvencijoje įtvirtinto išsiuntimo draudimo, galutinai išsivystė iš minėtų žmogaus teisių apsaugos sutarčių, tarp kurių didžiausią reikšmę turėjo EŽTK bei už jos nuostatų laikymąsi atsakingos institucijos – Europos Žmogaus Teisių Teismo – suformuota praktika.

TPPTP, Konvencija prieš kankinimus ir EŽTK negražinimo principo apimtį taip praplėtė, jog nebeliko Ženevos konvencijoje įtvirtintos išimties, leidžiančios išsiųsti tą asmenį,

⁴ 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencija // Valstybės žinios, 2000, Nr. 96-3016.

⁵ 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr.77-3288.

⁶ 1984 m. Jungtinių Tautų konvencija prieš kankinimą ar kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą // Valstybės žinios, 1996.

⁷ European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, 2001. P.5. // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfb1ad.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-08.

kuris kelia pavojų valstybėje.⁸ Taigi, ši konvencijoje numatyta pavojingumo išimtis yra laikoma nebegaliojančia, nes jeigu valstybės ja remdamosi nuspręstų asmenį išsiųsti ten, kur jam kils pavojus, jos rizikuotų pažeisti EŽTK 3 straipsnyje įtvirtintą draudimą asmenį kankinti, su juo nežmoniška ar žeminančiai elgtis. Šis EŽTK straipsnis įtvirtino absoliutų negražinimo principą, kuris tapo tarptautiniu papročiu, o esant kolizijai tarp kitų teisių ir absoliučios teisės, visada bus taikoma pastaroji.⁹ Negražinimo principas draudžia valstybei išsiųsti asmenį ten kur jam gresia pavojus, net jeigu valstybė nėra tarptautinės sutarties dalyvė.

Būtent dėl tokių asmenų, kuriems nacionalinė apsauga buvo neprieinama, tačiau dėl neatitikimo Ženevos konvencijoje numatytam pabėgėlio apibrėžimui pabėgėlio statusas nebuvo suteikiamas, o dėl negražinimo principo jie tiesiog negalėjo būti išsiunčiami į savo valstybes, kilo nemažai problemų ir klausimų. Asmenys, kuriems nebuvo suteikiamas pabėgėlio statusas vis tiek negalėjo būti išsiunčiami iš valstybės ir jiems turėjo būti teikiama tarptautinė apsauga, taigi, bandant rasti šios problemos sprendimo būdus, tam tikra prasme, ir susiformavo papildomos apsaugos institutas.

Įsitvirtinus minėtai praktikai, pradėta svarstyti kaip reikia elgtis su asmenimis, kurie neatitinka 1951m. Konvencijoje numatyto pabėgėlio apibrėžimo ir negali būti išsiųsti iš valstybės teritorijos dėl negražinimo principo. Valstybės šią situaciją sprendė individualiai todėl ir tarptautinių įsipareigojimų laikėsi skirtingai. Vienos buvo labiau linkusios daug dažniau suteikti pabėgėlio statusą, kitos – papildomą apsaugą, be to, nevisoms valstybėms pavykdavo tinkamai laikytis bendrųjų žmogaus teisių apsaugos principų, kurie draudė išsiųsti asmenį ten, kur jam gresia pavojus. Taigi, laikui bėgant, papildomos apsaugos srityje formavosi nevienoda praktika.

Papildoma apsauga pasaulyje apibrėžiama skirtingai: Europos Sąjungoje ji taip ir vadinama - papildoma apsauga (*angl. subsidiary protection*); JAV tokia apsaugos forma įvardijama, kaip laikinos apsaugos statusas susilaikant nuo išsiuntimo ar atidedant išsiuntimą; Kanadoje – asmenys, kuriems reikia apsaugos. Šalys pačios numatydavo sąlygas, kurias asmenys turi atitikti, kad jiems būtų suteikta papildoma apsauga, tačiau turėdavo būti numatytas ir tokią apsaugą gavusiųjų statusas bei tiksliai apibrėžtos jiems suteikiamos teisės. Paprastai, papildomą apsaugą gavusiems asmenims suteikiamas statusas būdavo ne toks platus, kaip tas, kuris yra

⁸ McAdam J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford Monographs in International Law, 2006. P. 21.

⁹ Hugo Storey. *EU Refugee Qualification Directive: a Brave New World?* *International Journal of Refugee Law*, 2008, 20 (1).

suteikiamas konvenciniams pabėgėliams.¹⁰ Tokia praktika išliko ir iki šių dienų.

Kadangi magistro baigiamajame darbe bus aptariamos išimtinai Europos Sąjungoje, Kvalifikavimo direktyva įtvirtintos, papildomos apsaugos sistemoje egzistuojančios problemos, toliau bus kalbama apie tai, kaip papildoma apsauga atsirado ES, ir kaip buvo valstybių narių sutikta.

1990 –ųjų viduryje, Jungtinių Tautų Pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisaro įstaigos (toliau - JTVPK) Vykdomasis komitetas, sudarytas iš 76 valstybių narių, nustatė, kad papildomos apsaugos suteikimas turi būti pagrįstas išipareigojimais tarptautinei teisei, o ne priklausyti nuo valstybių vidinės nuožiūros. Tokio pobūdžio apsaugos sistema tik 2001 metais buvo oficialiai pasiūlyta Europos Sąjungai, ir lėmė Kvalifikavimo direktyvos¹¹ priėmimą. Tai buvo išties reikšmingas žingsnis, nes iki Direktyvos įsigaliojimo, Europos Sąjungos šalys nenorėdamos pažeisti negražinimo principo, apsiribodavo tuo, jog leisdavo asmenims tiesiog pasilikti valstybės teritorijoje, suteikiant šiems asmenims tik kai kurias teises.¹²

Iki pat Kvalifikavimo direktyvos įsigaliojimo, ES valstybės narės, nustačiusios, kad prieglobsčio prašytojas neatitinka Ženevos konvencijoje numatytų pagrindų, bet jam reikia suteikti tarptautinę apsaugą, remdavosi savo nacionalinės teisės aktais, taip suteikdamos skirtingos apimties apsaugą dėl skirtingų pagrindų. Tuo metu valstybių teiktą apsaugą galime vadinti papildoma apsauga, bet nereiškia, kad kiekviena valstybė savo teisės aktuose buvo numčiusi būtent tokį pavadinimą. Taigi valstybėse narėse skyrėsi ne tik teikiamos apsaugos pavadinimai, bet ir suteikiamų teisių pobūdis bei apimtis. Pavyzdžiui, Austrijoje, Liuksemburge, Ispanijoje, papildoma apsauga reiškė tiesiog pareigą neišsiųsti žmogaus, o kitose valstybėse (Švedija, D. Britanija, Italija) įpareigojo suteikti leidimą gyventi šalyje.¹³

JTVPK Vykdomojo komiteto noras, perkelti papildomą apsaugą už nacionalinės teisės ribų, buvo grindžiamas ir tuo, jog daugėja atvejų, kuomet valstybės narės, asmenims, kuriems turėtų būti suteikiamas pabėgėlio statusas, suteikia tik papildomą apsaugą. Buvo tikimasi, kad suvienodinus valstybių praktiką papildomos apsaugos srityje, tokių atvejų sumažėtų. JTVPK apibrėžė tris žmonių kategorijas, kurioms, dėl valstybių siekio sumažinti tarptautinių

¹⁰ McAdam J. Complementary Protection in International Refugee Law. Oxford Monographs in International Law, 2006. P. 22. // <http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199203062.pdf> ; prisijungimo laikas: 2011-11-07.

¹¹ 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos 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 standartų.

¹² Karlsen E. Complementary protection for asylum seekers—overview of the international and Australian legal frameworks. P. 3. // <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2009-10/10rp07.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-11-06.

¹³ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P. 9. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-05.

įsipareigojimų apimtį, vietoj to, kad būtų suteikiamas pabėgėlio statusas, būdavo suteikiama papildoma apsauga:

- 1) Pirma, asmenims, kurie bėga nuo jų kilmės valstybių teritorijose vykstančių konfliktų, prieglobsčio valstybėse yra suteikiama papildoma apsauga, siekiant juos apsaugoti nuo gresiančio smurto. JTVPK nuomone, dažnai tokiems asmenims pabėgėlio statusas nesuteikiamas net tada, kai jie bėga nuo konflikto, kuris prasidėjo dėl etninių, religinių ar politinių skirtumų.
- 2) Antra, beveik pusė to meto ES valstybių narių¹⁴, asmenims bėgantiems nuo nevalstybinių organizacijų persekiojimo, nesuteikdavo pabėgėlio statuso, nes, anot jų, reikalingas pačios valstybės įsikišimas. Įdomu tai, kad šešios valstybės, nors ir nesuteikdavo pabėgėlio statuso, tačiau užtikrindavo tokių asmenų apsaugą remdamosi EŽTK nuostatomis, tuo tarpu Vokietija, apskritai atsisakė pripažinti nevalstybinį persekiojimą, atmesdama net Europos Žmogaus Teisių Teismo išaiškinimus dėl EŽTK 3 straipsnio absoliutumo.
- 3) Trečia, asmenims, kurie buvo persekiojami dėl lyties, retai buvo suteikiamas pabėgėlio statusas, nes valstybės nebuvo linkusios to laikyti priklausymu tam tikrai socialinei grupei.¹⁵

Tokia praktika tik dar labiau įrodė naujo dokumento poreikį, kuris numatytų vienodas apsaugos suteikimo sąlygas asmenims ir formuodamas bendrą praktiką Europos Sąjungoje, nepaliktu galimybės valstybėms piktnaudžiauti.

JTVPK neveltui atkreipė dėmesį į papildomos apsaugos gavėjų skaičiaus didėjimą, nes tai patvirtina ir to meto statistiniai duomenys. Nuo 1997 iki 1999 metų, Danijoje, Suomijoje, Vokietijoje, Graikijoje, Nyderlanduose, Portugalijoje, Ispanijoje ir Švedijoje papildoma apsauga buvo suteikiama dažniau, negu pabėgėlio statusas. 1998 – 1999 metais pabėgėlio statuso suteikimas, Nyderlanduose, Graikijoje, Suomijoje, Švedijoje, Danijoje ir Portugalijoje sumažėjo dvigubai.¹⁶ (žr.1 priedą, 1 lent.)

JTVPK buvusi tarptautinės apsaugos vadovė Erika Feller, kritikavo valstybes nares, teigdama, kad jos didina papildomos apsaugos formų naudojimą, užuot suteikdamos asmenims prieglobstį, kuris valstybėms numato kur kas didesnius įsipareigojimus, nei papildomos apsaugos suteikimas. Pavyzdžiui, ET Parlamentinės Asamblėjos rekomendacijoje 1327 (1997) dėl pabėgėlių ir prieglobsčio ieškančių asmenų žmogaus teisių apsaugos ir stiprinimo Europoje, buvo teigiama, kad ankstyvaisiais 1990 – aisiais, pradėjęs augti prieglobsčio prašytojų skaičius,

¹⁴ Austrija, Prancūzija, Vokietija, Airija, Italija, Portugalija, Ispanija.

¹⁵ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P. 15. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-05.

¹⁶ Ten pat, P. 6.

dar labiau paskatino Europos Tarybos valstybes nares prieglobsčio srityje įvesti ribojančio pobūdžio teisės aktus, juose numatant tokias sąvokas, kaip laikinos apsaugos padėtis, ar teisės užtrukti valstybės teritorijoje suteikimas dėl humanitarinių pagrindų.¹⁷

Galiausiai 2000 metais Europos Sąjungoje prasidėjo sujudimas, bandant nuspręsti, kaip kuo tinkamiau apsaugoti asmenis, kurie nepatenka į Konvencijos pabėgėlių apibrėžimą, bet vis tiek negali būti išsiunčiami iš valstybės teritorijos ir turi būti saugomi. Pradėti teikti Kvalifikavimo direktyvos projektai, kuriais nebuvo siekiama sukurti naujos apsaugos sistemos, o tiesiog suderinti ES valstybių narių požiūrį į papildomą apsaugą, atrenkant geriausius penkiolikos valstybių narių nacionalinių sistemų praktikos elementus šioje srityje. Tokia veikla nebuvo siekiama nuosekliai patikrinti kokią apsaugą teikia valstybės narės, tiesiog buvo norima sudaryti valstybių narių teisės sistemose egzistuojančios nacionalinės praktikos kodifikaciją.¹⁸ Taigi, buvo siekiama sukurti viršnacionalinį instrumentą, kuris išsamiai apibrėžtų papildomos apsaugos esmę ir perkeltų papildomą apsaugą už nacionalinės teisės ribų, tokiais veiksmais ją įforminant kaip ES prieglobsčio teisės dalį.¹⁹

Kuriant tokį viršnacionalinį instrumentą buvo naudingi ne tik JTVPK patarimai, pastabos, komentarai, bet taip pat ir Europos pabėgėlių ir tremtinių tarybos (*angl. European Council on Refugees and Exiles*) pateikta nuomonė.

Europos pabėgėlių ir tremtinių tarybai kėlė nerimą tai, jog valstybės yra linkusios manyti, kad prieglobsčio prašytojams neatitinkantiems pabėgėlio statuso, bet vis tiek pretenduojantiems į tarptautinę apsaugą, tokios apsaugos poreikis yra laikinas, todėl šalyje jiems reikia apsistoti tik trumpam laiko tarpui. Dėl to, valstybių teisės aktuose buvo įprasta nustatyti gana trumpus apsaugos periodus, kurie darė neigiamą įtaką versdami asmenis jaustis pažeidžiamais bei trukdydami tinkamai integruotis. Jau 2000 metais Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba laikėsi pozicijos, kad asmenims gavusiems papildomą apsaugą, apsaugos trukmė turėtų būti tokia pati, kaip ir asmenų turinčių pabėgėlio statusą. Tokį poreikį grindė tuo, kad abiejų kategorijų asmenims norint garantuoti tinkamą integraciją prieglobsčio valstybėje bei galimą reintegraciją savoje šalyje, reikalingas padėties pastovumas.²⁰

Dar prieš svarstant Kvalifikavimo direktyvos įsigaliojimą, Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba (toliau - EPTT) pateikė nuomonę, kuri iš esmės sutapo su JTVPK siūlymais. Buvo teigiama, kad, kiek įmanoma daugiau, turi būti suderinti papildomos apsaugos standartai

¹⁷ McAdam J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford Monographs in International Law, 2006. P. 49. // <http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199203062.pdf> ; prisijungimo laikas: 2011-11-07.

¹⁸ McAdam J. *The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment*. P. 2. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-05.

¹⁹ Ten pat, P. 5.

²⁰ European Council on Refugees and Exiles, *Position on Complementary Protection*, 2000. P.4. //

<http://www.unhcr.org/refworld/topic.4565c22517.4565c25f221.3ae6b335c.0.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-07.

visoje Europoje, garantuojant asmenims vienodų teisių užtikrinimą. Papildomos apsaugos statusas turi būti suteikiamas kartu su 1951m. Konvencija, t.y. atsižvelgiant į jos nuostatas, o ne turint tikslą jas apeiti.²¹

EPTT teigė, kad bet kuris asmuo priverstas palikti savo nuolatinę gyvenamąją vietą ir ieškotis prieglobsčio kitur, visada turi būti apibrėžiamas kaip žmogus, kuriam reikia tarptautinės apsaugos, nepaisant neatitikimo Ženevos konvencijoje numatytam pabėgėlio apibrėžimui. Kaip pavyzdį, Taryba paminėjo asmenis įvykdžiusius nusikaltimus taikai, žmonijai, sunkius nepolinio pobūdžio nusikaltimus. EPTT nuomone, teisinga, kad Konvencija tokiems asmenims nesuteikia prieglobsčio, nes jie turi būti gražinti į savo šalį, kad būtų įvykdytas teisingumas. Tačiau Taryba linkusi manyti, kad jeigu yra įtarimų, jog tokius asmenis gražinus į šalį su jais bus bandoma susidoroti, kankinant ar žeminant, tuomet jiems turi būti suteikta papildoma apsauga. Tik tokiomis priemonėmis būtų išvengta pagrindinių žmogaus teisių ir laisvių pažeidimo, tarp jų EŽTK 3 straipsnyje numatytų įsipareigojimų užtikrinimo. Tačiau, suteikus tokiam asmeniui papildomą apsaugą, turi būti numatyta galimybė už tariamus nusikaltimus jį teisti ir nubausti prieglobsčio valstybėje arba tarptautiniu lygiu.²²

Valstybės, nepaisydamos JTVPK Vykdomojo komiteto, JT Generalinės Asamblėjos, EPTT rekomendacijų teikiamą apsaugą suvienodinti, reiškė susirūpinimą dėl siekio išplėsti Ženevos konvencijoje įtvirtintą apibrėžimą. Nors valstybės ir pripažino, kad asmenims bėgantiems nuo ginkluoto konflikto ar vidaus neramumų reikia tarptautinės apsaugos, tačiau teigė, kad tokios apsaugos suteikimas neturi būti susijęs su tarptautiniais įsipareigojimais, o turi priklausyti išimtinai nuo pačios valstybės veiksmų laisvės. Pavyzdžiui, Šveicarija dar 1980 metais buvo išsakiusi savo nuomonę, kad asmenys, kurie nepatenka į Ženevos konvencijoje numatytą pabėgėlio apibrėžimą, yra valstybėse saugomi ne dėl kokių nors iš Konvencijos kylančių įsipareigojimų, bet laisvu valstybių apsisprendimu, humanitarinės teisės arba solidarumo sumetimais. Nyderlandai taip pat laikėsi nuomonės, kad tokia apsauga buvo pagrįsta nacionaline prieglobsčio politika, o ne tarptautinių įsipareigojimų pagrindu. Tokia pati pozicija atsispindėjo ir 2001 metais, Europos Komisijai valstybių pateiktose ataskaitose. Jose Ženevos konvencija buvo laikoma vieninteliu tarptautiniu apsaugos instrumentu, įtvirtinančiu įsipareigojimus šioje srityje, tiesa, kelios valstybės, kaip regioninį apsaugos šaltinį, pripažino Europos žmogaus teisių konvenciją, primindamos šios sutarties svarbą.²³

Galiausiai po ilgų, apie penkerius metus trukusių svarstymų, 2004 m. balandžio 29 d. buvo priimta Kvalifikavimo direktyva, kuria, kaip manoma, buvo pasiektas vienas iš tikslų:

²¹ Ten pat, P. 2.

²² Ten pat, P. 4.

²³ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P. 5. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-05.

valstybės narės papildomą apsaugą suteiks remdamosi vienodais pagrindais bei suteiks vienodas ir tokios pat apimties teises.

Dėl dinamiškų šių dienų pokyčių, papildomos apsaugos institutas turi vystytis toliau, nes pasigirsta spėlionių, ar ateityje galėtų jam būti priskiriami asmenys, kuriems tarptautinė apsauga yra reikalinga dėl ekonominių nesklaidumų ar su klimato kaita susijusių nelaimių. Vyrauja nuomonė, kad tai neįmanoma, bet su laiku situacija gali kisti. Pavyzdžiui, McAdam nuomone, nepakankama parama yra teikiama tiems asmenims, kuriems iškyla poreikis pasilikti valstybėje dėl socialinių-ekonominių priežasčių, dėl didelio išteklių trūkumo ar dėl sveikatos priežiūros trūkumo kilmės valstybėje. Paminėtina, kad Tarptautinis ekonominių socialinių kultūrinių teisių paktas²⁴ (Toliau –TESKTP) apima ekonominių, socialinių, kultūrinių teisių įvairovę, tačiau valstybės neprivalo šių teisių įgyvendinti iš karto, jos tik įsipareigoja nuosekliai gerinti situaciją šioje srityje, taigi, šis paktas įtvirtina rezultato, o ne elgesio įsipareigojimus, todėl dažnai valstybėse šios teisės yra pažeidžiamos. Taigi, asmenims bėgantiems iš valstybės dėl tokių teisių pažeidimo, tarptautinė teisė nenumato jokių specifinių apsaugos priemonių.²⁵

Dar labiau diskutuojama dėl tokių situacijų, kuomet apsaugos poreikį sukelia stichinės nelaimės ar ekologinės katastrofos, tokiais atvejais pagrindinės žmogaus teisės taip pat atsiduria pavojuje. Be to, pranašaujama, kad dėl galimo globalinio atšilimo poveikio, gali didėti skaičius asmenų, kurie būtų vadinamai „klimato kaitos pabėgėliais“. Tačiau žmonės dėl tokių aplinkybių priversti palikti savo kilmės valstybę neatitiks 1951m. Konvencijoje numatyto pabėgėlio apibrėžimo. Todėl, anot J. McAdam, asmenų, siekiančių persikėlimo dėl klimato kaitos, teisės ir apsaugos galimybės tarptautinėje teisėje yra labai neaiškios.²⁶ Nepaisant to, JTVPK nuomone, asmenys pabėgę iš savo valstybių nuo stichinių ar ekologinių nelaimių, kuomet aplinkybės prilygsta nežmoniškam elgesiui, gali būti apsaugoti nuo grąžinimo į savo šalį, laikantis įsipareigojimų pagal bendrąsias tarptautines žmogaus teisių sutartis. Tačiau, tuoj pat kyla abejonių, ar tikrai žmogaus teisių pažeidimai, kurie nėra valstybės įvykdyti, sukeltų apsaugos įsipareigojimų vykdymą tarptautinėje teisėje.²⁷ Nepaisant to, jog dėl įvairių gamtos sukeltų nelaimių asmenų skaičius likęs be apsaugos vis didės, būtų per daug neįtikėtina, kad papildoma apsauga, kurios taikymo apimtis ir taip gana plati, apimtų dar didesnį skaičių asmenų.

²⁴ 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3290.

²⁵ op.cit.: Karlsen E. Complementary protection for asylum seekers—overview of the international and Australian legal frameworks. P. 19. // <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2009-10/10rp07.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-11-06.

²⁶ op.cit.: Karlsen E. Complementary protection for asylum seekers—overview of the international and Australian legal frameworks. P. 19. // <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2009-10/10rp07.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-11-06.

²⁷ Ten pat, P. 20.

Apžvelgus papildomos apsaugos susiformavimo istorinę raidą, matyti, kad kelias link to, kas dabar yra pasiekta, buvo gana ilgas ir sudėtingas. Nepaisant teikiamų nuomonių, patarimų, rekomendacijų gausos, papildomos apsaugos institutas nėra tobulas, ir kaskart turi būti apžvelgiamas iš naujo, sprendžiant ar pakankamai užtikrinamos papildomą apsaugą gavusio asmens žmogaus teisės.

1.2. Papildomos apsaugos sampratos ypatumai

Papildoma apsauga turi ilgą priešistorę ir tarptautiniame, ir Europos kontekste. Nuo tada, kai tarptautinė bendruomenė ėmėsi reguliuoti pabėgėlių judėjimą, valstybėms tapo akivaizdu, kad ne visi asmenys, kurie siekia apsaugos, atitinka teisinius apibrėžimus bei reikalavimus, leidžiančius jiems tokią apsaugą suteikti. Nepaisant pabėgėlių sąvokos apibrėžimo neatitikimo, valstybės matydamos tokių asmenų apsaugos poreikį, leisdavo jiems pasilikti šalies teritorijoje.²⁸

Pripažįstama, kad papildomos apsaugos apibrėžimo, priimto ir taikomo tarptautiniu mastu, vis dar nėra.²⁹ Apibrėžimai įtvirtinti tam tikrose tarptautinėse sutartyse ar valstybių vidaus teisės aktuose, dėl skirtumų gausos nėra laikomi tinkamais papildomos apsaugos apibrėžimais. Nepaisant visuotinai pripažinto papildomos apsaugos apibrėžimo trūkumo, daugelis valstybių, tokių kaip Europos Sąjungos narės, Kanada, Jungtinės Amerikos Valstijos turi susikūrusios veikiančias papildomos apsaugos sistemas.³⁰

Teisiniu požiūriu papildoma apsauga apibūdinama kaip apsauga, asmenims suteikiama valstybių narių dėl tarptautinės apsaugos poreikio išskylančio už Ženevos konvencijos taikymo ribų. Papildomos apsaugos suteikimas gali būti grindžiamas įsipareigojimais žmogaus teisių sutartims ar tiesiog bendraisiais žmogaus teisių apsaugos principais, pavyzdžiui, tokiais kaip pagalbos suteikimas žmogui bėgančiam nuo paplitusio smurto. Ši apsaugos forma veikia kaip žmogaus teisių ar humanitarinė apsauga, kurios atsiradimą lėmė išplėtotas negražinimo principas ir valstybių narių įsipareigojimai jam.³¹

2005 metais JTVPK Vykdomasis komitetas pateikė pirmąją tarptautinę išvadą, išskirtinai apie papildomos apsaugos formas, tačiau papildomos apsaugos sąvoka ir joje nebuvo apibrėžta. Išvadoje apsiribota paaiškinimu, kad papildoma apsauga apima atvejus, kurie

²⁸ McAdam J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford Monographs in International Law, 2006. P. 19. // <http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199203062.pdf> ; prisijungimo laikas: 2011-11-07.

²⁹ Karlsen E. *Complementary protection for asylum seekers—overview of the international and Australian legal frameworks*. P. 1. // <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2009-10/10rp07.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-11-06.

³⁰ Ten pat, P.2.

³¹ McAdam J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford Monographs in International Law, 2006. P. 21. // <http://fds.oup.com/www.oup.com/pdf/13/9780199203062.pdf> ; prisijungimo laikas: 2011-11-07.

nepatenka į Ženevos konvencijos ir jos papildomo protokolo taikymo sritį. Valstybėse papildoma apsauga ir ją gavę asmenys vadinami įvairiais pavadinimais: de facto pabėgėliai, karo pabėgėliai, B statusas, humanitarinis prieglobstis, laikinos apsaugos statusas ir kt. Kvalifikavimo direktyva buvo pirmasis regioninis dokumentas įtvirtinęs Europos Sąjungoje papildomos apsaugos apibrėžimą, suteikiantį asmenims žemesnį apsaugos statusą, nei jis numatytas pabėgėliams Ženevos konvencijoje.³² Komitetas savo išvadoje skatino papildomos apsaugos suteikimą asmenims, kuriems pabėgėlio statusas nėra suteikiamas, o tarptautinės apsaugos poreikis nedingęs. Vertinant pasisakymus išvadoje, matyti, kad komitetas papildomą apsaugą laikė teigiamu ir praktišku žingsniu, padedančiu užtikrinti žmogaus teises, neišsiunčiant asmens ten, kur jam grėstų pavojus.

