

Lietuvos socialinių tyrimų centro
Etninių tyrimų institutas

Institute for Ethnic Studies at the
Lithuanian Social Research Centre

ETNIŠKUMO
STUDIJOS
2013/1
ETHNICITY
STUDIES

**Europos Sąjungos prieglobsčio
teisyno įgyvendinimas Lietuvoje:
teisinis ir sociologinis aspektai**

**Implementation of the EU
Asylum Policy:
Legal and Sociological Focus**

Lietuvos socialinių tyrimų centro
Etninių tyrimų institutas

Institute for Ethnic Studies at the
Lithuanian Social Research Centre

ETNIŠKUMO STUDIJOS

2013/1

ETHNICITY STUDIES

**Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno
įgyvendinimas Lietuvoje:
teisinis ir sociologinis aspektai**

**Implementation of the EU
Asylum Policy:
Legal and Sociological Focus**

ETNIŠKUMO STUDIJOS – Lietuvoje leidžiamas tęstinis recenzuojamas mokslinis leidinys, skirtas etniškumo problematikai ir tyrimų metodologijai.

ETHNICITY STUDIES is a series of ethnicity related studies and their methodology, published in Lithuania. The journal is peer-reviewed.

Redaktorių kolegija / Editorial Board

Vyriausiasis redaktorius / Chief editor

Dr. *Tadas Leonikas* (Europos gyvenimo ir darbo sąlygų gerinimo fondas, Dublinas, Airija / European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin, Ireland)

Nariai / Members

Prof. habil. dr. *Nadežda Lebedeva* (Nacionalinis tyrimų universitetas, Aukštoji ekonomikos mokykla, Maskva, Rusija / National Research University, Higher School of Economics, Moscow, Russia)

Dr. *Vladas Sirutavičius* (Lietuvos istorijos institutas, Vilnius, Lietuva / Lithuanian Institute of History, Vilnius, Lithuania)

Dr. *Daniel Škobla* (Jungtinių Tautų vystymo programa, Bratislavos regioninis biuras Europai ir NVS, Slovakija / United Nations Development Programme, Bratislava Regional Bureau for Europe and the CIS, Slovakia)

Dr. *Kristina Šliavaitytė* (Lietuvos socialinių tyrimų centras, Vilnius; Vytauto Didžiojo universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Kaunas, Lietuva / Lithuanian Social Research Centre, Vilnius; Vytautas Magnus University, Faculty of Social Sciences, Kaunas, Lithuania)

Dr. *Simona Zavrtnik* (Liubianos universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Liubiana, Slovėnija / University of Ljubljana, Faculty of Social Sciences, Ljubljana, Slovenia)

Prof. dr. *Ingo W. Schröder* (Marburgo universitetas, Lyginamųjų kultūros studijų fakultetas, Marburgas, Vokietija; Vytauto Didžiojo universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Socialinės antropologijos centras, Kaunas, Lietuva / Department of Comparative Cultural Research, University of Marburg, Germany; Center of Social Anthropology, Faculty of Social Sciences, Vytautas Magnus University, Kaunas, Lithuania)

Sudarytojas / Issue editor

Dr. *Karolis Žibas*

Anglų kalbos redaktorius / English language editor

Zita Bareikytė

Recenzantai / Reviewers

Prof. (HP) dr. *Vilma Žydzūnaitė* (Vytauto Didžiojo universitetas, Socialinių mokslų fakultetas, Edukologijos katedra, Vilnius, Lietuva / Vytautas Magnus University, Faculty of Social Sciences, Department of Education, Vilnius, Lithuania)

Dr. *Aistė Račkauskaitė-Burneikienė* (Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakultetas, Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas, Vilnius, Lietuva / Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Institute of International and European Union Law, Vilnius, Lithuania)

Parengta Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institute. Centro mokslo tarybos rekomenduota spaudai (2013 04 04, protokolo Nr. MT-3). Prepared by the Institute for Ethnic Studies at the Lithuanian Social Research Centre. Recommended for publishing by the Scientific Council of the Centre (04 04 2013, record No. MT-3)

Leidinyi recenzuojamas / The journal is peer-reviewed

Šio numerio leidybą finansavo Europos pabėgėlių fondo 2011 metų programa (paramos sutarties Nr. D4-247/EPF/2011/AP/P1/03/B/58). The publication of this issue was funded by the European Refugee Fund (support contract No. D4-247/EPF/2011/AP/P1/03/B/58)

Redakcijos adresas / Address of editorial board

Etninių tyrimų institutas

Lietuvos socialinių tyrimų centras

A. Goštauto g. 11, LT-01108 Vilnius, Lietuva

Tel. +370 5 272 20 63

El. paštas / e-mail ces@ces.lt

© Autoriai / Authors, 2013

© Lietuvos socialinių tyrimų centras, Lietuva / Lithuanian Social Research Centre, Lithuania, 2013
© Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, Lietuva / Lithuanian Red Cross Society, Lithuania, 2013

© Darnios visuomenės centras, Lietuva / Centre for Sustainable Society, Lithuania, 2013

Turinys / Contents

Karolis Žibas

Pratarmė. Prieglobstis Lietuvoje: teisiniai ir sociologiniai aspektai	7
Foreword. Asylum in Lithuania: Legal and Sociological Focus	18

Laurynas Biekša, Eglė Samuchovaitė

Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos	19
Problems of Implementation of the Reception Conditions' Directive in Lithuanian Legal System	39

Laurynas Biekša, Vladimiras Siniovas

Sąžiningos ir veiksmingos prieglobsčio procedūros beiėškant: Lietuvos pastangos įgyvendinti Tarybos direktyvą 2005/85/EB	40
Searching for a Fair and Efficient Asylum Procedure: Lithuania's Efforts to Implement Council Directive 2005/85/EC	61

Lyra Jakulevičienė, Marius Urbelis

Kvalifikavimo direktyva 2004/83/EB: Lietuvos patirtis praėjus septyneriems metams nuo jos perkėlimo į Lietuvos teisę	62
Qualification Directive 2004/83/EC: Lithuanian Experience after Seven Years from its Transposition into Lithuanian Law	85

Jolanta Aleknevičienė

(Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieėkančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis	86
Survival in Lithuania: the Experiences of Asylum-seekers and Foreigners Granted Asylum	106

Gintarė Guzevičiūtė

Prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje rekomendacijos	107
--	-----

PRIEDAS. Lentelės

PRATARMĖ

Prieglobstis Lietuvoje: teisiniai ir sociologiniai aspektai

Karolis Žibas

LIETUVOS SOCIALINIŲ TYRIMŲ CENTRAS, ETNINIŲ TYRIMŲ INSTITUTAS, VILNIUS

SANTRAUKA: Straipsnyje pateikiama Lietuvoje atliktų tyrimų prieglobsčio srityje apžvalga, pristatomas tarpdisciplininio (teisinio ir sociologinio) Lietuvoje įgyvendinamos prieglobsčio politikos tyrimo poreikis. Atsižvelgiant į Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos, Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų instituto ir Darnios visuomenės centro įgyvendinto projekto¹ „Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai“ veiklas, straipsnyje glaustai apžvelgiamas šio teminio leidinio turinys. Įgyvendinant projektą buvo atlikti visapusiški prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje tyrimai, kurie atskleidė Lietuvos išpareigojimą pagal ES prieglobsčio teisyne įgyvendinimo būklę. Tikimasi, kad projekto metu atliktų tyrimų duomenys ateityje leis užtikrinti tinkamą ES prieglobsčio teisyne taikymą ir paskatins tolesnį prieglobsčio sistemos Lietuvoje plėtojimą.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: PRIEGLOBSTIS, PRIEGLOBŠČIO PRAŠYTOJAI, PRIEGLOBŠTĮ GAVĘ UŽSIENIEČIAI, TEISINIS IR SOCIOLOGINIS ASPEKTAI

Žlugus Sovietų Sąjungai Lietuva, kartu su kitomis Vidurio ir Rytų Europos valstybėmis, tapo tranzitine šalimi prieglobsčio prašytojams, keliaujantiems Vakarų ir Šiaurės Europos link. Nors daugumos prieglobsčio prašytojų tikslas buvo Vakarų ir Šiaurės Europos šalys, dalies pabėgėlių² laikiniais namais tapo Lietuva. Padėtis prieglobsčio srityje ėmė vis labiau keistis, vykstant Europos Sąjungos (ES) integracijos procesams. ES plėtra (2004 m. ir 2007 m.) ir paskutinis Šengeno sutarties ratifikavimo etapas (2007 m.) paveikė Europos kontinento geopolitinę situaciją. Kartu su ES išorinių sienų pasislinkimu rytų kryptimi ir judėjimo laisvės principo liberalizavimu ES viduje pasikeitė Lietuvos (kaip ir daugelio kitų Vidurio ir Rytų Europos valstybių) vaidmuo tarptautinės migracijos procesuose. XX a. pabaigoje pagrindiniais prieglobsčio prašytojų traukos centrais ES buvo laikomos Vakarų Europos ir Skandinavijos šalys, o XXI a. vykstantys (de)integracijos procesai Europoje ir už jos ribų lėmė naujas migracijos tendencijas: naujosios ES valstybės narės (tarp jų – Lietuva) tapo ne tik tranzito, bet ir tikslo šalimis tiek darbo imigrantams, tiek prieglobsčio prašytojams. Nors dėl tarptautinės migracijos sudėtingumo (dėl ES plėtros, Šengeno sutarties ratifikavimo ir kt.) nustatyti

¹ Finansuojamo Europos pabėgėlių fondo 2011 metų programos.

² Straipsnyje *pabėgėlio* ir *prieglobstį gavusio užsieniečio* sąvokos vartojamos kaip sinonimai.

Lietuvos (kaip tikslo ir / ar tranzito šalies) vaidmenį tarptautinės migracijos procesuose nėra lengva, naujausios migracijos tendencijos rodo, kad Lietuva palaipsniui tampa šalimi, kurią galima laikyti vartais į ES ir Šengeno erdvę.

Lietuva prieglobsčio prašytojus priimančia šalimi tapo 1997 m. ratifikavus Ženevos konvenciją (1951), Protokolą dėl pabėgėlio statuso (1967) ir 1997 m. liepą Lietuvoje įsigaliojus įstatymui dėl pabėgėlio statuso (šiuo metu galioja 2004 m. priimtas įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“). Ratifikuo-dama Ženevos konvenciją Lietuva įsipareigojo pagal jos nuostatas ginti savo teritorijoje esančius pabėgėlius ir sudaryti jiems sąlygas integruotis. Taigi nuo 1997 m. Lietuvoje atsirado naujos imigrantų kategorijos – prieglobsčio prašytojai ir prieglobstį gavę užsieniečiai. Nors, lyginant su Vakarų Europos šalimis, Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių skaičius nėra didelis, prie-globsčio prašytojų imigracijos tendencijos liudija didelį mobilumo potencialą. Nuo prieglobsčio procedūrų įgyvendinimo pradžios Lietuvoje pabėgėlio statu-sas buvo suteiktas 161 užsieniečiui, papildoma apsauga – 3 529 asmenims. Šie skaičiai teikia pagrindą kelti klausimus, susijusius su prieglobsčio suteikimo procedūros ypatumais, prieglobsčio prašytojų teisių užtikrinimu ir gyvenimo sąlygomis.

Lietuvoje atliktų tyrimų prieglobsčio srityje apžvalga

Imigracijos tyrimų Lietuvoje daugėja nuo 2004 m. (šaliai įstojus į ES), todėl galima teigti, kad tyrimų aktualumas ir gausa buvo (ir vis dar yra) susiję su ES integraci-jos procesais ir palankesnėmis finansavimo galimybėmis (t. y. ES fondų vystymu rytinėje ES dalyje).

Imigracijos tyrimų apžvalga leidžia atskleisti bendrą imigracijos problematikos kontekstą, kuriame gali būti analizuojami prieglobsčio prašančiųjų imigracijos ir prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos ypatumai. Atlikti imigracijos ir Lietu-voje gyvenančių imigrantų integracijos tyrimai pagal analizuojamą problematiką, analizės pobūdį ir tikslines grupes gali būti skirstomi į: 1) *Lietuvoje prieglobstį ga-vusių užsieniečių*, 2) *kitų migrantų*³ *imigracijos ir integracijos tyrimus*, 3) *migracijos procesų apžvalgas* ir 4) *visuomenės nuostatų tyrimus* (Žibas 2012). Atsižvelgiant į ES prieglobsčio politiką, didelė dalis Lietuvoje atliktų imigracijos ar migrantų in-tegracijos tyrimų buvo skirta *Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių socialinei ir ekonominei padėčiai analizuoti*. Labiau į praktinius pabėgėlių gyvenimo Lietuvoje aspektus orientuoti tyrimai atskleidė platų problematikos lauką.

2003 m. atlikto „Prieglobstį Lietuvoje gavusių užsieniečių ir jų šeimų narių so-

³ ES vadinamųjų *trečiųjų šalių piliečių*.

cialinių ir profesinių poreikių tyrimo“ (DSTI 2003) duomenys parodė, kad didelę įtaką pabėgėlių integracijai daro socialinis kontekstas, kuriame pabėgėliai atsiduria spręsdami kasdien kylančius sunkumus. 2005 m. atlikta „Prieglobsčio prašytojų socialinės ir profesinės integracijos galimybių studija“ (SEKI 2005) atskleidė, kad kalbos barjeras riboja pabėgėlių įsidarbinimo galimybes ir leidžia rinktis tik ne-kvalifikuotus, prastai atlyginamus darbus. 2006 m. atlikto „Pabėgėlių ir jų šeimų poreikių Lietuvos Respublikoje tyrimo“ (SEKI 2006) duomenimis, lietuvių kalbos nemokėjimas, vyresnis amžius ir lytis yra pabėgėlių ekonominės integracijos kliūtys, o sėkminga integracija priklauso nuo miesto, kuriame pabėgėlis gyvena, ir neretai nuo nevyriausybinių organizacijų teikiamos pagalbos. Pačių pabėgėlių vertinimu, menkas socialinis ekonominis statusas yra vienas pagrindinių sunkumų, kuriuos jiems, norintiems integruotis į Lietuvos visuomenę, reikia įveikti⁴. 2009 m. Lietuvos vartotojų instituto atliktu „Sociologiniu prieglobstį gavusių užsieniečių nuomonės tyrimu“ patvirtinta, kad vyraujantys pabėgėlių integracijos sunkumai yra susiję su darbo paieška, finansine parama ir kalba.

2007 m. Socialinių tyrimų institutas kartu su Lietuvos suaugusiųjų švietimo ir informavimo centru atliko Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių socialinės integracijos tyrimą (STI 2007), kuris atskleidė pabėgėlių poreikius, didžiausias sėkmingos integracijos kliūtis ir didelę prieglobstį gavusių užsieniečių socialinių išteklių svarbą integracijai. Tyrimu nustatyti tiek pagrindiniai integracijos sunkumai ir poreikiai (kalbos barjeras, būstas, užimtumas, vaikų švietimas ir kt.), tiek turimi kolektyviniai ir individualūs socialiniai ištekliai. Atskleistos šios pabėgėlių integracijos problemos: socialinės integracijos priemonių taikymo pasyvumas, apgyvendinimas, užimtumas, švietimas (taip pat išsilavinimas, kalba), prieglobstį gavusių asmenų uždarumas ir prisitaikymo prie socialinės integracijos tvarkos sunkumai. Tyrimo duomenimis, kolektyviniai ryšiai – vienas dažniausiai pabėgėlių turimų socialinių išteklių (STI 2007).

Tęsiant pabėgėlių gyvenimo Lietuvoje klausimų analizę, 2011 m. Vytauto Didžiojo universitete buvo apginta Daivos Bartušienės disertacija, kurioje autorė analizavo specifinę Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių problematiką – pabėgėlių patirtį sveikatos priežiūros srityje. Pasak Daivos Bartušienės (2011), Lietuvoje gyvenantys pabėgėliai yra aktyvūs ir racionaliai gebantys suvaldyti persikėlimo pasekmes, todėl globali prieglobsčio srities nuostata pabėgėlių atžvilgiu, siūlanti pažinti pabėgėlius tik kaip pasyvius naudos gavėjus ir traumotas aukas, nėra tinkama siekiant išsiaiškinti lokalius šiandieninio prieglobsčio aspektus.

2012 m. Vilmos Žydzūnaitės monografija „Prieglobstį gavusių užsieniečių in-

⁴ Kaip teigiama Socialinių tyrimų instituto atliktame tyrime (STI 2007), nepaisant kuratorių ir socialinių darbuotojų pagalbos, problemišiausios sritys yra apgyvendinimas ir užimtumas. Šiose srityse pabėgėliams pagalbos reikia labiausiai (STI 2007: 66).

tegracijos vertinimo modelis (įrankis)“ atskleidė įvairius prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos aspektus (politinį, teisinį, socialinį, ekonominį, sveikatos priežiūros, darbo rinkos, užimtumo ir verslumo, socialinių tinklų, visuomenės nuostatų ir kt.). Kaip teigia Žydzūnaitė (2012: 269), dėl apgyvendinimo politikos nebuvimo ir apriboto judumo šalyje prieglobstį gavę užsieniečiai patiria skurdą ir nesaugumą; dėl veiklumo vyriausybinio lygmeniu stokos pabėgėlio sąvoka tampa politizuota, o tai skatina priešišumą tarp prieglobstį gavusių užsieniečių ir visuomenės daugumos; dėl nevyriausybinių organizacijų veiklos nesistemingumo pagalba prieglobstį gavusiems užsieniečiams yra fragmentiška, nesisteminga ir neilgalaikė.

Svarbu analizuoti ne tik prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos sunkumus, bet ir Lietuvoje įgyvendinamą prieglobsčio prašytojų priėmimo politiką, kuriamą priėmimo ir integracijos infrastruktūrą. 2005 m. Europos komisija kovai su rasizmu ir netolerancija (ECRI) rekomendavo Lietuvos valdžios institucijoms užtikrinti, kad visi asmenys, turintys teisę gauti pabėgėlio statusą, jį gautų. ECRI pažymėjo, kad visi pabėgėliais pripažinti asmenys turi gauti tokį statusą pirmos instancijos (Lietuvoje tokia instancija yra Migracijos departamentas) sprendimu (ENAR 2005: 22).

2005 m. ir 2007 m. tyrimų duomenimis, savitų poreikių turintys prieglobsčio prašytojai (moterys, vaikai, senyvo amžiaus žmonės, neįgalieji) susiduria su itin dideliais sunkumais. 2005 m. ECRI ataskaitoje teigiama, kad padėtis Užsieniečių registracijos centre turėtų būti gerinama, nes prasta aplinka ir paslaugų trūkumas sunkina prieglobsčio prašytojų gyvenimą centre, belaukiant sprendimo dėl prieglobsčio suteikimo (ENAR 2005: 6). Kad gyvenimo sąlygos Užsieniečių registracijos centre prastos, patvirtino 2007 m. Socialinių tyrimų centro atliktas tyrimas (STI 2007): prieglobstį gavusių užsieniečių teigimu, Pabradėje esančiame Užsieniečių registracijos centre griežtą tvarką palaiko kareiviai su koviniais šunimis, centro teritorija aptverta aukšta tvora. Tyrimo dalyviai teigė, kad neretai centre yra pažeidžiamos žmogaus teisės, pavyzdžiui, teisė pasimatyti su šeimos nariais (STI 2007: 64).

2005 ir 2006 m. ECRI ataskaitų duomenimis, Užsieniečių registracijos centre apsisostojusiems prieglobsčio prašytojams ir nelegaliems imigrantams teikiamų sveikatos paslaugų kokybė yra itin prasta. Kaip teigiama ataskaitoje, medicinos punkte suteikiamos tik būtiniausios paslaugos, jame nėra psichologinės pagalbos specialistų. Tik esant svarbiam sveikatos sutrikimui, pacientai vežami į ligonines, ir ten suteikiama specialistų pagalba (ENAR 2006: 14). Pažymėtina, kad sveikatos apsaugos problematika vyrauja ir aptariant prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos procesus. 2007–2010 m. ECRI ataskaitų duomenimis, po integracijos programos prieglobstį gavę užsieniečiai susiduria su sunkumais gaudami sveikatos priežiūros paslaugas. Pabėgėlio statusą turintys užsieniečiai gauna privalomą sveikatos apsaugą, kaip ir nuolatiniai Lietuvos gyventojai, tačiau papildomą apsaugą gavę ir nedirbantys užsieniečiai susiduria su dideliais sunkumais gaudami tiek socialines, tiek sveikatos priežiūros paslaugas (ENAR 2010: 17).

Apibendrinant aptartus tyrimus galima teigti, kad pabėgėlių integracijai Lietuvoje įtaką daro ne tik socialinės ir demografinės aplinkybės ar šeiminiis statusas, bet ir socialiniai ištekliai bei aplinka, kurioje pabėgėliai atsiduria. Aptartų tyrimų duomenys rodo, kad, analizuojant pabėgėlių integraciją, svarbu atkreipti dėmesį tiek į kalbos barjerą, priėjimą prie darbo rinkos ir dalyvavimą švietimo sektoriuje, tiek į visuomenės nuostatas, vykdomą priėmimo ir integracijos politiką ir didelę įtaką integracijos procesams darančius socialinius ryšius.

Prieglobstį gavusių užsieniečių problematiką analizuojančių tyrimų duomenys ne tik atskleidžia socialinius Lietuvoje gyvenančių pabėgėlių ir daugumos visuomenės skirtumus, bet ir parodo, kad dėl įvairių integracijos veiksnių (kalbos barjero, socialinių išteklių, ryšių su priimančiosios valstybės institucijomis ir visuomene, įsidarbinimo ir sveikatos priežiūros galimybių ir kt.) prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos procesai ne visada būna sėkmingi. Be to, Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų instituto iniciatyva atliekamos visuomenės nuostatų apklausos (Žibas 2010; Vildaitė ir Žibas 2010; Pilinkaitė Sotirovič ir Žibas 2011) liudija apie didėjančią socialinę distanciją tarp imigrantų (įskaitant Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečius) ir priimančiosios visuomenės, taip pat apie nekintančias neigiamas nuostatas vertinant įvairias imigrantų grupes. Tačiau prieglobsčio politikos įgyvendinimo ypatumams analizuoti reikalingas platesnis kontekstas. Būtina tirti ne tik integracijos barjerus, bet ir: 1) gyvenimo sąlygas Užsieniečių registracijos ir Pabėgėlių priėmimo centruose, 2) priėmimo ir integracijos politikos įgyvendinimo infrastruktūrą, 3) prieglobsčio prašančių ir prieglobstį gavusių asmenų teisių užtikrinimą. Kaip rodo Lietuvoje kuriamos ir įgyvendinamos migrantų integracijos politikos prioritetų analizė (Žibas ir Platačiūtė 2009; Beresnevičiūtė ir Žibas 2012), Lietuva neturi bendros ilgalaikės migrantų integracijos strategijos, tačiau integracijos politikos tikslinė grupė išlieka Lietuvoje prieglobstį gavę užsieniečiai. Šis faktas leidžia teigti, kad, nors ši tikslinė grupė yra nedidelė, ES lygmeniu įgyvendinama prieglobsčio politika duoda teigiamų rezultatų⁵. Tačiau ES direktyvų integravimas į nacionalinę teisinę bazę dar nerodo efektyvios politikos įgyvendinimo *de facto*. Norint atskleisti ES politikos įgyvendinimo kontekstą, reikalingas tarpdisciplininis požiūris į prieglobsčio politikos įgyvendinimo procesus.

⁵ Pabėgėlių gyvenimo Lietuvoje ypatumai yra aiškiai apibrėžiami, tačiau dėl pabėgėlių pažeidžiamumo, ribotų socialinių išteklių ir socialinių ryšių su priimančiąja visuomene trūkumo problemiški. Kitais pagrindais atvykstančių užsieniečių problemiški gyvenimo Lietuvoje aspektai pasižymi įvairove: skirtingi atvykimo pagrindai lemia skirtingą teisinį statusą priimančiojoje visuomenėje, o tai savo ruožtu lemia skirtingą individualią ir (arba) kolektyvinę imigracijos ir gyvenimo Lietuvoje patirtį.

Tarpdisciplininis požiūris: teisinio ir sociologinio Lietuvoje įgyvendinamos prieglobsčio politikos tyrimo poreikis

Aptartų tyrimų duomenys atskleidžia problemiškus pabėgėlių gyvenimo Lietuvoje aspektus ir kelia naujų klausimų, skatinančių atidžiau pažvelgti į prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje ypatumus ir analizuoti, kokie veiksniai turi įtakos prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos procesams, kokias sąlygas Lietuva suteikia prieglobsčio prašytojams prieglobsčio prašymo svarstymo (procedūros) metu ir kaip šios sąlygos atsiliepia prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimo Lietuvoje patirčiai. Šie klausimai yra menkai tyrinėti, todėl būtina kompleksinė analizė, apimanti ir teisinius, ir sociologinius tyrimų aspektus.

Šis „Etniškumo studijų“ numeris skirtas Lietuvoje įgyvendinamos prieglobsčio politikos sociologinio ir teisinio aspekto analizei, taip pat prieglobsčio prašytojų priėmimo ir prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos procesų problematikai. Lietuvos socialinių tyrimų centras, Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija ir Darnios visuomenės centras, įgyvendindami projektą „Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai“ pagal Europos pabėgėlių fondo 2011 metų programą, atliko visapusiškus prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje teisinio ir sociologinio aspekto tyrimus, atskleidė Lietuvos įsipareigojimų pagal ES prieglobsčio teisyne įgyvendinimo būklę. Tikimasi, kad projekto metu atliktų tyrimų duomenys ateityje leis užtikrinti tinkamą ES prieglobsčio teisyne taikymą ir paskatins tolesnį prieglobsčio sistemos Lietuvoje plėtojimą.

Projekto metu buvo surinkta, išanalizuota ir susisteminta informacija apie ES prieglobsčio teisyne įgyvendinimą Lietuvoje. Lietuvos įsipareigojimų (kylančių iš sparčiai besivystančio ir teisiniu požiūriu sudėtingo ES prieglobsčio teisyne) įgyvendinimas iki šiol nebuvo visapusiškai tiriamas, todėl yra daug neatsakytų šios srities klausimų.

Pirma, nėra aišku, ar Lietuva visais atvejais teisingai ir visiškai perkėlė privalomus ES prieglobsčio teisyne standartus į nacionalinius teisės aktus; ar prieglobsčio sistemai priklausančių valstybės institucijų sprendimai ir veikla yra vykdoma pagal teisyne reikalavimus. Remiantis ES teisėje įtvirtintu veiksmingumo principu, tikslinės grupės nariai (t. y. prieglobsčio prašytojai, pabėgėliai ir papildomą apsaugą gavę asmenys) turi turėti galimybę veiksmingai naudotis ES direktyvų jiems suteiktomis teisėmis. Siekiant užkirsti kelią galimiems ES teisės pažeidimams, būtina iširti, ar šios teisės yra prieinamos tikslinės grupės nariams.

Antra, remiantis ES Teisingumo Teismo išaiškinimu, valstybės narės privalo ne tik formaliai perkelti ES prieglobsčio teisyne privalomus standartus į nacionalinę teisę, bet ir aiškinti bei taikyti nacionalinius prieglobsčio klausimus reglamentuo-

jančius įstatymus atsižvelgdamos į ES teisę, siekiant maksimaliai įgyvendinti direktyvose suformuluotus tikslus. Tam reikia tiek naujų žinių, tiek specifinės informacijos apie konkrečius ES direktyvų reikalavimus ir jų sąsajas su Lietuvos teisės aktų nuostatomis. Tokios susistemintos informacijos ir žinių Lietuvoje stokojama. Šios informacijos stoka apsunkina prieglobsčio sistemai priklausančių institucijų pastangas tinkamai taikyti ES prieglobsčio teisiną.

Trečia, ES prieglobsčio teisinys vystosi itin sparčiai. Vystymasis pasireiškia tiek naujų teisinių iniciatyvų svarstymu ir priėmimu ES institucijose, tiek ES Teisingumo Teismo išaiškinimais, todėl nagrinėjant prieglobsčio prašytojų prašymus (ar kitaip taikant ES prieglobsčio teisiną), prieglobsčio sistemai priklausančios institucijos neišvengiamai turi atsižvelgti į naujausius ES prieglobsčio teisės pokyčius.

Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos srities poreikius ir problematiką būtina nagrinėti vadovaujantis teisiniais prieglobsčio sistemos aspektais. Tačiau siekiant apibūdinti prieglobsčio sistemos įgyvendinimo ypatumus, teisinio požiūrio neužtenka. Labai svarbu pagal Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių patirtį nustatyti problemiškus prieglobsčio politikos įgyvendinimo elementus. Tai nustčius galima suprasti, kaip konkretūs prieglobsčio sistemos įgyvendinimo teisiniai aspektai atspindi Lietuvoje prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimo (integracijos) patirtyje. Tai leidžia identifikuoti platų analizuojamos problematikos lauką, o suinteresuotosioms institucijoms turėti veiksmingą instrumentą, leidžiantį pamatyti ES prieglobsčio teisyne įgyvendinimo Lietuvoje pasekmes tiek teisiniame lygmenyje, tiek kasdieniame pabėgėlių gyvenime.

Atliekant teisinį ir sociologinį tyrimus, daug dėmesio buvo skiriama analitiniam prieglobsčio prašytojų dalyvavimo prieglobsčio procese ir prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos įvertinimui. Atlikus ES prieglobsčio teisyne įgyvendinimo Lietuvoje tyrimą, buvo atskleisti problemiški teisyne įgyvendinimo aspektai, kurie tapo pagrindu atlikti sociologinį tyrimą, parodantį platesnį prieglobsčio prašytojų ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimo Lietuvoje patirties kontekstą. Atliekant tyrimus buvo atsižvelgiama tiek į prieglobsčio prašytojų imigracijos procesą, tiek į prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos patirtį. Taigi sociologinis tyrimas apėmė svarbiausius teisinio tyrimo aspektus.

* * *

ES valstybės narės suteikė Europos Sąjungai teisę priimti privalomus prieglobsčio srities standartus. Šie reikalavimai, *inter alia* patvirtinti trimis direktyvomis (*Kvalifikavimo direktyva*, *Prieglobsčio procedūrų direktyva* ir *Priėmimo sąlygų direktyva*)

ir vienu reglamentu⁶, atsako į tris esminius klausimus: 1) kam turi būti suteikta tarptautinė apsauga ir koks yra šios apsaugos turinys; 2) kurioje ES valstybėje ir kaip turi būti nustatoma, ar asmeniui tokios apsaugos reikia; 3) kokios materialinės ir kitos priėmimo sąlygos turi būti asmeniui suteiktos laukiant sprendimo dėl prieglobsčio prašymo. Kartu su aktualiomis pirminės teisės nuostatomis, įskaitant nuostatas, įtvirtintas ES pagrindinių teisių chartijoje, šios direktyvos sudaro ES prieglobsčio teisinę. Visų minėtų direktyvų formalus ir faktinis įgyvendinimas Lietuvoje buvo pagrindinis teisinio tyrimo objektas. Tyrimo metu atlikta teisinė analizė leido ES teisynei įgyvendinimą išanalizuoti dviem lygiais: nustatyti, ar Lietuva visais atvejais visiškai ir teisingai perkėlė privalomus ES prieglobsčio teisynei standartus į nacionalinę teisę ir ar (ir kaip) šie standartai taikomi praktikoje, įskaitant Lietuvos teismų praktiką.

Atsižvelgdami į *Tarybos direktyva 2003/9/EB* įtvirtintus reikalavimus, Laurynas Biekša ir Eglė Samuchovaitė straipsnyje „Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos“ analizuoja prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sistemos Lietuvoje ypatumus, vertindami tiek Lietuvos Respublikos teisinę bazę, tiek institucijų, veikiančių priėmimo sąlygų srityje, administracinę bei teismų praktiką. Autoriai straipsnyje išskiria pagrindinius priėmimo sąlygų, taikomų įgyvendinant *Tarybos direktyvą 2003/9/EB*, trūkumus: priėmimo sąlygų taikymo srities ribotumą, prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės ribotumą, materialinių priėmimo sąlygų, medicininių paslaugų teikimo, sankcijų taikymo ir savitų poreikių turinčių asmenų priėmimo sąlygų trūkumus.

Laurynas Biekša ir Vladimiras Siniovas straipsnyje „Sąžiningos ir veiksmingos prieglobsčio procedūros beišskant: Lietuvos pastangos įgyvendinti Tarybos direktyvą 2005/85/EB“ vertina procesinius nacionalinės prieglobsčio sistemos institutus *Prieglobsčio procedūros direktyvos* požiūriu. Autoriai detalai apžvelgia iš ES teisės kylančius reikalavimus prieglobsčio procedūroms ir aptaria, ar šie reikalavimai yra įgyvendinti Lietuvos teisėje ir praktikoje, o jei taip, tai kokiais būdais ir formomis. Straipsnyje pabrėžiama, kad direktyvoje įtvirtintas sąžiningų ir veiksmingų

⁶ 2004 m. balandžio 29 d. *Tarybos direktyva 2004/83/EB* dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (Kvalifikavimo direktyva); 2003 m. vasario 18 d. *Tarybos reglamentas (EB) Nr. 343/2003*, nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus (Dublino reglamentas); 2005 m. gruodžio 1 d. *Tarybos direktyva 2005/85/EB*, nustatanti būtiniausias reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (Prieglobsčio procedūrų direktyva); 2003 m. sausio 27 d. *Tarybos direktyva 2003/9/EB*, nustatanti minimalius prieglobsčio prašytojų priėmimo standartus (Priėmimo sąlygų direktyva). Pažymėtina, kad 2011 m. Europos Parlamentas ir Taryba priėmė naujos redakcijos Kvalifikavimo direktyvą, kurios nuostatos turi būti perkeltos į nacionalinę teisę iki 2013 m. gruodžio 21 d.

prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūrų siekis suponuoja valstybės pareigą sukurti darnią procesinę sistemą, kuri leistų objektyviai, nešališkai ir per priimtina laiką nustatyti, ar asmuo atitinka taikytinus tarptautinės apsaugos kriterijus. Straipsnyje daug dėmesio skiriama procesiniams principams ir garantijoms ir pabrėžiama, kad jų pašalinimas yra bet kurios procedūros (priimamo administracinio sprendimo), įskaitant priemones, skirtas prieglobsčio sistemos vientisumui užtikrinti, teisėtumo sąlyga. Straipsnyje konstatuojami konkretūs nacionalinio teisinio reglamentavimo ir praktikos trūkumai, kuriuos būtina šalinti, siekiant išvengti ES prieglobsčio teisyne ir Lietuvos teisės konflikto. Šiame kontekste autoriai *inter alia* išskiria skubių procedūrų ir akivaizdžiai nepagrįstų prašymų problematiką, nuostatas, leidžiančias prieglobsčio prašytojams nesuteikti apklausos dėl prieglobsčio suteikimo galimybės, neišsamų ir netinkamą informavimą apie teises, pareigas ir procedūras. Straipsnyje pabrėžiama, kad pati direktyva Lietuvos teismų praktikoje iki šiol buvo taikoma fragmentiškai, o tai, autorių nuomone, reiškia, kad šis svarbus prieglobsčio prašytojų procesinių teisių apsaugos potencialas teisės taikymo procese iš dalies lieka nepanaudotas.

