

## PABĖGĖLIO STATUSO IR PAPILDOMOS APSAUGOS (KVALIFIKAVIMO) DIREKTYVOS PERKĖLIMO Į LIETUVOS TEISĘ IR ĮGYVENDINIMO PROBLEMAS LIETUVOJE

Lyra Jakulevičienė \*

Laurynas Biekša \*\*

*Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius  
Telefonas 271 4669*

*Elektroninis paštas lyra.jakuleviciene@mruni.lt, laurynas@redcross.lt*

Pateikta 2007 m. gruodžio 20 d., parengta spausdinti 2008 m. kovo 27 d.

**Santrauka.** 2006 m. spalio 10 d. pasibaigė Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. direktyvos Nr. 2004/83/EB (Kvalifikavimo direktyva) perkėlimo į nacionalinę teisę terminas. Šis straipsnis yra pirmasis iš straipsnių ciklo „Europos Sąjungos prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje“, kuriame analizuojama Kvalifikavimo 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 migracijos institucijoms ir teismams, taikantiems direktyvos nuostatas prieglobsčio bylose, bei įstatymų leidėjui siekiant užtikrinti visišką direktyvos nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę bei tobulinant dabartinę teisinę bazę Lietuvoje.

**Pagrindinės sąvokos:** užsieniečiai, pabėgėliai, prieglobsčio prašytojai, užsieniečių teisinė padėtis, Užsieniečių įstatymas, prieglobstis, pabėgėlio statusas, papildoma apsauga, laikina apsauga, prieglobsčio direktyvos, Europos Sąjungos prieglobsčio teisė, Kvalifikavimo direktyva, direktyvų perkėlimas.

### IVADAS

Straipsnių ciklo „Europos Sąjungos prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje“ tikslas – išnagrinėti Europos Sąjungos (toliau ES) „pirmos kartos“<sup>1</sup> prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę lygį, įvertinti direktyvų nuostatų galimą poveikį prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių teisei padėčiai Lietuvoje bei nurodyti taikant direktyvas galinčias kilti problemas. Straipsniais nesiekama pateikti išsamią ES prieglobsčio direktyvų nuostatų analizę bei nagrinėti direktyvų įgyvendinimą Lietuvoje, kadangi šiuo metu praktika šioje srityje labai

menka. Straipsniuose bus nagrinėjamos trys prieglobsčio srities direktyvos: 2004 m. Kvalifikavimo direktyva [1], 2003 m. Priėmimo sąlygų direktyva [2] ir 2001 m. Laikinos apsaugos direktyva [3]. Vienas iš straipsnių bus skirtas su prieglobsčio klausimais susijusiam dokumentui – 2003 m. Šeimos susijungimo direktyvos [4] analizei, nes šioje direktyvoje pabėgėlių teisinės padėties klausimams yra skirtas atskiras skyrius. Straipsniuose nebus nagrinėjama 2005 m. Prieglobsčio procedūrų direktyva [5], nes rašant šiuos straipsnius dar nebuvo pasibaigęs jos perkėlimo į nacionalinę teisę terminas. Be to, direktyva dar nebuvo perkelta, o Lietuvos Respublikos (toliau LR) Seimo svarstymo laukiantys teisės aktų pakeitimai priėmimo procese dar gali smarkiai pakisti. Šis, pirmasis, straipsnis yra skirtas Pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos nustatymo, dar vadinamai Kvalifikavimo, direktyvai.

\* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros docentė.

\*\* Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros doktorantas.

<sup>1</sup> „Pirmos kartos“ ES prieglobsčio teisės aktais vadinami teisės aktai, priimti remiantis Amsterdamo sutarties 63 straipsniu.

Svarbu pasakyti, kad kai kurių prieglobsčio direktyvų neoficialus<sup>2</sup> perkėlimas Lietuvoje vyko dar prieš tai, kai prasidėjo oficialaus perkėlimo procesas. 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) [6]. Šiame įstatyme atsirado nemažai nuostatų iš ES prieglobsčio teisės aktų. Formaliai nuorodos į direktivas Lietuvos teisės aktuose atsirado tik 2004 m. balandį (nuorodos į Priėmimo sąlygų ir Laikinos apsaugos direktivas) ir 2006 m. lapkritį (dėl Kvalifikavimo ir Šeimos susijungimo direktyvų) [7]. Dauguma ES prieglobsčio direktyvų nuostatų atsispindi Užsieniečių įstatyme, tačiau jų gausu ir poįstatyminiuose teisės aktuose: Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkoje [8], Užsieniečių apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre tvarkoje [9], Užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre tvarkoje [10], Socialinės integracijos tvarkoje [11] ir kituose teisės aktuose. 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 direktivas ir kai kurios jų nuostatos tiesiog vertinamos kaip atitinkančios direktyvų normas.

Visų straipsnio ciklą sudarančių straipsnių struktūra panaši: pirmiausia pateikiamos bendrosios pastabos dėl direktyvų nuostatų perkėlimo<sup>3</sup> pateikiant privalomų ir pasirenkamų normų pavyzdžius, toliau nagrinėjamas perkėlimo poveikis ir vis dar aktualios problemos. Direktyvų, kurios nagrinėjamos straipsniuose, perkėlimo į nacionalinę teisę terminai buvo tokie: Kvalifikavimo direktyvų – 2006 m. spalio 10 d., Priėmimo sąlygų direktyvų – 2005 m. vasario 6 d., Laikinos apsaugos direktyvų – 2002 m. gruodžio 31 d., o Šeimos susijungimo direktyvų – 2005 m. spalio 3 d.<sup>4</sup>

## 1. KVALIFIKAVIMO DIREKTYVOS PERKĖLIMAS: BENDROSIOS PASTABOS

Kvalifikavimo direktyvų nuostatų perkėlimas Lietuvoje prasidėjo dar prieš tai, kai direktiva buvo oficialiai priimta. Jis vyko remiantis direktyvų projektu, nes tuo metu buvo rengiamas naujas Užsieniečių įstatymas (2004 m. balandis) ir norėta atsižvelgti į direktyvų nuostatas, nes to reikalavo stojimo į ES sąlygos. Jau tuomet

<sup>2</sup> Neoficialiu perkėlimu vadinami atvejai, kai nacionaliniai teisės aktai buvo priimami atsižvelgiant į galiojančias ES direktyvų nuostatas (pvz., Priėmimo sąlygų direktyvų, Laikinos apsaugos ir šeimos susijungimo) arba dar tik į direktyvų projektus (pvz., Kvalifikavimo direktiva ir Prieglobsčio procedūrų direktiva), kadangi tai buvo vykdoma Lietuvos stojimo į Europos Sąjungą procese, kai reikėjo suderinti Lietuvos teisę su narystės ES reikalavimais. Oficialus (formalus) perkėlimas yra perkėlimas, kai nuoroda į direktyvą įgyvendinimą pateikiama naujai priimtame teisės akte arba jo projekte.

<sup>3</sup> Nagrinėjamas laikotarpis yra iki 2007 m. spalio 4 d.

<sup>4</sup> Naujosios valstybės narės turėjo suderinti savo teisės aktus su tuo metu galiojusiu prieglobsčio teisyne prieš įstojimą į Europos Sąjungą 2004 m. gegužės 1 d.

kai kurių nuostatų atsiradimas remiantis direktyvų projektu tam tikru mastu padarė įtaką asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, padėčiai šalyje. Pavyzdžiui, buvo įvesta galimybė apriboti išmokas, numatyta, kad asmens negražinimo principas yra absoliutaus pobūdžio, įvestas papildomos apsaugos teisinis statusas ir atsirado galimybė išduoti užsieniečio pasą, teisės aktai papildyti svarbiomis nuostatomis dėl nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų; numatyta konsultacijų su Jungtinių Tautų Vyriausiojo pabėgėlių komisaro biuru galimybė bei abejonės privilegijos principas prieglobsčio byloje.

Nepaisant to, kad dalis Kvalifikavimo direktyvų nuostatų vis dar nebuvo perkeltos į nacionalinę teisę, 2006 m. lapkričio 28 d. priimti Užsieniečių įstatymo pakeitimai rodo, kad direktiva jau perkelta. Ši formali pozicija neatspindi tikrosios padėties. Pakeitus Užsieniečių įstatymą keletas pakeitimų 2007 m. gegužės 4 d. buvo padaryta ir Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkoje, tačiau rašant šį straipsnį į nacionalinę teisę dar nebuvo perkeltos visos Kvalifikavimo direktyvų nuostatos. Pačią direktivą santykinai galima suskirstyti į dvi dalis: 1–19 straipsniai numato apsaugos kvalifikavimo sąlygas, o 20–34 straipsniai – suteiktos apsaugos turinį. Todėl nagrinėjant direktyvų perkėlimo lygį bus išskiriamos ir atskirai analizuojamos šios dvi santykinės direktyvų dalys.

