

DUBLINO REGLAMENTAS – NAUJA ATSAKOMYBĖS UŽ PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJUS PASKIRSTYMO SISTEMA EUROPOS SAJUNGOJE?

Dr. Lyra Visockienė

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės ir
Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, LT–08303 Vilnius
Telefonas 271 46 69
Elektroninis paštas lyra_5@hotmail.com

Pateikta 2004 m. vasario 10 d.

Parengta spausdinti 2004 m. liepos 2 d.

Pagrindinės sąvokos: pabėgėliai, prieglobsčio prašytojai, Dublino reglamentas, prieglobsčio prašymų nagrinėjimas.

Santrauka

Šiame straipsnyje analizuojamas Europos Sąjungos valstybių narių atsakomybės už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą paskirstymo mechanizmas ir kriterijai, grindžiami 1990 m. Dublino konvencija ir ją 2003 metais pakeitusiu Tarybos reglamentu. Atliekant Dublino konvencijos ir reglamento nuostatų bei tam tikra apimtimi taikymo praktikos lyginamąją analizę, mėginama atsakyti į klausimą: ar reglamentas išsprendė konvencijos ir jos taikymo problemas ir įsteigė naują atsakomybės paskirstymo sistemą Europos Sąjungoje? Ši analizė rodo, kad reglamentas tam tikra apimtimi skiriasi nuo Dublino konvencijos, nes įveda naujus kriterijus nustatyti atsakomybę už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą (nelydimų nepilnamečių atveju ir tais atvejais, kai valstybė toleravo asmens neteisėtą buvimą savo teritorijoje ilgiau kaip 5 mėnesius); iš dalies išsprendžia keletą ankstesnio reglamentavimo problemų (pvz., susijusių su šeimos susijungimo įgyvendinimu); sutrumpina prašymo dėl atsakomybės nustatymo pateikimo ir atsakymo į jį terminus, tačiau pailgina prieglobsčio prašytojo perkėlimo į kitą valstybę narę terminus, todėl pats procesas nesutrumpėja. Taip pat akivaizdu, kad reglamentas neišsprendė visų Dublino konvencijos praktinio taikymo problemų (pvz., išlieka galimybė išsiųsti prieglobsčio prašytoją į trečiąją šalį nereikalaujant, kad prieglobsčio prašymas ten būtų išnagrinėtas). Apibendrinant galima teigti, kad reglamentu įvesta atsakomybės už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą paskirstymo sistema iš esmės grindžiama Dublino konvencijos modeliu, todėl, nors ir patobulinta, negali būti laikoma visiškai nauja sistema.

Įvadas

Poreikis siekti tolygaus prieglobsčio prašytojų paskirstymo Europos Sąjungos (toliau – ES) valstybių narių teritorijoje kilo dėl kelių priežasčių. Pirmiausia itin padaugėjus prieglobs-

čio prašytojų Europos Sąjungoje (2001 m. prieglobsčio prašytojų skaičius siekė 367 699), kai kuriose valstybėse prašymų buvo pateikiama kur kas daugiau nei kitose ES valstybėse narėse, ir tai sukėlė šių valstybių susirūpinimą. Antra, dalis prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai buvo išnagrinėti ir atmesti vienoje valstybėje, netrukdomai galėjo kreiptis į kitą valstybę, o tai lėmė pakartotinių prašymų pateikimo tendenciją. Tai tik keletas priežasčių, paskatinusių Europos Sąjungos valstybes nares susitarti dėl kriterijų, kuriais remdamosi jos paskirstytų atsakomybę už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą. Taip 1990 m. birželio 15 d. buvo priimta konvencija, nustatanti valstybę, atsakingą už vienoje iš Bendrijos valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą (toliau – Dublino konvencija) [5]. Taikymo praktikoje konvencija susilaukė nemažai kritikos, todėl 1997 m. Amsterdamo sutartimi¹ nusprendus priimti Bendrijos teisės aktą šiuo klausimu, konvencijos nuostatos buvo nagrinėjamos iš naujo. 2003 m. vasario 18 d. ES taryba priėmė reglamentą, nustatantį kriterijus ir procedūras, apibrėžiančias valstybę narę, atsakingą už vienoje iš valstybių narių pateikto trečiosios šalies piliečio prieglobsčio prašymo nagrinėjimą (toliau – Dublino reglamentas) [7].

Šio straipsnio tikslas – remiantis Dublino konvencijos ir jos taikymo trūkumų analize, išnagrinėti Dublino reglamento nuostatas, siekiant atsakyti į klausimą, ar šis naujas dokumentas atsako į konvencijos trūkumus ir nustato naują atsakomybės už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą paskirstymo sistemą Europos Sąjungoje. Taigi straipsnyje pateikiamo nagrinėjimo pagrindinis objektas yra Dublino reglamentas ir tam tikra apimtimi – Dublino konvencija bei jos taikymo praktika. Taikant lyginamąjį metodą, straipsnyje analizuojamos Dublino konvencijos ir reglamento nuostatos. Nagrinėjamai temai atskleisti straipsnyje taip pat taikomi statistinis ir analitinis metodai. Dublino konvencijos taikymo praktiką tarptautiniu mastu specifiškai nagrinėjo keletas autorių: Gregoras Nollas, Agnes Hurwitz, Jensas Vedsted-Hansenas. Be to, šios konvencijos nuostatų bendra apžvalga buvo pateikiama dažnoje monografijoje, nagrinėjančioje teisingumo ir vidaus reikalų sritį Europos Sąjungoje (pvz., tokių autorių kaip Kay Hailbronner, Elspethas Guildas). Tačiau reikia pasakyti, kad Lietuvoje šią temą plačiau yra nagrinėjusi tik pati šio straipsnio autorė disertacijoje „Prieglobstis: tarptautiniai valstybių įsipareigojimai ir Europos Sąjungos teisė“. Kita vertus, Dublino reglamento nuostatų mokslinės analizės autorei nepavyko rasti, atsižvelgiant į tai, kad dokumentas priimtas tik 2003 metais, o jo taikymo praktikos dar tik pati pradžia.

2002 metais Lietuvos Respublikos Seimui buvo pateikta ratifikuoti Dublino konvencija, tačiau priėmus reglamentą Europos Sąjungoje, konvencijos ratifikavimas buvo sustabdytas. Nepaisant to, aktyviai ruošiamasi įgyvendinti atsakomybės paskirstymo nuostatas. Atsižvelgiant į priimto reglamento naujumą ir aktualumą Lietuvai, tikimasi, kad straipsnis bus naudingas ne tik teisės mokslo srities atstovams ir studijuojantiems Europos Sąjungos teisę, bet ir praktikams, dalyvaujantiems rengiantis įgyvendinti šį dokumentą ir tiesiogiai taikysiantiems jo nuostatas praktikoje.

1. Dublino reglamento pirmtakė – Dublino konvencija dėl valstybių narių atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą nustatymo

1.1. Konvencijos taikymo apimtis ir tikslas

Dublino konvencijos, kurios narėmis tapo visos Europos Sąjungos valstybės narės, įsigaliojimas užtruko iki 1997 metų rugsėjo 1 dienos. Konvencija buvo svarbi tuo, kad įtvirtino taisykles, kuriomis galima buvo nustatyti, kuri valstybė atsakinga už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą Europos Sąjungoje. Dar iki Dublino konvencijos įsigaliojimo tam tikros atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą nustatymo nuostatos buvo įtvirtintos 1990

¹ Pilnas pavadinimas – Sutartis dėl Europos Sąjungos sutarties, Europos Bendrijų steigimo sutarčių ir kai kurių su jomis susijusių aktų pataisų.

m. birželio 19 d. Šengeno įgyvendinimo konvencijos 7 skyriuje [12]. Dublino konvencija buvo taikoma ne tik ES valstybėms narėms, bet ir Norvegijai, Islandijai pagal specialų susitarimą [6].