Kvalifikavimo direktyva 2004/83/EB yra svarbi Bendros Europos prieglobsčio sistemos pirmojo etapo, numatyto dar Europos Tarybos 1999 m. Tamperės išvadoje, dalis. *Kvalifikavimo direktyvos* tikslas – įtvirtinti bendrus kriterijus asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, nustatyti ir užtikrinti šiems asmenims bent minimalų teikiamų garantijų lygį visose ES valstybėse narėse. *Kvalifikavimo direktyva* į visų valstybių narių, įskaitant ir Lietuvą, teisę turėjo būti perkelta iki 2006 m. spalio 10 d. Europos Komisija dėl netinkamo *Kvalifikavimo direktyvos* perkėlimo Europos Teisingumo Teisme pradėjo pažeidimo procedūras prieš 9 valstybes nares, penkios teisminės bylos buvo nutrauktos, keturiose bylose buvo priimti Europos Teisingumo Teismo sprendimai.

Išanalizavę *Kvalifikavimo direktyvos* nuostatas, Lyra Jakulevičienė ir Marius Urbelis straipsnyje „Kvalifikavimo direktyva 2004/83/EB: Lietuvos patirtis praėjus septyneriems metams nuo jos perkėlimo į Lietuvos teisę“ pateikia Lietuvos teisės aktų, įgyvendinančių *Kvalifikavimo direktyvą*, teisinę analizę, nurodo Direktyvos straipsnius ir nuostatas, autorių nuomone, netinkamai perkeltus į Lietuvos teisę. Straipsnyje autoriai apžvelgia Lietuvos teisės aktų, įgyvendinančių *Kvalifikavimo direktyvą*, taikymo administracinę bei teismų praktiką, atskleidžia galimus šios praktikos trūkumus ir pateikia rekomendacijų tobulinti galiojančius teisės aktus ir formuoti vertingą administracinę bei teismų praktiką.

Siekiant nustatyti problemas, su kuriomis susiduria prieglobsčio ieškantys ir prieglobstį gavę užsieniečiai, 2012 m. lapkričio mėn. – 2013 m. sausio mėn. buvo atliktas kokybinis tyrimas (tyrimo imtis – 32 pusiau struktūriniai interviu su prieglobsčio prašytojais ir prieglobstį gavusiais užsieniečiais). Tyrimu buvo siekiama išsiaiškinti, ką išgyvena prieglobsčio ieškantys ir prieglobstį gavę užsieniečiai, bū-

dami Lietuvos prieglobsčio sistemos dalis. Tyrimo dalyvių gyvenimas Lietuvos prieglobsčio sistemos sąlygomis gali būti skirstomas į tris etapus. Pirmasis etapas – gyvenimas Pabradaje Užsieniečių registracijos centre, kuriame prieglobsčio ieškantiems žmonėms suteikiamas arba nesuteikiamas pabėgėlio statusas. Antrajame etape asmenys, kuriems suteikiamas pabėgėlio statusas, perkeliama gyventi į Pabėgėlių priėmimo centrą Rukloje (tai kartu pirmasis socialinės integracijos etapas). Trečiajame etape prieglobstį gavę užsieniečiai persikelia gyventi į savivaldybių teritorijas ir pereina į antrąją socialinės integracijos etapą. Tyrimo metu buvo surinkti 32 žmonių pasakojimai. Tyrimas atliktas remiantis fenomenologine tradicija, pagal kurią, kalbant apie žmogaus patirtį, yra pabrėžiama, kad viena tiesa yra neįmanoma.

Remiantis kokybinio tyrimo rezultatais, Jolantos Aleknevičienės straipsnyje „(Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis“ atskleidžiama prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis Lietuvos prieglobsčio sistemoje. Pirmoje straipsnio dalyje aptariama prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimo Lietuvoje pradžia ir patirtis Pabradės užsieniečių registracijos centre. Antroje dalyje analizuojama patirtis, įgyta pirmajame (Ruklos) ir antrajame (įvairių savivaldybių) integracijos etapuose. Trečioje straipsnio dalyje aptariami prieglobsčio prašytojų ir prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos barjerai ir poreikiai žmogaus teisių problematikos aspektu. Straipsnio pabaigoje pateikiamos išvados.

Šio leidinio pabaigoje pateikiamos išvados ir rekomendacijos dėl ES prieglobsčio teisyno įgyvendinimo Lietuvoje. Siekiant informatyvumo, susisteminti teisinio ir sociologinio tyrimų duomenys apie kiekvieno standarto, įtvirtinto ES prieglobsčio direktyvomis, įgyvendinimą Lietuvoje pateikiami lentelėse⁷. Taip siekiama visiems prieglobsčio procese dalyvaujantiems asmenims (advokatams, teisėjams, prieglobsčio bylas tiriantiems tarnautojams, mokslininkams, valstybinių institucijų ir nevyriausybinių organizacijų atstovams) pateikti įrankį, kuriuo patogiau naudotis tiek dirbant su atskirais tikslinės grupės nariais (teikiant teisinę pagalbą, primant sprendimą dėl prieglobsčio prašymo, nagrinėjant skundus teisme ir pan.), tiek formuojant prieglobsčio politikos iniciatyvas ir rengiant teisės aktus.

⁷ Lentelės pateikiamos elektroninėje laikmenoje kartu su leidiniu.

Literatūra

- Andriukaitis G. (2006). *ENAR Shadow Report 2006. Racism in Lithuania*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras.
- Andriukaitis G. (2007). *ENAR Shadow Report 2007. Racism in Lithuania*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras.
- Bartušienė D. (2011). *Prieglobsčio etnografija: pabėgėlių sveikatos priežiūros patirtys Lietuvoje*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, sociologija (05 S). Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas.
- Beresnevičiūtė V., Žibas K. (2012). Monitoring systems on integration of ethnic minorities and immigrants in Lithuania. *Measuring and Monitoring Immigrant Integration in Europe. Integration Policies and Monitoring Efforts in 17 European Countries*. Bijl R., Verweij A. (eds.). The Netherlands Institute for Social Research/SCP, p. 221–238.
- Metinė politikos ataskaita: migracija ir prieglobstis Lietuvoje* (2011, 2012). Europos migracijos tinklas, Lietuvos Respublikos nacionalinis informacijos centras, Vilnius. http://www.emn.lt/uploads/documents/politika_2011_final_lt.pdf
- Migracijos metraščiai* (2011, 2012). Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. www.migracija.lt
- Pabėgėlių ir jų šeimų poreikių Lietuvos Respublikoje tyrimo ataskaita* (2006). Vilnius: Socialinės ekonomikos institutas.
- Pilinkaitė Sotirovič V., Žibas K. 2011. Etninės ir socialinės grupės Lietuvoje: visuomenės nuostatos ir jų kaita. *Etniškumo studijos 2011/1-2*. Lietuvos socialinių tyrimų centras. Vilnius: Eugrimas, p. 136–155.
- Prieglobsčio prašytojų socialinės ir profesinės integracijos galimybių studijos ataskaita* (2005). Kaunas: Socialinės ekonomikos institutas.
- Prieglobstį gavusių užsieniečių socialinių ir profesinių poreikių sociologinės apklausos rezultatų analizė* (2003). Prieglobstį Lietuvoje gavusių užsieniečių ir jų šeimų narių socialinių ir profesinių poreikių tyrimas. Trečiojo tyrimų etapo ataskaita. Vilnius: Darbo ir socialinių tyrimų institutas.
- Sabatauskaitė B., Andriukaitis G. (2011). *ENAR Shadow Report 2010–2011. Racism and Related Discriminatory Practices in Lithuania*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras.
- Sociologinis prieglobstį gavusių užsieniečių nuomonės tyrimas* (2009). Tyrimo ataskaita. Vilnius: Lietuvos vartotojų institutas.
- Valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai efektyvumo įvertinimas* (2007). Tyrimo ataskaita. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas; Lietuvos suaugusiųjų švietimo ir informavimo centras.
- Vildaitė D., Karolis Ž. (2010). Etninių tyrimų instituto visuomenės nuomonės tyrimų apžvalga (2005–2010 m.). *Etniškumo studijos 2010/1-2*. Lietuvos Socialinių tyrimų centras. Vilnius: Eugrimas, p. 121–137.
- Žibas K. (2010). Imigracijos suvokimai Lietuvos visuomenėje. *OIKOS: lietuvių migracijos ir diasporos studijos 2010/2*. Kaunas: Lietuvių išeivijos institutas, p. 9–30.

- Žibas K. (2012). *Kinų ir turkų imigrantai Lietuvoje: imigracijos kilmė, tęstinumas ir migracijos tinklo formavimasis*. Daktaro disertacija. Socialiniai mokslai, sociologija (05 S). Vilnius: Vilniaus universitetas; Lietuvos socialinių tyrimų centras.
- Žibas K. (2008). Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių socialinių išteklių analizė. *Etniškumo studijos 2008/1–2*. Socialinių tyrimų institutas. Eugrimas: Vilnius, p. 117–145.
- Žibas K., Platačiūtė V. (2009). Lietuvos imigracijos politika ir trečiųjų šalių piliečių integracijos prielaidos. *Etniškumo studijos 2009/2. Migrančių integracija: Trečiųjų šalių piliečiai Lietuvoje*. Socialinių tyrimų institutas. Eugrimas: Vilnius, 128 p.
- Žydžiūnaitė V. (2012). *Prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos vertinimo modelis (įrankis)*. Monografija. Tolerantiško jaunimo asociacija, Europos pabėgėlių fondas, Vytauto Didžiojo universitetas. Vilnius: VŠĮ „Sorrel“.
- Žiobienė E. (2005). *ENAR Shadow Report 2005. Racism in Lithuania*. Vilnius: Lietuvos žmogaus teisių centras.

FOREWORD

Asylum in Lithuania: Legal and Sociological Focus

Karolis Žibas

LITHUANIAN SOCIAL RESEARCH CENTRE, INSTITUTE FOR ETHNIC STUDIES, VILNIUS

SUMMARY: This paper presents the results of the research carried out in Lithuania in the field of asylum. In view of the recent developments of the EU asylum policies, the article presents the need of an interdisciplinary approach to the analysis of the implementation of the EU asylum policies in Lithuania with the emphasis on the legal and sociological aspects. At the end, according to the results of the project ‘Implementation of the EU Asylum Policy: Legal and Sociological Focus’⁸, which was implemented by the Lithuanian Red Cross Society, the Institute for Ethnic studies and the Centre for Sustainable Society, the article briefly presents the contents of this thematic publication. To implement the project, a comprehensive analysis of asylum policies in Lithuania was carried out. It revealed the status of Lithuania’s obligations in relation to the implementation of the EU asylum policies. It is expected that the results presented in this thematic publication will ensure a further development of the asylum policies in Lithuania.

KEY WORDS: ASYLUM, ASYLUM SEEKERS, FOREIGNERS GRANTED ASYLUM, LEGAL AND SOCIOLOGICAL FOCUS.

⁸ Project funded by the *European Refugee Fund*.

Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos

Laurynas Biekša

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS, VILNIUS

Eglė Samuchovaitė

TARK GRUNTE SUTKIENE ADVOKATŲ KONTOROS ADVOKATO PADĖJĖJA, VILNIUS

SANTRAUKA: Straipsnyje pagal Tarybos direktyva 2003/9/EB įtvirtintus reikalavimus analizuojama prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sistema Lietuvoje, vertinant tiek Lietuvos Respublikos teisinę bazę, tiek institucijų, veikiančių priėmimo sąlygų srityje, administracinę ir susiklosčiusią teismų praktiką. Straipsnyje išskiriamos pagrindinės priėmimo sąlygų, įgyvendinant Tarybos direktyvą 2003/9/EB, reglamentavimo ir praktinės problemos. Aptariamas priėmimo sąlygų taikymo srities apribojimas, nepakankamas informacijos apie priėmimo sąlygas suteikimas, nepagrįstas prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės ribojimas, nepakankamos materialinės priėmimo sąlygos ir medicininės paslaugos, sankcijų taikymo problemos, netinkamos asmenų, turinčių ypatingų poreikių, priėmimo sąlygos.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: PRIEGLOBŠČIO PRAŠYTOJAI, PRIEGLOBSTIS, PRIĖMIMO SĄLYGOS, PRIĖMIMO SĄLYGŲ DIREKTYVA, UŽSIENIEČIŲ REGISTRACIJOS CENTRAS.

Įvadas

Kuriant Bendrą Europos prieglobsčio sistemą, 2003 m. sausio 27 d. buvo priimta *Priėmimo sąlygų direktyva* (toliau – Direktyva), kuri nustato minimalias prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas valstybėse narėse. Šioje Direktyvoje reglamentuojamas prieglobsčio prašytojų informavimas, dokumentų išdavimas, sveikatos priežiūros bei materialinės priėmimo sąlygos, profesinis mokymas, nepilnamečių mokymas ir švietimas, užimtumas, priėmimo sąlygų apribojimas ir jų panaikinimas, specifinės paramos asmenims, turintiems ypatingų poreikių, nuostatos. Direktyvos nuostatos į valstybių narių teisę turėjo būti perkeltos iki 2005 m. vasario 6 d. (Taryba 2003: 26 straipsnis), tačiau *Priėmimo sąlygų direktyvos* neoficialus perkėlimas Lietuvoje vyko dar prieš oficialaus perkėlimo proceso pradžią. 2004 m. Lietuva iš esmės peržiūrėjo užsieniečių teisinę padėtį reglamentuojančius teisės aktus ir 2004 m. balandžio 29 d. LR Seimas priėmė naują įstatymą dėl užsieniečių teisinės padėties. Šiame įstatyme atsirado nemaža nuostatų iš ES prieglobsčio teisės aktų dalis (Biekša ir Jakulevičienė 2009: 315). Be LR įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (toliau – UTPI), reguliuojančio ir kitus prieglobsčio srities klausimus, Direktyvos nuostatas Lietuvoje įgyvendina keli kiti teisės aktai. Didžiausia dalis Di-

rektyvos nuostatų yra perkelta į poįstatyminius teisės aktus.

Šiuo metu, įgyvendinant 1999 m. Tamperės programoje įtvirtintą tikslą – sukurti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą, – ES lygmeniu yra rengiamasi priimti II kartos *Priėmimo sąlygų direktyvą*. Atsižvelgiant į tai, kad įsigaliojus šiai II kartos direktyvai, derinant nacionalinę teisę su ES nuostatomis, turės būti daromi atitinkami Lietuvos teisės aktų, reguliuojančių prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sritį, pakeitimai, yra pravartu išsiaiškinti *Priėmimo sąlygų direktyvos* perkėlimo į Lietuvos teisę praktines problemas.

Atlikto tyrimo metu buvo analizuojama prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sistema Lietuvoje, vertinant LR teisinę bazę, institucijų, veikiančių priėmimo sąlygų srityje, administracinę bei teismų praktiką. Siekiant įvertinti priėmimo sąlygų taikymą praktikoje buvo gauta institucijų, veikiančių priėmimo sąlygų srityje, informacija ir atlikti teminiai pokalbiai su prieglobsčio prašytojais ir prieglobstį gavusiais užsieniečiais¹. Remiantis tyrimo metu gautų duomenų analize ir taikant lyginamąjį, sisteminių, analitinį metodus, šiame straipsnyje nagrinėjamas Direktyvos įgyvendinimas Lietuvoje ir išskiriamos pagrindinės prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų problemos: priėmimo sąlygų taikymo srities apribojimo, prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimo, riboto materialinių priėmimo sąlygų ir medicininių paslaugų teikimo, sankcijų taikymo ir asmenų, turinčių ypatingų poreikių, priėmimo sąlygų problemos. Straipsnyje nėra aptariamos į Lietuvos teisę neperkeltos Direktyvos nuostatos, t. y. nuostatos dėl užimtumo ir profesinio mokymo (Taryba 2003: 11 ir 12 straipsniai).

Siekdamos pagerinti prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas institucijos, veikiančios priėmimo sąlygų srityje, bendradarbiauja su nevyriausybinėmis organizacijomis. Nuo 2012 m. gegužės 1 d. Vilniaus arkivyskupijos Caritas (Caritas), Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija (LRKD) ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos Užsieniečių registracijos centras (URC) vykdo jungtinį projektą „Prieglobsčio priėmimo sistemos gerinimas“, finansuojamą Europos pabėgėlių fondo lėšomis, truksiantį iki 2013 m. birželio 30 d. Autorių nuomone, taip pat teigiama yra tai, kad priėmimo sąlygos tokia pačia apimtimi ir tvarka garantuojamos ir papildomos apsaugos prašytojams, nes Lietuvoje yra taikoma tokia pati procedūra suteikiant tiek pabėgėlio statusą, tiek papildomą apsaugą.

¹ Remiantis projektu, buvo atlikti teminiai pokalbiai su prieglobsčio prašytojais ir prieglobstį gavusiais užsieniečiais (bendras skaičius – 32 asmenys) klausimais, priskiriamais ES prieglobsčio direktyvų taikymo sričiai.

Direktyvos taikymo sritis susiaurinta

Vienas iš Direktyvos tikslų yra nustatyti prieglobsčio prašymą pateikusių asmenų minimalius priėmimo standartus, todėl, kaip teigiama Direktyvos 3 straipsnio 1 dalyje, joje įtvirtintos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo yra taikomos trečiųjų šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės, pateikusiems prieglobsčio prašymą prie valstybės narės sienos arba jos teritorijoje, taip pat jų šeimos nariams, jei jie įtraukiami į tokį prieglobsčio prašymą, tol, kol jiems leidžiama likti teritorijoje kaip prieglobsčio prašytojams. Kaip nurodė ES Teisingumo Teismas (ESTT) byloje Nr. C-179/11, *Priėmimo sąlygų direktyva* turi būti aiškinama taip, kad valstybė narė, kuriai pateiktas prieglobsčio prašymas, Direktyvoje nustatytas minimalias prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas privalo suteikti ir tam prieglobsčio prašytojui, dėl kurio ji nusprendžia pagal *Dublino reglamentą* kreiptis į kitą valstybę narę, kad ši perimtų tą prašytoją savo žinion, arba jį atsiimtų kaip valstybė narė, atsakinga už jo prieglobsčio prašymo nagrinėjimą (ESTT Nr. C-179-11, 2012: 50 paragrafas). UTPI 71 straipsnio 1 dalis, kurioje išdėstytos prieglobsčio prašytojų teisės, nustato, kad šios teisės suteikiamos prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimo laikotarpiu. Vis dėlto Lietuvoje priėmimo sąlygos nėra teikiamos visiems prieglobsčio prašytojams, pateikusiems prieglobsčio prašymą prie valstybės sienos ar valstybės teritorijoje. Taikymo sritis yra susiaurinta laiko, asmenų ir vietos atžvilgiu.

Apribojimai laiko atžvilgiu. Kaip numatyta *Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo* (toliau – *Aprašas*) (LR vidaus reikalų ministras 2004, Nr. 1V-361) 2 punkte, prieglobsčio prašymas yra užsieniečio bet kokia forma išreikštas prašymas suteikti pabėgėlio statusą ar papildomą apsaugą Lietuvoje, t. y. prašymas gali būti išreikštas tiek raštu ar žodžiu, tiek bet kokia kita forma. Tačiau praktikoje prieglobsčio prašytojų žodžiu pareikšti prašymai Valstybės sienos apsaugos tarnybos (VSAT) pasienio punktų ar URC pareigūnams nėra laikomi prieglobsčio prašymais (LRKD 2012). Asmens prašymas dėl prieglobsčio suteikimo turi būti pateiktas raštu (žr. šiame leidinyje skelbiamą J. Aleknevičienės straipsnį), todėl visą laikotarpį, kol asmuo nepateikia prieglobsčio prašymo raštu, jam nėra taikomos priėmimo sąlygos. Be to, praktikoje tais atvejais, kai prieglobsčio prašymas yra pateikiamas Migracijos departamentui, kuris nėra kompetentinga institucija priimti prieglobsčio prašymus, šie prašymai yra verčiami į lietuvių kalbą neapibrėžtą laiką ir negreitai persiunčiami kompetentingai institucijai (nors institucija, kuriai pateiktas prašymas ir kuri neįgaliota spręsti jame išdėstytų klausimų, privalo ne vėliau kaip per penkias darbo dienas nuo

prašymo gavimo išsiųsti prašymą kompetentingai institucijai (LR Vyriausybė 2007, Nr. 875)), todėl yra buvę atvejų, kai prieglobsčio prašymai buvo užregistruoti tik po mėnesio nuo prieglobsčio prašymo pateikimo (LRKD 2012). Pagal susiklosčiusią neigiamą teisės aktų taikymo praktiką asmeniui nėra taikomos priėmimo sąlygos, kol jo prieglobsčio prašymas nėra pateiktas raštu ar perduotas nagrinėti kompetentingai institucijai, nors asmuo žodžiu yra išreikšęs prašymą suteikti jam prieglobstį Lietuvoje.

Apribojimai asmenų atžvilgiu. Pažymėtina, kad pagal Lietuvos teisės aktais nustatytą reguliavimą prieglobsčio prašytojus galime skirti į dvi kategorijas: prieglobsčio prašytojus, kuriems Migracijos departamento sprendimu yra suteiktas laikinas teritorinis prieglobstis, ir prieglobsčio prašytojus, kuriems laikinas teritorinis prieglobstis nesuteiktas. Pagal UTPĮ 77 straipsnio 1 ir 2 dalis laikinas teritorinis prieglobstis nėra suteikiamas asmenims, kurie atvyko iš saugios trečiosios valstybės, ir asmenims, kurie atvyko iš saugios kilmės valstybės arba pateikė akivaizdžiai nepagrįstą prašymą. Prieglobsčio prašytojas, apskundęs tokį Migracijos departamento sprendimą, kol bus priimtas galutinis sprendimas, yra laikytinas prieglobsčio prašytoju ir turi teisę būti Lietuvoje. Deja, prieglobsčio prašytojams, kuriems nėra suteiktas laikinas teritorinis prieglobstis, nėra užtikrinamos visos priėmimo sąlygos. Šiems prieglobsčio prašytojams nėra išduodamas užsieniečio registracijos pažymėjimas (LR Seimas 2004, Nr. IX-2206: 78 straipsnio 1 dalis), nėra reglamentuojamas šių asmenų apgyvendinimas, atitinkamai ir priėmimo sąlygos, nes jos teikiamos tik apgyvendinimo centruose. Nors UTPĮ 71 straipsnio 1 dalies 7 ir *Apygyvendinimo URC tvarkos aprašo* (LR vidaus reikalų ministras 2007, Nr. 1V-340) 18.2 punktai nustato, kad prieglobsčio prašytojai turi teisę kas mėnesį gauti piniginę pašalpą (t. y. nustato teisę visiems prieglobsčio prašytojams), praktikoje prieglobsčio prašytojai, kuriems nėra suteiktas laikinas teritorinis prieglobstis, šios pašalpos negauna. Šie prieglobsčio prašytojai negauna ir kompensacijos už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis (URC 2013), nors toks ribojimas ir nėra nustatytas *Apygyvendinimo URC tvarkos aprašo* 18.1 ar UTPĮ 71 straipsnio 1 dalies 4 punktais. Kita asmenų grupė, kuriai yra ribojamas priėmimo sąlygų teikimas, yra prieglobsčio prašytojai, kuriems pagal UTPĮ 79 straipsnio 2 dalį Migracijos departamento sprendimu leista apsigyventi jų pasirinktoje vietoje. Šiems prieglobsčio prašytojams nėra suteikiama galimybė naudotis materialinėmis priėmimo sąlygomis, išskyrus kompensaciją už naudojimąsi visuomeniniu transportu, t. y. jie nėra aprūpinami maistu, apranga ir avalyne, jiems nėra teikiama jokia pinigine pašalpa, jie negali pasinaudoti teise gauti sveikatos priežiūros paslaugas, būstu turi pasirūpinti savo lėšomis.

Apribojimai vietos atžvilgiu. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos nėra reguliuojamos vienu teisės aktu. Daugelis priėmimo sąlygų yra reglamentuota

poįstatyminiais teisės aktais: *Apgyvendinimo URC tvarkos aprašu* ir *Apgyvendinimo PPC tvarkos aprašu* (LR socialinės apsaugos ir darbo ministras 2009, Nr. A1-501), taip pat kitais teisės aktais, kurie taikomi tik URC ar PPC apgyvendintiems prieglobsčio prašytojams. Prieglobsčio prašytojų priėmimo VSAT pasienio punktuose ar teritorinėse policijos įstaigose standartai nėra reglamentuoti jokiais teisės aktais, išskyrus kelis UTPĮ straipsnius (32, 68, 71, 78 straipsnius ir VII skyriuje išdėstytas sulaikymo nuostatas). Nėra reglamentuotas prieglobsčio prašytojų informavimas, materialinių sąlygų teikimas, šeimos vientisumo išsaugojimas ir kitos Direktyva įtvirtintos garantijos. Nors praktikoje dalis reglamentavimo trūkumų pašalinta (tiek VSAT pasienio punktuose, tiek teritorinėse policijos įstaigose teikiamas apgyvendinimas, atsižvelgiant į galimybes stengiamasi šeimos narius apgyvendinti kartu, VSAT pasienio punktuose prieglobsčio prašytojai yra informuojami apie jiems teikiamas priėmimo sąlygas (pateikiami LRKD parengti lankstinukai), taip pat teritorinėse policijos įstaigose teikiamas maitinimas (VSAT 2012; Migracijos valdyba 2012)), tačiau reglamentavimo spragos lemia netinkamą Direktyvos įgyvendinimą.

Nepagrįstas prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės ribojimas

Faktinis prieglobsčio prašytojų laisvės suvaržymas. Vadovaujantis UTPĮ 79 straipsnio 1–3 dalimis ir *Aprašo* 23–25 punktais, prieglobsčio prašytojai Lietuvoje gali būti apgyvendinti URC (beveik visais atvejais), PPC (kai prieglobsčio prašytojas yra nelydimas nepilnametis), savo pasirinktoje vietoje (Migracijos departamento sprendimu, kai į Lietuvą atvyksta teisėtai ir išreiškia norą gyventi savo pasirinktame būste, už kurį moka savo lėšomis). Didžioji dalis prieglobsčio prašytojų yra apgyvendinami URC. Pagal Direktyvos 7 straipsnio 5 dalį² valstybės yra įpareigojamos suteikti prieglobsčio prašytojams laikiną leidimą išvykti iš jiems paskirtos gyvenamosios (apgyvendinimo) vietos. Ši Direktyvos nuostata yra perkelta į *Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo* 18.3 punktą, taikytiną kartu su *Vidaus tvarkos taisyklių* (URC vadas 2009, Nr. 3K-11) V skyriaus nuostatomis, nustatančiomis prieglobsčio prašytojų laikino išvykimo iš URC tvarką. Vadovaujantis minėtuoju *Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo* punktu, visi prieglobsčio prašytojai, kurie yra apgyven-

² *Priėmimo sąlygų direktyvos* 7 str. 5 d.: valstybės narės numato galimybę suteikti prieglobsčio prašytojams laikiną leidimą išvykti iš šio straipsnio 2 ir 4 dalyse minimos gyvenamosios vietos ir (arba) straipsnio 1 dalyje minimos nustatytos vietos. Kiekvienu atveju sprendimai priimami individualiai, objektyviai ir nešališkai, nurodant priežastis, jei sprendimas yra neigiamas.

dinti URC, išskyrus sulaikytuosius prieglobsčio prašytojus, gali išvykti iš centro. Tačiau išvykimas yra apribotas: nustatyta, kad išvykti galima ne ilgesniam nei 24 valandų laikotarpiui. Taigi teisės aktai numato galimybę prieglobsčio prašytojams laisvai išvykti iš apgyvendinimo centro, tačiau jų judėjimo laisvė iš tikrųjų yra ribota, nes 24 valandų terminas nėra pakankamas, kad asmuo galėtų laisvai nuvykti į bet kurį miestą ar vietovę šalies viduje. Pažymėtina, kad nei *Apgyvendinimo URC tvarkos apraše*, nei *Vidaus tvarkos taisyklėse* nėra numatyta jokių atvejų, kada prieglobsčio prašytojui galėtų būti leidžiama išvykti iš apgyvendinimo centro ilgesniam nei 24 valandų laikotarpiui. Praktikoje prieglobsčio prašytojų teisė išvykti iš jiems paskirtos gyvenamosios vietos yra dar labiau suvaržyta, nes prieglobsčio prašytojai negali laisvai pasirinkti laiko, kada išvykti ir grįžti į centrą. Prieglobsčio prašytojai iš URC negali nei išvykti, nei grįžti į apgyvendinimo centrą laikotarpiu nuo 23 val. iki 6 val. Be to, fokus grupės dalyvių teigimu, negalima išvykti ir tuo metu, kai keičiasi pareigūnų pamaina, yra sulaikytųjų pietūs, vakarienė ar pasivaikščiojimas, kai yra atvežama naujų žmonių. Dažnai negalima išvykti iš centro visiems tame pačiame aukšte apgyvendintiems prieglobsčio prašytojams, jei vienam iš jų yra taikoma drausminio poveikio priemonė už tvarkdario pareigų neatlikimą (fokus grupės protokolas Nr. 2). Pavyzdžiui, URC gyvenantis prieglobsčio prašytojas, gavęs centro gydytojo siuntimą, išvyko į polikliniką, esančią Vilniuje. Kadangi dėl poliklinikoje nustatytos procedūrų atlikimo tvarkos nespėjo atlikti visų jam paskirtų tyrimų, kurie atliekami tik ryte, turėjo likti Vilniuje. Prieglobsčio prašytojas kitą dieną pavėlavo grįžti į centrą apie 2 val., t. y. grįžo vėliau nei po 24 val., todėl jam buvo nutrauktas pašalpos mokėjimas, nepaisant to, kad į centrą negrįžo dėl svarbių priežasčių ir turėjo įrodymus, jog lankėsi poliklinikoje (LRKD 2012). Apibendrinant galima teigti, kad URC gyvenančių prieglobsčio prašytojų laisvė yra ribojama, nesuteikiant galimybės gauti leidimą išvykti iš centro pagrįstam laikotarpiui, kuris dėl svarbių priežasčių gali būti objektyviai būtinas prieglobsčio prašytojui.

Prieglobsčio prašytojų sulaikymas. Direktyvos 7 straipsnio 3 dalis nustato, kad valstybių narių nacionalinėje teisėje nustatyta tvarka galima izoliuoti prieglobsčio prašytoją konkrečioje vietoje, kai tai yra tikslinga, pavyzdžiui, dėl teisinių priežasčių arba viešosios tvarkos. Lietuvos prieglobsčio prašytojų sulaikymo nuostatos yra išdėstytos UTPĮ VII skyriuje. Pažymėtina, kad Lietuvos teisės aktuose nedaromas skirtumas tarp prieglobsčio prašytojų ir kitų užsieniečių (t. y. atvykstančių neteisėtai) sulaikymo, išskyrus tai, kad prieglobsčio prašytojai negali būti sulaikomi vien dėl neteisėto atvykimo ar buvimo šalyje ir kad alternatyvi sulaikymui priemonė – apgyvendinimas URC be judėjimo laisvės apribojimų – gali būti taikoma tik prieglobsčio prašytojams (Biekša ir Jakulevičienė 2009: 322). Nors, vadovaujantis *Apgyvendinimo URC tvarkos*

aprašo 4.1 punktu, sulaikyti užsieniečiai turi būti apgyvendinami atskirai nuo sulaikytų prieglobsčio prašytojų, praktikoje prieglobsčio prašytojai ir išsiuntimo laukiantys užsieniečiai yra sulaikomi tose pačiose patalpose. Atskiros patalpos yra įrengtos tik vyrams ir moterims, patalpose, skirtose moterims, yra apgyvendinamos ir šeimos (LRKD 2012).

Nors Lietuvoje prieglobsčio prašytojams ir kitiems užsieniečiams taikomos vienodos sulaikymo nuostatos, prieglobsčio prašytojai yra sulaikomi ir pagrindais, priskirtiniais *Grąžinimo direktyvos* taikymo sričiai. UTPĮ 113 straipsnio 2 dalis nustato, kad, kai sprendžiama dėl užsieniečio grąžinimo į užsienio valstybę, išsiuntimo iš Lietuvos arba užsieniečio įpareigojimo išvykti iš šalies, užsienietis gali būti sulaikytas tik tuo atveju, jeigu sulaikymas būtinas atitinkamam sprendimui priimti ar vykdyti (jeigu užsienietis trukdo priimti ar vykdyti sprendimą, gali pasislėpti vengdamas išsiuntimo ir pan.). Ši įstatymo nuostata buvo priimta 2011 m. gruodžio 8 d., perkeltant *Grąžinimo direktyvos* 15 straipsnio 1 dalį. *Grąžinimo direktyvos* 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžiama šios Direktyvos taikymo sritis ir nustatoma, kad Direktyva taikoma trečiųjų šalių piliečiams, neteisėtai esantiems valstybės narės teritorijoje, o šios Direktyvos preambulės 9 punktu nustatoma, kad trečiosios šalies pilietis, pagal *Procedūrų direktyvą* paprašęs prieglobsčio valstybėje narėje, neturėtų būti laikomas neteisėtai tos valstybės narės teritorijoje esančiu piliečiu, kol neįsigaliojo sprendimas nepatenkinti prašymo arba sprendimas, kuriuo jis netenka teisės likti šalyje kaip prieglobsčio siekiantis asmuo; todėl, atsižvelgiant į *Grąžinimo direktyvos* 2 straipsnio 1 dalį ir preambulės 9 punktą, ši Direktyva yra netaikoma prieglobsčio prašytojams. Be to, ESTT 2009 m. lapkričio 9 d. byloje Nr. C-357/09 pažymėjo, kad sulaikymui išsiuntimo tikslu ir prieglobsčio prašytojo sulaikymui taikomas skirtingas teisinis režimas (ESTT Nr. C-357/09, 2009: 45 paragrafas), todėl atitinkamai ir UTPĮ 113 straipsnio 2 dalis, perkelta įgyvendinant šią Direktyvą, neturėtų būti taikoma prieglobsčio prašytojams. Tačiau pagal Lietuvos administracinių teismų praktiką, prieglobsčio prašytojai yra sulaikomi ir šiuo pagrindu. Teismai, spręsdami prieglobsčio prašytojo sulaikymo pagal UTPĮ 113 straipsnio 2 dalį teisėtumo klausimą, vadovaujasi *Grąžinimo direktyvos* 6 straipsnio 6 dalimi, kurioje numatoma galimybė valstybėms narėms vienu administraciniu ar teismo sprendimu ar aktu priimti sprendimą užbaigti teisėtą buvimą kartu su sprendimu grąžinti ir (arba) sprendimu uždrausti atvykti (LVAT 2012 byla Nr. N⁴⁴⁴-1274/2012; LVAT 2012 byla Nr. N⁴⁴⁴-1228/2012; LVAT 2012 byla Nr. N⁴⁴⁴-1229/2012). Atsižvelgiant į tai, kad *Grąžinimo direktyva* prieglobsčio prašytojams netaikoma, atitinkamai negali būti taikoma ir *Grąžinimo direktyvos* 6 straipsnio 6 dalis, o tai reiškia, jog, Migracijos departamentui priimant sprendimą dėl laikino teritorinio prieglobsčio ir prieglobsčio suteikimo ar nesuteikimo, nėra sprendžiamas klausimas

mas dėl užsieniečio išsiuntimo, grąžinimo arba įpareigojimo išvykti pagal *Grąžinimo direktyvą*, todėl prieglobsčio prašytojai neturėtų būti sulaikomi įstatymo 113 straipsnio 2 dalies pagrindu (Biekša ir Samuchovaitė 2012: 1417). Pažymėtina, kad šiuo metu *Grąžinimo direktyvos* nuostatų taikymo prieglobsčio prašytojų sulaikymui klausimas yra sprendžiamas ESTT nagrinėjamoje byloje *Arslan*, kurioje pateikta generalinio advokato Melchior Wathelet išvada, nurodanti, jog, išskyrus piktnaudžiavimo teise atvejus, *Grąžinimo direktyva* nebetaikoma prieglobsčio prašymą pateikusiam trečiosios šalies piliečiui, kol vyksta su šiuo prašymu susijusi procedūra (ESTT Nr. C-534/11, 2013: 67 punktas).