## 2. KVALIFIKAVIMO DIREKTYVOS PERKĖLIMO LYGIS

### 2.1. Asmenų pripažinimo pabėgėliais arba asmenimis, kuriems reikia papildomos apsaugos, kriterijai (direktyvos 1–19 straipsniai)

Kvalifikavimo direktyvų 1–19 straipsniai yra perkelti į Užsieniečių įstatymą ir Vidaus reikalų ministro patvirtintą Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarką. Pirmiausia reikėtų pasakyti, kad apibrėžiant formalias terminų „pabėgėlis“ ir „asmuo, kuriam turi būti suteikta papildoma apsauga“ sąvokas nacionalinėje teisėje nėra daromas skirtumas tarp ES piliečių ir trečiųjų šalių piliečių. Tuo tarpu Kvalifikavimo direktyvų 2(c) ir 2(e) straipsnis asmenis, kuriems reikalinga apsauga, apibrėžia tik kaip trečiųjų šalių piliečius arba asmenis be pilietybės. Kvalifikavimo direktyvų tikslas yra nustatyti tik minimalias (būtiniausias) sąlygas<sup>5</sup>. Tačiau atsižvelgiant ne tik į ES, bet ir į tarptautinius įsipareigojimus akivaizdu, kad sąvokos „pabėgėlis“ ir „asmuo, kuriam turi būti suteikta papildoma apsauga“ nacionalinėje teisėje turėtų būtų apibrėžtos plačiau nei direktivoje, taigi apimti ne tik trečiųjų šalių piliečius arba asmenis be pilietybės. Šis terminų „pabėgėlis“ ir „asmuo, kuriam turi būti suteikta papildoma apsauga“ susiaurinimas Kvalifikavimo direktivoje vertinamas kaip ES politinis pareiškimas, nesuteikiantis pagrindo valstybėms narėms atsisakyti savo

<sup>5</sup> 1 str.: šios direktyvų tikslas – nustatyti būtiniausias trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, ir suteikiamos apsaugos pobūdžio standartus.

tarptautinių teisinių įsipareigojimų [12, p. 11]. Kadangi direktyvos 3 straipsnis leidžia taikyti palankesnes nuostatas<sup>6</sup>, Užsieniečių įstatyme vartojamos sąvokos, nesikirstant ES šalių ir kitų šalių piliečių, atitinka Kvalifikavimo direktyvos nuostatas ir kartu tarptautinius Lietuvos įsipareigojimus (1951 m. Konvenciją dėl pabėgėlių statuso [13]).

Lietuvos teisė taip pat numato vieną palankesnę pagrindą papildomai apsaugai gauti, nei numatyta Kvalifikavimo direktyvos 15 straipsnyje. Šis pagrindas, įtvirtintas Užsieniečių įstatymo 87 straipsnio 1 dalies 2 punkte, leidžia suteikti papildomą apsaugą žmogaus teisių pažeidimų aukoms. Šis pagrindas į Užsieniečių įstatymą buvo perkeltas iš direktyvos projekto [14], kuris buvo pakeistas ir šios nuostatos priimtame direktyvos tekste nebeliko. Ši nuostata plačiai taikoma Lietuvoje ir lemia papildomos apsaugos suteikimą daugeliui asmenų, kurie priešingu atveju (jei būtų taikomi tik dabartiniame direktyvos tekste nurodyti pagrindai) jos negautų.

Pavyzdžiui, 2007 m. Migracijos departamentas suteikė papildomą apsaugą prieglobsčio prašytojams iš Baltarusijos ir Uzbekistano dėl blogos žmogaus teisių padėties minėtose valstybėse<sup>7</sup>.

Jei Užsieniečių įstatymo 87 straipsnio 1 dalies 2 punktą nebūtų išplėtęs Kvalifikavimo direktyvos 15 straipsnio apimties, tokiems asmenims būtų sudėtingiau pretenduoti į papildomą apsaugą, kadangi ginkluoti konfliktai tose valstybėse nevyksta, o pagrįsti gresiančius kankinimus ar mirties bausmę yra daug sudėtingiau nei gresiančius bendrus žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių pažeidimus.

Dėl tos pačios priežasties neperkeltas direktyvos 15 straipsnio a punktas dėl mirties bausmės ir nužudymo kaip papildomos apsaugos pagrindo, nes jis atsirado tik priimtos direktyvos tekste. Tačiau problemų dėl to, kad ši nuostata neperkelta, neturėtų kilti, nes minėta galimybė suteikti papildomą apsaugą žmogaus teisių pažeidimų aukoms 15 straipsnio a punktą turėtų apimti.

Panašu, kad dėl direktyvos 15 straipsnio, kuris pirmą kartą ES mastu numato papildomos apsaugos suteikimo, kaip valstybės pareigos, pagrindus, ne vienoje valstybėje narėje kils jo aiškinimo ir taikymo klausimų. Kad ir dėl 15 straipsnio c punkto, kuris „rimta žala“ įvardija „rimtą ir asmeninę grėsmę civilio asmens gyvybei ar asmeniui dėl nepasirinktinio pobūdžio smurto tarptautinio ar vidaus ginkluoto konflikto metu“ (*parbraukta aut.*). Šioje straipsnio dalyje yra vidinių prieštaravimų, todėl natūralu, kad jį aiškinti nebus lengva. Tai patvirtina ir tai, kad 2007 m. spalio 12 d. Nyderlandų valstybės taryba pateikė pirmąjį paklausimą Europos Teisingumo Teismui (toliau ETT) dėl preliminaraus nu-

tarimo aiškinant direktyvos 15 straipsnį. Paklausime keliami du pagrindiniai klausimai:

- 1) ar direktyvos 15 straipsnio c dalis turi būti aiškinama kaip suteikianti apsaugą Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (EŽTK) 3 straipsnio taikymo atvejais (kankinimų grėsmė), ar apima ir kitas apsaugos situacijas?;
- 2) jei apima ir kitas situacijas, kokiais kriterijais vadovaujamosi nustatant, kad asmeniui kyla individualios grėsmės pavojus nepasirinktinio smurto situacijoje?

Lietuvos teismai taip pat gali teikti paklausimus ETT dėl preliminarių nutarimų prieglobsčio bylose, kai reikia išaiškinti direktyvos atitinkamą normą norint priimti sprendimą individualioje byloje<sup>8</sup>. Direktyvos vertime į lietuvių kalbą neišvengta klaidų. Pavyzdžiui, direktyvos 15 straipsnyje minima „rimta žala“, o direktyvos vertime ir Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkoje vietoj „rimta žala“ vartojama „smurtas“. Tai gali kelti aiškinimo problemų, nes smurtas, pavyzdžiui, neapimtų žodžio ar religijos laisvės nesmurtinių pažeidimų. „*Serious harm*“ neturi būti verčiami kaip „smurto veiksmai“ arba „*actors of serious harm*“ – kaip „smurto dalyviai“.

Dauguma direktyvos pirmosios dalies straipsnių (pvz., 4–5, 8, 11–19 straipsniai) iš esmės perkelti į nacionalinę teisę, tačiau perkelti netiksliai. Todėl būtina patikslinti tokias svarbias nuostatas kaip pabėgėlių *sur place* apibrėžimas, apsaugos pasibaigimo, netaikymo ir nutraukimo nuostatos, vidinio persikėlimo alternatyvos ir kitos sudėtingos sąvokos.

Kita vertus, kai kurios direktyvos pirmosios dalies straipsniai (pvz., 6–7, 9–10) perkelti pažodžiui į Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos tekstą, todėl tiksliai apibrėžia tokias sąvokas kaip „persekiojimo ar rimtos žalos vykdytojai“, „apsaugos teikėjai“, „persekiojimas“ ir „persekiojimo priežastys“. Kadangi Lietuvoje prieglobsčio bylų ir tokios praktikos vis dar nėra labai daug, pažodinių direktyvos nuostatų perkėlimą reikėtų vertinti teigiamai, nors reikia nepamiršti, kad kai kurios direktyvos nuostatos pačios gali kelti atitiktis tarptautinei teisei problemų [15]. Apibendrinant galima teigti, kad nacionalinė teisė iš dalies suderinta su direktyvos nuostatomis, tačiau perkeltos nuostatos nėra pakankamai tikslios, o kai kurios apskritai nėra perkeltos. Tai gali sukelti teisinių ir praktinių problemų. Jos ir nagrinėjamos toliau.

<sup>6</sup> „Valstybės narės gali nustatyti arba išlaikyti palankesnius standartus, nustatant, kuris asmuo gali būti laikomas pabėgėliu ar papildomą apsaugą galinčiu gauti asmeniu, taip pat ir nustatant tarptautinės apsaugos pobūdį, jei tie standartai neprieštarauja šios direktyvos nuostatomis“.

<sup>7</sup> Migracijos departamento duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus per 2007 m. devynis mėnesius. [http://www.migracija.lt/popup2.php?item\\_id=465](http://www.migracija.lt/popup2.php?item_id=465) (žiūrėta 2007 11 16).

<sup>8</sup> Europos Bendrijos sutarties 68 straipsnis numato išankstinių Teisingumo Teismo sprendimų priėmimo galimybę tais atvejais, kai valstybės narės teismo nagrinėjamoje byloje iškyla klausimas dėl IV skyriaus nuostatų aiškinimo arba Europos Bendrijos teisės aktų, priimtų remiantis šio skyriaus nuostatomis, aiškinimo ar pagrįstumo. Paklausimus dėl išankstinių sprendimų gali teikti prieglobsčio bylą nagrinėjantis paskutinės instancijos nacionalinis teismas, dėl kurio sprendimo skundo pateikimo galimybė nenumatyta.