Būna atvejų, kai leidimas pasilikti šalyje suteikiamas ir užuojautos tikslais. Tai tokie atvejai, kurie nereikalauja tarptautinės apsaugos, tiesiog asmuo negali laikinai išvykti iš valstybės teritorijos dėl amžiaus, sveikatos būklės ar šeimos ryšių, taip pat dėl kitų priežasčių, tokių kaip negalėjimas laiku gauti kelionės dokumentų. Minėti pagrindai yra humanitarinio pobūdžio ir negali būti tapatinami su papildoma apsauga.³³ Tačiau, Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba yra atkreipusi dėmesį, kad asmens neišsiuntimas dėl amžiaus, ne visada turi būti laikomas humanitarinio pobūdžio gestu. Pavyzdžiui, tais atvejais, kai nelydimas nepilnametis neatitinka pabėgėlio apibrėžimo, atsižvelgus į jo amžių ir pažeidžiamumą, jam turi būti suteikta papildoma apsauga, nes tik taip bus užtikrintas Vaiko teisių apsaugos konvencijoje³⁴ numatytas geriausių vaiko interesų principas.³⁵

Europos pabėgėlių ir tremtinių tarybos įsitikinimu, visos teisės, kurios yra suteikiamos konvenciniams pabėgėliams, turi būti suteikiamos ir visiems asmenims gavusiems papildomą apsaugą. Socialinės-ekonominės teisės ir ypač teisė susijungti su šeima, turi būti prilyginamos tom, kurias turi konvenciniai pabėgėliai. Teisės susijungti su šeima įgyvendinimas, neturi būti apribotas pragyvenimo šalyje laikotarpiu ar ekonominėmis priežastimis.

EPTT taip pat priminė judėjimo laisvės poreikį, ragino vyriausybes garantuoti užimtumo galimybes, leidžiant nevaržomai patekti į darbo rinką, be to, garantuoti asmenims lengvesnę prieigą prie sveikatos priežiūros paslaugų.³⁶

Nors praktikai numatančiai tokius ribojimus pritarti nėra jokios teisinės ar logiškos priežasties, deja, daugelis valstybių papildomą apsaugą gavusiems asmenims vis dar suteikia ne

³² Ten pat, P. 41.

³³ Ten pat, P. 21.

³⁴ 1989 m. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija // Valstybės žinios, 1995, Nr. 60-1501.

³⁵ European Council on Refugees and Exiles, *Position on Complementary Protection*, 2000. P.4. //

<http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c22517,4565c25f221,3ae6b335c,0.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-07.

³⁶ Ten pat, P.5.

tik trumpesnį apsaugos laikotarpį, bet ir mažesnes žmogaus teisių garantijas, nei pabėgėlio statusą gavusiems asmenims.³⁷

Apibendrinant šį poskyrį, paaiškėja, kad skirtingose pasaulio valstybėse tokia apsaugos forma, kaip papildoma apsauga, yra skirtingai reglamentuojama ir skirtingai suprantama. Dėl tos priežasties, nėra nusistovėjusios ir universalios papildomos apsaugos sąvokos, skirtingai nei pabėgėlio apibrėžimo atveju. Tačiau, nuo 2004 metų, Europos Sąjungoje papildomos apsaugos terminas yra suprantamas vienareikšmiškai, nurodant, kad tai valstybės narės suteikiamas apsaugos statusas trečiosios šalies piliečiui arba asmeniui be pilietybės, kuris negali būti laikomas pabėgėliu, tačiau apie kurį pagrįstai galima manyti, kad jeigu jis būtų grąžintas į savo kilmės šalį, jam iškiltų realus pavojus ir jis negali, arba dėl tokio pavojaus nepageidauja, naudotis tos šalies apsauga.

³⁷ McAdam J. Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection. New issues in refugee research. P. 6. // <http://www.unhcr.org/42fb1f045.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-08.

2. PAPILDOMĄ APSAUGĄ GAVUSIŲ ASMENŲ TEISIŲ UŽTIKRINIMAS

2.1. Europos Sąjungos Tarybos direktyvos 2004/83/EB analizė prieglobsčio politikos raidos kontekste

Kvalifikavimo direktyva įtvirtina taisykles ir principus, kuriais valstybės narės remiasi, nustatant pabėgėlio ir papildomos apsaugos statuso suteikimo poreikį. Direktyvos atsiradimą dar 1997 m. paskatino Danijos pateikti pasiūlymai, prie kurių prisidėjo ir Nyderlandai, pateikdami papildomas pastabas apie EŽTK 3 straipsnį, kaip alternatyvų teisinį pagrindą suteikiantį apsaugą asmenims, kurie nepatenka į Ženevos konvencijoje įtvirtintą pabėgėlio apibrėžimą.³⁸ Po ilgų svarstymų buvo nuspręsta priimti direktyvą, kuria Europos Sąjungoje būtų sukurtas papildomos apsaugos režimas. Tokiais pokyčiais buvo siekta sumažinti valstybių narių teisės aktų ir praktikos skirtumus, kad visoje ES būtų užtikrintas nuoseklus, minimalus apsaugos lygis, taip sumažinant antrinius judėjimus, pagrįstus skirtingų teisių ir privilegijų suteikimu.³⁹ 2004 m. balandžio 29 dieną Direktyvą priėmė Teisingumo ir vidaus reikalų taryba (*angl. Justice and Home Affairs Council*). Direktyva įsigaliojo 2004 m. spalio 20 d., o iki 2006 m. spalio 10 dienos ES valstybės narės turėjo perkelti Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę.⁴⁰ Direktyva iš esmės nustato sistemą, kurią valstybių nacionaliniai teisės aktai turi atitikti.⁴¹

Preambulėje yra skelbiamas pagrindinis Kvalifikavimo direktyvos tikslas: „užtikrinti, kad valstybės narės taikytų bendrus asmenų, kuriems tikrai reikia tarptautinės apsaugos, nustatymo kriterijus ir garantuoti, kad tokiems asmenims visose valstybėse narėse būtų suteikta bent reikalingiausia pagalba“. Direktyvos atsiradimą lėmė ES valstybių narių teisės aktų bei teisinės praktikos skirtumai, kurie reiškė, kad asmens galimybė gauti prieglobstį vienoje valstybėje galėjo būti daug geresnė, nei kitoje, arba atvirkščiai. Anot buvusio teisingumo, laisvės

³⁸ McAdama J. The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime. Oxford University Press, 2005. P.463.

³⁹ Ten pat, P.467.

⁴⁰ Thielemann E., El-Enany N. Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection? International Conference, Boston, March 2011. P.13. // http://euce.org/eusa/2011/papers/1a_thielemann.pdf; prisijungimo laikas: 2011-11-10.

⁴¹ McAdam J. Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection. New issues in refugee research. P. 2. // <http://www.unhcr.org/42fb1f045.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-08.

ir saugumo komisaro Franco Frattini, Direktyva valstybėse narėse egzistavusius apsaugos suteikimo neatitikimus turėjo sumažinti ir galiausiai baigti „prieglobsčio loteriją“.⁴²

Nepaisant JTVPK siūlymų užtikrinti aukščiausius tarptautinės apsaugos standartus, Kvalifikavimo direktyvoje buvo įtvirtinti tik minimalūs standartai, paliekant valstybėms teisę nustatyti arba išlaikyti ir palankesnes nuostatas dėl papildomos apsaugos gavėjams garantuojamų teisių apimties.⁴³ Nuostata „nustatyti arba išlaikyti“ buvo vertinama kaip pavojus, kad valstybės, suteikiančios asmenims aukštus apsaugos standartus, pasinaudos galimybe sumažinti garantuojamų teisių apimtį iki minimalaus lygio, kaip tai leidžia Direktyva.⁴⁴

Kvalifikavimo direktyvos priėmimu buvo pasiektas vienas iš tikslų, t.y. teisės aktu įtvirtinti vienodus papildomos apsaugos suteikimo kriterijus bei tapačias teises. Tačiau nepraėjus ilgam laikui tarpui tapo akivaizdu, kad Direktyvos tekstas buvo pasisekęs tik iš dalies.

Manoma, kad tam turėjo įtakos tai, jog kelerius metus rengtas Direktyvos projektas buvo akivaizdžiai pakeistas paskutinėmis dienomis iki priėmimo ir tuomet paskubomis priimtas likus dviem dienoms iki dešimties naujų narių įstojimo į Europos Sąjungą. Taigi Kvalifikavimo direktyvos priėmimo aplinkybės parodo, kad pirminiu jos priėmimo tikslu tapo skubus valstybių narių politinis kompromisas, o ne bendros ES prieglobsčio sistemos tobulinimas. Tačiau tokį elgesį galima pagrįsti tuo, jog buvo baiminasi to, kad nepavykus pasiekti net ir netobulo penkiolikos valstybių narių susitarimo, įstojus į ES dar dešimčiai naujų valstybių, iškiltų grėsmė susitarimo apskritai nepriimti, dėl nuomonių išskirtinumo.⁴⁵

Nepaisant tam tikrų nesklandumų, galiausiai priimtą papildomos apsaugos sąvoka reikia vertinti kaip teigiamą aspektą, nes buvo įvestas įpareigojimas suteikti papildomos apsaugos statusą tiems, kuriems jos reikia. Be to, priėmus Direktyvą, buvo suvienodinti ES egzistavę suteikiamų teisių turinio skirtumai bei papildomos apsaugos statuso gavėjų pripažinimo kriterijai/sąlygos.

Asmenys galintys gauti papildomą apsaugą yra apibrėžiami Direktyvos 2(e) straipsnyje, nurodant, kad „tai trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, kuris negali būti laikomas pabėgėliu, tačiau apie kurį pagrįstai galima manyti, kad jei jis arba ji būtų grąžintas(-a) į savo kilmės šalį, arba asmens be pilietybės atveju – į jo arba jos gyventą šalį, jam arba jai iškiltų realus pavojus patirti 15 straipsnyje apibrėžtus smurtinius veiksmus...“, „...ir kuris arba kuri negali, arba dėl tokio pavojaus nepageidauja, pasinaudoti tos šalies apsauga“. Šiame apibrėžime

⁴² Thielemann E., El-Enany N. Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection? International Conference, Boston, March 2011. P.13.

⁴³ Ten pat, P. 15.

⁴⁴ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P. 3. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-05.

⁴⁵ Biekša L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir Europos Sąjungos direktyvoje 2004/83/EB: daktaro disertacijos santrauka. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2008. P. 28.

minimas 15 Direktyvos straipsnis įtvirtino rimtos žalos (*angl. „serious harm“*) apibrėžimą arba, kitaip tariant, sąlygas, kurias atitikus turi būti suteikiama papildoma apsauga. Taigi asmeniui, kuriam valstybė nesuteikė pabėgėlio statuso, bus suteiktas papildomos apsaugos statusas, jeigu jam savo kilmės šalyje:

- gresia mirties bausmė ar egzekucija;
- kankinimas, nežmoniškas ar žeminantis elgesys arba baudimas;
- rimta ir individuali grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui dėl neapgalvoto smurto (*angl. „indiscriminate violence“*) tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu.

Pirmą kartą 2001 metais pasiūlytame Direktyvos tekste, rimtos žalos apibrėžimas, be aukščiau išvardintų, apėmė ir rimtus žmogaus teisių pažeidimus. Deja, ši plati atitikimo žmogaus teisių standartams sąlyga buvo panaikinta, taip susiaurinant Direktyvos taikymo apimtį. Tai buvo nuostata, kuri būtų garantavusi žmogaus teisių ir pabėgėlių teisės ryšio išsivystymą, lanksčiai sprendžiant naujas situacijas iškilusias tarptautinėje teisėje bei aktualius pokyčius atsiradusius EŽTT jurisprudencijoje. Taigi, dabartiniame 15 straipsnio variante, vietos interpretacijoms yra nedaug, tačiau „nežmoniškas ar žeminantis elgesys arba baudimas“ gali tapti pagrindu siekiant paplėsti Direktyvos taikymo apimtį, kaip, beje, veikia ir Ženevos konvencijoje įtvirtintas kriterijus „dėl priklausymo tam tikrai socialinei grupei“.⁴⁶

Dėl šių 15 straipsnyje įtvirtintų papildomos apsaugos suteikimo sąlygų, iki šiol doktrinoje yra diskutuojama. Didžiausius nesutarimus kelia 15 straipsnio c punktas, kuriame rimta žala (*angl. „serious harm“*)⁴⁷, dėl kurios turi būti suteikiamas papildomos apsaugos statusas, yra laikoma rimta ir individuali⁴⁸ grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui dėl neapgalvoto smurto tarptautinio ar vidaus konflikto metu. Šiame punkte įtvirtintos sąvokos „individuali grėsmė“ ir „neapgalvotas/nediskriminacinis smurtas“ kelia tarpusavio prieštaravimus, nes nesuprantama, kaip nediskriminacinis smurtas, kuris laikomas smurtu keliančiu pavojų asmenų grupėms, gali sukelti grėsmę atskiram individui.⁴⁹

Papildomos apsaugos suteikimas neturi būti ribojamas individualios grėsmės reikalavimu, o turi suteikti asmeniui apsaugą, kai jam iškyla bendro pobūdžio grėsmė. Tokią nuomonę 2009 m. išsakė ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, nurodydamas, kad „sprendžiant, ar papildomos apsaugos prašytojo asmeniui ar jo gyvybei iš tikrųjų kyla pavojus

⁴⁶ McAdam J. Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection. New issues in refugee research. P. 3. // <http://www.unhcr.org/42fb1f045.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-08.

⁴⁷ Lietuviškame vertime netinkamas sąvokos vertimas – „smurto veiksmai“.

⁴⁸ Lietuviškame vertime – „asmeninė“.

⁴⁹ McAdama J. The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime. Oxford University Press, 2005. P.479-483.

patirti rimtą ir individualią grėsmę, neturi būti reikalaujama, kad jis pateiktų įrodymus, jog pavojus jam kyla dėl konkrečiai su jo situacija susijusių priežasčių”.⁵⁰

Asmeniui atitikus Direktyvos 15 straipsnyje numatytas sąlygas yra suteikiama papildoma apsauga. Šių asmenų, kaip ir pabėgėlio statusą turinčių, teisės yra išvardintos Direktyvos VII skyriuje. Tačiau, beveik visų direktyvoje numatytų teisių įgyvendinimo apimtis priklauso nuo asmeniui suteikto apsaugos statuso, t.y. skirstant juos į pabėgėlio statusą ar papildomą apsaugą turinčius, neapsiribojant kur kas lengvesniu, abi asmenų grupes apimančiu terminu – tarptautinės apsaugos gavėjai. Taigi, nepaisant įtvirtinto plataus teisių rinkinio, Direktyva leidžia valstybėms narėms suteikti skirtingas teises pabėgėlio statusą turintiems ir papildomą apsaugą gavusiems.

Egzistuojantys skirtumai gali lemti gana rimtas pasekmes integracijos, gerovės užtikrinimo, finansinės padėties ir gyvenimo kokybės srityje. Be to, nerimą kelia ir akivaizdus valstybių polinkis didesniai skaičiui asmenų suteikti papildomą apsaugą dėl tos priežasties, kad Direktyva tokiems asmenims leidžia užtikrinti mažesnius apsaugos standartus.⁵¹ Teisiniu požiūriu nėra jokio paaiškinimo kodėl apsaugos šaltinis diferencijuoja asmenų teises priklausomai nuo suteikto statuso. JTVPK požiūriu, teisės žmogui turi būti užtikrinamos ir pagalba teikiama esant poreikiui, o ne pagrindams, dėl kurių asmuo gavo apsaugą.⁵²

Kadangi ES nepavyko užtikrinti vienodo apsaugos statuso, kuris leistų naudotis tomis pačiomis teisėmis visiems tarptautinės apsaugos gavėjams, kyla klausimas, ar tokiu būdu nėra pažeidžiamos papildomą apsaugą gavusių asmenų žmogaus teisės. Pavyzdžiui, yra suteikiama galimybė skirtingai saugoti šeimos vientisumą, nustatyti skirtumus suteikiant leidimą gyventi šalyje, išduodant kelionės dokumentus, numatant galimybę įsidarbinti, socialinio aprūpinimo ir sveikatos apsaugos srityse, integracijos programų srityje. Atsižvelgus į sričių gausą, kurias Kvalifikavimo direktyva reglamentuoja skirtingai, atrodo, kad papildomos apsaugos turėtojų teisės tikrai yra pažeidinėjamos, bet norint tai patvirtinti pirmiausia reikia išsamiai ištirti Direktyvos nuostatas ir jų įgyvendinimą valstybių praktikoje.

Kvalifikavimo direktyvos 23 *straipsnis* įtvirtinantis šeimos vientisumo išsaugojimą yra pirmasis, kuriame leidžiami papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių apribojimai. Straipsnyje valstybės įpareigojamos, kad pabėgėlio ir papildomos apsaugos statuso turėtojo šeimos nariams būtų garantuojamos tokios pat teisės, kaip ir statuso turėtojui. Tačiau iškart po to seka nuostata,

⁵⁰ Byla C-465/07, Meki and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, Court of Justice of the European Union (Grand Chamber), 17 February 2009. Para. 43.

⁵¹ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P. 20. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-11.

⁵² McAdam J. Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection. New issues in refugee research. P. 5. // <http://www.unhcr.org/42fb1f045.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-08.

kad papildomą apsaugą gavusių asmenų šeimos nariams, valstybės gali nustatyti tokių teisių suteikimo sąlygas.

Direktyvos 24 *straipsnis* reglamentuoja leidimo gyventi šalyje suteikimą. Straipsnio pirmojoje dalyje kalbama tik apie pabėgėlio statusą turinčius asmenis nurodant, kad leidimas pasilikti šalyje jiems turi galioti ne trumpiau kaip trejus metus, numatant pratęsimo galimybę. Tuo tarpu, antrojoje dalyje nurodoma, kad papildomos apsaugos statusą turintys asmenys taip pat gauna leidimą gyventi šalyje, tačiau jis privalo galioti ne ilgiau negu vienerius metus, taip pat įtvirtinta pratęsimo galimybė.

Svarstant Direktyvos priėmimo poreikį, pasiūlymai papildomą apsaugą turintiems asmenims suteikti leidimą gyventi šalyje daug trumpesnę laikotarpį, nei pabėgėlio statusą turintiems, kėlė nepritarimų. Išskyrus Švediją ir Suomiją, kitose valstybėse narėse būtent tokia praktika jau ir buvo nusistovėjusi, tačiau tai neturėjo būti pagrindas tokią nuostatą pateisinti ir įtvirtinti. Leidimas gyventi tik vienerius metus sukelia asmeniui neigiamą poveikį, kadangi jam išlieka baimė, jog po metų gali būti išsiųstas ten, kur jam šiuo metu gresia pavojus. Tokie psichologiniai aspektai, gali trukdyti žmogui integruotis ir pradėti naują gyvenimą. EPTT teigė, kad sėkminga integracija prieglobsčio šalyje, reikalauja garantuoti asmenims tokią būseną, kuri leistų numatyti ilgalaikes ateities perspektyvas, o ne tokią, kuri nuolat kurtų nesaugumo jausmą, dėl ribotos apsisistojimo trukmės.⁵³

Direktyvos 25 *straipsnis* numato pareigą išduoti kelionės dokumentus. Pabėgėlio statusą turintiems asmenims išduodami kelionės dokumentai, kad būtų galima keliauti už teritorijos ribų, o papildomos apsaugos turėtojams išduodami tik tokie dokumentai, kurie leidžia keliauti tik tuomet, kai atsiranda rimtų humanitarinių priežasčių, dėl kurių jiems reikia būti kitoje valstybėje.

Tarptautinę apsaugą gavusiems asmenims turi būti suteikiama teisė įsidarbinti. Tokią galimybę numato Direktyvos 26 *straipsnis*, kuris nurodo, kad valstybės narės turi leisti tiek pabėgėlio statuso, tiek papildomos apsaugos statuso turėtojams iškart po statuso suteikimo užsiimti darbo veikla pagal darbo sutartį arba savarankiškai pagal taisykles, bendrai taikomas tai profesijai ir tai valstybinei tarnybai.

Taigi, visiems apsaugos gavėjams yra numatyta galimybė įsidarbinti, o ja galima pasinaudoti iškart po statuso suteikimo. Tačiau skirtumai daromi užtikrinant ir šią teisę. Straipsnio antroje dalyje nurodyta, kad pabėgėlio statuso turėtojams su įsidarbinimu susijusiose srityse turi būti suteikiamos lygiavertės sąlygos kaip ir piliečiams. Tuo tarpu papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės įsidarbinimo srityje, gali būti suteikiamos remiantis tokiomis sąlygomis,

⁵³ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P.21. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-11.

kurias nustatys valstybės. Be to, direktyva leidžia šią teisę apriboti papildomos apsaugos gavėjams, remiantis darbo rinkos padėtimi.

Direktyvos projekte buvo numatyta darbo teises riboti kur kas labiau. Siūlyta, kad pabėgėlio statusą turintys asmenys darbine veikla galėtų užsiimti iš karto po statuso suteikimo, o papildomą apsaugą gavę asmenys tik praėjus šešioms mėnesiams po statuso suteikimo.⁵⁴ Tai, kad pastaroji nuostata nebuvo priimta, reikia vertinti teigiamai, kadangi buvo išvengta tokios situacijos, jog teisė įsidarbinti papildomos apsaugos gavėjams apskritai nebūtų suteikta.⁵⁵

Mokymosi galimybė yra įtvirtinta Direktyvos 27 *straipsnyje*. Tai vienas iš nedaugelio straipsnių, kuris nedaro jokių skirtumų tarp pabėgėlio statusą turinčių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų. Nepilnamečiams tarptautinės apsaugos gavėjams yra suteikiamos visos sąlygos naudotis švietimo sistema tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiams. Suaugusiems tarptautinės apsaugos gavėjams suteikiama galimybė naudotis bendrąją švietimo sistema, toliau lavintis ar persikvalifikuoti tokiomis pačiomis sąlygomis, kaip ir teisėtai toje šalyje gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams.

28 *straipsnis* numato teisę tarptautinės apsaugos gavėjams gauti būtiną socialinę paramą, kuri suteikiama ir tos valstybės narės piliečiams. Tačiau šio straipsnio kitoje dalyje yra numatyta išimtis, kuri valstybių narių praktikoje tapo taisykle. Daugelis valstybių naudojami leidimu apriboti papildomos apsaugos turėtojams suteikiamą socialinę apsaugą iki pagrindinių lengvatų. Dėl tokios Direktyvoje įtvirtintos nuostatos, papildomą apsaugą gavę asmenys atsiduria kur kas nepalankesnėje situacijoje, negu pabėgėlio statusą turintys asmenys.

Tokią pačią išimtį įtvirtina ir Direktyvos 29 *straipsnis*, numatantis teisę į sveikatos apsaugą ir galimybę ja naudotis tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir valstybės piliečiai. Tačiau valstybėms vėl leidžiama apriboti papildomos apsaugos gavėjams suteikiamą sveikatos apsaugą iki pagrindinių lengvatų.

Kvalifikavimo direktyvos 30 *straipsnis* įpareigoja užtikrinti nelydimų nepilnamečių atstovavimą teisine globa bei užtikrinti, kad jie būtų apgyvendinti su suaugusiais, sugebėsiančiais jais pasirūpinti. Valstybės tai turi įgyvendinti nepriklausomai nuo nelydimam nepilnamečiui suteikto apsaugos statuso.

Du tolimesni *straipsniai* (31 ir 32) taip pat nedaro jokių skirtumų, priklausančių nuo suteiktos apsaugos statuso. Juose numatyta galimybė tarptautinės apsaugos gavėjams apsigyventi bei judėti valstybės teritorijoje, tokiomis pačiomis sąlygomis, kaip kitiems teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams.

⁵⁴ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P. 21. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-11.

⁵⁵ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008. P.32. // <http://www.unhcr.org/refworld/category/REFERENCE/ECRE...4908758d2.0.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-13.

33 *straipsnis* įtvirtina siekį palengvinti pabėgėlių integraciją, numatant integracijos programas bei sudarant sąlygas tokiomis programomis pasinaudoti. Tačiau papildomą apsaugą gavę asmenys pasinaudoti šiomis programomis galės tik tuomet, kai valstybėm atrodys, jog tai yra būtina.

Pastarasis Direktyvos straipsnis yra skirtas padėti tarptautinės apsaugos gavėjui įsilieti į visuomenę. Direktyvos projekte jo nuostatos buvo kiek kitokios. Buvo numatyta, kad pabėgėlio statusą turintiems asmenims integracijos programos yra garantuojamos iš karto, o papildomą apsaugą gavusiems asmenims jos bus užtikrinamos praėjus metams po statuso suteikimo.⁵⁶ Nors ši nuostata ir nebuvo priimta, tačiau ją pakeitė kita, kuri kiek mažiau apribojo papildomos apsaugos turėtojų teisę naudotis integracijos programomis.

Paskutinioji Direktyvos VII skyriuje numatyta teisė, įtvirtinta 34 *straipsnyje*, leidžia suteikti pagalbą tarptautinės apsaugos gavėjams, pageidaujantiems išvykti iš šalies.

Vyrauja nuomonė, kad, apskritai, Europos bendradarbiavimas bei perėjimas prie bendros Europos Sąjungos prieglobsčio politikos, turėjo neigiamą poveikį šiai apsaugos sistemai Europoje, kadangi lėmė dar didesnius apribojimus prieglobsčio politikoje ir vis sunkino galimybę prieglobsčio prašytojams pasiekti Europos teritoriją ir gauti veiksmingą apsaugą.⁵⁷ Tačiau 2011 metų kovą Bostone vykusioje tarptautinėje konferencijoje, kurioje buvo svarstoma, ar ES gali garantuoti geresnę pabėgėlių apsaugą, buvo prieita prie išvados, kad Europos bendradarbiavimas prieglobsčio klausimais nebuvo vienareikšmiškai neigiamas ir, visgi, jis sustiprino pabėgėlių apsaugą Europoje, o ne pakenkė jai.⁵⁸ Siekiant išsiaiškinti ar buvo pasiekti Direktyvos tikslai, kitame darbo poskyryje bus apžvelgiama, kokių veiksmų, įsigaliojus Direktyvai, ėmėsi ES valstybės narės. Be to, bus atskleidžiama kaip valstybės laikosi Direktyvos nuostatų, kokią praktiką formuoja papildomos apsaugos srityje, ar nepažeidžia papildomą apsaugą gavusių asmenų žmogaus teisių.

2.2. Europos Sąjungos valstybių narių pozicija papildomos apsaugos turėtojų atžvilgiu

Ankstesnis darbo poskyris atskleidė, kad Direktyva leidžia suteikti siauresnės apimties teises papildomos apsaugos turėtojams. Todėl svarbu ištirti, ar ES valstybių narių praktikoje

⁵⁶ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P. 22. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-11.