Konvencija buvo siekiama reglamentuoti atsakomybės paskirstymą tarp ES valstybių narių už prieglobsčio prašymų, pateiktų Sąjungos teritorijoje, nagrinėjimą. Jos tikslas – apibrėžti bendrus kriterijus, skirtus nustatyti vieną valstybę narę, kuri konkrečiu atveju galėtų būti atsakinga. Konvencija siekiama išvengti atveju, kai tas pats prieglobsčio prašymas pateikiamas keliose valstybėse narėse arba pakartotinai, kartu užtikrinant, kad prieglobsčio prašymas bus išnagrinėtas bent vienoje iš valstybių narių. Taigi pagrindinis principas, kuriuo grindžiama konvencija, yra prieglobsčio prašymų nagrinėjimo pasidalijimo sistemos, kuri remiasi „pirmos saugios prieglobsčio šalies“ koncepcija, įvedimas. Ji reiškia, kad šios konvencijos narės pripažįsta viena kitą saugiomis prieglobsčio valstybėmis, todėl, išsiunčiant prieglobsčio prašytoją į kitą valstybę narę, jos saugumas atskirai nebenustatinėjamas. Manoma, kad, remiantis Dublino konvencija, nagrinėdama prieglobsčio prašymą, bet kuri valstybė narė veikia visos ES vardu. Todėl laikoma, kad atitinkamos valstybės atlikto pabėgėlio statuso nustatymo rezultatai turi būti pripažįstami kitų susitariančių valstybių. Pagal savo turinį Dublino konvencija iš esmės apėmė du aspektus:

- 1) įtvirtino kriterijus nustatyti ES valstybės narės atsakomybę už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Reikia pasakyti, kad konvencija buvo taikoma atsakomybei nustatyti tik už tuos prieglobsčio prašymus, kurie pateikti pagal 1951 m. Jungtinių Tautų konvenciją dėl pabėgėlių statuso (toliau – 1951 m. konvencija).
- 2) nustatė taisykles, kuriomis valstybė narė prisiima atsakomybę už prieglobsčio prašytoją, už kurio prašymo nagrinėjimą ji buvo atsakinga ir kuris yra neteisėtai kitos valstybės narės teritorijoje [4, p. 4].

1.2. Atsakomybės nustatymo kriterijai

Iš konvencijos preambulės akivaizdu, kad pastaroji buvo priimta kaip priemonė, papildanti laisvą erdvę be vidinių sienų sukūrimą, kurioje būtų garantuotas laisvas asmenų judėjimas remiantis Europos bendriją steigiančia sutartimi. Atsakomybės paskirstymas pagal Dublino konvenciją grindžiamas tuo, kad erdvėje, kurioje garantuojamas laisvas asmenų judėjimas pagal Europos bendriją steigiančią sutartį, kiekviena valstybė narė yra atsakinga kitoms už savo veiksmus ir nesėkmes, susijusias su trečiųjų šalių piliečių¹ atvykimu, apsigyvenimu ir todėl privalo prisiimti tokių veiksmų padarinius [4, p. 17]. Todėl konvencijoje yra įtvirtinti kriterijai, skirti priskirti atsakomybę už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą tai valstybei narei, kuri suvaidino svarbiausią vaidmenį trečiosios šalies piliečiui atvykstant į ES valstybės narės teritoriją arba išduodant leidimą gyventi [4, p. 1].

Pagal Dublino konvenciją atsakomybė už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą nustatoma remiantis šešiais pagrindiniais kriterijais: šeimos susijungimo, valstybės narės išduoto leidimo gyventi, valstybės narės išduotos vizos, neteisėto valstybės narės sienos kirtimo, atsakomybės už įvažiavimo kontrolę ir pirmo prieglobsčio prašymo pateikimo pagrindais. Pavyzdžiui, jei nustatoma, kad Švedijoje prieglobsčio prašymą pateikęs prašytojo šeimos narys, turėdamas pabėgėlio statusą, gyvena Jungtinėje Karalystėje, ji bus atsakinga už jo prašymo nagrinėjimą ir privalės jį priimti į savo teritoriją.

1.3. Dublino konvencijos taikymo problemos

Nors Dublino konvencija buvo siekiama kilnaus tikslo, t. y. užtikrinti, kad visi prieglobsčio prašymai būtų išnagrinėjami, vis dėlto jos taikymo laikotarpiu ji susilaukė nemažai

¹ Trečiųjų šalių piliečiais šiame kontekste vadinami asmenys, nesantys Europos Sąjungos valstybių narių piliečiais.

kritikos. Galima būtų išskirti keletą su pačia Dublino konvencija arba jos taikymu susijusių probleminių aspektų:

1. Nedaug subjektų, kuriems taikoma konvencija;
2. Saugios trečiosios valstybės koncepcijos taikymas;
3. Skirtinga pabėgėlių apsaugos padėtis valstybėse narėse;
4. Siaura šeimos susijungimo kriterijaus taikymo apimtis;
5. Dublino sistemos bendras veiksmingumas: ar apskritai verta ją taikyti atsižvelgiant į tai, kad tai reikalauja daug išteklių, o taikymas labai ribotas.

Pirmoji Dublino konvencijos įgyvendinimo problema glūdėjo jau pačioje jos taikymo subjektams apimtyje. Mat Dublino konvencija buvo taikoma atsakomybei nustatyti tik už tuos prieglobsčio prašymus, kurie buvo pateikiami pagal 1951 m. konvenciją ir dėl kurių dar nepriimtas galutinis sprendimas [5, 1 str. 1 (b), (c) d.]. Tai reiškė, kad ji nereglamentavo atsakomybės nustatymo už prašymus, kai asmuo kreipiasi dėl apsaugos, remdamasis kitomis priežastimis, nei išvardytos 1951 m. konvencijoje. Tokia Dublino konvencijos taikymo apimtis sukėlė tam tikrų praktinių problemų, nes kai kurie prieglobsčio prašytojai, siekdami pasilikti būtent toje valstybėje, kurioje pateikė prieglobsčio prašymą, bandydavo išvengti Dublino konvencijos taikymo. Taigi jie arba nedelsdami kreipdavosi dėl apsaugos, remdamasis kitais pagrindais, nei numatyti 1951 m. konvencijoje, arba atsiimdavo savo prašymą dėl pabėgėlio statuso ir kartu pateikdavo kitą prašymą, bet jau dėl apsaugos kitais pagrindais. Tokia praktika, nors nebuvo plačiai išplitusi, sumažino Dublino konvencijos taikymo veiksmingumą.

Antrąją problemą galima būtų susieti su Dublino konvencijos tikslo įgyvendinimu – užtikrinti, kad kiekvieno prieglobsčio prašytojo prašymas neliktų be atsako ir kad būtų išvengta situacijų, kai nė viena valstybė nesiima nagrinėti prašymo. Dublino konvencija numatė, kad nustačius valstybę, atsakingą už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, tokia valstybė turi išnagrinėti prašymą vadovaujantis savo nacionaliniais įstatymais, 1951 m. konvencija bei 1967 m. Jungtinių Tautų protokolu dėl pabėgėlių statuso (toliau – 1967 m. protokolai), netaikant geografinio apribojimo [5, 2 str.; 3 str. 1 d.]. Taigi tokia atsakinga valstybė narė privalo priimti galutinį sprendimą dėl prieglobsčio prašymo. Šie konvencijoje įtvirtinti įsipareigojimai yra labai svarbūs tarptautinės pabėgėlių teisės prasme, nes tai bene vienintelė konvencija, kuri tiesiogiai įtvirtino valstybės pareigą išnagrinėti prieglobsčio prašymą. Vis dėlto galima suabejoti minėtos nuostatos veiksmingumu, nes Dublino konvencija taip pat numatė galimybę išsiųsti prieglobsčio prašytoją iš valstybės narės teritorijos net nepradėjus atsakomybės už prieglobsčio prašymą nustatymo procedūros, juo labiau nenagrinėjant paties prašymo, jei egzistuoja saugi trečioji valstybė [5, 3 str. 5 d.]¹ Pagrindinis saugios trečiosios valstybės koncepcijos ir Dublino sistemos taikymo skirtumas yra tai, kad pastaroji grindžiama valstybių susitarimu, o ne vienašališku valstybės sprendimu. Pagal Dublino konvenciją prieglobsčio prašytojas išsiunčiamas į kitą valstybę narę tik tada, kai atsakinga valstybė sutinka jį priimti ir išnagrinėti jo prašymą [9, p. 647]. Problemiška yra tai, kad, kitaip, nei išsiunčiant prieglobsčio prašytoją į kitą ES valstybę narę taikant saugios trečiosios valstybės koncepciją, jau nebesivadovaujama panašios pabėgėlių apsaugos padėties trečiojoje valstybėje prielaida. Be to, tokiu būdu valstybei narei išvengus atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą ir išsiunčiant prieglobsčio prašytoją į trečiąją valstybę, jau nebereikalaujama, kad jo prieglobsčio prašymas būtų išnagrinėtas toje valstybėje. Todėl Dublino konvencijoje įtvirtinta garantija užtikrinti, kad bent viena valstybė išnagrinės prieglobsčio prašymą, gali išlikti tik teorine, nes negarantuojama, kad prieglobsčio prašymas trečiojoje valstybėje bus išnagrinėtas. Prieglobsčio prašytojo išsiuntimas į trečiąją valstybę be pastarosios sutikimo yra problemiškas tarptautinės teisės požiūriu, nes nė viena valstybė, nesant susitarimo², nėra įpareigota priimti į jos teritoriją grąžinamus asmenis, nesančius jos piliečiais [2, p. 189; 10, p.