## 2.2. Tarptautinės apsaugos turinys (direktyvos 20–34 straipsniai)

Direktyvos 20–34 straipsniai apima nuostatas, reglamentuojančias pabėgėlių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų teises, kai jiems suteikta tarptautinė apsauga. Šios teisės pirmiausia grindžiamos 1951 m. konvencijos nuostatomis. Kartu reikia pasakyti, kad ne visos 1951 m. konvencijos nuostatos yra įtrauktos į Kvalifikavimo direktyvą, be to, direktyvos 20–34 straipsniuose (skirtingai nei direktyvos 1–19 straipsniuose) yra nedaug nuostatų, padedančių aiškinti 1951 m. konvencijos turinį, todėl kai kurie autoriai net abejoja direktyvos 20–34 straipsnių pridėtine verte pabėgėlių teisių atžvilgiu [16, p. 620]. Didelė dalis 1951 m. konvencijoje išvardytų pabėgėlių teisių įtvirtintos Socialinės integracijos tvarkoje. Šią tvarką LR Vyriausybė pirmą kartą patvirtino dar 2001 m., taigi gerokai anksčiau nei buvo priimta Kvalifikavimo direktyva. Pasibaigus socialinės integracijos laikotarpiui pabėgėliams ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims taikomi bendrieji teisės aktai, įtvirtinantys socialines ir ekonomines teises. Kadangi daugelis iš šių įstatymų prieš perkeltant direktyvą jau įtvirtino teises, taikomas pabėgėliams (nuolatiniais gyventojams) bei laikiną leidimą Lietuvoje turintiems užsieniečiams (papildoma apsauga besinaudojantiems asmenims), atskirai direktyvoje įtvirtintos teisės nebuvo perkeltos. Šiuo požiūriu direktyva pabėgėliams ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims daugeliu atvejų reikalauja taikyti tokias pačias sąlygas kaip ir piliečiams (pvz., 28 straipsnis numato socialinį aprūpinimą tokiomis sąlygomis). Tačiau ne visi Lietuvos socialines ir ekonomines teises reglamentuojantys teisės aktai numato tokias pačias galimybes papildomą apsaugą gavusiems asmenims pasinaudoti direktyvoje įtvirtintomis teisėmis (pvz., Valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymas, Išmokų vaikams įstatymas, Piniginės socialinės paramos nepasiturinčioms šeimoms įstatymas, Įstatymas dėl paramos mirties atveju, Neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas, Gyventojų aprūpinimo gyvenamosiomis patalpomis įstatymas). Kartu reikia atkreipti dėmesį, kad ir pačioje Kvalifikavimo direktyvoje papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės apibrėžtos daug siauriau nei pabėgėlių [15, p. 1538]. Toks ryškus papildomą apsaugą gavusių asmenų teisių sumažinimas, palyginti su pabėgėlių teisėmis ir net su Komisijos siūlytu Kvalifikavimo direktyvos projektu [14], yra politinio valstybių kompromiso rezultatas siekiant susitarti dėl Kvalifikavimo direktyvos nuostatų [12, p. 24].

Pabrėžtina, kad, pavyzdžiui, nuostatos dėl asmens negražinimo principo įgyvendinimo (direktyvos 21 straipsnis) buvo perkeltos, tačiau susirūpinimą kelia procedūros, kai apribojimai taikomi nacionalinio saugumo sumetimais. Procedūros, kai sprendžiama dėl išsiuntimo remiantis nacionalinio saugumo sumetimais, metu pareiškėjas neturi galimybės pateikti įrodymų siekdamas apginti save dėl įtarimų grėsme nacionaliniam saugumui. Nacionalinio saugumo informacija yra slapta, ir tik teismas gali ja pasinaudoti. Tai kad pareiškėjui atstovaujantiui advokatui taip pat leidžiama pasinaudoti

šia informacija, neišsprendžia problemos, kadangi profesinė etika neleidžia advokatui naudotis informacija, kuri negali būti atskleista klientui.

Atsižvelgiant į šeimos vienybę užtikrinančių nuostatų reikalavimus (direktyvos 23 straipsnis), šeimos nariai gauna išvestinį statusą, jei atvyksta tuo pačiu metu kaip ir pagrindinis pareiškėjas<sup>9</sup>. Šiuo atveju šeimos nariams taikomos tos pačios socialinės garantijos. Tačiau jei papildomą apsaugą gavusio asmens šeimos nariai norėtų susijungti Lietuvoje ir naudotis išvestinio statuso teikiamomis teisėmis, jie to negalėtų padaryti vien dėl to, kad Lietuvoje teisė tokiems asmenims susijungti su šeima nesuteikiama. Šeimos narių sąvoka Lietuvoje yra platesnė nei direktyvoje, nes numato ir nelydimo nepilnamečio tėvus arba globėją. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad papildomą apsaugą gavę asmenys susidūrė su šeimos problemomis. Pavyzdžiui, socialine integracija galima naudotis tik vieną kartą.

Buvo atvejų, kai šeimos nariai, kuriems buvo suteikta apsauga ir taikoma valstybės parama, grįžo į savo kilmės valstybę, tačiau dėl atsinaujinusių problemų jiems vėl buvo suteikta papildoma apsauga Lietuvoje antrą kartą. Jiems nebuvo leista vėl pasinaudoti socialinės integracijos parama, todėl jie buvo priversti gyventi atskirai nuo šeimos narių, kurie vis dar naudojo si parama.

Visiškai perkeltos nuostatos dėl leidimų gyventi (direktyvos 24 straipsnis), ir galima teigti, kad jos net palankiau taikomos, nei numatyta direktyvoje. Asmenims, kuriems suteiktas pabėgėlio statusas, leidimai gyventi išduodami penkerių metų laikotarpiui, todėl vadinami nuolatiniais leidimais gyventi [6, 53 str. 4 d.]. Jų galiojimas praėjus penkeriems metams pratęsiamas. Papildomą apsaugą gavusiems asmenims išduodami laikini leidimai gyventi. Jų galiojimo trukmė yra vieneri metai ir galima pratęsti kasmet iki 5 metų, kai gali būti išduotas nuolatinis leidimas gyventi. Nuostatos dėl kelionės dokumentų (direktyvos 25 straipsnis) yra taikomos.

Pasitaikė vienas atvejis, kai dokumentas buvo prateistas pabėgėliui, kuris buvo pripažintas tokiu kitoje ES valstybėje narėje (Vokietijoje) remiantis tiesioginiu 1951 m. konvencijos 28 straipsniu<sup>10</sup>.

Igyvendinant teisės dirbti nuostatas (direktyvos 26 str.) Lietuvoje numatyta speciali valstybės parama, pavyzdžiui, per darbo biržas, apimanti perkvalifikavimą ir

<sup>9</sup> Pavyzdžiui, Airijos praktikoje – priešingai – kiekvienas asmuo, kad jam būtų suteikta tarptautinė apsauga, turi atitikti apsaugos suteikimo kriterijus.

<sup>10</sup> 28 straipsnis – Kelionės dokumentai.

1. Susitariančiosios valstybės išduoda teisėtai jų teritorijoje gyvenantiems pabėgėliams kelionės dokumentus, suteikiančius teisę važinėti už jų teritorijos ribų, jei tam nekliudo svarbios valstybės saugumo ar viešosios tvarkos priežastys; tokiems dokumentams taikomos prie šios Konvencijos pridėtų taisyklių nuostatos. Susitariančiosios valstybės gali išduoti tokių kelionės dokumentų kiekvienam jų teritorijoje esančiam pabėgėliui, jos pritaria, kad tokie kelionės dokumentai būtų išduodami jų teritorijoje esantiems pabėgėliams, negalintiems jų gauti iš šalies, kurioje jie teisėtai gyvena.

2. Kelionės dokumentus, kurie buvo išduoti pabėgėliams pagal ankstesnius tarptautinius susitarimus, tokių susitarimų dalyvių, susitariančiosios valstybės pripažįsta ir laiko lygiai tokiais pat, kaip kad jie būtų išduoti vadovaujantis šiuo straipsniu.

profesinio mokymo kursus, pagalbą pradėdant verslą. Taip pat suteikiama galimybė kurti naujas darbo vietas pabėgėliams. Jas finansuoja valstybė. Pasibaigus socialinės integracijos laikotarpiui pabėgėliams taikomi bendri visiems asmenims teisės aktai ir specialios priemonės išdarbinimo srityje (pvz., 2006 m. birželio 15 d. Užimtumo rėmimo įstatymas taikomas „visiems užsieniečiams, teisėtai gyvenantiems Lietuvoje“, taigi apima pabėgėlio arba papildomą apsaugą gavusius asmenis). Pabėgėliai ir papildomą apsaugą gavę asmenys patenka į darbo rinką Lietuvoje be apribojimų, palyginti su kitais užsieniečiais, kadangi jiems nereikia gauti leidimo dirbti, todėl jie gali be apribojimų dalyvauti darbo veikloje. Švietimo srityje (direktyvos 27 str.) visi nepilnamečiai Lietuvoje turi teisę lankyti pradinę ir vidurinę mokyklą ir priimami į mokyklą nepaisant jų teisinio statuso šalyje. Vadovaujantis 2003 m. Švietimo įstatymu [17] nepilnamečių iki 16 m. amžiaus mokslas yra privalomas ir jį garantuoja valstybė. Prieglobsčio prašytojai nepilnamečiai vertinami kaip ypač pažeidžiama grupė švietimo požiūriu, todėl jiems gali būti taikomos specialios priemonės (socialinės paslaugos ir psichologo pagalba) [17, 33 str. 1 d.]. Galimybė naudotis švietimo sistema tokiomis pačiomis sąlygomis kaip piliečiams (nemokamos vietos mokslo įstaigose) garantuojama tik nuolatiniam gyventojams, taigi taikoma pabėgėliams, tačiau ne papildomą apsaugą gavusiems asmenims – jie už studijas turi mokėti patys. Tačiau jei jau jie priimami į valstybinę arba nevalstybinę aukštąją mokyklą, gali gauti valstybės stipendijas ir valstybės paskolas tomis pačiomis sąlygomis kaip piliečiai. Nagrinėjant galimybes pasinaudoti socialine apsauga (direktyvos 28 str.) pasakytina, kad tarp pabėgėlių, kurie naudojami nuolatinio gyventojų statusu, ir piliečių galimybių nėra teisinių skirtumų, tačiau skiriasi papildomą apsaugą gavusių asmenų teisės, kadangi jie naudojami laikinų gyventojų teisine padėtimi (žr. plačiau prie problemų).