⁵⁷ Thielemann E., El-Enany N. Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection? International Conference, Boston, March 2011. P.2. // http://euce.org/eusa/2011/papers/1a_thielemann.pdf; prisijungimo laikas: 2011-11-10.

⁵⁸ Thielemann E., El-Enany N. Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection? International Conference, Boston, March 2011. P.27. // http://euce.org/eusa/2011/papers/1a_thielemann.pdf; prisijungimo laikas: 2011-11-10.

papildomą apsaugą gavusiems asmenims užtikrinami tik minimalūs standartai, kuriuos numato Kvalifikavimo direktyva, ar valstybės savo iniciatyva siekia ir aukštesnės tokių asmenų apsaugos, taip išsikeldamos sau didesnius įsipareigojimus.

Europos pabėgėlių ir tremtinių tarybai nagrinėjant valstybių praktiką paaiškėjo, kad nemažai iš jų yra linkusios suteikti papildomą apsaugą gavusiems asmenims platesnės apimties teises, taip jas suvienodinant su teisėmis, kurios yra suteikiamos pabėgėlio statusą⁵⁹ gavusiems asmenims. Pavyzdžiui, Lenkija, Nyderlandai, Čekija, Slovėnija, Jungtinė Karalystė, tai tik kelios paminėtinos valstybės, kurios savo nacionaliniuose teisės aktuose, linkusios įtvirtinti tam tikrų teisių užtikrinimo aukštesnius standartus, nei numatyti Direktyvoje.⁶⁰

Direktyvos 26, 27, 28, 29, 33 straipsniuose įtvirtintos teisės papildomą apsaugą Lenkijoje gavusiems asmenims yra užtikrinamos tokiomis pat sąlygomis, kaip pabėgėliams. Nors Direktyva leidžia papildomos apsaugos gavėjams vietoj kelionės dokumentų išduoti tik dokumentus suteikiančius galimybę keliauti (25 straipsnis), Lenkija papildomos apsaugos gavėjui dviem metams suteikia kelionės dokumentą („Lenkijos kelionės dokumentas užsieniečiui“), kuris išduodamas tais atvejais, kuomet asmuo, kuriam suteikta papildoma apsauga, arba prarado savo kelionės dokumentą, arba dokumentas buvo sunaikintas, arba jo galiojimas yra pasibaigęs ir nėra jokių galimybių gauti naują kelionės dokumentą.

Atsižvelgiant į Direktyvos 27 straipsnį, Lenkija taip pat įtvirtina aukštesnius standartus numatydamą prieigą prie švietimo sistemos visiems tarptautinės apsaugos gavėjams tokiomis pat sąlygomis, kaip ir Lenkijos piliečiams, tuo tarpu Direktyva įtvirtina įpareigojimą tik nepilnamečiams suteikti tokios pat apimties teises, kaip valstybės piliečiams, patenkant į švietimo sistemą.

Nyderlanduose pabėgėlio statusą turintiems ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims yra suteikiamos vienodos ir tokios pat apimties teisės. Tuo buvo siekiama išvengti įsitraukimo į teisminius procesus, dėl papildomos apsaugos gavėjų skundų.

Čekijoje nuo 2008 metų visiems apsaugos turėtojams numatytos tos pačios teisių užtikrinimo galimybės. Iki to laiko papildomos apsaugos gavėjai nebuvo registruojami kaip ieškantys darbo, todėl patys turėjo mokėti sveikatos draudimo įmokas. Galimybė naudotis socialinėmis lengvatomis taip pat buvo labai ribota.

Slovėnija savo nacionaliniuose teisės aktuose taip pat įtvirtino aukštesnius standartus papildomos apsaugos gavėjų atžvilgiu, neperkeldama Direktyvos 28 ir 29 straipsnių antrosios dalies, kurioje leidžiama apsiriboti pagrindinėmis lengvatomis, teikiant socialinį aprūpinimą ir

⁵⁹ Toliau darbe pabėgėlio statusą turintys asmenys bus vadinami pabėgėliais, nebevertojant pabėgėlio sąvokos kaip bendrojo apibrėžimo apimančio visus tarptautinę apsaugą gavusius asmenis.

⁶⁰ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008. //

<http://www.unhcr.org/refworld/category/REFERENCE/ECRE...4908758d2.0.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-13.

sveikatos apsaugą papildomos apsaugos gavėjams. Jokių apribojimų užtikrinant socialinį aprūpinimą bei sveikatos apsaugą papildomą apsaugą gavusiems asmenims nenumato ir Liuksemburgas.

Jungtinė Karalystė visiems apsaugos gavėjams suteikia leidimą gyventi šalyje penkerius metus.⁶¹ Tokia nuostata gerina papildomą apsaugą gavusių asmenų padėtį, nes nėra apsiribota Direktyvoje numatytu vienerių metų laikotarpiu.

Apskritai, *leidimo gyventi* valstybėje išdavimas yra viena iš tų sričių, kur valstybės narės dažniausiai daro skirtumus tarp pabėgėlių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų. Tokių skirtumų darymą inicijuoja Kvalifikavimo direktyva, kuri numato, kad papildomos apsaugos gavėjams pakanka išduoti vienerių metų leidimą gyventi šalyje, tuo tarpu pabėgėliams turi būti leista pasilikti valstybėje bent trejus metus.

Prancūzijoje pagrindiniu skirtumu tarp pabėgėliams ir papildomos apsaugos gavėjams suteikiamų teisių, galima laikyti leidimo gyventi šalyje laikotarpį. Pastarieji gauna leidimą pasilikti šalyje vienerius metus su galimybe jį pratęsti (po penkių metų gali kreiptis dėl leidimo nuolat gyventi), tuo tarpu pabėgėliai gauna leidimą nuolat gyventi, kuris suteikiamas dešimties metų laikotarpiui, taip pat su galimybe jį pratęsti.

Liuksemburge pabėgėliams ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims yra numatyta skirtinga administracinė tvarka. Tokia praktika lemia tai, kad pabėgėliai automatiškai gauna trejus metus galiojantį leidimą gyventi valstybėje, o papildomos apsaugos gavėjai patys turi kreiptis dėl leidimo gyventi šalyje suteikimo, kuris galioja vienerius metus.

Lenkijos įstatymai, remdamiesi Kvalifikavimo direktyvos 24 straipsniu, numato, kad asmenims, kuriems suteiktas pabėgėlio statusas išduodami leidimai gyventi šalyje 3 metų laikotarpiui, o asmenims, kuriems suteiktas papildomos apsaugos statusas – 2 metams.

Slovėnijoje, lyginant tarptautinės apsaugos gavėjų teises, taip pat skiriasi leidimo gyventi šalyje terminas. Pabėgėliams suteikiamas nuolatinis leidimas gyventi, o papildomos apsaugos turėtojams – laikinas (3 metams).

Graikija numato tapačias teises pabėgėliams ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims, vieninteliai skirtumai yra susiję su leidimo gyventi šalyje laikotarpiu ir kelionės dokumentų suteikimu, kuriuos leidžia pati Direktyva.

Papildomos apsaugos statuso turėtojams leidimas gyventi Vokietijoje nėra suteikiamas automatiškai, priešingai nei pabėgėliams. Kuomet valdžios institucijos teikia leidimus gyventi

⁶¹UK Immigration Rules, para. 339Q //

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/statementsofchanges/2006/cm6918.pdf?view=Binary> ;

šalyje, jos nesiremia jokia nusistovėjusia nacionaline praktika, todėl problemos, su kuriomis gali susidurti papildomos apsaugos turėtojai, visoje Vokietijoje gali būti skirtingos.

Iš valstybių praktikos matyti, kad net septynios valstybės narės⁶² papildomos apsaugos gavėjams suteikia leidimą gyventi šalyje, kur kas ilgesnį laiko tarpą, nei vienerių metų laikotarpį, kurį Direktyva įtvirtina kaip minimumą.⁶³

Papildomą apsaugą gavusiems asmenims trumpesnio laikotarpio leidimo gyventi šalyje suteikimas ir reikalavimai kasmet kreiptis dėl jo atnaujinimo, nėra pagrindinė problema, su kuria susiduria šiai asmenų kategorijai priklausantys asmenys. Kur kas labiau jų padėtį apsunkina apribojimai įtvirtinti socialinių teisių srityje.

Nemažai valstybių narių naudojami Direktyvoje įtvirtinta galimybe suteikti papildomos apsaugos statuso turėtojams *socialinę apsaugą* apsiribojant pagrindinėmis lengvatomis.⁶⁴ Pavyzdžiui, Vokietijos teisės aktų nuostatos numato papildomus kriterijus garantuojančius dotacijas vaikams ir jų išsimokslinimui. Tačiau tokia parama yra teikiama tik asmeniui, teisėtai išbuvusiam šalyje mažiausiai trejus metus. Be to, Vokietijoje papildomos apsaugos gavėjams yra numatyta specifinė socialinių išmokų sistema, kuri sumažina išmokas apie 30% ir nesuteikia tam tikrų medicininių garantijų bei nefinansuoja apgyvendinimo.⁶⁵

Prancūzijoje pabėgėliams iškart po statuso suteikimo atsiranda galimybė gauti minimalias pajamas, o papildomos apsaugos turėtojai, tokią paramą gali gauti tik po penkerių Prancūzijoje išgyventų metų. Vietoj to, jie gali gauti „laukimo išmoką“, kuri yra mažesnė ir neapima socialinių lengvatų.

Aptariant papildomą apsaugą gavusių asmenų *sveikatos apsaugą*, matyti, jog tik Malta ir Lietuva sumažina šių asmenų prieigą prie tinkamos sveikatos apsaugos, remdamosi Kvalifikavimo direktyvos 29 straipsnio antra dalimi, leidžiančia apriboti suteikiamą sveikatos apsaugą iki pagrindinių lengvatų.⁶⁶

Nepatogumų papildomos apsaugos gavėjams sukelia ir tai, kad Direktyva suteikia galimybę labai apriboti *dokumentų, leidžiančių keliauti*, išdavimą. Pavyzdžiui, Austrijoje

⁶² Lenkija – 2 metai; Bulgarija, Airija, Slovėnija – 3 metai; Vengrija, Latvija, Nyderlandai, Jungtinė Karalystė – 4 metai ir daugiau.

⁶³ European Commission, *Report From The Commission To The European Parliament And The Council On The Application Of 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*, COM(2010)314 final, P.13.

⁶⁴ Austrija, Vokietija, Liuksemburgas, Latvija, Portugalija, Slovakija.

⁶⁵ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008, P. 240. // <http://www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,ECRE,,4908758d2,0.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-13.

⁶⁶ European Commission, *Report From The Commission To The European Parliament And The Council On The Application Of 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*, COM(2010)314 final, P.14.

papildomos apsaugos gavėjams nėra išduodamas ne tik kelionės dokumentas, bet neišduodamas ir dokumentas leidžiantis keliauti. Be Austrijos, apribojimus papildomos apsaugos gavėjams šioje srityje numato Ispanija ir Liuksemburgas.

Siekiant dar labiau išsiaiškinti ES valstybių narių poziciją papildomos apsaugos turėtojų atžvilgiu, bus pateikiama valstybių praktika, atskirai aptariant tris Direktyvoje įtvirtintas teises. Teisė į šeimos vientisumo išsaugojimą, galimybė įsidarbinti bei galimybė mokytis yra pripažintos turinčiomis didžiausią įtaką tinkamai asmenų integracijai, dėl to, jos reikalauja išsamesnio aptarimo.

Direktyvos 23 straipsniu įtvirtintas siekis *išsaugoti šeimos vienybę*, įpareigoja valstybes, tarptautinės apsaugos gavėjų šeimų nariams, jau esantiems valstybės teritorijoje, suteikti tam tikras teises ir privilegijas. Šio straipsnio antroje dalyje įtvirtinta nuostata, leidžiančia valstybėms daryti išimtis užtikrinant papildomą apsaugą gavusių asmenų šeimos narių teises, pasirinktą tik viena valstybė narė – Lenkija.⁶⁷ Visos kitos šalys tarptautinės apsaugos gavėjų šeimos narių nediferencijuoja, suteikdamos tokias pat teises tiek pabėgėlių, tiek papildomos apsaugos gavėjų šeimų nariams. Tiesa, užtikrinant šią teisę, valstybių narių praktika, visgi, skiriasi. Pavyzdžiui, vienoje valstybėje šeimos nariu, galinčiu pretenduoti į Direktyvos 24-34 straipsniuose įtvirtintas teises, laikomas tiek tarptautinės apsaugos turėtojo sutuoktinis, tiek nesantuokinis partneris, su kuriuo palaikomi pastovūs santykiai,⁶⁸ deja, yra valstybių, kurios partnerių, su kuriais palaikomi pastovūs santykiai, nelaiko šeimos nariu.⁶⁹ Taigi, dėl tokios praktikos išlieka problema, kad vienoje valstybėje gauti tarptautinę apsaugą žmonėms būna palankiau, nei kitose.

Direktyvos 23 straipsnį būtų galima vertinti, kaip ženklą skatinantį valstybes gerbti šeimos gyvenimą, suteikiant galimybę šeimai būti kartu. Kalbant apie pagarbą šeimos gyvenimui, jos vienybės išsaugojimą, kartu reiktų aptarti ir šeimų galimybę susijungti valstybėje narėse.

Čekija, Prancūzija, Vengrija, Airija, Liuksemburgas, Nyderlandai, Rumunija, Slovėnija, Švedija vienodai saugo tiek pabėgėlių, tiek papildomą apsaugą gavusių asmenų šeimas. Pavyzdžiui, Vokietijoje, Lietuvoje papildomą apsaugą gavusių asmenų šeimos gyvenimas yra gerbiamas kur kas mažiau, nes nėra leidžiama šeimai susijungti. Austrijoje yra numatytas papildomas reglamentavimas, kad papildomą apsaugą gavusio asmens šeimos narys esantis už Austrijos teritorijos ribų, gali atvykti į šalį tik tuomet kai papildomos apsaugos turėtojui bus

⁶⁷ Ten pat.

⁶⁸ Bulgarija, Čekija, Ispanija, Suomija, Lietuva, Liuksemburgas, Nyderlandai, Portugalija, Švedija, Jungtinė Karalystė.

⁶⁹ Kipras, Vengrija, Airija, Latvija, Malta, Lenkija, Rumunija.

pratęstas papildomos apsaugos statusas.⁷⁰ Grįžtant prie Vokietijos praktikos, įstatymai pabėgėliams suteikia teisę susijungti su šeima net tais atvejais, kai jie neatitinka įprastai kitiems užsieniečiams keliamų sąlygų, tokių kaip ekonominė nepriklausomybė ir gyvenamosios vietos turėjimas. Tuo tarpu papildomą apsaugą gavusiems asmenims ši teisė suteikiama tik išimtiniais atvejais. Vyrauja nuomonė, kad tokia Vokietijos praktika gali būti nesuderinama su Direktyva.⁷¹

Nagrinėjant papildomos apsaugos turėtojų galimybę *įsidarbinti*, paaiškėja, kad ne visos šalys linkusios šią teisę tinkamai užtikrinti. Pavyzdžiui, Vokietijoje pabėgėliams suteikiama galimybė dirbti iš karto po statuso suteikimo, o papildomą apsaugą gavę asmenys turi laukti metus, be to, praėjus šiam laikotarpiui galimybė dirbti bus tik apsvarstoma. Teisė suteikiama tik tais atvejais, kuomet į norimą darbo vietą nekandidatuoja Vokietijos ir ES piliečiai. Esant tokiai praktikai, galima teigti, kad papildomą apsaugą gavusių asmenų teisė įsidarbinti, Vokietijoje apskritai neužtikrinama, panaši situacija yra Kipre bei Liuksemburge.

Nors dauguma valstybių papildomos apsaugos turėtojams suteikia teisę dirbti, tačiau nemažai yra numačiusios ir apribojimų. Belgijoje, kaip ir kitose valstybėse, pabėgėliai gali dirbti be jokių apribojimų, tačiau papildomos apsaugos turėtojai turi gauti leidimą dirbti (leidimas C, kasmet atnaujinamas, galiojantis visoms profesijoms, išduotas su keliais privalumais) ir jį reikia turėti visą tą laikotarpį, kol asmuo laikinai apsistojęs teritorijoje (5 metai). Teigiama, kad praktikoje yra gana lengva tokį leidimą gauti.

Problemų papildomą apsaugą gavusiems asmenims kyla ir norint užsiimti su įsidarbinimu susijusiu švietimu suaugusiems, profesiniu rengimu, ar praktinės patirties darbo vietoje suteikimu.⁷²

Direktyvos 27 straipsnis yra vienas iš nedaugelio, kuris valstybėms narėms nenumato galimybės diferencijuoti teises pagal asmenų turimą apsaugos statusą. Daugelis valstybių savo praktikoje tokio principo ir laikosi, tačiau yra keletas valstybių, kurios *mokymosi* galimybę riboja papildomos apsaugos turėtojams. Direktyvos nuostata numatanti teisę mokytis nebuvo tinkamai perkelta į nacionalinę teisę Austrijoje, Portugalijoje, Vokietijoje.

Vokietijos teisės aktai numato, kad papildomą apsaugą gavusiems asmenims nėra suteikiamos galimybės naudotis švietimo sistema tokiomis pat sąlygomis, kaip Vokietijos piliečiams. Tačiau yra numatyta galimybė finansiškai remti jų studijas, jeigu jie Vokietijoje yra apsistoję su leidimu gyventi penkeriems metams ir tuo periodu dirba.

Portugalija perkeldama Direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę numatė, kad prieglobsčio prašytojų nepilnamečiams vaikams bei nepilnamečiams vaikams, kurie patys prašo

⁷⁰ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008. P.33. //

<http://www.unhcr.org/refworld/category/REFERENCE/ECRE...4908758d2.0.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-13.

⁷¹ Ten pat, P.227.

⁷² Kipre, Čekijoje, Estijoje, Lietuvoje, Slovakijoje, Slovėnijoje, Jungtinėje Karalystėje.

prieglobsčio, priėjimas prie švietimo sistemos, tokiomis pat sąlygomis kaip šalies piliečiams, yra suteikiamas nuo to momento, kai jie įgyja leidimą laikinai gyventi šalyje. EPTT pateikė prieštaravimą tokiai nuostatai, teigdama, kad vaikai visuomet turi turėti prieigą prie švietimo sistemos, nepriklausomai nuo jų turimo statuso.⁷³

Slovėnijoje gali kilti praktinių problemų dėl nepilnamečių, kurie tampa suaugusiais anksčiau nei baigia pradinę ar vidurinę mokyklą, nes suaugusiems švietimo sistemoje nėra garantuojamos to paties lygmens teisės. Švietimo ir mokslo ministerija teigia, kad problemos šioje srityje išveikti nereiktų, kadangi tokie asmenys vis tiek būtų priimti į mokymo sistemą pagal užsieniečiams numatytas kvotas, taigi turėtų galimybę baigti mokslus, net tapę pilnamečiais.⁷⁴

Sunkumų kyla ir dėl Direktyvos 27 straipsnio trečiojoje dalyje įtvirtinto įpareigojimo taikyti tokias pat sąlygas ir tarptautinės apsaugos gavėjams, ir piliečiams, pripažįstant užsienio diplomus, sertifikatus ir kitus oficialios kvalifikacijos įrodymus. Šioje srityje papildomos apsaugos gavėjai nėra išskiriami, tačiau jiems, kaip ir pabėgėliams, keletas valstybių šios garantijos neužtikrina, kadangi neperkėlė šios nuostatos į nacionalinę teisę.⁷⁵ Sunkumus lemia ir tai, kad tarptautinės apsaugos gavėjai labai retai gali pateikti dokumentus pagrindžiančius jų kvalifikaciją.⁷⁶

ES valstybių narių praktikos analizė parodė, kad valstybės laikosi Direktyva įtvirtintų minimalių apsaugos standartų, kai kurios net linkusios papildomą apsaugą gavusiems asmenims suteikti platesnės apimties teises, ar net sulygtinti jas su pabėgėliams teikiamomis teisėmis. Deja, tebėra atveju, kad tam tikros teisės šių asmenų kategorijai nėra užtikrinamos. Kitame darbo skyrelyje bus aptariama, kokios praktikos papildomos apsaugos turėtojų atžvilgiu laikosi Lietuvos Respublika.

2.2.1. Papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių užtikrinimas Lietuvos Respublikoje

Viena iš prigimtinių žmogaus teisių yra teisė ieškoti prieglobsčio nuo persekiojimo ir šiuo prieglobsčiu naudotis. Galime teigti, kad Lietuvos Respublika gerbia ir saugo šią žmogaus

⁷³ UNCHR, *Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC)*, 2007.

⁷⁴ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008. P.32. // <http://www.unhcr.org/refworld/category,REFERENCE,ECRE,,4908758d2,0.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-13.

⁷⁵ Bulgarija, Lietuva, Jungtinė Karalystė.

⁷⁶ European Commission, *Report From The Commission To The European Parliament And The Council On The Application Of 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*, COM(2010)314 final, P.14.

teisę. Lietuvoje veikia nacionalinė prieglobsčio procedūra, suteikianti galimybę nuo karo, persekiojimo ir šiurkščių žmogaus teisių pažeidimų bėgantiems asmenims prašyti Lietuvos valstybės pagalbos ir apsaugos.⁷⁷ Pagrindinis teisės aktas Lietuvos Respublikoje reglamentuojantis įvairius klausimus susijusius su pabėgėlių teisėmis yra Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“.⁷⁸

Pabėgėlius priimančia valstybe Lietuva tapo nuo 1997 metų, kai ratifikavo 1951 m. Ženevos konvenciją dėl pabėgėlio statuso bei 1967 m. protokolą ir 1997 metų liepą Lietuvos Respublikoje įsigaliojo įstatymas dėl pabėgėlio statuso.

Įsigaliojusiam 1995 metų įstatyme „Dėl pabėgėlių Lietuvos Respublikoje statuso“, iš viso nebuvo kalbama apie papildomą apsaugą gavusius asmenis, taigi, ir jų teisių užtikrinimą.⁷⁹ Tačiau 2004 m. Lietuvai siekiant prisiderinti prie ES prieglobsčio teisyne, buvo priimtas naujasis įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. Pastarasis įstatymas jau numatė ne tik pabėgėlių statusą reguliuojančias normas, bet taip pat išskyrė dar dvi naujas prieglobsčio formas, tarp kurių buvo minima ir papildoma apsauga. Sprendimą dėl papildomos apsaugos suteikimo arba nesuteikimo Lietuvoje priima Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos. Nusprendus tokią apsaugą užsieniečiui suteikti, jam yra išduodamas leidimas laikinai gyventi.⁸⁰

Papildoma apsauga Lietuvoje suteikiama užsieniečiui, kuris neatitinka pabėgėlio apibrėžimo, tačiau negali grįžti į savo kilmės valstybę dėl baimės, kad jis bus ten kankinamas, su juo bus žiauriai, nežmoniška elgiamasi, arba bus žeminamas jo orumas ar jis bus tokiu būdu baudžiamas; yra grėsmė, kad jo žmogaus teisės ir pagrindinės laisvės bus pažeistos; yra grėsmė jo gyvybei, sveikatai, saugumui ar laisvei dėl šioje valstybėje paplitusios prievartos, kuri kyla karinio konflikto metu arba kuri sudaro sąlygas sistemingiems žmogaus teisių pažeidimams.⁸¹

Papildomos apsaugos suteikimo sąlygos yra perimtos iš Kvalifikavimo direktyvos 15 straipsnio, tačiau įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (toliau – Užsieniečių įstatymas) 87 straipsnio 1 dalies 2 punktas į Lietuvą atvykusiems prieglobsčio prašytojams suteikia didesnes galimybes gauti papildomą apsaugą, nei kitose ES valstybėse narėse, kurios pažodžiui perėmė Kvalifikavimo direktyvos nuostatas. Tokia situacija susiklostė dėl to, kad kai Lietuva rengė Užsieniečių įstatymą, Kvalifikavimo direktyva dar negaliojo, todėl buvo remtasi Direktyvos

⁷⁷ Dambra V., Grigolovičienė D. Informacijos apie pabėgėlių socialinį ir kultūrinį savitumą Lietuvoje apibendrinimas ir įvertinimas teisiniu ir sociologiniu požiūriu. Vilnius, 2008. P.2.

⁷⁸ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539.

⁷⁹ Įstatymas priimtas 1995 metais, įsigaliojo 1997 metais.

⁸⁰ Dambra V., Grigolovičienė D. Informacijos apie pabėgėlių socialinį ir kultūrinį savitumą Lietuvoje apibendrinimas ir įvertinimas teisiniu ir sociologiniu požiūriu. Vilnius, 2008. P.4.

⁸¹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“//Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539. 87 str.

projekto⁸² nuostatomis, kuriose ir buvo numatyta, jog reikia suteikti papildomą apsaugą ir tiems asmenims, kuriems kilmės valstybėje kyla grėsmė dėl galimų žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimo.

Dėl paminėto teisės aktų reglamentavimo, Lietuvoje papildoma apsauga suteikiama platesniam ratui asmenų, negu kitose ES valstybėse. Nuo 1997 iki 2007 metų Migracijos departamente prie Vidaus reikalų ministerijos išnagrinėta daugiau kaip 4 tūkst. prašymų suteikti prieglobstį. Per tą laikotarpį 115 asmenų suteiktas pabėgėlio statusas ir net 2631 asmeniui suteiktas papildomos apsaugos statusas.⁸³ Taigi tinkamai užtikrinti papildomą apsaugą gavusių asmenų teises Lietuvoje yra būtina, kadangi didžioji dalis asmenų, kuriems suteikiamas prieglobstis, yra asmenys gavę papildomą apsaugą. (žr. 2 priedą, 2 lent.)

Aptariant papildomos apsaugos turėtojų padėtį Lietuvos Respublikoje, tikslinga apžvelgti Europos Komisijos kovai su rasizmu ir netolerancija (toliau – Komisija arba ECRI) pateikiamas ataskaitas Lietuvai. Komisija yra nepriklausoma Europos Tarybos institucija, kuri kontroliuoja problemas dėl rasizmo, ksenofobijos, antisemitizmo, netolerancijos bei diskriminacijos etninės kilmės, tautybės, odos spalvos, religijos, kalbos pagrindais. Ši nepriklausoma institucija rengia ataskaitas bei teikia rekomendacijas valstybėms narėms.⁸⁴ Komisija yra daugiau tiriamoji ir rekomendacinė institucija, ją sudaro nepriklausomi, nešališki ekspertai, kuriuos turi teisę skirti kiekviena ET valstybė narė. Taigi išnagrinėjus nešališkas Komisijos ataskaitas, galima susipažinti su realia valstybėje egzistuojančia situacija.⁸⁵

Ištyrus Komisijos trečiąją⁸⁶ ir ketvirtąją⁸⁷ ataskaitas, Lietuvoje matyti tiek neigiamų, tiek teigiamų pokyčių papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių srityje.