¹ Šiame kontekste trečiaja valstybe laikoma valstybė, esanti už Europos Sąjungos ribų. Pastebėtina, kad Dublino konvencija neapibrėžia, kokiais kriterijais remiantis trečiosios valstybės laikomos saugiomis.

² Čia turimi omenyje susitarimai dėl asmenų, neteisėtai esančių susitariančios valstybės teritorijoje, grąžinimo (readmisijos sutartys).

118]. Pagal tarptautinę teisę už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą iš esmės atsakinga ta valstybė, kurioje pabėgėlis kreipiasi dėl apsaugos, ir ji privalo garantuoti, kad jis nebūtų tiesiogiai arba netiesiogiai išsiunčiamas ten, kur jam gresia persekiojimas [1, § 4].

Trečioji, bene aktualiausia, Dublino konvencijos įgyvendinimo problema buvo susijusi su pabėgėlių apsaugos padėtimi ES valstybėse narėse. Kaip minėta, Dublino konvencijoje įtvirtintos atsakomybės paskirstymo sistemos pagrindas buvo prielaida, kad susitariančiose valstybėse egzistuoja panaši pabėgėlių apsaugos padėtis, todėl tas pats prieglobsčio prašymas, pateiktas skirtingose valstybėse narėse, būtų įvertintas vienodai. Tačiau praktika parodė ką kita, t. y. kad valstybėse narėse egzistuoja labai skirtinga apsaugos padėtis, o sprendimas dėl pabėgėlio statuso gali labai skirtis, atsižvelgiant į tai, kurioje valstybėje pateikiamas prieglobsčio prašymas. Pavyzdžiui, 1999 m. afganistaniečių prieglobsčio prašytojų pripažinimo pabėgėliais laipsnis Prancūzijoje buvo 62,5 proc., tuo tarpu Vokietijoje – tik 1,7 proc., somaliečių Belgijoje – 29 proc., Vokietijoje – tik 0,5 proc. Taigi dėl skirtingos pabėgėlių apsaugos padėties valstybėse narėse asmenų galimybės būti pripažintiems pabėgėliais buvo nevienodos, o apsaugos padėtis taip pat skyrėsi priklausomai nuo valstybės, kuri nagrinėjo prieglobsčio prašymą. Tokia padėtis leido manyti, kad dėl Dublino konvencijos taikymo tam tikrais atvejais prieglobsčio prašytojas buvo verčiamas naudotis tokios valstybės prieglobsčio procedūra, kuri numatė mažiau procesinių garantijų arba kurioje pabėgėlio sąvoka aiškinama labai siaurai ir dėl to galėjo būti atmestas jo prašymas. Kita vertus, naujo prašymo pateikimo galimybės kitoje valstybėje narėje po to, kai jau priimtas sprendimas vienoje valstybėje, nebuvo numatytos [1, § 3]. Tokiu būdu asmeniui buvo užkertamas kelias pateikti prašymą tokioje valstybėje narėje, kurioje, remiantis jo bylos aplinkybėmis, būtų suteikta apsauga [1, § 3]. Tokia padėtis lėmė tai, kad prieglobsčio prašytojo perdavimą iš vienos valstybės narės į kitą pagal Dublino konvenciją imta ginčyti teismuose. Galima paminėti keletą žymesnių bylų, kurias detalai išanalizavo dr. Gregoras Nollas [11]:

1. *Minority Bosnians* byla [13]. Šioje byloje prieglobsčio prašytojų šeima iš Bosnijos buvo gavę prieglobstį Vokietijoje, tačiau Vokietijos valdžios institucijos pareikalavo išvykti iš šalies, nes manė, kad jie gali saugiai grįžti. Jie išvyko į Švediją ir kreipėsi ten dėl prieglobsčio. Švedija paprašė Vokietijos prisiimti atsakomybę už jų prašymus, ir Vokietija sutiko tai padaryti pagal Dublino konvencijos 5 straipsnio 1 dalį ir 4 straipsnį. Taigi pareiškėjai turėjo būti perduoti Vokietijai, tačiau jie šį sprendimą apskundė ir Užsieniečių apeliacinė valdyba perdavė ginčą spręsti Švedijos Vyriausybei. 2000 m. birželio 20 d. Švedijos Vyriausybė nusprendė suteikti pareiškėjams nuolatinį leidimą gyventi Švedijoje dėl politinių–humanitarinių priežasčių. Nors Vyriausybė manė, kad prašymą pagal Dublino konvenciją galėtų nagrinėti Vokietija, joje prieglobsčio prašytojams iš Bosnijos–Hercogovinos dažnai nebuvo suteikiama apsauga. Todėl Švedija sutiko neperduoti pareiškėjų Vokietijai, nes Švedijoje tokiems asmenims vis dar būdavo suteikiama apsauga.
2. *Adan and Aitseguer* byla [15]. Šioje byloje Adan buvo iš Somalio ir bijojo jam priešiško klanų persekiojimo, o Aitseguer buvo iš Alžyro, ir jam grasino *Islamique Armé* grupuotė, nuo kurios valdžios institucijos negalėjo jo apsaugoti. Jungtinės Karalystės Lordų Rūmai nusprendė, kad pareiškėjų išsiuntimas atitinkamai į Vokietiją ir Prancūziją, kur nevalstybinių subjektų persekiojimas nebuvo pripažįstamas ir tokiems prieglobsčio prašytojams nebūtų buvus suteikta apsauga, pažeistų įstatymą, nes šios šalys nevalstybinių subjektų požiūriu per siaurai aiškina 1951 m. konvencijos 1 straipsnio A dalį.
3. *T. I. prieš Jungtinę Karalystę* byla [8]. Nagrinėta Europos Žmogaus Teisių Teisme, ir nors pripažinta, kad peticija nepriimtina, joje buvo svarstytas klausimas dėl siauro pabėgėlio sąvokos pagal 1951 m. konvenciją aiškinimo ir prieglobsčio prašytojo išsiuntimo iš Jungtinės Karalystės į Vokietiją. 1996 m. prieglobsčio prašytojas iš Šri Lankos kreipėsi dėl prieglobsčio Vokietijoje, tačiau ji pabėgėlio statuso jam nesuteikė, nes nepripažino nevalstybinių subjektų vykdomo persekiojimo. Tada jis pa-

teikė prieglobsčio prašymą Jungtinėje Karalystėje, kuri paprašė Vokietiją priimti atsakomybę pagal Dublino konvenciją, ir Vokietija sutiko. Tačiau pareiškėjas teigė, kad jo išsiuntimas į Vokietiją pažeis Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją. Europos Žmogaus Teisių Teismas pabrėžė, kad išsiuntimas į tarpinę valstybę neatleidžia Jungtinės Karalystės nuo pareigos užtikrinti, kad nebūtų pažeistas Europos žmogaus teisių konvencijos 3 straipsnis (kankinimų draudimas), net jei toks išsiuntimas vykdomas pagal Dublino konvenciją [8, § 16]. Kita vertus, teismas nustatė, kad pareiškėjui gali būti suteikta apsauga Vokietijoje pagal Užsieniečių įstatymą kitais pagrindais. Taigi nors peticija buvo pripažinta akivaizdžiai nepagrįsta šiuo pagrindu, vis dėlto Teismas pasiliko galimybę tam tikrais atvejais nagrinėti perkėlimo klausimą pagal Dublino konvenciją teisėtumo.

Tokiais nacionalinių ir kitų teismų sprendimais buvo siekiama priversti ES valstybes nares, be atsakomybės nustatymo procedūros pagal Dublino konvenciją, kiekvienoje byloje įvertinti veiksnius, nesusijusius su Dublino konvencijos kriterijais, t. y. įvertinti, kaip valstybė narė, kuriai norima perduoti prieglobsčio prašytoją, aiškina arba taiko 1951 m. konvencijos nuostatas ir suteikia apsaugą, palyginti su aiškinimu ir egzistuojančia praktika prieglobsčio prašytojo buvimo valstybėje. Šiuo požiūriu akivaizdu, kad, pavyzdžiui, Jungtinės Karalystės teismų priimta pozicija dėl 1951 m. konvencijos aiškinimo nevalstybinių subjektų vykdomo persekiojimo atvejais Vokietijoje ir Prancūzijoje, matyt, turėjo priversti šios valstybės valdžios institucijas tam tikrais atvejais nagrinėti prieglobsčio prašymo priežastis tuo būdu, kuris visai nesiskiria nuo prašymo nagrinėjimo iš esmės [4, p. 15]. Toks individualus įvertinimas akivaizdžiai būtų apsunkinęs sprendimų priėmimo procesą pagal Dublino konvenciją, todėl jis nebuvo įgyvendintas praktikoje, nes po Jungtinės Karalystės teismų sprendimų Vyriausybė pasiūlė pakeisti Imigracijos ir prieglobsčio įstatymą. Buvo įtvirtinta nuostata, kad išsiuntimas į kitas ES valstybes nares turi būti laikomas išsiuntimu į vietą, iš kurios pareiškėjas nebus išsiųstas į kitą šalį, nebent tik tokiu būdu, kuris neprieštarauja 1951 m. konvencijai. Pakeistas įstatymas įsigaliojo 2000 m. spalio 2 d.

