



University
of Wrocław



ISSN 1392–6195 (print)
ISSN 2029–2058 (online)
JURISPRUDENCIJA
JURISPRUDENCE
2009, 3(117), p. 251–261

EUROPOS SAJUNGOS 2004/83/EB DIREKTYVOS ĮTAKA AIŠKINANT PABĖGĖLIO SĄVOKĄ

Laurynas Biekša

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 2714 669
Elektroninis paštas laurynas@redcross.lt

Pateikta 2009 m. balandžio 20 d., parengta spausdinti 2009 m. rugpjūčio 17 d.

***Anotacija.** Pabėgėlio sąvoka buvo apibrėžta dar 1951 m. Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso (toliau tekste – Konvencija). Per daugiau kaip 50 metų pabėgėliai buvo daug kartų persekiojami, t. y. keitėsi aplinkybės, dėl kurių jie buvo priversti bėgti, bet šios aplinkybės nebuvo žinomos Konvencijos rengėjams. Konvencijoje apibrėžtą pabėgėlio sąvoką keičiantis aplinkybėms skirtingos valstybės dalyvės aiškina vis sudėtingiau ir skirtingiau. Todėl itin aktuali yra Europos Sąjungos 2004/83/EB direktyva. Jos tikslas – užtikrinti, kad valstybės narės taikytų vienodus asmenų, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, nustatymo kriterijus, atitinkančius Konvenciją. Straipsnyje siekiama apžvelgti Europos Sąjungos 2004/83/EB direktyvos įtaką aiškinant pabėgėlio sąvoką bei pasiūlyti, kaip Europos Sąjungoje galima būtų išspręsti nevienodo pabėgėlio sąvokos aiškinimo problemą.*

***Reikšminiai žodžiai:** tarptautinė teisė, prieglobstis, pabėgėlio sąvoka, nevalstybinių subjektų persekiojimas, nevalstybinių subjektų apsauga, Kvalifikavimo direktyva.*

Įvadas

Pabėgėlių teisės kartinės nuostatos buvo įtvirtintos Konvencijoje ir 1967 m. Protokole dėl pabėgėlių statuso¹. Reikia pasakyti, jog teisės normos nespėja plėtotis taip greitai, kad atitiktų dinamiškas šiandienos aktualijas. Šiuo metu daugėja persekiojimų, tokių kaip nevalstybinių subjektų persekiojimas arba persekiojimas dėl lyties, neatitinkančių Vakarų valstybių praktikoje tradiciškai taikomos Konvencijos pabėgėlio sąvokos, kuriai susiformuoti įtakos turėjo du pasauliniai karai ir Šaltasis karas, aiškinimo, kai pabėgėlių iš Afrikos arba Azijos buvo nedaug². Aiškinti ir taikyti Konvenciją palikta teisė kiekvienai valstybei dalyvei, todėl ir pripažinimas pabėgėliu ėmė labai priklausyti ne tik nuo prieglobsčio prašytojui gresiančio pavojaus, privertusio jį palikti savo kilmės valstybę ir ieškoti prieglobsčio, bet ir nuo to, kurioje prieglobsčio valstybėje bus nagrinėjamas prieglobsčio prašymas. Pavyzdžiui, 2006 m. spalio 9 d. Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro valdybos (toliau tekste – JTVPK) pranešime spaudai buvo nurodyta, kad tų pačių prieglobsčio prašytojų grupių pripažinimas pabėgėliais skirtingose Europos Sąjungos valstybėse buvo nuo 0 iki daugiau kaip 80 procentų³. Suprantama, kad tokią situaciją kritikuoja pabėgėlių teises ginančios organizacijos, o Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba ją net pavadino „prieglobsčio loterija“⁴. Kita vertus, tokia padėtis lemia antrinį prieglobsčio prašytojų judėjimą Europos Sąjungoje bei padidėjusius prieglobsčio prašytojų srautus į valstybes, kuriose lengviau įgyti pabėgėlio statusą, o tokiu prieglobsčio prašytojų „prieglobsčio rinkimusi“ (*angl. asylum shopping*) nėra patenkintos ir pačios Europos Sąjungos valstybės narės⁵.