Europos Komisija pateiktoje *Priėmimo sąlygų direktyvos* taikymo ataskaitoje nurodė, kad Direktyvoje nenumatytos jos taikymo kai kuriose prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo įstaigose išimtys, todėl Direktyvos nuostatos taikomos visoms įstaigoms, įskaitant sulaikymo įstaigas (Europos Komisija 2007: 3). Kalbant apie sulaikytuosius prieglobsčio prašytojus Lietuvoje taip pat pažymėtina, kad sulaikytiesiems prieglobsčio prašytojams kyla sunkumų siekiant pasinaudoti kai kuriomis Direktyvoje įtvirtintomis garantijomis. Praktikoje yra sunkumų dėl sulaikytų prieglobsčio prašytojų informavimo, nes URC sulaikymo patalpose nėra teikiama informacija apie prieglobstį ir pagalbą prieglobsčio suteikimo procese, nėra platinami LRKD parengti lankstinukai apie prieglobstį Lietuvoje. URC administracija nesutinka platinti informacinės medžiagos, nes baiminasi, kad tai paskatins sulaikytuosius asmenis piktnaudžiauti prieglobsčio galimybe (LRKD 2012), todėl sulaikytieji prieglobsčio prašytojai nėra tinkamai informuojami apie jiems suteikiamas teises ir priėmimo srityje veikiančias organizacijas. Kitas svarbus aspektas yra tas, kad sulaikytiesiems prieglobsčio prašytojams leidžiama susitikti su juos aplankyti atvykusiais asmenimis tik tokiu atveju, kai prašymą susitikti pateikia prieglobsčio prašytojas ir susitikti atvykęs asmuo (LRKD 2012). Šis aspektas sulaikytiesiems prieglobsčio prašytojams gali sukelti papildomų sunkumų tiek surašant tokį prašymą, tiek perduodant jį centro vadui. Taip pat pažymėtina, kad nors, vadovaujantis UTPI 71 straipsnio 2 dalimi, nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai turi teisę mokytis bendrojo ugdymo mokyklose ir profesinio mokymo įstaigose be jokių išimčių, praktikoje nepilnamečiams, kurie yra sulaikyti, nėra sudarytos sąlygos mokytis sulaikymo įstaigose ar lankyti mokyklą (URC 2012).

Materialinių priėmimo sąlygų ir medicininių paslaugų teikimo trūkumai

Direktyva įpareigoja valstybes nares užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai, padavę prašymą dėl prieglobsčio, turėtų galimybę naudotis materialinėmis priėmimo sąlygomis (Taryba 2003: 13 straipsnio 1 dalis). Vadovaujantis UTPI 71 straipsnio 1 dalimi, prieglobsčio prašytojams jų prašymo nagrinėjimo metu yra suteikiama teisė gyventi URC arba PPC bei naudotis jų teikiamomis paslaugomis, gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis, kai toks naudojimas susijęs su prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimu (taip pat kas mėnesį gauti piniginę pašalpą). Detaliau materialinės priėmimo sąlygos ir jų teikimas yra reglamentuojami *Apgyvendinimo URC tvarkos* ir *Apgyvendinimo PPC tvarkos aprašuose*. Tačiau pagal Lietuvos teisės aktais nustatytą tvarką galimybė naudotis materialinėmis priėmimo sąlygomis užtikrinama tik tiems prieglobsčio prašytojams, kurie yra apgyvendinami URC bei PPC. Šiems asmenims yra suteikiamas būstas, maistas ir, esant galimybei, jie yra aprūpinami drabužiais ir avalyne. Centruose apgyvendinti asmenys gauna piniginę pašalpą – 35 litus per mėnesį ir lengvatą naudojantis visuomeniniu transportu. Materialinių priėmimo sąlygų teikimas prieglobsčio prašytojams, esantiems VSAT pasienio punktuose ar teritorinėse policijos įstaigose, nėra reglamentuotas.

Apgyvendinimas. Direktyvos 14 straipsnio 1 dalis nustato, kad būstas natūra gali būti suteikiamas viena ar keliomis iš nurodytų formų: patalpos, skirtos apgyvendinti prieglobsčio prašytojus, kol yra nagrinėjamas prie valstybės sienos paduotas prieglobsčio prašymas; apgyvendinimo centrai, užtikrinantys reikiamą gyvenimo lygį, ir privatūs namai, butai, viešbučiai ar kitos prieglobsčio prašytojams apgyvendinti pritaikytos patalpos. JTVPK pateiktose pastabose dėl *Priėmimo sąlygų direktyvos* nurodoma, kad laikotarpis, kai būstas suteikiamas natūra apgyvendinant kolektyviniuose centruose, turi būti kuo trumpesnis. Pastabose teigiama, kad iš pradžių apgyvendinimas kolektyviniuose centruose turi tam tikrų pranašumų, nes sukuriama patogesnė informacijos ir patarimų teikimo sistema. Vėlesniuose etapuose būtinas privatus apgyvendinimas, nes ilgas gyvenimas kolektyviniuose centruose gali skatinti atskirtį. Apgyvendinimo centruose turėtų būti gerbiamas privatumas ir garantuojamas būtinausių buitinių poreikių tenkinimas (įskaitant tinkamas sanitarines ir sveikatos priežiūros sąlygas). Be to, iš prieglobsčio prašytojų, kurie turi galimybę gyventi su savo artimaisiais ar draugais, neturėtų būti reikalaujama gyventi kolektyviniuose apgyvendinimo centruose (JTVPK 2003: 12-13).

Lietuvoje iš valstybės lėšų organizuojamas prieglobsčio prašytojų apgyven-

dinimas visiems prieglobsčio prašytojams yra suteikiamas natūra. Prieglobsčio prašytojai yra apgyvendinami dviejuose apgyvendinimo centruose: nelydimi nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai yra apgyvendinami PPC, visi kiti prieglobsčio prašytojai, tarp jų ir sulaikytieji, yra apgyvendinami URC. Teisėtai į Lietuvą atvykę prieglobsčio prašytojai, kuriems yra suteiktas laikinas teritorinis prieglobstis, Migracijos departamento sprendimu gali apsigyventi savo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje, tačiau toks apgyvendinimas nėra teikiamas valstybės lėšomis. Pažymėtina, kad tik tie prieglobsčio prašytojai, kurie Lietuvoje yra teisėtai, gali apsigyventi savo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje, todėl net ir tuo atveju, kai prieglobsčio prašytojas turi galimybę apsirūpinti gyvenamuoju būstu savo lėšomis, pavyzdžiui, gyventi pas savo artimuosius, tačiau į Lietuvą atvyko neteisėtai, jis yra apgyvendinamas URC. Taigi didelė dalis prieglobsčio prašytojų yra apgyvendinami URC. Pažymėtina, kad URC nėra socialinė įstaiga, kuri būtų pritaikyta priimti prieglobsčio prašytojus, patyrusius persekiojimą, o neretai net kankinimus arba nežmonišką elgesį savo kilmės valstybėje (Biekša ir Jakulevičienė 2009: 324). URC yra apgyvendinami tiek prieglobsčio prašytojai, tiek sulaikomi Lietuvoje neteisėtai esantys užsieniečiai. Centras yra aptvertas ir saugomas uniformuotų VSAT pareigūnų ir dažnai prieglobsčio prašytojų yra prilyginamas kalėjimui (žr. šiame leidinyje skelbiamą J. Aleknevičienės straipsnį). Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sąlygos yra prastos, baldai ir patalpos yra prastos būklės, dažnai kambarių durys būna be spynų, dėl to gyventojams nėra saugu. Be to, centre yra prastos higienos sąlygos, nėra nuolat tiekiamas karštas vanduo – jis būna tik nuo antradienio pirmos dienos pusės iki penktadienio antros dienos pusės. Tačiau ir tuomet vanduo nėra pakankamai karštas ir yra rusvos spalvos (LRKD 2012). Prieglobsčio prašytojams skirti čiužiniai ir patalynė yra suplyšę, purvini, itin prastos higienos sąlygos tualete (žr. šiame leidinyje skelbiamą J. Aleknevičienės straipsnį). Buities sąlygos taip pat nėra geros. Pokalbio grupių dalyviai pabrėžė, kad visam bendrabučiuui skirta tik viena skalbimo mašina, vienam aukštui yra skirta tik viena viryklė ir nepakankamai indų gaminti maistą (tik keturi puodai), ypač turint galvoje tai, kad dėl religinių priežasčių musulmonai negali naudoti tų indų, kuriuose buvo gaminami kiaulienos patiekalai (fokus grupės protokolas Nr. 2). Kadangi URC prieglobsčio prašytojams apgyvendinti yra skirtas tik vienas pastatas, kurio antrame aukšte yra apgyvendinamos šeimos ir vienišos moterys, o trečiame aukšte – vieniši vyrai, apgyvendinant nėra tinkamų galimybių atsižvelgti į prieglobsčio prašytojų amžių, lytį, ypatingus poreikius ir religiją.

Smurto prevencija. Tuo atveju, kai prieglobsčio prašytojams suteikiamas būstas natūra ir jie apgyvendinami pasienyje įrengtose patalpose ar apgyvendinimo centruose, valstybės narės įpareigojamos šiose patalpose itin daug dė-

mesio skirti smurto prevencijai (Taryba 2003: 14 straipsnio 2 dalis 2 įtrauka). Lietuvos teisės aktai, reguliuojantys prieglobsčio sritį, neįtvirtina specialių nuostatų dėl smurto prevencijos prieglobsčio prašytojams apgyvendinti skirtingose patalpose. Tik *LR valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo* 10 straipsnis nustato, kad, užtikrindama teisėtvarką pasienio ruože ir kituose kontroliuojamuose ar saugomuose objektuose, Tarnyba turi Lietuvos Respublikos įstatymais nustatytas policijos bendrąsias teises ir pareigas. Tačiau šiuo įstatymu nėra reglamentuojamos specialios smurto prevencijos priemonės, jų taikymo sąlygos ir tvarka prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo patalpose. Nors URC pareigūnams yra suteiktos policijos bendrosios teisės ir pareigos, URC smurto prevencijai neteikiama pakankamai dėmesio.

URC prieglobsčio prašytojams apgyvendinti yra skirtas tik vienas pastatas, todėl nėra galimybių konfliktuojančius asmenis apgyvendinti atskirai. Konfliktuojančių tautybių ir religijų, homoseksualūs ir jiems nepakantūs asmenys, vienišos moterys ir vieniši vyrai, šeimos su vaikais ir psichiškai traumuoti ar narkotinėmis medžiagomis besisvaiginantys asmenys apgyvendinami greta, o tai sukelia konfliktų. Nakties metu saugumo dar labiau trūksta, nes patalpų durys būna užrakintos nuo 23 iki 6 valandos, o pareigūnas, turintis būti pirmame pastato aukšte, teminio pokalbio dalyvių teigimu, ne visuomet būna (fokus grupės protokolai Nr. 2). Nors siekiant išvengti smurto URC yra rengiami prevenciniai pokalbiai smurto tema, o prieglobsčio prašytojų bendrabutyje paskirtas būti pareigūnas (URC 2012), URC smurtavimo atvejų pasitaiko dažnai. 2012 m. URC buvo nužudyti du prieglobsčio prašytojai: liepos mėnesį nužudyta prieglobsčio prašytoja iš Rusijos, gruodžio mėnesį konflikto, kilusio tarp prieglobsčio prašytojų iš Azerbaidžano ir Rusijos, metu taip pat nužudytas prieglobsčio prašytojas iš Rusijos. Be to, jei URC tarp prieglobsčio prašytojų įvyksta konfliktas ir apie tai pranešama pareigūnams, jie dažnai nurodo kreiptis į Švenčionių rajono PK Pabradės nuovadą, o nuovados darbuotojai – atgal į URC pareigūnus (LRKD 2012). Taigi galima teigti, kad URC fizinio ir psichologinio smurto prevencijai nėra skiriama pakankamas dėmesys ir nėra užtikrinamas jame apgyvendintų prieglobsčio prašytojų saugumas.

Kitos materialinės priėmimo sąlygos. UTPĮ 71 straipsnio 1 dalyje numatoma, kad prieglobsčio prašytojas prieglobsčio prašymo nagrinėjimo metu socialinės apsaugos ir darbo ministro nustatyta tvarka turi teisę kas mėnesį gauti piniginę pašalpą. Įstatymu numatoma teisė gauti pašalpą visiems prieglobsčio prašytojams, neatsižvelgiant į jų gyvenamąją vietą ar kitas aplinkybes, o mokėtinos pašalpos dydis, mokėjimo tvarka ir kitos sąlygos turėtų būti nustatyti poįstatyminiu socialinės apsaugos ir darbo ministro patvirtintu teisės aktu. Pažymėtina, kad bendro teisės akto, reglamentuojančio pinigines pašalpas mokėjimą, nėra. Prieglobsčio prašytojams, apgyvendintiems PPC (t. y.

nelydimiems nepilnamečiams), mokamos pašalpos dydis ir mokėjimo tvarka yra reglamentuota poįstatyminiu teisės aktu – LR socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu patvirtintu *Užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpa smulkioms išlaidoms įgyvendinimo tvarkos aprašu*. URC apgyvendintiems prieglobsčio prašytojams mokamos pašalpos dydis ir jos mokėjimo tvarka šiuo metu apskritai nėra reglamentuojama teisės aktais. Tik *Apygyvendinimo URC tvarkos aprašo* 18.2 punktu įtvirtinta nuostata, analogiška UTPI 71 straipsnio 1 dalies 7 punkto nuostatai, kuria numatoma teisė gauti piniginę pašalpą. Nuo 2002 m. vasario 13 d. iki 2009 m. rugpjūčio 14 d. PPC ir URC apgyvendintiems asmenims pašalpos mokėjimas buvo reglamentuojamas vienu teisės aktu – minėtoju *Užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms įgyvendinimo tvarkos aprašu*. Tačiau 2009 m. rugpjūčio 14 d. LR socialinės apsaugos ir darbo ministrui įsakymu patvirtinus šio aprašo pakeitimus, juo reglamentuojamas tik pašalpos užsieniečiams, apgyvendintiems PPC, mokėjimas. Nors UTPI 71 straipsnio 1 dalies 7 punktu numatoma teisė visiems prieglobsčio prašytojams gauti piniginę pašalpą, šios pašalpos mokėjimo tvarka yra reglamentuota tik nelydimiems nepilnamečiams prieglobsčio prašytojams, apgyvendintiems PPC. URC gyvenantiems prieglobsčio prašytojams praktikoje mokama tokia pašalpa, kokia buvo mokama dar iki pakeičiant nurodytąjį aprašą, t. y. 10 procentų valstybės remiamų pajamų. Pažymėtina, kad materialinės priėmimo sąlygos, pagal Direktyvos 7 straipsnio 2 dalį, turi garantuoti prieglobsčio prašytojų sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį ir užtikrinti pragyvenimą. Manytina, kad 35 Lt per mėnesį dydžio pašalpa nėra pakankama užtikrinti prieglobsčio prašytojų pragyvenimą. Nors prieglobsčio prašytojams yra suteikiamas būstas bei maistas apgyvendinimo centruose, pašalpos dydis nėra pagrįstas objektyviais kriterijais ir nesudaro galimybės patenkinti prieglobsčio prašytojų poreikius, pavyzdžiui, įsigyti higienos priemonių, būtinų medikamentų ir mokymo priemonių (jomis šiuo metu prieglobsčio prašytojus aprūpina nevyriausybines organizacijos pagal vykdomus projektus) vaikams, lankantiems mokyklą. Apranga bei avalyne prieglobsčio prašytojai pagal *Apygyvendinimo URC tvarkos aprašo* 43 punktą aprūpinami tik esant galimybei, o praktikoje prieglobsčio prašytojus apranga ir avalyne aprūpina tik nevyriausybines organizacijos – Caritas ir LRKD. Šių organizacijų darbuotojai bendrauja su URC socialiniu darbuotoju, išsiaiškina prieglobsčio prašytojų poreikius, surenka reikmenis ir išdalina URC kartą per mėnesį (Biekša, Bružaitė, Samuchovaitė 2011: 36).

Kita problema, susijusi su materialinėmis priėmimo sąlygomis, yra prieglobsčio prašytojams teikiamas *maitinimas*. URC teikiamą maitinimą reguliuoja *Vidaus reikalų ministro įsakymas, patvirtinantis skiriamus maisto produktų vidutinius paros kiekius ir paros maitinimo išlaidų normas asmenims*,

apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, kuriuo nustatoma, kad paros maitinimo išlaidų norma pinigine išraiška vienam suaugusiam asmeniui yra iki 6,70 Lt, o vienam nepilnamečiam asmeniui – iki 7,50 Lt (LR vidaus reikalų ministras 2007, Nr. 1V-243). Nors yra patvirtintos URC teikiamo maitinimo normos, praktikoje dėl prieglobsčio prašytojų maitinimo kyla problemų. Prieglobsčio prašytojams yra dažnai patiekiami kiaulienos ir juodos duonos – maisto produktų, kurių neretas prieglobsčio prašytojas negali valgyti dėl religinių ar kultūrinių įsitikinimų (žr. šiame leidinyje skelbiamą J. Aleknevičienės straipsnį). PPC apgyvendintiems nelydimiems nepilnamečiams maitinimas yra organizuojamas išmokant maistui skirtas lėšas, kurios sudaro 0,6 valstybės remiamų pajamų per mėnesį – 210 Lt, t. y. apie 7 Lt per dieną, o tai yra mažiau nei skiriama centralizuotam URC vaikų maitinimui. Manytina, kad skiriama pinigų suma nėra pakankama siekiant užtikrinti tinkamą prieglobsčio prašytojų maitinimą.

Sveikatos priežiūros paslaugos. Direktyvos 15 straipsnio, reglamentuojančio sveikatos priežiūrą, 1 dalyje nustatoma, jog valstybės privalo užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojams būtų suteikta reikalinga sveikatos priežiūra, į kurią įeina bent jau skubi medicinos pagalba ir būtinausias gydymas ligos atveju. Sveikatos priežiūros paslaugų teikimas prieglobsčio prašytojams Lietuvoje reglamentuojamas UTPI 71 straipsnio 1 dalies 6 punktu, LR sveikatos draudimo įstatymo 5 straipsniu, 6 straipsnio 4 dalies 17 punktu, Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo 31–34 punktais, URC higienos normos (LR socialinės apsaugos ir darbo ministras 2005, Nr. V-836) 37–46 punktais. Remiantis UTPI 71 straipsnio 1 dalies 6 punktu, prieglobsčio prašytojams yra užtikrinama teisė nemokamai gauti būtinąją medicinos pagalbą, o pagal LR sveikatos draudimo įstatymo 5 straipsnį šių asmenų (išskyrus nelydimus nepilnamečius) sveikatos priežiūra apmokama iš valstybės biudžeto lėšų LR Vyriausybės ar jos įgaliotos institucijos nustatyta tvarka. Tačiau šiame straipsnyje aptariama tvarka iki šiol dar nėra priimta. Todėl prieglobsčio prašytojai, esantys VSAT pasienio punktuose, teritorinėse policijos įstaigose ar gyvenantys savo pasirinktoje vietoje, susiduria su sunkumais siekdami pasinaudoti teise gauti medicinos paslaugas: prieglobsčio prašytojams, atvykusiems į gydymo įstaigą, šias paslaugas suteikti atsisakoma. Pagal URC higienos normą, URC apgyvendintiems prieglobsčio prašytojams turi būti suteikiamos ambulatorinės asmens sveikatos priežiūros paslaugos, o kai centre teikiamos medicininės paslaugos yra nepakankamos, asmeniui turi būti išrašomas siuntimas ir jis turi būti nuvežamas į asmens sveikatos priežiūros įstaigas, kad gautų specialistų konsultacijas ar stacionarų gydymą. Tačiau URC esančio medicinos personalo (šeimos gydytojas, dirbantis 19 val. per savaitę (0,5 etato), ir dvi bendrosios praktikos slaugytojos, dirban-

čios 38 val. per savaitę (0,75 ir 0,25 etato)) nepakanka. Šeimos gydytojas būna ne visomis savaitės dienomis, savaitgaliais medicinos personalas apskritai nedirba (LRKD 2012), nėra pakankamai medikamentų (žr. šiame leidinyje skelbiamą J. Aleknevičienės straipsnį). Be to, centras nuolat susiduria su problema: antrinės sveikatos priežiūros įstaigos atsisako pagal šeimos gydytojo siuntimą teikti konsultacijas ir sveikatos priežiūros paslaugas prieglobsčio prašytojams, nes nėra nustatyta mokėjimo už suteiktas paslaugas tvarka (URC 2012). Taigi dėl teisės aktų spragų prieglobsčio prašytojai, kurie nėra apgyvendinti URC (esantys VSAT pasienio punktuose, teritorinėse policijos įstaigose ar gyvenantys savo pasirinktoje vietoje), išskyrus nelydimus nepilnamečius, negali pasinaudoti teise gauti sveikatos priežiūros paslaugas. Taip pat ir prieglobsčio prašytojams, gyvenantiems URC, kuriems reikalingos kitų nei esančių URC specialistų paslaugos, nėra visais atvejais užtikrinamos jiems būtinos sveikatos priežiūros paslaugos, todėl ši Direktyvos nuostata nėra tinkamai įgyvendinta Lietuvos teisėje.

Nepakankamos asmenų, turinčių ypatingų poreikių, priėmimo sąlygos

Pažeidžiamų asmenų sąvoka UTPĮ buvo įtvirtinta tik 2011 m. gruodžio 8 d., papildžius įstatymo 2 straipsnį 18 punktu, kuriuo nustatoma, kad pažeidžiamas asmuo yra nepilnametis, neįgalusis, vyresnis negu 75 metų amžiaus asmuo, nėščia moteris, vieniši tėvas ar motina, auginantys nepilnamečių vaikų, arba asmuo, kuris buvo kankintas, išprievartautas ar patyrė kitokį sunkų psichologinį, fizinį ar seksualinį smurtą (LR Seimas 2011, Nr. XI-1786). Tačiau šiuo teisės aktu nenustatomas pažeidžiamų asmenų nustatymo mechanizmas. Vienintelė teisinė garantija pažeidžiamų asmenų atžvilgiu šiame įstatyme yra įtvirtinta 114 straipsnio 3 dalyje, kuria nustatoma, kad pažeidžiami asmenys ir šeimos, kuriose yra nepilnamečių užsieniečių, gali būti sulaukyti tik ypatingu atveju, atsižvelgiant į geriausius vaiko ir pažeidžiamų asmenų interesus. Kitų teisinių garantijų šiems asmenims UTPĮ nenustatoma.

Įstatyminiu lygmeniu nėra numatytas pažeidžiamų asmenų ir jų ypatingų poreikių nustatymo mechanizmas, tačiau tai yra reglamentuojama poįstatyminiu teisės aktu, URC vado įsakymu patvirtintu *Prieglobsčio prašytojų, turinčių ypatingų poreikių, identifikavimo, apgyvendinimo bei pagalbos jiems teikimo Užsieniečių registracijos centre tvarkos aprašu*. Šios nuostatos yra taikomos tik tiems prieglobsčio prašytojams, kurie yra apgyvendinti URC. Pasienio ir terito-

rinėms policijos įstaigoms toks mechanizmas nėra sukurtas. Kadangi nėra galimybės iš karto nustatyti pažeidžiamus asmenis ir jų ypatingus poreikius, jiems iki perkėlimo į URC ir ypatingų poreikių nustatymo nėra taikomos specialios teisinės garantijos ir reikiama pagalba (pavyzdžiui, sulaikymas tik ypatingu atveju, atsižvelgiant į pažeidžiamų asmenų interesus). Prieglobsčio prašytojų, kurie gyvena savo pasirinktoje vietoje, pažeidžiamumas ir ypatingi poreikiai nėra nustatomi. Be to, kalbant apie teisinių garantijų ir reikiamos pagalbos pažeidžiamiesiems asmenims ir kankinimų bei smurto aukoms teikimą pažymėtina, kad šios paslaugos, be nurodytosios UTPĮ 114 straipsnio 3 dalyje, yra įtvirtintos tik prieglobsčio prašytojų, gyvenančių URC, ir nelydimų nepilnamečių, gyvenančių PPC, atžvilgiu. URC gyvenantys pažeidžiami asmenys pagal galimybes gali būti apgyvendinami atskirai nuo kitų, nepažeidžiamų, prieglobsčio prašytojų (URC vadas 2010, Nr. 3K-36: 20 punktas), naudotis psichologo pagalba (LR vidaus reikalų ministras 2007, Nr. 1V-340: 19 punktas, URC vadas 2010, Nr. 3K-36: 21–24 punktai) ar socialinio darbuotojo paslaugomis (URC vadas 2010, Nr. 3K-36: 21–24 punktai). Nelydimi nepilnamečiai yra apgyvendinami PPC, jiems yra teikiamos socialinio darbuotojo ir psichologo paslaugos (LR socialinės apsaugos ir darbo ministras 2005, Nr. 20-641: 8 punktas). Praktikoje sunkumų pasinaudoti socialinio darbuotojo paslaugomis ir ypač psichologo paslaugomis URC turi tie prieglobsčio prašytojai, kurie nekalba rusiškai, nes šios URC darbuotojos gali bendrauti tik lietuvių ir rusų kalba (URC 2013).

Nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai. Lietuvos teisės aktais, reglamentuojančiais prieglobsčio sritį, nėra įtvirtintas bendras reikalavimas, įpareigojantis atsižvelgti į geriausius vaiko interesus. Remiantis teisiniu reguliavimu, į geriausius vaiko interesus įpareigojama atsižvelgti tik sulaikymo atveju (LR Seimas 2004, Nr. IX-2206: 114 straipsnio 3 dalis) ir atstovaujant nelydimiems nepilnamečiams bei priimant sprendimą dėl nelydimo nepilnamečio apgyvendinimo su tėvais ar kitais teisėtais atstovais, kurie atvyko į Lietuvą (LR socialinės apsaugos ir darbo ministras 2005, Nr. 20-641: 8 ir 11 punktai). Taip pat nėra nuostatos, įpareigojančios nepilnamečiams, kurie patyrė bet kokią prievartą, buvo be priežiūros, išnaudojami, kankinami ar su kuriais buvo žiauriai, nežmoniški ir žeminančiai elgiamasi, yra nukentėję karinių konfliktų metu, suteikti reabilitacijos paslaugas, galimybę gauti reikiamą psichinės sveikatos priežiūrą ir kvalifikuotų specialistų konsultacijas, kaip numatyta *Priėmimo sąlygų direktyvos* 18 straipsnio 2 dalyje. Kaip ir kitiems pažeidžiamiesiems prieglobsčio prašytojams, nepilnamečiams yra teikiamos tik psichologo bei socialinio darbuotojo paslaugos. Geresnė padėtis yra tik nelydimų nepilnamečių, kurie yra draudžiami privalomuoju sveikatos draudimu valstybės lėšomis, todėl jiems užtikrinama visa sveikatos priežiūra, t. y. teikiamos ir kitų specialistų (pavyzdžiui, psichiatro, logopedo) konsultacijos. URC gyvenantiems nepilna-

mečiams kitų kvalifikuotų specialistų pagalba yra suteikiama bendradarbiaujant su nevyriausybinėmis organizacijomis (URC 2013). Apibendrinant galima teigti, kad teikiant priėmimo sąlygas nėra užtikrinami tinkami elgesio su pažeidžiamais asmenimis standartai, todėl Direktyvos IV skyriaus nuostatos dėl asmenų, turinčių ypatingų poreikių, nėra tinkamai įgyvendintos Lietuvos teisėje.

Detaliai nereglamentuotas sankcijų prieglobsčio prašytojams taikymas

Direktyvos 16 straipsnio 3 dalis leidžia valstybėms narėms nustatyti sankcijas už rimtą apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimą ir akivaizdžiai agresyvių elgesį. URC apgyvendintiems prieglobsčio prašytojams sankcijos už vidaus tvarkos taisyklių pažeidimus nustatytos *Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo* 26 punktu³. Skiriant drausminę nuobaudą centro vadas ar jo įgaliotas centro pareigūnas turi surašyti vidaus tvarkos taisyklių pažeidimo protokolą, kurio pagrindu priimamas sprendimas dėl drausminių poveikio priemonių taikymo. Sprendimas įforminamas raštu vidaus tvarkos taisyklių pažeidimo protokole (LR vidaus reikalų ministras 2007, Nr. 1V-340: 27–29 punktai). Praktikoje šios drausminės nuobaudos taikomos dažnai. 2009 m. prieglobsčio prašytojams buvo skirta 141 drausminė nuobauda, 2010 m. – 84, 2011 m. – 71, o per 2012 m. 9 mėnesius – 201 nuobauda, iš kurių dažniausia yra piniginės pašalpos sumažinimas ar mokėjimo nutraukimas (URC 2012). Be to, *Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo* 26.3 punktu nustatyta sankcija, laikinas prieglobsčio prašytojo išleidimo iš centro apribojimas už tvarkdario pareigų neatlikimą, yra taikoma ne tik tiems prieglobsčio prašytojams, kurie tą dieną yra atsakingi už tvarką, bet visiems tame aukšte gyvenantiems prieglobsčio prašytojams (fokus grupės protokolai Nr. 2).

Pagal *LR viešojo administravimo įstatymo* 8 straipsnio 4 dalį, kiekvienam asmeniui, kuriam yra skirtas individualus administracinis aktas arba kurio teisėms ir

³ Pagal *Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo 26 punktą* prieglobsčio prašytojams gali būti taikomos šios sankcijos: 1) be eilės būti paskirtiems tvarkdariais; 2) piniginės pašalpos smulkioms išlaidoms sumažinimas ar jos mokėjimo nutraukimas; 3) už tvarkdario pareigų neatlikimą laikinai, kol nebus atliktos šios pareigos, apribojamas prieglobsčio prašytojo išleidimas iš centro (ne ilgiau kaip 48 valandoms); 4) už daugkartinį nustatytų reikalavimų nesilaikymą ar piktybinį vidaus tvarkos taisyklių pažeidimą izoliavimas nuo kitų centre apgyvendintų asmenų ne ilgiau kaip 24 valandoms; 5) izoliavimas nuo kitų centre apgyvendintų asmenų ne ilgiau kaip 48 valandoms, o prirėmus asmenys gali būti siunčiami į atitinkamas įstaigas, kai tampa pavojingi sau ar kitiems dėl psichinės, infekcinės ligos arba apsvaigimo nuo alkoholio, narkotinių, psichotropinių medžiagų.

pareigoms šis individualus administracinis aktas turi tiesioginį poveikį, ne vėliau kaip per 3 darbo dienas nuo šio akto priėmimo raštu turi būti pranešama apie individualaus administracinio akto priėmimą, kartu pridodant individualaus administracinio akto teisės aktų nustatyta tvarka patvirtintą kopiją (LR Seimas 1999, Nr. VIII-1234). Praktikoje prieglobsčio prašytojams sprendimai dėl drausminių poveikio priemonių taikymo nėra įteikiami. Jie taip pat nėra kitaip supažindinami su sprendimo priėmimu, t. y. apie tokio sprendimo priėmimą jiems nėra žinoma. Apie sprendimo dėl drausminių poveikio priemonių taikymo priėmimą prieglobsčio prašytojai sužino tik tuomet, kai jiems drausminio poveikio priemonė jau yra pritaikyta (pavyzdžiui, apie tai, kad pritaikyta drausminio poveikio priemonė piniginės pašalpos sumažinimas ar jos mokėjimo nutraukimas, prieglobsčio prašytojas sužino tik atėjęs atsiimti pašalpos) (fokus grupių protokolai Nr. 2, Nr. 6). Dėl šios susiklosčiusios ydingos praktikos prieglobsčio prašytojai negali pasinaudoti teisės aktų nustatyta sprendimo apskundimo galimybe, kuri numatyta Direktyvos 21 straipsnio 1 dalyje. Pažymėtina, kad prieglobsčio prašytojai nėra apskundę sprendimų dėl drausminio poveikio priemonių taikymo (URC 2012). Sprendimų apskundimą sunkina ir prieglobsčio prašytojams teikiamos teisinės pagalbos ribojimas. UTPĮ 71 straipsnio 1 dalies 3 punktu įtvirtinta prieglobsčio prašytojų teisė naudotis valstybės garantuojama teisine pagalba nėra kaip nors ribojama. Praktikoje Migracijos departamentas, kuris yra atsakingas už teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams organizavimą, nustato, kokia nemokama teisinė pagalba yra teikiama prieglobsčio prašytojams. Priėmimo sąlygų atžvilgiu nemokama valstybės garantuojama teisinė pagalba teikiama tik dėl teismų sprendimų sulaukyti prieglobsčio prašytoją arba taikyti jam alternatyvią sulaukymui priemonę.

Išvados

Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos Lietuvoje nėra teikiamos visiems prieglobsčio prašytojams, pateikusiems prieglobsčio prašymą prie valstybės sienos ar valstybės teritorijoje. Priėmimo sąlygų taikymo sritis yra apribota laiko atžvilgiu – priėmimo sąlygas pradeda teikti tik pateikus prieglobsčio prašymą raštu; asmenų atžvilgiu – nereglamentuojamos ir praktikoje neteikiamos visos priėmimo sąlygos prieglobsčio prašytojams, kuriems nesuteiktas laikinas teritorinis prieglobstis, ir neteikiamos materialinės priėmimo sąlygos prieglobsčio prašytojams, gyvenantiems savo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje; vietos atžvilgiu – nėra pakankamai reglamentuoti priėmimo sąlygų VSAT pasienio punktuose ir teritorinėse policijos įstaigose standartai.

Dauguma prieglobsčio prašytojų yra apgyvendinami URC, kuriame dėl teisinio reguliavimo ir susiklosčiusios netinkamos prak-

tikos yra faktiškai ribojama prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvė.

Lietuvoje taikant prieglobsčio prašytojams ir kitiems užsieniečiams vienodas sulaikymo nuostatas, prieglobsčio prašytojai yra sulaikomi pagrindu, priskirtinu *Grąžinimo direktyvos* taikymo sričiai.

Sulaikytieji prieglobsčio prašytojai susiduria su sunkumais siekdami pasinaudoti kai kuriomis priėmimo sąlygomis (informacija apie priėmimo sąlygas, galimybė bendrauti su aplankyti atvykstančiais asmenimis, galimybė nepilnamečiams lankyti mokyklą).

Visos materialinės priėmimo sąlygos yra užtikrinamos tik tiems prieglobsčio prašytojams, kurie gyvena PPC (nelydimiems nepilnamečiams), ir tiems URC gyventojams, kuriems yra suteiktas laikinas teritorinis prieglobstis. Tačiau prieglobsčio prašytojams nėra užtikrinamas pakankamas gyvenimo lygis ir orios gyvenimo sąlygos. Užsieniečių registracijos centre (prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo patalpose) nėra skiriama pakankamai dėmesio smurto prevencijai.

Dėl teisės aktų, reguliuojančių medicinos paslaugų teikimą, spragų prieglobsčio prašytojai, kurie nėra apgyvendinti URC, išskyrus nelydimus nepilnamečius, negali pasinaudoti teise gauti sveikatos priežiūros paslaugas. Taip pat URC gyvenantiems prieglobsčio prašytojams, kuriems reikalingos kitų specialistų, nei esančių URC, paslaugos, jos nėra visais atvejais užtikrinamos.

Esant ribotiems valstybės skiriamiems ištekliams prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygoms užtikrinti, URC ir VSAT dalį priėmimo sąlygų teikimo problemų išsprendžia bendradarbiaudami su nevyriausybinėmis organizacijomis.