Sveikatos apsaugos požiūriu (direktyvos 29 str.) tarptautinę apsaugą gavę asmenys draudžiami privalomuoju sveikatos draudimu valstybės remiamos socialinės integracijos laikotarpiu, todėl jie gauna pagrindines išmokas. Tačiau pasibaigus socialinės integracijos laikotarpiui papildomą apsaugą gavę asmenys, būdami laikiniais gyventojais, susiduria su sunkumais naudodamiesi sveikatos apsauga, taip pat ir dėl teikiamų sveikatos priežiūros paslaugų apimties. Per pastaruosius dvejus metus buvo imtasi priemonių siekiant užtikrinti asmenims, kuriems suteikta papildoma apsauga, galimybę naudotis sveikatos apsauga. Pavyzdžiui, 2005 m. balandžio 28 d. buvo priimti Sveikatos apsaugos sistemos įstatymo pakeitimai, numatantys, kad valstybės garantuojama (nemokama) sveikatos apsauga gali naudotis taip pat užsieniečiai, kuriems suteikta papildoma arba laikina apsauga Lietuvoje. Šios paslaugos apmokamos iš privalomojo sveikatos draudimo fondo, valstybės arba savivaldybės biudžeto arba specialią savivaldybės, visuomenės sveikatos apsaugos programų (įstatymo 47 str. pakeitimas). Remiantis kitu pakeitimu (Sveikatos draudimo įstatymo 6 str. pakeitimas, taip pat priimtas 2005 m. balandžio 28 d.) pažeidžiami asmenys buvo

įtraukti į bendrą sveikatos apsaugos sistemą ir, atrodo, kad šis sprendimas taip pat veikia praktikoje. Nagrinėjant galimybes gauti būstą (direktyvos 31 str.) apgyvendinimo sistemą sudaro dvi stadijos:

1) suteikus statusą apgyvendinimas Pabėgėlių priėmimo centre (toliau PPC) siekiant pasiruošti integracijai į visuomenę. Tai būtina stadija ir dažniausiai asmuo turi gyventi centre 6 mėnesius, jie gali būti pratęsti iki 12 mėnesių (kas ketvirtį peržiūrint sprendimą). Pažeidžiamoms grupėms, jei jie patys to prašo, numatyta galimybė ilgiau gyventi centre (pvz., besilaukiančioms moterims, senyvo amžiaus asmenims, šeimoms, turinčioms nepilnamečių vaikų, ir kt.).

2) apgyvendinimas savivaldybės teritorijoje (pasibaigus integracijos laikotarpiui PPC asmuo turi būti perkeltas iš centro į savivaldybę, kur integracijos laikotarpis, įskaitant ir apgyvendinimo suteikimą, trunka iki 12 mėnesių, tačiau ne ilgiau nei leidimo gyventi galiojimo laikas arba iki asmens išvykimo iš Lietuvos). Jei asmuo nesugeba integruotis per šį laikotarpį ir priklauso pažeidžiamų asmenų grupei, integracinė parama (taip pat ir apgyvendinimo suteikimas) gali būti pratęsta iki 30 mėnesių nuo jo išvykimo iš Centro dienos (2006 m. balandžio 14 d. priimtu Socialinės integracijos tvarkos pakeitimu buvo numatyta galimybė šį laikotarpį pratęsti iki 60 mėnesių). Savivaldybės teritorijoje apgyvendinimas dažniausiai suteikiamas nuomojant gyvenamąją patalpą iš privačių asmenų ir apmokant valstybės lėšomis arba suteikiant iš savivaldybės apgyvendinimo rezervo. Pasakytina, kad pastaraisiais metais sunku surasti gyvenamąją vietą pagal valstybės nustatytus įkainius, nes nuomos kainos gerokai išaugo.

Integracinė parama (direktyvos 32 str.) Lietuvoje užtikrinama. Valstybės parama integracijai apima šias priemones: a) kalbos kursai ir švietimas; b) apgyvendinimas; c) parama ieškant darbo; d) sveikatos apsauga; e) socialinė pagalba (taip pat ir vienkartinė išikūrimo pašalpa būtinoms priemonėms įsigyti, pašalpa vaikams iki 3 m. amžiaus, jei jie nelanko vaikų darželio, pašalpa mokyklinio amžiaus vaikams, skirta mokyklinėms priemonėms įsigyti prieš mokslo metus). Socialinės integracijos maksimali trukmė – 18 mėnesių, o pažeidžiamiesiems asmenims – iki 60 mėnesių. Jokia pagalba repatriuojant į kilmės valstybę (direktyvos 34 str.) Lietuvoje neskiriama.

Apibendrinant galima teigti, kad prielaida, jog nereikia derinti bendrųjų socialines ir ekonomines teises reglamentuojančių teisės aktų su direktyvos nuostatomis, nes egzistuoja visa apimanti socialinės integracijos tvarka, nepasitvirtino. Gali kilti nemažai teisinių ir praktinių problemų, susijusių su papildomą apsaugą gavusių asmenų teisėmis, kurios numatytos direktyvoje, būtent dėl jų statuso laikino pobūdžio. Šios galimos problemos detalios nagrinėjamos toliau. Todėl būtina bus keisti bendruosius teisės aktus, kad būtų galima užtikrinti visišką direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę.

### 3. PAGRINDINIAI PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Galima būtų išskirti šiuos pagrindinius teisinius ir praktinius probleminius aspektus, susijusius su Kvalifikavimo direktyvos perkėlimu ir jos įgyvendinimu:

1) Pareigos bendradarbiauti su pareiškėju užtikrinimas. Direktyvos 4 straipsnis numato kai kurias procesines teises ir pareigas. Ne visos iš jų (išskyrus abejonės privilegijos principo perkėlimą iš dalies) perkeltos Lietuvoje. Pavyzdžiui, 4 straipsnio 1 dalis numato valstybės narės pareigą – bendradarbiaujant su prašytoju įvertinti atitinkamą su prašymu susijusią informaciją. Ši nuostata neperkelta į Lietuvos teisę, tačiau yra labai svarbi. Ką reiškia ši pareiga bendradarbiauti su prieglobsčio prašytoju ir kodėl jos perkėlimas yra svarbus? Nors skirtingose ES valstybėse narėse ši pareiga aiškina įvairiai (pvz., Danijoje – pareiga išnagrinėti bet kokią naują prieglobsčio prašytojo pateiktą informaciją bet kurioje prieglobsčio procedūros stadijoje), Lietuvoje ši pareiga ypač aktuali, nes kartais neigiami sprendimai priimami remiantis nesusipratimais arba nedideliais pareiškėjo teiginių neatitikimais net neklausiant pareiškėjo paaiškinimų ar patikslinimų, juos išklausan tik sprendimo apskundimo metu.

Pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojo iš Čėčenijos byloje skyrėsi viena jo pavardės raidė, todėl buvo suabejota prieglobsčio prašytojo tapatybe ir nuspręsta nesuteikti pabėgėlio statuso. Bylą nagrinėjant teisme prieglobsčio prašytojas nesunkiai paaiškino nesusipratimą ir pateikė gausius įrodymus dėl savo tapatybės. Todėl Vilniaus apygardos administracinis teismas grąžino bylą pirmai instancijai nagrinėti iš naujo. Antro nagrinėjimo metu visi nesusipratimai buvo išsiaiškinti ir pašalinti, tačiau tą būtų buvę galima padaryti jau pirmo nagrinėjimo metu, jei minėtas nesusipratimas būtų buvęs iš karto įvertintas bendradarbiaujant su prieglobsčio prašytoju.

Jei pareiga bendradarbiauti su pareiškėju būtų įtvirtinta, bylą nagrinėjantis asmuo privalėtų apklausti pareiškėją dar kartą siekiant išsiaiškinti visus kilusius neaiškumus ar prieštaravimus byloje. Papildomos apklausos galimybė yra numatyta Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 63 punkte, tačiau to nepakanka, kad būtų užtikrinta direktyvoje numatyta pareiga bendradarbiauti su pareiškėju.