Visos šios priežastys, atskleidžiančios nevienodo pabėgėlio sąvokos aiškinimo problemos aktualumą, lėmė, kad buvo priimta Europos Sąjungos 2004/83/EB direktyva (toliau tekste – Kvalifikavimo direktyva)⁶. Kvalifikavimo direktyvos tikslas yra užtikrinti, kad valstybės narės taikytų vienodus asmenų, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, nustatymo kriterijus, atitinkančius Konvenciją. Analizavęs Kvalifikavimo direktyvos rengimą T. Spijkerboeris priėjo prie įdomios išvados, kad šia direktyva iš esmės sie-

- 1 1967 m. Protokolas dėl pabėgėlių statuso išplėtė 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso pabėgėlio sąvoką atsisakant laiko ir geografinio apribojimų. Toliau šiame straipsnyje remiamasi 1951 m. Konvencija dėl pabėgėlių statuso su pakeitimais, padarytais 1967 m. Protokolu dėl pabėgėlių statuso.
- 2 Babo, M. Protection against Persecution and the Role of the State: A Historical and Ethical Perspective. Roskopf, R. (ed.) *Agents and Victims: Non-Governmental and Gender-Related Persecution in International and National Law*. Berlin: BWV, 2004, p. 13–34.
- 3 UNHCR pranešimas spaudai “UNHCR Urges Highest Standards as EU Directive Takes Effect [interaktyvus]. UNHCR, 2006 m. spalio 9 d. [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.unhcr.org/news/NEWS/452a55ad2.html>>.
- 4 ECRE pranešimas spaudai “Europe Must End Asylum Lottery“ [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.ecre.org/files/asylumlot.pdf>>.
- 5 Europos Komisijos pranešimas spaudai “Entry into force of key asylum law creating a “level playing field” in asylum policies throughout Europe hampered by failure of timely transposition by most Member States“ [interaktyvus]. 2006 m. spalio 10 d. [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1345&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>>.
- 6 Kvalifikavimo direktyva – 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos 2004/83/EB direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams arba asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų.

kiama suteikti pabėgėlio statusą tiems asmenis, kurie dėl to, jog pabėgėlio sąvoka buvo aiškinama ir taikoma nepagrįstai siaurai, per paskutinius dešimtmečius buvo jį praradę. T. Spijkerboeris pažymi, kad tiek nevalstybinių persekiojimo subjektų, tiek persekiojimo dėl lyties ar lytinės orientacijos, paplitusio smurto bei nuoširdaus tarnybos atsisakymo atvejai ir prieš priimant Kvalifikavimo direktyvą turėjo būti siejami su pabėgėlio sąvoka, jei ji būtų tinkamai aiškinama bei taikoma⁷.

Kvalifikavimo direktyva buvo priimta tik 2004 m. balandžio 29 d., į nacionalinę teisę jos nuostatos turėjo būti perkeltos iki 2006 m. spalio 10 d., o pirmasis Europos Teisingumo Teismo sprendimas dėl šios direktyvos nuostatų aiškinimo buvo priimtas tik 2009 m. vasario 17 d.⁸, todėl suprantama, kad su minėta direktyva susiję moksliniai klausimai dar tik pradėdami nagrinėti⁹. Šio straipsnio tyrimo objektas yra Kvalifikavimo direktyva. Tyrimui pasirinktos Kvalifikavimo direktyvos nuostatos, rodančios, kada ši direktyva jau užtikrino, kad valstybės narės taikytų vienodus asmenų, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, nustatymo kriterijus, atitinkančius Konvenciją, ir kad minėtai direktyvai šio tikslo nepavyko pasiekti. Straipsnyje taip pat siekiama pasiūlyti, kokios galėtų būti nevienodo pabėgėlio sąvokos aiškinimo problemos sprendimo perspektyvos Europos Sąjungoje.

1. Bandymai spręsti pabėgėlių sąvokos nevienodo aiškinimo problemą prieš priimant Kvalifikavimo direktyvą

Prieš priimant Kvalifikavimo direktyvą valstybių praktikoje buvo opi persekiojimo ir apsaugos subjektų problema. Nors pabėgėlių teisės doktrinoje, daugumos valstybių praktikoje ir JTVPK pozicijose buvo iš esmės sutariama, kad Konvencijos pabėgėlio statusas reikalauja, jog asmuo būtų valstybinių ar nevalstybinių subjektų persekiojamas, taip pat kad jam nebūtų teikiama tik valstybės apsauga, tačiau kelios valstybės teigė, jog į jokiais kitas nuomones joms neprivalu atsižvelgti, nes pačioms valstybėms Konvencijos dalyvėms numatyta kompetencija aiškinti pabėgėlio sąvoką. Pavyzdžiui, Vokietijos¹⁰ ir Prancūzijos¹¹ praktikoje nevalstybinių subjektų persekiojimas buvo prilyginamas pabėgėlio persekiojimui tik jei valstybė buvo dėl jo atsakinga, t. y. persekioti skatino arba

7 Spijkerboer, T. Full Circle? The Personal Scope of International Protection in the Geneva Convention and the Draft Directive on Qualification. *The Emergence of a European Asylum Policy*. De Sousa, C. D. U.; De Bruycker, P. (eds.). Bruxelles: Bruylant, 2004, p. 167–181.

