

II. TARPTAUTINĖ TEISĖ

LIETUVOS TEISĖS DERINIMO SU EUROPOS SAJUNGOS PRIEGLOBSČIO TEISYNU IŠŠŪKIAI

Dr. Lyra Vysockienė

Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės ir
Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 46 69
Elektroninis paštas lyra_5@hotmail.com

Pateikta 2004 m. vasario 3 d.

Parengta spausdinti 2004 m. gegužės 25 d.

Pagrindinės sąvokos: prieglobstis, pabėgėliai, užsieniečiai, pabėgėlio statusas, Europos Sąjungos prieglobsčio politika, narystė Europos Sąjungoje.

S a n t r a u k a

Šalia politikos ir administracinės praktikos derinimo pasirengimo narystei Europos Sąjungoje procese teisės derinimui skiriama bene daugiausia dėmesio. Prieglobsčio klausimai, kartu su kitomis teisingumo ir vidaus reikalų sritimis, aktualūs Europos Sąjungoje, taigi ir Lietuvoje. Šiame straipsnyje pateikiamo tyrimo tikslas – išanalizuoti Lietuvos teisės derinimo su Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne rezultatus ir nustatyti šio proceso trūkumus bei tolesnius poreikius. Straipsnyje pateikiama analizė apima laikotarpį nuo 2000 m. iki 2002 m. pabaigos. Tyrimo objektu pasirinktos Lietuvos teisės normos, reguliuojančios prieglobsčio klausimus. Taikant lyginamąjį ir analitinį metodą šios normos vertinamos Europos Sąjungos prieglobsčio teisės ir politikos požiūriu. Straipsnyje apžvelgiami narystės reikalavimai prieglobsčio srityje, Lietuvos kompetentingų įstaigų atlikti teisės derinimo darbai ir tai, kas dar turi būti atlikta siekiant įvykdyti narystės reikalavimus. Straipsnyje taip pat pateikiama galinčių kilti problemų prognozė. Apžvelgiama tema Lietuvos mokslinėje literatūroje beveik nagrinėta, išskyrus pačios autorės studijas šia tema.

Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne

Lietuvos teisės derinimas su Europos Sąjungoje priimtais prieglobsčio srities teisės aktais buvo viena iš stojimo į Europos Sąjungą sąlygų. Teisės derinimas, kaip narystės sąlyga, buvo numatytas Lietuvos derybų dokumento 24 skyriuje. Verta paminėti tai, kad derybos dėl dvidešimt ketvirto derybinio skyriaus „Teisingumas ir vidaus reikalai“, apimančio taip pat prieglobsčio klausimus, tarp Lietuvos ir Europos Sąjungos šiose srityse buvo baigtos

2002 m. pradžioje. Pasirengimo narystei Europos Sąjungoje laikotarpiu Lietuva, kaip ir kitos tuometinės valstybės kandidatės, susidūrė bent su dviem iššūkiais. Pirmas, prieglobsčio teisinis Europos Sąjungoje labai skiriasi nuo kitų sričių teisinio – prieglobsčio teisinis vis dar formuojamas, jį sudarančios teisės normos nėra statiškos ir todėl Lietuvos teisė ne tik turėjo būti suderinta su jau galiojančiomis teisinio normomis, bet taip pat turėjo būti atsižvelgiama į tuos Europos Sąjungos prieglobsčio teisės aktus, kurie dar tik rengiami. Antras, prieglobsčio klausimų reglamentavimas pačioje Europos Sąjungoje yra tarsi pusiausvyros ieškojimas tarp žmogaus teisių apsaugos, ypač teisės ieškoti prieglobsčio, ir kita vertus – valstybės interesų kontroliuoti užsieniečių atvykimą į jos teritoriją. Taigi tai gali sukelti tam tikrų iššūkių ir Lietuvai, nes būtina ieškoti būdų, kaip suderinti šiuos du tarpusavyje konfliktuojančius interesus.

Narystės Europos Sąjungoje reikalavimai prieglobsčio srityje

Specifinius prieglobsčio srities reikalavimus Lietuvai ir kitoms valstybėms kandidatėms įtvirtino 1997 m. priimtas Europos komisijos komunikatas „Darbotvarkė 2000: už stipresnę ir platesnę sąjungą“. Komunikatas numatė tris pagrindinius reikalavimus prieglobsčio srityje, kuriuos valstybės kandidatės turėjo įvykdyti:

- 1) prisijungimas prie 1951 m. Jungtinių Tautų konvencijos dėl pabėgėlių statuso ir ją įgyvendinančio mechanizmo sukūrimas;
- 2) Dublino konvencijos, nustatančios Europos Sąjungos valstybę narę, atsakingą už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nuostatų perėmimas;
- 3) teisės derinimas su Europos Sąjungos prieglobsčio teisinio teisės aktais.

