



## PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ PRIĖMIMO SĄLYGŲ DIREKTYVOS PERKĖLIMO Į LIETUVOS TEISĘ IR ĮGYVENDINIMO PROBLEMAS

Lyra Jakulevičienė, Laurynas Biekša

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto  
Tarptautinės teisės katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva  
Telefonas (+370 5) 271 4669

Elektroninis paštas [lyra.jakuleviciene@mruni.eu](mailto:lyra.jakuleviciene@mruni.eu); [laurynas@redcross.eu](mailto:laurynas@redcross.eu)  
Pateikta 2008 m. liepos 12 d., parengta spausdinti 2009 m. kovo 4 d.

**Anotacija.** 2005 m. vasario 6 d. pasibaigė 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos Nr. 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (toliau – Priėmimo sąlygų direktyva) perkėlimo į nacionalinę teisę terminas. Šis straipsnis yra antrasis iš straipsnių ciklo apie Europos Sąjungos prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemas<sup>1</sup>, kuriame analizuojama Priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę padėtis, direktyvos nuostatų įtaka Lietuvos prieglobsčio teisės raidai ir atkreipiamas dėmesys į vis dar neperkeltas arba netinkamai perkeltas direktyvos nuostatas bei praktines problemas, kurios gali kilti taikant šią direktyvą. Straipsnis gali būti naudingas direktyvos nuostatas taikančioms ir priėmimo sąlygas prieglobsčio prašytojams užtikrinančioms valstybės

- 1 Pirmame šio straipsnių ciklo straipsnyje nagrinėjama Europos Sąjungos Kvalifikavimo direktyva: Jakulevičienė L., Biekša L. Pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos (kvalifikavimo) direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105).

*institucijoms bei įstatymų leidėjui, siekiant garantuoti visišką direktyvos nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę bei tobulinti dabartinę teisinę bazę Lietuvoje.*

**Reikšminiai žodžiai:** *Europos Sąjungos teisė, užsieniečiai, pabėgėliai, prieglobsčio prašytojai, užsieniečių teisinė padėtis, prieglobstis, Europos Sąjungos prieglobsčio teisė, priėmimo sąlygų direktyva, direktyvų perkėlimas.*

## Įvadas

Straipsnių ciklo apie Europos Sąjungos (toliau ir ES) prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemas tikslas – išnagrinėti ES „pirmos kartos“<sup>2</sup> prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę lygį, įvertinti direktyvų nuostatų galimą poveikį prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių teisei padėčiai Lietuvoje bei įvardyti galinčias iškilti problemas taikant direktyvas. Straipsniais nesiekama pateikti išsamią ES prieglobsčio direktyvų nuostatų analizę bei nagrinėti direktyvų įgyvendinimą Lietuvoje, kadangi šiuo metu yra dar labai nedaug praktikos šioje srityje. Šiame straipsnyje nagrinėjama 2003 m. priimta Priėmimo sąlygų direktyva.<sup>3</sup> Šia direktyva yra siekiama užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojams būtų garantuotos tinkamos ir ES mastu tolygios priėmimo sąlygos.<sup>4</sup> Direktyvoje išreiškiama viltis, kad priėmimo sąlygų harmonizavimas (derinimas) sumažins antrinę migraciją Europos Sąjungoje.<sup>5</sup>

Direktyva pripažįsta esminį principą, kad ji taikoma visiems prieglobsčio prašytojams (trečiųjų šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės), kurie yra ES teritorijoje arba pasienyje, išskyrus tik tuos prieglobsčio prašytojus, kurie aki-vaizdžiai pateikia prašymą, nesusijusį su 1951 m. Pabėgėlių konvencija.<sup>6</sup> Nuostatų taikymas apima laikotarpį nuo prieglobsčio prašymo pateikimo iki tol, kol prieglobsčio prašytojui leidžiama pasilikti valstybės narės teritorijoje (t. y. kol priimamas galutinis sprendimas dėl jo prašymo).

Priėmimo sąlygų direktyva apima nuostatas dėl informacijos prieglobsčio prašytojams teikimo, teisinės pagalbos, įsidarbinimo, profesinio mokymo, svei-

2 „Pirmos kartos“ ES prieglobsčio teisės aktais vadinami teisės aktai, priimti remiantis Amsterdamo sutarties 63 straipsniu.

3 Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo.[2003] OJ L1/18, 06/02.

4 *Ibid.*, preambulės 7 p.

5 *Ibid.*, preambulės 8 p.

6 *Ibid.*, 2 str. c p., 3 str.

katos priežiūros, specifinės paramos asmenims, turintiems specialių poreikių, bei numato pareigą išduoti prieglobsčio prašytojams dokumentus, patvirtinančius jų statusą. Kadangi direktyva numato tik minimalias priėmimo sąlygas, valstybės narės gali taikyti palankesnes normas.<sup>7</sup>

Svarbu pabrėžti, kad Priėmimo sąlygų direktyvos neoficialus<sup>8</sup> perkėlimas Lietuvoje vyko dar prieš oficialaus perkėlimo proceso pradžią. Pavyzdžiui, 2004 m. Lietuva iš esmės peržiūrėjo užsieniečių teisinę padėtį reglamentuojančius teisės aktus ir 2004 m. balandžio 29 d. LR Seimas priėmė naują įstatymą dėl užsieniečių teisinės padėties (Užsieniečių įstatymas).<sup>9</sup> Šiame įstatyme atsirado nemažai nuostatų iš ES prieglobsčio teisės aktų. Formaliai nuoroda į Priėmimo sąlygų direktyvą Lietuvos teisės aktuose atsirado tik 2004 m. balandį. Dauguma Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų atsispindi Užsieniečių įstatyme, tačiau jų gausu ir poįstatyminiuose teisės aktuose: Užsieniečių apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre tvarkoje<sup>10</sup>, taip pat Užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre tvarkoje<sup>11</sup>, Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklėse.<sup>12</sup> Be to, kai kurios nuostatos atsispindi bendruosiuose teisės aktuose, kurie nėra tiesiogiai susiję su prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių teisine padėtimi (pvz., teisės aktai, reglamentuojantys sveikatos apsaugą, socialines garantijas, įdarbinimą, mokslą ir kt.), tačiau šiuose įstatymuose nėra nuorodų į direktyvą ir kai kurios jų nuostatos tiesiog vertinamos kaip atitinkančios direktyvos normas.

- 
- 7 Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L1/18, 06/02, 4 str.
  - 8 Neoficialiu perkėlimu vadinami atvejai, kai nacionaliniai teisės aktai buvo priimami atsižvelgiant į galiojančias ES direktyvų nuostatas, kadangi tai buvo vykdoma Lietuvos stojimo į Europos Sąjungą procese, kai reikėjo suderinti Lietuvos teisę su narystės ES reikalavimais. Oficialus (formalus) perkėlimas yra toks perkėlimas, kai nuoroda į direktyvos įgyvendinimą pateikiama naujai priimtame teisės akte ar jo projekte.
  - 9 Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 73-2539.
  - 10 Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl užsieniečių apgyvendinimo pabėgėlių priėmimo centre sąlygų ir tvarkos, užsieniečių užimtumo organizavimo bei drausminio poveikio priemonių taikymo jiems tvarkos, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 17-702.
  - 11 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 105-4326.
  - 12 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro ir Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2005. Nr. 20-641.

Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos yra nemažai nagrinėtos užsienio autorių, tačiau pasirinkta specifinė straipsnio tema – direktyvos nuostatų perkėlimas Lietuvos teisėje dėl savo naujumo (nepaisant to, kad perkėlimo terminas pasibaigė dar 2005 m.) yra mažai tirta Lietuvos mokslininkų. Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų perkėlimas ir jų įgyvendinimas Lietuvoje aktualus ne tik šiuo metu, bet ir būsimame naujame ES prieglobsčio teisės harmonizavimo (derinimo) etape, kadangi Europos komisija planuoja parengti ne naują dokumentą šiuo klausimu, o tik dabartinės direktyvos pakeitimus.<sup>13</sup> Todėl tikslinga ir toliau vykdyti tyrimus šioje srityje.

## 1. Priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimas: bendrosios pastabos<sup>14</sup>

Nemažai panašių nuostatų į Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas dėl elgesio su prieglobsčio prašytojais sąlygų Lietuvos teisės aktuose buvo dar prieš direktyvos priėmimą (pvz., dėl materialių priėmimo sąlygų: apgyvendinimo, išlaikymo, maitinimo ir kt.). Priėmimo sąlygas tuo metu reglamentavo 2002 m. pakeistas Įstatymas dėl pabėgėlio statuso (šiuo metu nebegalioja), taip pat prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre (toliau – URC) ir Pabėgėlių priėmimo centre (toliau – PPC) tvarkos aprašai. Be to, į direktyvos nuostatas buvo atsižvelgta rengiant Užsieniečių įstatymo pakeitimus, nes to reikalavo stojimo į ES sąlygos. Jau tuomet kai kurių nuostatų atsiradimas remiantis direktyvos projektu tam tikru matu padarė įtaką asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, padėčiai šalyje. Itin svarbios buvo nelydimiems nepilnamečiams suteiktos garantijos dėl jų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre ir šio centro paskyrimas jame apgyvendintų nelydimų nepilnamečių globėju. 2008 m. pradžioje buvo vos keletas direktyvos nuostatų, kurios dar neperkeltos į nacionalinę teisę, tačiau šios nuostatos susijusios su jautriomis Lietuvai sritimis (pvz., patekimo į darbo rinką galimybėmis laukiant sprendimo dėl prieglobsčio prašymo).

Direktyvoje numatytos priėmimo sąlygos Lietuvoje taikomos trijose prieglobsčio procedūros stadijose. Pirmiausia, Dublino procedūros metu<sup>15</sup>, t. y. jei

13 Europos Bendrijų Komisijos 2008 m. birželio 17 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui. Prieglobsčio politikos planas. Kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje. Briuselis, KOM(2008)360 galutinis; 3.1 p.

14 Nagrinėjamas laikotarpis yra iki 2008 m. gegužės 1 d.

15 Procedūra, kurios metu nustatoma, kuri valstybė yra atsakinga už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą remiantis 2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 343/2003, nustatančiu valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus. 2003. OL L50/1, 25.02.

priimamas sprendimas, kad kita ES valstybė narė yra atsakinga už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, asmeniui suteikiamas laikinas teritorinis prieglobstis, išduodamas registracijos dokumentas ir jis apgyvendinamas Užsieniečių registracijos centre. Šiam asmeniui taikomos visos priėmimo sąlygos tol, kol jis perduodamas kitai valstybei narėi.<sup>16</sup> Be to, laikinas teritorinis prieglobstis suteikiamas ir prieglobsčio prašytojui, kuris grąžinamas į Lietuvą pagal Dublino procedūrą iš kitos valstybės narės<sup>17</sup>, taigi taikomos įprastinės priėmimo sąlygos. Procedūros pasienyje metu (kuri gali būti vykdoma dar prieš suteikiant laikiną teritorinį prieglobstį tuomet, kai taikoma: saugios trečiosios valstybės arba saugios kilmės valstybės ar akivaizdžiai nepagrįstų prieglobsčio prašymų nuostata; procedūra taikoma per 48 val. nuo prieglobsčio prašymo pateikimo ir gali būti pratęsta dar 24 val. tuo atveju, jei taikoma akivaizdžiai nepagrįsto prašymo arba saugios kilmės valstybės nuostata<sup>18</sup>, taikomos visos priėmimo sąlygos išskyrus tai, kad pasienyje nėra itin tinkamų prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų ir galimybės apgyvendinti juos ilgesnį laiką).

Buvo atvejų, kai pasienyje padaugėjus sprendimų laukiančių prieglobsčio prašytojų, nevyriausybinės organizacijos, suderinusios su Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, prieglobsčio prašytojams, esantiems pasienyje, teikdavo maisto paketų.

Tos pačios priėmimo sąlygos taikomos ir vykdant prašymo nagrinėjimo skubos tvarka procedūrą (akivaizdžiai nepagrįstas prašymas turi būti išnagrinėtas per 48 val. nuo momento, kai nustatyta, kad prašymas akivaizdžiai nepagrįstas; procedūra gali būti pratęsta iki 7 dienų).<sup>19</sup> Prašymo nagrinėjimo įprastine tvarka procedūros metu (gali trukti iki 3 mėn. ir gali būti pratęsta tokiam pačiam laikotarpiui; procedūra paprastai vykdoma per nurodytą laikotarpį iki 6 mėnesių ir vėluoja tik retais atvejais), taip pat ir apeliacinės procedūros metu taikomos visos numatytos priėmimo sąlygos. Be to, remiantis direktyvos 3 straipsnio 1 ir 4 dalimis, priėmimo sąlygos taikomos tiek asmenims, kurie yra pateikę prašymus dėl pabėgėlio statuso, tiek ir papildomos apsaugos prašantiems asmenims, kadangi Lietuvoje taikoma viena procedūra, skirta nustatyti apsaugos poreikius.

16 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 73 str. 2 d.

17 *Ibid.*, 6 str. 2 d.

18 *Ibid.*, 76 str. 3 d.

19 *Ibid.*, 81 str. 3 d.

## 2. Priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo lygis

Prieglobsčio prašytojams suteikiama informacija apie jų priėmimo sąlygas jiems atvykus į registracijos arba priėmimo centrą. Pareiga išduoti prieglobsčio prašytojui dokumentą (direktyvos 6 str.) yra tinkamai perkelta ir taip pat tinkamai taikoma praktikoje. Teisės aktai<sup>20</sup> numato, kad prieglobsčio prašytojui turi būti išduotas registracijos pažymėjimas, kuris patvirtina jo, kaip prieglobsčio prašytojo, statusą, arba tapatybę, tuo atveju, jei ji nustatyta. Kartu šis dokumentas patvirtina asmens teisę naudotis laikinu teritoriniu prieglobsčiu Lietuvos teritorijoje. Remiantis Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka toks registracijos pažymėjimas turi būti išduotas per 48 val. nuo laikino teritorinio prieglobsčio suteikimo.<sup>21</sup> Šio termino praktikoje dažniausiai laikomasi. Dokumentas galioja 3 mėn. nuo Migracijos departamento sprendimo suteikti laikiną teritorinį prieglobstį, o jei prieglobsčio procedūra po 3 mėnesių tęsiasi, tai registracijos pažymėjimas kas 3 mėnesius yra atnaujinamas iki pat galutinio teismo sprendimo prieglobsčio byloje. Jei prieglobsčio prašytoją reikia perduoti į kitą valstybę narę pagal Dublino procedūrą, numatyta galimybė išduoti laikiną kelionės dokumentą (*Laisser-passer*), kuris skirtas kelionei į vieną pusę.<sup>22</sup>

Igyvendinant direktyvoje numatytą prieglobsčio prašytojų judėjimo valstybės teritorijoje laisvę (direktyvos 7 str.), prieglobsčio prašytojai gali iš esmės laisvai judėti Lietuvoje, išskyrus pasienio zonas, kuriose taikomas specifinis režimas. Jei prieglobsčio prašytojai apgyvendinami registracijos/priėmimo centruose arba sulaukomi juose, tuomet jų judėjimo laisvė ribojama, kadangi net ir apgyvendinimo atveju taikomas reikalavimas kartą per 24 valandas sugrįžti į centrą. Lietuvoje prieglobsčio prašytojai apgyvendinami valstybės išlaikomame centre, nėra įsteigta privačių centrų, nes kol kas tam nėra poreikio. Pabėgėlių priėmimo centre Rukloje apgyvendinami tik nelydimi nepilnamečiai, o Užsieniečių registracijos centras Pabradėje glaudžia visus kitus prieglobsčio prašytojus. Skirtingai elgiamasi tik su prieglobsčio prašytojais, atvykstančiais teisėtai į šalį, – jiems gali būti leista gyventi už centro ribų. Lietuva neturi ir netaiko prieglobsčio prašytojų paskirstymo po valstybės teritoriją politikos (taip, kaip tai daro, pvz., Vokietija arba Jungtinė Karalystė<sup>23</sup>). Priežastis paprasta – prieglobsčio prašytojų nėra daug,

20 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 2 str. 30 p.