8 *Elgaŭfaji and another v. Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07 [2009] ETA 2009.

9 Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos (kvalifikavimo) direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105): 36–46.

Biekša, L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir ES direktyvoje 2004/83/EB. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008. Šis straipsnis parašytas pagal straipsnio autoriaus 2008 m. lapkričio 17 d. Mykolo Romerio universitete vykusioje mokslinėje konferencijoje skaitytą pranešimą „Aktualūs tarptautinės teisės klausimai XXI amžiuje“.

10 *ELENA Research Paper on Non-State Agents of Persecution and the Inability to Protect: the German Interpretation*. London, 2000, p. 4–7.

11 Phuong, C. Persecution by Non-State Agents: Comparative Judicial Interpretations of the 1951 Refugee Convention. *European Journal of Migration and Law*. 2002, 4(4): 523.

leido. Tuo tarpu šiose šalyse pabėgėlio statusas netaikomas prieglobsčio prašytojams, bėgantiems nuo kovojančių klanų persekiojimo Somalyje, kur valstybės tiesiog nėra, ar nuo teroristinių grupuočių persekiojimo Alžyre, nuo kurių valstybė visiškai nepajėgi apginti. Prancūzijoje taip pat buvo sprendimų, kuriuose buvo pripažįstama nevalstybinio subjekto apsauga, teikta Jungtinių Tautų laikino administravimo misijos Kosove¹². Jau prieš priimant Kvalifikavimo direktyvą šias pabėgėlio sąvokos nevienodo aiškinimo problemas bandė spręsti tiek Jungtinės Tautos, tiek Europos Taryba, tiek ir Europos Sąjunga, tačiau bandymai nebuvo sėkmingi.

Jungtinių Tautų organizacija pabėgėlio sąvokos nevienodo aiškinimo problemą pirmiausia bando spręsti priimadama įvairius JTVPK dokumentus, tačiau Konvencija nesuteikia JTVPK kompetencijos įpareigoti vienodai aiškinti ir taikyti Konvenciją. Konvencijos 35 straipsnis numato valstybėms dalyvėms tik pareigą bendradarbiauti su JTVPK, padėti jai stebėti, kaip laikomasi šios Konvencijos nuostatų bei tuo tikslu teikti JTVPK reikalingą informaciją. Konvencijos 35 straipsnio nuostatos neleidžia teigti, kad JTVPK turi teisę reikalauti, kad valstybės vienodai aiškintų ir taikytų Konvenciją. JTVPK siūlymai iš esmės yra tik rekomendacinio pobūdžio, o aiškinti ir taikyti Konvenciją turi teisę kiekviena valstybė dalyvė remdamasi savo įstatymais. Todėl JTVPK priimami dokumentai nėra pakankami, kad užtikrintų, jog pabėgėlio sąvoka būtų aiškinama vienodai.

Europos Tarybos lygmeniu pabėgėlio sąvokos nevienodo aiškinimo problemos sprendimo prieglobsčio prašytojai siekė kreipdamiesi į Europos Žmogaus Teisių Teismą remdamiesi 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencijos (toliau tekste – EŽTK) 3 straipsniu, draudžiančiu kankinimus, nežmonišką ar žmogaus orumą žeminantį elgesį arba baudimą. 2000 m. kovo 7 d. sprendime¹³ Europos Žmogaus Teisių Teismas konstatavo, kad Vokietija netinkamai taiko pabėgėlio sąvoką, bet peticiją pripažino nepriimtina, nes ji neatitiko EŽTK 3 straipsnio reglamento, kadangi Vokietija nesuteikdama pabėgėlio statuso suteikdavo kitokią statusą, apsaugojusį asmenis nuo jų išsiuntimo į kankinimus, nuo nežmoniško ar žmogaus orumą žeminančio elgesio su jais arba baudimo. EŽTK 3 straipsnis apsaugo asmenis nuo jų išsiuntimo į kankinimus, nuo nežmoniško ar žmogaus orumą žeminančio elgesio arba baudimo, bet palieka galimybę valstybėms suteikti ne pabėgėlio, o „antraeilį statusą“.

Problemą bandyta spręsti ir Europos Sąjungoje dar prieš Amsterdamo sutartį, perkėlusią prieglobsčio sritį iš trečiojo ramsčio į pirmąjį ramstį¹⁴ ir Konsoliduotos Europos Bendrijos sutarties 63 straipsnyje numatant teisinį pagrindą priimti Kvalifikavimo direktyvą. Dar 1996 m. kovo 4 d. buvo priimta Tarybos bendroji pozicija dėl „pabėgėlio“ apibrėžimo Konvencijos 1 straipsnyje suderinto taikymo (toliau tekste – 1996 m. ES

12 UNHCR *Asylum in the European Union: a Study of the implementation of the Qualification Directive*. Brussels, 2007, p. 48–49.