Taigi reikėtų apžvelgti, kaip Lietuva įvykdė šiuos reikalavimus. Pirmąjį reikalavimą Lietuva įvykdė 1997 m. sausio mėnesį ratifikuodama 1951 m. Konvenciją dėl pabėgėlių statuso ir jos 1967 m. protokolą. Dar prieš ratifikuojant konvenciją, 1995 m. buvo sukurta nacionalinė konvencijos įgyvendinimo procedūra, įtvirtinta pirmajame nacionaliniame įstatyme dėl pabėgėlių statuso. Prieglobsčio suteikimo procedūra Lietuvoje pradėjo veikti 1997 m. liepos mėnesį, tuo pat metu, kai įsigaliojo įstatymas dėl pabėgėlių statuso [1]. Nuo tada daugiau kaip 1200 asmenų kreipėsi dėl prieglobsčio Lietuvoje. Dėl antrojo narystės reikalavimo reikėtų atkreipti dėmesį, kad Dublino konvencijos įgyvendinimas buvo įmanomas tik Lietuvai tapus Europos Sąjungos nare. Tačiau Dublino konvenciją 2003 m. vasario 18 d. pakeitė Tarybos reglamentas Nr. 343/2003, nustatantis Europos Sąjungos valstybę narę, atsakingą už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Šis reglamentas pradėjo galioti Lietuvai nuo įstojimo į Europos Sąjungą momento. Tikėtina, kad reglamento įgyvendinimas Lietuvai sukels tam tikrų sunkumų, nes esant prie išorinės Europos Sąjungos sienos gali padaugėti atvykstančių prieglobsčio prašytojų. Trečiasis narystės reikalavimas – teisės derinimas su Europos Sąjungos prieglobsčio teisinio teisės aktais reikalauja daug nuodugnesnės analizės nei pirmieji du. Iš esmės galėtume teigti, kad iki šiol Lietuva atliko didžiąją derinimo darbo dalį. Buvo atliekama jau 2000 m. priėmus esminius įstatymo dėl pabėgėlių statuso pakeitimus [2], kai buvo parengta visiškai nauja įstatymo redakcija, atspindėjusi daugelį Europos Sąjungos prieglobsčio teisinio aspektų. Kaip šio derinimo rezultatas Lietuvos teisėje atsirado naujos, kurios anksčiau nebuvo žinomos, t. y. saugių trečiųjų šalių ir saugių kilmės valstybių bei akivaizdžiai nepagrįstų prašymų, koncepcijos. Be to, 2000 m. liepos mėnesį Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino Nacionalinį veiksnių prieglobsčio srityje planą [3], nustačiusį kai kurių Lietuvos teisės normų suderinimo su Europos Sąjungos teisinio užduotį. Derinimo darbai buvo tęsiami, nes nuo 2002 m. pradžios veikė Lietuvos Respublikos Vyriausybės sudaryta darbo grupė. Ji parengė įstatymo dėl pabėgėlio statuso ir įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties pakeitimus. Šie pakeitimai skirti užbaigti derinimo su Europos Sąjungos teisinio procesą. 2004 m. pradžioje planuojama priimti naują Užsieniečių teisinės padėties įstatymą, kuris apimtų ir pabėgėlių teisės normas, anksčiau reglamentuotas Pabėgėlių įstatymu.