21 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 168-6196.

22 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 75 str. 1 d.

23 Baldaccini, A. *Asylum support. A practitioners' guide to the EU Reception Directive*. Justice, 2005, p. 37.

ir priėmimo centrai nėra užpildyti, todėl nebūtų tikslinga juos apgyvendinti skirtingose šalies vietose. Remiantis direktyva, paramos teikimas prieglobsčio prašytojams priklauso nuo jų turimų lėšų (13 str. 3 d.), ji gali būti teikiama natūra arba finansinės paramos forma, t. y. lėšomis arba specialiais kuponais, arba jų deriniu (13 str. 5 d.). Direktyvoje nenustatyti objektyvūs kriterijai tokiam paramos dydžiui apibrėžti. Nurodoma tik, kad nuostatos dėl paramos užtikrintų prieglobsčio prašytojams jų sveikatos lygį atitinkantį ir pragyvenimą užtikrinantį lygį. *Baldaccini* nuomone, tai reiškia, kad parama negali būti mažesnė nei tokia, kuri užtikrintų, kad prieglobsčio prašytojui ir jo šeimos nariams nekiltų ligos ar skurdo pavojus.<sup>24</sup> Lietuvoje prieglobsčio prašytojams teikiama finansinė ir natūrinė parama apima apgyvendinimą, sveikatos apsaugą, maistą ir drabužius. Finansinė pašalpa teikiama kelionės išlaidoms kompensuoti, kai tai susiję su prieglobsčio prašymo nagrinėjimu (pvz., nuvykti į migracijos tarnybą į apklausą), taip pat mokami nedideli kišenpinigiai. Centruose nustatytos tam tikros normos (pvz., higienos, fiziologinės mitybos ir kt.).<sup>25</sup> Per keletą metų priėmimo sąlygos pagrindiniame apgyvendinimo centre – URC kito ir gerėjo. Šiuo metu centre sudarytos sąlygos užsiimti įvairia užklasine veikla (pvz., naudotis biblioteka, organizuojamos sporto varžybos, kultūriniai renginiai, sudarytos galimybės išpažinti religiją ir mokytis sveikos gyvensenos).<sup>26</sup> Centro gyventojai patys atsako už gyvenamosios vietos tvarkymą Centre.<sup>27</sup> Prieglobsčio prašytojų šeimos nariai apgyvendinami kartu atskirose patalpose užtikrinant pagarbą šeimos gyvenimui.<sup>28</sup> Direktyvoje numatytos nuostatos (9 str.) dėl sveikatos patikrinimo įgyvendinamos centruose asmeniui atvykus. Pastebėtina, kad nors direktyva nenumato šios nuostatos kaip privalomos (t. y. valstybės narės gali pasirinkti, ar ją įgyvendinti, ar ne), atlikti tyrimai rodo, kad daugelis ES valstybių narių atlieka sveikatos patikrinimus.<sup>29</sup>

24 Baldaccini, A. *Asylum support. A practitioners' guide to the EU Reception Directive*. Justice, 2005, p. 49.

25 Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministro įsakymas dėl Lietuvos higienos normos HN 61:2005 „Užsieniečių registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės“ patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2005. Nr. 135-4863.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl fiziologinių mitybos normų asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 35-1473.

26 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 105-4326; 43 p.

27 *Ibid.*, 44 p.

28 *Ibid.*, 4.4 p.

29 Norredam, M.; Mygind, A.; Prasnik, A. Ethnic Disparities in Health. Access to health care for asylum seekers in the European Union – a comparative study of country policies. *European Journal of Public Health*. 2005, 16 (3): 286.

rieglobsčio prašytojas turi pareigą leisti gydytojui patikrinti jo sveikatos būklę.<sup>30</sup> Lietuvos teisės aktai nenumato ŽIV/AIDS testų atlikimo, tačiau šie testai praktikoje taikomi.

Lietuvoje prieglobsčio prašytojams netaikoma teisė dirbti, taip pat netaikomas ir profesinis mokymas. Prieglobsčio prašytojai gali tik pasinaudoti profesinės orientacijos ar perkvalifikavimo kursais, kurie organizuojami Pabėgėlių priėmimo centro gyventojams, jei įmanoma.<sup>31</sup> Be to, prieglobsčio prašytojai gali 96 valandas nemokamai lankyti I kategorijos Lietuvių kalbos kursus (II kategorijos kursai taip pat rengiami, tačiau jie yra mokami).<sup>32</sup> Kadangi PPC gyvena tik nelydimi nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai, tai šiomis paslaugomis negali pasinaudoti didžioji dauguma prieglobsčio prašytojų, nes jie gyvena URC. Pasakytina, kad prieglobsčio prašytojų galimybė pasinaudoti profesiniu mokymusi direktyvoje nebuvo visiškai suderinta. Taigi valstybės narės gali, tačiau neprivalo suteikti tokio mokymosi galimybę. Direktyvos priėmimo procese kai kurios valstybės pageidavo visiškai išbraukti šį straipsnį iš direktyvos.<sup>33</sup>

Dėl būtinosios pagalbos ir būtinojo sveikatos gydymo (angl. *emergency care and essential treatment of illness*), kuri numato direktyvos 15 straipsnio 1 dalis, prieglobsčio prašytojas turi teisę gauti nemokamą būtinąją medicinos pagalbą ir socialines paslaugas URC arba PPC. Sveikatos draudimo įstatymas numato, kad prieglobsčio prašytojai gali naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis<sup>34</sup>, tačiau nurodo, kad „šių asmenų sveikatos priežiūra apmokama iš valstybės biudžeto remiantis Vyriausybės patvirtinta tvarka [...]“<sup>35</sup>. Tokia tvarka nėra patvirtinta, tačiau remiantis LR Sveikatos apsaugos ministro patvirtintomis higienos normomis<sup>35</sup> užtikrinama pirminė ambulatorinė sveikatos priežiūra. Nelydimi nepilnamečiai

30 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 71 str. 3 d. 3 p.

31 Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl užsieniečių apgyvendinimo pabėgėlių priėmimo centre sąlygų ir tvarkos, užsieniečių užimtumo organizavimo bei drausminio poveikio priemonių taikymo jiems tvarkos, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 17-702, 17 p.

32 *Ibid.*, 16.1-16.2 p.

33 Vincenzi, S. Reception Conditions for Asylum Seekers. Iš 2-ojo Europos kongreso „The Emergence of an European Asylum Policy“, skirto teisininkams, kurių specializacija – Europos imigracijos ir prieglobsčio politika, vykusio 2002 m. lapkričio 15–16 d. Lisabonoje, pranešimas. Lisabona, 2002, p. 2.

