

II. TARPTAUTINĖ TEISĖ

PRIEGLOBSČIO TEISĖS RAIDOS PO AMSTERDAMO SUTARTIES PROBLEMINIAI ASPEKTAI

Dr. Lyra Vysockienė

Lietuvos teisės universitetas, Teisės fakultetas, Tarptautinės teisės ir
Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, 2057 Vilnius
Telefonas 271 46 69
Elektroninis paštas lyra@undp.lt

Pateikta 2002 m. liepos 23 d.

Parengta spausdinti 2002 m. gruodžio 9 d.

Recenzavo Lietuvos teisės universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedros vedėjas profesorius dr. Saulius Katuoka ir Vilniaus universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedros docentė dr. Skirgailė Žaltauskaitė–Žalimienė

S a n t r a u k a

Straipsnyje aptariami Amsterdamo sutartimi dėl Europos Sąjungos padaryti pakeitimai prieglobsčio srityje, turintys įtakos prieglobsčio teisės raidai. Apžvelgiami po Amsterdamo sutarties pakitusio teisinio reglamentavimo rezultatai: Tarybos direktyvos dėl laikinosios apsaugos, prieglobsčio prašytojų priėmimo valstybėse narėse, „Eurodac“ reglamentas, Tarybos sprendimas dėl Europos pabėgėlių fondo. Taip pat nagrinėjami Komisijos pasiūlymai dėl direktyvų, susijusių su pabėgėlio sąvokos ir papildomos apsaugos nustatymo kriterijais, prieglobsčio procedūromis bei pasiūlymas dėl reglamento, pagal kurį bus nustatoma valstybės narės atsakomybė už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, ir kiti su prieglobsčio klausimais susiję dokumentai. Bandoma pateikti iki šiol vykusio Europos Bendrijos prieglobsčio teisės aktų leidybos proceso vertinimą bei išvelgti tam tikras tendencijas, galinčias lemti tolesnę prieglobsčio teisės raidą Europos Sąjungoje. Autorė išskiria kelis, jos manymu, ryškiausius probleminius aspektus, darančius neigiamą įtaką prieglobsčio teisės raidai, ir bando šiuos aspektus analizuoti tikslo suderinti prieglobsčio teisę su Europos Sąjungos prieglobsčio teise požiūriu bei valstybių išpareigojimų pagal tarptautines sutartis požiūriu.

I v a d a s

Tuo metu, kai buvo priimta Europos Bendrijų steigimo sutartis, prieglobstis buvo laikomas kiekvienos valstybės vidaus reikalu. Mastrichto sutartimi prieglobsčio klausimai buvo įtraukti į Europos Sąjungos kontekstą, priskiriant juos Sąjungos „Trečiojo ramsčio“ (teisingumo ir vidaus reikalai) sričiai, grindžiamai valstybių bendradarbiavimu. Trečiojo ramsčio srityje Bendrijos institucijoms teko nedidelis vaidmuo darant įtaką valstybių tarpusavio bendradarbiavimui. Tačiau pripažinus, kad valstybės narės kiekviena atskirai nepajėgia tinkamai spręsti vis didėjančio prieglobsčio prašytojų srauto apsaugos klausimų ir kad būtina imtis bendrų veiksmų, nuspręsta prieglobsčio klausimus priskirti Bendrijos kompetencijai. Todėl Amsterdamo sutartimi¹ prieglobsčio klausimai kartu su vizų ir išorinių sienų kirtimo klausimais

¹ Amsterdamo sutartis – sutartis dėl Europos Sąjungos sutarties, Europos Bendrijų steigimo sutarčių ir kai kurių su jomis susijusių aktų pataisų priėmimo.

buvo perkelti į Bendrijos kompetencijos sritį tiek teisiniu, tiek ir instituciniu lygmeniu. Praktinė prasme tai reiškė, kad visi teisės aktai, priimti Maastrichto sutarties kontekste (tokie kaip rezoliucijos, rekomendacijos, bendros pozicijos ir pan.), bei konvencija, nustatanti valstybę, atsakingą už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą (toliau – Dublino konvencija) [1], bus pakeisti Bendrijos teisės aktais: direktyvomis ir reglamentais, teisiškai įpareigojančiais valstybes nares.

Šio straipsnio tikslas – apžvelgti pagrindinius prieglobsčio teisės raidos po Amsterdamo sutarties rezultatus, siekiant išryškinti problemas, kurios kyla tobulinant ir kuriant prieglobsčio teisės normas Europos Sąjungoje. Taikant lyginamąjį, sisteminį, analitinį bei kitus metodus straipsnyje tiriamas pagrindinis objektas – Europos Sąjungos teisinis prieglobsčio srities reglamentavimas po Amsterdamo sutarties. Atsižvelgiant į tai, kad nauji prieglobsčio teisės aktai priimti visiškai neseniai, o daugelio projektai iki šiol svarstomi, nagrinėjama tema kol kas beveik neanalizuota užsienio autorių. Lietuvoje ši tema nebuvo išsamiai nagrinėta, nors pati autorė yra analizavusi prieglobsčio teisės raidą Europos Sąjungoje iki Amsterdamo sutarties ir tam tikrais aspektais šios sutarties nuostatas nagrinėjusi straipsnyje „Prieglobsčio teisės harmonizavimas Europos Sąjungoje“ [29, p. 122–135]. Atliktas tyrimas gali būti naudingas institucijoms, derinančioms Lietuvos teisės aktus su Europos Sąjungos prieglobsčio srities teisyne, bei asmenims, studijuojantiems pabėgėlių teisę aukštosiose mokyklose.

Pagrindiniai prieglobsčio teisės raidos rezultatai ir jų trūkumai

Nuo 1999 m., kai įsigaliojo Amsterdamo sutartis, buvo priimta keletas privalomų prieglobsčio sritį reglamentuojančių dokumentų:

1) 2000 m. rugsėjo 28 d. Tarybos sprendimas, kuriuo steigiamas Europos pabėgėlių fondas [2]. Šiuo sprendimu siekiama paremti valstybių narių veiksmus pabėgėlių priėmimo, integracijos ir savanoriškos repatriacijos srityse. Be to, fondo lėšos gali būti naudojamos finansuoti skubias laikinosios apsaugos priemones tokiu atveju, kai susiduriama su masiniu perkeltųjų asmenų antplūdžiu. Tokios formos fondas veiks iki 2004 m. gruodžio 31 d. pagal valstybių narių kasmet pateikiamas programas.