Neatlikti derinimo darbai ir galimos problemos

Taigi galima kelti klausimą, kokius gi darbus Lietuvai dar reikia atlikti suderinimo su prieglobsčio teisyne požiūriu ir su kokiomis problemomis gali tekti susidurti šiame procese? Atsakant į šį klausimą pirmiausia reikėtų atkreipti dėmesį, kad Lietuvos teisės aktai nenumato kai kurių pabėgėlių apsaugos formų, kurios veikia Europos Sąjungos valstybėse narėse ir kurios visiškai neseniai buvo įtvirtintos Europos Sąjungos teisės aktuose. Lietuvos teisėje nenumatyta laikinos apsaugos koncepcijos. Jos taikymo poreikis gali atsirasti tuo atveju, jei Lietuva susidurs su netikėtu masiniu prieglobsčio prašytojų antplūdžiu kaip, pavyzdžiui, kai dėl šturkščių žmogaus teisių pažeidimų Kosove ir Afganistane daug žmonių buvo priversti masiškai išvykti į gretimas šalis. Šiuo metu įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties, remiantis 2001 m. liepos mėn. Europos Sąjungos direktyva dėl laikinosios apsaugos, bandoma įvesti laikinos apsaugos suteikimo procedūrą [4]. Tačiau laikinosios apsaugos suteikimo procedūros įgyvendinimas gali sukelti nemažai sunkumų, nes paskelbusi apie laikinos apsaugos suteikimą Lietuva privalės priimti didelį prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių skaičių, priimti masinio atvykimo situacijas reglamentuojančius teisės aktus ir sukurti laikina apsauga besinaudojantiems asmenims tinkamas priėmimo sąlygas.

Lietuva vis dar ne iki galo įgyvendina papildomos apsaugos suteikimo procedūrą, kuri taikoma Europos Sąjungos valstybėse narėse ir yra įtraukta į Europos Sąjungos direktyvos dėl pabėgėlio sąvokos ir papildomos apsaugos projektą [5]. Lietuvos teisės aktai neišsamiai reglamentuoja tuos atvejus, kai individas neatitinka pabėgėlio apibrėžimo pagal 1951 m. konvenciją, tačiau jam dėl panašių priežasčių kaip pabėgėliams reikia tarptautinės apsaugos (pvz., individui gresia kankinimai jo kilmės šalyje). Šiuo metu Lietuvos teisės aktai numato galimybę išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvoje dėl humanitarinio pobūdžio priežasčių vienerių metų laikotarpiui [6, 19 str. 3 d.]. Tačiau tokio leidimo išdavimas gali būti laikomas tik tarpine priemone, kuri neapima visų apsaugos poreikių. Todėl naujame Užsieniečių teisinės padėties įstatyme planuojama įvesti papildomos apsaugos formą tokiu būdu, kuris numatytas Europos Sąjungos direktyvos projekte.

Antra, Lietuvos teisė kol kas nėra suderinta su Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne procesinių garantijų, taikomų prieglobsčio procedūroje, požiūriu. Pavyzdžiui, reiktų paminėti tai, kad tais atvejais, jei prieglobsčio prašytojas pateikia prieglobsčio prašymą pasienyje ir priimamas sprendimas neįleisti jo į valstybės teritoriją, tokio sprendimo apskundimas nesustabdo išsiuntimo [2, 9 str. 3 d.]. Taigi prieglobsčio prašytojas gali būti išsiunčiamas nedelsiant, nesuteikiant pakankamai laiko pasikonsultuoti su teisininku, ir todėl apskritai galimybė pateikti skundą per tokį trumpą laiką yra labai apribota. Tokia padėtis nesuderinama su Europos Sąjungos rezoliucija dėl minimalių prieglobsčio procedūros garantijų [7] ir rengiama teisine baze Europos Sąjungoje – Prieglobsčio procedūrų direktyvos pakeistu projektu [8]. Be to, procesinių garantijų netaikymas prieglobsčio prašytojams, esantiems pasienyje, gali sukelti tam tikrų problemų Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 13 straipsnio įgyvendinimo požiūriu. Pastebėtina, kad ši konvencija taip pat yra Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne dalis. Kitas aspektas, susijęs su procesinėmis garantijomis, yra prieglobsčio prašytojams suteikiamos realios galimybės atvykti į valstybės teritoriją ieškoti ten prieglobsčio nuo persekiojimo. Europos Sąjungos reikalavimai migracijos kontrolės srityje skiriasi nuo reikalavimų prieglobsčio srityje, ir todėl, pavyzdžiui, apribojimai, kurių reikalaujama pagal Šengeno teisinę, gali turėti neigiamos įtakos prieglobsčio prašytojų galimybėms patekti į valstybės teritoriją. Vienas iš pavyzdžių, iliustruojančių šią problemą ir susijusių su Lietuvos padėtimi, yra prieglobsčio prašytojų, atvykstančių tranzitiniais traukiniais, vykstančiais iš Rusijos Federacijos į Kaliningradą, padėtis. Šių prieglobsčio prašytojų galimybės pasinaudoti prieglobsčio procedūra buvo faktiškai apribotos motyvuojant sugriežtinta pasienio kontrole. Į šių prieglobsčio prašytojų probleminę padėtį dėmesį atkreipė Europos komisija savo reguliariojoje ataskaitoje 2002 m. spalio mėnesį.