Ketvirta, kalbant apie Dublino konvencijoje įtvirtintus kriterijus, kuriais remiantis nustatoma valstybės atsakomybė nagrinėti prieglobsčio prašymą, reikia pripažinti, kad jie ne be trūkumų. Pavyzdžiui, nagrinėjant šeimos susijungimo kriterijų, galima pastebėti, kad jame yra apribojimas, sumenkinęs jo praktinę reikšmę. Remiantis šiuo kriterijumi, atsakomybė gali priklausyti atitinkamai valstybei tik tuo atveju, jei šeimos narys jau yra pripažintas pabėgėliu toje šalyje [5, 4 str.]. Todėl tai neapima atveju, kai šeimos nariai tuo pačiu metu pateikia prašymus skirtingose valstybėse narėse. Jei abu šeimos nariai yra prieglobsčio prašytojai, jie neturi teisės reikalauti, kad jų prašymai būtų nagrinėjami toje pačioje valstybėje. Be to, ši nuostata neapėmė atveju, kai šeimos nariams yra suteiktas panašus į pabėgėlio statusas arba jie gyvena valstybėje narėje kitais teisėtais pagrindais.

Penktasis probleminis aspektas susijęs su Dublino konvencija nustatytos atsakomybės paskirstymo sistemos bendru įvertinimu. Praėjus daugiau kaip penkeriems metams nuo konvencijos taikymo pradžios, galima daryti tam tikras išvadas. Vertinant Dublino konvenciją remiantis statistikos duomenimis, kuriuos išanalizavo Europos komisija, iš 655,204 prieglobsčio prašymų, kurie buvo pateikti visos Europos Sąjungos teritorijoje 1998–1999 metais [4, p. 2, lentelė Nr. 1], Dublino konvencija buvo taikoma tik labai nedaugelio jų atžvilgiu, o prieglobsčio prašytojų, perkeltų į kitą valstybę narę, atvejų buvo dar mažiau. 1998–1999 metų duomenys rodo, kad iš viso valstybės narės pateikė 39 521 prašymą dėl atsakomybės nustatymo pagal Dublino konvenciją. Tai sudaro 6 proc. atvejų, kai buvo pateiktas prašymas suteikti prieglobstį. 27 588 prašymų atveju kita valstybė narė prisiėmė atsakomybę už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, t. y. teigiamų atsakymų dėl atsakomybės perdavimo buvo 69,8 proc. visų pateiktų prašymų atžvilgiu. Tai nemaža prašymų dalis, tačiau pagal Dublino konvenciją realiai į kitą valstybę narę perduotų prieglobsčio prašytojų skaičius – tik 10 998. Tai sudaro tik 1,7 proc. visų prieglobsčio prašymų Europos Sąjungoje skaičiaus. Todėl natūraliai kyla klausimas, ar verta turėti atskirą ir daug žmogiškųjų ir finansinių pajėgumų reika-

laujantį mechanizmą dėl atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą nustatymo, jei daugiau kaip 95 proc. atvejų atsakinga vis tiek lieka valstybė, kurioje tas prašymas buvo pateiktas [4, p. 2]? Taigi galima teigti, kad Dublino konvencija iš esmės nepaveikė atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą pasiskirstymo valstybėse narėse, nes ji buvo taikoma mažiau nei 5 proc. atvejų.

Svarbu atsižvelgti į tai, kad egzistuoja nemažai veiksnių, lemiančių, kad, nepaisant kurį laiką veikiančio atsakomybės paskirstymo mechanizmo, prieglobsčio prašytojų pasiskirstymas Europos Sąjungoje vis dėlto yra netolygus. Pavyzdžiui, Vokietija ir Prancūzija žemyne yra valstybės narės, turinčios didžiausią konsulatų tinklą ir išduodančios daugiausia vizų; taigi nenuostabu, kad jų statistika didžiausia priimant prieglobsčio prašytojus, turinčius vizas. Vokietijai šis kriterijus yra net svarbesnis nei neteisėto sienos kirtimo kriterijus, nepaisant to, kad ji turi ilgą išorinę žemės sieną, kuri nuolatos jaučia imigracijos spaudimą [4, p. 18]. Be to, abi šios valstybės kartu su Jungtine Karalyste ir Nyderlandais yra tos valstybės, kurios jau ilgą laiką turi susiformavusias užsieniečių bendruomenes, didžiausius prieglobsčio prašytojų srautus ir didžiausią pabėgėlių bendruomenę.

Taigi nors Dublino konvencija vaidino tam tikrą vaidmenį kaip priemonė, papildanti judėjimo laisvę Europos Sąjungoje, dėl pateiktų priežasčių ji paliečia tik labai nedidelę dalį atvejų, kurie galėtų būti priskirti jos taikymo apimčiai. Be to, kai kurie ją supantys veiksniai gali pakisti tik ilgainiui. Pavyzdžiui, užsieniečių bendruomenių pasiskirstymas valstybių narių teritorijoje arba veiksniai, susiję su kalba ir įdarbinimo galimybėmis. Kalbant apie Dublino konvencijos naudą, reikia pridurti, kad kai kurios valstybės mano, kad, atsižvelgiant į nedidelį skundų dėl perkėlimo skaičių ir trumpesnį jų nagrinėjimo laiką, perkėlimas į kitą valstybę narę yra pigesnis nei išsami prieglobsčio procedūra, ypač kiek tai susiję su socialinėmis garantijomis. Tačiau kai kurios valstybės narės patvirtina, kad kartais daug greičiau ir ekonomiškiau nagrinėti akivaizdžiai nepagrįstą prašymą skubos tvarka, nei inicijuoti procedūrą nustatyti atsakingą valstybę narę, kai jos trukmė ir galutinis rezultatas yra neaiškūs [4, p. 20]. Nepaisant šių nuomonių ir statistikos, Europos Sąjungos institucijos nusprendė, kad toks, kaip šis, ar panašus atsakomybės paskirstymo mechanizmas turi ateitį Europos Sąjungoje.

2. Dublino reglamentas

2.1. Reglamento santykis su Dublino konvencija

2003 m. vasario 18 d. priimtas Dublino reglamentas įsigaliojo 2003 m. kovo 16 d., tačiau realiai pradėtas taikyti tik nuo tų pačių metų rugsėjo 1 dienos, nes reikėjo priimti jį įgyvendinančius teisės aktus. Tai vienas iš dokumentų, numatytų priimti pagal 1997 m. Amsterdamo sutartį, kai prieglobsčio klausimai buvo perduoti iš valstybių narių į Bendrijos kompetencijos sritį [14, 63 str. 1 d. 1(a) p.]. Reglamentas vadinamas Dublino reglamentu, arba „Dublinas II“, nes pakeičia Dublino konvenciją [7, 24 str. 1 d.] ir įtvirtina atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą paskirstymo sistemą Europos Sąjungoje. Ir nors reglamentas pakeičia Dublino konvenciją, vis dėlto jis nebus taikomas visoms Europos Sąjungos valstybėms. Šiuo požiūriu reglamentas nustato jo ir Dublino konvencijos taikymo santykį, t. y. konvencija išlieka galioti ir bus taikoma Danijai ir valstybėms narėms, kurios įsipareigojo pagal šį reglamentą iki tol, kol bus priimtas susitarimas dėl Danijos dalyvavimo reglamente [7, 19 str.]. Pastebėtina, kad Jungtinė Karalystė ir Airija, kurios, remdamosi Protokolo prie Amsterdamo sutarties dėl Jungtinės Karalystės ir Airijos pozicijos 3 straipsniu, atsisakė dalyvauti prieglobsčio srityje priimamose priemonėse, vis dėlto pareiškė norą vykdyti Dublino reglamentą. Be to, kaip ir Dublino konvencija, jis bus taikomas ir Norvegijai bei Islandijai. Atsižvelgiant į tai, kad reglamento pirmtakės – Dublino konvencijos – taikymas buvo susijęs su probleminiais aspektais, prieš priimant reglamentą buvo atliktas konvencijos taikymo vertinimas. 2001 m. birželio 13 d. Europos komisija priėmė darbo dokumentą dėl Dublino konvencijos įvertinimo [4].