34 Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996. Nr. 55-1287, nauja redakcija nuo 2003 m. sausio 1 d. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 123-5512; 6 str. 5 d.

35 Lietuvos Respublika Sveikatos apsaugos ministro įsakymas dėl Lietuvos higienos normos HN 61:2005 „Užsieniečių registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės“ patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2005. Nr. 135-4863.



taip pat įtraukti į Sveikatos draudimo įstatymo taikymo sritį ir todėl nesusiduria su problemomis pasinaudojant šiomis paslaugomis. Kartais dėl galimybių naudotis tolesniu gydymu (ne būtina pagalba) yra problemų prieglobsčio prašytojams, gyvenantiems URC, nes pas specialistus dėl negalavimų jie siunčiami retai. Direktyva numato privalomas nuostatas dėl teisinės pagalbos (direktyvos 21 str. 2 d.), kurios Lietuvoje įgyvendinamos visa apimtimi, ir netgi galima pasakyti, kad Lietuvos praktika yra itin pažangi. Kiekvienas prieglobsčio prašytojas savo teisėms apginti turi teisę į nemokamą teisinę pagalbą, kurią garantuoja valstybė. Lietuvoje taip pat taikoma direktyvoje numatyta (14 str. 2 d. b punktą) teisė susitikti su teisininku ir Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro valdybos (toliau – JTVPK) atstovu, kadangi abiejų šių kategorijų atstovai turi teisę lankytis centrų patalpose, taigi ir susitikti su prieglobsčio prašytojais. JTVPK atstovai taip pat turi teisę apsilankyti sulaikymo vietose ir oro arba jūrų uosto tranzito zonoje.<sup>36</sup>

Lietuvos teisės aktai taip pat numato nuostatas dėl elgesio su pažeidžiamais asmenimis, kaip reikalauja direktyvos 17 str. 1 dalis, tačiau šios nuostatos ne visuomet taikomos praktikoje. Nepilnamečiams, apgyvendintiems centruose, taikoma teisė mokytis bendrojo lavinimo ir profesinėse mokyklose, kaip numato direktyvos 10 str. 1 d., neatsižvelgiant į jų teisinę padėtį šalyje. Galimybės mokytis riboja gyvenimas URC, jei nepilnametis yra sulaikytas kartu su tėvais (tuomet mokymas turi būti organizuojamas centre). Galima teigti, kad nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai mokyklą lankyti gali tokiais pačiais sąlygomis kaip ir piliečiai, išskyrus tik tai, kad jiems gali būti sunkiau mokytis užsienio kalba. Be to, nepilnamečiai apgyvendinami kartu su tėvais (direktyvos 14 str. 3 d. reikalavimas). Lietuvoje pastebima ir geroji praktika – visi nelydimi nepilnamečiai apgyvendinami PPC, t. y. socialinėje įstaigoje. Direktyvos 19 straipsnio 1 dalyje numatyta globos skyrimo pareiga užtikrinama nelydimiems nepilnamečiams neatsižvelgiant į jų teisinę padėtį. Laikino globėjo funkcijos skiriamos ir jas vykdo PPC.<sup>37</sup> Nepilnamečio šeimos narių paiešką vykdo Migracijos departamentas prie LR Vidaus reikalų ministerijos bendradarbiaudamas su visuomeninėmis organizacijomis. Direktyvoje numatyta galimybė prašyti prieglobsčio prašytojų prisidėti prie jų išlaikymo sąlygų, jei jie turi asmeninių pajamų (13 str. 3–4 d.). Lietuvoje tokia nuostata netiesiogiai gali būti taikoma praktikoje, nes prieglobsčio prašytojas turi pareigą deklaruoti pajamas. Be to, jei nustatoma, kad prieglobsčio prašyto-

36 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 91 str. 3 d.

37 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro ir Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. vasario 5 d. Nr. 1V-31/A1-28 įsakymas dėl Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2005. Nr. 20-641, 8 p.

tojas turėjo pakankamai pajamų įgyvendinti savo teises tuo metu, kai jo poreikiai buvo tenkinami iš viešų lėšų, jis privalo padengti valstybės patirtas išlaidas.<sup>38</sup>

Prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimu, kuri reglamentuoja keli direktyvos straipsniai (pvz., 7 str. 3 d., 14 str. 8 d. ir kt.), direktyva taikoma prieglobsčio prašytojų sulaikymo vietose (šios sulaikymo vietos skirtos būtent užsieniečių, tačiau ne nusikaltėlių, sulaikymui). Lietuvos teisės aktuose nedaromas skirtumas tarp prieglobsčio prašytojų ir kitų užsieniečių sulaikymo (t. y. atvykstančių neteisėtai), išskyrus tik tai, kad prieglobsčio prašytojai negali būti sulaikomi vien tik dėl neteisėto atvykimo/buvimo šalyje<sup>39</sup>, ir kad alternatyvi sulaikymui priemonė – apgyvendinimas URC be judėjimo laisvės apribojimų – gali būti taikoma tik prieglobsčio prašytojams. Sulaikyti prieglobsčio prašytojai laikomi atskirai nuo kitų prieglobsčio prašytojų ir kitų URC sulaikytų užsieniečių. Pasienyje nėra specialių sulaikymo centrų. Lietuvoje taikomos alternatyvos sulaikymui (pvz., prisistatymas policijai nurodytu laiku, apgyvendinimas URC netaikant judėjimo laisvės apribojimų ir kt.). Teisės aktai nenumato maksimalių sulaikymo terminų. Nepilnamečiai gali būti sulaikomi tik išimtinu atveju ir tik tuomet, kai negali būti taikomos jokios alternatyvos. Tačiau praktika yra įvairi, nes teismai leido sulaikyti keletą nepilnamečių.

Tokių atvejų pasitaiko kasmet. 2007 m. teismo sprendimu buvo sulaikyta nelydima nepilnamečių Vietnamo pilietė, o 2008 m. – Kongo pilietė. Dažniausiai taip nutinka tuomet, kai nelydimam nepilnamečiui nėra užtikrinama tinkama teisinė pagalba, o byla yra nagrinėjama apylinkės teisme, kuris retai susiduria su užsieniečių sulaikymo bylomis.

Vis dėlto įstatymas numato galimybę gana greitai ištaisyti teismų klaidas, nes sulaukęs tinkamos teisinės pagalbos nelydimas nepilnamečis gali inicijuoti sprendimo jį sulaikyti pakartotinį svarstymą, o teismas tokiu atveju ne vėliau kaip per 10 dienų persvarsto sulaikymo klausimą.<sup>40</sup>

Direktyvoje numatytos galimos sankcijos (nuobaudos) prieglobsčio prašytojams dėl priėmimo centrų taisyklių nesilaikymo (direktyvos 16 str. 3 d.) taikomos ir Lietuvoje. Be finansinių nuobaudų (priėmimo sąlygų sumažinimo arba netaikymo), yra ir kitos nuobaudos, pvz.,<sup>41</sup>:

- a) nuobaudos už Lietuvos įstatymų pažeidimus (pvz., nusikaltimo ar administracinio pažeidimo padarymo atveju);
- b) nuobaudos už centro vidinės tvarkos pažeidimą (pvz., iškeldinimas iš centro). Nuobaudos skiriamos centro direktoriaus įsakymu.

38 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 71 str. 5 d.

39 *Ibid.*, 113 str. 2 d.

40 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 118 str.

41 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymo dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo 24 p.