Nesant detalaus drausminių poveikio priemonių taikymo reglamentavimui, praktikoje egzistuoja problemos dėl sankcijų prieglobsčio prašytojams taikymo. Dažnai taikoma drausminė poveikio priemonė – piniginės pašalpos sumažinimas ar mokėjimo nutraukimas. Prieglobsčio prašytojai nėra laiku informuojami apie jų atžvilgiu pritaikytą drausminio poveikio priemonę. Tiek susiklosčiusi ydinga drausminių poveikio priemonių taikymo praktika, tiek Migracijos departamento netinkamai organizuojama teisinė pagalba prieglobsčio prašytojams užkerta kelią jiems pasinaudoti sprendimo apskundimo galimybe.

Literatūra

- Biekša L., Bružaitė G., Samuchovaitė E. (2011) *Prieglobsčio prašytojų sulaikymas ir sulaikymo alternatyvos Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija.
- Biekša L., Jakulevičienė L. (2009). Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*, 1(115), p. 313–333.
- Biekša L., Samuchovaitė E. (2012). Prieglobsčio prašytojų sulaikymo taikymo pro-

- blemos Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje. *Jurisprudencija*, 19(4), p. 1407–1422.
- Europos Bendrijų Komisija (2007). *Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo*, 2007 11 26, Nr. KOM(2007) 745.
- Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos 2012 m. spalio 25 d. pateikta informacija. Fokus grupių protokolai 2012 Nr. 2, Nr. 6.
- United Nations High Commissioner for Refugees (2003). *Annotated comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*. <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f3770104.pdf>
- United Nations High Commissioner for Refugees (2011). *Submission by the United Nations High Commissioner for Refugees for the Office of the High Commissioner for Human Rights' Compilation Report. Universal Periodic Review: Lithuania*. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4d806f12c.html>
- Užsieniečių registracijos centro 2012 m. spalio 29 d. raštiškas atsakymas į klausimus.
- Užsieniečių registracijos centro 2013 m. sausio 2 d. raštiškas atsakymas į klausimus.
- Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2012 m. spalio 5 d. raštiškas atsakymas į klausimus.
- Vilniaus apskrities vyriausiojo policijos komisariato Migracijos valdybos 2012 m. rugsėjo 26 d. raštiškas atsakymas į klausimus.

Teisės aktai

- Europos Parlamento ir Tarybos 2008 m. gruodžio 16 d. *Direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse*. OL L 348/98.
- Europos Sąjungos Tarybos 2003 m. sausio 27 d. *Direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo*. OL L 31/18.
- Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas*, 1996 m. gegužės 21 d., Nr. I-1343, Žin., 1996, Nr. 55-1287, įstatymo pakeitimai 2012 m. lapkričio 13 d.
- Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas*, 1999 m. birželio 17 d., Nr. VIII-1234, Žin., 1999, Nr. 60-1945, įstatymo pakeitimai 2010 m. gruodžio 23 d.
- Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas*, 2000 m. spalio 10 d., Nr. VIII-1996, Žin., 2000, Nr. 92-2848, įstatymo pakeitimai 2012 m. spalio 2 d.
- Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties*, 2004 m. balandžio 29 d., Nr. IX-2206, Žin., 2004, Nr. 73-2539, įstatymo pakeitimai 2012 m. birželio 30 d.
- Lietuvos Respublikos įstatymo Dėl užsieniečių teisinės padėties 2, 19, 77, 113, 114, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 139 straipsnių ir priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas*, 2011 m. gruodžio 8 d., Nr. XI-1786, Žin., 2011, Nr. 156-7384.
- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. vasario 2 d. įsakymas Nr. 20-641 *Dėl Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo*

- Pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo*, Žin., 2005, Nr. 20-641.
- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 14 d. įsakymas Nr. A1-501 *Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2000 m. vasario 13 d. įsakymo Nr. 20 Dėl užsieniečių apgyvendinimo pabėgėlių priėmimo centre sąlygų ir tvarkos, užsieniečių užimtumo organizavimo bei drausminio poveikio priemonių taikymo jiems tvarkos, užsieniečių teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos, užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo pakeitimo*, Žin., 2009, Nr. 98-4135, įsakymo pakeitimai 2011 m. rugpjūčio 26 d.
- Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. spalio 28 d. įsakymas Nr. V-836 *Dėl Lietuvos higienos normos HN 61:2005 Užsieniečių registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės patvirtinimo*, Žin., 2005, Nr. 135-4863.
- Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2004 m. lapkričio 15 d. įsakymas Nr. 1V-361 *Dėl Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo*, Žin., 2004, Nr. 168-6196, įsakymo pakeitimai 2012 m. sausio 16 d.
- Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2007 m. liepos 2 d. įsakymas Nr. IV-243 *Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2003 m. birželio 24 d. įsakymo Nr. 1V-229 Dėl skiriamų maisto produktų vidutinių paros kiekių ir paros maitinimo išlaidų normų asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, patvirtinimo pakeitimo*, Žin., 2007, Nr. 75-2982.
- Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2007 m. spalio 4 d. įsakymas Nr. 1V-340 *Dėl Laikinojo užsieniečių apgyvendinimo užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo*, Žin., 2007, Nr. 105-4326, įsakymo pakeitimai 2011 m. rugsėjo 19 d.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimas Nr. 875 *Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo*, Žin., 2007, Nr. 94-3779, nutarimo pakeitimai 2012 m. liepos 18 d.
- Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centro vado 2010 m. vasario 24 d. įsakymas Nr. 3K-36 *Dėl Prieglobsčio prašytojų, turinčių ypatingų poreikių, identifikavimo, apgyvendinimo bei pagalbos jiems teikimo Užsieniečių registracijos centre tvarkos aprašo patvirtinimo*.
- Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centro vado 2010 m. birželio 16 d. įsakymas Nr. 3K-98 *Dėl informacinio lapo į Užsieniečių registracijos centrą atvykusiems ar pristatytiems bei apgyvendintiems užsieniečiams patvirtinimo*.
- Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centro vado 2009 m. sausio 19 d. įsakymas Nr. 3K-11 *Dėl Laikinai Užsieniečių registracijos centre apgyvendintų užsieniečių vidaus tvarkos taisyklių patvirtinimo*.

Teismų praktika

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. lapkričio 9 d. sprendimas byloje Nr. C-357/09 PPU *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje Nr. C-179-11 *Groupe d'information et de soutien des immigrés (GISTI) prieš Ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration*.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Generalinio advokato 2013 m. sausio 31 d. išvada byloje Nr. C-534/11 *Mehmet Arslan prieš Policie ČR, Krajské ředitelství policie Ústeckého kraje, odbor cizinecké policie*.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-1228/2012.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-1229/2012.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-1274/2012.

Problems of Implementation of the Reception Conditions' Directive in Lithuanian Legal System

Laurynas Biekša

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY, VILNIUS

Eglė Samuchovaitė

ADVOCATE'S ASSISTANT AT TARK GRUNTE SUTKIENE LAW FIRM, VILNIUS

SUMMARY: This article analyses the system of the reception conditions of asylum seekers in Lithuania according to the requirements of the Council Directive 2003/9/EC. The analysis is based on the assessment of the legal framework of the Republic of Lithuania, administrative practice of institutions, and work in the field of reception conditions and established case law. The main legal and practical problems of the reception conditions are emphasised in the article. The authors of the article discuss the limitations of the scope of the application of the reception conditions, and unreasonable restrictions on the freedom of movement for the asylum seekers. Moreover, the authors examine insufficient material reception conditions and medical assistance, problems of the application of sanctions and inappropriate reception conditions for the persons with special needs.

KEY WORDS: ASYLUM, ASYLUM SEEKERS, FOREIGNERS' REGISTRATION CENTRE, RECEPTION CONDITIONS, RECEPTION CONDITIONS' DIRECTIVE.

Sąžiningos ir veiksmingos prieglobsčio procedūros beieškant: Lietuvos pastangos įgyvendinti Tarybos direktyvą 2005/85/EB

Laurynas Biekša

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS, VILNIUS

Vladimiras Siniovas

DARNIOS VISUOMENĖS CENTRAS, MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS, VILNIUS

SANTRAUKA: Šiame straipsnyje analizuojama Tarybos direktyvos 2005/85/EB, nustatančios būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, įgyvendinimo Lietuvoje problemos. Straipsnis parengtas tyrimo, atlikto įgyvendinant Europos pabėgėlių fondo finansuojamą projektą „ES prieglobsčio teisyne įgyvendinimas Lietuvoje: teisiniai ir sociologiniai aspektai“, pagrindu. Daugiausia dėmesio skiriama Direktyvos nuostatoms, įtvirtinančioms esmines procesines garantijas, bei pagrindiniams prieglobsčio procedūrų organizavimo aspektams. Ši problematika nagrinėjama formalioju požiūriu (vertinant, ar Direktyvos reikalavimai visiškai ir teisingai perkelti į Lietuvos teisės aktus) ir aptariant reikšmingiausius iš Direktyvos kylančių reikalavimų taikymo praktikos problemas. Pabrėžiamas nepakankamas prieglobsčio prašymus pateikusių asmenų informuotumas apie taikytinas procedūras ir prieglobsčio procedūros metu atliekamų apklausų trūkumai. Atskirai aptariami prieglobsčio prašymų nagrinėjimo skubos tvarka klausimai. Straipsnio autorių nuomone, ši procedūra neleidžia užtikrinti nuodugnaus prašymo nagrinėjimo ir apriboja prieglobsčio prašytojų *de facto* galimybes pasinaudoti esminėmis procesinėmis garantijomis.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: DIREKTYVŲ PERKĖLIMAS IR TAIKYMAS, PRIEGLBOSČIO PROCEDŪRŲ DIREKTYVA, PRIEGLBSTIS, PROCESINĖS GARANTIJOS, UŽSIENIEČIŲ TEISINĖS PADĖTIES ĮSTATYMAS.

Įvadas

1951 m. Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso (toliau – Pabėgėlių konvencija) pateikiamas universalus pabėgėlio apibrėžimas ir apibūdinamas pabėgėlio statuso turinys, t. y. atsakoma į klausimą, *kas yra pabėgėlis ir kokias konkrečias teises arba kokią teisinį režimą pabėgėliams privalo garantuoti konvencijoje dalyvaujančios valstybės*. Nuo Senovės Romos laikų teisininkams žinoma maksima *ubi jus ibi remedium* neišvengiamai reikalauja atsakymo į dar vieną klausimą: *kaip pabėgėlio apibrėžimą atitinkantiems asmenims užtikrinti galimybę naudotis jiems garantuojamomis teisėmis*. Tačiau Pabėgėlių konvencija procesinių pabėgėlio statuso nustatymo aspektų nereglamentuoja. Anot Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro (JTVPK), „kiekvienai susitariančiai valstybei palikta teisė nustatyti tokią procedūrą, kokią ji laiko tinkamiausia, priklaus-

somai nuo konstitucinės ir administracinės sandaros“ (JTVPK 1996: 71). Šie teisinio reglamentavimo ypatumai tarptautiniu lygmeniu lėmė nevienodas valstybių praktikas. Skirtingai negu Afrikoje ir kai kuriuose kituose pasaulio regionuose, kai į šalį atvykstantiems pabėgėliams apsauga dažniausiai suteikiama *prima facie* principu, t. y. visi sieną kertantys asmenys dėl gerai žinomų įvykių kilmės šalyje laikomi pabėgėliais, jeigu tik atskiru atveju nenustatoma, kad asmeniui nereikia apsaugos, Europos ir kitų žemynų pramoninėse valstybėse paprastai taikomos individualios prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūros, kuriomis siekiama, viena vertus, nustatyti asmenis, atitinkančius pabėgėlio apibrėžimą, kita vertus, atskirti ir galiausiai gražinti į kilmės valstybes tuos, kuriems tarptautinės apsaugos nereikia. Viena pagrindinių šių procedūrų tebesitęsiančio egzistavimo priežasčių yra mišrūs pabėgėlių ir migrantų srautai. Kaip pažymėjo JTVPK, migrantai ir pabėgėliai, stengdamiesi pasiekti savo kelionės tikslo valstybes, vis dažniau naudojami tais pačiais kelionės maršrutais ir priemonėmis (UNHCR 2007). Nacionalinės prieglobsčio procedūros darosi vis sudėtingesnės, jose atsiranda naujų sąvokų ir mechanizmų, kuriais siekiama užkirsti kelią piktnaudžiavimui procedūromis, o pabėgėlių apsaugos būtinybė nuolat konkuruoja su nelegalios migracijos prevencijos ir sienų apsaugos būtinybe ir neretai jai pralaimi. Europos Sąjungoje šis procesas itin išryškėjo paskutiniame XX amžiaus dešimtmetyje, kai valstybės ėmėsi prieglobsčio ir migracijos politikos priemonių, kuriomis buvo siekiama apriboti padidėjusius prieglobsčio prašytojų srautus (Byrne, Noll, Vedsted-Hansen 2002: 6).

Europos valstybės tuo metu intensyviai derino tarpusavyje savo prieglobsčio procedūras (Hatton 2008: 195–199), ir prieglobsčio politikos ir migracijos diskurse atsirado posakis „Europos tvirtovė“. Darbus galiausiai vainikavo *Tarybos direktyva 2005/85/EB* (toliau – Direktyva), nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. Šis teisės aktas pasižymi sudėtinga struktūra ir dideliu skaičiumi neprivalomų nuostatų, suteikiančių valstybėms galimybę nukrypti nuo privalomo standarto ir (arba) išsaugoti nacionalinius procesinių sistemų ypatumus. Direktyva sulaukė griežto JTVPK vertinimo dėl galimo kai kurių jos nuostatų prieštaravimo tarptautinei teisei (UNHCR 2005). Direktyvos trūkumus pripažino ir Europos Komisija, kuri jos standartus apibūdino kaip *nepakankamus ir neaiškius* (European Commission 2009: 9).

Atliekant teisinį tyrimą į Direktyvą buvo žiūrima su deramu atsargumu ir vadovaujama ES Teisingumo Teismo (ESTT) išsakytu reikalavimu „nesivadovauti tokiu antrinės teisės teksto aiškinimu, kuris pažeistų Sąjungos teisės sistemos saugomas pagrindines teises arba kitus bendruosius Sąjungos teisės principus“ (ESTT sujungtos bylos Nr. C-411/10 ir C-493/10, p. 77). Todėl Direktyvos nuostatos buvo analizuojamos bendrųjų ES teisės principų ir ES pa-

grindinių teisių chartijos požiūriu ir atsižvelgiant į Direktyvoje įtvirtintus prieglobsčio proceso sąžiningumo ir veiksmingumo siekius (ESTT byla C-175/11, p. 57).

Direktyvos įgyvendinimas Lietuvoje buvo nagrinėjamas dviem lygiais. Pirmiausia buvo tiriama, ar (ir kaip) iš Direktyvos išplaukiantys reikalavimai yra įtvirtinti Lietuvos teisės aktuose. Paskui buvo siekiama įvertinti Direktyvą įgyvendinančių Lietuvos teisės normų taikymo praktiką, remiantis valstybės institucijų atsakymais į tyrimo metu pateiktus klausimus, nagrinėjamai problematikai aktualiomis studijomis, grupiniais pokalbiais¹, JTVPK ir teisinę pagalbą prieglobsčio prašytojams teikiančių advokatų pateikta informacija ir Lietuvos teismų praktika.

Straipsnyje analizuojamas dviejų Direktyvos skyrių – II skyriaus „Pagrindiniai principai ir garantijos“ ir III skyriaus „Pirmosios instancijos procedūra“ – nuostatų įgyvendinimas Lietuvoje. Toks pasirinkimas paaiškinamas pamatine šių Direktyvos skyrių svarba. Jais remiantis galima įvertinti, ar savo prieglobsčio prašymą asmuo grindžia tinkamomis procesinėmis sąlygomis ir ar valstybės atliekamas tyrimas yra nuodugnus (Battjes 2006: 296).

Direktyvos perkėlimas į Lietuvos teisę

Bendras apibūdinimas

Pagrindiniais Direktyvą Lietuvoje įgyvendinančiais teisės aktais laikytini LR įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (LR 2004 04 29, Nr. IX-2206) (toliau – UTPĮ) ir *Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašas*, patvirtintas LR vidaus reikalų ministro 2004 m. lapkričio 15 d. įsakymu Nr. 1V-361 (toliau – Procedūrų aprašas).

Dalis Direktyvos nuostatų buvo perkelta į Lietuvos teisę 2008 m. vasario 1 d. Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 2, 5, 8, 26, 32, 35, 40, 43, 46, 50, 53, 71, 72, 90, 99, 104, 113, 124, 125, 126, 127, 131, 133, 134 straipsnių, III skyriaus pirmojo skirsnio ir priedo pakeitimo ir papildymo, įstatymo papildymo 49(2) straipsniu ir 7 straipsnio pripažinimo netekusiu galios įstatymu (Žin., 2008, Nr. 22-803) ir Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2007 m. gegužės 4 d. įsakymu Nr. 1V-169 „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2004 m. lapkričio 15 d. įsakymo Nr. 1V-361 „Dėl Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“

¹ Buvo atlikti grupiniai pokalbiai su prieglobsčio prašytojais ir prieglobstį gavusiais užsieniečiais (bendras skaičius – 32 asmenys) klausimais, priskirtiniais ES prieglobsčio direktyvų taikymo sričiai.

(Žin., 2007, Nr. 53-2069).

Aptariamuojų įstatymų įtvirtintos tik kelios nuostatos, kurios priskirtinos Direktyvos taikymo sričiai. Kitos aktualios normos buvo įtvirtintos ankstesnėmis UTPI redakcijomis ir Procedūrų aprašu. Dar kelios nuostatos, detalizuojančios UTPI įtvirtintus reikalavimus prieglobsčio procedūrai, išdėstytos kituose poįstatyminiuose aktuose². Pažymėtina, kad kai kurios Direktyvos nuostatos įgyvendinamos Lietuvos teisėje įstatymais, kurių taikymo apimtis neapsiriboja vien prieglobsčio sritimi (pavyzdžiui, LR viešojo administravimo įstatymu).

Perkeliant Direktyvą į Lietuvos teisę daugiausia buvo kliaujamasi jau galiojančiais teisės aktais. Šie teisinio reglamentavimo ypatumai iš dalies paaiškinami tuo, kad Lietuvos teisės derinimo su ES prieglobsčio teisyne procesas vyko nuo 2000 m. ir lėmė naujų procesinių nuostatų ir sąvokų, išplaukiančių iš ES teisės reikalavimų, įtraukimą į prieglobsčio suteikimo tvarką reglamentuojančius teisės aktus (Vysocvienė 2005: 324); taip pat tuo, kad Lietuvos teisėje įtvirtinti pagrindiniai viešojo administravimo reikalavimai iš dalies sutampa su Direktyvoje numatytais standartais. Dėl šių aplinkybių Lietuva galėjo užbaigti Direktyvos perkėlimą tik nežymiai uždelsdama. Kita vertus, šis Direktyvos įgyvendinimo modelis turėjo ir trūkumų, nes kai kurios Lietuvos teisėje įtvirtintos procesinės nuostatos ir sąvokos akivaizdžiai sietinos su ankstesniais Lietuvos ir ES teisės vystymosi laikotarpiais, todėl nevisiškai atitinka 2005 m. gruodžio 1 d. priimtą Direktyvą.

Pagrindiniai principai ir garantijos

Direktyvos II skyriuje išdėstytų pagrindinių principų ir garantijų laikymasis užtikrina Direktyvoje pabrėžiamo sąžiningų procedūrų siekio realizavimą bei legitimuoja konkrečias prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūras, todėl jų paisyimas laikytinas esminiu nacionalinės procesinės sistemos vertinimo kriterijumi. *Atlikta analizė leidžia teigti, kad dauguma pagrindinius procesinius principus ir garantijas įtvirtinančių Direktyvos nuostatų visiškai ir teisingai perkeltos į Lietuvos teisę. Tačiau išskirtinos kelios Direktyvos II skyriaus nuostatos, kurios nėra perkeltos arba yra iš dalies ar kontroversiškai perkeltos į Lietuvos teisę.*

² Aktualiaisiais laikytini *Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklės* (LR vidaus reikalų ministro ir LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. vasario 2 d. įsakymas Nr. 1V-31/A1-28) ir *Laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašas* (LR vidaus reikalų ministro 2007 m. spalio 4 d. įsakymas Nr. 1V-340).

Privalomos Direktyvos II skyriaus nuostatos, kurios nėra perkeltos į nacionalinę teisę

Direktyvos 14 straipsnio 2 dalimi įtvirtinta valstybės pareiga užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai turėtų galimybę laiku gauti asmeninio pokalbio ataskaitą (angl. *have access to the report*). Aptariamas standartas priskirtinas ES pagrindinių teisių chartijos 41 straipsnio 2 dalies, įtvirtinančios teisę į gerą administravimą, taikymo sričiai. Pagal šią pirminės teisės nuostatą, *kiekvienas asmuo turi teisę susipažinti su savo byla*, o ESTT M. M. byloje yra konstatavęs, kad ši garantija *turi būti taikoma visuotinai* (angl. *that provision is of general application*) (ESTT byla C-277/11, p. 84), t. y. taikytina visose administracinėse procedūrose, kuriomis siekiama įgyvendinti teisyne garantuojamas asmenų teises. Prieglobsčio suteikimo Lietuvoje tvarką reglamentuojančiais teisės aktais ši garantija nėra aiškiai įtvirtinta. Manytina, kad prieglobsčio prašytojai negali pasinaudoti ir LR teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymu (Žin., 2000, Nr. 10-236), nes jame numatyta asmens teisė gauti iš valstybės institucijų privačią informaciją apie save šio įstatymo 2 straipsnio 6 dalimi garantuojama tik leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje turintiems užsieniečiams. Galima konstatuoti, kad aptariama procesinė garantija į Lietuvos teisę nėra perkelta.

Direktyvos 17 straipsnio 5 dalies a punktu nustatoma valstybės pareiga pranešti nelydimiems nepilnamečiams prieš nagrinėjant jų prieglobsčio prašymą apie galimybę nustatyti jų amžių medicininio patikrinimo metu, tokio patikrinimo būdus ir galimas pasekmes prieglobsčio prašymo nagrinėjimui, taip pat apie pasekmes, jeigu nelydimas nepilnametis atsisakytų medicininio patikrinimo. Šiuo standartu įtvirtinama speciali informacijos suteikimo garantija, kuri papildo Direktyvos 10 straipsnio 1 dalies a punktu numatytą valstybės pareigą informuoti prieglobsčio prašytoją apie jo teises ir pareigas bei taikytiną procedūrą. Nors Procedūrų aprašo 9.5 punktas įpareigoja pirminę apklausą atliekantį valstybės tarnautoją *supažindinti prieglobsčio prašytoją su jo teisėmis, apklausos tikslu, konfidencialumo principu ir su prieglobsčio prašytojo pareigomis bei jų nevykdymo padariniais*, ši nuostata yra neutrali amžiaus atžvilgiu, taikytina visiems prieglobsčio prašytojams ir pagal savo turinį apsiriboja tik bendrosiomis teisėmis ir pareigomis. Reikalavimų, kurie įpareigotų Lietuvos valstybės institucijas prieš nagrinėjant nelydimo nepilnamečio prieglobsčio prašymą pateikti jam informaciją apie amžiaus nustatymo medicininio patikrinimo galimybę, Lietuvos teisė neįtvirtina. Šiuo aspektu konstatuotina spraga.

Privalomos Direktyvos II skyriaus nuostatos, kurios iš dalies perkeltos į Lietuvos teisę

Lietuvos teisėje esama nuostatų, kurios nors atitinka ES teisyno reikalavimus, tačiau stokoja vieno ar kelių esminių elementų, tiesiogiai numatytų ar išplaukiančių iš Direktyvos. Direktyvos II skyriuje tokiems standartams priskirtinos nuostatos, reikalaujančios, kad: 1) būtų gaunama ir pateikiama bylas nagrinėjančiam personalui informacija apie padėtį prieglobsčio prašytojų kilmės ir tranzito šalyse (8 straipsnio 2 dalies b punktas), 2) asmeninis pokalbis vyktų tokiomis sąlygomis, kurios užtikrintų tinkamą konfidencialumą (13 straipsnio 2 dalis) ir leistų prašytojams išsamiai išdėstyti savo prašymų priežastis (13 straipsnio 3 dalis), 3) būtų parinktas vertėjas, kuris galėtų užtikrinti tinkamą prašytojo ir pokalbį vedančio asmens bendravimą (13 straipsnio 3 dalies b punktas).

Kalbant apie valstybės pareigą užtikrinti, kad *būtų gaunama tiksli naujausia informacija iš įvairių šaltinių apie padėtį kilmės ar tranzito šalyse ir kad tokia informacija būtų prieinama už prašymų nagrinėjimą ir sprendimų priėmimą atsakingam personalui*, pirmiausia reikia pažymėti, kad tam tikrų taisyklių šiuo klausimu pateikiama tik Procedūrų apraše, kuris: 1) įpareigoja valstybės tarnautoją, nagrinėjantį prieglobsčio prašytojo, kuris turi teisę naudotis laikinu teritoriniu prieglobsčiu, prašymą, surinkti reikiamą informaciją apie prieglobsčio prašytojo kilmės valstybę (Procedūrų aprašo 63.5 punktas), 2) reikalauja, kad būtų rengiamos ataskaitos apie padėtį trečiosiose bei kilmės valstybėse, atsižvelgiant į apraše išvardytus saugios trečiosios valstybės ir saugios kilmės valstybės kriterijus (Procedūrų aprašo 32 punktas). Remiantis aprašu, rengiant ataskaitas vadovaujamosi informacijos, pateiktos įvairiuose šaltiniuose, vertinimo eiliškumu, suteikiant pirmenybę iš Lietuvos Respublikos diplomatinėms atstovybėms bei konsulinėms įstaigoms gautai informacijai. Parengtos ataskaitos yra išlaptinamos (Procedūrų aprašo 33 ir 34 punktai).

Šis reglamentavimas pasižymi keliais trūkumais. Pirmia, pagal Procedūrų aprašą, pareiga surinkti informaciją apie padėtį kilmės ar tranzito valstybėje taikytina tik nagrinėjant prašymus bendra tvarka ir taikant saugios kilmės valstybės ir saugios trečiosios valstybės sąvokas. Pareigos surinkti informaciją apie padėtį kilmės valstybėje nagrinėjant prašymus skubos tvarka, kai svarstoma galimybė atmesti prašymą akivaizdaus jo nepagrįstumo pagrindu, Procedūrų aprašas nenumato³. Antra, informacijos kokybės kriterijai Procedūrų apraše aptarti tik iš dalies ir tik ataskaitų apie saugias valstybes kontekste. G. Gyulai skiria šiuos informacijos kokybės kriterijus: 1) susietumas, 2) patikimumas ir svarumas, 3) tikslumas ir aktualumas, 4) aiškumas ir prieinamumas (Hungarian Helsinki Committee 2011). Šių

³ Šios problemos neišsprendžia ir Procedūrų aprašo 36 punktas, nes jo nuostatos reglamentuoja saugios kilmės valstybės sąvokos taikymą, o tai yra atskiras pagrindas atmesti prašymą.

kriterijų taikymo Lietuvos teisėje akivaizdžiai stokojama⁴. Itin kritiškai vertintina nuostata, reikalaujanti įslaptinti informaciją apie padėtį kilmės (trečiojiose) valstybėse saugią valstybių sąvokos kontekste.

Nagrinėjamai Direktyvos nuostatų kategorijai priklauso net trys standartai, reglamentuojantys su apklausų kokybe susijusius aspektus. Pirmas jų numato valstybės pozityvią pareigą užtikrinti, kad *asmeninis pokalbis vyktų tokiomis sąlygomis, kurios užtikrintų tinkamą konfidencialumą*. Lietuvos teisėje įtvirtintos kelios šiam reikalavimui aktualios nuostatos: 1) prieglobsčio prašytojo asmens duomenys ir faktas, kad jis pateikė prieglobsčio prašymą, yra įslaptinami ir dirbti su tokiais dokumentais gali tik valstybės tarnautojai, gavę teisę dirbti su šia informacija (UTPI 68 straipsnio 1 dalis, Procedūrų aprašo 132 ir 133 punktai), 2) prieglobsčio prašytojo apklausa turi būti atliekama nedalyvaujant jo šeimos nariams (UTPI 82 straipsnis), 3) apklausoje dalyvaujantiems asmenims galioja teisinis įpareigojimas neatskleisti informacijos tretiesiems asmenims (LR baudžiamojo kodekso 297 straipsnis, Žin., 2000, Nr. 89-2741). Tačiau Lietuvos teisė neįtvirtina reikalavimų patalpoms, kuriose gali vykti apklausos. Taikytini teisės aktai nepateikia atsakymo į esminius klausimus, t. y. ar patalpa turi būti atskira, ar joje turi būti užtikrinta garso izoliacija ir ar leidžiama apklausos metu į patalpą įeiti tretiesiems asmenims. Todėl reikia konstatuoti, kad aptariamas Direktyvos standartas į Lietuvos teisę perkeltas tik iš dalies.

Direktyvos 13 straipsnio 3 dalimi įtvirtintas principas, reikalaujantis, kad *asmeniniai pokalbiai vyktų tokiomis sąlygomis, kurios leistų prieglobsčio prašytojams išsamiai išdėstyti savo prašymų priežastis*. Ši nuostata laikytina *conditio sine qua non* sudarant prieglobsčio prašytojui galimybę pagrįsti savo prieglobsčio prašymą, t. y. įvykdyti 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyvos 2004/83/EB⁵ (toliau – Kvalifikavimo direktyva) 4 straipsnio 1 dalimi įtvirtintą pareigą. Ja siekiama eliminuoti veiksnius, galinčius neigiamai paveikti asmens galimybes išsamiai išdėstyti savo istoriją. Tokiems veiksniams *inter alia* priskirtini apklausos aplinka, joje dalyvaujančių asmenų lytis, apklausos struktūra ir asmens pažeidžiamumas. Nors Procedūrų apraše esama nuostatų, skirtų kai kuriems minėtiems apklausų aspektams reglamentuoti, taikytinas reglamentavimas pasižymi neišsamumu. Pagrindiniu

⁴ Svarumo kriterijus iš dalies atspindėtas Procedūrų aprašo 33 punkte, kuriame minimi įvairūs informacijos šaltiniai. Tačiau šiuo punktu įtvirtintas šaltinių hierarchijos principas vertintinas kritiškai, nes Prieglobsčio procedūrų direktyvos 8 straipsnio 2 dalies b punktas, kuris reikalauja, kad būtų gauta informacija iš *įvairių* šaltinių, galimybės suteikti pirmenybę tam tikram šaltiniui nenumato.

⁵ 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų. OL L 304, 2004 9 30, p. 12 (CS, ET, LV, LT, HU, MT, PL, SK, SL).

trūkumu laikytinas faktas, kad Direktyvą įgyvendinantys teisės aktai nenustato reikalavimų apklausos aplinkai. Remiantis galiojančia teise apskritai neįmanoma atsakyti į klausimą, kokioje aplinkoje turi vykti pirminės apklausos ir apklausos dėl prieglobsčio suteikimo Lietuvoje. Pavyzdžiui, ar patalpa turi būti neutrali, ar leistini rekvizitai, kurie gali būti asocijuojami su valdžios demonstravimu, tardymu ir pan. Kita vertus, reikia pripažinti, kad Procedūrų apraše įtvirtintos nuostatos, reglamentuojančios specifinius pažeidžiamų asmenų grupei priklausančių prieglobsčio prašytojų apklausos aspektus, neabejotinai įtvirtina kai kuriuos aptariamam standartui aktualius reikalavimus (Procedūrų aprašo 98, 99 punktai). Tačiau Direktyva įtvirtinta pareiga sukurti asmeniui tinkamas sąlygas išsamiai pateikti savo prašymo motyvus neapsiriboja vien prieglobsčio prašytojais, priklausančiais itin pažeidžiamų asmenų grupei. Lietuvos teisėje šio bendro principo pasigenda-

Direktyvos 13 straipsnio 3 dalies b punktu valstybės narės įpareigojamos *parinkti vertėją, kuris galėtų užtikrinti tinkamą prašytojo ir asmeninį pokalbį vedančio asmens bendravimą*⁶. Iš šios nuostatos kyla du reikalavimai: 1) vertėjas turi gebėti užtikrinti (angl. *is able to ensure*) *tinkamą prašytojo ir apklausą atliekančio asmens bendravimą*, 2) prieglobsčio prašytojas turi galėti bendrauti (angl. *is able to communicate*) apklausos kalba. Vertėjo paslaugų kokybės reikalavimas į Lietuvos teisę neperkeltas. Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 71 straipsnio 1 dalies 5 punkte ir jį detalizuojančiuose Procedūrų aprašo 9.5 ir 63.1 punktuose apsiribojama konstatavimu, kad prieglobsčio prašytojas turi teisę į nemokamas vertėjo paslaugas apklausoje. Taikytini teisės aktai neaptaria ir apklausos kalbos klausimo.

Direktyvos II skyriaus nuostatos, kurios į Lietuvos teisę perkeltos kontroversiškai

Nemaža abejonių kelia pasirinktas dviejų Direktyva įtvirtintų reikalavimų perkėlimo į Lietuvos teisę būdas. Pirmiausia išskirtina Direktyvos 7 straipsnio 1 dalis, įpareigojanti valstybes leisti prieglobsčio prašytojams pasilikti teritorijoje iki tol, kol sprendžiančioji institucija priima sprendimą. Ši garantija: 1) užtikrina apsaugą nuo grąžinimo prieglobsčio prašymo nagrinėjimo pirmosios instancijos procedūroje laikotarpiu (Battjes 2006: 308), 2) įteisina prieglobsčio prašytojų buvimą priimančiosios valstybės teritorijoje tol, kol galioja ši apsauga nuo grąžinimo.

Lietuvoje aptariamasis reikalavimas įgyvendinamas laikinojo teritorinio prieglobsčio forma. Šis institutas UTPI 2 straipsnio 12 dalyje apibrėžiamas kaip įstatymo nustatyta tvarka prieglobsčio prašytojui suteikta teisė būti Lietuvos Respublikoje tol, kol nagrinėjamas jo prašymas suteikti prieglobstį. Pagal Procedūrų aprašo

⁶ Apklausos kalba nebūtinai turi būti prieglobsčio prašytojo pasirinkta kalba, jeigu pagrįstai manoma, kad jis gali suprasti kitą kalbą ir ja bendrauti.

21 punktą laikinasis teritorinis prieglobstis prieglobsčio prašytojui suteikiamas tam tikram laikotarpiui, kol iš esmės nagrinėjamas jo prieglobsčio prašymas arba kol prieglobsčio prašytojas bus perduotas ES valstybei narei, atsakingai už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Remiantis aprašo 17 punktu, laikinasis teritorinis prieglobstis suteikiamas (arba nesuteikiamas⁷) Migracijos departamento sprendimu. Šis reglamentavimas laikytinas problemišku, nes: 1) aptariama garantija netaikoma prieglobsčio prašytojams, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka, 2) ši teisė suteikiama priimant atskirą administracinę aktą, o Direktyva ją garantuoja visiems prieglobsčio prašytojams nuo prašymo pateikimo momento. Pažymėtina, kad Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) yra pabrėžęs, kad laikinasis teritorinis prieglobstis prieglobsčio prašytojams garantuojamas pagal ES teisę (LVAT byla Nr. N⁵⁷⁵-1261/2012).