Trečiojoje ataskaitoje⁸⁸ yra aptariama situacija egzistavusi iki 2005 m. birželio. Komisija džiaugėsi naujai priimtu įstatymu „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (toliau –

⁸² European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, 2001.

⁸³ Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad papildomą apsaugą gavusių asmenų skaičius nėra visiškai tikslus dėl leidimų gyventi šalyje išdavimo specifikos. Papildomos apsaugos gavėjai kasmet turi kreiptis dėl leidimo gyventi šalyje pratęsimo ir tokio pakartotinio prašymo tenkinimas, statistikoje atrodo taip lyg apsaugos statusas buvo suteiktas naujai atvykusiam prieglobsčio prašytojui.

⁸⁴ Komisija vykdo vizitus į valstybę, kur susitinka su šalies atstovais, NVO, kitais subjektais, vertina padėtį valstybėje ir teikia savo ataskaitą. Kiekviena iš 47 valstybių yra patikrinama kas penkerius metus. Per Komisijos egzistavimo laikotarpį, Lietuvai yra pateiktos jau keturios ataskaitos.

⁸⁵ Darbe aptariamos dvi naujausios ataskaitos Lietuvai, nes tik jos pasižymi aktualumu, kadangi tuo laikotarpiu jau buvo įsigaliojęs įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, kuris ir įvedė papildomos apsaugos institutą.

⁸⁶ European Commission against Racism and Intolerance. Third report on Lithuania, 2006. //

http://hudoc.ecri.coe.int/XML/Ecri/ENGLISH/Cycle_03/03_CbC_eng/LTU-CbC-III-2006-2-ENG.pdf; Europos komisija kovai su rasizmu ir netolerancija. Trečioji ataskaita apie Lietuvą, 2006. //

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Lithuania/LTU-CbC-III-2006-2-LTU.pdf>

⁸⁷ European Commission against Racism and Intolerance. Report on Lithuania (fourth monitoring cycle), 2011. //

<http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/Country-by-country/Lithuania/LTU-CbC-IV-2011-038-ENG.pdf>;

Užsieniečių įstatymas), nes buvo pagerinta pabėgėlių statusą turinčių asmenų apsauga. Nepaisant to, Komisiją neramino didelis skaičius asmenų, kuriems suteikiama papildoma apsauga, nes būtent pastarųjų asmenų teisių padėties, įstatymo nuostatos nepagerino. Buvo išreikštas susirūpinimas, kad papildomą apsaugą gavę asmenys neturi galimybės naudotis socialinės apsaugos ir sveikatos priežiūros paslaugomis. ECRI atkreipė dėmesį ir į kitą neigiamą aspektą, kad pagal Užsieniečių įstatymo reikalavimus ne ES piliečiai, įskaitant užsieniečius, kuriems suteiktas prieglobstis, turi pragyventi Lietuvoje ne mažiau kaip dvejus metus, kad galėtų įgyvendinti savo teisę susijungti su šeimos nariais, o papildomos apsaugos turėtojams ši teisė apskritai nesuteikiama. Be to, Užsieniečių įstatyme nebuvo pripažįstama nelydymo nepilnamečio teisė susijungti su savo tėvais Lietuvoje.⁸⁹

Komisija 2011 pateiktoje ataskaitoje vėl pirmiausia dėmesį atkreipė į tai, kad asmenų pripažintų pabėgėliais skaičius išlieka mažas, o papildoma apsauga suteikiama žymiai didesniui skaičiui prieglobsčio prašytojų. 2008 metais pabėgėlio statusas buvo suteiktas 14 asmenų ir 350 asmenims buvo suteikta papildoma apsauga. 2009 metais 11 asmenų buvo suteiktas pabėgėlio statusas ir 217 asmeniui buvo suteikta papildoma apsauga.⁹⁰ 2010 metais tik vienas asmuo buvo pripažintas pabėgėliu, o 110 suteikta papildoma apsauga. (žr. 2 priedą, 3 lent.) Tiesa, asmenų, naujai gavusių papildomos apsaugos statusą, skaičius yra kiek mažesnis, nes atmetami tie asmenys, kuriems papildomos apsaugos statusas buvo pratęstas.⁹¹ (žr. 2 priedą, 1 pav.)

Lietuva, norėdama pateisinti tokį didelį skirtumą esantį tarp asmenims suteikiamų prieglobsčio formų, paaiškino, kad didžioji dalis papildomą apsaugą gavusiųjų yra čečėnų kilmės asmenys, kuriems papildoma apsauga yra suteikiama dėl jų tėvynėje jiems gresiančių žmogaus teisių pažeidimų.

Dėl to, kad didžiąjai daliai asmenų yra suteikiama papildoma apsauga, Komisija nerimauja pagrįstai, nes kyla pavojus, jog visų jų teisės bus nepakankamai užtikrinamos.

Asmenys, kuriems yra suteiktas prieglobstis, pirmuosius metus Lietuvoje gyvena Pabėgėlių priėmimo centre Rukloje, kur jiems sudaromos tinkamos gyvenimo sąlygos. Tuo laikotarpiu jie gali naudotis valstybės finansuojamomis integracijos priemonėmis. Tokio integracinio proceso metu jiems yra suteikiama socialinė ir sveikatos apsauga, nedarant jokių skirtumų tarp prieglobstį gavusių užsieniečių. Tačiau, pasibaigus integracijos laikotarpiui,

⁸⁸ European Commission against Racism and Intolerance. Third report on Lithuania, 2006. Para. 100-119.

⁸⁹ Vėlesnėmis įstatymo pataisomis dviejų metų laukimo terminas pabėgėlio statusą gavusiems asmenims buvo panaikintas. Taip pat buvo pripažinta nelydymo nepilnamečio teisė susijungti su šeima, tačiau papildomos apsaugos gavėjams ši teisė vis dar nebuvo užtikrinta.

⁹⁰ European Commission against Racism and Intolerance. Report on Lithuania (fourth monitoring cycle), 2011. Para. 155.

⁹¹ European Migration Network, National Contact Point For Lithuania, Annual Statistics Report: Migration And Asylum In Lithuania, 2009.

papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės, socialinės apsaugos ir sveikatos priežiūros srityje labai susiaurėja, kadangi Lietuvoje šiomis teisėmis be apribojimų gali naudotis tik turintys leidimą nuolat gyventi šalyje, o pastarasis suteikiamas tik pabėgėlio statusą turintiems asmenims.

Lietuvoje integracijos laikotarpiu visi apsaugos gavėjai yra draudžiami privalomuoju sveikatos draudimu, o pasibaigus šiam laikotarpiui papildomos apsaugos gavėjai netekdavo draudimo, jeigu nepradėdavo dirbti. Komisija džiaugėsi, kad buvo atsižvelgta į jos ankstesnes rekomendacijas ir kad pagal pataisytas Sveikatos draudimo įstatymo nuostatas, dabar privalomuoju sveikatos draudimu yra draudžiami papildomos apsaugos statusą turintys asmenys iki 18 metų amžiaus; taip pat, asmenys, kuriems buvo nustatytos tam tikros ligos ar negalia, kaip tai numato Lietuvos įstatymai; vieniši tėvai, auginantys nepilnametį vaiką; nėščios moterys - 70 dienų iki vaiko gimimo ir 56 dienos po vaiko gimimo; pensinio amžiaus asmenys. Nepatenkantys į šias rizikos grupes ir nedirbantys papildomos apsaugos turėtojai sveikatos draudimu draudžiami nėra, jiems suteikiama tik būtinoji medicinos pagalba. Pagal Sveikatos draudimo įstatymą jų sveikatos išlaidų apmokėjimas turi būti reglamentuojamas Vyriausybės nutarimu, tačiau toks nutarimas dar nėra išleistas.⁹²

Nepaisant gerėjančios situacijos, Komisija tikisi teigiamų pokyčių ir papildomos apsaugos turėtojų atžvilgiu, socialinės apsaugos bei šeimos susijungimo srityse. Užsieniečių įstatymas šeimos susijungimo teisę praplėtė, tačiau ji vis dar nėra suteikiama tiems, kurie turi papildomos apsaugos statusą.⁹³

Nepaisant vis dar egzistuojančių trūkumų, galima pasidžiaugti tuo, kad Lietuvos Respublikos įstatymų leidėjai neapsiriboja tarptautiniuose dokumentuose numatytais minimaliais standartais. Pirmiausia, Lietuvoje suteikiama galimybė platesniam asmenų ratui gauti papildomą apsaugą, nei tai yra numatyta Kvalifikavimo direktyvoje. Antra, integracijos programomis gali pasinaudoti visi, kuriems suteiktas prieglobstis. Trečia, Kvalifikavimo direktyva leidžia valstybėms narėms numatyti apribojimus papildomos apsaugos turėtojams patenkant į darbo rinką, o Lietuvos įstatymas tokiems asmenims garantuoja teisę dirbti ir nereikalauja turėti leidimų įsidarbinant.

Apžvelgus ataskaitų turinį akivaizdu, kad Lietuva prisiėmusi tarptautinius išipareigojimus stengiasi ne tik formaliai užtikrinti asmenų gavusių prieglobstį teises, bet ir efektyviai jas įgyvendinti. Todėl Lietuva užtikrina integracijos procesą, kuriuo siekia asmenis parengti savarankiškam gyvenimui bei padėti jiems adaptuotis visuomenėje.

⁹² European Commission against Racism and Intolerance. Report on Lithuania (fourth monitoring cycle), 2011. Para. 175.

⁹³ Ten pat, para. 182.

Kaip jau buvo pastebėjusi ECRI, Lietuvoje integracijai teikiamas paramos dydis nėra skirstomas pagal tai kokia apsaugos forma asmeniui yra suteikta. Taigi su integracija susijusiuose klausimuose Lietuva papildomą apsaugą gavusių asmenų teises užtikrina pagirtinai, kadangi neapsiriboja Kvalifikavimo direktyvos 33 straipsnio nuostatomis, įpareigojančiomis valstybes vykdyti tik pabėgėlio statusą turinčių asmenų integraciją.

Iš pirmo žvilgsnio gali pasirodyti, jog papildomos apsaugos turėtojams pernelyg daug problemų Lietuvoje nekyla, visgi, tą situaciją, kai integracijos metu asmenims yra suteikiama tinkama socialinė ir sveikatos apsauga, o integracijos laikotarpiui pasibaigus papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės šiose srityse nėra tinkamai užtikrinamos, reiktų įvardyti kaip pagrindinę problemą, kurią lemia netinkamas teisės aktų reglamentavimas. Vadinasi, socialinį aprūpinimą garantuojantis Direktyvos 28 straipsnis, Lietuvoje įgyvendinamas netinkamai. Taip yra dėl to, kad pasibaigus integracijos laikotarpiui, asmenims pradedami taikyti bendrieji, socialines ir ekonomines teises reguliuojantys, teisės aktai⁹⁴, kurie įprastai teises suteikia tik nuolatiniam LR gyventojams.

Papildomą apsaugą gavęs asmuo Lietuvoje nėra laikomas nuolatinio gyventoju, nes remiantis *Direktyvos 24 straipsniu*, Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 48 straipsnyje buvo įtvirtinta, kad tokiems asmenims suteikiamas tik vienerių metų leidimas laikinai gyventi šalyje su galimybe jį pratęsti. Leidimas nuolat gyventi šalyje papildomą apsaugą gavusiems asmenims išduodamas tik tuomet, kai asmuo Lietuvoje teisėtai ir nepertraukiamai pragyveno pastaruosius penkerius metus.⁹⁵ Būtent šis skirtingų laikotarpių nustatymas tarptautinės apsaugos gavėjams, lemia papildomą apsaugą gavusių asmenų problemas, norint pasinaudoti socialinėmis garantijomis.

Direktyvos 26 straipsnyje įtvirtinta teisė dirbti, Lietuvoje yra užtikrinama tinkamai. LR užtikrina papildomą apsaugą gavusio asmens teisę dirbti, nenumatydama jokių apribojimų, kuriuos leidžia Direktyva. Užsieniečių įstatymo 58 straipsnis nenumato pareigos įsigyti leidimą dirbti nei pabėgėlio statusą turintiems asmenims, nei papildomos apsaugos gavėjams. Be to, šie tarptautinės apsaugos gavėjai gali remtis Užimtumo rėmimo įstatymu, kuris taikomas tiek piliečiams, tiek teisėtai LR gyvenantiems užsieniečiams.⁹⁶

⁹⁴ Išmokų vaikams įstatymas (1 str. 2d.); Piniginės socialinės paramos mažas pajamas gaunančioms šeimoms įstatymas (1 str. 1d.); Įstatymas „Dėl paramos mirties atveju“; (1 str. 1d.); Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti

ar išsinuomoti įstatymas (1 str. 1d.); Neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas (1 str. 2d.) leidžia gauti išmokas ar kompensacijas tik nuolatiniam gyventojams.

⁹⁵ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539. 53 straipsnio 1d. 8p.

⁹⁶ Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymas, // Valstybės žinios, 2006, Nr. 73-2762.

Norint užtikrinti *Direktyvos 23 straipsnyje* įtvirtintą siekį išsaugoti šeimos vienybę, Lietuvoje papildomą apsaugą gavusio asmens šeimos nariams, atvykusiems kartu su tokį statusą gavusiu asmeniu, yra išduodamas leidimas laikinai gyventi valstybėje. Tačiau teisė susijungti su šeima Lietuvoje suteikiama tik pabėgėlio statusą gavusiems asmenims. Žvelgiant į Užsieniečių įstatymo pakeitimo projektus⁹⁷, atrodo, jog buvo bandoma atsižvelgti į tarptautinių organizacijų pastabas ir sulyginti pabėgėlių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų teises šeimos susijungimo srityje, užtikrinant šeimos susijungimą visiems tarptautinės apsaugos gavėjams. Tačiau nepaisant to, kad Užsieniečių įstatymo 30 straipsnis, draudęs šeimos susijungimą, buvo panaikintas, toks draudimas buvo perkeltas į pakeisto įstatymo 43 straipsnio 8 dalį.

Aptariant, ar Lietuvoje užtikrinama *Direktyvos 27 straipsnyje* įtvirtinta mokymosi galimybė, reikia apžvelgti Švietimo įstatymo nuostatas. Jose nurodoma, kad užsieniečiams, turintiems teisę nuolat ar laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, iki 16 metų ugdymas yra privalomas, o jį garantuoja valstybė, pagal pradinio, pagrindinio ugdymo programas. Taigi, Lietuvoje užtikrinant nepilnamečių mokymosi galimybę, nėra daroma skirtumų dėl tarptautinės apsaugos gavėjų statuso, todėl visi vaikai gali lankyti vidurinę ir pradinę mokyklą.⁹⁸

Apibendrinant papildomą apsaugą gavusių asmenų teises Lietuvos Respublikoje, galima teigti, kad nuo prieglobsčio instituto atsiradimo Lietuvoje pradžios, buvo padaryta didelė pažanga. Palaipsniui nacionalinių teisės aktų nuostatos šioje srityje, vis labiau atitiko tarptautinės teisės aktus, taip užtikrinant vis daugiau žmogaus teisių. Deja, iki šiol yra išlikusių problemų dėl socialinės ir sveikatos apsaugos bei šeimos susijungimo teisių užtikrinimo, kurios galiausiai turi būti sprendžiamos ir šalinamos.

Šio darbo poskyryje atlikta analizė, apie ES valstybių narių požiūrį į papildomos apsaugos turėtojus, atskleidė, kad ne visos problemos yra išspręstos. Nors Kvalifikavimo direktyvos priėmimu ir buvo siekta teisės aktų harmonizavimo, norint išvengti “prieglobsčio loterijos”, visgi, ši problema išliko, todėl skirtingose ES valstybėse narėse, papildomos apsaugos turėtojams tebėra suteikiama skirtinga apsauga. Be to, išnagrinėjus šalių praktiką ir dar labiau įsigilinus į suteikiamų teisių apimtį, tapo akivaizdu, jog siekiant išvengti žmogaus teisių pažeidimų, Kvalifikavimo direktyvos nuostatos turi būti tobulinamos.

⁹⁷ Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ straipsnių pakeitimo ir papildymo įstatymai: http://www3.lrs.lt/pls/inter3/dokpaieska.showdoc_l?p_id=276881&p_query=&p_tr2= ir http://www3.lrs.lt/pls/inter2/dokpaieska.showdoc_l?p_id=350406

⁹⁸ Lietuvos Respublikos Švietimo įstatymas // Valstybės žinios, 2011-03-31, Nr. 38-1804.

2.3. Europos Sąjungos Tarybos direktyvos 2004/83/EB pataisų poreikis

Siekis priimti Kvalifikavimo direktyvą, tarptautinių žmogaus teises ginančių organizacijų buvo vertinamas teigiamai. Direktyvai įsigaliojus, pradėjo rasti įvairių nuomonių, kad tikslas suvienodinti ES valstybių narių praktiką nebuvo įgyvendintas, tą įrodė ir šiame darbe išnagrinėta valstybių narių praktika papildomos apsaugos srityje. Taigi, Direktyva tik suderino valstybių narių praktikos bendrą minimalų standartą ir paliko galimybę valstybėms daryti skirtumus tarp pabėgėlio statusą turinčių asmenų ir papildomą apsaugą gavusių asmenų.

Nors iki Direktyvos įsigaliojimo buvo išsakyta nemažai nuomonių, kuriomis pasisakyta, už kuo vienesnių teisių suteikimą pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos turėtojams, deja, priimant Direktyvą, buvo atsižvelgta ne į visus pasiūlymus. Būtent dėl šios priežasties randame spragų, dėl kurių žmogaus teisės atsiduria pavojuje.

Kaip spragą, Europos Komisija įvardijo Direktyvoje įtvirtintus minimalius standartus, „kurie yra neaiškūs ir dviprasmiški“.⁹⁹ Be to, įgyta praktinė patirtis parodė, jog iškelta prielaida, kad papildomos apsaugos statusas yra laikino pobūdžio ir dėl to reikalauja siauresnės apimtios teisių, yra klaidinga. Susiklosčius tokiai situacijai, buvo tikima, kad 2010 metais pavyks Kvalifikavimo direktyvą patobulinti. Komisijos siūlymai, kaip turi būti keičiamos Direktyvos nuostatos buvo pateikti jau 2009 m., tačiau 2010 metais nepavykus pakeitimų patvirtinti, jie buvo atidėti dar dvejiems metams. Nusistovėjus nuomonei, kad Kvalifikavimo direktyva turi būti tobulinama, toliau bus aptarta, kaip tikslingiausia būtų keisti jos nuostatas.

Direktyva suteikiamų teisių analizė atskleidė dabartinių nuostatų netikslumus, įskaitant jų nesugebėjimą užtikrinti besivystančių žmogaus teisių ir pabėgėlių teisės normų visiško suderinamumo. EPTT vis skatina valstybes nares priimti aukštesnius standartus, kurie visiškai atitiktų įsipareigojimus pagal tarptautinę žmogaus teisių ir pabėgėlių teisę. Pokyčiais norima padaryti tai, ko nepavyko įgyvendinti pirmojo etapo metu, t.y. numatyti aukštesnius ir labiau suderintus apsaugos standartus.¹⁰⁰

Apžvelgus Europos Komisijos pateiktus pasiūlymus kaip turėtų būti keičiamos Kvalifikavimo direktyvos nuostatos, taip pat JTVPK ir EPTT teiktas nuomones dėl siūlomų Direktyvos pataisų, matyti, kad yra siekiama išsamaus Direktyvos nuostatų keitimo. Siūloma

⁹⁹ European Commission, *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 final.

¹⁰⁰ ECRE, Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive, 2010. // <http://www.ecre.org/topics/areas-of-work/protection-in-europe/148.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-15.

tobulinti Direktyvos 2 straipsnio kai kurias sąvokas, 7, 8, 9, 10, 11 straipsnius, tačiau darbe bus aptariami tik tie pokyčiai, kurie būtų reikšmingi papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių užtikrinimui, dėl to paminėti straipsniai toliau nebus analizuojami.

Papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių turinio praplėtimui svarbus Direktyvos VII skyrius, įvardinęs asmenims suteikiamas garantijas. Siekiant pagerinti papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių užtikrinimą bei išvengti žmogaus teisių pažeidimų prieglobsčio valstybėse, būtų tikslingiausia visas skyriuje išvardintas teises tarptautinės apsaugos gavėjams teikti vienodais pagrindais. Šią nuomonę patvirtina Europos Komisijos pateiktas siūlymas dėl Direktyvos keitimo, kuriame ji, VII straipsnio kontekste, nebeskirto asmenų į pabėgėlius ir papildomą apsaugą gavusius, o įvardina juos bendru terminu – tarptautinės apsaugos gavėjai.¹⁰¹ JTVPK taip pat remia šio skyriaus pataisas, kurių tikslu laiko pabėgėlio statusą turinčių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių suvienodinimą. Tokie pakeitimai labiau derėtų su EŽTT praktika, nes Teismas dvejose bylose yra nustatęs, kad socialinių išmokų skirstymas pagal suteiktos apsaugos pobūdį, gali būti prilyginamas diskriminacijai.¹⁰² Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba, taip pat pasisakė už šiuos pakeitimus, pabrėždama, kaip svarbu panaikinti skirtumų darymą tarp pabėgėlio statusą turinčių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų.¹⁰³

JTVPK pritardamas Komisijos siūlymams pasisako už 23 straipsniu garantuojamų teisių suvienodinimą tarptautinės apsaugos gavėjams, bei Direktyvoje įtvirtintą (2(h)) šeimos narių apibrėžimo išplėtimą, numatant, kad šeimos nariu būtų laikomas nesusituokęs nepilnametis vaikas nepriklausomai nuo to ar jis yra priklausomas nuo papildomos apsaugos turėtojo. Be to, iškyla poreikis įtraukti susituokusius nepilnamečius vaikus, jeigu jų interesai reikalauja gyventi su suaugusiu pareiškėju. Arba atvirkščiai, jei susituokęs nepilnametis yra pareiškėjas, jam suteikti galimybę gyventi su tėvais ar globėjais, jei to reikia siekiant užtikrinti geriausius vaiko interesus. Taip pat siūloma panaikinti formuluotę „šeima jau egzistavo kilmės šalyje“, nes tokių sąlygų numatymas nepadedą užtikrinti šeimos vienybės. Turi būti atsižvelgiama ir į tas šeimas, kurios susiformavo po atvykimo į valstybę.¹⁰⁴ Toks šeimos sąvokos praplėtimas atitiktų EŽTT

¹⁰¹ European Commission, *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 final.

¹⁰² 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*, 2010. P.9. // <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c503db52.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-15.

¹⁰³ ECRE, *Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, 2010. P. 12.

¹⁰⁴ 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*

praktiką, išvystytą pagal EŽTK 8 straipsnį¹⁰⁵ bei vaiko interesų pirmumo principą, pagal Vaiko teisių konvenciją.¹⁰⁶ Direktyvos pokyčius svarsčiusi EPTT, kaip ir JTVPK, pritaria šeimos sąvokos išplėtimui.¹⁰⁷

Siekiant, kad papildomą apsaugą gavę asmenys tinkamai integruotųsi į visuomenę ir nejaustų neuztikrintumo dėl savo laikino buvimo šalyje, turi būti keičiama, papildomos apsaugos turėtojams suteikiamų leidimų gyventi šalyje, išdavimo tvarka. Europos Komisija svarstydamą kaip tikslingiausia būtų keisti šią nuostatą (24 straipsnis), buvo numaćiusi kelis problemos sprendimo būdus. Pirmiausia, buvo siūloma Direktyvoje įtvirtintą vienerių metų leidimo gyventi šalyje laikotarpį prailginti iki dviejų metų, antra, buvo numatyta įpareigoti valstybes suteikti papildomos apsaugos gavėjams ne trumpesnę nei trejų metų leidimą gyventi šalyje, leidžiant valstybėms nuolat peržiūrėti, ar tebėra išlikę pagrindai, reikalaujantys apsaugos statuso, na ir trečiasis pasiūlymas tiesiog skatino sulyginti tarptautinės apsaugos gavėjų teises, visiems išduodant trejus metus galiojantį leidimą gyventi šalyje. Pastarasis variantas pasirinktas, kaip tikslingiausias.¹⁰⁸

Tobulinant Direktyvos tekstą, turi būti panaikinti 26 straipsnyje įtvirtinti skirtumai, visiškai suvienodinant pabėgėlio statusą turinčių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų teises įsidarbinant. Po ilgų svarstymų, ar tikrai turėtų būti garantuotas vienodas priėjimas prie darbo rinkos tarptautinės apsaugos gavėjams, Komisija ryžosi, savo pateiktame Direktyvos keitimo pasiūlyme, tokį sprendimą patvirtinti kaip tikslingiausia. Anot EPTT, tarptautinės apsaugos gavėjams suteikta galimybė įsidarbinti nenumatant jokių apribojimų, leidžia asmeniui užsidirbti taip savimi savarankiškai pasirūpinant ir nebereikalaujant pagalbos iš aplinkos, o tai lemia asmenų nepriklausomumą. Ribojimų darymas papildomos apsaugos gavėjams, gali trukdyti visapusiškai šių asmenų integracijai, pastūmėti juos į nelegalų darbą ar skatinti priklausomybę nuo valstybinės paramos.¹⁰⁹

third country nationals or stateless persons as beneficiaries of international protection and the content of the protection granted, 2010. P. 9,10.

¹⁰⁵ ECRE, Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive, 2010. P.6.

¹⁰⁶ 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*, 2010. P.10.

¹⁰⁷ ECRE, Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive, 2010. P.6.

¹⁰⁸ European Commission, *Commission Staff Working Document Accompanying The 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*, SEC(2009) 1373 final.

¹⁰⁹ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P. 22. // <http://www.unhcr.org/3e19af2b4.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-11.