2) 2000 m. gruodžio 11 d. Reglamentas, kuriuo steigiama prieglobsčio prašytojų pirštų atspaudų Europos duomenų bazė (toliau – „Eurodac“) [3, p. 1–10]. Šiuo reglamentu bus stengiamasi užtikrinti veiksmingą Dublino konvencijos įgyvendinimą. Tačiau tam, kad reglamento nuostatos pradėtų veikti, valstybėse narėse turi būti atliktas parengiamasis darbas, t. y. įgyvendinančių taisyklių ir būtinų techninių priemonių, suteikiančių galimybę dalyvauti sistemoje, taikymas. „Eurodac“ veikla prasidės, kai kiekviena valstybė narė praneš Europos komisijai apie savo pasirengimą. Tikimasi, jog taip atsitiks iki 2002 m. pabaigos.

3) 2001 m. liepos 20 d. direktyva „Dėl laikinosios apsaugos perkeltųjų asmenų masinio antplūdžio atveju“ (toliau – direktyva „Dėl laikinosios apsaugos“) [4]. Ši direktyva reglamentuoja atvejus, kai prieglobsčio valstybės susiduria su masiniu prieglobsčio prašytoju atvykimu ir taikant jų įprastines prieglobsčio procedūras neįmanoma priimti šio asmenų skaičiaus, todėl būtinos specialios priemonės, galinčios užtikrinti veiksmingą didelio prieglobsčio prašytojų skaičiaus apsaugą. Direktyva nustato laikinosios apsaugos suteikimo pagrindus, laikotarpį, kurį gali būti teikiama laikinoji apsauga, laikinąją apsaugą gavusiems asmenims suteikiamas teises, laikinosios apsaugos santykį su prieglobsčio procedūra ir laikinosios apsaugos pabaigos padarinius. Remiantis direktyva, masinio antplūdžio buvimą nustato Taryba, o ne atskiros valstybės narės. Toks sprendimas lemia laikinosios apsaugos įsteigimą visose valstybėse narėse.

4) 2002 m. balandžio 24 d. priimta Tarybos direktyva „Dėl minimalių prieglobsčio prašytojų priėmimo standartų“ (toliau – direktyva „Dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo“) [5]. Ši direktyva yra vienintelis dokumentas, nepakeičiantis jokio Maastrichto sutarties pagrindu priimto teisės akto. Ji skirta reglamentuoti prieglobsčio prašytojų priėmimą, t. y. įvairių teisių suteikimą prieglobsčio prašytojams bei jų pareigas nuo prieglobsčio prašymo pateikimo

momento iki tol, kol valstybėje narėje bus priimtas galutinis sprendimas dėl tokio prašymo. Remiantis direktyva prieglobsčio prašytojai turi būti informuoti apie jiems suteikiamas teises ir priskiriamas pareigas, teisinę ir kitokią pagalbą teikiančias organizacijas; jiems turi būti išduodami dokumentai, patvirtinantys, jog leista būti valstybėje narėje, kol bus nagrinėjamas prieglobsčio prašymas; direktyvoje reglamentuojami prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo, sveikatos priežiūros, teisės dirbti ir mokytis klausimai. Be to, nustatomi atvejai, kai teikiama parama gali būti sumažinta arba nutraukta, bei tokių sprendimų apskundimo taisyklės.

Be šių priimtų dokumentų, Europos komisija parengė keletą kitų aktų pasiūlymų, kurie rašant šį straipsnį dar nebuvo priimti:

- 1) Pasiūlymas „Dėl Tarybos direktyvos, nustatančios minimalius prieglobsčio procedūros reikalavimus“ (toliau – pasiūlymas „Dėl prieglobsčio procedūrų direktyvos“) [6]. Laekeno Europos viršūnių tarybos susitikimo metu Komisija buvo paprašyta pateikti pakeistą pasiūlymą, kuriame būtų atsižvelgta į beveik visas 106 Europos Parlamento padarytas pastabas. Europos komisija 2002 m. birželio 18 d. pateikė naują pasiūlymą dėl šios direktyvos [7];
- 2) Pasiūlymas „Dėl Reglamento, pakeisiančio Dublino konvenciją“ (toliau – pasiūlymas „Dėl atsakomybės nustatymo reglamento“) [8];
- 3) Pasiūlymas „Dėl Tarybos direktyvos, nustatančios minimalius trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės pripažinimo pabėgėliais arba asmenimis, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, ir statuso jiems suteikimo standartus (toliau – pasiūlymas „Dėl pabėgėlio sąvokos direktyvos“) [9].

Nors prieglobsčio srityje dar nėra priimti visi nauji teisės aktai, kurie užbaigtų prieglobsčio teisės kūrimo procesą pagal Amsterdamo sutartį, verta paanalizuoti jau priimtų dokumentų bei pateiktų pasiūlymų turinį bei apžvelgti prieglobsčio teisės raidą Europos Sąjungoje, kuri neabejotinai kelia rimtus iššūkius valstybėms narėms bei valstybėms kandidatėms.

Prieglobsčio teisės raidos Europos Sąjungoje analizė neatsiejama nuo derinimo proceso, kuriuo siekiama nustatyti valstybėms narėms bendrus reikalavimus sprendžiant prieglobsčio suteikimo klausimus. Taigi direktyvos ir kiti Bendrijos teisės aktai pirmiausia siekia suderinimo. Tačiau šis procesas nėra toks tolygus kaip atrodytų, kadangi valstybėse narėse egzistuoja labai skirtingos teisinės normos, skirtinga praktika ir dar labiau besiskiriantys interesai šioje srityje. Todėl bendro vardiklio paieška, kaip rodo praktika, yra ypač sudėtinga. Šį procesą apsunkina dar ir sprendimų dėl prieglobsčio Europos Sąjungoje priėmimo procedūra, kadangi sprendimai Taryboje 5 metų pereinamuoju laikotarpiu turi būti priimti vienbalsiai [10, 67 str. 1–2 d.]. Šis pereinamasis laikotarpis, beje, yra būtent tas laikotarpis, kai turi būti priimti visi su prieglobsčio klausimais susiję teisės aktai. Tamperės Europos viršūnių tarybos išvadų vertinimo ataskaita rodo, kad prieglobsčio klausimų reglamentavimo pakeitimo perduodant jį Bendrijos kompetencijai nepakako, kad būtų padarytas lemiamas postūmis darbui prieglobsčio ir imigracijos srityje. Vienbalsiškumo taisyklės išlaikymas yra akivaizdi pažangos kliūtis, todėl manoma, kad perėjimas prie kvalifikuotos daugumos balsavimo leistų reikalams pajudėti [11]. 2000 m. gruodžio 7-9 d. Europos viršūnių tarybos susitikime Nicoje turėjo būti išspręstas kvalifikuotos daugumos balsavimo dėl prieglobsčio ir imigracijos įvedimo klausimas. Tačiau dėl Vokietijos prieštaravimo, panašiai kaip ir 1997 metais priimant Amsterdamo sutartį, balsavimo procedūrose buvo iš esmės išlaikytas vienbalsiškumas. Tai, kad sprendimų priėmimo procedūrą Taryboje būtina keisti, patvirtino ir Europos Parlamentas, komentuodamas Sevilijoje vykusiame Europos viršūnių tarybos susitikime priimtas išvadas [12, 12 p.]. Parlamentas iškėlė daugumos balsavimo Taryboje įvedimo vėliausiai iki 2004 m. būtinumą.