13 *T.I. v. United Kingdom* (nut), Nr. 43844/98 (EŽTT).

14 Europos Sąjungos trijų ramsčių sistemą sudaro pirmasis ramstis (Europos Bendrijos veikimo sritis), antrasis ramstis (bendroji užsienio bei saugumo politika), trečiasis ramstis (teisingumo ir vidaus reikalų sričių bendradarbiavimas); antrajame ir trečiajame ramsčiuose vyksta valstybių narių tarpvyriausybinių pobūdžio bendradarbiavimas.

Tatham, A. *Europos Sąjungos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1999, p. 15–16.

bendroji pozicija dėl pabėgėlio sąvokos). 1996 m. ES bendroji pozicija dėl pabėgėlio sąvokos buvo priimta kaip ES trečiojo ramsčio neprivalomo pobūdžio dokumentas ir siekė paskatinti valstybes nars aiškinti ir taikyti pabėgėlio sąvoką atsižvelgiant į ES suderintas pabėgėlio statuso nustatymo gaires¹⁵. 1996 m. ES bendroji pozicija dėl pabėgėlio sąvokos nebuvo pakankamai suderinta, o jos nuostatos iš esmės atspindėjo tik mažiausią bendrą Europos Sąjungos tuometinės valstybių praktikos vardiklį¹⁶, todėl tais pat metais ES bendrosios pozicijos dėl pabėgėlio sąvokos 5.2 punktą atspindėjo Vokietijos ir Prancūzijos praktiką ir nustatė, kad nevalstybinių subjektų persekiojimas atitinka Konvencijos pabėgėlio apibrėžimą tik jei valstybės valdžia tokius veiksmus skatina arba leidžia. Tuo tarpu 1996 m. ES bendrosios pozicijos dėl pabėgėlio sąvokos II priede dėl tokios 5.2 punkto nuostatos yra užfiksuoti Danijos ir Švedijos prieštaravimai, kuriuose buvo nurodyta, kad nevalstybinių subjektų persekiojimas atitinka Konvencijos pabėgėlio apibrėžimą ne tik jei valstybės valdžia tokius veiksmus skatina arba leidžia, bet ir jei valstybės valdžia negali užtikrinti apsaugos nuo jų. G. S. Goodwin-Gillas teigia, kad 1996 m. ES bendroji pozicija iš esmės tėra rinkinys vienašalių politinių pareiškimų, kuriuos dar reikės derinti. Taip pat G. S. Goodwin-Gillas pažymi, kad 1996 m. ES bendroji pozicija parodė, jog didelė pabėgėlio sąvokos aiškinimo ir taikymo problema yra tai, kad nėra regioninės arba tarptautinės institucijos, turinčios įgaliojimus teikti privalomus šios sąvokos aiškinimus¹⁷. R. Wallace, tyrinėjusi 1996 m. ES bendrosios pozicijos dėl pabėgėlio sąvokos reikšmę siekiant vienodai aiškinti ir taikyti pabėgėlio sąvoką, pažymėjo, kad joje buvo palikta plati diskrecija valstybėms narėms aiškinti pabėgėlio sąvoką. Tuo tarpu valstybės narės dažnai tą diskreciją naudojo nepagrįstai siaurai aiškindamos ir taikydamos pabėgėlio sąvoką. R. Wallace nuomone, šią problemą galėjo išspręsti tik suderinimas privalomais dokumentais, kurių vienodą aiškinimą ir taikymą galėtų užtikrinti Europos Teisingumo Teismas¹⁸. Prielaidos tam buvo sudarytos Amsterdamo sutartimi, perkėlusia prieglobsčio sritį iš Europos Sąjungos trečiojo ramsčio į pirmąjį ramstį. Kaip nurodyta oficialiame 1996 m. ES bendrosios pozicijos dėl pabėgėlio sąvokos Europos Komisijos komentare, Amsterdamo sutartis sukūrė teisinį pagrindą 1996 m. ES bendrąją poziciją dėl pabėgėlio sąvokos pakeisti privalomais Europos Sąjungos dokumentais. Tiek Europos Tarybos, tiek Europos Komisijos nuomone, tokie pakeitimai buvo būtini¹⁹.