Nacionalinė teisė numato ir priėmimo sąlygų sumažinimą arba nutraukimą. Taisyklės iš dalies įtvirtintos Užsieniečių įstatyme ir Apgyvendinimo PPC tvarkoje. Užsieniečių įstatymo 84 straipsnio 7 dalis numato, kad „jeigu prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimas sustabdomas, tai ir paslaugų, ir paramos, įgyvendinant šio įstatymo 71 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodytas teises (priėmimo sąlygas – *aut. pastaba*), teikimas prieglobsčio prašytojui yra sustabdomas“. Paslaugų ir paramos teikimas turi būti atnaujintas išnykus aplinkybėms, dėl kurių ji buvo sustabdyta. Įstatymas taip pat numato, kad „sprendimas sustabdyti ir atnaujinti paslaugų ir paramos teikimą [...] turi būti priimtas Socialinės apsaugos ir darbo ministro nustatyta tvarka (84 str. 8 d.). Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo PPC tvarkoje numatyta, kad pinigine pašalpa gali būti sumažinta iki 75 proc. ir sumažinimas taikomas iki 3 mėn., jei asmuo nuolatos pažeidžia centro taisykles ir nevykdo savo pareigų<sup>42</sup>, bei išvyksta iš centro be administracijos leidimo daugiau nei 3 dienoms. Užsieniečio teisės kas mėnesį gauti pinigine pašalpa smulkios išlaidoms tvarka<sup>43</sup> 4 punkte numato tą pačią paramos sumažinimo taisyklę, jei prieglobsčio prašytojas nevykdo savo pareigų, pažeidžia vidines priėmimo centro taisykles, išvyksta be leidimo ilgesniam nei 3 d. laikotarpiui (Užsieniečių įstatymo 84 str. šis laikotarpis sutrumpintas iki 1 paros). URC nuobaudos taikomos centro direktoriaus sprendimu. Sprendimai, kuriuos priima PPC vadovas dėl paramos sumažinimo arba nutraukimo, gali būti skundžiami centro steigėjui, t. y. Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai (toliau – SADM). Ministerijos sprendimas gali būti toliau skundžiamas administraciniais teismams remiantis bendra teisės aktuose numatyta tvarka. Lietuvoje netaikomas priėmimo sąlygų sumažinimas dėl labai vėlyvo prieglobsčio prašymo pateikimo (direktyvos 16 str. 2 d.).

### 3. Pagrindiniai probleminiai aspektai

Skiriami šie pagrindiniai probleminiai aspektai, susiję su Priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimu ir taikymu Lietuvoje, kuriuos reikėtų išnagrinėti:

- 
- 42 Pareigos apima: Lietuvos Respublikos teisės aktų laikymąsi, leisti gydytojui patikrinti sveikatos būklę, prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimo metu pateikti visus turimus dokumentus ir aktyviai dalyvauti statuso nustatymo procedūroje, deklaruoti turimas lėšas, užtikrinti gyvenimo centre švarą ir tvarką, nepažeisti kitų centre gyvenančių asmenų teisių ir teisėtų interesų.
  - 43 Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl užsieniečių apgyvendinimo pabėgėlių priėmimo centre sąlygų ir tvarkos, užsieniečių užimtumo organizavimo bei drausminio poveikio priemonių taikymo jiems tvarkos, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti pinigine pašalpa smulkios išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 17-702.

**1. Prieglobsčio priėmimo sąlygų sistemos specifika**, t. y. prieš keletą metų priimtas sprendimas apgyvendinti prieglobsčio prašytojus ne PPC, o Užsieniečių registracijos centre. Šis centras šiuo metu yra vienintelė prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo vieta, išskyrus tik nelydimus nepilnamečius, kurie apgyvendinami Pabėgėlių priėmimo centre. Toks sprendimas sukelia tam tikras praktines priėmimo sąlygų užtikrinimo problemas atsižvelgiant į direktyvos sąlygų reikalavimus. Pirmiausia, Užsieniečių registracijos centras nėra socialinė įstaiga, kuri būtų pritaikyta priimti prieglobsčio prašytojus, patyrusius persekiojimą, o neretai net kankinimus arba nežmonišką elgesį savo kilmės valstybėje. Visuomenės centras vis dar vertinamas kaip saugoma, aptverta užsieniečių „įkalinimo“ įstaiga, kurioje prieglobsčio prašytojai kartu sulaikomi arba apgyvendinami su nelegaliais migrantais. Centre iki pat 2008 m. pradžios nebuvo socialinių darbuotojų ar psichologų, kurių vaidmuo labai svarbus dirbant su prieglobsčio prašytojais. Padėtį tuomet gerino URC bendradarbiavimas su nevyriausybinėmis organizacijomis, centre vykdančiomis socialinės pagalbos projektus. Nuo 2008 m. sausio 1 d. padėtis URC iš esmės pagerėjo, nes buvo įsteigti du socialinės ir psichologinės pagalbos darbuotojų etatai. Antra vertus, maitinimo sistema centre yra centralizuota, todėl ne visuomet yra galimybė atsižvelgti į religijos ar kultūrinius poreikius. Centre veikiantis medicinos punktas teikia tik būtinąją medicinos pagalbą, tuo tarpu reali galimybė patekti į ligoninę ar gauti specialistų paslaugas prieinama tik neatidėliotinu atveju. Prieglobsčio prašytojams išmokami kišenpinigiai yra gana menki, norint patenkinti būtinuosius prieglobsčio prašytojų poreikius (pvz., tinkamam maistui, sveikatos paslaugoms, drabužiams ir mokykliniams reikmenims įsigyti). Jau keletą metų vyksta pertvarkymai centre, tačiau net ir pripažįstant teigiamą šių pertvarkymų poveikį, akivaizdu, kad pats centro pobūdis yra sunkiai suderinamas su socialinės įstaigos, kurioje turėtų gyventi prieglobsčio prašytojai, pagrindiniais bruožais. Kartu akivaizdu, kad prieš daugiau kaip dešimt metų padedant JTVPK ir kitiems donorams tinkamai įrengtame priėmimo centre Rukloje nėra išnaudojamos apgyvendinimo centre galimybės, kadangi šiame centre gyvena tik nelydimi nepilnamečiai ir asmenys, kurie dalyvauja socialinės integracijos programoje. Tokią priėmimo sąlygų sistemos sandarą visuomeninės organizacijos vertina kaip didžiausią Lietuvos prieglobsčio sistemos trūkumą. Ankstesnė, iki 2004 m. galiojusi priėmimo sistema (prieglobsčio prašytojai būdavo pirmiausia apgyvendinami URC, o vėliau perkeliama į socialinę įstaigą – PPC), ekspertų ir visuomeninių organizacijų nuomone, buvo daug geresnis sprendimas.

**2. Pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas.** Nagrinėjant prieglobsčio prašymus atsižvelgiama į šių asmenų specifinę padėtį (pvz., turi būti užtikrintas specializuotas prieglobsčio personalas, pokalbyje su prieglobsčio prašytoju turi dalyvauti gydytojas arba psichiatras). Tačiau padėtis kiek kitokia nagri-

nėjant priėmimo sąlygas. Kaip minėta, URC nėra socialinė įstaiga, todėl natūralu, kad jai trūksta tam tikrų atributų, leidžiančių veiksmingai užtikrinti prieglobsčio prašytojų su specialiais poreikiais (ypač moterų, vaikų, senyvo amžiaus asmenų, asmenų, patyrusių traumą ar turinčių negalią) teises. Todėl šie prieglobsčio prašytojai apgyvendinami nepalankioje socialiniu požiūriu terpėje, kuri gali dar labiau asmenį traumuoti (pvz., uniformuoti sargai ir gyvenimas šalia nelegalių migrantų). Taigi galima teigti, kad direktyvos 15 straipsnio 2 dalies reikalavimai dėl specifinio elgesio su traumą patyrusiais asmenimis nėra visiškai įgyvendinami. Remiantis JTVPK duomenimis, vietos, kurios yra panašios į sulaikymo vietas, dar labiau traumuoja ir taip pažeidžiamus prieglobsčio prašytojus. Be to, nepaisant direktyvos 14 straipsnio 2 dalies b punkto 2 pastraipos reikalavimų, centre nesimama veiksmingų priemonių užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai nesusidurtų su fiziniu ar psichologiniu smurtu. Padėtis visiškai skiriasi PPC, kuris skiriasi nuo URC gyvenimo sąlygomis, tačiau gyvenimas šiame centre prieinamas tik nelydimiems nepilnamečiams, bet ne visiems prieglobsčio prašytojams.