Be objektyvių veiksnių, lemiančių prieglobsčio teisės raidą Europos Sąjungoje, galima išskirti ir subjektyviuosius. Pirma, susirūpinimą kelia tai, jog šiuo metu kai kuriose valstybėse narėse egzistuojantys pabėgėlių priėmimo, prieglobsčio procedūrų, pripažinimo pabėgėliais ir pan. standartai, kurie yra daug aukštesni nei kitose, vykstant bendrų reikalavimų paieškos procesui gali sumažėti. Pavyzdžiui, Belgijoje skundo dėl sprendimo atmesti prieglobsčio prašymą skubios procedūros metu pateikimas sustabdo asmens išsiuntimą, kol bus išnag-

rinėtas skundas [13, p. 29]. Tuo tarpu Švedijoje tokia teisė nėra suteikiama, o tais atvejais, kai prieglobsčio prašytojas kreipiasi dėl išsiuntimo sustabdymo, toks prašymas retai patenkinamas [13, p. 277]. Vokietijoje patenkinama tik apie 10 proc. tokių prašymų [13, p. 109]. Kadangi valstybės, kuriose egzistuoja žemesni standartai, nėra linkusios juos kelti, reikia pažymėti, kad derinimo proceso metu daromi kompromisai įtvirtinant būtent tokių valstybių poziciją. Neretai valstybės, turinčios šiuos žemesnius standartus, stengiasi juos įtvirtinti Sąjungos mastu užuot priėmusios bendrus šiek tiek aukštesnius standartus. Akivaizdus šios tendencijos pavyzdys – kai kurios 2002 m. pradžioje priimtose direktyvos „Dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo“ nuostatos. Rengiant ir svarstant šios direktyvos projektą buvo nemažai diskutuojama dėl prieglobsčio prašytojo¹ teisės dirbti prieglobsčio procedūros metu. Europos Komisija pasiūlė pradžioje skirti 6 mėn. laikotarpį prieš suteikiant prieglobsčio prašytojams teisę patekti į darbo rinką. Vėliau šis terminas buvo pratęstas iki 1 metų ir galiausiai nustatyti šį terminą buvo palikta pačių valstybių narių diskrecijai, remiantis jų pačių nustatytais taisyklėmis [5, 11 str. 1–2 d.]. Taip atsitiko todėl, kad Prancūzija, Airija ir Italija pareiškė esą prieš teisės dirbti suteikimą. Prancūzija ir Airija laikėsi nuomonės, kad teisės patekti į darbo rinką suteikimas iš karto pritrauks darbo ieškančius migrantus ir todėl uždės didelę našą prieglobsčio sistemoms. Šis pavyzdys rodo, kad valstybės nelinkusios ir nepasirengusios sutikti su bet kokiais standartais, kurie reikalautų iš esmės peržiūrėti ar pakeisti nacionalinę teisę. Taip pat matyti, kad kai kurios valstybės arba neseniai priėmė naujus, arba šiuo metu peržiūri savo nacionalinius teisės aktus, susijusius su prieglobsčiu ar imigracija, o daromi pakeitimai neretai prieštarauja Europos Sąjungos institucijų rengiamiems teisės aktams. Toks nacionalinių įstatymų priėmimas tam tikrais atvejais komplikuoja diskusijas dėl Bendrijos teisės aktų pasiūlymų [11, p. 3].

Antra, problemiška yra tai, kad daugelis naujų derinimo normų atkartoja Maastrichto epochos dokumentų nuostatas užuot ištaisiusios jų trūkumus. 1999 m. prasidėjus prieglobsčio teisės aktų rengimo procesui daugelis stebėtojų ir žmogaus teisių organizacijų išreiškė viltį, kad įvairūs anksčiau nustatyti trūkumai bus ištaisyti. Iš tiesų, kai kurios nuostatos buvo kritikuojamos, todėl nebebuvo įtrauktos į Bendrijos įstatymų leidybos procesą. Pavyzdžiui, skirtingai nei 1996 m. Bendra pozicija dėl suderinto pabėgėlio sąvokos taikymo [14, p. 2], kuri iš esmės nepripažino nevalstybinių subjektų vykdomo persekiojimo kaip pagrindo suteikti pabėgėlio statusą, pasiūlymas „Dėl pabėgėlio sąvokos direktyvos“ jau pripažįsta, kad persekiojimas gali kilti ir iš nevalstybinių subjektų, kai valstybė negali arba nenori suteikti veiksmingos apsaugos [9, 9 str. 1 d.]. Taip pat ir pasiūlyme „Dėl atsakomybės nustatymo reglamento“ buvo išspręstas klausimas dėl prieglobsčio prašytojų galimybės prisijungti prie šeimos narių dar tuo metu, kai jiems taikoma prieglobsčio procedūra, nes pagal Dublino konvenciją prieglobsčio prašytojas gali susijungti tik su tokiu kitoje valstybėje narėje esančiu šeimos nariu, kuriam jau suteiktas pabėgėlio statusas [1, 4 str.]. Antra vertus, pažymėtina, kad daugelis ankstesnių probleminių Maastrichto dokumentų nuostatų naujosiose buvo tiesiog pakeistos panašiomis, ir vienintelis skirtumas yra tik tai, kad pastarosios jau bus teisiškai įpareigojančio pobūdžio. Pavyzdžiui, galima kalbėti apie skundo sustabdymo poveikio nebuvimą tais atvejais, kai prieglobsčio prašymas atmetamas pasienyje arba skubių procedūrų metu. Tai leidžia 1995 m. Europos Sąjungos rezoliucija „Dėl minimalių prieglobsčio procedūros garantijų“ [15, 21–22; 24–25 p.], o šiuo metu ši nuostata atkartota pasiūlyme „Dėl prieglobsčio procedūrų direktyvos“ [7, 39–40 str.]. Direktyvos projektas, palyginti su rezoliucija, suteikia netgi daugiau galimybių netaikyti skundo sustabdymo poveikio. Jei rezoliucija siejo šios taisyklės išimtis su akivaizdžiai nepagrįstais prašymais arba tais atvejais, kai taikoma trečiosios saugios valstybės koncepcija, tai pasiūlymas iš esmės leidžia išimtis visais atvejais, kai valstybės tai buvo numčiusios nacionaliniuose įstatymuose iki direktyvos priėmimo [7, 39 str. 2 d.], grėsmės nacionaliniam saugumui ar viešajai tvarkai [7, 39 str. 4 d.] ir kitais atvejais.