Direktyvos 12 straipsnio 2 dalis, pagal kurią leidžiama valstybėms aiškiai apibrėžtomis aplinkybėmis nesuteikti prieglobsčio prašytojui asmeninio pokalbio galimybės, yra kita į Lietuvos teisę kontroversiškai perkelta ES teisės nuostata. Pirmiausia būtina pabrėžti, kad nagrinėjamas Direktyvos standartas įgyvendina vieną esminių ES pirminės teisės imperatyvų, t. y. *teisę būti išklaustam*, kurią ESTT yra priskyres pagrindiniams ES teisės principams ir kuri šiuo metu yra aiškiai įtvirtinta Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 41 straipsniu. Svarbu pabrėžti, kad M. M. byloje ESTT konstatavo, kad prieglobsčio prašytojo teisė būti išklaustam turi būti visiškai taikoma prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procedūroje (ESTT byla C-277/11, 85–89 punktai). Todėl Direktyvoje numatyta galimybė nesuteikti prieglobsčio prašytojui asmeninio pokalbio galimybės aiškintina siaurinamai ir net gali būti kvestionuojama atitikties tarptautinei teisei požiūriu (Battjes 2006: 317). Remiantis Direktyvos 12 straipsnio 2 dalimi, valstybėms *inter alia* leidžiama nesuteikti asmeninio pokalbio galimybės, kai sprendžiančioji institucija laiko prašymą nepagrįstu, nes: 1) prieglobsčio prašytojas iškėlė tik tokius klausimus, kurie nėra svarbūs arba yra mažai svarbūs nagrinėjant, ar jis gali būti laikomas pabėgėliu, 2) prieglobsčio prašytojui taikoma saugios kilmės šalies arba saugios trečiosios šalies sąvoka, 3) prieglobsčio prašytojas pateikė nenuoseklius, prieštarigus, neįtikimus arba nepakankamus nusiskundimus, 4) prieglobsčio prašytojas pateikė vėlesnį prašymą, 5) prieglobsčio prašytojas pateikė prašymą siekdamas atidėti arba sužlugdyti grąžinimo sprendimo priėmimą ar vykdymą.

Aptartųjų ES teisės nuostatų požiūriu Lietuvos teisinis reglamentavimas yra problemiškas keliais aspektais. Visų pirma pažymėtina, kad pagal taikomą teisę skiriama: 1) pirminė apklausa (Procedūrų aprašo 9.5 punktas) ir 2) apklausa dėl

⁷ Remiantis Procedūrų aprašo 17.1 ir 17.3 punktais, laikinasis teritorinis prieglobstis nesuteikiamas, jei asmuo atvyko iš saugios trečiosios ar saugios kilmės valstybės arba jo prieglobsčio prašymas yra akivaizdžiai nepagrįstas.

prieglobsčio suteikimo (Procedūrų aprašo 63.1 punktas). Pirminę apklausą privalomai atlieka Valstybės sienos apsaugos tarnybos (toliau – VSAT), migracijos tarnybų ar Užsieniečių registracijos centro valstybės tarnautojai. Ja *inter alia* siekiama išsiaiškinti prieglobsčio prašymo pateikimo motyvus, tačiau šiam tikslui tiesiogiai skirti tik 2 iš 49 apklausoje pateikiamų klausimų (Procedūrų aprašo 9.5 punktas, Prieglobsčio prašytojo pirminės apklausos protokolo forma). *Apklausa dėl prieglobsčio suteikimo* siejama su Migracijos departamento atliekamu tyrimu, kuriuo siekiama nustatyti, ar asmuo atitinka prieglobsčio suteikimo pagrindus. Jos teisiniu pagrindu laikytina UTPI 82 straipsnio 1 dalis, kuri skelbia, kad *nagrinėjant iš esmės prieglobsčio prašymą, prieglobsčio prašytojo apklausa turi būti atliekama nedalyvaujant jo šeimos nariams*, ir Procedūrų aprašo 16 ir 63.1 punktai, kurie nagrinėjant prašymą skubos tvarka suteikia Migracijos departamento valstybės tarnautojui teisę atlikti prieglobsčio prašytojo apklausą, o nagrinėjant prašymą įprastine tvarka įpareigoja jį apklausti prieglobsčio prašytoją. Šios apklausos tikslas – surinkti esminius duomenis apie faktus, patvirtinančius prieglobsčio prašytojo persekiojimą ar kitą jam kilusią grėsmę kilmės valstybėje. Atsižvelgiant į paspartinto nagrinėjimo taikymo pagrindus, Migracijos departamentui leidžiama neatlikti apklausos, kai: 1) asmuo atvyksta iš saugios kilmės valstybės, 2) prašyme akivaizdžiai nėra persekiojimo pavojaus kilmės valstybėje pagrindimo, 3) prašymas paremtas apgaule, 4) piktnaudžiaujama prieglobsčio suteikimo tvarka (Procedūrų aprašo 16.3 punktas). Lyginant su Direktyvos 12 straipsnio 2 dalies c punkte tiksliai apibrėžtomis konkrečiomis aplinkybėmis, leidžiančiomis nesuteikti apklausos galimybes, Lietuvos teisėje įtvirtinti apklausos neatlikimo pagrindai akivaizdžiai apima daugiau aplinkybių. Šiuo atveju konstatuotinas nacionalinės ir ES teisės konfliktas. Pažymėtina, kad apklausos galimybes užtikrinimo prieglobsčio suteikimo procese būtinumą yra pabrėžęs ir LVAT, *inter alia* konstatavęs, kad „pareiga apklausti pareiškėją ir pareiškėjo teisė būti išklaustam prieš priimant ginčijamą sprendimą kyla ir iš bendrųjų gero administravimo principo įtvirtinamų imperatyvų“ (LVAT byla Nr. A⁸⁵⁸-737/2010, taip pat žr. bylą Nr. A⁷⁵⁶⁻⁶⁸⁶/2010).

Reikšmingi procesinių principų ir garantijų taikymo aspektai

Procesinių principų ir garantijų požiūriu paminėtini keli reikšmingi administracinės praktikos aspektai, tiesiogiai susiję su veiksmingų procesinių galimybių pagrįsti prašymą suteikimu prieglobsčio prašytojams ir prašymų nuodugniau nagrinėjimo reikalavimų įgyvendinimu.

Prieglobsčio prašytojų informavimas apie jų teises, pareigas ir taikytiną procedūrą

Praktikoje taikoma informacijos suteikimo prieglobsčio prašytojams tvarka pasižymi keliais esminiais trūkumais. Pažymėtina, kad visi prieglobsčio prašytojai privalomai ir pasirašytinai supažindinami su jų teisėmis ir pareigomis prasidėjus pirminei apklausai ir apklausai dėl prieglobsčio suteikimo. Pirminės apklausos, kuri surengiama per 24 valandas nuo prieglobsčio prašymo pateikimo, pradžioje prieglobsčio prašytojams pateikiamas šis tekstas:

1. Duomenų, kuriuos jis pateiks per šią apklausą, pagrindu bus priimtas sprendimas dėl pateikto prašymo suteikti prieglobstį Lietuvos Respublikoje nagrinėjimo iš esmės ir laikino teritorinio prieglobsčio suteikimo. Šį sprendimą per 48 valandas nuo prašymo suteikti prieglobstį Lietuvos Respublikoje pateikimo momento priims Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas). Nagrinėjimo terminas gali būti pratęstas, apie jo pratęsimą bus pranešta papildomai.

2. Informacija, kurią praneš prieglobsčio prašytojas, nebus viešai skelbiama: jos neatskleis nei valstybės tarnautojai, kurie nagrinės prašymą, nei įgalioti atstovai, nei jiems padedantys vertėjai.

3. Pateikdamas prašymą suteikti prieglobstį prieglobsčio prašytojas Lietuvos Respublikoje turi šias teises:

3.1. naudotis valstybės garantuojama teisine pagalba;

3.2. naudotis nemokamomis vertėjo paslaugomis;

3.3. nemokamai gauti būtinąją medicinos pagalbą ir socialines paslaugas;

3.4. kreiptis į Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro valdybos atstovus ir su jais susitikti.

4. Lietuvos Respublikoje prieglobsčio prašytojas privalo:

4.1. laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir kitų teisės aktų reikalavimų;

4.2. vykdyti Migracijos departamento ir teismo sprendimuose nustatytas prieglobsčio prašytojo pareigas;

4.3. leisti gydytojui patikrinti sveikatos būklę;

4.4. kartu su prieglobsčio prašymu pateikti visus turimus dokumentus ir tikrovę atitinkančius išsamius paaiškinimus dėl prieglobsčio prašymo motyvų, savo asmenybės bei atvykimo ir buvimo Lietuvos Respublikoje aplinkybių⁸.

Informacija, pateikiama apklausoje dėl prieglobsčio suteikimo, didžiąja dalimi sutampa su nurodytuoju tekstu. Galima pažymėti keletą problemiškų šio

⁸ Šis tekstas pateikiamas pirminės apklausos protokolo pirmame puslapyje.

teksto aspektų. Pirma, prieglobsčio prašytojui pateikiama informacija pasižymi formalia kalba, joje gausų specifinių teisinių terminų. Posakiai „prašymo nagrinėjimas iš esmės“, „laikinas teritorinis prieglobstis“, „valstybės garantuojama teisinė pagalba“ yra teisinės sąvokos, kurių reikšmė nėra akivaizdi specialaus pasirengimo neturinčiam informacijos gavėjui. Tyrimo metu atlikti grupiniai pokalbiai tai patvirtina. Antai pokalbio dalyviai pabrėžė, kad valstybės garantuojamos teisinės pagalbos sąvoka jiems nėra aiški, išgirdę šią informaciją jie nesuprato, kad ji reiškia galimybę apklausoje pasinaudoti nemokamomis advokato paslaugomis (fokus grupės protokolas Nr. 5). Antra, teikiama informacija yra neišsami, nes: 1) apima tik kai kurias prieglobsčio prašytojų teises ir pareigas, 2) joje prieglobsčio procedūra aptariama tik fragmentiškai, 3) neišaiškinamos pareigų nesilaikymo pasekmės. Be to, teikiama informacija yra abstrakti. Posakiai „laikytis Lietuvos Respublikos Konstitucijos ir kitų teisės aktų reikalavimų“ ir „vykdyti Migracijos departamento ir teismo sprendimuose nustatytas prieglobsčio prašytojo pareigas“ informacijos požiūriu yra labai skurdūs, iš jų neaišku, kokių konkrečių reikalavimų asmuo privalo laikytis. Trečia, Direktyva reikalauja pranešti prieglobsčio prašytojams apie laiko tarpą ir jiems prieinamas priemones, siekiant įvykdyti pareigą pagrįsti prieglobsčio prašymą. Pagal taikomą Lietuvos teisę prašymo motyvus prieglobsčio prašytojas turi nurodyti pačiame prašyme arba vėliausiai pirminėje apklausoje (Procedūrų aprašo 7 punktą). Aptariamame tekste ši pareiga nurodoma 4.4 punkte, kuriame teigiama, kad prieglobsčio prašytojas privalo „kartu su prieglobsčio prašymu pateikti visus turimus dokumentus ir tikrovę atitinkančius išsamius paaiškinimus dėl prieglobsčio prašymo motyvų, savo asmenybės bei atvykimo ir buvimo Lietuvos Respublikoje aplinkybių“, tačiau nėra paminima, kad asmuo privalo pagrįsti savo prašymą pirminėje apklausoje, t. y. neatidėliodamas visapusiškų paaiškinimų vėlesniam laikui, ir neįspėjama apie galimas šios pareigos nesilaikymo pasekmes, o jos gali būti pragaištingos⁹.

Nurodytųjų trūkumų, autorių nuomone, nekompensuoja ir kiti praktikoje taikomi prieglobsčio prašytojų informavimo būdai. Nors teigiamai vertintinos yra praktikos, išvystytos įgyvendinant JTVPK, VSAT ir LRKD pasienio stebėsenos projektą, kuriomis *inter alia* siekiama užtikrinti informacijos apie prieglobsčio procedūrą sklaidą pasienyje (JTVPK ir LRKD 2012), taip pat advokatų ir valstybės tarnautojų teikiamos konsultacijos prieglobsčio prašytojams, šių pastangų, kaip rodo tyrimo metu atlikti grupiniai pokalbiai, nepakanka (fokus

⁹ Pažymėtina, kad pastaruoju metu padaugėjo atvejų, kai prieglobsčio prašymai atmetami dėl nepakankamo prieglobsčio prašytojų teiginių patikimumo, įskaitant atvejus, kai konstatuojamas pasakojimo prieštaravimas (žr. šiame leidinyje skelbiamą Lyros Jakulevičienės ir Marius Urbelio straipsnį).

grupių protokolai Nr. 1, Nr. 5, Nr. 6). Prieglobsčio sistemos tikslinė grupė savo informuotumo lygį vertina labai skeptiškai.

Išanalizuota teismų praktika taip pat rodo, kad prieglobsčio prašytojai gana dažnai kelia netinkamo informavimo apie procesines teises klausimą. Pažymėtina, kad nagrinėjant šiuos reikalavimus teismuose akivaizdžiai lemiamą reikšmę suteikiama faktui, kad prieglobsčio prašytojas apklausos pradžioje pasirašytinai informuojamas apie savo teises bei pareigas (LVAT bylos Nr. A⁸²²-2612/2012, Nr. A⁸²²-2090/2012). Šioje formalioje teismų pozicijoje pasigendama kriterijų, kurie leistų įvertinti administracinę praktiką prieglobsčio prašytojų teisių veiksmingumo požiūriu.

Apklausas

Nagrinėjant prieglobsčio prašymus apklausos vyksta keliose lokacijose. Pirminės prieglobsčio prašytojų apklausos atliekamos teritoriniuose Valstybės sienos apsaugos tarnybos padaliniuose, migracijos tarnybose ar Užsieniečių registracijos centre. Apklausas dėl prieglobsčio suteikimo Migracijos departamentas dažniausiai atlieka URC, o nelydimų nepilnamečių apklausas – PPC. Visų pirma pažymėtina, kad Lietuvos prieglobsčio sistemoje akivaizdžiai trūksta apklausoms pritaikytų patalpų. URC šią problemą išskiria kaip vieną esminių (URC 2012 10 29). Tinkamų patalpų stoka neišvengiamai apriboja Lietuvos valstybės institucijų galimybes veiksmingai įgyvendinti Direktyvos 13 straipsniu įtvirtintus apklausų reikalavimus. Nepalankiai veikia ir sulaukymo įstaigai būdinga atmosfera URC. Ši sistemos trūkumą pažymėjo ir grupinių pokalbių dalyviai, nurodydami, kad „apšiuęs kambarys, neįėjus aplinka trukdo atskleisti asmeninę informaciją“ (fokus grupės protokolas Nr. 5) ir kad apklausos buvo atliekamos *nemalonioje* aplinkoje, kuri veikia priminė kalėjimą (fokus grupės protokolas Nr. 1).

Pokalbiuose dalyvavę tikslinės grupės nariai gana skeptiškai įvertino ir kitus apklausų kokybės aspektus¹⁰. Jų teigimu, 1) kai apklausos vyksta pasienyje, prašymą pateikę asmenys ne visuomet supranta šio procesinio veiksmo esmę, 2) kai kuriose apklausose teko bendrauti kalba, kurią arba prieglobsčio prašytojas, arba valstybės tarnautojas nelabai gerai moka, 3) vykstant apklausai pasitaiko pertrūkių (pavyzdžiui, į kabinetą įeina kiti asmenys), 4) kai kuriais atvejais apklausos protokolo tekste informacija pateikiama apibendrintai (fokus grupių protokolai Nr. 5 ir Nr. 6). Svarbu pabrėžti, kad, JTVPK vertinimu, „pirminių apklausų kokybė gerintina keliais aspektais: asmuo turi būti informuojamas apie apklausos tikslą, jo teises ir pareigas, įsitikinant, kad jis suprato jų esmę, taip pat būtina gerinti vertėjų

¹⁰ Šiai analizei aktualios tikslinės grupės narių patirtys taip pat aptariamoms šiame leidinyje skelbiamame Jolantos Aleknevičienės straipsnyje.

pasirengimą bei pareigūnų gebėjimus atlikti apklausą dalyvaujant vertėjui“ (interviu su JTVPK atstove Lietuvoje Renata Kuleš, 2013 03 18). Tarptautinės migracijos organizacijos atlikto tyrimo aptarime taip pat pažymima, kad VSAT pareigūnų atliekamų apklausų metu ne visuomet surenkama visa prieglobsčio prašymui nagrinėti ir sprendimui priimti reikalinga informacija (TMO 2013: 23). Nepakankamą apklausos, kurios pagrindu priimamas sprendimas dėl prieglobsčio, išsamumą pabrėžia ir teisininkai¹¹. Šiame kontekste išskirtina LVAT nutartis, kuria Migracijos departamento sprendimas buvo panaikintas *inter alia* konstatavus, kad „pareiškėjas tinkamai ir išsamiai nebuvo apklaustas“ (LVAT byla Nr. A-⁵²⁰-2776-12).

Tikslinės grupės nariai išsakė nuogaštavimų dėl pavėluoto informavimo apie paskirtą apklausą dėl prieglobsčio suteikimo. Jų teigimu, apie ją jie buvo informuoti arba kai jiems buvo neleista išvykti iš URC (pavyzdžiui, susiruošus eiti į parduotuvę), arba pranešant, kad į Centrą yra atvykęs Migracijos departamento atstovas atlikti apklausos (fokus grupės protokolai Nr. 5). Šis informavimo būdas *de facto* užkerta kelią apklausos metu pasinaudoti teisine pagalba. Nors Lietuvos teisė garantuoja kiekvienam prieglobsčio prašytojui galimybę pasinaudoti apklausos metu valstybės garantuojama teisine pagalba, praktikoje ji teikiama itin retai. Pagal šias paslaugas teikiančios įmonės pateiktą informaciją, 2012 metais jos advokatai dalyvavo tik 3 suaugusių asmenų apklausose, iš kurių dvi buvo pirminės apklausos ir viena – apklausa dėl prieglobsčio suteikimo („Teisė ir komunikacija“, 2013 03 24). Todėl Lietuvos teisės aktų numatyta prieglobsčio prašytojų teisė apklausos metu pasinaudoti teisininko paslaugomis, kuri išplaukia iš Direktyvos 16 straipsnio 4 dalies, laikytina iliuzine. Drauge su anksčiau aptartais informavimo ir apklausų trūkumais šios aplinkybės sukuria procesines sąlygas, kuriomis akivaizdžiai geresnėje pozicijoje atsiduria valstybės atstovas. Kadangi šioje prieglobsčio proceso stadijoje nustatomos faktinės bylos aplinkybės ir vertinamas asmens teiginių patikimumas, palankesnių procesinių garantijų prieinamumas apeliacinėse procedūrose iš esmės padėties negerina.

¹¹ Teisinę pagalbą teikiančių advokatų nuomone, apklausose daugiau dėmesio galėtų būti skiriama individualioms bylos aplinkybėms. Apklausas atliekantys asmenys prirėkus turėtų pateikti patikslinančių klausimų ir atkreipti apklausiamojo dėmesį į jo pasakojime pasitaikančius prieštaravimus (interviu su SGKA Legal atstove advokate Asta Astrauskiene, 2013 03 13).

Informacija apie padėtį prieglobsčio prašytojų kilmės ir tranzito valstybėse

Nors Lietuvos teisės nuostatos dėl informacijos apie padėtį prieglobsčio prašytojų kilmės ir tranzito valstybėse pasižymi nemenkais trūkumais, Migracijos departamento išvystyta praktika, būtent Informacinio centro veikla, *inter alia* pasireiškianti pažymų ir atskaitų apie padėtį prieglobsčio prašytojų kilmės ir tranzito šalyse rengimu, ir sukurtas informacinis portalas¹², kuriame viešai pateikiama Informacinio centro parengta analitinė medžiaga, neabejotinai sukuria sąlygas, leidžiančias *de facto* įgyvendinti Direktyvos 8 straipsnio 2 dalies b punkto reikalavimus. Tačiau šis modelis tobulintinas keliais aspektais. Pirmiausia paminėtinas pažymų galiojimo laikas. Rengiant šį straipsnį (2013 m. kovas) naujausia turėta pažyma apie padėtį Rusijos Federacijoje buvo parengta 2011 m. lapkričio 25 d., pažyma apie bendrą padėtį Baltarusijoje – 2011 m. rugsėjo 26 d., o pažyma apie padėtį Sirijoje – 2011 m. spalio 29 d.¹³. Kadangi Direktyvoje nurodoma, kad bylas nagrinėjančiam personalui turi būti pateikiama *naujausia* informacija apie kilmės ar tranzito valstybes, aišku, kad Informacinio centro produktus būtina aktualizuoti. Kitas svarbus aspektas yra susijęs su valstybinės kalbos principu, pagal kurį į bylą negalima įtraukti kitomis kalbomis parengtų šaltinių. Tuo tarpu kiekvienoje Informacinio centro pažymoje nurodoma, kad *pažyma nėra ir negali būti išsami, todėl rekomenduojama susipažinti su naudotos informacijos šaltiniais*.

Šis perspėjimas rodo, kad egzistuoja išsamesnė informacija. Tačiau išanalizuoti teismų sprendimai rodo, kad praktikoje pažymai, kuri rengiama lietuvių kalba, dažnai suteikiamas dokumento, turinčio išskirtinę įrodomąją galią, statusas. Šią tendenciją geriausiai iliustruoja LVAT sprendimas, kuriame teigiama, kad „pažymoje <...> nėra informacijos apie tai, jog (duomenys neskelbtini) valstybės valdžia kelia kokias nors grėsmes N. B. partijos narių gyvybei. Vadinas, pareiškėjas, net darant prielaidą, jog priklausė minėtai partijai, negalėjo patirti ir nepatyrė persekiojimo kaip šios partijos narys“ (LVAT byla Nr. A⁸²²-2449/2012).

¹² Svetainės prieiga internete www.coi.migracija.lt

¹³ Informacija pateikta remiantis Migracijos departamento duomenų baze. Prieiga internete: www.coi.migracija.lt, žiūrėta 2013 03 24.

Pirmosios instancijos procedūra

Direktyvos III skyriaus nuostatų perkėlimas į Lietuvos teisę

Direktyva įpareigoja valstybes kiekvieną prieglobsčio prašymą svarstyti nagrinėjimo procedūros metu. Įgyvendindamos šį imperatyvą valstybės naudojasi plačia diskrecija sprendamos, kaip konkrečiai turi būti organizuojama nacionalinė procesinė sistema (ESTT bylos C-69/10, C-175/11). Direktyvos III skyriaus nuostatos yra palankios šiai valstybių procesinei autonomijai įgyvendinti, nes pateikia įvairių fakultatyvinių sąvokų ir procedūrų. Tačiau valstybėms suteikta veikimo laisvė nėra neribota. Kadangi Direktyvos įgyvendinimu siekiama sukurti ne tik veiksmingas, bet ir sąžiningas procedūras, valstybės privalo visose procedūrose tiek *de jure*, tiek *de facto* užtikrinti pagrindinius II skyriaus principus ir garantijas (ESTT byla C-175/11). Apsisprendusios taikyti atitinkamą procesinę sąvoką valstybės taip pat privalo užtikrinti Direktyvos III skyriuje nurodomas šios sąvokos taikymo sąlygas.

Lietuvos pasirinkimas pasižymi keliais bruožais. Pirmia, Lietuva nepasinaudojo Direktyvos 24 straipsnyje numatyta galimybe taikyti procedūras, nukrypstančias nuo pagrindinių principų ir garantijų, nagrinėjant vėlesnius prašymus, prašymus, pateiktus pasienyje, ir prašymus, pateiktus asmenų, atvykstančių iš saugių trečiųjų Europos šalių. Antra, Lietuva nepasinaudojo galimybe perkelti į nacionalinę teisę pirmosios prieglobsčio valstybės, vėlesnių prašymų ir Europos saugių trečiųjų šalių sąvokas, taip pat didžiąją dalį paspartinto nagrinėjimo taikymo pagrindų. Tačiau svarbu pabrėžti, kad nacionalinė teisė akceptavo kai kurias iš Direktyvos išplaukiančias priemones, skirtas prieglobsčio procedūros veiksmingumui užtikrinti, būtent, prašymo priimtumo kriterijų saugios trečiosios valstybės sąvokos forma, saugios kilmės valstybės ir akivaizdžiai nepagrįsto prašymo sąvokas, taip pat paspartinto nagrinėjimo procedūras.

Itin problemiškomis laikytinos Lietuvos teisės nuostatos dėl akivaizdžiai nepagrįstų prašymų. Akivaizdžiai nepagrįstas prieglobsčio prašymas, remiantis UTPI 2 straipsnio 1 dalimi, yra prašymas, kuriame akivaizdžiai nėra persekiojimo pavojaus kilmės šalyje pagrindimo arba kuris yra paremtas apgaule, arba kuriuo piktnaudžiaujama prieglobsčio suteikimo tvarka ir kuris dėl minėtų priežasčių akivaizdžiai neatitinka kriterijų suteikti prieglobstį Lietuvos Respublikoje. LVAT praktikoje *inter alia* pabrėžiama, kad „norint konstatuoti, kad asmens prašymas suteikti prieglobstį yra akivaizdžiai nepagrįstas, būtina nustatyti bent vieną UTPI 2 straipsnio 1 dalyje nurodytą sąlygą“ (LVAT byla Nr. A⁸⁵⁸-2299/2011). Tačiau toks požiūris akivaizdžiai prieštarauja Direktyvos

28 straipsnio 2 daliai, kuri leidžia taikyti akivaizdžiai nepagrįsto prašymo sąvoką esant dviem sąlygoms: 1) nustatius, kad asmens prašymas yra nepagrįstas, kaip apibrėžta Direktyvos 28 straipsnio 1 dalyje, t. y. nustatius, kad asmuo neatitinka pabėgėlio statuso (ir papildomos apsaugos) suteikimo reikalavimų pagal Kvalifikavimo direktyvą; 2) konstatavus vieną iš Direktyvos 23 straipsnio 4 dalyje tiksliai apibrėžtų konkrečių aplinkybių. Direktyva leidžia taikyti akivaizdžiai nepagrįsto prašymo sąvoką tiesiogiai tik vienu atveju: kai prieglobsčio prašytojas akivaizdžiai neatitinka (angl. *the applicant clearly does not qualify*) pabėgėlio apibrėžimo reikalavimų (23 straipsnio 4 dalies b punktas). Skirtingai nuo Direktyvos, Lietuvos teisė ir teismų praktika leidžia taikant akivaizdžiai nepagrįsto prašymo sąvoką atsižvelgti į prieglobsčio prašytojo elgesį (*prašymas paremtas apgaule bei prašymu piktnaudžiaujama prieglobsčio suteikimo tvarka*), neatliekant aptartosios dviejų etapų analizės. Be to, šie asmens elgesį apibūdinantys požymiai yra platesnės apimties, lyginant su Direktyvos 23 straipsnio 4 dalyje konkrečiai ir tiksliai apibrėžtomis aplinkybėmis, todėl reikia konstatuoti, kad Lietuvos teisėje numatyta akivaizdžiai nepagrįsto prašymo sąvoka prieštarauja Direktyvai.

Lietuvos procesinė sistema

Direktyvos nuostatų pagrindu sukurta nacionalinė procesinė sistema pasižymi keliais esminiais bruožais. Prieglobsčio prašymai gali būti nagrinėjami skubos ar įprastine tvarka. Prašymo nagrinėjimo skubos tvarka tikslas yra dvejopas. Pirma, šia procedūra patikrinama, ar prašymui taikytini nepriimtino pagrindai. Antra, taikant šią procedūrą prašymas gali būti išnagrinėtas iš esmės konstatuojant, kad asmuo neatitinka tarptautinės apsaugos suteikimo kriterijų. Pastaruoju atveju paspartintas nagrinėjimas taikomas, kai paaiškėja, kad asmuo atvyko iš saugios kilmės valstybės arba pateikė akivaizdžiai nepagrįstą prašymą suteikti prieglobstį. Vadinasi, nagrinėjant prašymus skubos tvarka Lietuvoje realizuojamos Direktyvos 23 straipsnio 3 ir 4 dalių bei 25 straipsnio nuostatos. Nagrinėjant prašymą skubos tvarka procedūra turi būti visiškai baigta per 48 valandas nuo prašymo pateikimo momento, paliekant galimybę pratęsti nagrinėjimą dar 7 dienoms. Nagrinėjimas įprastine tvarka taikomas asmenims, kurių prašymai perėjo priimtino testą ir kuriems suteiktas laikinasis teritorinis prieglobstis. Taikant šią procedūrą prašymas turi būti išnagrinėtas per 3 mėnesius, paliekant galimybę pratęsti nagrinėjimą dar 3 mėnesiams.

Įvertinant tokią praktiką galimos kelios pastabos. *Pirma*, skirtingai nuo Direktyvos, Lietuvos teisės aktai nereikalauja, kad nagrinėjant prieglobsčio prašymą skubos tvarka būtų paisoma pagrindinių principų ir garantijų. Netgi

priešingai, šiuo teisiniu reglamentavimu akivaizdžiai daromas skirtumas tarp asmenų, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka, ir asmenų, kuriems taikoma bendro nagrinėjimo procedūra. Skirtingai nuo pastarosios prieglobsčio prašytojų kategorijos, asmenims, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka, *de jure* nesuteikiama teisė būti teritorijoje pirmosios instancijos procedūros metu. Nagrinėjant šių asmenų prašymus nenumatytas draudimas kreiptis į kilmės valstybės institucijas, o taikant akivaizdžiai nepagrįsto prašymo sąvoką nereikalaujama surinkti informaciją apie padėtį kilmės valstybėje. Šis taikomo reglamentavimo bruožas yra itin problemiškas ESTT praktikos požiūriu, kurioje besąlygiškai pabrėžiamas imperatyvas užtikrinti pagrindinių garantijų ir principų paisymą taikant paspartinto nagrinėjimo procedūras (ESTT byla C-175/11, p. 74).

Antra, dėl Lietuvos teisėje numatyto nagrinėjimo skubos tvarka termino Migracijos departamento personalas turi itin mažai laiko prašymui išnagrinėti iš esmės. Pažymėtina, kad Direktyva įpareigoja valstybes užtikrinti tinkamą ir išsamų nagrinėjimą (Direktyvos 8 straipsnio 2 dalis ir 23 straipsnio 2 dalis). Turint galvoje Lietuvoje taikomus terminus, šio reikalavimo įgyvendinimo galimybė kelia pagrįstų abejonių. Nuogaštavimą dėl nepakankamo laiko, skirto tokioms byloms nagrinėti, išreiškė ir bylas nagrinėjantys specialistai (TMO 2013: 27). Trumpas nagrinėjimo terminas neabejotinai neigiamai veikia ir procesinių garantijų *de facto* prieinamumą prieglobsčio prašytojams. Nega-lėjimas pasinaudoti teisine pagalba drauge su aptartaisiais informavimo apie teises ir pareigas bei pirminių apklausų trūkumais, taip pat asmeninio pokalbio (apklausos) su Migracijos departamento specialistu galimybės nesuteikimu pavojingai sumažina procesinio sąžiningumo lygį paspartinto nagrinėjimo procedūroje ir akivaizdžiai apriboja prieglobsčio prašytojų, kurių bylos nagrinėjamos skubos tvarka, galimybes pagrįsti savo prieglobsčio prašymus. Svarbu pabrėžti, kad *H. I. D. ir B. A.* byloje ESTT aiškiai įspėjo valstybes apie trumpų procesinių terminų keliamą grėsmę, pabrėždamas, kad prieglobsčio prašytojai, kurių prašymams taikomas paspartintas (pirmenybės) nagrinėjimas, „turi galėti pasinaudoti pakankamu laikotarpiu, kad galėtų surinkti ir pateikti įrodymus, reikalingus jų prašymams pagrįsti, ir taip leistų sprendžiančiajai institucijai teisingai ir veiksmingai išnagrinėti šiuos prašymus bei įsitikinti, kad prašytojams nekyla pavojus jų kilmės šalyse“ (ESTT byla C-175/11, p. 75).

Abejoti taikomų terminų pagrįstumu verčia ir tas faktas, jog apskundus Migracijos departamento sprendimą apeliacinės procedūros užtrunka. Kadangi pagal taikomą Lietuvos teisę tokiems skundams suteikiamas sustabdomasis poveikis (UTPI 139 straipsnis), prieglobsčio prašytojai turi galimybę teisėtai būti Lietuvoje laikotarpiu, kuris gerokai viršija pirmosios instancijos procedūros trukmę, todėl trumpas prieglobsčio prašymų nagrinėjimo pirmosios

instancijos procedūroje terminas praranda prasmę ir akivaizdžiai nepasiekia procedūros veiksmingumo tikslo.

Išvados

Perkeldama į Lietuvos teisę Tarybos direktyvą 2005/85/EB, Lietuva ekstensyviai rėmėsi dar ankstesniu ES ir Lietuvos teisės harmonizavimo laikotarpiu priimtomis procesinėmis sąvokomis ir nuostatomis bei reglamentuojamiems santykiams taikytiniais bendro pobūdžio teisės aktais. Dėl šios priežasties perkeliant Direktyvą esminių reformų Lietuvos procesinėje sistemoje atlikta nebuvo.

Apibendrinant pagrindinius principus ir garantijas įtvirtinančių Direktyvos nuostatų perkėlimą į Lietuvos teisę galima teigti, kad nacionaliniai teisės aktai didžiąja dalimi visiškai ir teisingai atspindi šiuos esminius procesinius saugiklius. Tačiau kelios privalomos Direktyvos II skyriaus nuostatos yra neperkeltos, nevisiškai perkeltos ar neteisingai perkeltos į Lietuvos nacionalinę teisę. Itin problemišku laikytinas Direktyvos reikalavimų dėl asmeninio pokalbio (apklausos) perkėlimas.

Kai kurių procesinių garantijų įgyvendinimo praktika pasižymi esminiais trūkumais. Tokioms garantijoms visų pirma priskirtinos: prieglobsčio prašytojų informavimas apie jų teises, pareigas, taikomą procedūrą ir pareigų nesilaikymo pasekmes, sąlygų, kuriomis vyksta apklausos, tinkamumas ir galimybė pasinaudoti nemokama teisine pagalba pirmosios instancijos procedūros metu.

Problemišku laikytinas Lietuvos teisėje įtvirtintas akivaizdžiai nepagrįsto prašymo apibrėžimas. Iš jo išplaukianti galimybė atmesti prieglobsčio prašymą pagrindais, nesusijusiais su Kvalifikavimo direktyvoje įtvirtintais tarptautinės apsaugos suteikimo kriterijais, vertintina itin kritiškai ir iš esmės reiškia ES teisyne ir Lietuvos teisės konfliktą.

Taikomas teisinis reglamentavimas neužkerta kelio skirtumų darymui procesinių garantijų požiūriu tarp prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka, ir asmenų, kuriems suteiktas laikinasis teritorinis prieglobstis. Šis modelis nesuderinamas su Direktyvos reikalavimais ir juos aiškinančia ESTT praktika, todėl būtina imtis veiksmų teisėkūros lygmeniu.

Direktyvos pagrindu sukurta nacionalinė procesinė sistema *inter alia* leidžia išnagrinėti prašymą skubos tvarka taikant itin trumpus terminus. Tai neišvengiamai lemia „lenktynes su laiku“ atliekant tyrimą, ar asmuo atitinka tarptautinės apsaugos suteikimo kriterijus. Taip sąžiningų procedūrų siekis neišvengiamai aukojamas veiksmingumo sumetimams, o tai reiškia, kad ne-

pakankamai atsižvelgiama į Direktyvos sistemą ir tikslus.