2) Pabėgėlių *sur place* sąvoka. Lietuvoje neperkelta direktyvos 5 straipsnio 2 dalis, kuri numato pabėgėlio statuso pripažinimą (*sur place*) dėl asmens veiksmų už kilmės valstybės ribų. Šiuo metu Lietuvoje pripažįstama tik galimybė suteikti pabėgėlio *sur place* statusą asmeniui dėl veiksmų, kilusių jo kilmės valstybėje po to, kai jis išvyko iš jos dar nebūdamas pabėgėlis. Nesant tokios nuostatos pabėgėlio statusas gali būti nesuteiktas tuo atveju, kurį numato direktyva. Būta atvejų, kai pareiškėjo nuoširdi veikla (pvz., religijos pakeitimas, santuokos sudarymas arba politinės nuomonės pareiškimas) buvo įvertinta kaip netinkama persekiojimo pavojaus priežastis.

Pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojo iš Baltarusijos byloje Migracijos departamentas manė, kad jo politinė veikla Lietuvoje nepakankama, nes Baltarusijoje prieglobsčio prašytojas aktyviai savo politinių įsitikinimų nereiškė; arba prieglobsčio prašytojas iš Egipto, pakeitęs religiją ir sudaręs santuoką su lietuve, taip pat buvo vertinamas kaip pats susikūręs sau problemų Egipte. Vis dėlto šias klaidas ištaisė pirmosios instancijos teismas, o minėtos priežastys pripažintos sukeliančiomis grėsmę.

Pažymėtina, kad pabėgėlio statusas turėtų būti suteikiamas net ir dėl nenuoširdžios pareiškėjo veiklos, kuri sukelia pagrįstą persekiojimo baimę (pvz., politinio straipsnio prieš kilmės valstybės valdžią išspausdinimas, kuris neatitinka autoriaus pažiūrų, bet leidžia valdžiai tokias pažiūras autoriui priskirti). Prieglobsčio prašytojo veiklos nuoširdumas ir tęstinumas yra pakankamas, bet nebūtinai reikalaujamas *sur place* statusui gauti. Tokią išvadą patvirtina ir Kvalifikavimo direktyvos 20 straipsnio 6 ir 7 dalys, kuriose nurodoma, kad pabėgėlio statusas ir papildoma apsauga yra suteikiama ir dėl nenuoširdžios prieglobsčio prašytojų veiklos [18, p. 261–262].

3) Direktyvos papildomos apsaugos nuostatų neperkėlimas. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 66.1 punkte numatyta patirto persekiojimo pagrįstumo prezumpcija (atitinka direktyvos 4 str. 4 d.) ir 66.4 punkte numatyta *sur place* koncepcija (atitinka direktyvos 5 str. 1 d.) yra perkeltos tik dėl pabėgėlio statuso, nors pagal direktyvos tekstą jos turi būti taikomos ir papildomai apsaugai. Tokia padėtis susiklostė, matyt, todėl, kad nebuvo išigilinta į skirtingą „persekiojimo“ (pabėgėlio sąvokos elemento) ir „rimtos žalos“ (papildomos apsaugos elemento) sąvokų teisinę reikšmę, ir lietuviškuose tekstuose „rimta žala“ ne visada minima, manant, kad ją apima „persekiojimo“ sąvoka, nors tai neatitinka direktyvos normų.

4) Vidinės apsaugos alternatyvos nuostatos apibrėžimas. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 2 ir 66.3 punktas tik pamini, kad būtina atsižvelgti į vidinės apsaugos alternatyvą, tačiau nepateikiamas joks šios nuostatos paaiškinimas. Jei būtų perkeltas direktyvos 8 straipsnis, tai padėtų tiksliau aiškinti šią nuostatą nacionalinėje teisėje. Ši nuostata neretai naudojama kaip pagrindas atmesti prieglobsčio prašymą, tačiau priimami sprendimai nenumato šios nuostatos taikymo detalaus pagrindimo.

Pavyzdžiui, Vidinio persikėlimo direktyva buvo nustatyta prieglobsčio prašytojų iš Somalio byloje, nors patiems prieglobsčio prašytojams būtų per daug rizikinga stengtis patekti į tą valstybės dalį, kur jie būtų saugūs.

Direktyvos 8 straipsnis nėra privaloma perkelti nuostata, tačiau jei valstybė perkelti pasirenkamą nuostatą, ji privalo apibrėžti jos taikymo sąlygas tiksliai, kaip numato direktyva. Tai Lietuvoje nėra padaryta. Pačios direktyvos 8 straipsnio nuostatos taip pat dažnai kritikuojamos kaip nepateikiančios išsamaus vidinės apsaugos alternatyvos testo, vis dėlto valstybėse, kurių praktika dėl vidinės apsaugos alternatyvos nėra išplėto-

ta, direktyvos 8 straipsnio nuostatų perkėlimas būtų vertintinas teigiamai [19, p. 66].

5) Apsaugos nutraukimo ir pasibaigimo nuostatų supainiojimas. Direktyvos 11 straipsnis (pabėgėlio statuso pasibaigimo nuostatos), 14 straipsnis (pabėgėlio statuso nutraukimo nuostatos), 16 straipsnis (papildomos apsaugos pasibaigimo nuostatos) ir 19 straipsnis (papildomos apsaugos panaikinimo nuostatos) yra perkeltos į Užsieniečių įstatymo 90 straipsnį, kuriame nedaromas skirtumas tarp pasibaigimo ir panaikinimo nuostatų – jos visos išvardijamos kaip statuso atšaukimo nuostatos. Teoriškai pasibaigimo nuostatos apima svarbiausias aplinkybes, kai tarptautinės apsaugos nebereikia, o panaikinimo nuostatomis siekiama pašalinti padarytas klaidas suteikiant tarptautinę apsaugą, kai ji neturėtų būti nuo pat pradžių suteikta. Tačiau pabėgėlio statuso pasibaigimo ir panaikinimo teisinės pasekmės yra tos pačios, todėl šių nuostatų perkėlimas į vieną straipsnį neturėtų būti vertinamas kaip teisinė problema. Kita vertus, nepaisant, kad pateiktos direktyvos pirmojoje dalyje, 14 straipsnio 4–6 dalyse iš tiesų numatytos ne pabėgėlio statuso suteikimo ar pasibaigimo sąlygos, o tarptautinės apsaugos, suteiktos jau pripažintiems pabėgėliams, sąlygos. Be to, 14 straipsnio vertime į lietuvių kalbą tapatinami terminai „pabėgėlio statusas“ ir „statusas, suteiktas pabėgėliui“ (t. y. leidimo gyventi šalyje išdavimas). Toks vertimas sukėlė teisinį kazusą perkeliant 14 straipsnio 4–6 dalis. Užsieniečių įstatymo 88 straipsnio 1 dalies 6 punkte ir 90 straipsnio 1 dalies 8 punkte ši nuostata perkelta kaip pabėgėlio statuso netaikymo ar pasibaigimo nuostata. 14 straipsnio 4 dalies taikymo pasekmės yra, kad jei asmeniui jis taikomas, atsisakoma suteikti statusą (leidimą gyventi šalyje) ir todėl nesuteikiamos direktyvos VII skyriuje numatytos teisės. Tačiau pagal direktyvos 14 straipsnio 6 dalį jis vis dar laikomas pabėgėliu ir gali naudotis straipsnyje išvardytomis 1951 m. konvencijos teisėmis. Ši direktyvos 14 straipsnio 6 dalis<sup>11</sup> neperkelta, todėl remiantis minėtais Užsieniečių įstatymo straipsniais pabėgėliams netaikomos jiems suteikiamos teisės. Tuo tarpu netaikymo ir pasibaigimo nuostatų sąrašas turi būti baigtinis ir atitikti 1951 m. konvencijos nuostatas. Šiuo požiūriu papildomų netaikymo ir pasibaigimo nuostatų numatymas gali būti vertinamas kaip keliantis atitikties direktyvai ir 1951 m. konvencijai problemų. Pažymėtina, kad šią problemą buvo galima numatyti, nes dėl itin nesėkmingos Kvalifikavimo direktyvos 14 straipsnio 6 dalies formuluotės buvo mažai tikėtina, kad terminų „pabėgėlio statusas“ ir „statusas, suteiktas pabėgėliui“ skirtumas bus pastebėtas ir tinkamai taikomas valstybių narių praktikoje [16, p. 616].

Taip pat pažymėtina, kad per plačiai perkeltos direktyvos 11 straipsnio 2 dalies ir 16 straipsnio 2 dalies nuostatos, numatančios „pabėgėlio arba papildomos apsaugos statuso pasibaigimą tik jei atsiranda „žymūs ir ilgalaikiai pokyčiai kilmės valstybėje“. Lietuvoje šiuo

požiūriu numatyti tik „žymūs pokyčiai“ [8, 90.5 ir 90.6 punktai], todėl gali nutikti, kad apsauga bus panaikinta tais atvejais, kai dideli pokyčiai kilmės valstybėje dėl savo laikino pobūdžio nepanaikins persekiojimo arba rimtos žalos grėsmės.