Trečia, atskiro nagrinėjimo reikalauja pastangos peržiūrėti Dublino konvenciją. Dublino konvenciją pakeisiantis reglamentas „Dėl atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą

¹ Šiame straipsnyje „prieglobsčio prašytoju“ vadinamas asmuo, pateikęs prašymą dėl prieglobsčio suteikimo ir kurio prašymas dar nebuvo iki galo išnagrinėtas.

nustatymo“, be kitų atsakomybės nustatymo kriterijų, atsakomybę už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą sieja su atsakomybe už atvykimo kontrolę, pavyzdžiui, tais atvejais, kai pareiškėjas neteisėtai atvyko į valstybę narę iš valstybės, kuri nėra Europos Sąjungos narė [8, 10 str. 1 d.], kai valstybė narė toleravo trečiosios šalies piliečio neteisėtą buvimą savo teritorijoje [8, 12 str.] bei kai toks asmuo 6 ar daugiau mėnesių neteisėtai gyveno jos teritorijoje [8, 13 str.]. Dėl tokio atsakomybės pasidalijimo mechanizmo didžiausia našta gali būti perkelta valstybėms, esančioms Europos pietuose ir rytuose, kurios yra pagrindiniai atvykimo į Europos Sąjungą punktai. Šios šalys – daugiausia valstybės kandidatės Vidurio Europoje ir Baltijos šalys, taip pat pietų Europos šalys yra būtent tos, kuriose prieglobsčio procedūros yra mažiausiai išvystytos. Taigi toks netolygus atsakomybės paskirstymas bus didelė našta vis dar trapioms šių valstybių prieglobsčio sistemoms. Be to, negalėdamos susidoroti su šia našta, šios valstybės gali imtis apsaugos priemonių, ribojančių prieglobsčio prašytojų galimybes patekti į valstybės teritoriją ir prieglobsčio procedūrą, o tai vargu ar padės šiose valstybėse užtikrinti tinkamus pabėgėlių apsaugos standartus.

Kitas su Dublino konvencija susijęs probleminis aspektas yra tai, kad priimant šią konvenciją 1997 m. ji buvo grindžiama prielaida, kad visose valstybėse narėse egzistuoja panašūs asmenų pripažinimo pabėgėliais standartai. Tačiau praktika parodė, jog yra priešingai, t. y. pripažinimo lygis įvairiose valstybėse narėse yra toks skirtingas, kad nėra jokių garantijų, jog tas pats prašymas, pateiktas skirtingose valstybėse narėse, bus įvertintas panašiai. Todėl dėl Dublino konvencijos įgyvendinimo šiuo aspektu buvo ginčijamasi kai kurių valstybių narių teismuose. Pavyzdžiui, Jungtinėje Karalystėje Lordų Rūmai 1999 m. *Adan* ir *Aitsegur* bylose nusprendė, jog Vidaus reikalų ministro sprendimas išsiųsti prieglobsčio prašytojus iš Somalio ir Alžyro ir atitinkamai iš Jungtinės Karalystės į Vokietiją ir Prancūziją nėra teisingas, nes buvo manoma, kad šiose valstybėse pabėgėlio sąvokos aiškinimas neatitiko jos aiškinimo pagal 1951 m. Jungtinių Tautų konvenciją „Dėl pabėgėlių statuso“ (toliau – 1951 m. konvencija) tarptautinės prasmės [16]. Taigi logiškai sektų, kad pirmiausia derinimo užduotis turėtų būti nustatyti bendrus pabėgėlio sąvokos standartus ir tik tada tęsti darbą su procesiniais aspektais. Tačiau Amsterdamo sutartyje buvo įtvirtintas šiek tiek kitoks požiūris, t. y. procesinius klausimus derinantys teisės aktai turi būti priimti per 2 metų laikotarpį, o materialinę teisę derinantys teisės aktai – per 5 metų laikotarpį nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo [17, 36 (b); 37 (b) p.]. Taigi planuojama, kad pabėgėlio sąvokos direktyvos pasiūlymas bus priimtas tik apie 2004 m., tuo tarpu Dublino konvenciją pakeičiantis reglamentas, atsižvelgiant į šiuo metu vykstančio priėmimo proceso eigą, gali būti priimtas jau 2002 metais. Panašiai kaip ir Dublino konvencija reglamentas greičiausiai bus pradėtas taikyti dar iki tol, kol bus suderinti asmenų pripažinimo pabėgėliais reikalavimai valstybėse narėse. Taigi susidarius tokiai situacijai galima kelti klausimą: kaip gali būti siekiama susitarimo dėl kitų direktyvų, kai dar nėra aišku, kam jos bus taikomos, t. y. kol direktyva nėra apibrėžta pabėgėlio sąvoka. Susijęs klausimas yra tai, kad pasiūlymai dėl direktyvų pagal 1951 m. konvenciją įvairias teises nustato tik asmenims, kurie kreipiasi dėl pabėgėlio statuso suteikimo. Pavyzdžiui, direktyvos „Dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo“ 3 straipsnio 4 dalyje numatoma, kad valstybė gali nuspręsti ją taikyti asmenims, kurie kreipiasi dėl prieglobsčio, remiantis kitomis priežastimis, nei išvardytos 1951 m. konvencijoje¹. Tačiau siekiant suderinimo ir norint įgyvendinti nediskriminacinio elgesio ir bendrų reikalavimų įvedimo tikslą labai svarbu, kad visiems prieglobsčio prašytojams būtų taikomos panašios sąlygos.