Apeliacinėje procedūroje sąžiningų ir veiksmingų procedūrų siekių santykis atrodo kitaip. Kadangi skundams, įskaitant skundus Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, dėl daugelio kategorijų Migracijos departamentu priimamų sprendimų suteikiamas automatinis sustabdomasis poveikis ir apeliacinis procesas užtrunka, apeliacinių procedūrų trukmė gerokai viršija pirmosios instancijos procedūros terminus, o tai reiškia, kad paspartinto nagrinėjimo modelis ne tik neteikia galmybės visais atvejais atlikti sąžiningą ir išsamų nagrinėjimą, bet ir neužtikrina procedūrų veiksmingumo siekio. Lietuvos procesinė sistema šiuo požiūriu laikytina nesubalansuota ir reikalauja esminės reformos.

Literatūra

- Battjes H. (2006). *European Asylum Law and International Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Byrne R., Noll G., Vedsted-Hansen J. (2002) *Western European Asylum Policies For Export: The Transfer of Protection and Deflection Formulas to Central Europe and the Baltics*. In *New Asylum Countries? Migration Control Measures and Refugee Protection in an Enlarged European Union*. The Hague: Kluwer Law International.
- European Communities (2009). *Commission Staff Working Document Accompanying the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing international protection*. Brussels SEC(2009)1376.
- Hatton T. J. (2009). The Rise and Fall of Asylum: What Happened and Why? *The Economic Journal*, 119 (535), p. 183–213. DOI: 10.1111/j.1468-0297.2008.02228.x.
- Hungarian Helsinki Committee (2011). *Country Information in Asylum Procedures. Quality as a Legal Requirement in the EU. Updated version by Gábor Gyulai*. Budapest: Hungarian Helsinki Committee.
- Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro valdyba ir Lietuvos Raudonasis Kryžius (2012). *Teritorijos prieiga ir prieglobsčio procedūra Lietuvoje*. Vilnius.
- Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro valdyba (1996). *Pabėgėlio statuso nustatymo procedūrų ir kriterijų vadovas pagal 1951 m. Konvenciją ir 1967 m. Protokolą dėl pabėgėlių statuso*. Vilnius: Pozicija.
- Tarptautinė migracijos organizacija (2013). *Sprendimų priėmimas prieglobsčio bylose ir apeliacinis procesas: situacija, problematika ir rekomendacijos Lietuvai*. Vilnius: Baltijos kopija.
- UNHCR (2007). *Refugee Protection and Mixed Migration: A 10-Point Plan of Action*, January 2007. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45b0c09b2.html>
- UNHCR (2005). *Summary of UNHCR's Provisional Observations on the Proposal for a Council Directive on Minimum Standards on Procedures in Member States for Granting and Withdrawing Refugee Status (Council Document 14203/04, Asile 64, of 9*

November 2004). UNHCR.

Vysockienė L. (2005). *Pabėgėlių teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas.

Teisės aktai

Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. 2004 m. balandžio 29 d., Nr. IX-2206, Žin., 2004, Nr. 73-2539, įstatymo pakeitimai 2006 m. lapkričio 28 d., 2008 m. vasario 2 d., 2009 m. rugpjūčio 4 d. ir kt.

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2004 m. lapkričio 15 d. įsakymas Nr. 1V-361 *Dėl Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo*, Žin., 2004, Nr. 168-6196, ir vėlesni įstatymo pakeitimai).

Lietuvos Respublikos baudžiamojo kodekso patvirtinimo ir įsigaliojimo įstatymas. 2000 m. rugsėjo 26 d., Nr. VIII-1968, Žin., 2000, Nr. 89-2741 (ir vėlesni įstatymo pakeitimai).

Lietuvos Respublikos teisės gauti informaciją iš valstybės ir savivaldybių institucijų ir įstaigų įstatymas. 2000 m. sausio 11 d., Nr. VIII-1524, Žin., 2000, Nr. 10-236 (ir vėlesni įstatymo pakeitimai).

Susitariančiosios šalys (1997). *Konvencija dėl pabėgėlių statuso*. Žin., 1997, Nr. 12.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. <http://eur-lex.europa.eu/lt/treaties/dat/32007X1214/htm/C2007303LT.01000101.htm>

2005 m. gruodžio 1 d. *Tarybos direktyva 2005/85/EB*, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. OL L 326, 2005 12 13, p. 13–34 (ES, CS, DA, DE, ET, EL, EN, FR, IT, LV, LT, HU, NL, PL, PT, SK, SL, FI, SV).

2004 m. balandžio 29 d. *Tarybos direktyva 2004/83/EB* dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų. OL L 304, 2004 9 30, p. 2–2 (CS, ET, LV, LT, HU, MT, PL, SK, SL).

Teismų praktika

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2013 m. sausio 31 d. sprendimas byloje Nr. C-175/11 *H. I. D. ir B. A. prieš Refugee Applications Commissioner ir kt.*

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. lapkričio 22 d. sprendimas byloje Nr. C-277/11 *M. M. prieš Minister for Justice, Equality and Law Reform, Ireland ir Attorney General.*

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2011 m. gruodžio 21 d. sprendimas sujungtoje byloje Nr. C-411/10 ir Nr. C-493/10 *N. S. prieš Secretary of State for the Home Department ir M. E. ir kt. prieš Refugee Applications Commissioner ir Minister for Justice, Equality and Law Reform.*

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2011 m. liepos 28 d. sprendimas byloje Nr. C-69/10 *Brahim Samba Diouf prieš Ministre du Travail, de l'Emploi et de*

Immigration.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. N⁷⁵⁵-1261/2012.
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁸²²-2612/2012.
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁸²²-2090/2012.
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁵²⁰-2776/2012.
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁸²²-2449/2012.
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁸⁵⁸-2299/2011.
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁸⁵⁸-737/2010.
Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartis byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/2010.

Searching for a fair and efficient asylum procedure: Lithuania's efforts to implement Council Directive 2005/85/EC

Laurynas Biekša

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY, VILNIUS

Vladimiras Siniovas

CENTRE FOR SUSTAINABLE SOCIETY, MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY, VILNIUS

SUMMARY: The article examines the implementation of the Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status. It is based on the research carried out within the project 'Implementation of the EU Asylum Policy: Legal and Sociological Focus' supported by the European Refugee Fund. The article is primarily focused on the directive provisions that set the basic procedural guarantees as well as essential aspects concerning the organisation of asylum procedures. The analysis focuses on both the formal transposition of the directive provisions into the domestic law and the most important aspects of their practical application. Insufficient awareness of the applicable procedure and related rights and obligations as well as the shortcomings of the personal interviews conducted in the course of the examination of asylum applications are singled out as key problems the asylum seekers face when they try to substantiate their claims. Special attention is given to the Lithuanian accelerated procedure. The authors maintain that this procedure falls short of ensuring an adequate examination of the asylum applications and to facilitate the asylum seekers' access to the basic procedural guarantees.

KEY WORDS: APPLICATION AND TRANSPOSITION OF DIRECTIVES, ASYLUM, ASYLUM PROCEDURES DIRECTIVE, PROCEDURAL GUARANTEES, LAW ON THE LEGAL STATUS OF ALIENS.

Kvalifikavimo direktyva 2004/83/EB: Lietuvos patirtis praėjus septyneriems metams nuo jos perkėlimo į Lietuvos teisę

Lyra Jakulevičienė

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS, VILNIUS

Marius Urbelis

ADVOKATŲ M. LESČIAUS IR M. URBELIO KONTOROS LAMLAW ADVOKATAS, VILNIUS

SANTRAUKA: Straipsnyje autoriai atskleidžia Kvalifikavimo direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę problematiką, išryškėjusią per septynerių metų laikotarpį nuo jos įgyvendinimo Lietuvoje pradžios. Autoriai pateikia konkrečių Kvalifikavimo direktyvos nuostatų¹ ir pagrindinių Lietuvos teisės aktų, įgyvendinančių Direktyvą, analizę, nurodo aiškiausius, autorių nuomone, Direktyvos nuostatų netinkamo perkėlimo į Lietuvos teisę atvejus. Autoriai taip pat analizuoja Lietuvos teisės aktų, įgyvendinančių Kvalifikavimo direktyvą, taikymo administracinę bei teismų praktiką Lietuvoje, atskleidžia galimus šios praktikos trūkumus ir pateikia rekomendacijų tobulinant galiojančius teisės aktus bei formuojant tinkamą administracinę bei teismų praktiką.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: DIREKTYVŲ PERKĖLIMAS, KVALIFIKAVIMO DIREKTYVA, PABĖGĖLIAI, PAPILDOMA APSAUGA, PRIEGLOBSTIS, UŽSIENIEČIŲ TEISINĖS PADĖTIES ĮSTATYMAS.

Įvadas

Kvalifikavimo direktyva 2004/83/EB yra svarbi bendrosios Europos prieglobsčio sistemos² pirmojo etapo, numatyto dar 1999 m. spalio 15–16 d. Tamperės Europos Vadovų Tarybos išvadose, dalis. *Kvalifikavimo direktyvos* tikslas buvo įtvirtinti bendrus kriterijus nustatant asmenis, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, ir užtikrinti šiems asmenims bent minimalų teikiamų garantijų lygį visose ES valstybėse narėse. *Kvalifikavimo direktyva* visose valstybėse narėse, įskaitant ir Lietuvą, turėjo būti perkelta iki 2006 m. spalio 10 d. Ne visos valstybės narės įvykdė šią pareigą, todėl Europos Komisija dėl netinkamo Kvalifikavimo direktyvos perkėlimo Europos Sąjungos Teisingumo teisme (ESTT) buvo pradėjusi pažeidimo procedūras prieš 9 valstybes nares (Europos Komisijos ataskaita 2010: 3), penkios pradėtos teisminės bylos buvo nutrauktos (ESTT

¹ Dėl straipsnio apimties ribotumo autoriai pateikia tik kai kurių Kvalifikavimo direktyvos nuostatų teisinę analizę.

² Angl. *Common European Asylum System*.

bylos C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543), keturiose bylose buvo priimti Europos Teisingumo teismo sprendimai (ESTT byla C-293/08, ESTT byla C-256/08, ESTT byla C-322/08, ESTT byla C-272/08).

Kvalifikavimo direktyvos ir jos perkėlimo į Lietuvos teisę apibūdinimas

Analizuojant Direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir Lietuvos teisės normų, įgyvendinančių Direktyvos nuostatas, taikymo problematiką, neišvengiamai tenka aiškintis ir stengtis suvokti pačios Direktyvos nuostatų prasmę, jų loginę struktūrą. Kai kam gali kilti logiškas klausimas, ar tai yra prasminga daryti, jeigu mėginama analizuoti Lietuvos teisės nuostatas, kurios įgyvendina ar perkelia Direktyvos reikalavimus. Atsakymą į šį klausimą yra pateikęs Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kuris atsakymą grindė netiesioginio ES direktyvų veikimo principu nacionalinėje teisėje. Pagal Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo (LVAT) nuoseklią poziciją, į Direktyvos turinį būtina atsižvelgti tiek valstybės institucijoms, tiek teismams aiškinant ir taikant nacionalinę teisę, nesvarbu, ar nacionalinės teisės nuostatos priimtos prieš įsigaliojant direktyvai, ar po jos priėmimo (LVAT byla Nr. A⁷⁵⁶-686/2010, LVAT byla Nr. A⁸⁵⁸-1810/2010).

Mokslinėje literatūroje yra siūloma Kvalifikavimo direktyvą struktūriškai suskirstyti į dvi santykinės dalis: 1–19 straipsniai, numatantys apsaugos kvalifikavimo sąlygas, ir 20–34 straipsniai, reglamentuojantys suteiktos apsaugos turinį (Jakulevičienė ir Biekša 2008: 36).

Apsaugos kvalifikavimo sąlygas, atsižvelgiant į jų reguliuojamą sritį, smulkiau santykinai galima skirstyti į: 1) apsaugos taikymo nuostatas (Direktyvos 4–10, 13, 15, 18 straipsniai); 2) apsaugos netaikymo nuostatas (Direktyvos 12, 17 straipsniai); 3) apsaugos pasibaigimo nuostatas (Direktyvos 11, 16 straipsniai); 4) apsaugos panaikinimo nuostatas (Direktyvos 14, 19 straipsniai) ir 5) kitas Direktyvos nuostatas (2, 3 straipsniai).

Direktyvos apsaugos turinio sąlygas (Direktyvos 20–33 straipsniai), atsižvelgiant į jų reguliuojamą sritį, smulkiau taip pat santykinai galima skirstyti į: 1) nuostatas, reglamentuojančias materialines teises (galimybės įsidarbinti, galimybės mokytis, socialinis aprūpinimas, sveikatos apsauga, apgyvendinimo galimybės, galimybės pasinaudoti integracijos priemonėmis); 2) kitas nuostatas (bendras taisyklės, apsaugą nuo išsiuntimo, šeimos vientisumo išsaugojimą ir kt.).

Atsižvelgiant į aptartąją Direktyvos struktūrą, pirmiausia aptartinas Direktyvos nuostatų, susijusių su kvalifikavimo sąlygomis, tai yra Direktyvos 1–19 straipsnių, perkėlimas į Lietuvos teisę. Minėti Direktyvos 1–19 straipsniai į Lietuvos teisę iš

esmės perkelti dviem teisės aktais, tai yra LR užsieniečių teisinės padėties įstatymu (Užsieniečių teisinės padėties įstatymas) ir LR vidaus reikalų ministro 2004 m. lapkričio 15 d. įsakymu Nr. 1V-361 „Dėl Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (VRM aprašas), įskaitant šių teisės aktų pakeitimus³. Analizuojant šiuos Lietuvos teisės aktus pažymėtina, kad kai kurios svarbios Direktyvos kvalifikavimo nuostatos yra perkeltos ne į Užsieniečių teisinės padėties įstatymą, bet tik į VRM aprašą, pavyzdžiui, Direktyvos 5 straipsnis („*Sur place* atsirandantis tarp-tautinės apsaugos poreikis“) perkeltas į VRM aprašo 66.4 punktą, Direktyvos 6 straipsnis („Persekiojimo ar smurto dalyviai“) perkeltas į VRM aprašo 2 punktą, Direktyvos 7 straipsnis („Apsaugos teikėjai“) – į VRM aprašo 2, 66.2, 66.3 punktus, Direktyvos 8 straipsnis („Vidaus apsauga“) perkeltas į VRM aprašo 2 ir 66.3 punktus ir kt. Toks Direktyvos įgyvendinimo būdas Lietuvos teisėje yra pačios Lietuvos valstybės pasirinkimo reikalas ir atitinka ES teisę⁴, kita vertus, pabrėžtina, kad Lietuvos teisė savo nuožiūra įgyvendinti Direktyvą nėra absoliuti. ESTT yra pabrėžęs, kad Direktyvos nuostatos turi būti įgyvendinamos nediskutuotinai įpareigojančiu veikimu ir reikalaujama konkrečumu, tikslumu ir aiškumu, kad būtų patenkintas teisinio aiškumo reikalavimas, pagal kurį Direktyvoje numatytos suteikti asmens teisės turi įgalinti suinteresuotuosius asmenis nustatyti visišką šių teisių apimtį (ESTT byla C-197/96, 15 punktas; ESTT byla C-361/88, 15 ir 24 punktai). Turint tai galvoje, akivaizdu, kad Direktyvos nuostatos, perkeltos į VRM aprašą, neturi kelti abejonų dėl jų privalomumo ir jos turi būti pakankamai konkrečios, tikslios ir aiškios. Tačiau įvairių Direktyvos nuostatų įgyvendinimas skirtingo lygio teisinės hierarchijos arba teisinio privalomumo prasme Lietuvos teisės aktuose, tai yra Užsieniečių teisinės padėties įstatyme ir VRM apraše, teoriškai gali kelti abejonų dėl atitikties ESTT suformuluotam teisinio aiškumo reikalavimui. Ši problema gali iškilti teisės kolizijos tarp šių minėtų teisės aktų atveju, ypač turint galvoje tai, kad VRM apraše yra įtvirtintos tokios teisinės nuostatos, kurių nėra Užsieniečių teisinės padėties įstatyme. Pavyzdžiui, Užsieniečių teisinės padėties įstatymu nėra reglamentuota vidinio persikėlimo alternatyva (Direktyvos

³ Direktyvos 1–19 straipsnių reikalavimai iš esmės buvo perkelti Lietuvos Respublikos įstatymu dėl užsieniečių teisinės padėties pakeitimo, 2006 m. lapkričio 28 d. Nr. X-924, Žin., 2006, Nr. 137-5199, ir vidaus reikalų ministro 2007 m. gegužės 4 d. įsakymu Nr. 1V-169 „Dėl vidaus reikalų ministro 2004 m. lapkričio 15 d. įsakymo Nr. 1V-361 „Dėl Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“, Žin., 2007, Nr. 53-2069.

⁴ Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo, arba Lisabonos sutarties, 288 straipsnio 3 dalis skelbia, kad „Direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus“.

8 straipsnis „Vidaus apsauga“⁵ bei *sur place* atsirandantis tarptautinės apsaugos poreikis (Direktyvos 5 straipsnis). Šios nuostatos yra įtvirtintos tik VRM aprašu. Todėl formaliai ir teoriškai gali kilti klausimas, ar šios VRM aprašo nuostatos formaliai atitinka Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 86 straipsnio reikalavimus. Nors praktikoje tokių klausimų kol kas neiškilo, tačiau siekiant išvengti galimos teisinės kolizijos tarp Užsieniečių teisinės padėties įstatymo ir VRM aprašo atveju bei atsižvelgiant į ESTT suformuluotą teisinio aiškumo reikalavimą, Direktyvos nuostatos ateityje turėtų būti perkeltamos į teisinės hierarchijos prasme to paties lygio teisės aktą, tai yra šiuo atveju į Užsieniečių teisinės padėties įstatymą, o žemesnio lygio teisės akte, pavyzdžiui, VRM apraše, galėtų būti tik detalizuojamos ir išskleidžiamos įstatymu įtvirtintos teisinės kategorijos ir bendrosios nuostatos.

Paminėtina, kad Lietuvos teisės aktai, įgyvendinantys Direktyvą, artimiausiu metu neišvengiamai turės būti keičiami atsižvelgiant į naujos redakcijos *Kvalifikavimo direktyvą 2011/95/ES*, kurios perkėlimo į valstybių narių nacionalinę teisę terminas yra 2013 m. gruodžio 21 d., ir joje suformuluotus naujus reikalavimus valstybėms narėms⁶. Todėl perkeliant Direktyvos 2011/95/ES naujus reikalavimus į Lietuvos teisę, būtų tinkamas laikas ištaisyti ir Direktyvos 2004/83/EB perkėlimo trūkumus.

Apsaugos kvalifikavimo sąlygos

Bendros pastabos dėl prašymų pagrįstumo ir pateiktos informacijos patikimumo

Direktyvos 4 straipsnis įtvirtina tam tikras procedūrinės kvalifikavimo nuostatų garantijas, taikomas tiek prašymo suteikti pabėgėlio statusą, tiek papildomos apsaugos nagrinėjimo atveju. Šis Direktyvos straipsnis yra perkeltas tiek į Užsieniečių teisinės padėties įstatymą⁷, tiek į VRM aprašą⁸. Šio straipsnio kontekste buvo iškelta hipotezė: sprendžiant klausimus, ar asmens prašymas suteikti tarptautinę apsaugą yra pagrįstas, Lietuvos teisės aktų nuostatos, įgyvendinančios Direktyvos 4 straipsnį, Lietuvos praktikoje yra taikomos ypač dažnai. Siekiant patikrinti iškel-

⁵ Nors Direktyvos 8 straipsnyje įtvirtinta vidaus apsaugos sąvoka nėra privaloma, kai valstybė aspsisprendžia ją perkelti, ji privalo savo teisėje įtvirtinti iš Direktyvos kylančias privalomas šios sąvokos taikymo sąlygas.

⁶ Kvalifikavimo direktyvoje 2011/95/ES pakeisti ir (arba) papildyti šie Kvalifikavimo direktyvos 2004/83/EB straipsniai: 2, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 20, 22–26, 29–31, 33 straipsniai.

⁷ Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 2 straipsnio 19 dalis, 69 straipsnis, 71 straipsnio 3 dalies 4 punktą, 80 straipsnis, 83 straipsnis.

⁸ VRM aprašo 7, 63.1, 63.4, 63.5, 65, 66 punktai.

tą hipotezę, buvo atlikta Vilniaus apygardos administracinio teismo (VAAT) 111 sprendimų, priimtų prieglobsčio srityje per 2012 metus, teisinė analizė ir nustatyti tokie rezultatai:

- Iš 111 VAAT išnagrinėtų bylų 58 atvejais sprendimai buvo iš esmės grindžiami Direktyvos 4 straipsnio taikymo sričiai priskirtinomis nuostatomis. Tai sudaro daugiau kaip 52 procentus iš 111 priimtų sprendimų. Kadangi dalis bylų buvo pradėtos dėl Migracijos departamento sprendimų nenagrinėti prašymo iš esmės ar baigtos kitais procesiniais pagrindais, šis skaičius atspindi gana reikšmingą Direktyvos 4 straipsnio vaidmenį administracinėje ir teismų praktikoje⁹.
- Iš 58 minėtųjų teismo bylų, kurios buvo grindžiamos Lietuvos teisės nuostatomis, įgyvendinančiomis Direktyvos 4 straipsnį, 25-iose priimti neigiami sprendimai (daugiau kaip 43 procentai) buvo motyvuoti pareiškėjo ar jo pateiktos informacijos nepatikimumu (Direktyvos 4 straipsnio 5 dalį įgyvendinančios Lietuvos teisės nuostatos).
- VAAT, išnagrinėjęs 58 pareiškėjų skundus dėl Migracijos departamento priimtų neigiamų sprendimų, kurie buvo grįšti Direktyvos 4 straipsnį įgyvendinančiomis Lietuvos teisės nuostatomis, tik keturiais atvejais patenkino pareiškėjų skundus: trimis atvejais skundai buvo patenkinti visiškai (VAAT byla Nr. IIIk-1564-121/2012, VAAT byla Nr. IIIk-2260-121/2012, VAAT byla Nr. III-3258-331/2012)¹⁰ ir vienu atveju pareiškėjo skundas buvo patenkintas iš dalies (VAAT byla Nr. III-3539-764/2012).

⁹ Šiuos Direktyvos taikymo ypatumus *inter alia* iliustruoja Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimas byloje Nr. III-4238-331/2012, kurioje teismas pritarė Migracijos departamento išvadai, kad pareiškėjo nurodyti faktai neatitinka pagrindinių kriterijų, dėl kurių suteikiamas pabėgėlio statusas ar papildoma apsauga. Ši išvada padaryta remiantis pareiškėjo pasakojimu nustatytais prieštaravimais ir atsižvelgiant į tai, kad prieglobsčio procedūros metu jis išvyko, o tai, teismo nuomone, „įrodo, jog pareiškėjas nesilaikė prisiimtų įsipareigojimų laikytis Lietuvos Respublikos įstatymų, tokiu būdu trukdė tyrimui“, t. y. „savo paties veiksmais įrodo, kad prieglobsčio Lietuvoje gavimas nebuvo išvykimo iš kilmės valstybės ar atvykimo į Lietuvą tikslas“.

¹⁰ Iš minėtų VAAT sprendimų Migracijos departamentas pateikė apeliacinį skundą tik dėl VAAT 2012-04-24 sprendimo, priimto byloje Nr. IIIk-2260-121/2012, tačiau LVAT administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2777/2012 Migracijos departamento apeliacinio skundo netenkino.

Minėtoji praktikos analizė parodė, kad nemaža dalis asmenų prašymų suteikti tarptautinę apsaugą netenkinama jau pirmojoje faktų ir aplinkybių įvertinimo stadijoje, tai yra įrodymų pagrįstumo bei patikimumo įvertinimo stadijoje¹¹. Todėl dauguma tokių prašymų net nepasiekia antrosios tokio įvertinimo stadijos, tai yra įrodymų teisinio įvertinimo pagal Lietuvos teisės aktų reikalavimus, įgyvendinančius kitus Direktyvos straipsnius (pavyzdžiui, Direktyvos 9 straipsnį – „Persekiojimo veiksmi“, 10 straipsnį – „Persekiojimo priežastys“, 15 straipsnį – „Smurto veiksmi“). Toks Lietuvos praktikos ypatumas gali būti nulemtas to, kad dauguma prašymų suteikti tarptautinę apsaugą yra nagrinėjama skubos tvarka taikant akivaizdžiai nepagrįsto prašymo sąvoką. Tačiau šis formalus paaiškinimas nepašalina minėtos ryškėjančios tendencijos remtis Direktyvos 4 straipsniu priimant sprendimus nesuteikti prieglobsčio. Turint galvoje šiame straipsnyje aptariamus Direktyvos 4 straipsnio perkėlimo į Lietuvos teisę bei taikymo trūkumus ir procesinių garantijų prieglobsčio prašytojams prieinamumo problemas¹², ši tendencija, neužtikrinus visų iš ES teisės kylančių procesinių imperatyvų valstybėms ir patikimumo vertinimo reikalavimų, gali lemti klaidas nustatant, ar asmuo atitinka tarptautinės apsaugos suteikimo kriterijus.

Direktyvos 4 straipsnio nuostatų perkėlimo į Lietuvos teisę problemos

Formaliai vertinant Direktyvos 4 straipsnio nuostatų perkėlimą į Lietuvos teisę, paminėtina, kad šis straipsnis nėra visiškai ir teisingai perkeltas į Lietuvos teisę. *Pirma*, pažymėtina tai, kad Lietuvos teisėje nėra įtvirtinta valstybės pareiga bendradarbiaujant su prieglobsčio prašytoju įvertinti atitinkamą su jo prašymu susijusią informaciją (Direktyvos 4 straipsnio 1 dalies antras sakiny), nors pagal ESTT išaiškinimą¹³ Direktyvos 4 straipsnio 1 dalies antrame sakinyje yra įtvirtinta pozityvi valstybės narės pareiga. Ši valstybės pareiga reiškia, kad jeigu dėl kokių nors priežasčių tarptautinės apsaugos prašytojas pateikė ne visą, neaktualią arba nereikšmingą informaciją, reikia, kad atitinkama valstybė narė šioje procedūros

¹¹ ESTT, aiškindamas Direktyvos 4 straipsnio nuostatas, susijusias su „faktų ir aplinkybių įvertinimu“, išskyrė du skirtingus tokio įvertinimo etapus: „pirmasis etapas susijęs su faktinių aplinkybių, galinčių būti prašymą pagrindžiančiais įrodymais, nustatymu, o antrasis etapas – su šių įrodymų teisiniu įvertinimu, t. y. sprendimo dėl klausimo, ar, atsižvelgiant į nagrinėjamo atvejo aplinkybes, yra įvykdyti Direktyvos 2004/83 9 ir 10 arba 15 straipsniuose numatyti materialūs reikalavimai, priėmimu.“ Žr. ESTT bylą C-277/11, 64 punktą.

¹² Žr. šiame leidinyje pateikiamą Lauryno Biekšos ir Vladimiro Siniovo straipsnį.

¹³ ESTT išaiškino, kad „pagal minėtos direktyvos 4 straipsnio 1 dalį, nors paprastai prašytojas privalo pateikti visą jo prašymui pagrįsti būtiną informaciją, atitinkama valstybė narė privalo bendradarbiauti su prašytoju nustatant atitinkamą su šiuo prašymu susijusią informaciją“. Žr. bylą C-277/11, 65 punktą.

stadijoje aktyviai bendradarbiautų su prašytoju, kad būtų galima gauti visą prašymą pagrindžiančią informaciją. Be to, ESTT pabrėžė, kad valstybei narei gali būti paprasčiau nei prašytojui gauti tam tikrus dokumentus ir su jais susipažinti (ESTT byla C-277/11, 66 punktas). Šią Direktyvos perkėlimo problemą nurodė Europos Komisija savo ataskaitoje Europos Parlamentui ir Tarybai (Europos Komisijos ataskaita 2010: 5), nurodydama, kad tik dvi valstybės narės, tai yra Lietuva ir Bulgarija, neperkėlė šios Direktyvos nuostatos į nacionalinę teisę. Tiesa, VRM aprašo 63.5 punkte numatyta galimybė prireikus atlikti papildomą prieglobsčio prašytojo apklausą, kuri praktikoje turėtų būti atliekama visais atvejais, kai nustatomi tam tikri prieštaravimai prieglobsčio prašytojo pateiktoje informacijoje. Tačiau ši VRM aprašo nuostata vertintina ne kaip valstybės pareiga bendradarbiaujant su prieglobsčio prašytoju įvertinti atitinkamą su prašymu susijusią informaciją, bet kaip valstybės teisė savo nuožiūra atlikti papildomą prieglobsčio prašytojo apklausą.

Antra, Direktyvos 4 straipsnio 3 dalies a punkte nurodytos aplinkybės tik iš dalies yra įtvirtintos Lietuvos teisės aktuose, įgyvendinančiuose Direktyvą. Nei Užsieniečių teisinės padėties įstatyme, nei VRM apraše nėra konkrečiai nurodyta, kad Migracijos departamento valstybės tarnautojas, nagrinėjantis prieglobsčio prašytojo prieglobsčio prašymą iš esmės, privalo atsižvelgti į kilmės šalies įstatymus ir taisykles bei jų taikymo praktiką. Aprašo 63.5 punkte tik apskritai nurodoma, kad Migracijos departamento valstybės tarnautojas turi surinkti reikiamą informaciją apie prieglobsčio prašytojo kilmės valstybę. Šiame punkte nėra konkrečiai nurodoma, ar informacija apie kilmės valstybę taip pat apima ir šalies įstatymų bei teisės aktų taikymo praktiką. Tačiau paminėtina, kad Direktyvos reikalavimų taikymo prasme šiuo aspektu nekyla problemų, nes Migracijos departamentas administracinėje praktikoje Aprašo 63.5 punktą aiškina plečiamai, tai yra kaip įpareigojantį surinkti informaciją apie kilmės šalies įstatymus ir taisykles bei jų taikymo praktiką (Migracijos departamento raštiški atsakymai 2012)¹⁴.

¹⁴ Migracijos departamentas 2012 m. spalio 23 d. raštiškuose atsakymuose nurodė, kad, administracinėje praktikoje taikydamas Aprašo 63.5 punktą, ji supranta kaip *inter alia* apimantį kilmės šalies įstatymus ir taisykles bei jų taikymo praktiką ir priimdamas sprendimus atsižvelgia į kilmės šalies įstatymus ir taisykles bei jų taikymo praktiką.

Lietuvos teisės normų, įgyvendinančių Direktyvos 4 straipsnio reikalavimus, taikymo praktikoje problemos

Dėl reikalavimo prieglobsčio prašytojui kuo greičiau pateikti visą informaciją

Kaip minėta, Lietuvos administracinėje praktikoje teisės normos, įgyvendinančios Direktyvos 4 straipsnio reikalavimus, yra taikomos dažnai. Administracinėje praktikoje asmens prašymo pagrįstumo ir pateiktos informacijos patikimumo vertinimui didelės įtakos turi laikas, kada asmuo valstybės institucijai, įgaliotai dirbti su prieglobsčio prašytojais, pateikia visus turimus dokumentus bei išsamius paaiškinimus dėl prašymo suteikti prieglobstį motyvų, taip pat nurodo aplinkybes, susijusias su savo asmenybe bei atvykimu ir buvimu Lietuvoje. Svarbu pažymėti tai, kad Lietuvos teisės aktuose nėra aiškiai suformuluota prieglobsčio prašytojo pozityvi pareiga *kuo greičiau* pateikti visą informaciją tarptautinės apsaugos prašymui pagrįsti. Šiuo aspektu, autorių nuomone, Lietuva nepasinaudojo Direktyvos 4 straipsnio 1 dalies suteikta galimybe nacionalinėje teisėje prieglobsčio prašytojui nustatyti teisinę pareigą kuo greičiau pateikti visą informaciją tarptautinės apsaugos suteikimo prašymui pagrįsti. Tačiau iš administracinės ir teismų praktikos matyti, kad prieglobsčio prašytojo delsimas pateikti visą su prašomu prieglobsčiu susijusią informaciją gali turėti neigiamų pasekmių šio prašymo nagrinėjimui¹⁵. Migracijos departamentas savo praktikoje dažnai laikosi pozicijos ir taiko VRM aprašo reikalavimą, kad prieglobsčio prašytojas privalo *iš karto* pateikti visus turimus dokumentus ir tikrovę atitinkančius išsamius paaiškinimus, juose turi būti išdėstyti faktai, patvirtinantys persekiojimo pavojų jo kilmės valstybėje arba trečiojoje valstybėje. Jeigu prieglobsčio prašymas yra nemotyvuotas, jo pateikimo motyvai turi būti atskleisti *pirminėje prieglobsčio prašytojo apklausoje* (VRM aprašo 7 punktas, LVAT byla Nr. A⁸²²-2425/2012). Kitais atvejais Migracijos departamentas reikalauja, kad prieglobsčio prašytojas *kartu su prieglobsčio prašymu* pateiktų visus turimus dokumentus ir tikrovę atitinkančius išsamius paaiškinimus dėl prieglobsčio prašymo motyvų, savo asmenybės bei atvykimo ir buvimo Lietuvoje aplinkybių (LVAT byla Nr. A⁸²²-2467/2012). Lietuvos teismų praktika šiuo klausimu nėra aiški ir nuosekli. Lietuvos teismai, vertindami prieglobsčio prašytojo pareigą pateikti visus turimus dokumentus ir paaiškinimus dėl prašymo suteikti prieglobstį, dažnai remiasi Užsieniečių teisinės padėties įsta-

¹⁵ Tam tikrais atvejais delsimas pateikti visą su prieglobsčio prašymu susijusią informaciją gali lemti Migracijos departamento sprendimą, kad toks asmuo piktnaudžiauja prieglobsčio procedūra arba kad toks prieglobsčio prašymas turi būti nagrinėjamas kaip akivaizdžiai nepagrįstas.

tymo 71 straipsnio 3 dalies 4 punktu¹⁶, kuris pagal LVAT išaiškinimą (LVAT byla Nr. A⁴⁴⁴-2775/2012; LVAT byla Nr. A⁸²²-2449/2012) atitinka Direktyvos 4 straipsnio 1 dalį¹⁷ bei VRM aprašo 7 punktą¹⁸. Tačiau LVAT praktikoje delsimas pateikti prašymą suteikti prieglobstį Lietuvoje ar nepateikimas turimų dokumentų ir tikrovę atitinkančių išsamių paaiškinimų pirminėje apklausoje ne visais atvejais yra laikomas piktnaudžiavimu prieglobsčio procedūra arba pagrindu, kad toks prieglobsčio prašymas būtų nagrinėjamas kaip akivaizdžiai nepagrįstas (LVAT byla Nr. A⁷⁵⁶-1626/2012)¹⁹.

Dėl Migracijos departamento pareigos įvertinti individualias ir bendro pobūdžio aplinkybes

Kaip minėta, Direktyvos 4 straipsnio 3 dalies nuostatos, įtvirtinančios valstybės narės pareigą įvertinti tam tikras prieglobsčio prašytojo individualias ir bendro pobūdžio jo kilmės šalies aplinkybes, nėra visiškai ir teisingai perkeltos į Lietuvos teisę. Dėl tokio teisinio reglamentavimo netobulumo praktikoje taikant Lietuvos teisės aktų, įgyvendinančių Direktyvos 4 straipsnio 3 dalies nuostatas, reikalavimus dažnai kyla ginčų, ar Migracijos departamento pareigūnai tinkamai įvertino pareiškėjo nurodytas individualias ir bendro pobūdžio jo kilmės šalies aplinkybes ir ar šios aplinkybės Migracijos departamento apskritai buvo vertintos. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad Užsieniečių teisinės padėties įstatymas įtvirtina bendrą Migracijos departamento pareigą iš esmės išnagrinėti prašymą suteikti prieglobstį, tai yra nustatyti, ar prieglobsčio prašytojas atitinka pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos suteikimo kriterijus, taip pat ar nėra priežasčių, dėl kurių nesuteikiamas pabėgėlio statusas ar papildoma apsauga (Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 80 straipsnis). Iš

¹⁶ Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 71 straipsnio 3 dalies 4 punktas skelbia, kad prieglobsčio prašytojas turi pareigą prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimo metu pateikti visus turimus dokumentus ir tikrovę atitinkančius išsamius paaiškinimus dėl prašymo suteikti prieglobstį motyvų, savo asmenybės bei atvykimo ir buvimo Lietuvos Respublikoje aplinkybių.