Trečia, Lietuvos teisės aktai, reglamentuojantys prieglobsčio klausimus, turi būti suderinti ir tam tikrose konkrečiose prieglobsčio teisės srityse. Pavyzdžiui, toks derinimas turi būti atliktas asmenų, pripažintų pabėgėliais, šeimos susijungimo klausimu, t. y. šiuo metu Lietuvoje vis dar netaikoma išimtis reikalavimui, kad pabėgėlio šeimos narys turi išgyventi Lietuvoje mažiausiai dvejus metus prieš tai, kol gali įgyvendinti teisę į šeimos susijungimą. Toks reikalavimas, remiantis Europos Sąjungos teisynu, neturėtų būti taikomas pabėgėliams, skirtingai nei kitiems užsieniečiams. Be to, būtina numatyti papildomas garantijas nepilnamečiams, kurie atvyksta be tėvų ar kitų teisėtų atstovų globos, siekiant įsteigti globos tokiems vaikams užsieniečiams mechanizmą. Šiems vaikams turi būti suteikta teisė pasinaudoti valstybėje egzistuojančia globos sistema neatsižvelgiant į jų teisinį statusą valstybėje, tačiau šiuo metu Lietuvoje tai nėra garantuojama.

Lietuva pakankamai sėkmingai derino savo teisės aktus su prieglobsčio prašytojų priėmimo reikalavimais, kuriuos įtvirtino dar nepatvirtintas Europos Sąjungos direktyvos dėl minimalių prieglobsčio prašytojų priėmimo standartų projektas [9]. Tačiau vien teisės derinimo neužtenka, kadangi didžiausių sunkumų gali kilti dėl to, kad Lietuva dar nepajėgi priimti prieglobsčio prašytojų. Šiuo metu Lietuvoje veikia du centrai: priėmimo ir registracijos, kuriuose prieglobsčio prašytojai apgyvendinami. Šiuose centruose gali būti apgyvendinta iki 500 asmenų. Jau šiuo metu centrų pajėgumai beveik išnaudoti, todėl tikėtina, kad padaugėjus prieglobsčio prašytojų šie pajėgumai bus visiškai nepakankami.

Išvados

Prieglobsčio klausimai Europos Sąjungoje sprendžiami bendromis valstybių narių ir bendrijos pastangomis. Tinkamiems sprendimams priimti būtina, kad valstybių narių prieglobsčio politika ir teisė būtų pasiekusi tam tikrą panašų lygį. Todėl ir Lietuvos narystė Europos Sąjungoje reikalauja prieglobsčio politikos ir teisės suderinimo, kuris leistų kartu su kitomis Europos Sąjungos valstybėmis narėmis spręsti prieglobsčio srityje kylančias problemas ir siekti vienodų prieglobsčio standartų. Vertinant laikotarpį nuo 2000 m., kai pasirodė pirmieji Lietuvos prieglobsčio teisės normų derinimo su Europos Sąjungos teisynu rezultatai, iki 2002 m. pabaigos galima teigti, kad pasiektas pakankamai aukštas suderinimo lygis. Šis procesas tęsiasi, o tęstinumas priklauso dar ir nuo to, kaip keisis Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno nuostatos, kurios rašant šį straipsnį dar buvo keičiamos.

Lietuvai dar teks suderinti teisės aktus laikinosios ir papildomos apsaugos, procesinių prieglobsčio procedūros garantijų, ypač pasienyje, srityse; surasti pusiausvyrą tarp migracijos kontrolės ir žmogaus teisių užtikrinimo, tinkamai reglamentuoti šeimos susijungimo ir nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apsaugos klausimus. Sunkumų Lietuvai gali kilti ne tiek derinimo procese, kuris taip pat reikalauja nemažų pastangų, kiek įgyvendinant Europos Sąjungos teisės aktų nuostatas. Gali būti sunku priimti prieglobsčio prašytojus masinio antplūdžio metu ir suteikti jiems laikinąją apsaugą. Tikėtina, kad rengiamas naujasis Užsieniečių teisinės padėties įstatymas užpildys šias spragas ir bus pasirengta įgyvendinti šias teisės normas praktikoje.