Ketvirta, problemiškas yra tam tikrų naujojo prieglobsčio teisyne nuostatų santykis su reikalavimais, nustatytais prieš daugiau kaip penkiasdešimt metų – 1951 m. konvencijoje, kuri laikoma tarptautinės pabėgėlių teisės *Magna Carta*. Taip pat ir santykis su kitose žmogaus teisių sutartyse, pavyzdžiui, Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijoje (toliau – Europos žmogaus teisių konvencija) įtvirtintais reikalavimais. Jau minėta, kad kai kurios Mastrichto dokumentų nuostatos buvo kritikuojamos kaip neatitinkančios pabėgėlių ir žmogaus teisių sutarčių reikalavimų (pvz., dėl sustabdomojo skundo poveikio), tačiau dauguma šių nuostatų išliko naujuose teisės aktuose. Be to, atsirado ir naujų

¹ Žr. taip pat reglamento „Dėl atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą nustatymo projekto“ 2 straipsnio c dalį, pakeisto pasiūlymo „Dėl prieglobsčio procedūrų direktyvos“ 3 straipsnio 3 dalį.

probleminių aspektų. Pavyzdžiui, pasiūlymo „Dėl pabėgėlio sąvokos direktyvos“ 9 straipsnio 3 dalis numato, kad direktyvos kontekste „valstybės apsaugą gali teikti tarptautinės organizacijos ir stabilios kvazivalstybinės valdžios institucijos, kurios stabiliai kontroliuoja aiškiai apibrėžtą didelę teritoriją ir kurios sugeba ir nori suteikti teises ir apsaugoti individą nuo žalos panašiai, kaip tai padarytų tarptautiniu mastu pripažinta valstybė“. Šiuo atveju atrodytų, kad pabėgėlio statusas nebūtų suteiktas nustačius, kad asmuo naudojosi ar galėjo pasinaudoti šių tarptautinių organizacijų apsauga. Tačiau vargu, ar tarptautinių organizacijų apsauga gali būti tapatinama su apsauga, kurią gali teikti valstybės savo piliečiams. Tuo labiau, kad 1951 m. konvencija apie šalies (angl. „country“) apsaugos [18, 1 str.] netekimą arba negalėjimą ja pasinaudoti kalba tik kaip apie vieną iš pabėgėlio statuso suteikimo sąlygų.

Penkta, panašios abejonės dėl tarptautinių valstybių narių įsipareigojimų atitikimo kyla ir nagrinėjant Europos Sąjungoje priimamas migracijos kontrolės priemonės. Prieglobsčio teisės raida nėra izoliuota nuo paraleliai vykstančio migracijos klausimų derinimo proceso Europos Sąjungoje. Migracijos priemonių ir prieglobsčio teisės suderinamumo požiūriu galima paminėti keletą Bendrijos priemonių, kurių imtasi siekiant sustabdyti migracinius judėjimus, ir kurios gali turėti neigiamos įtakos užtikrinant prieglobsčio prašytojų teises. Taip yra dėl to, kad priemonės, kurių imtasi kovojant su nelegalia migracija, nenumato atitinkamų garantijų prieglobsčio prašytojams ir todėl iš esmės apriboja prieglobsčio prašytojų galimybes ieškoti prieglobsčio Europos Sąjungoje. Be to, migracijos srityje taikomi apribojimai lemia tai, kad prieglobsčio prašytojai siekdami apsaugos Sąjungos teritorijoje priversti pasikliauti vis pavojingesniais kelionės būdais. Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja išreiškė susirūpinimą dėl šių priemonių, teigdama, kad „drakoniški teisėtos imigracijos apribojimai, kuriuos įvedė Europos šalys, padidins neteisėto žmonių atvykimo į Europą tikimybę, kadangi šios priemonės skatina naudotis nesąžiningų asmenų gabentojų paslaugomis <...>“ [19, p. 7]. Šiuo požiūriu galima nagrinėti vizų režimų, sankcijų vežėjams ir išorinių sienų kontrolės įtaką. Pavyzdžiui, buvo nustatyti vizų reikalavimai kai kurioms šalims, kuriose vyksta neramumai (Afganistanas, Somalis, Šri Lanka ir pan.) [20], neatsižvelgiant į tai, kad asmenys, kuriems reikia apsaugos, vargu ar galės išpildyti šį reikalavimą išvykdami iš kilmės šalies. Kita vertus, vežėjai nėra linkę pervežti pabėgėlių be tinkamų kelionės dokumentų, nes tinkamų dokumentų neturinčių užsieniečių įvežimas į Europos Sąjungos teritoriją užtraukia vežėjų atsakomybę [21, 26 str.]. Vežėjai yra įpareigoti savo lėšomis gražinti užsieniečius, kuriuos atsisakoma įleisti į atvykimo valstybę, taip pat jie privalo imtis visų būtinų priemonių, kad užtikrintų, jog keliaujantys užsieniečiai turi galiojančius kelionės dokumentus. Teisinės nuostatos dėl sankcijų vežėjams šiuo metu galioja iš esmės visose Europos Sąjungos valstybėse. Be to, valstybės narės taip pat siunčia savo avialinijų darbuotojus į pagrindinius tarptautinius oro uostus išvykimo šalyse bei tranzitinėse valstybėse, siekdamos užkirsti kelią keleiviams su netinkamais dokumentais patekti į lėktuvus. Kai kurie sankcijas vežėjams nustatantys Europos Sąjungos ir valstybių narių teisės aktai numato tam tikras išlygas, kai kalbama apie pabėgėlius. Pavyzdžiui, 2001 m. birželio 28 d. Tarybos direktyvos, papildančios 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimą, įgyvendinančios konvencijos 26 straipsnio preambulės 3 punktą, numato, kad šios direktyvos taikymas neturi įtakos įsipareigojimams, kylantiems iš 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvencijos dėl pabėgėlių statuso, pakeistos 1967 m. sausio 31 d. Niujorko protokolu [22, p. 45]. Ši direktyva įpareigoja valstybes narės imtis būtinų priemonių, kad vežėjams taikomos sankcijos, remiantis Šengeno konvencijos 26 straipsnio 2 dalimi, būtų veiksmingos [22, 4 str. 1 d.]. 4 straipsnio 2 dalis numato, kad šios priemonės neturi įtakos valstybių narių įsipareigojimams tais atvejais, kai trečiosios šalies pilietis siekia tarptautinės apsaugos. Panašias nuostatas įtvirtina ir Tarybos Bendrasis sprendimas dėl baudžiamųjų priemonių, skirtų užkirsti kelią neteisėtam atvykimui, tranzitui ir gyvenimui palengvinti, stiprinimo [23, 6 str.] bei kiti dokumentai.