EPTT pasisakė ir už 30 straipsnio pakeitimus, kuriame būtų numatytos procedūros, padėsiančios surasti nelydimų nepilnamečių šeimos narius, kiek galima greičiau po statuso suteikimo. Tokiais pakeitimais būtų užtikrinama, kad nelydimo nepilnamečio artimieji bus ieškomi ne tik iki tol, kol nepilnamečiui bus suteikta apsauga, bet ir nepilnamečiui jau įgijus apsaugos statusą.¹¹⁰

Nėra sveikintina tik pabėgėlių statusą turinčių asmenų galimybė nevaržomai naudotis integracijos programomis, todėl būtina tobulinti ir 33 Direktyvos straipsnį. Pabėgėliams integracijos programų dėka atsiranda galimybių susipažinti su žmonėmis, o dėl įtvirtintų apribojimų, papildomos apsaugos gavėjai gali netekti panašios prieigos prie socialinių grupių, todėl gali likti izoliuoti. Be to, tiesioginė prieiga prie integracijos programų, skatina nepriklausomumą bei palengvina asmenų dalyvavimą visose visuomeninio gyvenimo srityse.¹¹¹

Taip pat pakeitimus reiktų atlikti 25, 28, 29 straipsniuose, paprasčiausiai sulyginant visų apsaugos turėtojų teises (žr. 3 priedą). Šių straipsnių pakeitimo svarbą bei poreikį pagrindžia ir Europos Komisija pateikti siūlymai.

Šiuo metu Direktyvoje įtvirtintam tekstui, kuris tarptautinę apsaugą gavusiems asmenims numato skirtingos apimties teises, tiesiog sunku rasti objektyvų paaiškinimą. Be to, nėra jokių požymių, kad persekiojimo pagrindai, kuriais remiantis suteikiamas pabėgėlio statusas, išlieka ilgiau, nei rimtos žalos pavojus, kurio pagrindu suteikiama papildoma apsauga. Taigi, visų tarptautinės apsaugos turėtojų poreikiai yra vienodai svarbūs ir turi būti užtikrinti vienodai. Be to, EPTT abejoja, kad skirtingas teisių apimties įtvirtinimas gali būti grindžiamas išteklių nepakankamumu ar taupymu. Pavyzdžiui, Europos Komisija pastebėjo, kad teisių suderinimas tarptautinės apsaugos gavėjams, supaprastintų procedūras bei sumažintų administracines išlaidas/sąnaudas ir našta. Taip pat panaikintų papildomos apsaugos gavėjų norą skusti sprendimą dėl pabėgėlio statuso nesuteikimo, o tai padėtų nacionalinę prieglobsčio sistemą padaryti efektyvesnę.¹¹²

Nemažai valstybių palaiapsniui pradėjo naikinti Direktyvos spragas, po truputį vienodinant pabėgėlio statusą turinčių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių apimtį. Žemesnis teisių lygmuo nepadedą papildomą apsaugą gavusiems asmenims tinkamai integruotis visuomenėje, asmenys jaučia nerimą, dėl mažiau saugaus teisinio statuso, taip pat dėl numatytų kliūčių patenkant į darbo rinką ar siekiant profesinio mokymo. Taigi, Direktyvos pakeitimai yra būtini, siekiant pagerinti tarptautinės apsaugos gavėjų integraciją, padėsiančią jiems prisitaikyti prie jų išskirtinės situacijos. Jeigu Komisijos, JTVPK, EPTT pateikti pasiūlymai greitu metu būtų įtvirtinti patobulintoje Direktyvoje, pamažu papildomą apsaugą gavusių asmenų padėtis

¹¹⁰ McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. P.7.

¹¹¹ Ten pat, P.22.

¹¹² ECRE, Comments from the European Council on Refugees and Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive, 2010. P.13.

imtų gerėti. Tačiau išlieka tikimybė, kad dėl bendro pritarimo nebuvimo, ne visose srityse tarptautinės apsaugos gavėjų teisių apimtis bus sulyginta. Be to, praeis ilgas laiko tarpas, kol valstybės narės ryšis naujas nuostatas perkelti į nacionalinę teisę, nes, pavyzdžiui, Švedija perkeldama Kvalifikavimo direktyvos nuostatas į savo teisės aktus užtruko iki 2010 metų ir buvo vėliausiai tą padariusi valstybė narė.

Susipažinus su visomis kliūtimis ir problemomis, kurias patiria papildomą apsaugą gavę asmenys, paskutinėje baigiamojo darbo dalyje bus išsamiai nagrinėjami du, autoriaus nuomone, aktualiausi probleminiai klausimai, siekiant išsiaiškinti ar jie lemia žmogaus teisių pažeidimus.

3. PROBLEMINIŲ KLAUSIMŲ ANALIZĖ SKIRTINGOSE VALSTYBĖSE LYGINAMUOJU ASPEKTU

3.1. Papildomos apsaugos turėtojų problemos dėl teisės susijungti su šeima

Ankstesniuose darbo skyriuose jau buvo minėta, kad papildomą apsaugą gavusiems asmenims teisę susijungti su šeima užtikrina ne visos Europos Sąjungos valstybės. Teisė susijungti su šeima turi būti suprantama kaip procedūra, kuri yra būtina, kad būtų galimas šeimos gyvenimas.

Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje (toliau – VŽTD) teigiama, kad niekas neturi patirti savavališko kišimosi į savo šeimos gyvenimą, ir kad šeima yra natūrali ir pagrindinė visuomenės ląstelė ir turi teisę į visuomenės ir valstybės apsaugą.¹¹³

Tarptautinis pilietinių, politinių teisių paktas pakartoja VŽTD įtvirtintą nuostatą pažodžiui – „šeima yra natūrali ir pagrindinė visuomenės ląstelė ir turi teisę į visuomenės ir valstybės apsaugą“. Be to, Paktas įpareigoja savavališkai ir neteisėtai nesikišti į šeimyninį gyvenimą.¹¹⁴

Tarptautinis ekonominių, socialinių, kultūrinių teisių paktas taip pat kalba apie šeimos svarbą, įvardindamas ją kaip natūralią ir pagrindinę visuomenės ląstelę, kuriai turi būti teikiama kuo didesnė apsauga ir pagalba, ypač tuomet, kai ji yra kuriama, ir tol, kol ji yra atsakinga už nesavarankiškų vaikų išlaikymą ir auklėjimą.¹¹⁵

Vaiko teisių konvencija (toliau – VTK)¹¹⁶ ne viename straipsnyje pamini šeimos išskirtinę svarbą vaikui. 8 straipsnyje valstybės įpareigojamos gerbti vaiko šeimos ryšius; 9 straipsnyje teigiama, kad vaikas neturi būti išskirtas su savo tėvais prieš jų norą, o 10 straipsnis išskirtinai reglamentuoja teisę susijungti su šeima.

Vaiko teisių komitetas paaiškina, kad VTK 10 straipsnyje kalbama apie vaiko ar jo tėvų teisę išvažiuoti iš šalies ar įvažiuoti į ją siekiant susitikti su šeimos nariais ir taip įgyvendinti savo teisę į „šeimos susijungimą“. Straipsnyje reikalaujama, kad valstybė, prašymus, leisti įvažiuoti į šalį skirtingose valstybėse gyvenantiems tėvams ar vaikams, kad jie galėtų susitikti su savo šeimos nariais, svarstyti „humaniškai, operatyviai ir priimtą teigiamą sprendimą“.

¹¹³ 1948m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // Valstybės žinios, 2006, Nr. 68-2497. 12 straipsnis; 16 str. 6 d.

¹¹⁴ 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr.77-3288. 23str.1 d.; 17str. 1d.

¹¹⁵ 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3290. 10 str.1 d.

¹¹⁶ 1989 m. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija // Valstybės žinios, 1995, Nr. 60-1501.

Pažymėtina, kad pabėgėlių tėvų vaikai arba pabėgėlių vaikų tėvai gali norėti įvažiuoti į šalį ne tik ieškodami prieglobsčio, bet ir siekdami susijungti su savo šeima.¹¹⁷ Komitetas priminė, jog tarptautinės sutartys aiškiai pripažįsta, kad šeimos susijungimas yra gyvybiškai svarbus.¹¹⁸

Šeimos svarbą žmogui įvardino ne tik universalūs tarptautiniai žmogaus teises saugantys dokumentai, bet ir regioninės sutartys, kurių reikšmė taip pat didelė.

Europos žmogaus teisių konvencija (toliau – EŽTK)¹¹⁹ 8 straipsnyje nurodo, kad turi būti gerbiamas šeimos gyvenimas. Taigi, šiuo straipsniu garantuojama pagarba šeimos gyvenimui. Tačiau EŽTK 8 straipsnis negarantuoja teisės užsieniečiams įvažiuoti į valstybės teritoriją ir joje apsigyventi šeimos susijungimo tikslu bei nenumato pareigos leisti šeimai susijungti valstybės teritorijoje.¹²⁰ Visgi, EŽTT savo praktikoje yra pripažinęs, kad Konvencijos 8 straipsnis gali būti taikomas užsieniečiams, kurie siekia atvykti į valstybę tam, kad galėtų susijungti su savo šeimos nariu.¹²¹ Remiantis EŽTT praktika, matyti, kad šeimos susijungimas turi būti leidžiamas tais atvejais, kuomet užsienietis kartu su savo šeima nebegali gyventi jokiaje kitoje valstybėje. Priešingas elgesys lemtų neteisėtą kišimąsi į šeimos gyvenimą, kurį EŽTK 8 straipsnis draudžia. Taigi, valstybė norėdama nustatyti savo įsipareigojimų apimtį, ar asmeniui turi būti leidžiama susijungti su šeima jos teritorijoje, kiekvieno atvejo aplinkybes turi apsvarstyti atskirai.¹²²

ES Pagrindinių teisių chartija teigia, kad turi būti gerbiamas kiekvieno asmens šeimos gyvenimas, užtikrinant šeimai teisinę, ekonominę, socialinę apsaugą, taip pat kiekvienas vaikas turi teisę reguliariai palaikyti asmeninius santykius ir tiesiogiai bendrauti su abiem savo tėvais.¹²³

Valstybės įsipareigojusios pagal Europos socialinę chartiją, šeimą turi laikyti pagrindine visuomenės ląstele ir siekti užtikrinti jos visapusišką vystymąsi, suteikiant šeimai teisę į atitinkamą socialinę, teisinę ir ekonominę apsaugą.¹²⁴

ES Kvalifikavimo direktyva 23 straipsnyje kalba apie šeimos vienybės išsaugojimą, suteikiant tarptautinės apsaugos gavėjų šeimų nariams tokias pat lengvatas, kaip patiems apsaugos gavėjams.

¹¹⁷ Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencijos Įgyvendinimo vadovas. UNICEF, 2002. P. 101.

¹¹⁸ Ten pat, P. 94.

¹¹⁹ 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencija // Valstybės žinios, 2000, Nr. 96-3016.

¹²⁰ Groenendijk K. Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law* 8: 215-230, 2006. P.218.

¹²¹ *Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom* // Judgement of 28 May 1985, European Court of Human Rights, Application no. 9214/80; 9473/81; 9474/81 – numatė galimybę susijungti su sutuoktiniu; *Case of Gül v. Switzerland* // Judgement of 19 February 1996, European Court of Human Rights, Application no. 23218/94 – galimybė nepilnamečiams susijungti su tėvais.

¹²² *Case of Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. the Netherlands* // Judgement of 31 January 2006, European Court of Human Rights, Application 50435/99, para. 39.

¹²³ Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija. 7 str.; 33 str. 1 d.; 24 str. 2 d.

¹²⁴ Europos socialinė chartija // Valstybės žinios, 2001, Nr. 49-1704. 1 dalies 16p.

Išnagrinėjus tarptautinius žmogaus teises įtvirtinančius dokumentus, matyti, kad tarptautiniu mastu teisė susijungti su šeima neegzistuoja kaip savarankiška žmogaus teisė, tiesiog ji yra išvedama iš teisės į pagarbą šeimos gyvenimui.¹²⁵ Tačiau 2003 metais Europos Sąjungoje buvo priimtas dokumentas, kuris šeimos susijungimo klausimus reglamentavo tiesiogiai. Direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą buvo priimta „laikantis daugelyje tarptautinės teisės dokumentų įrašyto įsipareigojimo saugoti šeimą ir gerbti šeimos gyvenimą“.¹²⁶ Teisė į pagarbą šeimos gyvenimui yra suprantama ne tik kaip šeimos susijungimo užtikrinimas, bet kartu ir siekis išsaugoti šeimos vienybę. Šeimos vienybės principas užtikrina, kad šeima nebus išskirta, išsiunčiant tarptautinę apsaugą gavusio asmens šeimos narius iš valstybės teritorijos, o šeimos susijungimas, tai procedūra užtikrinanti, kad išskirta šeima bus sujungiama prieglobsčio valstybėje.

Šeimos susijungimo apibrėžimą pateikė pati Direktyva 2003/86/EB (toliau – Šeimos susijungimo direktyva; direktyva), numatydama, kad tai „valstybėje narėje teisėtai gyvenančio trečiosios šalies piliečio šeimos narių atvykimas ir gyvenimas toje valstybėje narėje, kad būtų išsaugota šeima...“¹²⁷ Iš apibrėžimo matyti, kad direktyva šeimos susijungimą garantuoja valstybių narių teritorijoje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams. Taigi, direktyva tiesiogiai nepriklauso prieglobsčio sričiai, tačiau joje yra specialus skyrius dėl pabėgėlių šeimos susijungimo.¹²⁸

Remiantis tarptautinės teisės aktais, matyti, kad valstybės tarsi yra įpareigosos sujungti šeimos narius, neturinčius galimybės susijungti jokiaje kitoje vietoje. Dėl tarptautinių žmogaus teisių sutarčių gausos atrodytų, kad papildomą apsaugą gavusiems asmenims neturėtų kilti jokių problemų dėl teisės susijungti su šeima, tačiau sunkumų kyla dėl Šeimos susijungimo direktyvos nuostatų.

3.1.1. Šeimos susijungimo direktyvos ypatumai

Nepaisant to, kad tarptautiniai žmogaus teises ginantys dokumentai skelbia apie šeimos svarbą visuomenei ir pačiam žmogui, per pastaruosius dešimtmečius įsiviešpatavusi imigracija privertė valstybes iškelti vis daugiau sąlygų siekiantiems šeimos susijungimo, tuo tarpu Šeimos susijungimo direktyva leido šias sąlygas dar labiau apsunkinti papildomą apsaugą gavusiems asmenims. Nors direktyvoje skelbiama, kad ypatingas dėmesys turi būti skiriamas pabėgėlių

¹²⁵ Jakulevičienė L., Biekša L. Šeimos susijungimo direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, 2(2). P.176.

¹²⁶ Tarybos 2003 m. rugsėjo 22 d. direktyva Nr.2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą. Preambulės 2 p.

¹²⁷ Ten pat, 2str. b).

¹²⁸ Jakulevičienė L., Biekša L. Šeimos susijungimo direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, 2(2). P.175.

padėčiai, deja, priimant direktyvą papildomos apsaugos gavėjų situacija nebuvo pagerinta, juos apskritai paliekant už šios teisės įgyvendinimo ribų.

Kaip parodys kitame skyrelyje pateiktas valstybių narių praktikos tyrimas, kai kurios iš jų linkusios pasinaudoti Šeimos susijungimo direktyvos nuostatų spragomis.

Kad direktyvos tekste egzistuoja spragų rodo tai, jog papildomą apsaugą gavusių asmenų teisė susijungti su šeima nėra įvardijama. Direktyvos preambulė skelbia, kad vienas iš direktyvos tikslų yra skirti ypatingą dėmesį pabėgėlių padėčiai. Nagrinėjant 2 straipsnį paaiškėja, kad direktyvoje pabėgėliu laikomas tik asmuo turintis pabėgėlio statusą, kuris buvo suteiktas pagal Ženevos konvencijoje numatytus pabėgėlio sąvokos elementus. Be to, 3 straipsnyje numatyta, kad asmuo negalės susijungti su šeima, jeigu leidimas gyventi valstybėje narėje jam yra išduotas dėl suteikto papildomos apsaugos statuso.

Toks prieglobstį gavusių asmenų teisės susijungti su šeima diferencijavimas nėra pagrįstas. Pirmiausia dėl to, jog visada išlieka tikimybė, kad asmuo turėjęs gauti pabėgėlio statusą, tokio statuso negavo dėl atsitiktinių aplinkybių ar iškilusių netikslumų. Be to, kodėl asmeniui, kurio atveju įrodyta, jog kilmės valstybėje jam gresia kankinimai, turėtų būti uždrausta naudotis tokiomis pat teisėmis, kaip konvenciniams pabėgėliams. Nėra priežasties uždrausti ar apsunkinti šeimos susijungimo galimybę asmenims, vien dėl to, jog jiems gresia pavojus ne dėl politinių įsitikinimų, ne dėl priklausymo tam tikrai socialinei grupei, ar ne dėl kurio kito 1951m. konvencijoje įvardyto pagrindo. Nepaisant to, jog papildomą apsaugą gavę asmenys neatitinka konvencijoje nurodytų persekiojimo pagrindų, jie vis tiek negali grįžti į savo kilmės valstybę, vadinasi, tampa atskirti nuo šeimos. Uždraudžiant šeimos susijungimą yra paneigiama prigimtinė žmogaus teisė į pagarbą jo šeimos gyvenimui.¹²⁹

Norint užkirsti kelią žmogaus teisių pažeidinėjimams, turi būti užkirstas kelias prieštaringos praktikos formavimuisi, vadinasi, turi būti atliekamos Šeimos susijungimo direktyvos pataisos.

Šeimos susijungimo direktyvos preambulės 8 punktą numato palankesnes sąlygas pabėgėliams naudojantis teise į šeimos susijungimą. Skaitant šį punktą kartu su 2 straipsnio b punktu išaiškėja, kad sąvoka „pabėgėliai“ direktyvoje yra vartojama siaurąją prasme, t.y. apima tik asmenis gavusius pabėgėlio statusą. Siekiant užkirsti kelią papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių pažeidinėjimui, minėtas direktyvos nuostatas reiktų tobulinti, įvedant naują sąvoką „tarptautinės apsaugos gavėjas“, kuri apimtų platesnį ratą asmenų galinčių pretenduoti į šeimos susijungimą (žr. 4 priedą).

¹²⁹ John, A. Family Reunification for Migrants and Refugees: a Forgotten Human Right? *A Comparative Analysis of Family Reunification under Domestic Law and Jurisprudence, International and Regional Instruments, ECHR Caselaw and the EU 2003 Family Reunification Directive* // <http://www.fd.uc.pt/hrc/pdf/papers/arturojohn.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-10-28. P.40.

Šeimos susijungimo direktyvos 3 straipsnis nurodo, kad „direktyva taikoma tais atvejais, kai globėjas turi valstybės narės išduotą, vienerius metus arba ilgesnį laiką galiojantį leidimą gyventi ir pagrįstas perspektyvas gauti teisę į nuolatinę gyvenamąją vietą...“. Iš tokios nuostatos atrodo, jog ir papildomos apsaugos gavėjams suteikiama teisė susijungti su šeima, tik ne visiems be išimties, o priklausomai nuo kiekvieno individualios situacijos bei nuo gresiančios žalos dydžio. Vadinasi, jeigu akivaizdu, jog papildomos apsaugos gavėjas ilgiau nei metus negalės grįžti į kilmės valstybę, būtų galima jį laikyti turinčiu perspektyvą gauti nuolatinę gyvenamąją vietą. Tačiau, 3 straipsnio 2 dalies c punktas užkerta kelią papildomos apsaugos gavėjams apskritai susijungti su šeima. Svarbu tai, kad to paties straipsnio b punktas remtis direktyvos nuostatomis draudžia ir asmenims, kuriems buvo suteiktas laikinos apsaugos statusas, tačiau šių asmenų padėtį reglamentuoja kita direktyva, kurios 15 straipsnis numato, kad atsižvelgus į šių asmenų norą valstybės sujungia šeimos narius.¹³⁰ Vadinasi, papildomos apsaugos turėtojai yra palikti kur kas nepalankesnėje situacijoje negu kiti tarptautinės apsaugos gavėjai. Dėl to, 3 straipsnio c punktas turėtų būti išbrauktas iš direktyvos, nes tokios nuostatos egzistavimas gali skatinti valstybes nars laikytis numatytos minimalių standartų praktikos, o tai sąlygotų teisių pažeidimus (žr. 4 priedą).

Dėl išskirtinės pabėgėlių padėties ir šių asmenų pažeidžiamumo, direktyvos penktasis skyrius buvo paskirtas išimtinai pabėgėlių teisės susijungti su šeima reglamentavimui. Tarptautiniu mastu pripažinus, kad pabėgėlio statusą ir papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių diferencijavimas yra nepateisinamas, penktojo skyriaus nuostatos turi būti keičiamos, įtraukiant į jas ir papildomą apsaugą gavusius asmenis. Tokie pokyčiai pakeistų ir papildomą apsaugą gavusių nepilnamečių padėtį, nes iki šiol tokių vaikų teisė susijungti su šeima priklauso tik nuo valstybių diskrecijos ir nuo to, ar jos atsakingai laikosi įsipareigojimų prisiimtų pagal Vaiko teisių konvenciją. Pakeitus sąvoką „pabėgėlis“ į „tarptautinės apsaugos gavėjas“ būtų labiau apsaugomos vaiko teisės, be to, papildomą apsaugą gavusiam nelydimam nepilnamečiui, valstybės narės leistų šeimos susijungimo tikslu pas jį atvykti bei gyventi jo pirmojo giminystės laipsnio tiesiąja aukštutine linija giminėms, netaikant jokių apribojimų, kurie numatyti kitiems užsieniečiams, taip pat būtų leista šeimos susijungimo tikslu atvykti ir gyventi nepilnamečio teisėtam globėjui ar bet kuriam kitam šeimos nariui, jei nepilnametis neturėtų artimesnių šeimos narių.¹³¹ (žr. 4 priedą)

Papildomą apsaugą gavusiems asmenims valstybės narės suteikia laikiną leidimą gyventi šalyje, kuris įprastai būna daug trumpesnis negu pabėgėlio statusą gavusių asmenų. Jeigu

¹³⁰ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between members states in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

¹³¹ Tarybos 2003 m. rugsėjo 22 d. direktyva Nr.2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą. 10 straipsnio 3 dalis.

antrame darbo skyriuje jau aptartos Kvalifikavimo direktyvos pataisos būtų priimtose, papildomos apsaugos turėtojų leidimo likti valstybėje laikotarpis būtų suvienodintas su pabėgėlių arba leidimai, vietoj vienerių metų, būtų išduodami mažiausiai trijų metų laikotarpiui. Dėl šios priežasties, Šeimos susijungimo direktyvos 12 straipsnio 2 dalis taip pat reikalauja patobulinimų. Teisė susijungti su šeima, nenumatant jokio laukimo laikotarpio, turėtų būti garantuojama ne tik pabėgėliams, bet ir papildomos apsaugos turėtojams (žr. 4 priedą). Šiuo metu direktyvoje numatyta, kad prieš susijungiant su šeima išgyventi valstybės teritorijoje tam tikrą laiko tarpą nereikia tik pabėgėliams, o kitiems užsieniečiams ši nuostata taikoma, tiesa, pastarosios atitikimas žmogaus teisės principams buvo svarstomas net ESTT.¹³²

Aptarus Šeimos susijungimo direktyvos nuostatas, matyti, kad problema egzistuoja dėl to, jog prieglobstį gavę asmenys direktyvoje yra išskiriami į tuos, kurie turi pabėgėlio statusą ir į tuos, kurie turi papildomos apsaugos statusą, nepaisant to, kad jiems visiems gresia toks pat pavojus kilmės valstybėse, tik dėl kitų pagrindų. Kad pokyčiai direktyvos tekste turi būti atliekami pripažįsta ir Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba, kuri nedelsiant po direktyvos priėmimo pateikė savo nuomonę apie ją, ir išreiškė susirūpinimą dėl to, kad pabėgėliai ir papildomos apsaugos gavėjai yra traktuojami skirtingai. EPTT atkreipė dėmesį į tai, kad dar prieš priimant direktyvą Europos Parlamentas rekomendavo, kad teisė susijungti su šeima turi būti garantuojama ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims, deja, į šias rekomendacijas nebuvo atsižvelgta, todėl EPTT dar kartą rekomendavo, kad direktyva apimtų ir šią asmenų kategoriją. Be to, EPTT nuomone, toks tarptautinės apsaugos gavėjų skirstymas neatitinka direktyvos Preambulės dvasios ir tikslų.¹³³

Europos Parlamentas aktyviai reiškė savo nuomonę ne tik svarstant direktyvos projektą, bet ir priėmus direktyvą. Jis kreipėsi net į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą siekdamas panaikinti Tarybos direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą tam tikras nuostatas.¹³⁴ Buvo siūlyta visiškai panaikinti direktyvos 8 straipsnį, nenumatant jokių laukimo terminų norint susijungti su šeima, ne tik pabėgėliams, bet ir kietiems teisėtai valstybėje esantiems trečiųjų šalių piliečiams. EP nuomone, tokios nuostatos egzistavimas pažeidžia pagrindines teises, t. y. teisę į šeimos gyvenimą ir teisę į nediskriminavimą.¹³⁵ ESTT nesutiko su EP nuomone ir savo sprendime teigė, kad laukimo laikotarpiai leidžia valstybėms „užsitikrinti, jog šeimos susijungimas vyks palankiomis sąlygomis, globėjui išgyvenus priimančiojoje

¹³² Case C-540/03, *European Parliament v. Council of the European Union* // Court of Justice of the European Union, Judgment of 27 June 2006, Report of Cases, I-05769.

¹³³ ECRE Information Note on the Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, 2003. P.5.

¹³⁴ 4 straipsnio 1d. paskutinė pastraipa; 4 straipsnio 6d.; 8 straipsnis.

¹³⁵ Byla C-540/03, *European Parliament v. Council of the European Union*. Para. 30.

valstybėje pakankamai ilgą laikotarpį, kad būtų galima daryti išvadą, jog tai stabilus įsikūrimas ir egzistuoja tam tikras integracijos lygis. Tai, kad valstybė narė atsižvelgia į šias aplinkybes ir turi teisę atidėti šeimos susijungimą dvejiems metams arba, kai kuriais atvejais, trims metams, neprieštarauja teisei į šeimos gyvenimo gerbimą.”¹³⁶ Be to, direktyvos 8 straipsnis, įtraukdamas žodžius „gali reikalauti“, neįpareigoja valstybių taikyti laukimo laikotarpio ir šio laikotarpio nustatymas nereiškia atsisakymo leisti šeimai susijungti.¹³⁷ Generalinės advokatės pateiktoje išvadoje atsispindėjo kitokia pozicija, jos manymu, 8 straipsnis turėtų būti panaikintas dėl teisės į šeimos gyvenimo gerbimą pažeidimo.¹³⁸ Vyraujant skirtingoms nuomonėms šiuo klausimu, tobulinant direktyvos nuostatas, papildomą apsaugą gavusiems asmenims dėl jų panašumo į pabėgėlius, laukimo terminai neturėtų būti numatomi, nes dėl jų išskirtinės padėties šeimos susijungimas taptų neįmanomas.