6) Platus apsaugos netaikymo nuostatų sąrašas. Užsieniečių įstatymo 88 straipsnio 1 dalies 4 punktas numato papildomą netaikymo nuostatą, kurios taikymo apimtis platesnė nei direktyvoje arba 1951 m. konvencijoje. Vietoj sąvokos „kaip jie apibrėžti tarptautiniuose susitarimuose“, kuri minima direktyvos 12 straipsnio 2 dalyje ir 17 straipsnio 1 dalyje, Lietuvoje numatyta „kaip apibrėžta nacionalinėje teisėje ir tarptautiniuose dokumentuose“. Lietuvos Respublikos Baudžiamojo kodekso 99 straipsnis apibrėžia genocido nusikaltimą plačiau nei tarptautiniai dokumentai, kadangi taip pat apima socialines ir politines grupes kaip potencialias genocido aukas. Lietuvoje taip pat neperkelta direktyvos 18 straipsnyje įtvirtinta pareiga suteikti papildomą apsaugą. Remiantis *a contrario* argumentu tarsi ir negalima būtų jos atsakyti, jei atitinka reikalavimus, tačiau Užsieniečių įstatymo 90 straipsnio 2 dalies 2 punkte numatyta netaikymo nuostata dėl išvykimo iš šalies yra papildoma sąlyga, todėl gali būti vertinama kaip neatitinkanti direktyvos 18 straipsnio reikalavimų.

7) Platesnės galimybės atšaukti apsaugos statusą. Vadovaujantis Užsieniečių įstatymu įmanoma atšaukti arba nepratęsti leidimo gyventi direktyvos 21 straipsnio 2 dalyje numatytais atvejais. Šiuos atvejus reglamentuoja įstatymo 88 straipsnio 6 dalis<sup>12</sup> ir šiuo požiūriu pagrindų sąrašas yra platesnis nei numatytasis direktyvoje<sup>13</sup>. Juolab kad Užsieniečių įstatymo 90 straipsnis numato pabėgėlio statuso arba papildomos apsaugos (o ne leidimo gyventi atšaukimą kaip nurodyta direktyvos 22 straipsnio 2 dalyje) atšaukimą analogiškais atvejais. Šios nuostatos įvestos 2006 m. lapkričio mėnesį priėmus Užsieniečių įstatymo pakeitimus, taigi tiesiogiai atspindi direktyvos poveikį ir netinkamą direktyvos nuostatų, įtvirtintų 14 straipsnio 4–5 dalyse, aiškinimą<sup>14</sup>. Užsie-

<sup>12</sup> Atsisakymas suteikti pabėgėlio statusą arba papildomą apsaugą dėl valstybės saugumo, viešosios tvarkos, išiteisėjusio teismo nuosprendžio dėl sunkaus ar labai sunkaus nusikaltimo padarymo.

<sup>13</sup> 21 straipsnis. Apsauga nuo grąžinimo

1. [...]

2. Kai to nedraudžia šio straipsnio 1 dalyje minimi įsipareigojimai, valstybės narės gali grąžinti pabėgėlį, oficialiai pripažintą arba ne, jei:

a) yra pagrindo laikyti jį arba ją pavojingu valstybės narės, kurioje jis yra, saugumui;

b) jis arba ji yra galutiniu nuosprendžiu apkaltintas(-a) itin sunkiu nusikaltimu ir kelia pavojų tos valstybės narės visuomenei.

3. Valstybės narės gali panaikinti, nutraukti ar atsakyti pratęsti arba išduoti leidimą gyventi šalyje pabėgėliui, kuriam taikoma šio straipsnio 2 dalis.

<sup>14</sup> 14 straipsnis:

4. Valstybės narės gali panaikinti, nutraukti ar atsakyti pratęsti statusą, kurį pabėgėliui suteikė vyriausybė, administracinė, teisminė arba pusiau teisminė institucija, galiojimą, kai:

a) yra rimtas pagrindas laikyti jį arba ją pavojingu valstybės narės, kurioje jis arba ji yra, saugumui;

b) jis arba ji galutiniu nuosprendžiu yra apkaltintas(-a) itin sunkiu nusikaltimu ir kelia pavojų tos valstybės narės visuomenei.

<sup>11</sup> 6. Asmenys, kuriems taikomos šio straipsnio 4 ar 5 dalys, turi teises, nustatytas ar panašias į nustatytąsias Ženevos konvencijos 3, 4, 16, 22, 31, 32 ir 33 straipsniuose, jei yra valstybėje narėje.

niečių įstatymas numato atskiras nuostatas dėl leidimo gyventi išdavimo atsisakymo arba pratęsimo, kurios susijusios su valstybės saugumu, viešąja tvarka ir visuomenės sveikata bei dalyvavimu padarant tam tikrus nusikaltimus [6, 35, 50 ir 54 str.].

8) Nacionalinė teisė vis dar numato skirtingą laikinai šalyje gyvenančių užsieniečių (papildomą apsaugą gavusių asmenų) ir nuolatos gyvenančių asmenų (gavusių pabėgėlio statusą) teisinę padėtį. Tai grindžiama tuo, kad kai kurie socialines ir ekonomines teises įtvirtinantis teisės aktai Lietuvoje galimybes pasinaudoti šiomis teisėmis sieja su nuolatiniu gyvenimu šalyje. Todėl su papildomą apsaugą gavusiais asmenimis, kurie nesinaudoja nuolatinių gyventojų statusu, elgiamasi skirtingai nei su pabėgėlio statusą gavusiais asmenimis, kurie yra nuolatiniai Lietuvos gyventojai. Tai ypač aktualu siekiant užtikrinti galimybę pasinaudoti tam tikromis socialinėmis garantijomis. Reikia pasakyti, kad neužtikrintos kartinės socialinės teisės gali privesti prie *de facto* neišsiuntimo principo pažeidimo, kai prieglobstį gavęs asmuo, neturėdamas objektyvių galimybių išgyventi prieglobsčio šalyje, renkasi „savanorišką“ grįžimą į savo kilmės šalį, kur jam gresia šiurkštūs žmogaus teisių pažeidimai [20, p. 318]. Direktyvos 28 straipsnis numato socialinį aprūpinimą lygiais pagrindais su piliečiais. Tačiau kadangi kai kurie teisės aktai Lietuvoje numato galimybę pasinaudoti socialiniu aprūpinimu tik nuolatiniams gyventojams, gali kilti teisinių šio straipsnio perkėlimo užtikrinimo problemų (pvz., problema dėl pašalpų mažas pajamas gaunantiems, neįgaliems asmenims, motinystės pašalpos ir kt.). Net ir taikant apribojimus pagal direktyvos 28 straipsnio 2 dalį neužtikrinamas minimumas, todėl socialinė integracija – kompensacinė sistema, kuri nesant kitų garantijų turi būti taikoma maksimaliai. Tačiau integracija suteikiama tik kartą, ir jei ji kartą baigėsi, dažnai jos atnaujinimo klausimas net nesvarstomas (manoma, kad pratęsti galima tik dar nesibaigusią integraciją). Taigi gali būti neužtikrinamos pagrindinės papildomą apsaugą turinčių užsieniečių teisės.

Pavyzdžiui, po metų turėjo baigtis integracija sveikam darbingam vyrui, o po savaitės jis tapo ilgam ne-darbingas.

Dėl direktyvos 29 straipsnio, kuris numato sveikatos apsaugą tomis pačiomis sąlygomis kaip piliečiams, gali iškilti problemų. Pavyzdžiui, nors dar 2005 m. buvo priimti tam tikri Sveikatos sistemos įstatymo pakeitimai siekiant užtikrinti, kad sveikatos apsaugos paslaugos būtų taikomos taip pat užsieniečiams, kuriems suteikta papildoma arba laikina apsauga Lietuvoje, tvarka, kaip padengti tokių paslaugų išlaidas iš valstybės biudžeto iki šiol nepritamta, o tai reiškia, kad šie asmenys gali susidurti su problemomis naudodamiesi šiomis paslaugomis. Galima paminėti ir šeimos narių, kurie atvyksta vėliau nei pagrindinis pareiškėjas, galimybes pasinaudoti socialinėmis paslaugomis, padėtį. Jie įgyja laikino gy-

5. Šio straipsnio 4 dalyje nurodytose situacijose valstybės narės gali nuspręsti nesuteikti statuso pabėgėliui, jei toks sprendimas dar nėra priimtas.

ventojų statusą, kuris nesuteikia jiems galimybių pasinaudoti socialinėmis garantijomis, nes socialiniai teisės aktai sieja tai su nuolatiniu gyvenimu. Taip pat susiduriama ir su praktinėmis problemomis užtikrinant galimybes pasinaudoti sveikatos apsauga tokiomis pačiomis sąlygomis kaip piliečiai (pvz., teikiamos tik valstybės garantuotos paslaugos, būtinos norint išvengti grėsmės gyvybei).

Pavyzdžiui, smarkiai sužalotam ir komos ištiktam papildomą apsaugą turinčiam užsieniečiui, kol jo gyvybei grėšė pavojus, buvo teikiama būtinoji medicinos pagalba, tačiau kai jo būklė stabilizavosi (nors ir toliau jis turėjo gulėti lovoje, negalėjo savimi pasirūpinti ir jam grėšė invalidumas), tolesnio slaugymo būtinoji medicinos pagalba jau neapėmė.