Šių išlygų įtvirtinimas pabrėžia skirtingą pabėgėlių padėtį palyginti su kitais užsieniečiais, tačiau praktiškai jas taikyti gali būti problemiška. Vežėjai neturi pakankamai kompetencijos identifikuoti asmenis, kuriems būtų taikomos tarptautinės pabėgėlių apsaugos sutartys, t. y. atskirti *bona fide* pabėgėlius nuo kitų užsieniečių, neturinčių dokumentų, todėl gali užkirsti kelią tinkamų dokumentų neturintiems asmenims išvykti iš kilmės valstybės. Taigi

naudojimasis vežėjais arba imigracijos pareigūnų siuntimas į užsienį siekiant, kad asmenys be tinkamų dokumentų nepatektų į Europą, gali lemti tai, kad savo šalyse persekiojamiems asmenims gali būti visiškai užkirstas kelias išvykti iš savo valstybės. Tai būtų nesuderinama su teise ieškoti ir naudotis prieglobsčiu, garantuota Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 14 straipsnyje. Be to, vežėjų veiksmai, kuriais pabėgėliui užkertamas kelias išvykti iš savo valstybės, gali prilygti „neįleidimui į teritoriją“ (angl. „*rejection at the border*“), kurį draudžia tarptautinė teisė, remdamasi asmens negražinimo principu [24, p. 154]. Sankcijų vežėjams ir pagrindinių pabėgėlių apsaugos principų neatitikimo klausimą nuosekliai kėlė Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja. Vienoje iš rekomendacijų ji teigė, kad „<...> sankcijos avialinijoms <...> paneigia pagrindinius pabėgėlių apsaugos principus ir pabėgėlių teisę prašyti prieglobsčio, be to, uždeda didelę teisinę, administracinę ir finansinę naštą vežėjams, siekdamas perkelti atsakomybę nuo imigracijos pareigūnų pečių“ [25, 10 p.]. Faktas, kad šių veiksmų imasi pareigūnai užsienio valstybės arba vežėjai, nepriklausantys paskirties vietos valstybei, turi mažai reikšmės sprendžiant valstybės atsakomybės už tarptautinių įsipareigojimų pažeidimą klausimą, kadangi šiuo atveju lemiamą reikšmę turi valstybės pareigūnų ar įgaliotų asmenų veiksmai¹.

Pagaliau prieglobsčio teisės derinimo procese Europos Sąjungoje kyla dar vienas klausimas: kaip išlaikyti tinkamus tarptautinius pabėgėlių apsaugos standartus valstybėse narėse ir Bendrijai imantis naujų veiksmų po 2001 m. rugsėjo 11 d. įvykių JAV. Ši tema dominavo Komisijos ir Tarybos diskusijose po 2001 m. rugsėjo mėn., kurios buvo grindžiamos siekimu apsaugoti valstybių nacionalinius interesus. 2001 m. gruodžio mėnesį Komisija priėmė dokumentą „Dėl vidaus saugumo užtikrinimo ir tarptautinių apsaugos įsipareigojimų ir dokumentų įgyvendinimo“ (toliau – dokumentas „Dėl saugumo užtikrinimo“) [26], kuris numato, kad daugelis Bendrijos teisės aktų projektų, susijusių su prieglobsčio sritimi, turės būti peržiūrėti terorizmo prevencijos kontekste. Nors tai suprantama ir teisėta, kai kurie dokumente numatyti pavyzdžiai, kalbantys apie peržiūrą, kelia rimtą susirūpinimą, kad priemonės, skirtos nacionalinio saugumo apsaugai, gali žymiai apriboti arba net paneigti pabėgėlių apsaugos galimybes. Akivaizdžiausias pavyzdys galėtų būti pabėgėlio statuso nesuteikimo atvejai taikant pabėgėlio statuso netaikymo nuostatas². Komisijos dokumento 1.4.3.2. punkte minimos nuostatos numato, kad tais atvejais, kai *prima facie* nustatyta, jog asmeniui gali būti pritaikyta netaikymo nuostata, valstybėms leidžiama nagrinėti tokio asmens prašymą skubos tvarka ir nenagrinėjant taikymo nuostatų, numatytų 1951 m. konvencijoje, t. y. nenustatant, ar asmuo yra pabėgėlis, ar ne. Tokiu atveju prašymą galima atmesti kaip akivaizdžiai nepagrįstą ir taikyti mažiau procesinių garantijų. Jeigu šios nuostatos bus priimtose ir įgyvendintos, gali kilti klausimas, ar jos atitinka 1951 m. konvenciją bei Europos žmogaus teisių konvenciją. Be to, panašios nuostatos buvo įtvirtintos rezoliucijoje „Dėl prieglobsčio procedūros garantijų“, tačiau jų nebeliko rengiant naują šios srities teisės aktą, kadangi jos buvo kritikuojamos kaip neatitinkančios 1951 m. konvencijos. Valstybių tarptautinių įsipareigojimų požiūriu, būtų keista, jeigu šios nuostatos vėl būtų įrašytos ir patvirtintos.

Kai kurios kovos su terorizmu priemonės buvo įrašytos į Pakeistą prieglobsčio procedūrų direktyvos pasiūlymą. Šio pasiūlymo 25 straipsnis numato atvejus, kai prieglobsčio prašymas gali būti laikomas nepriimtinu. Šio straipsnio d ir e punktai numato, kad prieglobsčio prašymas gali būti atmestas kaip nepriimtinas, jeigu „kita nei pareiškėjo kilmės valstybė pateikė prašymą dėl ekstradicijos, ir ši valstybė yra arba kita valstybė narė, arba trečioji valstybė, kuri laikoma saugia, remiantis <...> priede Nr. I įtvirtintais principais, su sąlyga, kad ekstradicija į šią šalį yra teisėta“. Pункte e numatyta galimybė pripažinti prašymą nepriimtinu, jeigu yra pateikęs kaltinimus Tarptautinis baudžiamasis teismas. Iš d punkto seka, kad prieglobsčio prašytojas turėtų būti perduotas ekstradicijos prašančiai valstybei,

¹ Įvairios tarptautinės sutartys (pvz., 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, Europos žmogaus teisių konvencija) ir jų aiškinimo praktika patvirtina, kad valstybės teisiniai įsipareigojimai gali būti išplečiami ir už jos fizinės teritorijos ribų.