-
- 15 *European Commission Commentary on Joint Position on the Harmonised Application of the Definition of the Term “Refugee” in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees*. Brussels, 1999, parts 1-2; Van Krieken, P. J. *The Asylum Acquis Handbooks – T.M.C.* Hague: Asser Press, 2000, p. 224–232.
- 16 Goodwin-Gill, G.S. The Margin of Interpretation: Different or Disparate? *International Journal of Refugee Law*. 1999, 11(4): 734–737.
- 17 Goodwin-Gill, G. S. The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam, p. 155. *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Guild, E.; Harlow, C. (eds.). Oxford/Portland: Hart Publishing, 2001, p. 141–163.
- 18 Wallace, R. *Refugees and Asylum: A Community Perspective*. London/Dublin/Edinburgh: Butterworths, 1996, p. 57–58.
- 19 *European Commission Commentary on Joint Position on the Harmonised Application of the Definition of the Term “Refugee” in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 relating to the status of Refugees*, Brussels, 1999, chapter 5; Van Krieken, P. J., p. 224–232.

2. Pabėgėlio sąvokos nevienodo aiškinimo problemos dalinis sprendimas Kvalifikavimo direktyvoje

Jau Kvalifikavimo direktyvos preambulės 18 punkte buvo išreikštas ketinimas spręsti persekiojimo ir apsaugos šaltinių aiškinimo problemą, nurodant šią problemą kaip vieną iš spręstinių pirmiausia. Pažymėtina, kad tam yra skirti net du (6 ir 7) Kvalifikavimo direktyvos straipsniai. Kvalifikavimo direktyvos 6 straipsnio 1 dalies c punkte nustatyta, kad pabėgėlio persekiojimą gali vykdyti ir nevalstybiniai subjektai, jei valstybė, partijos arba organizacijos, taip pat ir tarptautinės, kontroliuojančios valstybę ar didelę jos teritorijos dalį, negali arba nenori apsaugoti nuo tokio persekiojimo. Taigi Kvalifikavimo direktyva įtvirtino atitinkantį Konvenciją persekiojimo subjektų aiškinimą.

Taip pat reikia pasakyti, kad Kvalifikavimo direktyvoje nustatytų apsaugos subjektų yra daugiau negu jų išvardyta Konvencijos pabėgėlio apibrėžimo aiškinyje. Konvencijoje pažymėta, kad „negali arba bijo naudotis tos šalies apsauga“, tuo tarpu Kvalifikavimo direktyvoje kaip galimi apsaugos subjektai, be valstybės, nurodomos ir „valstybė ar didelę valstybės teritoriją valdančios partijos ar organizacijos, įskaitant tarptautines organizacijas“. Didesis subjektų skaičius susijęs su bendrąja minėto straipsnio logika: kadangi jame pripažįstama, kad persekiojimą gali vykdyti ir nevalstybiniai subjektai, todėl analogiškai nustatoma, jog ir veiksmingą apsaugą gali teikti tam tikri nevalstybiniai subjektai, pavyzdžiui, JT, NATO arba stabilūs į valstybę panašūs faktiniai valdžios dariniai, galintys būti pajėgūs apsaugoti žmogų panašiai kaip ir tarptautinės bendruomenės pripažintos valstybės. Manytume, kad tokia logika, nors ir atspindi tarptautinės politikos realijas, tačiau nėra pagrįsta teisiniu Konvencijos pabėgėlio apibrėžimo aiškinyje, kuriame, kaip minėta, persekiojimo nėra reikalaujama susieti su valstybės atsakomybe, o apsaugą reikalaujama gauti iš valstybės. Darytina išvada, kad persekiojimo ir apsaugos subjektai neturėtų būti tapatinami. Kaip nurodo H. Battjesas, Kvalifikavimo direktyva išsprendė pabėgėlio sąvokos aiškinimo problemą dėl persekiojimo subjektų, bet įtvirtino tarptautinei teisei prieštaraujančias Kvalifikavimo direktyvos 6 ir 7 straipsnių nuostatas dėl nevalstybinių subjektų teikiamos apsaugos²⁰.

Apsaugos subjektų grupę išplečiančią nuostatą kritiškai įvertino JTVPK ir Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba. JTVPK teigė, kad nors tarptautinės organizacijos bei kvazivalstybiniai valdžios dariniai gali laikinai kontroliuoti tam tikrą valstybės teritoriją, tačiau jų valdžia negali būti tolygi suverenos valstybės valdžiai, ypač atsižvelgiant į tai, kad, skirtingai nei valstybinės, šios organizacijos neturi pareigų, nustatytų tarptautinės žmogaus teisių apsaugos dokumentuose²¹. Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba papildomai nurodė, kad nevalstybinių subjektų teikiama apsauga taip pat nepasižymėtų stabilumu, būdingu valstybės teikiamai apsaugai, o Kosovo pavyzdys rodo, kad tarptautinės

20 Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 246–249.