Taigi jei užsienietis neturi sveikatos draudimo arba darbo stažas nepakankamas, arba jis apskritai nedirbo, papildomą apsaugą gavusiems asmenims gali kilti problemų naudojantis direktyvoje numatytais teisėmis. Problemas, kurios susijusios su pabėgėlių ir ypač papildomą apsaugą gavusių asmenų socialine apsauga ir su kuriomis susiduriama Lietuvoje, galima būtų suskirti į dvi pagrindines grupes:

- a) Pirmiausia, asmenims, kuriems suteiktas prieglobstis, sukurta speciali socialinės apsaugos sistema, kuri nėra integruota į bendrą šalies socialinę sistemą. Ši sistema labai pažangi, nes numato geras asmens socialinės apsaugos priemones. Kita vertus, jei papildomą apsaugą gavęs asmuo (pvz., nutraukus paramą arba pasibaigus socialinės integracijos programai) nepatenka į sistemos taikymo ribas, socialinė apsauga šiems asmenims (išskyrus kai kurias išimtis) bendroje socialinės apsaugos sistemoje nėra pakankamai užtikrinama.
- b) Antra, pabėgėlių ir papildomą apsaugą gavusių asmenų žmogaus teises, taip pat ir socialines bei ekonomines, bei visą socialinės integracijos sistemą reglamentuoja Socialinės apsaugos ir darbo ministro patvirtinta tvarka, o ne įstatymo lygio teisės aktas. Tai nėra tinkama, nes žmogaus teises turėtų reglamentuoti daug svarbesnės reikšmės teisės aktas.

9) Per plačios galimybės sumažinti paramą ir per siauras būtinosios pagalbos suvokimas. Nors Lietuva nepasinaudojo neprivoloma norma numatyti galimybes sumažinti paramą remiantis direktyvos 20 straipsnio 6–7 dalimis, vis dėlto buvo patvirtintas platus sąrašas pagrindų, kai leidžiama sumažinti paramą kitais pagrindais (pvz., kai: a) užsienietis, kuriam suteiktas prieglobstis, patrauktas baudžiamojon atsakomybėm, b) užsienietis atlieka laisvės atėmimo bausmę, c) užsienietis yra sulai-kytas, d) užsienietis padarė administracinę teisės pažeidimą, už kurį paskirta administracinė bauda, arba e) užsienietis be pateisinamos priežasties praleido 40 ir daugiau procentų lietuvių kalbos arba susipažinimo su Lietuvos visuomene pamokų [11, 14 p.]. Šis sąrašas yra daug platesnis, nei leidžia direktyva. 2006 m. liepos mėnesį šis sąrašas papildytas dar kitomis priežastimis, todėl kelia susirūpinimą. Be to, būtinoji pagalba tuo at-

veju, kai taikomi teikiamos paramos apribojimai (sumažinama arba nutraukiama) papildomą apsaugą gavusiems asmenims, yra aiškinama siaurai, o tai neatitinka direktyvoje apibrėžtos būtinosios pagalbos sąvokos. Čia ji apima bent jau minimalių pajamų užtikrinimą, pagalbą ligos, motinystės ir tėvystės atveju tokia apimtimi, kokia suteikiama piliečiams [1, preambulės 34 punktas]. Sumažinus arba nutraukus paramą kai kurių teisių atžvilgiu Lietuvoje papildomą apsaugą gavę asmenys negali pasinaudoti valstybės remiamų pajamų pašalpa, negaliųjų pašalpa, išmokomis vaikams, tuo tarpu ligos ir motinystės pašalpos grindžiamos įmokų mokėjimu. Todėl gali iškilti teisinės direktyvos nuostatų taikymo užtikrinimo problemų. Susijusi problema yra pagrindų taikymo procedūra, kai sprendimas dėl paramos sumažinimo priimamas vienasmeniškai remiantis komisijos, kuri patvirtinta viešai neskelbta ministerijos tvarka, rekomendacija. Paramos sumažinimas remiantis neskelbtu teisės aktu kelia atitikimo LR Konstitucijos reikalavimams klausimą.

10) Pažeidžiamų asmenų padėtis. Nors teisės aktuose atsižvelgiama į pažeidžiamų asmenų padėtį (pvz., 2006 m. liepos mėn. Socialinės integracijos tvarka buvo papildyta pažeidžiamų asmenų sąrašu; prieglobsčio procedūros metu taikomos specialios taisyklės, kaip vykdyti tokių asmenų apklausą, pavyzdžiui, užtikrinant specialų dėmesį pažeidžiamiesiems prieglobsčio prašytojams), direktyvos įgyvendinimas nėra užtikrinamas, nes prieglobsčio prašytojai prieglobsčio procedūros metu ir toliau apgyvendinami Užsieniečių registracijos centre (URC). Centras nėra socialinė įstaiga, kurioje būtų galima užtikrinti tinkamą elgesį su pažeidžiamais individualiais (ši problema bus detaliau nagrinėjama straipsnyje apie Minimalių priėmimo sąlygų direktyvą). Be to, vadovaujantis teisės aktais nelydimiems nepilnamečiams turi būti paskirtas globėjas nepaisant jų teisinio statuso. Tačiau skiriama tik laikina globa, o nuolatinė globa jiems neprieinama. Remiantis direktyvos 20 straipsnio 4 dalimi asmens pažeidžiamumas turi būti nustatytas individualiai. Lietuvoje nėra visiškai aišku, kaip nustatomas pažeidžiamumas, nes tvarka, kuria remiantis priimami sprendimai dėl paramos teikimo (2006 03 24 Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos sekretoriaus įsakymas), nėra paskelbta.

#### **4. KVALIFIKAVIMO DIREKTYVOS PERKĖLIMO POVEIKIO LIETUVOJE ĮVERTINIMAS**

Bendras direktyvos perkėlimo poveikis gali būti vertinamas kaip teigiamas. Dauguma nuostatų, kurios buvo perkeltos, numato svarbias nacionalinės praktikos gaires, nes prieglobsčio suteikimo sistema Lietuvoje vis dar gana nauja ir praktikos nėra daug. Labai svarbus yra direktyvos 6–7 ir 9–10 straipsnių perkėlimas, nes jie perkelti beveik pažodžiui į Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarką, taigi tokios sąvokos kaip „persekiojimo arba rimtos žalos vykdytojai“, „apsaugos teikėjai“, „persekiojimas“ ir „persekiojimo priežastys“ yra suformuluotos gana tiksliai. Kiti direktyvos straipsniai, kurie iš

esmės perkelti, tačiau ne pažodžiui, yra ne mažiau svarbūs. Tačiau jų nevisiškas perkėlimas gali kelti teisinių ir praktinių problemų (pvz., dėl pabėgėlių *sur place* apibrėžimo, vidinio persikėlimo alternatyvos, pabėgėlio statuso pasibaigimo, netaikymo ir nutraukimo nuostatų), kurias vis dar reikėtų suderinti nacionalinėje teisėje ir teisinėje praktikoje su direktyvos reikalavimais.

Direktyvos perkėlimas turėjo teigiamą poveikį papildomos apsaugos, kurios iki tol nebuvo (išskyrus ribotą ir laikiną galimybę išduoti humanitarinį leidimą gyventi asmenims, kuriems reikia apsaugos dėl kitų priežasčių, nei išvardytos 1951 m. konvencijoje) įvedimui. Įvedus papildomą apsaugą asmenims buvo užtikrintas tinkamas teisinis statusas ir suteiktos geresnės galimybės pasinaudoti socialinėmis teisėmis. Priimti keli socialinių teisės aktų pakeitimai siekiant užtikrinti galimybę pasinaudoti socialine apsauga asmenims, kuriems išduotas leidimas laikinai gyventi (pvz., sveikatos apsaugą ir nedarbingumo atvejus reglamentuojančių teisės aktų pakeitimai ir naujo įstatymo dėl socialinių paslaugų priėmimas 2006 metais), taip pat ir nelydimiems nepilnamečiams. Šios taisyklės yra palankesnės nei anksčiau galiojusios. Tačiau vis dar skiriasi „minimalios paramos“ samprata direktyvoje ir Lietuvos teisės aktuose. Tarp gerosios praktikos pavyzdžių galima paminėti pažangų nelydimų nepilnamečių padėties reglamentavimą. Užsieniečių įstatyme skiriama ypač daug dėmesio šiai užsieniečių grupei nepaisant jų teisinio statuso šalyje. Kitas pavyzdys – Socialinių paslaugų įstatymas [21], kuris taip pat taikomas laikinai gyvenantiems Lietuvoje asmenims, kurie turi specialių poreikių (pvz., nelydimi nepilnamečiai, senyvo amžiaus asmenys, asmenys su negalia ir kt.).

Direktyvos poveikis kai kuriose srityse nebuvo toks teigiamas. Direktyvos nuostatos paskatino įvesti papildomas pabėgėlio statuso netaikymo ir pasibaigimo nuostatas. Tai netinkamo direktyvos nuostatų aiškinimo pasekmė (2006 m. lapkričio 28 d. Užsieniečių įstatymo pakeitimu buvo įvestos dvi naujos netaikymo nuostatos [6, 88 str. 1–2 ir 5 p.] ir keturios naujos pasibaigimo nuostatos [6, 90 str.1 d. 7–9 p. ir 2 d. 2 p.]). Be to, nors teisės aktuose nebuvo numatyta galimybė sumažinti paramą integracijai direktyvoje nurodytais pagrindais, buvo apkritai įvesta paramos sumažinimo galimybė, kurią paskatino direktyvoje įtvirtintos nuostatos (kai jos buvo įvestos Lietuvoje, direktyva dar nebuvo priimta, buvo tik jos projektas).