² Šiame straipsnyje „pabėgėlio statuso netaikymo nuostatomis“ vadinami atvejai, kai asmeniui, atitinkančiam pabėgėlio apibrėžime išvardytus kriterijus, pabėgėlio statusas nesuteikiamas. 1951 m. konvencijos 1F straipsnis numato, kad pabėgėlio statusas neturėtų būti suteiktas, pavyzdžiui, asmeniui, dėl kurio yra rimtų priežasčių manyti, kad jis „įvykdė sunkų nepolitinio pobūdžio nusikaltimą už jį priglobusios valstybės ribų“.

tačiau neminimas atsakomybės už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą perdavimas. Kadangi nei Dublino konvencija, nei pasiūlymas „Dėl atsakomybės nustatymo reglamento“ taip pat nereglamentuoja tokių atvejų, tokia nuostata gali apskritai užkirsti kelią nagrinėti prieglobsčio prašymą. Šiuo atveju iš prieglobsčio prašytojo yra atimama galimybė, kad jo prašymas bus nagrinėjamas valstybėje narėje, kurioje jis pateiktas. Be to, nei ekstradicijos prašanti valstybė narė, nei trečioji valstybė, jeigu ji prašo ekstradicijos, apskritai neturės pareigos nagrinėti tokį prašymą. Panašiai ir e punkto atveju – lieka neaišku, kaip bus sprendžiamas prieglobsčio prašymo nagrinėjimo klausimas. Jei šiomis nuostatomis siekiama apskritai nenagrinėti prašymo jokioje valstybėje, tai būtų akivaizdžiai nesuderinama su 1951 m. konvencija ir galėtų lemti asmens negražinimo principo pažeidimą. Pastebėtina, kad ankstesniame Komisijos pasiūlyme dėl šios direktyvos, tokių nuostatų nebuvo [6, 18 str.]. Jos buvo įrašytos pasikonsultavus su valstybėmis narėmis, remiantis Komisijos Saugumo užtikrinimo dokumentu [27, p. 14]. Įdomu pastebėti, kad iki šio dokumento priėmimo Komisija laikėsi nuomonės, kad siekiant įgyvendinti 1951 m. konvenciją gera valia, būtina nustatyti, ar pareiškėjas atitinka konvencijos reikalavimus, o „automatinės kliūtys nagrinėti prieglobsčio prašymą, t. y. pradėti prieglobsčio procedūrą net ir įtariamiesiems nusikaltėliams, yra nesuderinamos su 1951 m. konvencija [28, § 22, p. 10–11].

Išvados

Atsižvelgiant į išvardytus ir kitus probleminius aspektus, kurie šiame straipsnyje nebuvo paminėti tik dėl ribotos apimties reikalavimų, galima daryti išvadą, kad prieglobsčio teisės raida po Amsterdamo sutarties derinimo dėka, nors lėmė nemažai teigiamų rezultatų, visgi iki šiol yra gana nuvilianti ir akivaizdu, kad valstybės narės bei Europos Sąjungos institucijos turi dar daug padaryti, siekdamos išsaugoti tinkamą pabėgėlių apsaugos lygį regione, kuriame gimė pagrindinė pabėgėlių sutartis – 1951 m. konvencija. Tarp teigiamų rezultatų galima paminėti tai, kad pirmą kartą visos Europos Sąjungos mastu yra kuriami įpareigojančio pobūdžio prieglobsčio teisės aktai, šiame procese dalyvauja jau ne vien tik valstybės narės, vis didesnis vaidmuo tenka Bendrijos institucijoms. Praėjus dvejiems metams po Amsterdamo sutarties įsigaliojimo Komisija sugebėjo parengti ir pristatyti visų numatytų dokumentų projektus, o kai kurie iš jų jau buvo priimti. Vienas svarbiausių pasiekimų yra tai, kad pagal Amsterdamo sutartį priimti dokumentai ištaisė keletą anksčiau pastebėtų ir praktikoje nemažai problemų sukėlusią trūkumą.

Prieglobsčio srities perkėlimas pagal Amsterdamo sutartį į Bendrijos kompetencijos sritį nepadėjo iš esmės išspręsti prieglobsčio teisės raidos problemų. Pagrindinės problemos, su kuriomis susiduriama tobulinant ir kuriant prieglobsčio teisę pagal Amsterdamo sutartį, yra pirmiausia susijusios su sprendimų priėmimo procedūra Taryboje. Bandymai pakeisti vienbalsį balsavimą paprastesniu, kol kas nebuvo sėkmingi būtent dėl kai kurių valstybių narių prieštaravimo. Tačiau net jei sprendimų priėmimo procedūra būtų pakeista, vargu, ar tolesnė prieglobsčio teisės raida Europos Sąjungoje kardinaliai pasuktų kita linkme. Tai susiję su tuo, kad valstybės nelinkusios atsisakyti savo nacionalinės specifikos, jos ir toliau priima šią specifiką atspindinčius nacionalinius teisės aktus paraleliai su Europos Sąjungoje vykstančiu teisės aktų šioje srityje rengimo procesu. Tai lemia jų nepritarimą bandymams įvesti skirtingus nei nacionalinius bendruosius standartus, kurie verstų valstybes narses pakelti pabėgėlių apsaugos lygį nacionaliniu mastu ten, kur jis žemesnis nei kitose valstybėse narėse. Nors bendri reikalavimai visoms valstybėms narėms visgi bus įvesti, toks pasipriešinimas lemia tai, kad neretai linkstama labiau pritarti tiems reikalavimams, kurie yra žemesni ir nereikalauja esminių pokyčių valstybėje narėje. Todėl daugelis po Amsterdamo sutarties priimtų normų praktiškai nesiskiria nuo ankstesnių, iki Amsterdamo sutarties priimtų normų. Tačiau daug daugiau problemų kyla dėl to, kad visiškai naujos nuostatos gali net sukelti prieštaravimus ar nesutapimus su 1951 m. konvencija dėl pabėgėlių statuso bei kitų žmogaus teisių sutarčių. Ypatingą susirūpinimą kelia priemonės, kurių imtasi kovojant su terorizmu ir vykdant jo prevenciją, kadangi jų įtvirtinimas ir įgyvendinimas prieglobsčio srityje tokiu būdu, kuris pažeidžia valstybės interesų ir žmogaus teisių apsaugos pusiausvyrą, gali iš esmės pakirsti pripažinimą, kad Europos Sąjungos valstybės yra saugios pabėgėliams.



LITERATŪRA

1. **Convention** Determining the State Responsible for Examining Applications for Asylum Lodged in one of the Member States of the European Communities. 1997 m. birželio 15 d. Dublin, O. J. No. C 254, 19-08-1997.
2. **Council** Decision 2000/596/EC, establishing a European Refugee Fund, O. J. Nr. 252, 6-10-2000.
3. **Council** Regulation (EC) No. 2725/2000, Creating a European Database of Asylum Seekers Fingerprints (EURODAC), O. J. No. L 316, 15-12-2000.
4. **Council** Directive 2001/55/EC on Minimum Standards for Giving Temporary Protection in the Event of Mass Influx of Displaced Persons and Bearing the Consequences Thereof, O. J. No. L 212, 7-08-2001.
5. **Council** Directive Laying Down Minimum Standards for the Reception of Applicants for Asylum in Member States. – Brussels, 24-04-2002, 8090/1/02 REV1.
6. **Proposal** for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, COM (2000) 578 final, 20-09-2000.