¹⁷ Pagal Direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmą sakinį, valstybės narės gali laikyti prašytojo pareiga kuo greičiau pateikti visą informaciją tarptautinės apsaugos prašymui pagrįsti.

¹⁸ VRM aprašo 7 punkte numatyta, kad prieglobsčio prašymas turi būti motyvuotas, jame turi būti išdėstyti faktai, patvirtinantys persekiojimo pavojų prašytojo kilmės valstybėje arba trečiojoje valstybėje. Jeigu prieglobsčio prašymas yra nemotyvuotas, jo pateikimo motyvai turi būti atskleisti pirminėje prieglobsčio prašytojo apklausoje, kaip nurodyta šio Aprašo 9.5 punkte.

¹⁹ Šioje byloje LVAT sprendė, kad *nepateisinamai ilgas delsimas* (kursyvas autorių) pateikti prašymą suteikti prieglobstį pažeidžia esminius prieglobsčio suteikimo procedūros reikalavimus, o tai, išsamiai įvertinus kitas nustatytas faktines aplinkybes, gali būti laikoma piktnaudžiavimu prieglobsčio procedūra.

Lietuvos teismų praktikos, aiškinančios šią įstatymo nuostatą, galima nurodyti tokias Migracijos departamento atžvilgiu suformuluotas teises pareigas:

- Migracijos departamentas turi įvertinti visas pareiškėjo nurodytas aplinkybes, kuriomis jis grindžia savo prašymą, kartu su turimais duomenimis apie šalį, iš kurios atvyko pareiškėjas (LVAT byla Nr. A⁵²⁰-2777/2012);
- kiekviena su papildomos apsaugos skyrimu ar panaikinimu susijusi situacija turi būti nagrinėjama individualiai, t. y. visapusiškai įvertinant konkretaus asmens situaciją (LVAT byla Nr. A⁷⁵⁶-686/2010);
- jeigu pareiškėjas apklausų metu nurodė tam tikras aplinkybes, susijusias su prašymu suteikti prieglobstį Lietuvoje, tai Migracijos departamento tarnautojas, nagrinėjantis tokį prašymą, privalo tinkamai ir išsamiai apklausti pareiškėją apie nurodytas aplinkybes ir jas įvertinti kartu su kitais įrodymais; esant prieštaravimų pareiškėjo paaiškinimuose, turi būti nustatyta, ar jie turi esminės reikšmės nustatant pabėgėlio statusą (LVAT byla Nr. A⁵²⁰-2776/2012);
- Migracijos departamentas turi surinkti informaciją apie prieglobsčio prašytojo kilmės šalyje taikomą valdžios administracinę praktiką, net jeigu tokios informacijos nėra pateikęs pats pareiškėjas (LVAT byla Nr. A⁷⁵⁶-819/2010);
- Migracijos departamentas, bendradarbiaudamas su prašytoju, turi įvertinti atitinkamą su prašymu susijusią informaciją, imtis priemonių, kad būtų gaunama tiksli naujausia informacija apie bendrą šalyje vyraujančią padėtį (LVAT byla Nr. A⁵²⁰-2776/2012).

Iš nurodytos teismų praktikos matyti, kad Lietuvos teismai yra linkę plečiamai aiškinti įstatymo nuostatą, įpareigojančias Migracijos departamentą iš esmės išnagrinėti prašymą suteikti prieglobstį. Tokia Lietuvos teismų pozicija yra sveikintina, nes ji visiškai atitinka Direktyvos reikalavimus. Be to, taip yra eliminuojamos Direktyvos reikalavimų netinkamo perkėlimo problemos, išryškėjusios administracinėje praktikoje.

Dėl prieglobsčio prašytojo teiginių ir dokumentų patikimumo vertinimo

Administracinėje praktikoje, priimant atsakymą suteikti asmeniui tarptautinę apsaugą, dažnai motyvuojama tuo, kad pareiškėjo asmenybė arba jo nurodyti teiginiai apie persekiojimą ar pavojų patirti didelę žalą yra nepatikimi. Vertinant asmens teiginių patikimumą didelės įtakos turi jo teiginių prieštaravimas. Pareišk-

kėjo pasakojimo neprieštarinėjimo ir nuoseklumo reikalavimai taikomi ypač tada, kai, išskyrus pareiškėjo pasakojimą, nėra kitų įrodymų, patvirtinančių pareiškėjo nurodomas aplinkybes (LVAT byla Nr. A⁶⁶²-1628/2012). Tačiau Lietuvos teismų nutartys leidžia teigti, kad administracinėje praktikoje vertinant asmens patikimumą dažnai keliami per dideli reikalavimai. Migracijos departamento administracinėje praktikoje pasitaikydavo sprendimų, kai esant bet kokiems prieštaravimams tarp pareiškėjo ir jo šeimos narių pareiškėjo teiginiai buvo vertinami kaip nepatikimi (LVAT byla Nr. A⁸²²-1928/2012), arba, kai asmuo atskirus prašymus suteikti prieglobstį per kelerių metų laikotarpį grindė skirtingais motyvais, Migracijos departamentas laikėsi pozicijos, kad toks prašytojas klaidino tyrimą (LVAT byla Nr. A⁸²²-2424/2012), arba, kai pareiškėjo pateikta informacija buvo prieštaringa ir nelogiška, ji buvo vertinama kaip nepatikima atsisakant taikyti abejonės privilegijos principą (LVAT byla Nr. A⁵²⁰-2776/2012). Iš LVAT praktikos matyti, kad teismai, vertindami prieglobsčio prašytojo patikimumą, taiko švelnesnius reikalavimus nei Migracijos departamentas: pavyzdžiui, reikalavimas, kad pareiškėjas, teikdamas įvairius prašymus Migracijos departamentui dešimties metų laikotarpiu, nurodytų tuos pačius motyvus (suteikti prieglobstį), vertintinas kaip nepagrįstas, ir jis negali būti besąlygiškai taikomas tikrinant pareiškėjo patikimumą (LVAT byla Nr. A⁸²²-2424/2012), arba smulkūs neatitikimai, prieštaravimai ar tam tikros informacijos nutylėjimas neturėtų lemti nepatikimumo, jei jie neturi esminės reikšmės nustatant pabėgėlio statusą; be to, dėl savo amžiaus, sveikatos būklės, išsilavinimo ar jo nebuvimo, laiko, praėjusio nuo tam tikrų įvykių, pareiškėjas gali neprisiminti visų faktinių detalių arba gali tiksliai ir aiškiai jų nenurodyti (LVAT byla Nr. A⁵²⁰-2776/2012).

Patikimumo reikalavimai keliami ne tik asmens teiginiams, bet ir asmens pateiktiems dokumentams. Asmens pateikti dokumentai, pagrindžiantys jo prašymą suteikti prieglobstį, nepaisant galimų abejonių dėl jų patikimumo, turi būti Migracijos departamento įvertinti. LVAT yra išaiškinęs, kad nustatant, ar pareiškėjo pateikti raštai gali būti laikomi patikimais įrodymais, turi būti išsiaiškinta, iš kur ir koku būdu jie gauti, turi būti palyginti šiuose raštuose esantys duomenys su kituose įrodymuose esančiais duomenimis, įvertinta, ar pareiškėjo pateiktuose raštuose nėra duomenų ar požymių, kurie leistų jais nesiremti, nagrinėjant pareiškėjo nurodomas aplinkybes, susijusias su pareiškėjo persekiojimo grėsme. Be to, vien ta aplinkybė, kad pareiškėjo pateikti dokumentai yra gauti iš šalies, kurioje yra aukštas korupcijos lygis, nesudaro pagrindo teigti, jog tokie dokumentai yra nepatikimi ar suklastoti (LVAT byla Nr. A⁵²⁰-2776/2012).

Iš pateiktos administracinės ir teisminės praktikos analizės matyti, kad visi asmens nurodyti teiginiai ir pateikti dokumentai turi būti atidžiai, kruopščiai vertinami, nedarant jokių išankstinių prezumpcijų dėl jų nepatikimumo. Be to, administracinės praktikos itin dideli reikalavimai, keliami asmens teiginių patikimumui ir neprieštarinėjumui, teismų tam tikrais atvejais yra vertinami kritiškai.

Direktyvos 5 straipsnio („*Sur place* atsirandantis tarptautinės apsaugos poreikis“) perkėlimo ir taikymo problemos

Direktyvos 5 straipsnis įtvirtina valstybėms narėms privalomas nuostatas, pagal kurias įvykę įvykiai ir asmens veikla, kurioje jis dalyvavo išvykęs iš kilmės šalies, gali būti laikomi pagrindu suteikti tarptautinę apsaugą. Direktyvos 5 straipsnio reikalavimai yra perkelti į VRM aprašo 66.4 punktą, kurio teisinė analizė rodo tokius Direktyvos reikalavimų perkėlimo į Lietuvos teisę trūkumus:

- formaliai vertinant, VRM aprašo 66.4 punkte nėra numatyta galimybė *sur place* institutą taikyti papildomos apsaugos atveju;
- į Lietuvos teisę nėra perkelta Direktyvos 5 straipsnio 2 dalis.

Nepaisant netinkamo Direktyvos 5 straipsnio perkėlimo į Lietuvos teisę, administracinėje praktikoje laikomasi pozicijos, kad *sur place* institutas taikomas ir papildomos apsaugos atveju²⁰. Be to, Lietuvos teismai linkę plečiamai aiškinti VRM aprašo 66.4 punktą, kuris, teismų vertinimu, taip pat turi būti taikomas papildomos apsaugos suteikimo atveju. LVAT nuosekliai laikosi pozicijos, kad, taikant *sur place* institutą, turi būti taikomas ne tik VRM aprašo 66.4 punktas sprendžiant klausimą dėl pabėgėlio statuso suteikimo, bet ir VRM aprašo 66.5 punktas sprendžiant klausimą dėl papildomos apsaugos suteikimo (LVAT byla Nr. A⁷⁵⁶-819/2010, LVAT byla Nr. A⁸²²-1525/2009, LVAT byla Nr. A⁸²²-1375/2009, LVAT byla Nr. A⁸²²-1457/2011, LVAT byla Nr. A²⁶¹-2676/2011, LVAT byla Nr. A⁵⁷⁵-1365/2010). Teisiniu požiūriu tokia padėtis, kai per teismų praktiką sprendžiamos Direktyvos reikalavimų netinkamo perkėlimo problemos, nėra gera. Turint galvoje ESTT praktikoje suformuluotą teisinio aiškumo reikalavimą, akivaizdu, kad toks Direktyvos 5 straipsnio nuostatų perkėlimas į Lietuvos teisę kelia abejonių dėl jų privalomumo, konkretumo, tikslumo ir aiškumo. Todėl teisiniu požiūriu geriausia išeitis būtų atitinkamai tobulinti Užsieniečių teisinės padėties įstatymą ir aiškiai įtvirtinti jame Direktyvos 5 straipsnio reikalavimus.

²⁰ Migracijos departamentas 2012 m. spalio 23 d. raštiškuose atsakymuose nurodė, kad Migracijos departamentas savo praktikoje yra taikęs sąvoką *sur place*, įskaitant *sur place* sąvokos taikymą suteikiant papildomą apsaugą.

Direktyvos 8 straipsnio („Vidaus apsauga“) perkėlimo į Lietuvos teisę ir taikymo problemos

Nors Direktyvos 8 straipsnio reikalavimai nėra privalomi valstybėms narėms, tačiau Lietuva nusprendė juos perkelti į nacionalinę teisę. Todėl Direktyvos nuostatų perkėlimas į Lietuvos teisę turėtų būti visiškas ir teisingas. Minėti Direktyvos reikalavimai iš esmės yra perkelti tik į VRM aprašo 2 punktą, įtvirtinantį vidinio persikėlimo alternatyvos sampratą, ir 66.3 punktą, įpareigojantį Migracijos departamento valstybės tarnautoją, atliekantį Aprašo 65 punkte nurodytą tyrimą, nustatyti, ar prieglobsčio prašytojas neturi vidinio persikėlimo alternatyvos. Išanalizavus šias Lietuvos teisės aktų nuostatas matyti, kad Direktyvos 8 straipsnio 1 dalis nėra tinkamai perkelta į Lietuvos teisę. Vidinio persikėlimo alternatyvos sampratoje, įtvirtintoje VRM aprašo 2 punktu, nėra numatytas atvejis, kai „gali būti pagrįstai manoma, kad prašytojas galėtų būti toje šalyje“²¹. Be to, į Lietuvos teisę apskritai nėra perkeltos Direktyvos 8 straipsnio 2 ir 3 dalys²². Tiesa, paminėtina, kad nors Direktyvos 8 straipsnio 2 dalies reikalavimas nėra perkeltas į Lietuvos teisę, tačiau administracinėje praktikoje į ją yra atsižvelgiama²³. Svarbu pabrėžti, kad pagal Direktyvos 8 straipsnio reikalavimus atliekant individualų šalies teritorijos dalies, kurioje siūloma pasinaudoti vidaus apsauga, vertinimą, valdžios institucija, priimanti sprendimą, turi: 1) būti įsitikinusi, kad toje teritorijos dalyje nėra pagrįstos persekiojimo grėsmės arba realaus didelės žalos patyrimo pavojaus, ir 2) pagrįstai manyti, kad asmuo joje galėtų įsikurti (JTVPK 2007: 55). Norint taikyti vidaus apsaugos ar vidinės persikėlimo galimybės testą, būtini abu reikalavimai, atsižvelgimą į kuriuos turi įrodyti valdžios institucija, priimanti sprendimą.

Netinkamas vidinės persikėlimo galimybės teisinis reguliavimas ateityje turėtų būti keičiamas, siekiant pašalinti Lietuvos teisės aktų neatitiktį Direktyvos 8 straipsnio reikalavimams. Paminėtina, kad naujos redakcijos Kvalifikavimo direktyvoje 2011/95/ES buvimo vidaus apsaugos valstybės dalyje sąlygos yra pakeistos, papildant naujomis sąlygomis, tai yra, kad pareiškėjas turi galimybę naudotis apsauga

²¹ Angl. *an applicant can reasonable be expected to stay in that part of the country.*

²² Direktyvos 8 straipsnio 2 dalis nustato, kad „nagrinėdamos, ar kilmės šalies dalis atitinka šio straipsnio 1 dalies nuostatas, valstybės narės, priimdamos sprendimą dėl prašymo, atsižvelgia į bendras toje šalyje dominuojančias sąlygas ir į asmenines prašytojo aplinkybes“. Direktyvos 8 straipsnio 3 dalis nustato, kad „šio straipsnio 1 dalis gali būti taikoma nepaisant techninių sunkumų grįžti į kilmės šalį“.

²³ Migracijos departamentas 2012 m. spalio 23 d. raštiškuose atsakymuose nurodė, kad, taikant vidinio persikėlimo alternatyvą, Migracijos departamento administracinėje praktikoje kiekvienas atvejis yra vertinamas individualiai: atsižvelgiama tiek į bendras prieglobsčio prašytojo kilmės šalies dalyje vyraujančias sąlygas, tiek į asmenines prieglobsčio prašytojo aplinkybes, taip pat į tinkamumo ir pagrįstumo kriterijus.

nuo persekiojimo ar didelės žalos, kaip apibrėžta 7 straipsnyje, ir į tą šalies dalį jis gali saugiai ir teisėtai keliauti, gali į ją atvykti ir gali būti pagrįstai manoma, kad jis gali joje įsikurti (Kvalifikavimo direktyvos 2011/95/ES 8 straipsnio 1 dalis). Paminėtina, kad vidinės persikėlimo galimybės sąlygų pakeitimui Kvalifikavimo direktyvoje 2011/95/ES įtakos turėjo Europos žmogaus teisių teismo (EŽTT) sprendimas *Salah Sheekh* byloje taikant Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencijos 3 straipsnį (EŽTT byla *Salah Sheekh*, 141 punktas). Į šį sprendimą turi būti atsižvelgiama taikant vidaus apsaugos testą Lietuvos administracinėje ir teismų praktikoje.

Direktyvos 8 straipsnio nuostatų ydingas perkėlimas į Lietuvos teisę galėjo lemti Lietuvos institucijų klaidingą vidaus apsaugos tarptautinių reikalavimų suvokimą ir klaidingą jų taikymą administracinėje ir teismų praktikoje.

Pirma, praktikoje pasitaiko klaidingas požiūris, jog prieglobsčio prašytojas turi įrodyti, kad kilmės šalyje negalės pasinaudoti vidinio persikėlimo galimybe. Pavyzdžiui, vienoje byloje LVAT padarė išvadą, kad „byloje nėra pateikta tokios informacijos ir įrodymų, kurie teismui leistų spręsti, jog pareiškėjas negali grįžti į kilmės valstybę dėl baimės, susijusios su grėsme, kad jo kaip žmogaus teisės ir pagrindinės laisvės bus pažeistos ar iškils realus pavojus jo gyvybei, sveikatai, saugumui ar laisvei dėl paplitusios prievartos, *taip pat kad negalės pasinaudoti vidinio persikėlimo galimybe*“ (LVAT byla Nr. A⁵⁰²-449/2013). VAAT praktikoje taip pat laikytasi pozicijos, kad pareiškėjas turi nurodyti objektyvias priežastis, kodėl negalėjo pasinaudoti vidinio persikėlimo alternatyva (VAAT byla Nr. III-3575-121/2012). Tačiau pagal Direktyvos 8 straipsnio reikalavimus ne prieglobsčio prašytojas, o valdžios institucija, priimanči sprendimą, privalo įrodyti, kad būtina taikyti vidinės persikėlimo galimybės testą pareiškėjo atžvilgiu.

Antra, administracinė ir teismų praktika rodo, kad taikant vidinės persikėlimo galimybės testą ne visada taikomas pagrįstumo reikalavimas (turi būti pagrįstai manoma, kad pareiškėjas toje teritorijos dalyje galėtų įsikurti), o tais atvejais, kai pagrįstumo reikalavimas yra taikomas, tai jo taikymo kriterijai yra nepagrįstai griežti ir tapatinami su pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos kriterijais (LVAT byla Nr. A⁸²²-2613/2012, LVAT byla Nr. A⁶³-3647/2011, LVAT byla Nr. A⁶⁶²-3644/2011). Tokia Lietuvos administracinė ir teismų praktika, taikant vidinės persikėlimo galimybės testą, yra vertintina kritiškai. Pavyzdžiui, JTVPK rekomendacijose, taikant pagrįstumo kriterijų vidinės persikėlimo galimybės testo kontekste, siūloma atsižvelgti į tokius tarpusavyje susijusius veiksnius: 1) pareiškėjo saugumo ir apsaugos situaciją, 2) pareiškėjo pagrindinių žmogaus teisių paisymą, 3) pareiškėjo ekonomines išgyvenimo galimybes, 4) pareiškėjo asmenines aplinkybes. Svarbu pabrėžti, kad pareiškėjo saugumo ir apsaugos situacija, taikant pagrįstumo kriterijų, yra susijusi su žemesniu rizikos lygiu ir (arba) žemesniu žalos laipsniu nei vertinant atitiktį pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos kriterijams (JTVPK 2007: 60–61). Todėl tikimasi, kad Lietuvos administracinė ir teismų praktika, taikant vidinės

persikėlimo galimybės testą, ateityje keisis ir labiau atitiks JTVPK rekomendacijas bei EŽTT *Salah Sheekh* byloje pateiktus išaiškinimus.

Direktyvos 15 straipsnio („Smurto veiksmai“) perkėlimo į Lietuvos teisę specifika ir taikymas praktikoje

Analizuojant Lietuvos teisės aktus, įgyvendinančius Direktyvos 15 straipsnio reikalavimus, matyti, kad Lietuva net tik visiškai perkėlė šiuos reikalavimus, bet ir numatė šiuo aspektu palankesnę standartą. Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 87 straipsnio 1 dalies 3 punktu nustatyta, kad papildoma apsauga gali būti suteikta asmeniui dėl grėsmės prieglobsčio prašytojo gyvybei, sveikatai, saugumui ar laisvei dėl paplitusios prievartos, kuri kyla karinio konflikto metu arba kuri sudaro sąlygas sistemingiems žmogaus teisių pažeidimams. Akivaizdu, kad Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 87 straipsnio 1 dalies 3 punktas yra suformuluotas plačiau nei Direktyvos 15 straipsnio c dalis, nes papildoma apsauga Lietuvoje gali būti suteikta taip pat dėl žmogaus teisių pažeidimų *ne karinio konflikto metu*. Šiuo aspektu pažymėtina, kad Direktyvos 3 straipsnis leidžia valstybei narei numatyti palankesnę standartą nustatyti, kuris asmuo gali būti laikomas pabėgėliu ar papildomą apsaugą galinčiu gauti asmeniu. Todėl tarp Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 87 straipsnio 1 dalies 3 punkto ir Direktyvos 15 straipsnio c dalies nėra jokio prieštaravimo ir Lietuvos teismai, spręsdami administracinius ginčus dėl papildomos apsaugos suteikimo minėtu teisiniu pagrindu, gali visa apimtimi taikyti Lietuvos nacionalinę teisę, neatsižvelgdami į siauresnę Direktyvos teisinę reguliavimą (TMO 2013: 55)²⁴.

Lietuvos teismų praktikoje yra pripažįstama, kad Lietuva Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 87 straipsnio 1 dalies 3 punktu yra įtvirtinusi palankesnę, nei numatyta Direktyvos 15 straipsnio c dalyje, standartą nustatyti, kuris asmuo gali būti laikomas papildomą apsaugą galinčiu gauti asmeniu (TMO 2013: 55; LVAT byla Nr. A⁸-1076/2007, LVAT byla Nr. A⁸⁵⁸-1220/2010).

Lietuvos teismai, taikydami Lietuvos teisės aktų nuostatas, įgyvendinančias Direktyvos 15 straipsnio reikalavimus, taip pat atsižvelgia į ESTT praktikoje suformuluotus išaiškinimus. Šiuo aspektu paminėtina *Elgafaji* byla (ESTT byla Nr. C-465/07), kurioje pateiktais išaiškinimais taip pat vadovaujamosi Lietuvos teismų praktikoje (LVAT byla Nr. A⁸²²-2449/2012, LVAT byla Nr. A⁸⁵⁸_737/2010, LVAT byla Nr. A⁶⁶²-1380/2009).

²⁴ TMO studijoje LVAT ekspertas nurodė, kad „praktiniame darbe Užsieniečių įstatymo numatyti pagrindai dėl papildomos apsaugos suteikimo taikomi siauriau, atsižvelgiant į ES teisės nuostatas“.

Direktyvos 18 straipsnio („Papildomos apsaugos statuso suteikimas“) perkėlimo į Lietuvos teisę problemos ir taikymas praktikoje

Analizuojant Lietuvos teisės aktus, įgyvendinančius Direktyvos 18 straipsnio reikalavimus, matyti, kad Lietuva netinkamai juos perkėlė į nacionalinę teisę. Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 87 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad asmeniui, kuris atitinka šiame straipsnyje nurodytus reikalavimus, gali būti suteikta papildoma apsauga. Įstatymo formuluotė „papildoma apsauga gali būti suteikta“ suponuoja išvadą, kad Lietuvos teisė neįtvirtina valstybės pareigos suteikti papildomos apsaugos statusą asmeniui, atitinkančiam Direktyvos II ir V skyriuose nurodytus kriterijus, kaip yra numatyta Direktyvos 18 straipsnyje.

Lietuvos teismai, taikydami Lietuvos teisės aktus, reglamentuojančius papildomos apsaugos suteikimą Lietuvoje, yra pateikę pažangų grėsmės asmeniui įvertinimo išaiškinimą. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas išaiškino, kad papildoma apsauga gali būti suteikiama: a) ir dėl konkrečiam asmeniui gresiančios individualios grėsmės, b) ir dėl bendros kritinės situacijos kilmės valstybėje c) arba šių abiejų grėsmių pagrindu (LVAT byla Nr. A⁸⁵⁸-737/2010). Be to, LVAT kitoje byloje, atsižvelgdamas į ESTT išaiškinimus *Elgafaji* byloje, padarė išvadą, kad papildomos apsaugos suteikimui keliamas tam tikro aklo smurto lygio reikalavimas atitinkamai proporcingai švelnėja didėjant prieglobsčio prašytojo siekiui ir galimybėms pagrįsti pavojų savo asmenine situacija (LVAT byla Nr. A⁸²²-1273/2010).

Apsaugos turinio sąlygos

Direktyvos 28 straipsnio („Socialinis aprūpinimas“) perkėlimo į Lietuvos teisę problemos

Direktyvos 28 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta bendra taisyklė, kad pabėgėlio ir papildomos apsaugos statuso turėtojai lygiais pagrindais kaip ir valstybės narės piliečiai turi teisę gauti būtiną socialinę paramą. Išimtis iš bendros taisyklės numatyta Direktyvos 28 straipsnio 2 dalyje, pagal kurią valstybės narės gali apriboti papildomos apsaugos statuso turėtojams suteikiamą socialinę apsaugą iki būtinausių lengvatų²⁵, kurios teikiamos tokio paties lygio ir tokiomis pa-

²⁵ Angl. *core benefits* Kvalifikavimo direktyvoje 2004/83/EB verčiama kaip „pagrindinės lengvatos“, tuo tarpu naujoje Kvalifikavimo direktyvos redakcijoje 2011/95/ES šis terminas verčiamas kaip „būtinausios lengvatos“.

čiomis sąlygomis kaip ir piliečiams.

Lietuvos teisės aktai papildomos apsaugos statuso gavėjams, skirtingai negu LR piliečiams, nenumato tokių socialinių lengvatų (išmokų):

- valstybinės socialinio draudimo pensijos (senatvės pensijos, išankstinės senatvės pensijos, netekto darbingumo (invalidumo) pensijos, našlių ir našlaičių pensijos) pagal Lietuvos Respublikos valstybinių socialinio draudimo pensijų įstatymą;
- išmokų vaikams (vienkartinės išmokos kiekvienam gimusiam vaikui, išmokos vaikui, išmokos privalomosios tarnybos kario vaikui, globos (rūpybos) išmokos, vienkartinės išmokos įsikurti, vienkartinės išmokos nėščiai moteriai, globos (rūpybos) išmokos tikslinio priedo) pagal Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymą;
- valstybinės šalpos išmokų (šalpos pensijų, slaugos ar priežiūros (pagalbos) išlaidų tikslinių kompensacijų, šalpos kompensacijų, tikslinių priedų) pagal Lietuvos Respublikos valstybinių šalpos išmokų įstatymą.

Direktyvos reikalavimų perkėlimo į nacionalinę teisę kontekste kyla klausimas, ar nurodytos socialinės lengvatos (išmokos) gali būti laikomos „būtiniausiomis lengvatomis“ Direktyvos prasme. Jeigu atsakymas būtų teigiamas, tada Lietuvoje įtvirtintas teisinis reguliavimas šiuo klausimu neatitiktų Direktyvos reikalavimų. Tačiau vienareikšmio atsakymo į šį klausimą negalima pateikti, nes nei Direktyvoje, nei Lietuvos teisės aktuose nėra įtvirtinta „būtiniausių lengvatų“ socialinės apsaugos prasme sąvoka. Direktyvoje yra pateiktos tik tam tikros gairės, į kurias reikėtų atsižvelgti nustatant „būtiniausių lengvatų“ turinį. Direktyvos konstatuojamosios dalies 34 punkte nurodyta, kad į „būtiniausių lengvatų“ sąvoką turi įeiti minimalių pajamų suteikimas, pagalba ligos, nėštumo atveju ir globėjiška parama. Autorių nuomone, išmokų vaikams skyrimas pagal Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymą ir valstybinės šalpos išmokų skyrimas pagal Lietuvos Respublikos valstybinių šalpos išmokų įstatymą turėtų būti laikomas „būtiniausiomis lengvatomis“, ir šios išmokos papildomos apsaugos statuso gavėjams turėtų būti mokamos tokiais pat pagrindais ir sąlygomis kaip ir LR piliečiams. Nors kai kurios socialinės lengvatos, pavyzdžiui, išmokos vaikams, praktikoje taikomos teikiant paramą papildomą apsaugą gavusiems asmenims socialinės integracijos laikotarpiu²⁶, tačiau paży-

²⁶ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. liepos 3 d. įsakymas Nr. A1-438 „Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. spalio 21 d. įsakymo Nr. A1-238 „Dėl Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“, Žin., 2009, Nr. 83-3449.

mėtina, kad Direktyva reikalauja suteikti socialinę paramą papildomą apsaugą gavusiems asmenims tokio paties lygio ir tokiais pačiomis sąlygomis kaip ir piliečiams (Direktyvos 28 straipsnio 2 dalis). Todėl manytina, kad minėtos socialinės lengvatos turėtų būti prieinamos ir papildomos apsaugos statuso gavėjams tokiais pat kaip ir Lietuvos piliečiams sąlygomis ir tvarka.

Direktyvos 29 straipsnio („Sveikatos apsauga“) perkėlimo į Lietuvos teisę problemos

Direktyvos 29 straipsniu, panašiai kaip ir 28 straipsniu, įtvirtinta išimtis iš bendros taisyklės, kuri taikoma teikiant papildomos apsaugos statuso gavėjams sveikatos apsaugos paslaugas. Sveikatos apsaugos paslaugų apimtis šiems asmenims taip pat siejama su „būtiniausių lengvatų“ sąvoka. Tačiau kitaip negu Direktyvos 28 straipsnis, Direktyvos 29 straipsnis įpareigoja valstybes nares vienodomis sąlygomis kaip ir piliečiams suteikti sveikatos apsaugos paslaugas tarptautinės apsaugos gavėjams, turintiems savitų poreikių: nėščioms moterims, neįgaliesiems asmenims, asmenims, patyrusiems kančias, prievartavimus ar kitokį smurtą, ir nepilnamečiams asmenims, patyrusiems bet kokios formos blogą elgesį, nepriežiūrą, išnaudojimą ir pan.

Pagal Lietuvos teisės aktus, ne visi papildomos apsaugos statuso gavėjai yra draudžiami privalomuoju sveikatos draudimu valstybės lėšomis. Tokiu privalomuoju sveikatos draudimu nėra draudžiami papildomos apsaugos statuso gavėjai, kurie nedirba pagal darbo sutartį, nors ir yra registruoti teritorinėje darbo biržoje (Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo 6 straipsnis). Tačiau šiuo metu didžiausią susirūpinimą kelia tai, kad Lietuvos teisės aktai nenumato galimybės papildomos apsaugos statuso gavėjams nustatyti neįgalumo lygį ir naudotis neįgaliesiems garantuojama sveikatos apsaugos sistema tokiais pačiomis sąlygomis kaip ir LR piliečiams (Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymo 1 straipsnio 2 ir 3 dalis). Tai reiškia, kad papildomos apsaugos statuso gavėjai, turintys didelių sveikatos sutrikimų, bet neįeinantys į Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo 6 straipsnio 4 dalies 18 punkte nurodytą asmenų sąrašą ir dėl sveikatos būklės negalintys įsidarbinti, nėra draudžiami privalomuoju sveikatos draudimu valstybės lėšomis. Toks teisinis reguliavimas neatitinka Direktyvos 29 straipsnio 3 dalies reikalavimų. Pažymėtina, kad naujos redakcijos Kvalifikavimo direktyva 2011/95/ES nenumato galimybės valstybėms narėms apriboti sveikatos priežiūros paslaugas papildomos apsaugos statuso gavėjams. Todėl tikėtina, kad Lietuva iki numatyto termino perkels šios Direktyvos reikalavimus į savo teisę, atitinkamai pakeisdama sveikatos apsaugos srities teisės aktus. Šiuo metu jau

yra parengtas Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo tam tikrų straipsnių pakeitimo projektas, kuriuo siūloma spręsti nurodytas problemas²⁷.

Išvados

Septyneri metai, praėję nuo Direktyvos įgyvendinimo Lietuvoje pradžios, parodė, kad ne visos Direktyvos privalomos nuostatos buvo visiškai ir teisingai perkeltos į Lietuvos teisę. Galima išskirti tokius ryškiausias Direktyvos privalomų nuostatų neperkėlimo į Lietuvos teisę atvejus:

- Lietuvos teisėje nėra įtvirtinta valstybės pareiga bendradarbiaujant su prieglobsčio prašytoju įvertinti atitinkamą su jo prašymu susijusią informaciją (Direktyvos 4 straipsnio 1 dalies reikalavimas).
- Lietuvos teisėje nėra visiškai ir aiškiai suformuluota valstybės pareiga įvertinti prieglobsčio prašytojo kilmės šalies bendro pobūdžio aplinkybės, tai yra kilmės šalies įstatymus bei taisykles ir jų taikymo praktiką (Direktyvos 4 straipsnio 3 dalies a punktas).
- Lietuvos teisėje nėra numatyta galimybė *sur place* institutą taikyti papildomos apsaugos atveju (Direktyvos 5 straipsnis).
- Nors Lietuva pasirinko taikyti neprivalomas Direktyvos nuostatas vidaus apsaugos klausimais (Direktyvos 8 straipsnis) nacionalinėje teisėje, tačiau jos nėra visiškai ir teisingai perkeltos į Lietuvos teisę.
- Lietuvos teisė neįtvirtina valstybės pareigos suteikti papildomos apsaugos statusą asmeniui, atitinkančiam Direktyvos II ir V skyriuose nurodytus kriterijus (Direktyvos 18 straipsnis).
- Lietuvos teisės aktai nenumato galimybės papildomos apsaugos statuso gavėjams nustatyti neįgalumo lygį ir naudotis neįgaliesiems garantuojama sveikatos apsaugos sistema tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir LR piliečiams (Direktyvos 29 straipsnio 3 dalis).

Lietuvos teisės aktai, įgyvendinantys Kvalifikavimo direktyvą, artimiausiu metu turės būti keičiami atsižvelgiant į naujos redakcijos Kvalifikavimo direktyvą 2011/95/ES, kurios perkėlimo į valstybių narių nacionalinę teisę terminas yra 2013 m. gruodžio 21 d., ir į joje suformuluotus naujus reikalavimus valstybėms narėms. Perkeliant Direktyvos 2011/95/ES naujus reikalavimus į Lietuvos teisę, būtų tinkama kartu ištaisyti ir 2004/83/EB direktyvos perkėlimo trūkumus.

²⁷ Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo 1, 2, 6 straipsnių pakeitimo ir įstatymo papildymo 121 straipsniu ir priedu įstatymo projektas. Prieiga per internetą: http://www.lrs.lt/pls/proj/dokpaieska.showdoc_l?p_id=172517&p_org=&p_fix=y&p_gov=n, žiūrėta 2013 02 25.