Tokia situacija, kuomet Šeimos susijungimo direktyva papildomą apsaugą gavusiems asmenims nenumato jokios galimybės susijungti su šeima, turi būti vertinama neigiamai. Jeigu tobulinant direktyvą nebūtų ryžtasi papildomos apsaugos gavėjams suteikti tokių pat išskirtinių teisių susijungiant su šeima, kaip ir pabėgėlio statusą turintiems asmenims, tuomet direktyva turėtų leisti susijungimą bent tais pačiais pagrindais, kaip ir kitiems teisėtai valstybėje esantiems trečiosios šalies piliečiams.

Šeimos susijungimo direktyvoje egzistuojantis draudimas susijungti su savo šeima papildomą apsaugą gavusiems asmenims, imtas aptarinėti ir Europos Komisijoje. Tokių diskusijų atsiradimas patvirtina prieš tai darbe aptartų problemų egzistavimą. 2008 metais pradėjus svarstyti, kad papildomą apsaugą gavusiems asmenims, taip pat turi būti suteikta teisė susijungti su šeima, Komisija įsipareigojo „užpildyti šią Bendrijos teisės spragą“.¹³⁹

Galima daryti išvadą, kad žengti tokį žingsnį Komisiją paskatino būtent tai, jog nemažai valstybių narių, nepaisant leidimo nukrypti, direktyvą taiko ir papildomos apsaugos turėtojams. Įtakos galėjo turėti ir tai, jog iš visų tarptautinės apsaugos gavėjų, vieninteliems papildomos apsaugos gavėjams ši teisė nėra užtikrinama. Nors direktyva numato, kad teisė susijungti su šeima neprivalo būti suteikiama ne tik papildomą, bet ir laikiną apsaugą gavusiems asmenims, tačiau laikinos apsaugos gavėjus saugo kita direktyva¹⁴⁰, kurioje jiems ši teisė numatyta.

¹³⁶ Ten pat, para. 98.

¹³⁷ Ten pat, para. 93.

¹³⁸ Generalinės advokatės Juliane Kokott išvada dėl bylos C-540/03, 2005. Para. 127.

¹³⁹ Europos Komisija, Komisijos ataskaita tarybai ir Europos Parlamentui dėl direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą taikymo, 2008. P.4.

¹⁴⁰ Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between members states in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

Tesėdama savo pažadą, 2011 m. Komisija – žaliosios knygos forma – pradėjo konsultacijas dėl šeimos susijungimo reglamentavimo. Iškėlus įvairius Šeimos susijungimo direktyvos taikymo sričiai priskirtinus klausimus, buvo inicijuota vieša diskusija, kurios pagalba Komisija tikisi priimti sprendimą, ar reikia „imtis konkrečių įgyvendinamųjų politikos priemonių“, pavyzdžiui, keisti Šeimos susijungimo direktyvos nuostatas.¹⁴¹

Taigi, iki šiol Komisija dar nėra pateikusi siūlymų, kaip turėtų būti tobulinama direktyva, todėl papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės vis dar netinkamai saugomos šioje srityje.¹⁴² Kad situacija gali kisti rodo ir tai, jog Komisija dabartinę situaciją vertina nepalankiai, pabrėždama, kad pabėgėlių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų apsaugos poreikis yra vienodas, todėl ir jų teisės turėtų būti labiau suderintos. Siekdama išsiaiškinti ar valstybės pritaria šiai nuomonei, Komisija pateikė valstybėms narėms klausimus, domėdamasi ar pastarosios pritaria, kad papildomą apsaugą gavusiems asmenims būtų garantuojama teisė susijungti su šeima, jei taip, ar šių asmenų kategorijai turėtų būti taikomos, kaip ir pabėgėliams, palankesnės direktyvos nuostatos.¹⁴³

3.1.2. Skirtingas valstybių narių požiūris į teisę susijungti su šeima

Šeimos susijungimo direktyvos atsiradimas turėjo lemti daug geresnį šios teisės įgyvendinimą valstybėse narėse. Toliau, nagrinėjant valstybių narių praktiką, bus tiriama, ar direktyva pasiekė šio tikslo, ir ar tinkamai užtikrina prieglobstį gavusių asmenų šeimų susijungimą prieglobsčio valstybėje.

Direktyvoje yra nustatyti tik minimalūs standartai, kuriuos valstybės turi įgyvendinti, tačiau joms yra palikta galimybė taikyti aukštesnius standartus. Dėl šios priežasties, kai kurios ES šalys¹⁴⁴ užtikrina šeimos susijungimą lygiais pagrindais tiek asmenims turintiems pabėgėlio statusą, tiek asmenims gavusiems papildomą apsaugą. Kitos valstybės narės¹⁴⁵ taip pat suteikia teisę papildomą apsaugą gavusiems asmenims susijungti su šeima, tačiau numato jiems

¹⁴¹ Europos Komisija, Žalioji knyga dėl Europos Sąjungoje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisės į šeimos susijungimą (Direktyva 2003/86/EB), 2011. P.2.

¹⁴² Komisija galimus direktyvos nuostatų keitimo siūlymus pateiks ne anksčiau negu 2012m. kovo mėnesį, nes iki to laikotarpio suinteresuotos šalys gali siųsti savo pasiūlymus dėl direktyvos tobulinimo.

¹⁴³ Europos Komisija, Žalioji knyga dėl Europos Sąjungoje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisės į šeimos susijungimą (Direktyva 2003/86/EB), 2011. P.6.

¹⁴⁴ Pirmajai valstybių grupei priklauso: Belgija, Bulgarija, Čekija, Danija*, Estija, Vengrija, Liuksemburgas, Graikija, Nyderlandai, Portugalija, Prancūzija, Rumunija, Slovakija, Slovėnija, Suomija, Švedija. *Danija, kaip ir Jungtinė Karalystė bei Airija, nedalyvavo priimant Šeimos susijungimo direktyvą ir jos taikymas joms nėra privalomas.

¹⁴⁵ Antrajai: Austrija, Italija, Latvija.

papildomas sąlygas norint šia teise pasinaudoti. Tuo tarpu trečioji grupė valstybių,¹⁴⁶ nenumato jokios teisės į šeimos susijungimą asmenims, turintiems papildomos apsaugos statusą.¹⁴⁷

Austrijoje papildomą apsaugą gavęs asmuo gauna leidimą gyventi šalyje vienerius metus, praėjus šiam laikotarpiui leidimas gali būti pratęstas. Papildomą apsaugą gavę asmenys susijungti su savo šeima, kuri yra už Austrijos teritorijos ribų, gali tik tuomet, kai jų leidimas gyventi šalyje bus pratęstas dar vieneriems metams.¹⁴⁸ Vadinasi, teisė susijungti su šeima užtikrinama tik po metų, iki tol papildomą apsaugą gavęs asmuo savo šeimos pamatyti negali. Apskritai, Austrijos šeimos susijungimo politika yra vertinama kaip viena iš nepalankiausių.¹⁴⁹

Vokietijoje pabėgėlio statusą turintiems, teisė susijungti su šeima gali būti garantuojama net tais atvejais, kai jie neatitinka įprastai keliamų sąlygų, tokių kaip ekonominė nepriklausomybė ir gyvenamosios vietos turėjimas. Papildomos apsaugos gavėjams tokia teisė nesuteikiama ir šeimos susijungimas yra leidžiamas tik išimtiniais atvejais,¹⁵⁰ esant išskirtinėms aplinkybėms.¹⁵¹ Įdomu tai, kad Vokietija tokią praktiką laiko tinkama ir priskiria papildomos apsaugos gavėjus prie tos asmenų grupės, kuriems teisė susijungti su šeima yra suteikiama.¹⁵²

Latvijoje papildomą apsaugą gavę asmenys gali susijungti su šeima, tačiau ne tokiais palankiomis sąlygomis, kaip numatytosios pabėgėliams. Asmenys turintys papildomos apsaugos statusą įgyja teisę susijungti su šeima tuomet, kai po statuso suteikimo pragyveno Latvijoje bent dvejus metus.¹⁵³

Italijoje papildomą apsaugą gavę asmenys turi teisę susijungti su šeima, bet tik tuomet, jeigu jie atitinka numatytus reikalavimus dėl pajamų ir būsto.¹⁵⁴

Lenkijoje papildomos apsaugos gavėjams susijungti su šeima leidžiama tik tuomet, kai jiems suteikiamas leidimas įsikurti (toks leidimas išduodamas po septynerių metų pertraukiamo buvimo šalyje).¹⁵⁵

¹⁴⁶ Vokietija, Lenkija, Lietuva, Malta. Jungtinė Karalystė, Airija, Danija nedalyvavo priimant Šeimos susijungimo direktyvą ir jos taikymas joms nėra privalomas.

¹⁴⁷ John, A. Family Reunification for Migrants and Refugees: a Forgotten Human Right? *A Comparative Analysis of Family Reunification under Domestic Law and Jurisprudence, International and Regional Instruments, ECHR Caselaw and the EU 2003 Family Reunification Directive* // <http://www.fd.uc.pt/hrc/pdf/papers/arturojohn.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-10-28. P.39.

¹⁴⁸ ECRE, *Complementary Protection in Europe*, 2009. P.14.

¹⁴⁹ European Commission against Racism and Intolerance. Report on Austria (fourth monitoring cycle), 2010. Para. 100.

¹⁵⁰ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008. P.227.

¹⁵¹ Federal Office for Migration and Refugees. Family Reunification in Germany, Working Paper 10, Small Scale Study IV in the Framework of the European Migration Network, 2007. P. 30.

¹⁵² Centre for Migration Law, Comparative study on the implementation of the Family Reunification Directive 2003/86/EC in (25) Member States, Section B.25.

¹⁵³ European Migration Network, Ad-Hoc Query on family reunification of refugees, Requested on 2008.

¹⁵⁴ Swiss Refugee Council, Asylum procedure and reception conditions in Italy: Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees, 2011.

Maltoje papildomą apsaugą gavusiems asmenims teisė susijungti su šeima nesuteikiama.¹⁵⁶

Lietuva prisijungia prie tų šalių sąrašo, kurios papildomos apsaugos gavėjams nesuteikia teisės susijungti su šeima. Kaip jau buvo minėta ankstesniame skyriuje, įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ įtvirtina nuostatą, kad teisės į šeimos susijungimą neturi užsieniečiai, kuriems suteikta papildoma apsauga.¹⁵⁷ 2011 m. kovą JTVPK pateiktame pranešime Lietuvai, probleminiu klausimu buvo įvardinta tai, kad papildomą apsaugą gavę asmenys neturi teisės susijungti su šeima, nepriklausomai nuo jų buvimo Lietuvoje trukmės.¹⁵⁸

Svarbu aptarti kokios praktikos šiuo klausimu laikosi valstybės, kurios neįsipareigojo pagal Šeimos susijungimo direktyvą.

Airija papildomos apsaugos gavėjams teisės susijungti su šeima negarantuoja, tačiau tokie asmenys gali kreiptis į Ministrą Pirmininką prašydami, kad jo šeimos nariui ar išlaikytiniui būtų leista atvykti ir gyventi valstybėje.¹⁵⁹ Įdomu tai, kad Airija papildomos apsaugos turėtojams suteikia galimybę pasilikti šalies teritorijoje tris metus, o išlikus pagrindams, šį laikotarpį pratęsti. Vadinasi, papildomą apsaugą gavusiam asmeniui, visus tris metus gali tekti būti atskirtam nuo savo šeimos.

Danija nedalyvavo priimant ne tik Šeimos susijungimo direktyvą, bet ir Kvalifikavimo direktyvą. Taigi ji nėra jų saistoma ir jai jos negalioja. Nepaisant to, Danija papildomą apsaugą gavusių asmenų teises užtikrina netgi geriau, nei kai kurios valstybės narės įsipareigojusios pagal šių direktyvų nuostatas. Tiesa, Danijoje papildomos apsaugos terminas neegzistuoja, ten asmenys neatitikę Ženevos konvencijoje įtvirtinto pabėgėlio apibrėžimo gauna apsaugos statusą (*angl.* „*protection status*“), kuris suteikiamas, jeigu gresia mirties bausmė, kankinimas, nežmoniškas ar žeminantis elgesys arba baudimas. Dėl siauresnio apibrėžimo nei numatytasis Kvalifikavimo direktyvoje, Danijoje mažesnis ratas asmenų gauna apsaugos statusą, prilygstantį papildomai apsaugai, tačiau visiems šiems asmenims teisė susijungti su šeima yra užtikrinama.¹⁶⁰ Teisė susijungti su šeima suteikiama tokiomis pat sąlygomis kaip ir pabėgėliams, prieš tai įgyvendinus teisės aktuose įtvirtintus reikalavimus.¹⁶¹

¹⁵⁵ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008. P.231.

¹⁵⁶ Subsidiary Protection in Malta. // <http://www.unhcr.org/mt/index.php/statistics/127-subsiary-protection>; prisijungimo laikas: 2011-11-22.

¹⁵⁷ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, (Žin., 2004, Nr. 73-2539). 43 str. 8d.

¹⁵⁸ Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: LITHUANIA, 2011. P.4. // <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4d806f12c.pdf>; prisijungimo laikas: 2011-11-20.

¹⁵⁹ ECRE, *Complementary protection in Europe*, 2009. P.52.

¹⁶⁰ ECRE, *Complementary protection in Europe*, 2009. P.27.

¹⁶¹ Ten pat, P.28.

Jungtinėje Karalystėje suteikiamas humanitarinės apsaugos statusas yra lygiavertis Kvalifikavimo direktyvoje numatytam papildomos apsaugos statusui. Suteikus šį statusą asmenys gauna leidimą gyventi šalyje penkerius metus, tačiau teisė susijungti su šeima jiems nėra suteikiama. Šių asmenų išlaikytiniai (sutuoktinis, išlaikomi vaikai) esantys kilmės valstybėje gali prašyti susijungimo tik atitinkdami įstatyme įtvirtintas sąlygas (santykiai egzistavo iki statuso suteikimo ir jie vedė šeimyninį gyvenimą tuose pačiuose namuose).¹⁶² Kitų šeimos narių siekis susijungti, priklauso nuo Vidaus reikalų ministerijos nuožiūros ir paprastai yra būtina įrodyti, kad egzistuoja išskirtinės užuojautos ir dėmesio reikalaujančios aplinkybės.¹⁶³

Tokie teisės susijungti su šeima ribojimai vertinami neigiamai, nes papildomos apsaugos turėtojai, kaip ir pabėgėliai, negali grįžti į savo kilmės valstybę pasimatyti su šeima. Tiesa, lieka vis mažiau ES valstybių narių, kurios papildomos apsaugos gavėjams numato ribojimus susijungti su šeima. Toks valstybių praktikos vienodėjimas ir aukštesnių apsaugos standartų taikymas rodo, kad valstybės pripažįsta šeimos svarbą ir nemato pagrindų dėl kurių galėtų neteikti šios teisės papildomą apsaugą gavusiems asmenims. Taigi, vis daugiau valstybių supraddamos, kad Šeimos susijungimo direktyva neapimdama papildomos apsaugos turėtojų, neatitinka tarptautinėse žmogaus teisių sutartyse įtvirtintų standartų, tobulina savo teisės aktus, norėdamos užtikrinti iš pagrindinių teisių ir žmogaus teisių teisės kylančius tarptautinius įsipareigojimus. Tačiau vis dar išlieka valstybių, kurios laikosi Šeimos susijungimo direktyvoje įtvirtintos pozicijos, kad papildomą apsaugą gavusiems asmenims šeimos susijungimas neprivalo būti užtikrinamas, taip pažeisdamos šių asmenų teises.

3.2. Papildomos apsaugos turėtojams kylančios problemos dėl teisės į darbą

Beveik visi pabėgėlio statusą gavę asmenys, iš karto po apsaugos suteikimo turi teisę dirbti. Kai kuriose valstybėse, asmenims, kurie nebuvo pripažinti pabėgėliais pagal 1951 m. Konvenciją, teisė dirbti yra apribojama. Deja, bet tokia situacija susiklostė ir vis dar tebesitęsia dėl Kvalifikavimo direktyvoje įtvirtintų nuostatų, leidžiančių daryti išimtis papildomą apsaugą gavusių asmenų atžvilgiu. Tokia padėtis trukdo šių asmenų tinkamai integracijai bei skatina priklausomybę nuo socialinių pašalpų.

Tapo įprasta, kad papildomos apsaugos gavėjams suteikiamos teisės dažnai yra daug labiau apribotos, nei pabėgėlio statusą gavusių asmenų. Pavyzdžiui, jie turi reguliariai atnaujinti

¹⁶² UK Immigration Rules, Para. 352A-352D

<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/statementsofchanges/2006/cm6918.pdf?view=Binary>;

¹⁶³ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008. P.231.

leidimą gyventi šalyje, taip sukeltant papildomų rūpesčių, neužtikrinama arba ribotai užtikrinama jų teisė susijungti su šeima, taip pat numatyti apribojimai įsidarbinant.¹⁶⁴ Po aktyvių skatinių papildomą apsaugą gavusiems asmenims valstybėse suteikti tokias pat teises, kaip ir pabėgėliams pagal Ženevos konvenciją, pamažu situacija pradėjo gerėti. Tačiau, kaip jau buvo aptarta, išliko skirtumai įgyvendinant esmines teises, tarp kurių yra įvardinama ir teisė dirbti. Minėti teisių ribojimai gali lemti žmogaus teisių pažeidimus, nes pripažįstama, jog teisė dirbti yra svarbi siekiant kitų žmogaus teisių užtikrinimo bei yra neatskiriama žmogaus orumo dalis.

Jau Visuotinė žmogaus teisių deklaracija skelbė, kad „kiekvienas turi teisę į darbą, į laisvą darbo pasirinkimą, į teisingas ir tinkamas darbo sąlygas ir apsaugą nuo nedarbo“.¹⁶⁵

Tarptautinis ekonominių, socialinių, kultūrinių teisių paktas įtvirtina valstybių pareigą pripažinti kiekvieno žmogaus teisę gauti galimybę užsidirbti pragyvenimui darbu, kurį žmogus laisvai pasirenka arba kurį dirbti jis laisvai sutinka“.¹⁶⁶ Pakto 2 straipsnio 2 dalis įpareigoja valstybes šią teisę įgyvendinti be jokio diskriminavimo dėl rasės, odos spalvos, lyties, kalbos, religijos, politinių arba kokių nors kitų įsitikinimų, tautybės ar socialinės kilmės, turtinės padėties, gimimo ar dėl kokio nors kito požymio. Šiame sąraše neišskirtas pilietybės kriterijus, tačiau remiantis sąvoka „ar dėl kokio nors kito požymio“, galime manyti, kad turi būti draudžiama diskriminuoti ir dėl pilietybės, toks požiūris tarptautinės apsaugos gavėjus apsaugotų nuo diskriminacijos siekiant teisės dirbti užtikrinimo.

Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija nurodo, kad kiekvienas turi teisę į darbą bei teisę užsiimti laisvai pasirinkta profesija ar veikla.¹⁶⁷

Europos Socialinės chartijos preambulėje teigiama, kad kiekvienas privalo turėti galimybę savo laisvai pasirinktu darbu užsidirbti pragyvenimui. Be to, Europos Tarybos valstybių narių piliečiai¹⁶⁸, teisėtai gyvenantys kitos šalies teritorijoje, turi teisę dirbti bet kokią mokamą darbą tokiomis pat teisėmis, kaip ir šalies į kurią jie atvyko piliečiai, o apribojimai galimi tik dėl pagrįstų ekonominių ir socialinių priežasčių.

1951 m. Konvencijoje numatyta, kad pabėgėliai gali dirbti tiek samdomą darbą, tiek dirbti savarankiškai. Valstybės įpareigojamos palankiai žiūrėti į galimybę sulyginti pabėgėlių teises dirbti samdomąjį darbą su piliečių teisėmis. Dirbant savarankiškai turi būti garantuojama

¹⁶⁴ ECRE, *Towards the Integration of Refugees in Europe*, 2005. P. 22.

¹⁶⁵ 1948m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // Valstybės žinios, 2006, Nr. 68-2497. 23 straipsnio 1d.

¹⁶⁶ 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3290. 6 straipsnio 1d.

¹⁶⁷ Europos Sąjungos Pagrindinių teisių chartija. 23 straipsnio 1d.

¹⁶⁸ Baigiamojo darbo kontekste aktualūs tik tie ET valstybių narių piliečiai, kurie tuo pačiu metu nėra ir ES piliečiai. Pavyzdžiui, iš Turkijos, Ukrainos, Rusijos, Armėnijos, Azerbaidžano, Serbijos (valstybių sąrašas ilgesnis) atvykę ir ES valstybėje papildomą apsaugą gavę asmenys, bus laikomi teisėtai tos šalies teritorijoje esančiais ET narės piliečiais. Minėtos valstybės yra ET narės, bet nėra ES narės, todėl jų piliečiai yra laikomi trečiųjų šalių piliečiais ir gali prašytis tarptautinės apsaugos ES.

kuo palankesnė padėtis verstis tokia veikla, bet nemažiau palanki nei ta, kuri suteikiama kitiems užsieniečiams.¹⁶⁹

Kvalifikavimo direktyva taip pat įtvirtino prieglobstį gavusių asmenų galimybę įsidarbinti, tačiau nuostata, kuri numatė, kad papildomą apsaugą gavusiems asmenims teisė dirbti gali būti suteikiama priklausomai nuo valstybių narių darbo rinkos padėties, sudarė galimybę šią teisę apriboti, ar net pažeisti.

Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba ne kartą savo pastabose yra išsakiusi, kad teisės dirbti, teisės mokytis bei teisės susijungti su šeima užtikrinimas turi didžiausią įtaką asmens integracijai visuomenėje.¹⁷⁰ Sėkminga prieglobstį gavusių asmenų integracija galėtų turėti lemiamos įtakos stiprinant ES valstybių narių ekonomiką bei socialinę sanglaudą, taip pat, padėtų pasiekti vieną iš pagrindinių ES tikslų – sukurti konkurencingą ir sėkmingą, žiniomis pagrįstą ekonomiką.¹⁷¹

Valstybės ratifikavusios išvardintus tarptautinius žmogaus teisių apsaugą reglamentuojančius dokumentus, įsipareigoja asmenims esantiems jos teritorijoje suteikti teisę dirbti. Kadangi pabėgėlių teises saugo ne tik bendrieji žmogaus teises įtvirtinantys dokumentai, bet ir 1951 m. Konvencija, jiems beveik visose ES valstybėse narėse teisė dirbti nėra ribojama, suteikiant galimybę dirbti iš karto po statuso suteikimo, nereikalaujant įgyti darbo leidimų. Papildomą apsaugą gavusių asmenų teises išskirtinai reglamentuoja tik Kvalifikavimo direktyva, kuri leidžia šiai asmenų kategorijai taikyti apribojimus užtikrinant teises. Europos pabėgėlių ir tremtinių tarybos nuomone, vienodas priėjimas prie darbo rinkos turi būti numatytas tiek asmenims turintiems pabėgėlio statusą, tiek tiems, kurie turi papildomos apsaugos statusą. Todėl Kvalifikavimo direktyvoje numatyti įdarbinimo apribojimai, apsunkinantys papildomos apsaugos gavėjams priėjimą prie darbo rinkos, turi būti pašalinti.¹⁷² Nacionaliniuose teisės aktuose valstybės neturėtų numatyti skirtumų tarp tarptautinės apsaugos turėtojams suteikiamų teisių prieglobsčio šalyje, tuomet nebebūtų trukdoma papildomą apsaugą gavusių asmenų sėkmingai integracijai.¹⁷³ Leidimas tarptautinės apsaugos gavėjams naudotis tokios pat apimties teisėmis, kaip prieglobsčio valstybės piliečiams, padėtų išvengti lygiagrečių bendruomenių kūrimosi, bei prieglobstį gavusių asmenų atskirties.

Daugumoje ES valstybių narių - Airijoje, Austrijoje, Bulgarijoje, Čekijoje, Danijoje, Italijoje, Ispanijoje, Jungtinėje Karalystėje, Latvijoje, Lietuvoje, Lenkijoje, Prancūzijoje, Rumunijoje, Slovakijoje, Švedijoje, Vengrijoje nereikalaujama iš papildomą apsaugą gavusių

¹⁶⁹ 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // Valstybės žinios, 1997, Nr. 12-227. 17 str.; 18str.

¹⁷⁰ ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008. P.31

¹⁷¹ ECRE, *Towards the Integration of Refugees in Europe*, 2005. P. 47

¹⁷² ECRE, *Towards the Integration of Refugees in Europe*, 2005. P. 47

¹⁷³ Ten pat, P. 22.

asmenų įgyti leidimą dirbti. Šios valstybės laikosi tarptautinių įsipareigojimų ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims suteikia teisę dirbti be jokių apribojimų. Tačiau yra valstybių, kurios linkusios pasinaudoti Kvalifikavimo direktyvoje įtvirtintais minimaliais reikalavimais ir šią teisę papildomą apsaugą gavusiems asmenims užtikrina netinkamai.

Belgijoje papildomą apsaugą gavę asmenys gali dirbti ir kaip samdomi, ir kaip savarankiški darbuotojai. Tačiau, kol jie neturi leidimo gyventi valstybėje neribotą laikotarpį, tol privalo turėti leidimą dirbti arba tarnybinį pažymėjimą. Per laikiną penkerių metų apsistojimo valstybėje laikotarpį, asmuo turi kreiptis dėl darbo leidimo, kuris vadinamas „leidimu C“. Asmenys norintys dirbti savarankiškai, turi kreiptis į savo gyvenamosios vietos institucijas ir taip pat gauti leidimą dirbti. Jeigu praėjus penkeriems metams papildomos apsaugos gavėjams bus leista likti valstybėje neribotą laiką, tuomet leidimo dirbti nebereikės. Minėti apribojimai nėra taikomi pabėgėlio statusą turintiems asmenims, jie į darbo rinką patenka tokiomis pat sąlygomis kaip ir Belgijos piliečiai.¹⁷⁴

Vokietijoje asmenims gavusiems papildomą apsaugą prieiga prie darbo rinkos yra apribota ir šie asmenys neturi prioriteto. Kol asmuo nebus išgyvenęs Vokietijoje gana ilgą laiką, jo galimybė patekti į darbo rinką priklausys nuo Federalinės darbo agentūros pritarimo. Agentūra atlieka prioritetinę analizę bei įvertina ar užsieniečių įdarbinimas neturės neigiamo poveikio darbo rinkai.¹⁷⁵ Maždaug po trejų valstybėje išgyventų metų, teisės dirbti ribojimai sumažinami arba išvis panaikinami.¹⁷⁶

Maltoje papildomą apsaugą gavę asmenys gali patekti į darbo rinką, bet prieš tai privalo gauti leidimą dirbti, kuris turi būti atnaujinamas kas metus. Šiai asmenų kategorijai priklausantys asmenys neturi galimybės pretenduoti į tam tikras darbo vietas, pavyzdžiui, policiją, kariuomenę. Nepaisant to, kad papildomos apsaugos turėtojai moka mokesčius nuo darbo užmokesčio, jiems negarantuojamos su darbu susijusios privilegijos, tokios kaip darbuotojams priklausantis draudimas ar pensijos.¹⁷⁷

Kipre asmuo gavęs papildomos apsaugos statusą, iš karto po statuso suteikimo visus metus gali dirbti tam tikruose sektoriuose: žemės ūkio, gyvulininkystės, gamybos, statybos, prekybos ir remonto. Įstatymas numato ne tik sritis, bet įvardina ir darbo pobūdį, kuriuo galima

¹⁷⁴ Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons // http://www.cgra.be/en/Apres_la_procedure/Beneficiaires_de_la_protection_subsidiaire/Droits_et_obligations/Travail_en_Belgique/; prisijungimo laikas: 2011-11-21.