2.2. Atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą nustatymo kriterijai pagal reglamentą

Remiantis Dublino reglamentu, valstybės narės įpareigojamos išnagrinėti prieglobsčio prašymą, kurį pateikia bet kuris prieglobsčio prašytojas valstybės narės pasienyje arba teritorijoje [7, 3 str. 1 d.]. Tačiau tai bendras principas, o atsakomybė už prašymo nagrinėjimą nustatoma remiantis tam tikrais kriterijais kaip ir pagal Dublino konvenciją. Tam tikrais atvejais valstybės narės gali nagrinėti prašymą, net jei jos nėra atsakingos [7, 3 str. 2 d.]. Be to, Dublino reglamento 15 straipsnis numato vadinamąją humanitarinę išlygą, t. y. valstybė narė gali imtis nagrinėti prieglobsčio prašymą, net jei ji nėra atsakinga pagal reglamentą, jei taip būtų sujungta šeima ir kiti išlaikomi giminaičiai dėl humanitarinių priežasčių. Tai ji gali daryti paprašius kitai valstybei narei ir pareiškėjui sutikus. Taigi net jei valstybė ir neatsakinga už nagrinėjimą, bet vis tiek nusprendžia nagrinėti, ji tampa atsakinga [7, 3 str. 2 d.]. Kita vertus, Dublino reglamentas numato ir išimtį, kai prašymas gali būti nenagrinėjamas, o atsakingos valstybės nustatymo procedūra net nepradedama. Tai saugios trečiosios valstybės koncepcijos taikymo atvejai, t. y. kai prieglobsčio prašytojas išsiunčiamas į valstybę už Europos Sąjungos ribų, kurioje jam buvo arba galėjo būti suteikta apsauga [7, 3 str. 3 d.].

Atsakomybės nustatymo kriterijai Dublino reglamente išvardyti hierarchine tvarka, todėl turi būti taikomi vienas po kito. *Pirma*, reglamentas numato specifinę nepilnamečių prieglobsčio prašytojų padėtį, t. y. jeigu prieglobsčio prašymą pateikia nepilnamečis, tai atsakinga už jo prašymo nagrinėjimą bus ta valstybė, kurioje teisėtai yra to nepilnamečio šeimos nariai, tačiau tik su ta sąlyga, kad toks nagrinėjimas geriausiai atitiks vaiko interesus [7, 6 str.]. Šis kriterijus susiaurintas ta prasme, kad jei tėvai arba kiti šeimos nariai yra kitoje valstybėje neteisėtai, vaiko prašymas nebus nagrinėjamas jų buvimo valstybėje, nebent bus taikoma humanitarinė išimtis. Tais atvejais, kai tokių šeimos narių kitoje valstybėje nėra, valstybė, kurioje pateiktas prašymas, bus atsakinga už tokio nepilnamečio prašymo nagrinėjimą. Tai reiškia, kad visi kiti atsakomybės nustatymo kriterijai nepilnamečiams prieglobsčio prašytojams netaikomi. *Antrasis* ir vienas svarbiausių atsakomybės nustatymo kriterijų yra šeimos kriterijus, t. y. jei prieglobsčio prašytojas pateikia prašymą vienoje valstybėje, tuo tarpu kitoje valstybėje narėje yra jo šeimos narys, tai už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą bus atsakinga ta valstybė, kurioje yra šeimos narys. Šeima suprantama kaip prieglobsčio prašytojo sutuoktinis (-ė) arba partneris (-ė), su kuriuo susiklostę stabilūs ryšiai (tais atvejais, kai valstybės narės įstatymai arba praktika nesusituokusias užsieniečių poras prilygina susituokusioms). Šeimos nariams taip pat priskiriami sutuoktinių nepilnamečiai vaikai arba pareiškėjo vaikai su sąlyga, kad jie nesukūrę savo šeimos ir yra priklausomi. Neatsižvelgiama į tai, ar vaikai gimę santuokoje ar ne, ar įvaikinti. Jei pareiškėjas arba pabėgėlis yra nepilnamečis ir savo šeimos nesukūręs vaikas, jo šeimos nariais laikomi tėvas, motina arba globėjas [7, 2(i) str.]. Kitaip nei Dublino konvencijoje, pagal kurią šeimos nario buvimo vietos valstybė galėjo būti atsakinga tik tuomet, kai tas šeimos narys buvo gavęs pabėgėlio statusą, pagal reglamentą tai nebūtina. Šeimos narys gali būti tiesiog prieglobsčio prašytojas, laukiantis statuso nustatymo. Aišku, šis šeimos kriterijus bus taikomas tik tuo atveju, jei patys šeimos nariai to pageidauja. Gali būti, kad tos pačios šeimos nariai skirtingu laiku pateikia prieglobsčio prašymą toje pačioje valstybėje narėje, ir jei taikant atsakomybės nustatymo kriterijus jie būtų išskirti, tai atsakinga už visus šeimos narius bus paskirta ta valstybė, kuri būtų atsakinga už šeimos narių prašymus arba už vyriausiojo šeimos nario prašymą [7, 14 str.]. Pagal Dublino konvenciją šeimos susijungimo kriterijus buvo taikomas labai retai: per 1998–1999 metus jis buvo taikomas 1 atveju iš 286 Portugalijoje, 16 atvejų iš 961 Belgijoje, 20 atvejų iš 295 Jungtinėje Karalystėje ir 64 atvejais iš 1464 Nyderlanduose. Galbūt tai galima paaiškinti tuo, kad įtvirtinti apribojimai leido susijungti tik su šeimos nariu, kuris jau pripažintas pabėgėliu. *Trečiasis* kriterijus susijęs su valstybės narės išduotu leidimu gyventi [7, 9 str. 1 d.], t. y. jei prieglobsčio prašytojas prašo prieglobsčio, pavyzdžiui, Prancūzijoje, tačiau prieš tai jau yra gavęs leidimą gyventi Švedijoje, tai už jo prieglobsčio prašymo nagrinėjimą

būtų laikoma atsakinga pastaroji šalis. Tas pats taikoma, jei tam tikra valstybė narė išdavė tokiam prieglobsčio prašytojui vizą [7, 9 str. 2 d.]. Tada vizą išdavusi valstybė bus atsakinga už tokio prašymo nagrinėjimą. Todėl reglamente šis kriterijus nurodomas kaip ketvirtasis. Vienintelė išimtis gali būti tik tai, jei vizą ši valstybė išdavė remdamasi kitos valstybės prašymu/įgaliojimu. Gali būti, kad prieglobsčio prašytojas turi ne vieną, o kelis leidimus gyventi arba vizas. Tokiu atveju bus žiūrima, kurio galiojimo laikas ilgiausias [7, 9 str. 3 d.]. Pastebėtina, kad leidimo gyventi ir vizos išdavimo kriterijai dažniausiai buvo taikomi valstybių praktikoje pateikiant prašymus prisiimti atsakomybę pagal Dublino konvenciją. Dėl prašymų, grindžiamų šiais kriterijais, buvo gaunama daugiausia teigiamų atsakymų. *Penktasis* atsakomybės nustatymo kriterijus pagal Dublino reglamentą yra neteisėto sienos kirtimo faktas, t. y. už prieglobsčio prašymą atsakinga bus toji valstybė, kurios žemės, oro arba jūros sieną neteisėtai kirto prieglobsčio prašytojas, atvykstantis iš trečiosios šalies [7, 10 str. 1 d.]. Šis kriterijus buvo numatytas ir Dublino konvencijoje, tačiau reglamentas įvedė laiko apribojimą, t. y. jei siena neteisėtai kiršta seniau kaip prieš 12 mėnesių, ta valstybė, kurios sieną neteisėtai kirto prieglobsčio prašytojas, jau nebus atsakinga. Be to, reglamentas numato naują kriterijų: jei valstybė narė toleravo neteisėtą prieglobsčio prašytojo buvimą savo teritorijoje ilgiau kaip 5 mėnesius iki prašymo pateikimo momento, ši valstybė bus atsakinga [7, 10 str. 2 d.]. Jei prieglobsčio prašytojas tokį laikotarpį išgyveno net keliose valstybėse narėse, tai bus atsakinga ta šalis, kurioje jis pastaruoju metu gyveno. Aktualus klausimas taikant šiuos pagrindus yra tai, kokiais įrodymais remiantis nustatoma valstybės atsakomybė šiais atvejais. Tai gali būti bandoma išsiaiškinti remiantis prieglobsčio prašytojo pareiškimu arba esant tiesioginių įrodymų. Praktikoje į prieglobsčio prašytojo pareiškimus atsižvelgiama tik tada, jei jie yra tikslūs ir detalūs ir juose yra informacijos, kurią galima patikrinti [4, p. 6]. Vis dėlto neretai keisdamosi informacija apie prieglobsčio prašytojus valstybės narės susidūrė su sunkumais rašant vardus, nes vardų raidės buvo rašomos skirtingai.