LITERATŪRA

1. **Lietuvos Respublikos** įstatymas „Dėl pabėgėlių Lietuvos Respublikoje statuso“. 1995 m. liepos 4 d. Nr. I–1004 // Žinios. 1995. Nr. 63–1578.
2. **Lietuvos Respublikos** įstatymas „Dėl pabėgėlio statuso“. 2000 m. birželio 29 d. Nr. VIII–1784 // Žinios. 2000. Nr. 56–1651.

3. **Lietuvos Respublikos** Vyriausybės nutarimas „Dėl nacionalinio veiksmy prieglobsčio srityje plano patvirtinimo“. 2000 m. liepos 28 d. Nr. 906 // Žinios. 2000. Nr. 65–1960.
4. **Council Directive** 2001/55/EC of 20 July 2001 on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of a Mass Influx of Displaced Persons and on Measures Promoting a Balance of Efforts between Member States in Receiving such Persons and Bearing the Consequences thereof // Official Journal of the European Communities. L 212/12, 7.8.2001.
5. **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 // Commission of the European Communities, COM(2001) 510 final. 12.9.2001.
6. **Lietuvos Respublikos** įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. 1997 m. gruodžio 17 d. Nr. VIII–978 // Žinios. 1998. Nr. 115–3236.
7. **Council Resolution** on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, 20 June 1995 // Official Journal of the European Communities. No. C 274 of 19 September 1996.
8. **Amended Proposal** for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status // Commission of the European Communities, COM(2002) 326 final. 18.6.2002.
9. **Proposal** for a Council Directive Laying down Minimum standards for the Reception of Applicants for Asylum in Member States // Council of the European Union, 8090/1/02 REV1. 24.4.2002.



***Challenges of Approximation of Lithuanian Legislation with
the European Union Asylum Acquis***

Dr. Lyra Vysockienė

Law University of Lithuania

Keywords: *asylum, refugees, foreigners, refugee status, EU asylum policy, membership in the EU.*

SUMMARY

Approximation of legislation plays a significant role in the process of accession to the European Union, along with approximation of policies and administrative practices. Asylum questions together with other fields of justice and home affairs become more and more acute and are to no lesser extent relevant for Lithuania as that for the EU. The objective of this article is to analyse the results of approximation of Lithuanian legislation with asylum acquis of the EU and determine the gaps in this process, as well as the challenges to be met. The article covers the situation for the period of 2000-2002. The focus of the analysis is the legislation of Lithuania regulating asylum matters, being assessed in the context of EU policies and legal acts on asylum. The article reviews the requirements for membership related to asylum issues, the state of affairs of approximation process and the remaining gaps to be filled with a view of meeting accession requirements. A prognosis of possible constraints in this process is also presented in the article.

Similarly, as the other countries joining the European Union, Lithuania might face at least two challenges with regard to adoption and implementation of the asylum acquis. First, related to the fact that asylum acquis is constantly developing in the EU and Lithuania will have to catch up with these developments in adopting legislation and transforming it to practice. Secondly, the regulation of asylum matters in the Union represents a search of a balance between the human rights protection, including the right to seek asylum, and on the other hand – interests of the Member States to control the entry of foreigners to their territory. Lithuania will thus need to find a way of reconciling these two mutually conflicting interests.

Having analysed the period since 2000, when the first results of approximation of Lithuanian legislation with the EU acquis have emerged, it can be concluded that a significant work has been done in this area by the end of 2002. This process continues and will very much depend not only on the national realities in Lithuania, but even more – on the legislative tendencies in the Union. Among the remaining tasks in this field by the end of 2002, Lithuania will have to align its legislation on temporary and complementary protection issues, procedural guarantees for asylum procedure, particularly at the border; to find a balance between the migration control measures and the protection of human rights; properly regulate the issues related to family reunification and the situation of unaccompanied minor asylum seekers. Difficulties in this process may arise not only with regard to approximation efforts, which require substantial attention, but also in the phase of implementation of EU legal norms in practice. In this connection, difficulties might be faced in finding opportunities to receive asylum seekers arriving in mass influx situations and providing temporary protection to them, as well as proper reception conditions for an increasing number of asylum seekers. The new Law on Legal Status of Aliens, to be adopted in 2004, is likely to address the remaining gaps, while the practical preparation for its implementation should also be concluded at the date of Lithuania's entry into the European Union.