21 UNHCR Observations on the European Commission's 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 [interaktyvus]. Geneva, 2001 [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/43661eee2.pdf>>.

organizacijos yra tiesiog nepajėgios užtikrinti veiksmingos žmogaus teisių apsaugos ir net neturi tam pakankamo mandato²². Kaip rodo patirtis, tarptautinės organizacijos, kontroliuojančios kitos valstybės teritoriją, siekia tik užtikrinti bendrą taikos procesą, bet nėra pajėgios apsaugoti atskirų asmenų, buvusių valstybės institucijų, pilietiniame kare dalyvaujančių grupuočių, kitų nevalstybinių subjektų nuo persekiojimo²³.

Apibendrinant darytina išvada, kad Kvalifikavimo direktyva iš esmės išsprendė buvusią opią nevalstybinių subjektų vykdomo persekiojimo aiškinimo problemą. Kita vertus, pažymėtina, kad Kvalifikavimo direktyvos formuluotės dėl apsaugos subjektų iki galo neišsprendė apsaugos subjektų aiškinimo problemų.

3. Pabėgėlio sąvokos nevienodo aiškinimo problemos sprendimo perspektyvos Europos Sąjungoje

Kaip rodo antroje straipsnio dalyje tyrinėtos Kvalifikavimo direktyvos nuostatos, ši direktyva tik iš dalies išsprendė pabėgėlio sąvokos nevienodo aiškinimo problemą, t. y. minėtoje direktyvoje liko nuostatos, kurios neviseškai atitinka Konvenciją. Todėl svarbu aptarti ir pabėgėlio sąvokos nevienodo aiškinimo problemos sprendimo perspektyvas Europos Sąjungoje.

Pirma, reikia pabrėžti, kad ypač svarbu bus tobulinti Kvalifikavimo direktyvą keičiant jos tekstą. Remiantis Konsoliduotos Europos Bendrijos Steigimo Sutarties 67 straipsnio 1–2 dalimis Kvalifikavimo direktyva buvo priimama vienbalsiai, bet dabar, pasibaigus penkerių metų pereinamajam laikotarpiui, jos pakeitimai bus priimami balsų dauguma. Tai reiškia, kad pavienės valstybės daugiau neturės galimybės vetuoti daugumos valstybių sutarimu priimamų Kvalifikavimo direktyvos nuostatų, o šios direktyvos tekstas galės būti tobulinamas atsisakant prieštaringų pavienių valstybių pozicijų.

Antra, Kvalifikavimo direktyvos teksto keitimo procedūra vis dėlto reikalauja nemažai laiko, todėl Europos Teisingumo Teismo ji aiškinama jau dabar. Pirmasis Europos Teisingumo Teismo sprendimas dėl Kvalifikavimo direktyvos nuostatų aiškinimo buvo priimtas 2009 m. vasario 17 d. Europos Teisingumo Teismas išaiškino iki tol itin nevienodai ir prieštaringai taikytą Kvalifikavimo direktyvos 15 straipsnio 1 dalies c punkto nuostatą²⁴. Remiantis Konsoliduotos Europos Bendrijos steigimo sutarties 68 straipsnio 1 dalimi yra sumažintos nacionalinių teismų galimybės kreiptis į Europos Teisingumo Teismą dėl preliminarus nutarimo, nes tokia galimybė palikta tik aukščiausios instancijos teismams, kurių sprendimai pagal nacionalinę teisę toliau teismine tvarka neskundžiami. Europos Teisingumo Teismas, galėdamas teikti vienodus nurodymus dėl

22 ECRE Comments on the 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 [interaktyvus]. London, 2002 [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.ecre.org/files/statuscomms.pdf>>.

23 Schirmer, M. Protection against Non-Governmental and Gender-Related Persecution in European Law, p. 88 In *Agents and Victims: Non-Governmental and Gender-Related Persecution in International and National Law*. Rosskopf, R. (ed.). Berlin: BWV, 2004, p. 73–91.

24 *Elgafaji and another v. Staatssecretaris van Justitie*, Byla C-465/07 [2009] ETA 2009.

pabėgėlio sąvokos aiškinimo ir taikymo, tapo itin svarbia institucija formuojant Europos Sąjungos bendrą prieglobsčio sistemą, todėl pabėgėlių teisės autoriai siūlo nemažinti nacionalinių teismų galimybės kreiptis į Europos Teisingumo Teismą dėl preliminaraus nutarimo prieglobsčio byloje²⁵.