Pastebėtina, kad kai kurios valstybės narės netaiko vizų tam tikrų trečiųjų šalių piliečiams, todėl gali būti, kad prieglobsčio prašytojas atvyksta į tokią šalį be vizos, t. y. teisėtai, tačiau nesant vidinių sienų kontrolės, vėliau atsiduria kitoje valstybėje narėje jau nebeteisėtai ir pateikia prieglobsčio prašymą. Taigi šiuo atveju bus atsakinga valstybė, per kurią prieglobsčio prašytojas atvyko be vizos [7, 11 str.]. Reglamentas nelaiko oro uostų tranzito zonos tam tikra „niekieno“ teritorija, kitaip nei kai kurios valstybės savo praktikoje, todėl numato, kad jei ten pateikiamas prieglobsčio prašymas, tai tokia valstybė narė ir bus atsakinga, žinoma, jei nėra kitų kriterijų, kurie gali būti taikomi prieš šį. Galiausiai, jei nėra vienas iš išvardytų kriterijų negali būti pritaikytas, tada atsakinga už prašymo nagrinėjimą laikoma pirmoji valstybė narė, kurioje pateiktas prieglobsčio prašymas [7, 13 str.]. Šis pagrindas buvo antrasis iš labiausiai taikomų atsakomybės nustatymo pagrindų pagal Dublino konvenciją. Pagal ją atsakomybė nustatoma pagal prašymo pateikimo vietą. Taigi, išskyrus tik šeimos susijungimo ir prašymo pateikimo vietos kriterijus, kurie skiriasi pagal savo pobūdį, visi kiti kriterijai siekia priskirti atsakomybę tai valstybei narei, kuri labiausiai prisidėjo prie prieglobsčio prašytojo atvykimo arba apsigyvenimo valstybių narių teritorijoje, išduodama jam vizą arba leidimą gyventi arba leisdama atvykti be vizos, taip pat netinkamai saugodama išorines sienas. Pastebėtina, kad tarptautinės organizacijos, kritikuodamos Dublino konvenciją ir rengdamos reglamentą, neretai reiškė nuomonę, kad prašymo pateikimo faktas turėtų būti bene vienintelis atsakomybės nustatymo pagrindas, nes gali būti įvairių objektyvių priežasčių, dėl kurių prieglobsčio prašymas pateikiamas būtent tam tikroje valstybėje.

2.3. Atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą nustatymo procesiniai aspektai

Dublino reglamentas įtvirtina ne tik atsakomybės nustatymo kriterijus, tačiau ir procesinius tokio nustatymo aspektus. Kaip ir Dublino konvencija, reglamentas nenumatė kokios nors institucijos įsteigimo, kuri būtų atsakinga už atsakomybės nustatymo procedūros vyk-

dymą. Taigi procedūrą vykdo valstybės narės. Reglamentas tik numato 27 straipsnyje, kad bus įsteigtas komitetas. Dublino konvencijos 18 straipsnis taip pat buvo numatęs ministrų komiteto, atsakingo už bet kokių klausimų, kylančių dėl konvencijos aiškinimo ir taikymo, nagrinėjimą, įsteigimą. Šis komitetas priėmė įvairius sprendimus, numačiusius rekomendacijas ir vadovaujančias gaires, siekiant pagerinti konvencijos įgyvendinimą: ypač sutrumpinant terminus ir paaiškinant kai kurias konvencijoje numatytas koncepcijas. Visą atsakomybę už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą nustatymo procesą pagal Dublino reglamentą galima suskirstyti į keletą sąlygiškų stadijų:

1) atsakomybės nustatymo kriterijų taikymas ir prašymo priimti atsakomybę pateikimas. Jei valstybė narė, kurioje buvo pateiktas prieglobsčio prašymas, mano, kad kita valstybė narė yra atsakinga už prašymo nagrinėjimą, ji turi per 3 mėnesius nuo prašymo pateikimo dienos kreiptis į ją dėl atsakomybės nustatymo [7, 17 str. 1 d.]. Pastebėtina, kad Dublino konvencija numatė 6 mėnesių terminą, per kurį buvo būtina kreiptis su prašymu į kitą valstybę narę [5, 11 str. 1 d.]. Jei pavėluojama kreiptis arba tik po 3 mėnesių paaiškėja, kad prieglobsčio prašytojas prieš tai buvo kitoje valstybėje narėje, jau nebegalima kreiptis dėl atsakomybės nustatymo;

2) valstybių narių susirašinėjimas dėl atsakomybės nustatymo. Atsakomybę valstybė narė pagal Dublino reglamentą prisiims tik tada, kai bus įrodyta, kad egzistuoja bent vienas iš reglamente numatytų kriterijų. Todėl prašanti valstybė turi pateikti įrodymus (nebūtinai formalius įrodymus, gali būti tam tikros aplinkybės, rodančios tą valstybę esant atsakingą). Atsakymas dėl atsakomybės nustatymo turi būti pateiktas per 2 mėnesius nuo prašymo priimti atsakomybę gavimo dienos [7, 18 str. 1 d.]. Jei per šį laikotarpį neatsakoma, tai reiškia sutikimą [7, 18 str. 7 d.]. Tam tikrais atvejais (pvz., kai prieglobsčio prašytojas yra sulaikytas), galima prašyti skubaus atsakymo dėl atsakomybės nustatymo, tačiau bet kokių atveju turi būti duodama bent savaitė atsakymui pateikti [7, 17 str. 2 d.]. Pastebėtina, kad tiek prašymo pateikimo, tiek ir atsakymo terminai Dublino reglamente labai sutrumpinti, lyginant su Dublino konvencijoje numatytu 3 mėnesių terminu atsakymui pateikti [5, 11 str. 4 d.];

3) prieglobsčio prašytojo perdavimas prisiėmus atsakomybę. Valstybei narei prisiėmus atsakomybę už prieglobsčio prašymą, prieglobsčio prašytojas turi būti perduotas jai ne vėliau, kaip per 6 mėnesius nuo prašymo dėl atsakomybės nustatymo patenkinimo dienos [7, 19 str. 3 d.]. Pagal Dublino konvenciją buvo numatytas 1 mėnuo, tačiau praktikoje valstybės manė, kad šis terminas yra per trumpas, nes reikia pranešti sprendimą prieglobsčio prašytojui, suorganizuoti ir atlikti perdavimą. Antras su perkėlimu susijęs momentas yra tai, kad reglamentas, kitaip nei Dublino konvencija, kuri tokios teisės tiesiogiai neįtvirtino, numato galimybę apskusti sprendimą perduoti prieglobsčio prašytoją į kitą valstybę narę. Tačiau toks apskundimas nesustabdo sprendimo vykdymo, nebent tokį sustabdymą numato teismas, kai nacionalinė teisė tai leidžia [7, 19 str. 2 d.]. Taip pat numatyta, kad prieglobsčio prašytojui prireikus gali būti išduodamas kelionės dokumentas [7, 19 str. 3 d.]. Taikydamos Dublino konvenciją, valstybės laikėsi nuomonės, kad kuo ilgiau trunka procedūra, tuo mažiau lieka galimybių, kad perdavimas iš tikrųjų įvyks [4, p. 10]. Prieglobsčio prašytojų perkėlimas į kitą valstybę narę buvo vienas sunkiausių Dublino konvencijos įgyvendinimo praktinių klausimų. Viena iš priežasčių – prieglobsčio prašytojas galėjo lengvai išvengti konvencijos taikymo slapstydamasis, nebent jis būdavo sulaikomas pranešus jam sprendimą dėl kitos valstybės narės paskyrimo atsakinga. Todėl patikimiausiu perkėlimo būdu buvo laikomi perkėlimai su palyda, nes tada buvo garantuojamas sprendimų pagal konvenciją veiksmingumas. Deja, dažnas palydos naudojimas nulėmia prieglobsčio prašytojų teisių suvaržymą, ypač judėjimo laisvės, taip pat didesnes administracines išlaidas ir policijos personalo poreikį [4, p. 17].