**3. Priėmimo sąlygos pasienyje ir vietinėse migracijos tarnybose.** Pasienio punktai ir migracijos tarnybos tam tikrais atvejais naudojami prieglobsčio prašytojams apgyvendinti trumpam laikotarpiui, kol bus priimtas sprendimas dėl jų įleidimo į valstybės teritoriją (šis sprendimas turi būti priimtas per 48 val. nuo prieglobsčio prašymo pateikimo dienos). Tačiau didelė dalis pasienio kontrolės punktų ir vietinių migracijos tarnybų nėra pritaikytos priimti prieglobsčio prašytojus ar teikti jiems priėmimo sąlygas. Priėmimo sąlygos nevisiškai užtikrinamos ir asmenims, kuriems leista gyventi ne priėmimo centruose, o savarankiškai (jei jie atvyksta į šalį teisėtai). Remiantis teisės aktais, tokiems asmenims netaikomos priėmimo sąlygos (pvz., mėnesinė pašalpa) ir praktikoje socialinės įstaigos atsisako teikti jiems priėmimo paslaugas.

Pavyzdžiui, vienas prieglobsčio prašytojas 2006 m. negavo mėnesinės pašalpos motyvuojant, kad ji mokama tik priėmimo centruose gyvenantiems prieglobsčio prašytojams. Be to, buvo susidariusi situacija, kai teisėtai į Lietuvą atvykęs ir čia studijuojantis prieglobsčio prašytojas iš Baltarusijos prašė suteikti jam paramą jo gyvenamojoje vietoje, kad jam nereikėtų mesti mokslų ir apsigyventi Pabradėje. Tačiau nei šiuo, nei kitais atvejais išimtyms nebuvo padarytos ir vienintelis būdas gauti valstybės materialinę paramą (t. y. apgyvendinimą, maitinimą, pašalpą ir kt.) yra tik gyvenant centruose.

Ši situacija rodo, kad prieglobsčio prašytojai neskatinami gyventi savarankiškai, todėl neretai jie priversti gyventi valstybės išlaikomame URC dėl finansinių priežasčių.

**4. Faktinis prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimas.** URC apgyvendinti prieglobsčio prašytojai, nors ir apgyvendinti be judėjimo laisvės

apribojimų, praktiškai turi laikytis išvykimo ir grįžimo į centrą tvarkos, kuri iš esmės riboja jų galimybes išvykti. Prieglobsčio prašytojams leidžiama išvykti iš centro tik 24 val. Taigi, jei prieglobsčio prašytojas nori aplankyti giminaitį kitoje šalies dalyje, tai tampa neįmanoma dėl labai trumpų išvykimo iš centro terminų. Tai *de facto* gali būti vertinama kaip tam tikras judėjimo laisvės suvaržymas.

**5. Nesuteikiama teisė dalyvauti darbo rinkoje.** Lietuvoje prieglobsčio prašytojams neleidžiama dirbti, kol nagrinėjamas jų prieglobsčio prašymas. Ši padėtis nesuderinama su direktyvos 11 straipsnio reikalavimais, kurie yra privalomo pobūdžio. Kai kurių prieglobsčio prašytojų prašymų nagrinėjimas užtrunka ilgiau nei metus (pvz., jei teismas gražina prieglobsčio bylą pirmai instancijai). Nėra galimybės naudotis ir profesiniu mokymu, nebent prieglobsčio prašytojas gyvena PPC, kuris skirtas tik nelydimiems nepilnamečiams prieglobsčio prašytojams apgyvendinti. Kadangi direktyvos 11 straipsnio taikymas Lietuvoje problemiškas, reikėtų apžvelgti padėtį kitose valstybėse narėse. Pavyzdžiui, Lenkijoje ir Čekijoje prieglobsčio prašytojams leidžiama dirbti praėjus vieneriems metams nuo prieglobsčio prašymo pateikimo, tačiau jiems reikia gauti darbo leidimą, kaip ir visiems kitiems užsieniečiams, nesantiems ES piliečiais.<sup>44</sup> Vokietijoje taip pat leidžiama įsidarbinti, tačiau praėjus vieneriems metams nuo prieglobsčio prašymo pateikimo bei pirmiausia suteikiant prioritetą Vokietijos ar kitų ES valstybių narių piliečiams.<sup>45</sup> Austrijoje, prieglobsčio prašytojai gali įsidarbinti praėjus trimis mėnesiams po prieglobsčio prašymo pateikimo, tačiau jiems išduodamas tik laikinas, sezoninis leidimas dirbti.<sup>46</sup> Anksčiau Slovakijoje prieglobsčio prašytojams nebuvo leidžiama dirbti, tačiau 2005 m. vasario mėn. pakeitus Prieglobsčio įstatymą atsirado galimybė įsidarbinti, jei asmuo metus negavo sprendimo dėl prieglobsčio prašymo. Be to, iki 2007 m. sausio mėn. prieglobsčio prašytojus norintys įdarbinti darbdaviai turėdavo pateikti paaiškinimą raštu, kodėl darbo vieta nebuvo pirmiausia atiduota slovakui, tačiau šiuo metu toks reikalavimas nebegalioja.<sup>47</sup> Taigi Europos Sąjungoje apie pusę visų valstybių narių leidžia prieglobsčio prašytojams dirbti po vienerių metų nuo prieglobsčio prašymo nagrinėjimo

44 Bulandra, A. *Reception Conditions and the Impact of the EU Directive in Poland* [interaktyvus]. Krokuvą, Halina Nieć Legal Aid Centre, ICF, 2007, <www.proasyl.de>. Rozumek, M. *Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in the Czech Republic* [interaktyvus]. Praga, Organization for Aid to Refugees, ICF [žiūrėta 2007-05-05]. <www.proasyl.de>.

45 Danso, L. *Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in Germany* [interaktyvus]. Frankfurtas prie Maino, PRO ASYL e.V., ICF [žiūrėta 2007-05-05]. <www.proasyl.de>.

46 Knapp, A. *Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in Austria* [interaktyvus]. Viena, Asylkoordination Austria, ICF [žiūrėta 2007-05-05]. <www.proasyl.de>.

47 Vselkova, M. *Reception Conditions and the Impact of the EU Directive in Slovak Republic* [interaktyvus]. Bratislava, Slovak Humanitarian Council [žiūrėta 2007-05-05]. <www.proasyl.de>.

pradžios, devynios narės leidžia pradėti dirbti net anksčiau nei po metų. Lietuva yra vienintelė iš 25 valstybių narių, kuri pažeidžia direktyvą, nes visiškai nesuteikia teisės dirbti.<sup>48</sup>

**6. Sprendimų dėl paramos sumažinimo ar jos teikimo sustabdymo priėmimo tvarka ir kitų sankcijų taikymas** (direktyvos 16 str. 4 d.). Sprendimų šiais klausimais priėmimas sutelktas kelių individų lygiu. Pavyzdžiui, Užsieniečių registracijos centre sankcijos prieglobsčio prašytojams taikomos centro direktoriaus sprendimu. Šį sprendimą galima apskųsti centro steigėjui (Valstybės sienos apsaugos tarnybai prie Vidaus reikalų ministerijos) arba administraciniam teismui. Tokia padėtis kelia susirūpinimą ir dar vienu priėmimo sistemos klausimu – nėra aiškios priėmimo sąlygų stebėsenos ir kontrolės sistemos (kaip reikalauja direktyvos 23 str.). Be to, susirūpinimą kelia ir nepilnamečių, kurie neiformino prieglobsčio prašymo, padėtis bei sulaikymo sąlygos. Atsakingos institucijos atsisako rūpintis nelydimais nepilnamečiais, jei jie nėra prieglobsčio prašytojai.