¹⁷⁵ Federal Office for Migration and Refugees. The Granting of Non-EU Harmonised Protection Statuses in Germany, Research Study II/2009 in the framework of the European Migration Network (EMN), Working Paper 30, 2010. P.41. // http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/emn-wp30-protection-status-en.pdf?__blob=publicationFile; prisijungimo laikas: 2011-11-22.

¹⁷⁶ Ten pat, P.43.

¹⁷⁷ Subsidiary Protection in Malta // <http://www.unhcr.org/mt/index.php/statistics/127-subsiary-protection>; prisijungimo laikas: 2011-11-22.

užsiimti. Be to, darbo sutartį sudarytą tarp papildomą apsaugą gavusio asmens ir darbdavio turi patvirtinti Darbo departamentas. Praėjus metams po statuso gavimo, asmenys įgyja tokias pat darbo teises, kaip tos, kuriomis Kipre naudojasi pabėgėliai.¹⁷⁸ Pabėgėlio statusą gavę asmenys turi tokias pat teises, kaip Kipro piliečiai, vadinasi, papildomą apsaugą gavusiems asmenims po metų buvimo valstybėje, įsidarbinimo teisė garantuojama tokia pat apimtimi kaip šalies piliečiams.

Graikijoje visiems asmenims gavusiems tarptautinę apsaugą suteikiama prieiga prie darbo rinkos, tačiau jie turi įsigyti leidimą dirbti. Nors numatytais reikalavimais tarptautinės apsaugos gavėjų teisė yra apribojama, tačiau jų padėtis yra kur kas geresnė nei kitų užsieniečių, kadangi apsaugos statusą turintys asmenys atleidžiami nuo mokesčių už išduodamus darbo leidimus ir institucijoms neturi pristatyti sudarytos darbo sutarties.¹⁷⁹

Slovėnijoje užsieniečių užimtumo įstatyme išvardinta, kurie asmenys turi laisvą priėjimą prie darbo rinkos. Tarp jų paminėti tik pabėgėliai, vadinasi, iš asmenų, kurie turi papildomą apsaugą reikalaujama leidimo dirbti. Yra išduodami trijų rūšių leidimai, vienas iš jų yra suteikiamas papildomą apsaugą gavusiam asmeniui. Žmogui gavus tokį leidimą priėjimas prie darbo rinkos yra užtikrinamas tam laikotarpiui, kiek asmeniui leista būti valstybėje. Papildomą apsaugą gavusiam asmeniui leidimas dirbti išduodamas trejiems metams, su galimybe jį pratęsti dar dvejiems metams.¹⁸⁰ Taip pat, šios kategorijos asmenims neleidžiama vykdyti tokių darbų, kurie reikalauja turėti Slovėnijos pilietybę.¹⁸¹

Italijoje teisės aktai papildomos apsaugos turėtojams suteikia tokias pat galimybes prieiti prie darbo rinkos kaip pabėgėliams bei kaip Italijos piliečiams. Tačiau viena išimtis papildomos apsaugos turėtojams yra numatyta, t.y. draudimas patekti į valstybės tarnybą. Remiantis pateikta ataskaita apie prieglobstį gavusių asmenų padėtį Italijoje, matyti, kad nors asmenims yra suteikiama teisė dirbti, susirasti darbą jiems sunku. Labiausiai prieinamos yra tos darbo vietos, kurios reikalauja laikino fizinio darbo. Todėl daugiausia tarptautinės apsaugos gavėjų susiranda sezoninį darbą vasaros metu žemės ūkio sektoriuje. Teigiama, kad jų darbo jėga yra išnaudojama bei jie apgyvendinami netinkamomis sąlygomis. Kita darbo sritis labiausiai prieinama tarptautinės apsaugos turėtojams – pagyvenusių žmonių priežiūros sektorius. Ši darbo

¹⁷⁸ Department of Labour //

http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dl/dl.nsf/dmlemploymentasylum_en/dmlemploymentasylum_en?OpenDocument;

prisijungimo laikas: 2011-11-22.

¹⁷⁹ Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: GREECE, 2011. P.11. //

<http://www.unhcr.org/refworld/country,...GRC.,4cd8f2ec2,0.html>; prisijungimo laikas: 2011-11-22.

¹⁸⁰ Employment and work of aliens act, 2011. 9 str., 10 str., 23 str.

¹⁸¹ European Migration Network, Ad-hoc query on the rights and documents of persons enjoying subsidiary protection, 2008.

sritis turi trūkumą, nes asmenys tampa priklausomi nuo prižiūrimo asmens, laikinas darbo pobūdis kelia nerimą dėl ateities, be to, į šias darbo vietas išskirtinai priimamos tik moterys.¹⁸²

Estijoje papildomą apsaugą gavę asmenys, suteikus jiems leidimą gyventi šalyje, įgyja teisę įsidarbinti. Tačiau norėdami šią teisę realizuoti jie turi kreiptis dėl leidimo dirbti išdavimo. Tarptautinę apsaugą turintiems asmenims tokio leidimo išdavimas yra nemokamas.¹⁸³

Latvijoje suteikus asmenims papildomą apsaugą leidžiama dirbti ir jie turi tokias pat teises, kaip Latvijos piliečiai, tačiau priėjimas prie tam tikrų profesijų yra apribotas. Taip yra todėl, kad Latvijoje asmenys neturintys šalies pilietybės negali dirbti valstybės tarnyboje arba užimti postų, kurie susiję su nacionaliniu saugumu.¹⁸⁴ Tokios pat praktikos kaip Latvija laikosi ir Suomija, Airija, Rumunija, užtikrindamos tarptautinės apsaugos gavėjams tokias pat teises kaip savo piliečiams.

Apibendrinant išnagrinėtą valstybių praktiką, galima teigti, jog dauguma Europos Sąjungos valstybių narių teisę dirbti papildomą apsaugą gavusiems asmenims užtikrina tinkamai, jos neribojant. Vadinasi, šiose valstybėse papildomos apsaugos turėtojams yra garantuojamos teisės įtvirtintos tarptautinėse žmogaus teisių sutartyse, taigi, šių asmenų teisės nėra pažeidžiamos. Vokietiją, Kiprą, galima priskirti prie tų valstybių, kurios naudodamosi Kvalifikavimo direktyvos 26 straipsnio trečiąja dalimi, siekiantiems įsidarbinti papildomą apsaugą gavusiems asmenims, taiko per griežtus apribojimus, lemiančius žmogaus teisių pažeidimus. Taigi, dėl Kvalifikavimo direktyvoje egzistuojančių netinkamų nuostatų, tebėra valstybių, kuriose ši teisė ribojama, įtvirtinant įpareigojimus turėti darbo leidimus, o kai kuriose net pažeidžiama, neleidžiant patekti į darbo rinką tam tikrą laiką tarpą. Nerimą kelia ne tik teisių pažeidimai, bet ir akivaizdžiai skirtinga valstybių narių praktika šioje srityje.

¹⁸² Swiss Refugee Council, *Asylum procedure and reception conditions in Italy: Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees*, 2011. P.31 // http://foreninger.uio.no/jussbuss/aktuelt/110504_Italy_Report_SFHJussBuss_edited_Final%5B1%5D.pdf; prisijungimo laikas: 2011-11-23.

¹⁸³ European migration network, *The practices in Estonia Concerning the Granting of non-EU Harmonised Protection Statuses*, 2009. P.19.

¹⁸⁴ Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review, 2010. // http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session11/LV/UNHCR_UNHighCommissionerforRefugees-eng.pdf; prisijungimo laikas: 2011-11-23.

IŠVADOS

1. Papildomos apsaugos instituto įsteigimas Europos Sąjungoje turėjo ir tebeturi didelę reikšmę gerinant žmogaus teisių padėtį. Kvalifikavimo direktyvoje įtvirtinus papildomos apsaugos statusą, asmenims, nepripažintiems pabėgėliais pagal 1951 m. Konvenciją, atsirado galimybė pasilikti prieglobsčio valstybėje ir išsaugoti teises, kurios būtinos kiekvieno žmogaus orumui užtikrinti.

2. Kvalifikavimo direktyvoje įtvirtinti minimalūs apsaugos standartai formuoja skirtingą valstybių narių praktiką, užtikrinant tarptautinės apsaugos gavėjų teises. Skirtumai egzistuoja ne tik šioje srityje. Skubotas Direktyvos priėmimas lėmė tai, kad papildomą apsaugą gavusių asmenų teises buvo leista apriboti. Dėl šios priežasties, papildomos apsaugos gavėjų teisės nėra tapachios pabėgėlio statusą gavusių asmenų teisėms.

3. Ištirta ES valstybių narių praktika parodė, kad šalys pateisina skirtingą elgesį tarp papildomos apsaugos statusą ir pabėgėlio statusą turinčių asmenų. Išskirtinai didelė dalis valstybių, skirtumus tarp tarptautinės apsaugos gavėjų daro suteikiant jiems leidimus gyventi šalyje. Tai lemia, kad papildomą apsaugą gavę asmenys pasilikti valstybėje gali žymiai trumpesnį laikotarpį, nei pabėgėliai. Tiesa, vis daugiau valstybių, kuriai nors teisei užtikrinti, savo nacionaliniuose teisės aktuose įtvirtina aukštesnius apsaugos standartus, nei numatytieji Kvalifikavimo direktyvoje.

4. Lietuvoje papildomą apsaugą gavusiems asmenims dauguma žmogaus teisių yra užtikrinamos tinkamai. Šios kategorijos asmenys, be jokių apribojimų gali patekti į darbo rinką bei naudotis integracijos programomis. Atlikta teisės aktų analizė parodė, kad įstatymuose įtvirtintas įprastas vienerių metų integracijos laikotarpis yra kiek per trumpas, kad asmenys galėtų tinkamai integruotis Lietuvos visuomenėje. Taip pat išaiškėjo, kad papildomą apsaugą gavę asmenys po integracijos nebegali naudotis bendra valstybės socialine parama, nes ji prieinama tik nuolatiniam šalies gyventojams, o tokia situacija prieštarauja bendrosiose žmogaus teisių sutartyse bei Kvalifikavimo direktyvoje įtvirtintoms nuostatoms. Kita egzistuojanti problema yra ta, kad Lietuva patenka į sąrašą valstybių, kurios papildomos apsaugos gavėjams nesuteikia teisės susijungti su šeima. Šią problemą pagilina tai, jog išskirtinai didelei daliai asmenų Lietuvoje suteikiama būtent tokia apsaugos forma.

5. Šeimos susijungimo direktyva taip pat nesaugo papildomą apsaugą gavusių asmenų. Šio dokumento tekstas nepripažįsta papildomos apsaugos turėtojų teisės susijungti su šeima. Direktyvos nuostata įtvirtinanti tokį draudimą turi būti laikoma, kaip neatitinkanti tarptautinėse žmogaus teisių sutartyse įtvirtintų žmogaus teisių apsaugos standartų ir leidžianti pažeisti šią žmogaus teisę. Vokietijoje, Lietuvoje, Maltoje papildomą apsaugą gavusiems asmenims teisė

susijungti su šeima apskritai nesuteikiama, o Lenkija, Italija savo teisės aktuose įtvirtina apribojimus šios teisės įgyvendinimui papildomos apsaugos gavėjams.

6. Vis daugiau valstybių narių laikydamosi tarptautinių įsipareigojimų ir supratusios, kad papildomą apsaugą gavę asmenys, kaip ir pabėgėlio statuso gavėjai, neturi galimybės grįžti į savo kilmės valstybę ir susitikti su šeima, suteikia jiems teisę susijungti su šeima. Nepaisant to, šeimos susijungimo direktyvos praktika nenumatanti papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės susijungti su šeima yra netinkama ir reikalauja pokyčių. Šeimos susijungimo direktyvos nuostatų pakeitimai paskatintų ES valstybių narių praktikos vienodėjimą bei aukštesnių apsaugos standartų taikymą ir atitiktų tarptautinėse sutartyse įtvirtintą pagarbos šeimos gyvenimui principą.

7. Papildomą apsaugą gavusių asmenų priėjimą prie darbo rinkos leidžia apriboti Kvalifikavimo direktyva. Ištyrus valstybių praktiką paaiškėjo, jog Vokietija, Kipras yra tos valstybės narės, kurios naudojami Direktyvos spragomis ir itin griežtai apriboja papildomos apsaugos gavėjų galimybę įsidarbinti, tokia praktika lemia žmogaus teisių pažeidimus. Visos kitos valstybės narės užtikrina papildomos apsaugos gavėjų teisę dirbti, tačiau nemaža jų dalis nustato šios teisės apribojimus, įpareigodamos papildomą apsaugą gavusius asmenis turėti leidimą dirbti. Tokių apribojimų darymas, išimtinai šios kategorijos asmenims, nėra pagrįstas. Papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės dirbti užtikrinimas yra ypač svarbus, nes suteikia galimybę ne tik užsidirbti pragyvenimui, bet ir tinkamai integruotis priimančios šalies visuomenėje bei užsitikrinti kitas žmogaus teises.

8. Tinkamiausias papildomos apsaugos gavėjams kylančių problemų sprendimo būdas būtų sulyginanti teisių apimtį asmenims, kuriems suteikiamas papildomos apsaugos ir pabėgėlio statusas. Pastarųjų asmenų poreikiai yra vienodi, o ir jų buvimo laikas valstybės teritorijoje gali būti vienodai ilgas, todėl skirtumų darymas negali būti pateisinamas vien dėl to, jog asmenims buvo suteiktas prieglobstis dėl skirtingų teisės aktais numatytų pagrindų. Kvalifikavimo ir Šeimos susijungimo direktyvų pataisos pagerintų papildomą apsaugą gavusių asmenų padėtį, nes praplečiant suteikiamų teisių turinį, būtų užkirstas kelias žmogaus teisių pažeidimams.

9. Galima teigti, kad darbo pradžioje iškelta hipotezė pasitvirtino. Nepaisant to, kad absoliuti dauguma ES valstybių narių yra įsipareigojusios pagal bendrąsias tarptautines žmogaus teisių sutartis, atliktas tyrimas parodė, jog išliko keletas valstybių, kurios remdamosi Kvalifikavimo bei Šeimos susijungimo direktyvų nuostatomis, papildomą apsaugą gavusių asmenų teises užtikrina netinkamai, o tai lemia žmogaus teisių pažeidimus.

PASIŪLYMAI

1. Tobulinti Kvalifikavimo direktyvos nuostatas taip, kad įtvirtintos teisės būtų vienodai užtikrinamos visiems tarptautinės apsaugos gavėjams, neskirstant jų į pabėgėlio statusą ir papildomos apsaugos statusą turinčius asmenis. Dėl panašios papildomą apsaugą gavusių asmenų ir pabėgėlių padėties turi būti panaikinami skirtumai saugant šeimos vienybę, išduodant leidimus gyventi šalyje, suteikiant galimybę įsidarbinti, numatant priėjimą prie integracijos programų bei skirtumų panaikinimas socialinio aprūpinimo ir sveikatos apsaugos srityse. Visa tai padėtų papildomos apsaugos gavėjams išvengti žmogaus teisių pažeidimų ir užtikrintų sėkmingesnę integraciją. (Pasiūlymą įgyvendinti atsižvelgiant į Direktyvos pataisų projektą pateiktą 3 priede).

2. Tobulinti Šeimos susijungimo direktyvos nuostatas, suteikiant papildomą apsaugą gavusiems asmenims teisę susijungti su šeima tokiais pat pagrindais, kaip tai leidžiama pabėgėlio statusą turintiems asmenims. (Pasiūlymą įgyvendinti atsižvelgiant į Direktyvos pataisų projektą pateiktą 4 priede).

3. Tobulinti Lietuvos Respublikos įstatymo “Dėl užsieniečių teisinė padėties” nuostatas:

- Pirmiausia numatyti papildomą apsaugą gavusių asmenų teisę į šeimos susijungimą. Neigiamą situaciją šeimos susijungimo srityje ištaisyti įstatymo 43 straipsnio 8 dalies panaikinimas, nebenumatant draudimo papildomą apsaugą gavusiems asmenims susijungti su šeima. Tokios pataisos būtinos siekiant nepažeisti žmogaus teisių ir užtikrinti pagarbą šeimos gyvenimui, remiantis tarptautinėmis sutartimis.

- Siekiant panaikinti pažeidimus socialinės apsaugos srityje, turi būti tobulinami socialinės apsaugos įstatymai, numatant galimybę juose įtvirtintomis teisėmis naudotis ne tik nuolatiniais gyventojams, bet ir asmenims turintiems leidimą laikinai gyventi šalies teritorijoje, t.y. papildomos apsaugos gavėjams. Kitas šios problemos sprendimo būdas - papildomą apsaugą gavusiems asmenims suteikti leidimą šalyje pasilikti penkerius metus, pakeičiant Užsieniečių įstatymo 40 straipsnio 1 d. 9 p., 48 straipsnį ir 53 straipsnio 1 d. 7 p. Kadangi Lietuvos Respublikoje penkerių metų laikotarpis prilygsta leidimui nuolat gyventi, nebeliktų poreikio taisyti socialines teises reglamentuojančius teisės aktus. Jeigu, Lietuvos įsitikinimu, leidimas papildomą apsaugą gavusiems asmenims pasilikti valstybėje penkerių metų laikotarpiui yra per ilgas, jis vis tiek turėtų būti prailgintas nuo šiuo metu suteikiamų vienerių metų, bent iki trijų, kadangi laikinas leidimas turi būti kasmet atnaujinamas, o tai asmenims kelia nepastovumo jausmą, be to, kyla sunkumų įsidarbinant.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai teisės aktai:

I. Lietuvos Respublikos teisės aktai:

1. 2004 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539; 2006, Nr. 137-5199; 2008, Nr. 22-803.
2. 2009 m. liepos 22 d., Nr. XI-392 Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 2, 4, 5, 8, 10, 11, 21, 26, 34, 35, 43, 45, 51, 53, 62, 63, 64, 80, 81, 93, 101, 102, 106, 125 ir 140(1) straipsnių pakeitimo bei papildymo ir Įstatymo papildymo 141(1) straipsniu Įstatymas // Valstybės žinios, 2009, Nr. 93-3984.
3. 2006 m. birželio 1d., Nr. XP-1062(2) Įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" 2, 6, 7, 8, 11, 17, 18, 21, 25, 26, 28, 33, 34, 35, 40, 43, 46, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 64, 79, 88, 90, 93, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 106, 113, 115, 127, 130, 131, 132, 136, 138, 140 straipsnių pakeitimo, papildymo 49(1), 101(1), 140(1) straipsniais, 30, 105 straipsnių pripažinimo netekusiais galios, X skyriaus pavadinimo pakeitimo bei priedo pakeitimo ir papildymo įstatymo projektas.
4. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai tvarkos aprašo patvirtinimo, 2004 m. spalio 21 d. Nr. A1-238. // Valstybės žinios, 2005, Nr. 157-5741, pakeistas 2006 m. sausio 11 d. Nr. A1-13. Valstybės žinios, 2006, Nr. 5-167.
5. Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas, Nr. IX-1219, 2002, Valstybės žinios, 2002, Nr. 123-5512.
6. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas // Valstybės žinios, 2011, Nr. 38-1804.
7. Lietuvos Respublikos piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms ir vieniems gyvenantiems asmenims įstatymas // Valstybės žinios, 2011, Nr. 86-4144.
8. Lietuvos Respublikos valstybės paramos būstui įsigyti ar išsinuomoti įstatymas // Valstybės žinios, 2009, Nr. 93-3962.
9. Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymas // Valstybės žinios, 2004, Nr. 88-3208.
10. Lietuvos Respublikos neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas // Valstybės žinios, 2010.
11. Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas, Nr. I-549, 2010.
12. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl paramos mirties atveju // Valstybės žinios, 2011, Nr. 77-3722.
13. Lietuvos Respublikos užimtumo rėmimo įstatymas // Valstybės žinios 2006, Nr.73-2762.

II. Tarptautinės sutartys:

1. 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // Valstybės žinios, 2006, Nr. 68-2497.
2. 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencija // Valstybės žinios, 2000, Nr. 96-3016.
3. 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // Valstybės žinios, 1997, Nr. 12-227.
4. 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3288.
5. 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3290.
6. 1984 m. Jungtinių Tautų konvencija prieš kankinimą ar kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą // Valstybės žinios, 1996.
7. 1989 m. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija // Valstybės žinios, 1995, Nr. 60-1501.
8. Europos socialinė chartija // Valstybės žinios, 2001, Nr. 49-1704.
9. ES Pagrindinių teisių chartija, (2007/C 303/01).

III. Europos Sąjungos teisės aktai:

1. 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos 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 būtinausių standartų.
2. 2003 m. rugsėjo 22 d. Tarybos direktyva Nr.2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą.
3. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between members states in receiving such persons and bearing the consequences thereof.
4. European Commission, *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, COM(2001) 510 final.
5. European Commission, *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 final, 2009/0164 (COD).
6. European Commission, *Report From The Commission To The European Parliament And The Council On The Application Of 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, COM(2010)314 final.

7. European Commission, Commission Staff Working Document *Accompanying The 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*, SEC(2009) 1373 final.
8. Europos Komisija, Komisijos ataskaita tarybai ir Europos Parlamentui dėl direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą taikymo, 2008.
9. Europos Komisija, Žalioji knyga dėl Europos Sąjungoje gyvenančių trečiųjų šalių piliečių teisės į šeimos susijungimą (Direktyva 2003/86/EB), 2011.

IV. Užsienio valstybių teisės aktai:

1. Jungtinės Karalystės įstatymas // Immigration Rules, 2006. Nuoroda internete:
<http://www.ukba.homeoffice.gov.uk/sitecontent/documents/policyandlaw/statementsofchanges/2006/cm6918.pdf?view=Binary>
2. Slovėnijos įstatymas // Employment and work of aliens act, 2011.

Specialioji literatūra:

1. Biekša L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir Europos Sąjungos direktyvoje 2004/83/EB: daktaro disertacijos santrauka. Vilnius: Mykolo Romerio Universitetas, 2008.
2. Centre for Migration Law, Comparative study on the implementation of the Family Reunification Directive 2003/86/EC in (25) Member States, Section B.25.
3. Dambra V., Grigolovičienė D. Informacijos apie pabėgėlių socialinį ir kultūrinį savitumą Lietuvoje apibendrinimas ir įvertinimas teisiniu ir sociologiniu požiūriu. Vilnius, 2008.
4. ECRE, *Position on Complementary Protection*, 2000. // <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c22517,4565c25f221,3ae6b335c,0.html>.
5. ECRE, *Information Note on the Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification*, 2003.
6. ECRE, *Complementary/subsidiary forms of protection in the EU Member States: an overview*, July 2004 // <http://www.ecre.org/files/CFP%20July%202004.pdf>.
7. ECRE, *Towards the Integration of Refugees in Europe*, 2005.

8. ECRE, *The Impact of the EU Qualification Directive on International Protection*, 2008.
9. ECRE, *Complementary Protection in Europe*, 2009 // http://www.ecre.org/files/ECRE_Complementary_Protection_July_2009.pdf.
10. ECRE, *Comments From The European Council On Refugees And Exiles on the European Commission Proposal to recast the Qualification Directive*, March 2010.
11. Federal Office for Migration and Refugees, *Family Reunification in Germany*, Working Paper 10, Small Scale Study IV in the Framework of the European Migration Network, 2007.
12. Groenendijk K. Family Reunification as a Right under Community Law. *European Journal of Migration and Law* 8: 215-230, 2006.
13. Jakulevičienė L., Biekša L. Šeimos susijungimo direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, 2(2).
14. John, A. *Family Reunification for Migrants and Refugees: a Forgotten Human Right? A Comparative Analysis of Family Reunification under Domestic Law and Jurisprudence, International and Regional Instruments, ECHR Caselaw and the EU 2003 Family Reunification Directive* // http://www.fd.uc.pt/hrc/working_papers/arturojohn.pdf;
15. Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencijos Įgyvendinimo vadovas. UNICEF, 2002.
16. Karlsen E. Complementary protection for asylum seekers—overview of the international and Australian legal frameworks. // <http://www.aph.gov.au/library/pubs/rp/2009-10/10rp07.pdf>
17. McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment. *New issues in refugee research*, working paper No. 74, 2002.
18. McAdam J. *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford Monographs in International Law, 2006.
19. McAdam J. Complementary protection and beyond: How states deal with human rights protection. *New issues in refugee research*, working paper No. 118, 2005.
20. McAdam J. The European Union Qualification Directive: The Creation of a Subsidiary Protection Regime. *International Journal of Refugee Law*, 2005, 17 (3).
21. Storey H. EU Refugee Qualification Directive: a Brave New World? *International Journal of Refugee Law*, 2008, 20 (1).
22. Thielemann E., El-Enany N. Common Laws, Diverse Outcomes: Can EU Asylum Initiatives Lead to More Effective Refugee Protection? *International Conference*, Boston, March 2011.
23. UNCHR, *Law proposal transposing into Portuguese legislation EU Qualification Directive (2004/83/EC) and Asylum Procedures Directive (2005/85/EC)*, 2007.
24. UNHCR, *Trends in Displacement, Protection and Solutions*, Statistical Yearbook 2009.

25. 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*, 2010.
26. Vysockienė L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius, Mykolo Riomerio Universitetas, 2005.
27. Federal Office for Migration and Refugees. The Granting of Non-EU Harmonised Protection Statuses in Germany, Research Study II/2009 in the framework of the European Migration Network (EMN), Working Paper 30, 2010. // http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/EMN/emn-wp30-protection-status-en.pdf?__blob=publicationFile.