#### **IŠVADOS**

2007 m. spalio mėnesį didelė dalis ES Kvalifikavimo direktyvos normų buvo perkelta į Lietuvos nacionalinę teisę. Tačiau perkėlimo darbai dar nebaigti, nes būtina pakeisti kai kuriuos bendruosius teisės aktus socialinėje srityje, priimti kai kurias neperkeltas normas. Kvalifikavimo direktyvos perkėlimas turėjo reikšmingą poveikį Lietuvos teisės aktams ir praktikai. Kaip teigiamą direktyvos perkėlimo poveikio pavyzdį galima paminėti tai, kad buvo įtvirtintas papildomos apsaugos statusas asmenims, kurie neatitinka 1951 m. Konvencijos

pabėgėlio sąvokos sampratos, numatytos socialinės garantijos šiems asmenims, taip pat išaiškintos kai kurios sąvokos (pvz., vidinio persikėlimo alternatyva, persekiojimo vykdytojai, apsaugos teikėjai, persekiojimas dėl lyties ir amžiaus bei persekiojimas ginkluoto konflikto metu). Tačiau direktyvos perkėlimo pasekmės turėjo ne tokį teigiamą poveikį kitose srityse: netiksliai perkeltos pabėgėlio *sur place*, vidinio persikėlimo alternatyvos sąvokos, papildomos apsaugos netaikymo ir pasibaigimo nuostatos, kurios atsirado netinkamai išaiškinus Kvalifikavimo direktyvos atitinkamas nuostatas, įtvirtintas platus paramos nutraukimo pagrindų sąrašas ir kita. Nors praktikoje šis poveikis dar ne itin pasireiškė, tokie teisės aktų pakeitimai kelia nerimą, ar direktyva Lietuvoje bus tinkamai įgyvendinta. Be to, vis dar išlieka šios pagrindinės problemos kai kuriose direktyvos reglamentuojamose srityse:

- Neperkeltos nuostatos dėl: pareigos bendradarbiauti su pareiškėju (direktyvos 4 str. 1 d.), pabėgėlio statuso pripažinimo (*sur place*) dėl asmens veiksmų už kilmės valstybės ribų (5 str. 2 d.), vidinės apsaugos/persikėlimo alternatyvos sąlygų apibrėžimo (8 str.), individualaus pažeidžiamumo įvertinimo (20 str. 4 d.); iš direktyvos 4 str. 4 d. ir 5 str. 1 d. perkeltos normos tik dėl pabėgėlio statuso, bet ne dėl papildomos apsaugos;
- Plačios galimybės netaikyti apsaugos arba atšaukti apsaugos statusą, atsiradusios dėl netinkamo direktyvos 14 straipsnio 4 ir 5 dalies aiškinimo, neperkelta direktyvos 14 straipsnio 6 dalies nuostata;
- Skirtingos sąlygos taikomos pabėgėlio statusą ir papildomą apsaugą gavusiems asmenims, kuriems dėl laikino leidimo gyventi išdavimo iškyla problemų pasinaudoti kai kuriomis socialinėmis garantijomis;
- Per plačios galimybės sumažinti paramą, per siauras būtiniosios paramos suvokimas, priimamų sprendimų procedūra.

## LITERATŪRA

1. Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų, 2004 m. balandžio 29 d., O. J. L 304, 30/09/2004.
2. Tarybos direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, 2003 m. sausio 27 d., O.J. L 31/18, 06/02/2003.
3. Tarybos direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą, 2001 m. liepos 20 d., O.J. L 212/12, 07/08/2001.
4. Tarybos direktyva 2003/86/EB dėl teisės į šeimos susijungimą, 2003 m. rugsėjo 22 d., O.J. L 251/12, 03/10/2003.
5. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. O.J. L 326/13, 13.12.2005.

6. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004 m. balandžio 29 d. Nr. IX-2206. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 73-2539.
7. Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties pakeitimas, 2006 m. lapkričio 28 d. Nr. X-924. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 137-5199.
8. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo, 2004 m. lapkričio 15 d. Nr. 1V-361. *Valstybės žinios*, 2004, Nr. 168-6196, pakeistas 2007 m. gegužės 4 d. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 53-2069.
9. 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, 2002 m. vasario 13 d. Nr. 20. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 17-702.
10. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo, 2007 m. spalio 4 d. Nr. 1V-340. *Valstybės žinios*, 2007, Nr. 105-4326.
11. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai tvarkos aprašo patvirtinimo, 2004 m. spalio 21 d. Nr. A1-238. *Valstybės žinios*, 2005, Nr. 157-5741, pakeistas 2006 m. sausio 11 d. Nr. A1-13. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 5-167.
12. McAdam, J. *The Qualification Directive: An Overview*. Zwaan, K. (Ed.) *The Qualification Directive: Central Themes, Problem Issues, and Implementation in Selected Member States-Nijmegen*, WLP, 2007, p. 7–29.
13. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso, 1951 m. liepos 28 d. *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 12.
14. *Proposal for a Council Directive on minimum standards for the qualification and status of third country nationals and stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection*, COM/2001/0510 final-CNS 2001/0207; O.J. 51E, 26.2.2002, p. 325–334.
15. Teitgen-Colly, C. The European Union and Asylum: an Illusion of Protection. *Common Market Law Review*, 2006, Number 43, p. 1503–1566.
16. Klug, A. Harmonization of Asylum in the European Union. *German Yearbook of International Law*, 2004, Number 47, p. 594-628.
17. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas Nr. IX-1630, 2003 m. birželio 17 d. *Valstybės žinios*, 2003, Nr. 63-2853.
18. Battjes, H. *European Asylum Law and International Law – Martinus Nijhoff Publishers*. Leiden/Boston, 2006.
19. UNHCR Asylum in the European Union: a Study of the Implementation of the Qualification Directive – Brussels, November 2007.
20. Hathaway, J. C. *The Rights of Refugees under International Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2005.
21. Lietuvos Respublikos socialinių paslaugų įstatymas, 2006 m. sausio 19 d. Nr. X-493. *Valstybės žinios*, 2006, Nr. 17-589.

## TRANSPPOSITION OF EU ASYLUM DIRECTIVES IN LITHUANIAN LEGISLATION AND IMPLEMENTATION CONCERNS IN LITHUANIA: QUALIFICATION DIRECTIVE

Lyra Jakulevičienė \*

Laurynas Biekša \*\*

Mykolas Romeris University

### Summary

10 October 2006 marks the deadline of transposition of the EU Council Directive No. 2004/83/EC of 29 April 2004 (Qualification Directive) into national legislation. This Article is the first to start a series of articles on transposition of the European Union Asylum Directives in Lithuania and remaining concerns. The objective behind preparing a series of articles on this topic was to analyse the level of transposition of „first generation“ of EU asylum legislation, assess the impact of EU norms on the situation of asylum seekers and refugees in Lithuania, as well as identify remaining or potential problems. This Article analyses the level of transposition of the Qualification Directive in Lithuania, the impact of the directive on the development of asylum legislation in Lithuania, while attention is drawn on the provisions of the directive that have not yet been transposed or have been transposed improperly. The authors illustrate remaining concerns with practical and live examples/stories from Lithuania.

By the time of writing this article, most of the norms of the Qualification Directive have been already transposed in Lithuanian legislation. However, the work is not yet finished as it is necessary to amend a few legal acts in the social field, as well as adopt a few new legal norms transposing missing provisions of the directive. Overall, the Qualification Directive has had a significant impact on Lithuanian legislation, both in positive and negative terms. As a positive result, subsidiary protection status was introduced, social guarantees for beneficiaries of subsidiary protection established, certain concepts clarified (e.g. internal flight alternative, agents of persecution, agents of protection, etc.). Less positive developments have occurred with regard to introduction of extensive protection status cessation and exclusion provisions, a wide list of grounds for withdrawing the benefits, etc.

Among the remaining concerns is that some provisions are still not transposed (e.g. Art. 4(1) – duty to cooperate with the applicant; Art. 5(2) – sur place refugees; Art. 8 – conditions of applying internal flight alternative; Art. 20(4) – individual assessment of vulnerability; while a few norms (e.g. Art. 4(4), 5(1) are transposed only to a certain extent. There are wide possibilities to refuse refugee status because of improper interpretation of Art. 14(4) and (5) of the directive, as well as missing transposition of Art. 14(6); varying treatment of beneficiaries of refugee status and subsidiary protection in enjoyment of social rights, as well as a wide list of opportunities to withdraw the benefits under protection status are among the most pressing concerns.

The article may be useful for migration institutions and courts, which are implementing and interpreting the provisions of the directive in asylum cases, as well as for the legislator with a view of ensuring full and proper transposition of the directive into national legislation and while improving the current legislation on aliens in Lithuania.

**Keywords:** foreigners, refugees, asylum seekers, legal status of aliens, aliens' law, asylum, refugee status, complementary protection, subsidiary protection, temporary protection, asylum directives, EU asylum law, Qualification Directive, transposition of directives.

---

\* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law, associate professor.

\*\* Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law, doctoral student.