7. **Amended** Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, COM (2002) 326 final, 2000/0238 (CNS), 18-06-2002.
8. **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, 26 July 2001, COM (2001) 447, 27-07-2001.
9. **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, 12 September 2001, COM (2001) 510 final, 12-09-2001.
10. **Treaty** of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. Treaty of Amsterdam. Consolidated Versions of the Treaty on European Union and the Treaty Establishing the European Community. Finish Lawyers' Printing, 1998.
11. **Council** of the European Union, Evaluation of the Conclusions of the Tampere European Council. – Brussels, 6-12-2001, 14926/01, JAI 166.
12. **European** Parliament Resolution on the Outcome of the European Council Meeting on 21–22 June 2002 in Seville, P5_TA-PROV (2002)0365.
13. **Liebaut F.** Legal and Social Conditions for Asylum Seekers and Refugees in Western European Countries. May 2000. Danish Refugee Council.
14. **Joint** Position on the Harmonised Application of the Definition of the Term „Refugee“ in Article 1 of the Geneva Convention of 28 July 1951 Relating to the Status of Refugees of 4 March 1996, O. J. No. L63, 13-03-1996.
15. **Council** Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures. – Brussels, 20-06-1995, O.J. No. C 274, 19-09-1996.
16. **R vs.** Secretary of State for the Home Department, Ex Parte Adan and Aitsegur [1999] 3 WLR 1274.
17. **European** Union Council, Draft Action Plan of the Council and the Commission on how Best to Implement the Provisions of the Treaty of Amsterdam Establishing an Area of Freedom, Security and Justice of 2-12-1998. 12028/5/98 REV5.
18. **Lietuvos Respublikos** įstatymas „Dėl 1951 m. konvencijos dėl pabėgėlio statuso bei 1967 m. protokolo dėl pabėgėlio statuso ratifikavimo“ Nr. VIII–85 // Valstybės žinios. 1997. Nr. 12.
19. **Council** of Europe Parliamentary Assembly, Recommendation 1467(2000) Clandestine Immigration and the Fight Against Traffickers. 29 June 2000, 23rd Sitting // <http://www.assembly.coe.int>.
20. **Council** Regulation (EC) No. 539/2001 of 15 March 2001, Listing the Third Countries whose Nationals Must be in Possession of Visas When Crossing the External Borders and Those Whose Nationals are Exempt from that Requirement, O.J. No. L 81, 21-03-2001.
21. **Convention** from 19 June 1990 Applying the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic, on the Gradual Abolition of Checks at their Common Borders // http://www.gjodo.gov.pl/en_scheng.htm.
22. **Council** Directive 2001/51/EC of 28 June 2001 Supplementing the Provisions of Article 26 of the Convention Implementing the Shengen Agreement of 14 June 1985, O.J. No.L 187/45, 10.7.2001.
23. **Council** of the European Union, Council Framework Decision on the Strengthening of the Penal Framework to Prevent the Facilitation of Unauthorised Entry, Transit and Residence. – Brussels, 6-12-2001, 11015/01 (neskelbtas).
24. **Годвин-Гилл Г. С.** Статус беженца в международном праве. – Москва, 1997.
25. **Council** of Europe Parliamentary Assembly, Recommendation 1163(1991) on the Arrival of Asylum Seekers at European Airports. 23 September 1991, 14th Sitting // <http://www.assembly.coe.int>
26. **Commission** Working Document on the Relationship Between Safeguarding Internal Security and Complying with International Protection Obligations and Instruments. – Brussels, 5-12-2001, COM(2001) 743 final.
27. **Explanatory** Memorandum to the Amended Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status, COM (2002) 326 final, 2000/0238 (CNS), 18-6-2002.
28. **Commission** of the European Communities, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the Common Asylum Policy, Introducing an Open Coordination



Main Concerns in the Post-Amsterdam Asylum Law Developments

Dr. Lyra Vysockienė

Law University of Lithuania

SUMMARY

Transfer of asylum matters under the Community competence by the Amsterdam Treaty meant the adoption of new, Community legislation of a binding nature, to replace the Maastricht era soft law instruments. Asylum law development following the Amsterdam Treaty, though by virtue of harmonisation, brought about some positive results, can generally be viewed as rather disappointing. Obviously, Member States and the European Union institutions have to go much further in order to preserve adequate level of protection in the region, where the main refugee protection document - the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees was created. Among the positive results that could be mentioned is that legally binding instruments are being created for the first time in asylum field to be applied to the whole European Union, and this process involves not only the Member States, but also increases the role of Community institutions is. Two years after the enforcement of the Amsterdam Treaty, the Commission managed to draft and present all documents envisaged in asylum field and some of those were adopted. One of the biggest achievements of the process is that the documents adopted under the Amsterdam Treaty have filled a number of gaps that were previously creating a number of practical problems.

However, the transfer of competence under the Amsterdam Treaty over asylum matters to the Community area of responsibility did not help in solving substantially asylum development related problems. Retention of the unanimous decision-making process in the Council continued to be a hindrance in the process of improving and creating a new asylum legislation under the Amsterdam Treaty. Attempts to change unanimity to different voting procedure were not successful due to persistent objection of some member states. On the other hand, even if the decision-making procedure was to be changed, asylum law development in the EU would hardly turn the opposite direction. This is due to the fact that the Member States are disinclined to drop away their national specifics. They continue adopting national legal acts reflecting these specifics, in parallel to asylum legislation drafting process in the EU. They largely disapprove the efforts to introduce common standards, which would be different from their national ones and require raising the level of refugee protection in some member states. Though common standards will indeed be introduced for all Member States, such opposition leads to assent to those requirements that are lower ones and not in need of substantial changes in the Member States. Therefore many post-Amsterdam provisions are only slightly different from the previous norms. Many more problems arise in view of the new restrictions being introduced in this area, as some of these may even raise discrepancies and incompliances with the 1951 Convention and other human rights treaties. Particular concern can be expressed towards the measures that have been adopted in view of fighting or preventing terrorism, as their adoption and implementation in asylum field in such a manner, which violates the balance between the interests of the state and human rights, may virtually undermine the understanding of European Union countries as safe for refugees.