Perkėlimo procedūros požiūriu reikia pasakyti, kad kai kurios valstybės narės buvo sudariusios dvišalius susitarimus, kuriais remdamosi supaprastino ir pagreitino Dublino konvencijos taikymą tam tikrais atvejais. Vokietijos ir Danijos, Švedijos ir Austrijos susitarimais buvo siekiama, kur įmanoma, išspręsti kaip įmanoma greičiau atvejus, su kuriais susidu-

riama atliekant pasienio kontrolę ir pasienio zonose. Darant išimtį įprastai procedūrai, atvejais, kai kitos valstybės atsakomybė už prieglobsčio prašytoją gali būti nustatoma nedelsiant, būdavo nagrinėjami laikantis terminų, nustatytų tarp institucijų, atsakingų už sienų kontrolę, arba tarp pastarųjų ir pagrindinių institucijų, kompetentingų atsakingos valstybės nustatymo klausimu [4, p. 11]. Tokie susitarimai, atitinkamai juos modifikavus pagal reglamento nuostatas, matyt, išliks galioti;

4) prieglobsčio prašytojo, kurio prašymas buvo išnagrinėtas ir atmestas, ir kuris vėliau išvyko į kitą valstybę narę ir ten pateikė prieglobsčio prašymą, grąžinimas į atsakingą valstybę. Dublino reglamentas grindžiamas taisykle, kad valstybė narė, atsakinga už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, yra taip pat atsakinga už tokio prieglobsčio prašytojo išsiuntimą iš Europos Sąjungos teritorijos, jei jo prašymas buvo atmestas. Jeigu ji nesiėmė priemonių tokį prieglobsčio prašytoją išsiųsti ir jis išvyksta į kitą valstybę narę neteisėtai, tai pirmoji privalo jį priimti atgal [7, 16 str. 1(e) d.] per 6 mėnesius nuo atsakomybės už tai pripažinimo [7, 20 str. 1(d) d.]. Taigi grąžinimas į atsakingą valstybę narę yra susijęs su atvejais, kai:

- a) prieglobsčio prašytojas išvyko į kitą valstybę narę, kol dar buvo nagrinėjamas jo prašymas pirmojoje valstybėje [7, 16 str. 1(c) d.];
- b) prieglobsčio prašytojas atsiėmė savo prašymą valstybėje, kurioje pirmą kartą jį pateikė ir pateikė prašymą kitoje valstybėje narėje [7, 16 str. 1(d) d.];
- c) prieglobsčio prašymas buvo atmestas ir prieglobsčio prašytojas neteisėtai išvyko į kitą valstybę [7, 16 str. 1(e) d.].

Šie grąžinimo atvejai gali būti laikomi readmisijos mechanizmu [4, p. 7]. Dublino konvencijos taikymo praktika patvirtino, kad dažniausiai būdavo lengviau įrodyti poreikį priimti prieglobsčio prašytoją atgal, nei įrodyti pirminę kitos valstybės narės atsakomybę.

Apibendrinant atsakomybės nustatymo procedūrą pagal Dublino reglamentą, galima pasakyti, kad darant prielaidą, kad visos procesinės grandys užbaigiamos per maksimalius terminus, kuriuos nustato reglamentas, laikotarpis nuo prieglobsčio prašymo įregistravimo iki prieglobsčio prašytojo perdavimo į atsakingą valstybę narę gali užtrukti net iki 11 mėnesių. Pagal Dublino konvenciją procedūra galėjo užtrukti iki 10 mėnesių.

2.4. Dublino reglamento įgyvendinimo perspektyvos

2003 m. rugsėjo 2 d. Europos komisija priėmė Dublino reglamentą įgyvendinantį reglamentą (toliau – įgyvendinimo reglamentas) [3]. Šį reglamentą priėmė būtent Europos komisija, nes pagal savo pobūdį jis skirtas nustatyti Dublino reglamento įgyvendinimo taisykles ir nuostatas dėl jo veikimo ir nereikalauja derybų ES Taryboje arba jos patvirtinimo. Siekiant veiksmingai įgyvendinti Dublino reglamentą, buvo būtina išplėtoti keletą procedūrų (pvz., įkurti elektroninį tinklą, užtikrinti saugų duomenų perdavimą tarp valstybių narių pagal Dublino reglamento 22 straipsnį), taip pat išaiškinti kai kuriuos klausimus (pvz., humanitarinės nuostatos taikymą pagal Dublino reglamento 15 straipsnį). Įgyvendinančio reglamento I skyriaus I ir II skirsniai paaiškina, kaip turi būti parengti ir pateikti prašymai dėl atsakomybės nustatymo ir priėmimo atgal ir kokia turi būti reakcija į šiuos prašymus; kaip juose turi atsispindėti EURODAC¹ išvados; kaip turi būti pateikiamas skubus atsakymas į paklausimą ir kaip teigiamai arba neigiamai atsakyti į paklausimą dėl atsakomybės nustatymo arba priėmimo atgal. III skirsnis numato perkėlimo detales. IV skirsnis reglamentuoja humanitarinės išlygos taikymą, nes Dublino reglamente valstybės narės įpareigtos sujungti prieglobsčio prašytoją su jo šeimos nariais, jei jie yra priklausomi vieni nuo kitų. Taigi šiame skyriuje įvardijamos priemonės, kaip įvertinti priklausomumo situaciją. V skirsnio 17 straipsnis paaiškina, kad asmenys, susiję su Dublino reglamento 7 straipsnio taikymu (susijungimas su šeimos nariu, kuris yra pripažintas pabėgėliu kitoje valstybėje narėje), 8 straipsniu (susijungimas su šei-

¹ EURODAC – automatinė pasikeitimo pirštų atspaudais ir jų saugojimo sistema Europos Sąjungoje, sukurta remiantis 2000 m. gruodžio 11 d. tarybos reglamentu Nr. 2725/2000 dėl „EURODAC“ pirštų atspaudų palyginimo sistemos sukūrimo, siekiant veiksmingai taikyti Dublino konvenciją.

mos nariu prieglobsčio prašytoju kitoje valstybėje narėje, jei dėl pastarojo prašymo dar nebuvo priimtas pirmos instancijos sprendimas iš esmės), 15 straipsnio 1 dalimi (fakultatyvinis šeimos susijungimas humanitariniais pagrindais) ir 21 straipsnio 3 dalimi (pasikeitimas informacija tarp valstybių narių dėl prieglobsčio prašymo esmės) – visais šiais atvejais turi duoti savo sutikimą arba pareikšti ketinimą raštu.

Vienas iš Dublino konvencijos praktinių taikymo trūkumų buvo tai, kad visas susirašinėjimas vyko nesinaudojant elektroninėmis bendravimo priemonėmis, kurios būtų užtikrinusios daug greitesnį keitimąsi informacija. Paradoksalu buvo tai, kad pradėjusi veikti EURO-DAC sistema leido beveik nedelsiant gauti rezultatus dėl pirštų atspaudų elektroniniu būdu, tuo tarpu patys paklausimai pagal Dublino konvenciją tokiu būdu negalėjo būti perduodami. Žinoma, prieglobsčio prašytojų duomenų persiuntimas elektroniniu būdu buvo galimas tik visiškai užtikrinus šių duomenų apsaugą. Šis klausimas bent jau teisiniu lygmeniu buvo išspręstas. Įgyvendinančio reglamento II skyrius numato saugią elektroniniu būdu perduodamų duomenų bendravimo sistemą, vadinamą „Dublinet“.

Išvados

Išnagrinėjus Dublino konvencijos taikymo problemas ir ją pakeitusio reglamento nuostatas, galima mėginti atsakyti į klausimą, iškeltą šiame straipsnyje, t. y. ar reglamentas atsako į Dublino konvencijos tekste ir jos taikymo praktikoje išryškėjusias problemas ir nustato naują atsakomybės už prieglobsčio prašytojus paskirstymo sistemą Europos Sąjungoje? Akivaizdu, kad Dublino konvencijos ir reglamento nuostatos tam tikra apimtimi skiriasi. *Pirma*, įvedama nauja nuostata dėl nepilnamečių, kurių nelydi nei tėvai, nei teisėtas globėjas – šiuo atveju atsakinga už tokio vaiko prašymo nagrinėjimą bus valstybė, kurioje yra jo šeimos narys, o jei jų nėra, tai prieglobsčio prašymo pateikimo vietos valstybė. Taip pat įvedamas naujas kriterijus – valstybė, kuri toleravo neteisėtą prieglobsčio prašytojo buvimą jos teritorijoje ilgiau kaip 5 mėnesius, bus laikoma atsakinga už jo prašymo nagrinėjimą. *Antra*, galima teigti, kad reglamente iš dalies išsprendžiami su šeimos susijungimo kriterijumi susiję trūkumai, nes, kitaip nei Dublino konvencijoje, reglamente šeimos susijungimo galimybė nesiejama su tuo, kad šeimos narys būtų pripažintas pabėgėliu kitoje valstybėje narėje. Dar viena nauja nuostata reglamente yra susijusi su atvejais, kai keli šeimos nariai pateikia prašymą panašiu metu vienoje valstybėje narėje. Tokiu atveju atsakomybės nustatymas turi būti vykdomas kartu, o jeigu taikant atsakomybės nustatymo kriterijus šeima būtų išskirta, tada atsakinga būtų laikoma valstybė, kurioje yra daugiausia šeimos narių arba vyriausias šeimos narys. *Trečia*, reglamente sutrumpinti terminai dėl prašymo priimti prieglobsčio prašytoją ir atsakyti dėl atsakomybės nustatymo. Kita vertus, labai pailginti prieglobsčio prašytojo perdavimo terminai, todėl atsakomybės nustatymo procesas iš esmės nesutrumpėjo. *Ketvirta*, numatyta, kad sprendimo dėl prieglobsčio prašytojo perdavimo į kitą valstybę narę apskundimas nesustabdys perdavimo procedūros, nors pripažįstama teisė pateikti skundą. Ši nuostata neišsprendžia praktinių problemų, kurios buvo keliamos kai kuriose iš nagrinėtų bylų dėl perdavimo pagal Dublino konvenciją teisėtumo. Taigi nors reglamentavimo pakeitimas išsprendė kai kuriuos pačios Dublino konvencijos trūkumus, neabejotina, kad jis neišsprendė visų konvencijos taikymo praktinių problemų. Reglamentas išlaiko saugios trečiosios valstybės taikymo galimybę ir nenumato papildomų garantijų, kurios užtikrintų, kad prieglobsčio prašymas bus išnagrinėtas išsiuntus prieglobsčio prašytoją į tokią valstybę. Be to, Dublino konvencijos taikymo problema, kuri buvo keliamą bylose dėl šios konvencijos, t. y. skirtinga pabėgėlių apsaugos padėtis valstybėse narėse, išlieka. Vis dėlto šios problemos sprendimas yra už reglamento taikymo ribų. Tai šiuo metu vykdomo ES prieglobsčio teisės derinimo (harmonizavimo) tikslas, kuris bus pasiektas ne tik priėmus direktyvą dėl vienodo pabėgėlio sąvokos taikymo¹, bet ir įgyvendinus šį dokumentą praktikoje. Kol tai įvyks, prie-