Pavyzdžiui, PPC iki šiol išleisdavo tik prieglobsčio prašytojus, nors teisės aktuose nurodyta, kad turėtų būti priimami visi nelydimi nepilnamečiai užsieniečiai.

Jiems reikalinga pagalba, nes migracijos pareigūnai yra susirūpinę, kad šie nepilnamečiai gali nesugebėti suformuluoti prieglobsčio prašymo. Lietuvos teisės aktai vis dar neskiria prieglobsčio prašytojų sulaikymo ir visų kitų užsieniečių (pvz., atvykstančių neteisėtai) sulaikymo, išskyrus tik tai, kad prieglobsčio prašytojai negali būti sulaikyti vien tik dėl to, kad atvyko į šalį neteisėtai<sup>49</sup> bei kad alternatyvi sulaikymui priemonė – apgyvendinimas URC be judėjimo laisvės apribojimų – gali būti taikoma tik prieglobsčio prašytojams.<sup>50</sup> Teisės aktai, kitaip nei reikalauja direktyva, nenumato, kad prieglobsčio prašytojas negali būti sulaikytas vien tik dėl to, kad jis pateikė prieglobsčio prašymą. Skirtingų rajonų teismų sulaikymo praktika skiriasi. Kai kurie teismai sulaikymo nuostatas aiškina siauriamai, o teismai, kurie mažiau susidūrę su prieglobsčio prašytojų sulaikymu, sulaikymą skiria dažnai.

Pažymėtina ypač nuosekli Švenčionių rajono apylinkės teismo praktika. Kadangi Pabradė yra Švenčionių rajone, tai šis teismas nagrinėja visų URC sulaikytų užsieniečių pakartotinio sulaikymo svarstymo bylas ir dažnai taiso kitų teismų

48 Europos Komisijos nuomonė išreikšta pranešime „Commission presents evaluation on the implementation of the reception directive“ konferencijoje „Conference News on European Policy Forum 2007: Equal: towards a dignified standard of living for asylum seekers in Europe“, Malmė, gegužės 22–24 d. Nors Lietuvos vardas nėra tiesiogiai minimas šiame šaltinyje, iš teksto galima daryti išvadą, kad tai nuomonė apie Lietuvą.

49 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 113 str. 2 d.

50 *Ibid.*, 115 str. 5 d.



klaidas, paleisdamas sulaikytus nelydimus nepilnamečius bei kitus prieglobsčio prašytojus, kurių įstatymas neleidžia sulaikyti dėl neteisėto atvykimo ar buvimo Lietuvos Respublikoje.

Susirūpinimą kelia praktika dėl pirminio prieglobsčio prašytojų sulaikymo 48 val. laikotarpiui, kadangi į vietines migracijos tarnybas atvykstantys prieglobsčio prašytojai dažniausiai sulaikomi, jei jie įvažiavo į šalį buvo neteisėtai (dažnai sulaikomos šeimos su vaikais). Sulaikymas vykdomas vietinėse policijos areštinėse, kuriose taip pat laikomi ir dėl kitų priežasčių sulaikyti asmenys (pvz., dėl nusikaltimo padarymo).

#### 4. Priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo poveikio įvertinimas

Kaip pažymi Europos pabėgėlių ir tremtinių valdyba, geros prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos gerina prieglobsčio prašytojų galimybes integruotis į priimančiosios valstybės visuomenę, sumažina administracines išlaidas, padeda išvengti įtampos tarp prieglobsčio prašytojų ir priimančiosios valstybės visuomenės.<sup>51</sup> Todėl buvo tikimasi, kad direktyvos perkėlimu bus pagerintos prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos kai kuriose valstybėse narėse, o tų sąlygų, kurios valstybėse narėse yra geresnės nei numatytosios direktyvoje, valstybės narės nepablogins.

2007 m. lapkričio 26 d. Europos Komisija išleido direktyvos taikymo 23 valstybėse narėse ataskaitą (Danija ir Airija nedalyvauja priimančiosios valstybės dokumentus, o Bulgarija ir Rumunija tuo metu dar nebuvo valstybės narės). Šioje ataskaitoje Komisija pažymi, kad daugumoje valstybių narių direktyva buvo perkelta patenkinamai. Be to, atrodo nepasitvirtino susirūpinimas, kad valstybės narės perkėlus direktyvą sušvelnins priėmimo sąlygas. Teigiama, kad tik 3 valstybės narės sušvelnino priėmimo sąlygas, tuo tarpu 12 valstybių narių padidino priėmimo sąlygoms keliamus reikalavimus, palyginti su anksčiau galiojusiomis taisyklėmis (ypač dėl galimybių patekti į darbo rinką bei švietimo).<sup>52</sup>

51 Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba (ECRE). *The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are asylum seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation?* [interaktyvus] AD3/11/2005/EXT/SH [žiūrėta 2007-05-05]. <www.ecre.org>.

52 Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo. KOM (2007) 745 galutinis, p. 11.



Kadangi prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos Lietuvoje buvo teikiamos dar prieš priimant direktyvą, jos nuostatų perkėlimas turėjo nedidelę įtaką Lietuvos teisės sistemai. Tačiau pati direktyva iš esmės turėjo įtakos keletui priėmimo nuostatų, nes jos buvo naujai įvestos arba pakeistos atsižvelgiant į priimtą direktyvą. Pavyzdžiui, priėmimo sąlygos buvo sugriežtintos, numatant, kad prieglobsčio prašytojams jų teikimas gali būti sustabdytas arba nutrauktas. Įvertinus teisės normų dinamiką nuo direktyvos perkėlimo pareigos atsiradimo galima teigti, kad direktyvos normos turėjo didesnę potencialą daryti įtaką prieglobsčio prašytojų padėčiai Lietuvoje, nei kad įvyko praktiškai. Pavyzdžiui, nors Europos Komisija savo 2007 m. ataskaitoje teigia, kad Lietuva pažeidžia direktyvą dėl teisės dirbti nesuteikimo<sup>53</sup>, 2008 m. pradžioje nebuvo net teisės aktų pakeitimo projektų arba bent diskusijų šiuo klausimu, siekiant taisyti šią padėtį Lietuvoje. Tai taip pat patvirtina ribotą direktyvos poveikį Lietuvos teisės sistemai ir prieglobsčio prašytojų padėčiai.