Trečia, reikia nepamiršti ir pačių valstybių narių teisės ir pareigos aiškinti Kvalifikavimo direktyvą taip, kad ji atitiktų valstybių narių tarptautinius įsipareigojimus pagal Konvenciją. Tokiems atvejams, jei iškiltų Kvalifikavimo direktyvos atitikties Konvencijai problemų, šios direktyvos preambulės 8 punktą bei 3 straipsnis nurodo, kad „valstybės narės turėtų turėti teisę nustatyti arba išlaikyti palankesnes nuostatas dėl trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės, kurie prašo valstybės narės tarptautinės apsaugos, kai suprantama, jog toks prašymas grindžiamas tuo, kad atitinkamas asmuo yra pabėgėlis, kaip apibrėžia Ženevos konvencijos 1A straipsnis“. H. Battjeso teigimu, tinkamas valstybių požiūris į Kvalifikavimo direktyvą būtų tuo atveju, jei jos suprastų, kad nacionalinėje teisėje galima ir privalu aiškinti bei taikyti šią direktyvą nepažeidžiant valstybių tarptautinių įsipareigojimų remiantis Konvencija²⁶.

Išvados

Pabėgėlio sąvokos nevienodo aiškinimo problemos Europos Sąjungoje nebuvo galima išspręsti nepriėmus Kvalifikavimo direktyvos. Nei priimant Europos Sąjungos trečiojo ramsčio arba JTVPK dokumentus, nei nagrinėjant peticijas Europos Žmogaus Teisių Teisme užtikrinti tokių valstybių praktikos atitiktį Konvencijai buvo neįmanoma. Todėl tiek pabėgėlių teisės autoritetai, tiek Europos Komisija manė, kad šią problemą reikės spręsti rengiant Europos Sąjungos pirmojo ramsčio dokumentus.

Kvalifikavimo direktyva tik iš dalies išsprendė nevienodo pabėgėlio sąvokos aiškinimo problemą. Pavyzdžiui, iš esmės buvo išspręsta buvusi opi nevalstybinių subjektų vykdomo persekiojimo aiškinimo problema, tačiau Kvalifikavimo direktyvos formuluo-tės dėl apsaugos subjektų iki galo neišsprendė šių subjektų aiškinimo problemų.

Be Kvalifikavimo direktyvos teksto keitimų ir Kvalifikavimo direktyvos nuostatų aiškinimo, Europos Teisingumo Teismo valstybės narės turi teisę ir pareigą aiškinti šią direktyvą taip, kad ji atitiktų valstybių narių tarptautinius įsipareigojimus pagal Konvenciją. Tuo tikslu Kvalifikavimo direktyvos 3 straipsnis numato valstybėms narėms galimybę taikyti palankesnius standartus, nei numatyti šioje direktyvoje.

25 Boccardi, I. *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002, p. 211.

26 Battjes, H., p. 613.

Literatūra

- Babo, M. Protection against Persecution and the Role of the State: A Historical and Ethical Perspective. *Agents and Victims: Non-Governmental and Gender-Related Persecution in International and National Law*. Rosskopf, R. (ed.). Berlin: BWV, 2004.
- Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Biekša, L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir ES 2004/83/EB direktyvoje. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai (teisė). Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2008.
- Boccardi, I. *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*. The Hague/London/New York: Kluwer Law International, 2002.
- Europos Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtinausių standartų. [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.asylum-online.lt/>>.
- Europos Tarybos 1996 m. kovo 4 d. bendroji pozicija dėl „pabėgėlio“ apibrėžimo 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso 1 straipsnyje suderinto taikymo [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.asylum-online.lt/>>.
- Elgafaji and another v Staatssecretaris van Justitie*, C-465/07 [2009] ETA 2009.
- ECRE Comments on the 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 [interaktyvus]. London, 2002 [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.ecre.org/files/statuscomms.pdf>>.
- ECRE pranešimas spaudai „Europe Must End Asylum Lottery“ [interaktyvus]. 2004 [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.ecre.org/files/asylumlot.pdf>>.
- ELENA Research Paper on Non-State Agents of Persecution and the Inability to Protect: the German interpretation*. London, 2000.
- European Commission Commentary on Joint Position on the Harmonised Application of the Definition of the Term “Refugee” in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees*. Brussels, 1999.
- Europos Komisijos pranešimas spaudai “Entry into force of key asylum law creating a “level playing field” in asylum policies throughout Europe hampered by failure of timely transposition by most Member States“ [interaktyvus]. 2006 m. spalio 10 d. [žiūrėta 2009-04-19]. <http://europa.eu/rapid/ress_ReleasesAction.do?reference=IP/06/1345&format=HTML&aged=1&language=EN&guiLanguage=en>.
- Europos žmogaus teisių konvencija. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 96-3016.
- Goodwin-Gill, G. S. The Individual Refugee, the 1951 Convention and the Treaty of Amsterdam. *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Oxford/Guild, E.; Harlow, C. (eds.). Portland: Hart Publishing, 2001.
- Goodwin-Gill, G.S. The Margin of Interpretation: Different or Disparate? *International Journal of Refugee Law*. 1999, 11(4).
- Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos (kvalifikavimo) direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105).
- Konvencija dėl pabėgėlių statuso. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12-227.
- Consolidated Version of the Treaty Establishing the European Community [interaktyvus]. [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://eur-lex>.