¹ Pilnas pavadinimas – Tarybos direktyva dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės pripažinimo pabėgėliais arba asmenimis, kuriems dėl kitų priežasčių reikia tarptautinės apsaugos, minimalių reikalavimų.

globsčio prašytojai ir toliau bandys ginčyti perkėlimą pagal reglamentą į tas valstybes nares, kuriose pabėgėlių apsaugos lygis žemesnis nei valstybėje, kurioje jie pateikė prašymą. Ypač tai gali tapti aktualu naujoms valstybėms narėms įstojus į Europos Sąjungą, nes ne visose jų pabėgėlių apsaugos lygis atitinka tarptautinius ir ES teisės reikalavimus.

Vertinant reglamento įvestą atsakomybės paskirstymo sistemą, galima teigti, kad ji vis dėlto didžiąja dalimi grindžiama Dublino konvencijos principais, todėl vargu ar galėtų būti laikoma visiškai nauja atsakomybės paskirstymo sistema Europos Sąjungoje. Tačiau pastebėtina, kad ši sistema tikrai patobulinta. Nemažai vilčių dėl reglamento praktinio įgyvendinimo tobulinimo ir bendro atsakomybės paskirstymo sistemos veiksmingumo teikia naujos „Dublinet“ elektroninės duomenų perdavimo sistemos sukūrimas, palengvinsiantis valstybių narių bendravimą, EURODAC sistemos įgyvendinimas. Ar Dublino reglamentą atsakys į penktąją iškelimą Dublino konvencijos taikymo problemą – bendrą sistemos veiksmingumą, galima bus atsakyti tik susiformavus jo taikymo praktikai.



LITERATŪRA

1. **Amnesty** International's Comments on the Commission's proposal for a Council Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (COM(2001) 447 final) (neskelbta).
2. **Clark T.** Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum // International Journal of Refugee Law. 1992. Vol. 4.
3. **Commission** Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national. Official Journal of the European Union. No. L 222/3. 5.9.2003.
4. **Commission** Staff Working Paper. Evaluation of the Dublin Convention, SEC(2001)756. Brussels, 13.06.2001 (neskelbta).
5. **Convention** Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the Community. Official Journal of the European Communities. 19.8.1997. No. C 254.
6. **Council** Decision No 2001/258/EC of 15 March 2001 concerning the conclusion of an Agreement between the European Community and the Republic of Iceland and the Kingdom of Norway concerning the criteria and mechanisms for establishing the state responsible for examining a request for asylum lodged in a Member State or Iceland or Norway. Official Journal of the European Communities. 3.4.2001. No. L 93/38.
7. **Council** Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 Establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third country national. Official Journal of the European Union. 25.2.2003. No. L 50/1.
8. **Decision** as to the Admissibility of Application No 43844/98 by T.I. against the U.K., 7 March 2000 (unpublished).
9. **Hurwitz A.** The 1990 Dublin Convention: a Comprehensive Assessment, International Journal of Refugee Law. 1999. No. 4. Vol. 11.
10. **Marx R.** Non-refoulement, Access to Procedures and Responsibility for Determining Refugee Claims / Seline Goulbourne (ed). Law and Migration. The International Library of Studies and Migration, 1998.
11. **Noll G.** Formalism vs. Empiricism. Some Reflections on the Dublin Convention on the Occasion of Recent European Case Law. Nordic Journal of International Law. 2001. Vol. 70. No. 1.
12. **Schengen** Convention on the Application of the Schengen Agreement of 14 June 1985 relating to the Gradual Abolition of Controls at Common Frontiers, Between the Governments of State Mem-

bers of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, 30 ILM (1991) 84.

13. **The Minority** Bosnians Decision. UD 98/780/MP.
14. **Treaty** of Amsterdam. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. Finnish Lawyers' Printing, 1998.
15. **U. K.** House of Lords, Regina v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Adan. Regina v. Secretary of State for the Home Department, ex parte Aitseguer, Judgements of 19 December 2000 (unpublished).



***Dublin Regulation – a New System for Distribution of Responsibility
for Asylum Seekers in the European Union?***

Dr. Lyra Visockienė

Law University of Lithuania

Keywords: *Refugees, Asylum Seekers, Dublin Regulation, Asylum Procedures.*

SUMMARY

The Article analyses the system whereby responsibility for examination of asylum applications submitted in the European Union is determined. New legal act – Council Regulation Establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third country national (hereafter – Dublin Regulation) was adopted on 18 February 2003. It replaced the previously applied Dublin Convention of 1990. Thus the main objective of this Article is to answer, based on analysis of problems related to the application of Dublin Convention and the provisions of Dublin Regulation, whether the later remedies the gaps of the Convention and its' implementation, thereby establishing a new system for distributing asylum seekers in the European Union? Having analysed the both documents, it is evident that the Regulation differs to a certain extent. First of all, a new provision concerning minors, unaccompanied by their parents or other legal representatives, is introduced: the Regulation allocates the responsibility for examination of claim of such a minor to the state hosting a family member of a minor. If such family members were not present, then the state where the minor applied for asylum would be responsible. Also, an another new criterion for determining responsibility is introduced by the Regulation – toleration of illegal stay in a Member State for a period of more than 5 months. Secondly, it can be concluded that the Regulation partially resolves some of the difficulties related to implementation of the family reunification criteria in the Convention. It does not require that family member was granted refugee status in a Member State before family reunification criteria could be applied. One more family related provision in the Regulation deals with prevention of separation of family members in situations when they apply for asylum around the same time in the same Member State, but differing criteria are being applied to them. Thirdly, time limits relating to submission of requests to take charge of the applicant and reply to such requests are shortened in the Regulation. On the other hand, time limits to transfer the applicant to another Member State have been extended. Therefore the process for determination of responsibility did not become shorter, if compared with the Convention system. It can be said that as a result of modifications, the Regulation did solve some of the gaps in the Dublin Convention itself. However, it is equally clear that it did not solve all problems of its practical application. For instance, the Regulation does not provide for suspension against execution of transfer decision, if the appeal against it is submitted. Though a right of appeal is explicitly recognised. This does not solve the practical problem, challenged several times at Member

States' courts, where legality of transfers under the Dublin Convention was questioned. Also, the Regulation retains a possibility to return an asylum seeker to a third country without at the same time providing guarantees ensuring that asylum application is examined in a third country upon such return. Furthermore, another problematic aspect of Convention's application, raised in the courts and related to the varying protection standards in the Member States, continues to prevail. However, the solution to this concern is far beyond the application of the Regulation. Meanwhile, it is the objective of EU asylum law harmonisation, which could realistically be achieved not only with the adoption of a directive on harmonised application of refugee definition, but also having implemented this document in practice. Before achieving this, asylum seekers will likely continue questioning the transfer under the Regulation to those Member States, where the level of refugee protection is lower than in a Member State where the asylum application was submitted. Even more acute it may become when new countries become members of the EU, as their refugee protection standards may not be fully compatible with international ones or those of the EU.

To sum, the system for determination of responsibility introduced by the Regulation is largely based on the principles of the Dublin Convention, thus would unlikely be considered a new responsibility sharing system in the European Union. However, the system is improved to a certain extent. Moreover, there are some expectations that the application of Regulation will be improved as a result of recent introduction of „Dublinet“ – electronic network for transmission of data, which facilitates communication among the Member States. Also, the functioning of EURODAC system may have an impact on the improvement of responsibility sharing system. However, the effectiveness of Regulation will be possible to assess only when the practice of its application is formed.