## Išvados

2008 m. pradžioje buvo perkeltos beveik visos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos į Lietuvos nacionalinę teisę. Ši direktyva turėjo teigiamų ir neigiamų pasekmių prieglobsčio prašytojų padėčiai Lietuvoje. Teigiamas direktyvos poveikis buvo susijęs su nemokamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams, apmokamos iš valstybės lėšų, įteisinimu teisės aktuose. Šiuo metu teikiama teisinė pagalba yra teikiama palankesniais sąlygomis, nei reikalauja direktyvos minimalūs standartai. Perkėlus direktyvos normas taip pat atsirado daugiau galimybių pasinaudoti švietimo ir sveikatos apsaugos sistema. Priėmimo taisyklės buvo sugriežtintos dėl prieglobsčio prašytojų pareigos prisidėti prie priėmimo sąlygų užtikrinimo ir dėl priėmimo paramos sumažinimo/sustabdymo. Be to, vis dar išlieka šios pagrindinės problemos kai kuriose direktyvos reglamentuojamose srityse:

- Prieglobsčio prašytojams nesuteikiama teisė pasinaudoti darbo rinkos galimybėmis (nesuteikiama teisė dirbti), kol nepriimtas sprendimas dėl jų prieglobsčio prašymo.
- Neužtikrinami tinkamo elgesio reikalavimai prieglobsčio prašytojams, turintiems specialių poreikių, bei nesudaromos tokios sąlygos, kurių reikalauja direktyva, kadangi prieglobsčio prašytojai (išskyrus tik nelydimus nepilnamečius) apgyvendinami Užsieniečių registracijos centre visą

---

53 Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo. KOM (2007) 745 galutinis, p. 8.

prieglobsčio prašymo nagrinėjimo laikotarpi. Šis centras nėra socialinė įstaiga, todėl jame esanti nepalanki socialinė aplinka traumuoja prieglobsčio prašytojus.

- Nepakankamos prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos pasienyje ir vietinėse migracijos tarnybose.
- Prieglobsčio prašytojams, atvykusiems į šalį teisėtai, taikomos blogesnės priėmimo sąlygos (mažesnės galimybės naudotis priėmimo sąlygomis).
- Plačios sprendimų dėl paramos teikimo sustabdymo, sumažinimo ar nutraukimo, priėmimo ribos ir nedidelė nepriklausoma kontrolė.

## Literatūra

- Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] O J L 31/18, 06/02.
- Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 73-2539; pakeistas 2006 m. lapkričio 28 d. *Valstybės žinios*. 2006. Nr. 137-5199 ir 2008 m. vasario 1 d. *Valstybės žinios*. 2008. Nr. 22-803.
- Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1996. Nr. 55-1287, nauja redakcija nuo 2003 m. sausio 1 d. Nr. IX-1219. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 123-5512. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl fiziologinių mitybos normų asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2003. Nr. 35-1473.
- Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl užsieniečių apgyvendinimo pabėgėlių priėmimo centre sąlygų ir tvarkos, užsieniečių užimtumo organizavimo bei drausminio poveikio priemonių taikymo jiems tvarkos, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2002. Nr. 17-702.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 105-4326.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro ir Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2005. Nr. 20-641.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2004. Nr. 168-6196, pakeistas 2007 m. gegužės 4 d. *Valstybės žinios*. 2007. Nr. 53-2069.
- Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministro įsakymas dėl Lietuvos higienos normos HN 61:2005 „Užsieniečių

- registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės“ patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2005. Nr. 135-4863.
- Baldaccini, A. *Asylum support. A practitioners' guide to the EU Reception Directive*. Justice, 2005.
- Bulandra, A. *Reception Conditions and the Impact of the EU Directive in Poland* [interaktyvus]. Krokuvą, Halina Nieć Legal Aid Centre, ICF, 2007. <www.proasyl.de>.
- Danso, L. *Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in Germany* [interaktyvus]. Frankfurtas prie Maino, PRO ASYL e.V., ICF [žiūrėta 2007-05-05]. <www.proasyl.de>.
- Europos Bendrijų Komisijos 2008 m. birželio 17 d. komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui. Prieglobsčio politikos planas. Kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje. Briuselis, KOM(2008) 360 galutinis. Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba (ECRE). *The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are asylum seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation?* [interaktyvus]. AD3/11/2005/EXT/SH [žiūrėta 2007-05-05] <www.ecre.org>.
- Knapp, A. *Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in Austria* [interaktyvus]. Viena, Asylkoordination Austria, ICF [žiūrėta 2007-05-05]. <www.proasyl.de>.
- Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo. KOM (2007) 745 galutinis.
- Norredam, M.; Mygind, A.; Prasnik, A. Ethnic Disparities in Health. Access to health care for asylum seekers in the European Union – a comparative study of country policies. *European Journal of Public Health*. 2005.
- Rozumek, M. *Reception Conditions and the Impact of the EU Reception Directive in the Czech Republic* [interaktyvus]. Praga, Organization for Aid to Refugees, ICF [žiūrėta 2007-05-05]. <www.proasyl.de>.
- Vincenzi, S. Reception Conditions for Asylum Seekers. Iš 2-ojo Europos kongreso „The Emergence of an European Asylum Policy“, skirto teisininkams, kurių specializacija – Europos imigracijos ir prieglobsčio politika, vykusio 2002 m. lapkričio 15–16 d. Lisabonoje, pranešimas. Lisabona, 2002.
- Vselkova, M. *Reception Conditions and the Impact of the EU Directive in Slovak Republic* [interaktyvus]. Bratislava, Slovak Humanitarian Council [žiūrėta 2007-05-05]. <www.proasyl.de>.

## RECEPTION CONDITIONS DIRECTIVE: CONCERNS OF TRANSPOSITION INTO LITHUANIAN LEGISLATION AND IMPLEMENTATION

Lyra Jakulevičienė, Laurynas Biekša

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *The 6<sup>th</sup> of February 2005 marks the deadline of transposition of the EU Council Directive No. 2003/9/EC (Reception Conditions' Directive) into national legislation. This article is the second in a series of articles on transposition of the European Union Asylum Directives in Lithuania and remaining concerns. It analyses the transposition of the Reception Conditions Directive in the country, the impact of the directive's provisions on the development of the Lithuanian asylum law and draws attention to the remaining concerns in relation to implementation of this directive in Lithuania. The authors illustrate the remaining concerns with practical and live examples/stories from Lithuania.*

*At the time of writing this article, majority of norms of the Reception Conditions Directive have been transposed into the Lithuanian legislation. Overall, this directive had only a limited impact on material and legal reception conditions of asylum seekers in Lithuania, because substantial reception conditions have existed in Lithuania even before the adoption of the Directive or Lithuania's accession to the EU, which made the directive legally binding upon the country. The impact that the directive had on the legislation of Lithuania and the position of asylum seekers in the country is not only positive. The establishment of free and paid by the state legal aid to asylum seekers in the legal acts of Lithuania is one example of the positive effect. Currently, the legal assistance to asylum seekers in the country is provided under more favourable terms and broader scope than envisaged by the directive. Furthermore, transposition of the directive's provisions has served for introduction of better possibilities to access education and health care systems. At the same time, stricter requirements apply with regard to asylum seeker's obligation to contribute to his reception conditions and also concerning suspension and reduction of the reception conditions. Separate legal concerns with regard to implementation of the directive's provisions in Lithuania remain in respect of access to the labour market, proper treatment of asylum seekers with special needs, as well as the general reception conditions in the Foreigners' Registration Centre where asylum seekers are being accommodated for the whole period of asylum procedure. Other concerns relate to the lack of reception conditions at the border and local migration offices, for asylum seekers living outside of reception centres, as well as wide authority for suspension, reduction or withdrawal*

*of reception conditions with limited external control over these decisions.*

*The article may be useful for institutions providing reception conditions to asylum seekers, as well as for the legislator with the view of ensuring full and proper transposition of the directive into the national legislation and improving the current legislation on aliens in Lithuania.*

**Keywords:** *EU law, refugees, asylum seekers, legal status of aliens, asylum, EU asylum law, Reception Conditions' Directive, transposition of directives.*

---

**Lyra Jakulevičienė**, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros docentė. Mokslinių tyrimų kryptys: pabėgėlių teisė, migracijos teisė, žmogaus teisių apsauga.

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

**Lyra Jakulevičienė**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law. Research interests: refugee law, migration law, human rights law.

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