- europa.eu/en/treaties/dat/12002E/htm/C_2002325EN.003301.html>.
- Phuong, C. Persecution by Non-State Agents: Comparative Judicial Interpretations of the 1951 Refugee Convention. *European Journal of Migration and Law*. 2002, 4(4).
- Protokolas dėl pabėgėlių statuso. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12-227.
- Schirmer, M. Protection against Non-Governmental and Gender-Related Persecution in European Law. In *Agents and Victims: Non-Governmental and Gender-Related Persecution in International and National Law*. Roskopf, R. (ed.). Berlin: BWV, 2004.
- Spijkerboer, T. Full Circle? The Personal Scope of International Protection in the Geneva Convention and the Draft Directive on Qualification. *The Emergence of a European Asylum Policy*. De Sousa, C. D. U.; De Bruycker P. (eds.). Bruxelles: Bruylant, 2004.
- Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts [interaktyvus]. 1997 [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>>.
- Tatham, A. *Europos Sąjungos teisė*. Vilnius: Eugrimas, 1999.
- T.I. v. United Kingdom* (nut.), Nr. 43844/98 (EŽTT), 2000-III.
- UNHCR *Asylum in the European Union: a Study of the Implementation of the Qualification Directive*. Brussels, 2007.
- UNHCR Observations on the European Commission's 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 [interaktyvus]. Geneva, 2001 [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.unhcr.org/protection/PROTECTION/43661eee2.pdf>>.
- UNHCR pranešimas spaudai "UNHCR Urges Highest Standards as EU Directive Takes Effect" [interaktyvus]. UNHCR, 2006 m. spalio 9 d. [žiūrėta 2009-04-19]. <<http://www.unhcr.org/news/NEWS/452a55ad2.html>>.
- Van Krieken, P. J. *The Asylum Acquis Handbooks – T. M. C.* Hague: Asser Press, 2000.
- Wallace, R. *Refugees and Asylum: A Community Perspective*. London/Dublin/Edinburgh: Butterworths, 1996.

INFLUENCE OF THE EUROPEAN UNION DIRECTIVE 2004/83/EC ON THE INTERPRETATION OF DEFINITION OF REFUGEE

Laurynas Biekša

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees embody fundamental provisions of refugee law. However, since the adoption of these documents the world has changed dramatically and the laws are not developing fast enough in order to catch up with dynamically changing contemporary situations. The application and interpretation of definition of a refugee was developed through traditional practice of Western states, which was influenced by two world wars and the Cold War, when refugees from Africa or Asia were uncommon. The Qualification Directive specifically aims at ensuring that the member states apply common qualification criteria for persons who need international protection in line with the 1951 Convention*

Relating to the Status of Refugees. The author supports the statement that the Qualification Directive in principle aims at bringing back under the definition of refugee those, who have been left outside of its scope during the last decades as a result of the restrictive interpretation and application of the definition of refugee.

The provisions of the Qualification Directive on non-state persecution (Article 6) require proper interpretation and application of 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and essentially resolve the previously existing acute problem of interpretation and application of non-state persecution. 1951 Convention Relating to the Status of Refugees does not require relating persecution to accountability of the state, yet it does require providing protection from the state. Therefore, an analogy between actors of persecution and actors of protection should not be applied. The provisions of Article 7 of the Qualification Directive on possibility of protection of international organizations create problems regarding compliance with the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees and its problems of restrictive interpretation and application.

The problems of interpretation of definition of refugee, which have not been solved yet by the Qualification Directive, should be addressed by its coming amendments and the practice of the European Court of Justice. In addition, on national level the Member States should interpret the Qualification Directive taking into account their international obligations under the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees. Article 3 of the Qualification Directive allows Member States to apply more favourable standards than defined in the Qualification Directive and this approach should enable the Member States to apply the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees fully and inclusively even when the Qualification Directive allows restrictive interpretation and application of the refugee definition.

Keywords: *asylum, definition of refugee, non-state actors of persecution, non-state actors of protection, Qualification Directive.*

Laurynas Biekša, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: pabėgėlių teisė, migracijos teisė, tarptautinė žmogaus teisių apsauga.

Laurynas Biekša, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law, lecturer, doctor. Research interests: refugee law, migration law, international protection of human rights.