Kiti dokumentai ir šaltiniai:

1. European Commission against Racism and Intolerance. Third report on Lithuania, CRI(2006)2, 2006.
2. European Commission against Racism and Intolerance. Report on Austria (fourth monitoring cycle), 2010.
3. European Commission against Racism and Intolerance. Report on Lithuania (fourth monitoring cycle), CRI(2011)38, 2011.
4. European Migration Network, Ad-Hoc Query on family reunification of refugees, 2008. // <http://www.emnsweden.se/download/18.4f0ea0ae12f61f2b1458000411/Family+reunification.pdf>.
5. European Migration Network, Ad-hoc query on the rights and documents of persons enjoying subsidiary protection, 2008.
6. European Migration Network, National Contact Point For Lithuania, Annual Statistics Report: Migration And Asylum In Lithuania, 2009.
7. European Migration Network, The practices in Estonia Concerning the Granting of non-EU Harmonised Protection Statuses, 2009.
8. Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons, Working in Belgium//http://www.cgra.be/en/Apres_la_procedure/Beneficiaires_de_la_protection_subsidiaire/Droits_et_obligations/Travailler_en_Belgique/.
9. UNCHR, Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: Latvia, 2010. //

http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/session11/LV/UNHCR_UNHighCommissionerforRefugees-eng.pdf;

10. UNCHR, Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: LITHUANIA, 2011. // <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c2258,4565c25fc5,4d806f12c,0,.,.html>.
11. UNCHR, Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report - Universal Periodic Review: GREECE, 2011. // <http://www.unhcr.org/refworld/country,.,.GRC,.,4cd8f2ec2,0.html>;
12. Swiss Refugee Council, Asylum procedure and reception conditions in Italy: Report on the situation of asylum seekers, refugees, and persons under subsidiary or humanitarian protection, with focus on Dublin returnees, 2011.
13. Subsidiary Protection in Malta // <http://www.unhcr.org/mt/index.php/statistics/127-subsidiary-protection>.
14. Republic of Cyprus, Department of Labour // http://www.mlsi.gov.cy/mlsi/dl/dl.nsf/dmlemploymentasylum_en/dmlemploymentasylum_en?OpenDocument.

Teismų praktika:

1. Byla C-465/07, Meki and Noor Elgafaji v. Staatssecretaris van Justitie, Court of Justice of the European Union (Grand Chamber), 17 February 2009.
2. Byla C-540/03, European Parliament v. Council of the European Union. Court of Justice of the European Union, Judgment of 27 June 2006, Report of Cases, I-05769.
3. Generalinės advokatės Juliane Kokott išvada - byla C-540/03, 2005.
4. *Case of Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom* // Judgement of 28 May 1985, European Court of Human Rights, Application no. 9214/80; 9473/81; 9474/81.
5. *Case of Gül v. Switzerland* // Judgement of 19 February 1996, European Court of Human Rights, Application no. 23218/94.
6. *Case of Rodrigues da Silva and Hoogkamer v. the Netherlands* // Judgement of 31 January 2006, European Court of Human Rights, Application no. 50435/99.

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe analizuojama, ar papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės yra tinkamai užtikrinamos Europos Sąjungos valstybėse narėse. Viso darbo eigoje pažymima, kad papildomą apsaugą gavusiems asmenims turi būti suteikiamos tokios pat apimties teisės, kaip ir pabėgėlio statusą turintiems asmenims.

Darbo autorius siekia įrodyti, kad ES Tarybos direktyvos 2004/83/EB (Kvalifikavimo direktyva) ir direktyvos 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą nuostatos yra netinkamai reglamentuotos ir lemia papildomą apsaugą gavusių asmenų žmogaus teisių pažeidimus. Norint pagrįsti tokią hipotezę, darbe išsamiai nagrinėjami ES Direktyvų tekstai, ES valstybėse narėse egzistuojanti praktika, įgyvendinant Direktyvų nuostatas, bei tarptautinės žmogaus teisių sutartys. Atlikus šiuos uždavinius, paaiškėja su kokiomis žmogaus teisių užtikrinimo problemomis susiduria papildomos apsaugos turėtojai, ir kuriose ES valstybėse narėse šių asmenų teisės yra pažeidžiamos ar griežtai apribojamos.

Ištirtos literatūros bei teisės aktų pagrindu, paskutinėje darbo dalyje yra atliekama išsami, teisės susijungti su šeima bei teisės į darbą užtikrinimo analizė, išsiaiškinant, kurios valstybės šių teisių neužtikrina ir kokias problemas tai sukelia papildomos apsaugos gavėjams.

Ištyrus pagrindines Kvalifikavimo ir Šeimos susijungimo direktyvose egzistuojančias spragas, magistro baigiamajame darbe yra pateikiami pasiūlymai, kaip šių dokumentų nuostatos turėtų būti tobulinamos. Pateiktais siūlymais tikimasi pasiekti teigiamų pokyčių papildomos apsaugos gavėjų atžvilgiu, t.y., kad šiai kategorijai priskiriamų asmenų teisės prieglobsčio valstybėse būtų tinkamai užtikrinamos ir nebebūtų ribojamos bei pažeidžiamos.

Darbo pabaigoje paaiškėja, kad nepaisant to, jog daugelis valstybių narių papildomą apsaugą gavusiems asmenims taiko vis aukštesnius apsaugos standartus, tebeegzistuoja šių asmenų teisių pažeidimai. Užbaigiant darbą yra pateikiamos teisinio reglamentavimo bei praktinių problemų išvados, kuriose esmine problema laikoma, direktyvose įtvirtintos papildomos apsaugos gavėjus diferencijuojančios nuostatos, kurios ir lemia šių asmenų žmogaus teisių pažeidimus.

SUMMARY

The main purpose of this master thesis is to analyze if the proper security for the rights of the beneficiaries of subsidiary protection is guaranteed in the European Union Member States. The whole thesis is based on the attitude that the beneficiaries of the subsidiary protection should have equal rights as those granted for refugees.

The author seeks for evidence, that the provisions of EU Council Directive 2004/83/EC (Qualification Directive) and Directive 2003/86/EC on the right to family reunification are not properly regulated and therefore causes the violation of the human rights of beneficiaries of subsidiary protection. In order to justify such hypothesis, the EU Directives, the Directives' implementation practices in EU member states and international human rights treaties are analyzed. Analysis reveals the main problems of the enforcement of the human rights that are faced by the beneficiaries of subsidiary protection, as well as in which EU countries the mentioned rights are violated or strictly limited.

After the literature and legislation analysis the author carried out the study, in which the detailed analysis of the right to family reunification and the right to employment was prepared, including, but not limited to, the disclosure of the problems in different countries that are faced by the beneficiaries of subsidiary protection.

By analyzing the main breaches of the Qualification and the Family reunification directives, the author provided suggestions on how the provisions of the mentioned legislation could be improved. By providing these suggestions it is expected to stimulate positive alterations from the perspective of the beneficiaries of subsidiary protection, i.e. that the rights of the persons assigned to the mentioned category in asylum countries would not be violated or limited by any means.

The conclusions and recommendations section summarize that, despite the fact that many member states is constantly applying improved security of the rights of the beneficiaries of subsidiary protection, still the violations of the rights of mentioned persons prevail. Additionally, author reveals that the main problem of legislation and practice is the provisions in the Directives, which differentiate the beneficiaries of subsidiary protection, which causes the violations of the human rights.

PRIEDAI

1 PRIEDAS

1 lentelė. Papildomos apsaugos formų suteikimo ir pabėgėlio statuso suteikimo santykis, iš bendro tenkintų prašymų skaičiaus (procentais)

	1997		1998		1999	
	P. A.*	Pabėg.**	P.A.	Pabėg.	P.A.	Pabėg.
Austrija	-	-	27,64	72,36	20,71	79,29
Danija	78,16	21,84	73,05	26,95	70,68	29,32
Suomija	98,59	1,41	98,15	1,85	94,15	5,85
Vokietija	59,78	40,22	57,54	42,46	66,72	33,28
Graikija	83,07	16,93	74	26	74,16	25,84
Airija	36,04	63,96	13,85	86,15	6,41	93,59
Nyderlandai	45,61	54,39	60,38	39,62	69,73	30,27
Portugalija	75	25	87,50	12,50	75,76	24,24
Ispanija	55,56	44,44	75,26	24,74	62,19	37,81
Švedija	-	-	84,05	15,95	-	-
DB	43,87	56,13	42,25	57,75	22,96	77,04
Vidurkis	48,44	51,56	52,79	47,21	43,33	56,67

* P.A. - papildomos apsaugos, kaip atskiro instituto ES dar nebuvo, taigi šioje lentelėje papildomos apsaugos forma apima valstybių, pagal jų nacionalinės teisės aktus, suteikiamą papildomos apsaugos statusą, kaip alternatyvią apsaugą, ir humanitarinio pobūdžio apsaugą.

** Pabėgėliai – apsauga suteikiama atitikus Ženevos konvencijos 1A(2) straipsnį.

Šaltinis: McAdam J. The European Union proposal on subsidiary protection: an analysis and assessment.

P.7.

2 lentelė. Prieglobsčio prašę ir jį gavę užsieniečiai Lietuvoje 1997-2007*

Metai	Prašymų suteikti prieglobstį	Suteiktas pabėgėlio statusas	Suteikta papildoma apsauga
1997	242	6	0
1998	159	28	0
1999	143	11	0
2000	303	15	80
2001	425	3	266
2002	546	1	287
2003	644	3	485
2004	458	12	407
2005	410	15	328
2006	459	12	385
2007	480	9	393
Iš viso	4269	115	2631

* Visi prieglobsčio prašymai ir visi sprendimai suteikti papildomą apsaugą ar pabėgėlio statusą

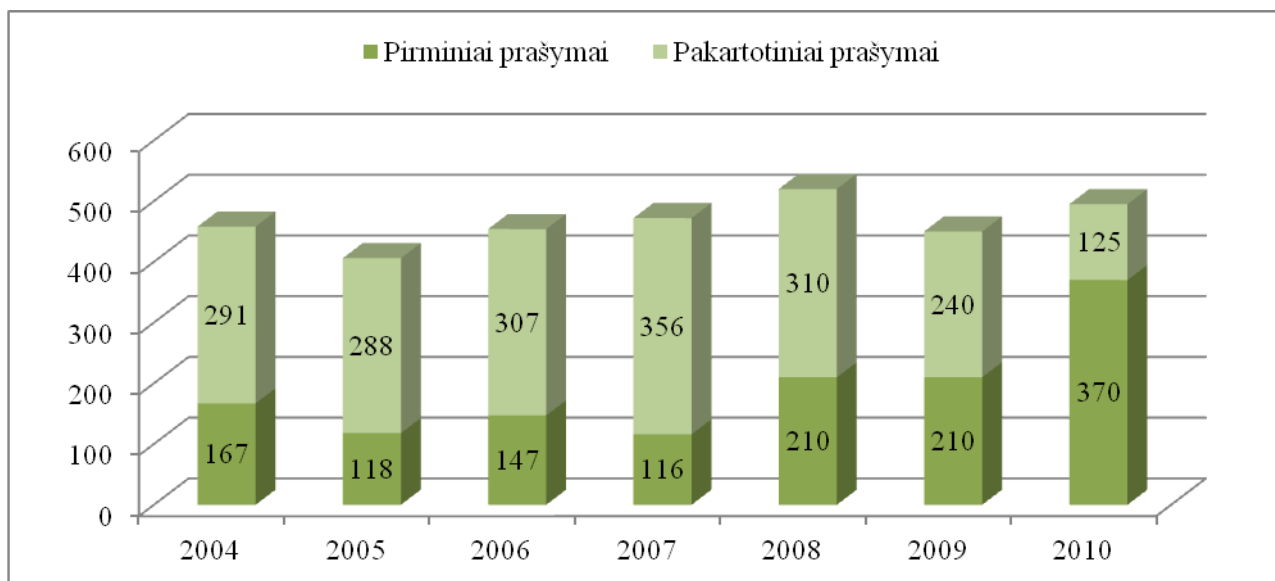
Šaltinis: Dambrava V., Grigolovičienė D., 2008, p.5.

3 lentelė. Prieglobsčio prašę ir jį gavę užsieniečiai Lietuvoje 2008-2010*

Metai	Prašymų suteikti prieglobstį	Suteiktas pabėgėlio statusas	Suteikta papildoma apsauga
2008	520	14	350
2009	450	11	217
2010	495	1	110

* Visi prieglobsčio prašymai ir visi sprendimai suteikti papildomą apsaugą ar pabėgėlio statusą

Šaltinis: sudaryta pagal European Commission against Racism and Intolerance, Report on Lithuania, 2011.



1 pav. Pirminiai ir pakartotiniai tarptautinės apsaugos prašymai Lietuvoje 2004-2010 m.

Šaltinis: European Migration Network National Contact Point For Lithuania, Annual Statistics Report: Migration And Asylum In Lithuania, 2009.

Tarybos direktyvos 2004/83/EB (Kvalifikavimo direktyva) dėl trečiųjų šalių piliiečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų pataisų projektas¹⁸⁵

I SKYRIUS

Bendrosios nuostatos

2 straipsnis

Apibrėžimai

h) „šeimos nariai“ – tai toliau išvardyti pabėgėlio ar papildomos apsaugos statuso turėtojo šeimos nariai (jei šeima jau egzistavo kilmės šalyje), kurie yra toje pačioje valstybėje narėje, kurioje pateikiamas tarptautinės apsaugos prašymas:

– pabėgėlio ar papildomos apsaugos statuso turėtojo sutuoktinis arba jo ar jos nesantuokinis partneris, su kuriuo palaikomi pastovūs santykiai, jei atitinkamos valstybės narės teisės aktai ar praktika pagal užsieniečių įstatymus nesusituokusias poras traktuoja panašiai kaip ir susituokusias;

– pirmoje įtraukoje nurodytos poros arba pabėgėlio ar papildomos apsaugos statuso turėtojo, jei jie nėra susituokę (*nepriklausomai nuo to ar jie yra susituokę, ar ne*), nepilnamečiai ir priklausomi nuo jų vaikai, neatsižvelgiant į tai, ar jie gimę santuokoje ar yra įvaikinti pagal nacionalinius įstatymus;

– nepilnamečio pabėgėlio ar papildomos apsaugos statuso turėtojo, nepriklausomai nuo to, ar jis susituokęs ar ne, tėvai ar globėjai, atsižvelgiant ar to reikia norint užtikrinti geriausias vaiko interesus.

VII SKYRIUS

TARPTAUTINĖS APSAUGOS POBŪDIS

23 straipsnis

Šeimos vientisumo išsaugojimas

2. Valstybės narės užtikrina, kad pabėgėlio ar papildomos apsaugos statuso turėtojo (*tarptautinės apsaugos turėtoju*) šeimos nariai, kurie patys negali gauti tokio statuso, turėtų teisę į 24–34 straipsniuose nurodytas lengvatas nacionalinių taisyklių nustatyta tvarka, kiek tai suderinama su šeimos nario asmeniniu teisiniu statusu.

¹⁸⁵ Pataisų projekte siūlomi ir pateikiami tik tų nuostatų pakeitimai, kurie pagerintų papildomą apsaugą gavusių asmenų padėtį prieglobsčio valstybėje, užkertant kelią galimiems žmogaus teisių pažeidimams.

~~Kiek tai susiję su papildomos apsaugos statuso turėtojų šeimos nariais, valstybės narės gali nustatyti tokių lengvatų sąlygas.~~

~~Šiais atvejais valstybės narės užtikrina, kad suteikiamos lengvatos užtikrintų reikiamą pragyvenimo lygį.~~

3. Šio straipsnio 1 ir 2 dalys netaikomos tuomet, kai šeimos nariui nėra arba nebus suteiktas pabėgėlio ar papildomos apsaugos statusas (*suteikta tarptautinė apsauga*) pagal III ir V skyrius.

5. Valstybės narės gali nuspręsti, kad šis straipsnis taip pat taikomas kitiems artimiems giminaičiams, kurie paliekant kilmės šalį gyveno kartu arba kaip šeimos nariai ir kurie tuo metu buvo visiškai ar daugiausia priklausomi nuo asmens, ~~turinčio pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusą~~ (*gavusio tarptautinę apsaugą*).

24 straipsnis

Leidimai gyventi šalyje

1. Iškart po statuso suteikimo valstybės narės išduoda pabėgėlio statuso turėtojams (*tarptautinės apsaugos gavėjams*) leidimą gyventi šalyje, kuris turi galioti ne trumpiau kaip trejus metus ir būtų pratęsiamas, nebent kitaip reikalautų įtikinamos nacionalinio saugumo ar viešosios tvarkos priežastys ir nepažeidžiant 21 straipsnio 3 dalies.

Nepažeidžiant 23 straipsnio 1 dalies, pabėgėlio statuso turėtojo (*tarptautinės apsaugos gavėjo*) šeimos nariams išduodamas leidimas gyventi šalyje gali galioti trumpiau kaip trejus metus ir būtų pratęsiamas.

~~2. Iškart po statuso suteikimo valstybės narės išduoda papildomos apsaugos statuso turėtojams leidimą gyventi šalyje, kuris turi galioti ne trumpiau kaip vienerius metus ir būtų pratęsiamas, nebent kitaip reikalautų įtikinamos nacionalinio saugumo ar viešosios tvarkos priežastys.~~

25 straipsnis

Kelionės dokumentas

2. Valstybės narės išduoda papildomos apsaugos statuso turėtojams, kurie negali gauti nacionalinio paso, dokumentus, kurie leidžia jiems keliauti (*už teritorijos ribų*) ~~bent tuomet, kai atsiranda rimtų humanitarinių priežasčių, dėl kurių jiems reikia būti kitoje valstybėje~~, nebent kitaip reikalautų įtikinamos nacionalinio saugumo ar viešosios tvarkos priežastys.

26 straipsnis

Galimybė įsidarbinti

1. Valstybės narės leidžia pabėgėlio statuso turėtojams (*tarptautinės apsaugos gavėjams*) užsiimti darbo veikla pagal darbo sutartį arba savarankiškai pagal taisykles, bendrai taikomas tai profesijai ir tai valstybinei tarnybai, iškart po pabėgėlio statuso (*apsaugos*) suteikimo.

2. Valstybės narės užtikrina, kad pabėgėlio statuso turėtojams (*tarptautinės apsaugos gavėjams*) galimybės užsiimti tokia veikla kaip su įsidarbinimu susijęs švietimas suaugusiems, profesinis rengimas ir praktinė patirtis darbo vietoje būtų suteikiamos lygiavertėmis sąlygomis kaip ir piliečiams.

~~3. Valstybės narės leidžia papildomos apsaugos statuso turėtojams užsiimti darbo veikla pagal darbo sutartį arba savarankiškai pagal taisykles, bendrai taikomas tai profesijai ir tai valstybinei tarnybai, iškart po papildomos apsaugos statuso suteikimo. Gali būti atsižvelgta į valstybių narių darbo rinkos padėtį, įskaitant galimą įsidarbinimo galimybių prioritetų nustatymą ribotam laikui, kuris nustatomas pagal nacionalinius įstatymus. Valstybės narės užtikrina, kad papildomos apsaugos statuso turėtojas galėtų užimti postą, kuris jam buvo pasiūlytas pagal nacionalines darbo rinkos prioritetų nustatymo taisykles.~~

~~4. Valstybės narės užtikrina, kad papildomos apsaugos statuso turėtojams galimybės užsiimti tokia veikla kaip su įsidarbinimu susijęs švietimas suaugusiems, profesinis rengimas ir praktinė patirtis darbo vietoje būtų suteikiamos remiantis tokiomis sąlygomis, kurias nustatys valstybės narės.~~

28 straipsnis

Socialinis aprūpinimas

~~2. Kaip išimtis bendrajai taisyklei, nustatyta šio straipsnio 1 dalyje, valstybės narės gali apriboti papildomos apsaugos statuso turėtojams suteikiamą socialinę apsaugą iki pagrindinių lengvatų, kurios teikiamos tokio paties lygio ir tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir piliečiams.~~

29 straipsnis

Sveikatos apsauga

~~2. Kaip išimtis bendrajai taisyklei, nustatyta šio straipsnio 1 dalyje, valstybės narės gali apriboti papildomos apsaugos statuso turėtojams suteikiamą sveikatos apsaugą iki pagrindinių lengvatų, kurios teikiamos tokio paties lygio ir tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir piliečiams.~~

30 straipsnis

Vieniši nepilnamečiai

5. Svarbiausius vienišo nepilnamečio interesus saugančios valstybės narės turi stengtis kuo greičiau surasti nepilnamečio šeimos narius, (*net ir po to, kai jam buvo suteikta tarptautinė apsauga*). Tais atvejais, kai nepilnamečio arba jo ar jos artimiems giminaičiams, ypač, jei jie liko kilmės šalyje, gyvybei ar sveikatai gresia pavojus, reikia pasirūpinti, kad informacijos apie tuos asmenis rinkimas, tvarkymas ir platinimas vyktų konfidencialiai.

Galimybė pasinaudoti integracijos priemonėmis

1. Siekiant palengvinti ~~pažeidimų~~ *(tarptautinės apsaugos gavėju)* integraciją į visuomenę, valstybės narės turi numatyti integracijos programas, kurios joms atrodo tinkamos arba sudaryti sąlygas, garantuojančias galimybę pasinaudoti tokiomis programomis.
2. ~~Jei valstybės narės mano, kad tai būtina, papildomos apsaugos turėtojams suteikiama galimybė pasinaudoti integracijos programomis.~~

**Tarybos direktyvos 2003/86/EB 2003 m. rugsėjo 22 d. dėl teisės į šeimos susijungimą
pataisų projektas¹⁸⁶**

Preambulė

(8) Ypatingas dėmesys turėtų būti skiriamas ~~pabėgėliu~~ (*tarptautinės apsaugos gavėju*) padėčiai, atsižvelgiant į priežastis, privertusias juos palikti savo šalį ir neleidusias jiems ten normaliai gyventi su šeima. Dėl to jiems turėtų būti sudarytos palankesnės sąlygos naudotis teise į šeimos susijungimą.

I SKYRIUS

Bendrosios nuostatos

2 straipsnis

Šioje direktyvoje:

b) „tarptautinės apsaugos gavėjas“ – trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės pripažintas valstybėje narėje pabėgėliu arba papildomos apsaugos gavėju.

↳ - „pabėgėlis“ - trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, turintis pabėgėlio statusą, kaip apibrėžta 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijoje dėl pabėgėlių statuso su pakeitimais, padarytais 1967 m. sausio 31 d. Niujorke pasirašytu protokolu;

- „*papildomos apsaugos gavėjas*“ - trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, kuriam valstybėje narėje, remiantis Tarybos direktyva 2004/83/EB suteiktas papildomos apsaugos statusas.

3 straipsnis

1. Ši direktyva taikoma tais atvejais, kai globėjas turi valstybės narės išduotą, vienerius metus arba ilgesnį laiką galiojantį leidimą gyventi ir pagrįstas perspektyvas gauti teisę į nuolatinę gyvenamąją vietą, jeigu jo šeimos nariai yra bet kuri statusą turintys trečiosios šalies piliečiai.

2. Ši direktyva netaikoma tais atvejais, kai globėjas:

a) prašo ~~pripažinti pabėgėlio statusą~~ (*suteikti tarptautinę apsaugą / prieglobstį*), ir dėl jo prašymo dar nėra galutinio sprendimo;

b) gali gyventi valstybėje narėje dėl to, kad jam teikiama laikina apsauga, arba, kad tuo remdamasis, jis prašo leidimo gyventi ir laukia sprendimo dėl savo statuso;

~~e) gali gyventi valstybėje narėje, remiantis papildoma apsaugos forma pagal tarptautinius įsipareigojimus, nacionalinės teisės aktus ar valstybių narių praktiką arba kad tuo pretekstu prašo~~

¹⁸⁶ Pataisų projekte siūlomi ir pateikiami tik tų nuostatų pakeitimai, kurie pagerintų papildomą apsaugą gavusių asmenų padėtį prieglobsčio valstybėje, užkertant kelią galimiems žmogaus teisių pažeidimams.

leidimo gyventi ir laukia sprendimo dėl savo statuso.

8 straipsnis

Valstybės narės gali reikalauti, kad globėjas iki savo šeimos narių prisijungimo prie jo ar jos būtų teisėtai išbuvęs jų teritorijoje ne ilgiau kaip dvejus metus.

Nukrypstant nuo šios nuostatos, tais atvejais, kai kurios nors valstybės narės su šeimos susijungimu susijusiais teisės aktais, galiojančiais šios direktyvos priėmimo dieną, atsižvelgiama į tos valstybės narės pajėgumą priimti, ta valstybė narė gali numatyti ne ilgesnį kaip trejų metų laukimo laikotarpį nuo prašymo dėl šeimos susijungimo pateikimo iki leidimo gyventi šeimos nariams išdavimo.

Ši nuostata netaikoma tarptautinės apsaugos gavėjams, siekiant užtikrinti Preambulės 8 punkte įtvirtintą tikslą.

V SKYRIUS

Pabėgėlių šeimų susijungimas (Tarptautinės apsaugos gavėjų šeimų susijungimas)

9 straipsnis

1. Šis skyrius taikomas valstybių narių pripažintų pabėgėlių (tarptautinės apsaugos gavėjų) šeimų susijungimui.
2. Valstybės narės gali šį skyrių taikyti tik pabėgėliams (tiems tarptautinės apsaugos gavėjams), kurių šeimos santykiai atsirado iki jų atvykimo.
3. Šis skyrius nepažeidžia jokių taisyklių, reglamentuojančių pabėgėlio statuso suteikimą šeimos nariams.

10 straipsnis

3. Jei pabėgėlis (tarptautinės apsaugos gavėjas) yra nelydimas nepilnametis, valstybės narės:
 - a) leidžia šeimos susijungimo tikslu atvykti ir gyventi jo pirmojo giminystės laipsnio tiesiaja aukštutine linija giminėms, netaikydamos 4 straipsnio 2 dalies a punkte nustatytų sąlygų;
 - b) gali leisti šeimos susijungimo tikslu atvykti ir gyventi jo ar jos teisėtam globėjui ar bet kuriam kitam šeimos nariui, jei tas pabėgėlis (tarptautinės apsaugos gavėjas) neturi giminių tiesiaja aukštutine giminystės linija arba tokių giminių negalima surasti.

12 straipsnis

2. Nukrypstant nuo 8 straipsnio (Nenukrypstant nuo 8 straipsnio trečiosios pastraipos), valstybės narės nereikalauja, kad pabėgėlis (tarptautinės apsaugos gavėjas) būtų išgyvenęs jų teritorijoje tam tikrą laikotarpį iki jo/jos šeimos narių prisijungimo prie jo/jos.