Atliktos Lietuvos administracinės ir teismų praktikos analizės pagrindu galima daryti tokias išvadas:

- Praktikoje nemaža dalis asmenų prašymų suteikti tarptautinę apsaugą netenkinami jau faktų ir aplinkybių įvertinimo stadijoje, tai yra įrodymų pagrįstumo bei patikimumo įvertinimo stadijoje.
- Lietuvos teismai tam tikrais atvejais kritiškai vertina Migracijos departamento atliktą pareiškėjo nurodytų individualių ir bendro pobūdžio aplinkybių įvertinimą.
- Visi asmens nurodyti teiginiai ir pateikti dokumentai turi būti Migracijos departamento atidžiai ir kruopščiau vertinami, nedarant jokių išankstinių prezumpcijų dėl jų nepatikimumo.
- Lietuvos teismai Migracijos departamento griežtus reikalavimus, keliamus asmens teiginių patikimumui ir neprieštarungumui, tam tikrais atvejais vertina kritiškai.
- Administracinėje ir teismų praktikoje laikomasi pozicijos, kad *sur place* institutas taip pat taikomas ir papildomos apsaugos atveju.
- Kritiškai vertintinas administracinėje ir teismų praktikoje pasitaikantis požiūris, jog prieglobsčio prašytojas turi įrodyti, kad kilmės šalyje negalės pasinaudoti vidinio persikėlimo galimybe, ir pagrįstumo reikalavimo netaikymas, nes tai neatitinka Direktyvos 8 straipsnio reikalavimų.
- Tarp Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 87 straipsnio 1 dalies 3 punkto ir Direktyvos 15 straipsnio c dalies nėra jokio prieštaravimo, ir Lietuvos teismai, sprenddami administracinius ginčus dėl papildomos apsaugos suteikimo, gali visa apimtimi taikyti Lietuvos nacionalinę teisę, neatsižvelgdami į siauresnę Direktyvos teisinę reguliavimą.

Literatūra

- Jakulevičienė L., Biekša L. Pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos (kvalifikavimo) Direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos Lietuvoje. *Jurisprudencija*, 2008, 3(105).
- Jungtinių Tautų Vyriausiasis pabėgėlių komisaras. *Prieglobstis Europos Sąjungoje. Kvalifikavimo direktyvos įgyvendinimo studija*. 2007 m. lapkritis. <http://www.unhcr.org/refworld/docid/473050632.html>
- Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras. *Sprendimų priėmimas prieglobsčio byloje ir apeliacinis procesas*. Vilnius, 2013.

Teisės aktai

- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų.* OL L 337/9, 2011 12 20.
- Europos Komisijos 2010 m. birželio 16 d. ataskaita (COM(2010)314).* <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriSerpriešdo?uri=COM:2010:0314:FIN:EN:PDFfinal>
- Europos Tarybos 1999 m. Tamperės išvados.* http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
- Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo.* OL C 115/01, 2008 05 09.
- 2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtinausių standartų.* OL L 304, 2004 9 30.
- Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties įstatymo pakeitimo.* 2006 m. lapkričio 28 d., Nr. X-924, Žin., 2006, Nr. 137-5199.
- Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2007 m. gegužės 4 d. įsakymas Nr. 1V-169 Dėl vidaus reikalų ministro 2004 m. lapkričio 15 d. įsakymo Nr. 1V-361 Dėl Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo pakeitimo,* Žin., 2007, Nr. 53-2069.
- Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymas.* 1996 m. gegužės 21 d., Nr. I-1343, Žin., 1996, Nr. 55-1287.
- Lietuvos Respublikos neįgalųjų socialinės integracijos įstatymas.* 1991 m. lapkričio 28 d., Nr. I-2044, Žin., 1991, Nr. 36-969.
- Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. liepos 3 d. įsakymas Nr. A1-438 Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2004 m. spalio 21 d. įsakymo Nr. A1-238 Dėl Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvoje, integracijai tvarkos aprašo patvirtinimo pakeitimo.* Žin., 2009, Nr. 83-3449.

Teismų praktika

- Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. vasario 5 d. sprendimas byloje Nr. C-293/08 Komisija prieš Suomiją.*
- Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. balandžio 30 d. sprendimas byloje Nr. C-256/08 Komisija prieš Jungtinę Karalystę.*
- Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. gegužės 14 d. sprendimas byloje Nr. C-322/08 Komisija prieš Švediją.*
- Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. liepos 9 d. sprendimas byloje Nr. C-272/08 Komisija prieš Ispaniją.*
- Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1991 m. kovo 30 d. sprendimas byloje Nr.*

C-361/88 Komisija prieš Vokietiją.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 1997 m. kovo 13 d. sprendimas byloje Nr.

C-197/96 Komisija prieš Prancūziją.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byla Nr. C-2008/220 (nutraukta byla).

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byla Nr. C-2008/190 (nutraukta byla).

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byla Nr. C-2008/19 (nutraukta byla).

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byla Nr. C-2008/269 (nutraukta byla).

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo byla Nr. C-2008/543 (nutraukta byla).

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. vasario 17 d. sprendimas byloje Nr.

C-465/07 Meki Elgafaji ir Noor Elgafaji prieš Staatssecretaris van Justitie.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2012 m. lapkričio 22 d. sprendimas byloje Nr.

C-277/11 M. prieš Airiją.

Europos žmogaus teisių teismo 2007 m. sausio 11 d. sprendimas byloje *Salah Sheekh prieš Olandiją.*

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2007 m. lapkričio 26 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸-1076/2007.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 3 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1375/2009.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. gruodžio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1525/2009.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-737/2010.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1810/2010.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. rugsėjo 30 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1273/2010.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. lapkričio 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁷⁵-1365/2010.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-686/2010.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-819/2010.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1220/2010.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. balandžio 28 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1457/2011.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A²⁶¹-2676/2011.

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. lapkričio 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶³-3647/2011.

- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2011 m. gruodžio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-3644/2011.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1928/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁷⁵⁶-1626/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 9 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁶⁶²-1628/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 10 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2467/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 4 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2425/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2424/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. birželio 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2449/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁴⁴⁴-2775/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugpjūčio 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2777/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. rugsėjo 18 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸²²-2613/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 8 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵²⁰-2776/2012.
- Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2013 m. vasario 21 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁵⁰²-449/2013.
- Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 kovo 15 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. IIIk-1564-121/2012.
- Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. balandžio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. IIIk-2260-121/2012.
- Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. spalio 8 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. III-3575-121/2012.
- Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. spalio 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. III-3258-331/2012.
- Vilniaus apygardos administracinio teismo 2012 m. lapkričio 13 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. III-3539-764/2012.

Qualification Directive 2004/83/EC: Lithuanian Experience after Seven Years from its Transposition into Lithuanian Legislation

Lyra Jakulevičienė

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY, VILNIUS

Marius Urbelis

ADVOCATE AT LAW OFFICE OF M. LESČIUS AND M. URBELIS LAMLAW, VILNIUS

SUMMARY: The article aims at the disclosure of the problems of the transposition of the Qualification Directive into the Lithuanian law and certain essential features of its application, which grew evident in the course of seven years after the start of its implementation. The authors provide the analysis of the particular provisions¹ of the Qualification Directive and the main Lithuanian legal acts implementing the Qualification Directive, they also identify the most evident cases of improper transposition of the Directive provisions into the Lithuanian law. The authors also analyse the Lithuanian administrative and court practice whereby those Lithuanian legal acts, which aim at the implementation of the Qualification Directive, are used and provide with some recommendations aimed at the improvement of the current legal acts and shaping of good administrative and court practice.

KEY WORDS: ASYLUM, LAW ON LEGAL STATUS OF ALIENS, QUALIFICATION DIRECTIVE, REFUGEES, SUBSIDIARY PROTECTION, TRANSPOSITION OF DIRECTIVE.

¹ Due to the limits of this article the authors will confine themselves only to the legal analysis of certain provisions of the Qualification Directive.

(Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis

Jolanta Aleknevičienė

ETNINIŲ TYRIMŲ INSTITUTAS, LIETUVOS SOCIALINIŲ TYRIMŲ CENTRAS, VILNIUS

STRATEGINIŲ TYRIMŲ CENTRAS, GENEROLO JONO ŽEMAIČIO LIETUVOS KARO AKADEMIJA, VILNIUS

SANTRAUKA: Straipsnyje nagrinėjama prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis Lietuvoje. Pristatomas atliktas kokybinis tyrimas, kuriuo buvo siekiama išsiaiškinti, kokią patirtį išgyvena prieglobsčio ieškantys ir prieglobstį gavę užsieniečiai būdami Lietuvos prieglobsčio sistemos dalis, kaip jie įprasmina savo patirtį ir kaip ši patirtis lemia jų integraciją. Tyrimo rezultatai buvo apdoroti ir išanalizuoti pagal interpretacinės fenomenologinės analizės principus. Straipsnyje prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis Lietuvos prieglobsčio sistemoje nagrinėjama šiais aspektais: aptariama prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimo Lietuvoje pradžia ir patirtis Užsieniečių registracijos centre Pabradėje ir šios patirties vertinimas; analizuojama informantų patirtis, įgyta pirmajame (Rukloje) ir antrajame (įvairiose savivaldybėse) integracijos etapuose, ir jos įprasminimas; nagrinėjama tyrimo dalyvių patirtis Lietuvoje integracijos požiūriu. Straipsnio pabaigoje konstatuojama, kad prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimas yra labai priklausomas nuo prieglobsčio sistemos institucijų ir stigmatizuotas, o patirti išgyvenimai gali būti įvardijami kaip „išvirkščioji“ socialinio kapitalo pusė: izoliacija, galimybių ribojimas, socialinė atskirtis. Teigiama, kad Lietuvoje prieglobsčio ieškantiems ir prieglobstį gavusiems užsieniečiams tenka nevisaverčio, nenaudingo, nepageidaujamo pašaliečio, turinčio ribotas teises, įkaltinto (psichologiškai ir geografiškai) ir priklausomo žmogaus gyvenimas, ir tokia patirtis nėra palanki sėkmingai integracijai.

PAGRINDINIAI ŽODŽIAI: INTEGRACIJA, INTERPRETACINĖ FENOMENOLOGINĖ ANALIZĖ, PATYRIMAS, PRIEGLBOSČIO IEŠKANTYS IR PRIEGLBSTĮ GAVĘ UŽSIENIEČIAI.

Įvadas

2011 m. pasaulyje buvo 42,5 mln. žmonių, kurie buvo arba pabėgėliai (15,2 mln.), arba šalies viduje perkelti asmenys (26,4 mln.), arba prieglobsčio prašytojai (895 000). Kaip skelbiama Jungtinių Tautų Vyriausiojo pabėgėlių komisaro (toliau – JTVPK) Pasaulinių tendencijų ataskaitoje, daugiausia žmonių pabėga iš Afganistano, Irako, Somalio, Sudano ir Kongo. Dauguma prieglobsčio ieškančių žmonių persikelia į kaimynines šalis. Didžiausios pabėgėlių bendruomenės yra Pakistane, Irane, Kenijoje ir Čade. Tarp pramoninių valstybių, priimančių pabėgėlius, pirmauja Vokietija (United Nations High Commissioner for Refugees Global Trends 2011). Lietuva 1997 m. įsipareigojo teikti prieglobstį užsieniečiams, kurie paliko savo šalį dėl karo, persekiojimo ar šurkščių žmogaus teisių pažeidimų. Lietuva daugiausiai iš Baltijos šalių gauna prašymų suteikti prieglobstį. Nuo 1997 m. iki 2013 m. kovo mėn. pradžios Lietuvoje pabėgėlio

statusas buvo suteiktas 161 užsieniečiui, papildoma apsauga – 3 529 asmenims. Atsisakyta suteikti prieglobstį 1 789 asmenims, 1 626 užsieniečiams prašymo dėl prieglobsčio suteikimo nagrinėjimas buvo nutrauktas (Bartkevičienė 2012; Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2011; 2012; 2013 01; 2013 02). Prašymų suteikti prieglobstį Lietuvoje kasmet gaunama vis daugiau. Taip pat didėja ir prieglobsčio ieškančių žmonių kilmės šalių skaičius, kartu kyla naujų iššūkių Lietuvos visuomenei ir prieglobsčio sistemai, kuri turi būti jautri specifiniams pabėgėlių poreikiams.

Globalioje viešojoje erdvėje pabėgėlis vaizduojamas kaip pavargęs, liūdnas, netekęs vilties, besikilnojantis iš vienos vietos į kitą (Barmaki 2009: 251). Kai kurie autoriai pabėgėlius vadina karų, genocidų, politinio persekiojimo išdava (Moore ir Shellman 2007: 812). Lietuvoje taip pat esama negatyvios nuostatos pabėgėlių atžvilgiu. 2012 m. Lietuvos gyventojų apklausoje buvo teiraujamasi, kaip per pastaruosius penkerius metus pasikeitė jų požiūris į pabėgėlius. Apie 40 proc. apklaustųjų teigė, kad jų požiūris pablogėjo, beveik tiek pat respondentų nepateikė jokie atsakymo ir tik kiek mažiau nei penktadalis pasakė, kad jų požiūris pagerėjo. Apie trečdalis Lietuvos gyventojų nenorėtų gyventi pabėgėlių kaimynystėje, kartu dirbti nenorėtų apie 16 proc. Taigi tik nedidelė dalis Lietuvos visuomenės išreiškė pozityvias nuostatas pabėgėlių atžvilgiu (Visuomenės nuostatos Lietuvoje gyvenančių etninių ir į Lietuvą atvykstančių imigrantų atžvilgiu 2012 m.). Lietuvoje jau yra atlikta nemaža tyrimų ir darbų (Žydžiūnaitė 2012; Bartkevičienė ir Raudeliūnaitė 2012; Bartušienė 2011; Prieglobsčio sistema Lietuvoje: situacija ir problematika 2010; Pabėgėlių įvaizdis respublikinėje ir regioninėje spaudoje 2009; Reprezentatyvus sociologinis visuomenės nuomonės apie pabėgėlius tyrimas 2009; Sociologinis prieglobstį gavusių užsieniečių nuomonės tyrimas 2009; Žibas 2008; Užkurienė 2008; Valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai efektyvumo įvertinimas 2007; Zaleckienė ir Banevičienė 2004), kuriuose nagrinėjamos pagrindinės problemos, su kuriomis susiduria tiek priimančioji šalis, t. y. Lietuvos visuomenė, specialistai, dirbantys prieglobsčio suteikimo srityje, tiek užsieniečiai, ieškantys prieglobsčio Lietuvoje. Akivaizdu, kad padėtis Lietuvos prieglobsčio sistemoje keičiasi lėtai: „2013 m. kovo 18 d. JTVPK atstovė Baltijos ir Šiaurės šalims Phiri išreiškė susirūpinimą dėl pastaruoju metu ypač pablogėjusių materialinių sąlygų Pabradėje esančiame Užsieniečių registracijos centre“ (toliau – URC) (Ministras D. A. Barakauskas susitiko su JTVPK atstove Baltijos ir Šiaurės šalims P. P. Phiri 2013).

Siekiant nustatyti prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių problemų prigimtį ir gylį, 2012 m. lapkričio mėn. – 2013 m. sausio mėn. atlik-

tas kokybinis tyrimas¹ – 32 pusiau struktūruoti interviu². Tyrimu buvo siekiama išsiaiškinti, ką išgyvena prieglobsčio ieškantys ir prieglobstį gavę užsieniečiai, būdami Lietuvos prieglobsčio sistemos dalis, kaip jie įprasmina savo patirtį ir kaip ši patirtis lemia jų integraciją.

Tyrimo dalyvių gyvenimą Lietuvos prieglobsčio sistema dalija į tris etapus. Pirmasis vyksta Pabradėje Užsieniečių registracijos centre, kuriame prieglobsčio ieškantiems žmonėms suteikiamas arba nesuteikiamas statusas. Antrajame etape asmenys, kuriems suteikiamas statusas, yra perkeltami gyventi į Ruklos Pabėgėlių priėmimo centrą – tai kartu pirmasis socialinės integracijos etapas. Trečiajame prieglobstį gavę užsieniečiai persikelia gyventi į savivaldybių teritorijas (tai – antrasis socialinės integracijos etapas). Tyrimo metu buvo surinkti 32 prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių pasakojimai. Buvo laikomasi prielaidos, kad integracijos procesui yra reikšminga asmens patirtis nuo pat atvykimo į Lietuvą. Tyrimas atliktas remiantis fenomenologine tradicija, pagal kurią, kalbant apie žmogaus patyrimą, yra pabrėžiama, kad viena tiesa yra negalima. Pasirinkta pusiau struktūruoto interviu forma šiek tiek kreipė informantų pasakojimus gilėjančios analizės kryptimi, bet kartu teikė informantams laisvę pabrėžti, sureikšminti jiems svarbius ir aktualius dalykus, interpretuoti savo mintis. Tyrimo duomenys buvo apdoroti ir išanalizuoti pagal interpretacinės fenomenologinės analizės (toliau – IFA), pirmą kartą pristatytos J. A. Smith 1996 metais, principus. IFA teorinės šaknys glūdi fenomenologijoje, hermeneutikoje ir idiografijoje (Smith 2011). Šios analizės pasirinkimą lėmė tyrimo siekis suprasti ir atskleisti tyrimo dalyvių patirtį konkrečiomis Lietuvos prieglobsčio sistemos sąlygomis. Interpretacinė fenomenologinė analizė leidžia pažvelgti, kaip žmogus įprasmina savo pasaulį, pasitelkdamas interpretaciją ir savirefleksiją. Svarbu pažymėti, kad informantas pats pasirenka, ką ir kaip pabrėžti inter-

¹ Tyrimas atliktas vykdant projektą „Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai“. Projektą finansavo Europos pabėgėlių fondas. Straipsnio autorė rengė šio tyrimo koncepciją ir klausimynus, atliko duomenų analizę. Interviu atliko sociologė Nadia Chorundžij ir teisininkas Vyktintas Lydeikis. Straipsnio autorė dėkoja interviu atlikusiems kolegoms už vertingas pastabas tobulinant klausimynus ir interpretuojant duomenis.

² Tyrimo dalyvavo informantai iš dešimties šalių. Siekiant užtikrinti informantų anonimiškumą, socialiniai demografiniai duomenys straipsnyje nėra pateikiami. Tyrimas buvo atliekamas Užsieniečių registracijos centre Pabradėje, Pabradės dienos centre „Kultūrų įkalnė“, Pabėgėlių priėmimo centre Rukloje, Pabėgėlių integracijos centre Kaune, Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos patalpose Vilniuje ir pabėgėlių darbo patalpose ar viešose vietose. Renkantis tyrimo dalyvius, buvo vadovaujama šiais atrankos kriterijais: sutikimas dalyvauti tyrime, informantų gyvenimo Lietuvoje trukmė, lytis ir kilmės šalis. Tyrimas atliktas laikantis autonomiškumo, konfidencialumo, teisingumo ir anonimiškumo principų. Interviu vyko lietuvių, anglų ir rusų kalbomis.

viu metu (Smith 2010a). Analizės metu taip pat atkreipiamas dėmesys į tai, kad žmogus yra nuolat veikiamas tiek išorinio pasaulio, tiek savo vidinių nuostatų, tiek ankstesnės patirties. IFA metodu detalai analizuojamas toks žmogaus pasaulis, koks jis yra matomas jo paties. Tai fenomenologinis šio metodo aspektas. O pats tyrimas suvokiamas kaip dinamiškas tyrėjo ir tyrimo dalyvio bendradarbiavimo procesas. Tai yra interpretacinė IFA dalis. „Tyrimo metu vyksta dvigubas interpretacinis procesas, kai tyrėjas siekia suvokti tyrimo dalyvius, kurie stengiasi suprasti ir įprasminti savo pasaulį“ (Smith 2010b: 10). Pažymėtina, kad IFA nesiekama rasti vienintelio atsakymo ar tiesos, o pabrėžiama tiriamųjų nuomonės svarba (Pringle ir kt. 2001).

Svarbu pasakyti, kad tyrimo rezultatai nėra tik tyrimo dalyvių pasakojimai, tai yra nauja istorija, kuri atsiranda susidūrus tyrėjų pasauliams su subjektyviais informantų pasauliais. Tyrimas atskleidžia, kaip informantai supranta savo gyvenimą Lietuvoje ir kaip jį aiškina, kokius įvykius pabrėžia ir sureiškina, nes prasmės kūrimas yra žmogaus patirties ir elgesio pagrindas.

Straipsnyje prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis Lietuvos prieglobsčio sistemoje atskleista keliomis struktūrinėmis temomis. Pirmoje straipsnio dalyje aptariama prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimo Lietuvoje pradžia ir patirtis Užsieniečių registracijos centre Pabradėje ir jos įprasminimas, antroje analizuojama informantų patirtis / jos prasmė, įgyta pirmajame (Rukloje) ir antrajame (įvairiose savivaldybėse) integracijos etapuose, o trečiojoje tyrimo dalyvių patirtis Lietuvoje aptariama integracijos požiūriu. Pabaigoje pateikiamos išvados.

Pabradė: pirmasis prieglobsčio ieškančių užsieniečių (iš)gyvenimo etapas

Vienas iš tyrimo uždavinių buvo išsiaiškinti tyrimo dalyviams svarbiausią patirtį ir reikšmingus įvykius atvykus į Lietuvą. Pažymėtina, kad informantai savo gyvenimą Lietuvoje pateikė per Lietuvos prieglobsčio sistemos prizmę. Svarbiausiais gyvenimo įvykiais informantai laikė du etapus: gyvenimą Pabradėje (Užsieniečių registracijos centre) ir integraciją Rukloje (Pabėgėlių priėmimo centre ir už jo ribų).

Kalbėdami apie gyvenimo Lietuvoje pradžią, tyrimo dalyviai kryptingai stengėsi užmiršti jiems nemalonus detales: „*tai ilga istorija ir ne tik ilga, bet ir skausminga. Sunku dairytis atgal... Apie tai nori arba tiesiog užmiršt, arba tiesiog laikyt kur nors giliai savyje.*“ (Interviu Nr. 23). Tačiau kai kurių informantų papasakotos jų gyvenimo Lietuvoje pradžios detalės yra iškalbingos. Pažymėtina, kad prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimo Lietuvoje

pradžios patirtis ir situacijos supratimas priklauso nuo informantų pasirengimo prašyti prieglobsčio ir nuo Lietuvos pareigūnų elgesio.

Pirmu atveju, kai informantai žinojo, kur jie vyksta, ir buvo tam pasirengę (tarp tiriamųjų tokie atvejai buvo pavieniai), turėjo vizas arba sulaukė palankaus pareigūnų dėmesio, jų gyvenimo Lietuvoje pradžią galima pavadinti palyginti pozityvia: „*Vaikštinėjome kažkur iki 5 val. ryto... nuo 12 val. iki 5 val. Jau ir vaikai visi šlapi, verkė ir jau visiškai sušalo. Ir tuomet išėjome prie kažkokio kelio <...> žiūriu, stovi pasieniečiai greičiausiai, pasienio tarnyba tvora atitverta, prožektoriais apšviesta. Jie mus įleido, davė arbatos sušilti...*“ (Interviu Nr. 10). Tačiau kitais atvejais pirmasis susidūrimas su Lietuva buvo lydimas **neigiamų emocijų** – visų pirma – **baimės, neaiškumo ir nesuvokimo, kas vyksta**: „*Kai policija mane pagavo, mane surakino antrankiais, buvau toks alkanas. Afganistane tik nusikaltėlius tokiais rakina, o dabar ir mane...<...> Tada taip bijojau. Nežinojau, ką daryt. Man sakė, atvyksi į Europą, nebus jokių problemų, bet kai atvykau – negalėjau net įsivaizduot. Tai kaip kalėjimas! Kalėjimas. Negaliu niekur eiti.*“ (Interviu Nr. 27); „*Aš labai bijojau. Aš girdėjau, kad jeigu sulaiko Baltarusijoje, tai negalėsi visą savo gyvenimą išėiti iš kalėjimo...<...> Aš nežinojau, kad esu Lietuvoje, kad Lietuvoje mus sulaikė policija...<...> Paskui mus klausinėjo. Tada porą dienų buvome kalėjime... kažkur, aš nežinau, užrakintas buvau.*“ (Interviu Nr. 16).

Lietuvos pareigūnai, vertėjai, teisininkai, kurie buvo pirmieji prieglobsčio ieškančių žmonių kelyje Lietuvoje, ir jų elgesys informantų pasakojimuose figūruoja kaip reikšmingi, turintys įtaką tolesniam informantų gyvenimui, jo detalių interpretacijoms ir savęs suvokimui. Todėl tyrimo metu buvo laikomasi nuostatos, kad informantų patirtis Lietuvoje, pradedant prieglobsčio prašytojų sulaikymu ar pirmuoju susitikimu su Lietuvos pareigūnais, ir tai, kaip jie ją suvokia, yra svarbi tolesniems tyrimo dalyvių vertinimams ir integracijai į Lietuvos visuomenę.

Siekiant suprasti prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimą Lietuvoje, visų pirma buvo aiškinamasi, kokius įvykius tyrimo dalyviai išskiria kaip svarbius, kokią patirtį laiko reikšminga.

Kalbėdami apie gyvenimą Pabradėje, informantai daug dėmesio skyrė išgyventos **socialinės ekonominės neteisybės** ir **žmogaus orumo pažeminimo** temai, kuri visų pirma buvo pabrėžiama nurodant fizinių ir socialinių poreikių – higienos, karšto vandens, maisto, sveikatos priežiūros, materialinės paramos – tenkinimo stoką:

- **Higiena.** „*Čiužinys buvo labai purvinas, labai purvinas, su skylėm, labai daug jų. Šiaip labai purvina, tik vienas tualetas yra centre, o žmonių ar 120, ar 100, o tualetas tik vienas ir visi ten eina. Ir narkomanai ten eina, ir normalūs žmonės ten eina.*“ (Interviu Nr. 2); „*<...> tiesiog į tualetą, atsiprašau už posakį, užėiti 5 minutėm... ir su dujokauke bus*

sunku užėti <...> virtuvėje... mūsų tikriausiai apie 100 žmonių yra, visokių tautybių... ten gamino... ir visiems yra tik viena viryklė ir ji dar tokios siaubingos būklės, ir dar tinkamai neveikia.“ (Interviu Nr. 3); „Mums buvo tiesiog šokas, kai čia atvažiavome <...> Pagalvė buvo visa kruvina. Antklodė.... net pas bomžus tokių antklodžių nebūna. Mes net kelis kartus rašėme prašymus štabo vadovui, kad mums pakeistų patalynę. Ir tik po 3 mėnesių mums ją pakeitė.“ (Interviu Nr. 7); „<...> vyrai įmeta ten savo batus, savo sportbačius skalbti ir mes, matė, kad ten batai skalbėsi, įdedam paskui vaikiškus drabužius.“ (Interviu Nr. 6). Informantai reiškė didelį nepasitenkinimą higienos stoka URC, suprasdami ją kaip žmogaus orumo pažeminimą.

- **Maistas.** „Kadangi esu musulmonas, visas maistas...<...> ne halal. Tai nevalgau.“ (Interviu Nr. 19); „Mūsų, musulmonų, tikriausiai nelaiiko žmonėmis, kad mums irgi pavalgyti reikia. Viską duoda – dešrą, keptą kiaulieną, mes net į burną įkišus nevalgysime.“ (Interviu Nr. 6); „Jie žino, kad mes musulmonai... kiaulienos kotletukai, o sriuba tai grynas vanduo. <...> kad tiesiog nemirtumėm badu, pinigų nebuvo, valgėme šitą sriubą.“ (Interviu Nr. 15). Maistas URC yra viena iš reikšmingiausių ir opiausių temų, nes jis reikalingas gyvybinėms funkcijoms užtikrinti. Informantai, kurie dėl religinių įsitikinimų negali valgyti tam tikrų produktų ir tam tikru būdu pagaminamo maisto, alkdamo ir jautė didelę neteisybę savo atžvilgiu.
- **Sveikatos priežiūra.** „Leiskit man nuvykt ten, kur gydytojai suprantą <...> Juk aš negaliu numirti šitame centre <...> Nežinau aš, kur kreiptis.“ (Interviu Nr. 3); „Mano dukrai dažnai... silpnumas. Ir mes einame... net su mažais vaikais, duos tik vieną tabletę. Ir net mums... pavyzdžiui, širdį skauda, jie vieną tabletę davė ir viskas – apsiraminai, pasveikai? Aišku, kad ne.“ (Interviu Nr. 6); „Pas jį (gydytoją – aut. past.) nueisi, jis sako, gerkite daugiau vandens. Tik vandenį, viskas praeis, viskas laikui bėgant praeis. Man skauda koją, aš kelis kartus į jį kreipiausi, tai pasakė man, kad reikia daugiau vaikščioti. O nuo ko, jis negali pasakyti. Tik viena medicinos sesuo čia pas mus.“ (Interviu Nr. 7); „URC nuo visų ligų siūloma tik vienas vaistas – paracetamolis, ir viskas.“ (Interviu Nr. 4). Sveikatos priežiūros klausimai yra itin aktualūs tyrimo dalyviams. Kai kurie informantai pasakojo ir apie savo ligas, ligos istoriją prilygindami gyvenimo istorijai. Taigi nepakanama sveikatos priežiūra URC yra informantams opi tema, atskleidžianti jų patirtus sunkius išgyvenimus kilmės šalyse ir Lietuvoje.
- **Materialinė padėtis.** „35 litai per mėnesį. Tai mizeris, visiškai nieko nereiškia. Vienam kartui nusipirkti maisto produktų.“ (Interviu Nr.

1); „<...> atiduoti vaiką į darželį... Mes neturime tokių galimybių. Netgi savo pinigų neužtenka.“ (Interviu Nr. 7). Trisdešimt penkių litų pašalpą per mėnesį tyrimo dalyviai supranta kaip socialinę neteisybę ir pažeminimą, tiesiogiai susijusį su patiriamu skurdu Lietuvoje.

Kita reikšminga prieglobsčio ieškantiesiems tema – **fizinis ir psichologinis nesaugumas** laukiant Pabradėje sprendimo dėl statuso. Tyrimo dalyviai kalbėjo apie URC apgyvendintųjų naudojamus narkotikus: „Jei nueini į vonią ar tualetą, gali ten pamatyti besimėtančius kruvinus švirkštus. Tikrai nekoks jausmas.“ (Interviu Nr. 22); „Gruzinai vartoja narkotikus.“ (Interviu Nr. 27); „<...> labai triukšmauja, dauguma iš jų narkomanai. Vonioje, tualetuose ten visur švirkštai. Tiesiog jie neduoda ramybės. Rėkia. Kaip taip įmanoma gyventi? Kaip įmanoma miegoti?.. man Afganistano ligininėje pasakė nesinervinti.“ (Interviu Nr. 9).

Nesaugumo tema figūravo ir kalbant apie galimus **fizinio ir psichologinio smurto** atvejus URC: „Man šitame centre sulaužė du šonkaulius. <...> nepadarė jokios apžiūros, nors aš prašiau, kad padarytų nuotraukas. <...> ... vėl mane sumušė. <...> Žmonėmis jų tikrai nepavadinsi.“ (Interviu Nr. 3); „Septyni mėnesiai Pabradėje, tai aš čia niekam nepalinkėčiau, kas ten dedasi... Žmogžudystės, žinote... Prie mūsų nužudė moterį, dabar ten nužudė žmogų <...>, mums grasino, purvas, antisanitarinės sąlygos... Kitame korpuse muša žmones. Beprotybė.“ (Interviu Nr. 30); „Žmonės centre, ypač tie, kurie reguliariai vartoja narkotikus, tos būsenos, jie tiesiog bliviai nemąsto. Ir jie gali smurtaut prieš bet kurį asmenį. Ne itin mėgstu daug bendraut, bet ten, tai neįmanoma.“ (Interviu Nr. 22.); „... naudojo... narkotikus... ten viduje triukšmavo dėl to, tai pareigūnai ateidavo, sumušdavo, mušė tenai. Man ten nieko nebuvo, man normaliai buvo, iš tikrųjų.“ (Interviu Nr. 16).

Pagrindinių žmogaus poreikių užtikrinimo stokai, Pabradėje išgyvento nesaugumo patirčiai tyrimo dalyviai suteikė reikšmes, apibūdinančias tokius jų jausmus:

- **Bejėgiškumas.** „Jie viską žino, viską žino. Jie (pabėgėliai – aut. past.) girti vaikšto po koridorius, matosi, kad jie girti. Rėkauja ant apsauginio, keikiasi, labai, labai negerai kalba, bet apsauginis nieko nedaro.“ (Interviu Nr. 2); „Aš tik noriu iš čia ištrūkti, nes šitas pastatas tikrai nėra geras. Jis uždaras. Aš ne koks turistai, kad mane čia laikytų. Aš tik bėgu nuo karo <...> Mano visas gyvenimas yra vienas praradimas. Aš noriu būt saugioje vietoje.“ (Interviu Nr. 19); „<...> jokios pagalbos... nėra tikrumo, garantijos, kad gali kas nors pasikeisti į gerąją pusę.“ (Interviu Nr. 3).
- **Skriauda.** „Jaučiuosi nuskriaustas. Todėl, kad aš neturiu teisės dirbti. Žmogus, kuris nedarba, ilgai negyvena.“ (Interviu Nr. 1).
- **Neviltis.** „Man viską skauda, bet aš gi vyras, negaliu verkėti. Tiesiog labai sielą skauda, labai sielą skauda.“ (Interviu Nr. 9).

- **Pažeminimas.** „Ten tik šunims gyventi, ir tai šunys taip negyvena, kaip aš ten gyvenau.“ (Interviu Nr. 2).

Pažymėtina, kad tyrimo dalyvių pasakojimas apie savo gyvenimą Užsieniečių registracijos centre buvo orientuotas į svarbiausius **poreikius: sveikatos priežiūros, maisto (atsižvelgiant į religinius įsitikinimus), saugumo, socialinio teisingumo.** Apie kitus, ne būtiniausius, poreikius tyrėjams reikėjo klausti. Uždavus klausimą apie darbą ir darbo įgūdžių praradimą belaukiant sprendimo dėl prieglobsčio suteikimo, atsakymai buvo vienareikšmiai: „Dirbti mums reikia <...> Pastatytų 2–3 mašinėles, negi gaila siuvimo mašinos.“ (Interviu Nr. 6); „Darbas pats svarbiausias dalykas <...> Aš norėčiau mokytis, bet reikia leidimo. Aš, pavyzdžiui, norėčiau išmokti vairuoti, gauti vairuotojo pažymėjimą, už savo pinigus galėčiau... bet jie man leidimo neduoda. Sako, tu negali, nes dokumentų neturi. Laikas jau 1 metai ir 2 mėnesiai (tiek laiko informantas jau yra praleidęs URC – aut. past.).“ (Interviu Nr. 2); „Aš galiu taisyti mašinas. Ir mašiną gerai vairuoti <...> kai būsiu laisvas, aš norėčiau dirbti. Nes kaip galima gyventi be darbo?“ (Interviu Nr. 9). Prieglobsčio ieškanti moteris, turinti aukštąjį išsilavinimą, teigė norinti dirbti bet kokį darbą: „Aišku, norisi, norisi dirbti, nes vis dėlto aš ne veltui mokiausi <...> aš, pavyzdžiui, pasimokyčiau dirbt kompiuteriu ir mokyčiausi... kad ir siuvėja netgi mokyčiausi. Bet kokį darbą, kurį gali moteris.“ (Interviu Nr. 6). Tyrimo dalyviai buvo įsitikinę, kad darbas yra viena svarbiausių prasmingų veiklų, kuri padeda išgyventi: atitraukia mintis nuo gyvenimo rutinos, sunkumų ir teikia materialinį saugumą. Akivaizdu, kad tiriamųjų darbo poreikis yra didelis, nes jie sutinka dirbti bet kokius darbus, nepaisydami savo išsilavinimo ir norų.

Kita tyrimo dalyviams reikšminga gyvenimo Pabradės URC tema – **procedūrinis neteisingumas**, kuris suvokiamas per santykį su pareigūnais: „Aš paprasčiau prieglobsčio, o man atsakė, kad jie šito negirdėjo.“ (Interviu Nr. 8) ir advokato veiksmus arba neveikimą: „Advokatas irgi patylėjo, nieko nepasakė, negynė manęs... nors aš prašiau neatimti man laisvės ir išsiųsti mane į kokią registracijos stovyklą, kol šalies vadovybė išnagrinės mano klausimą. Aš oficialiai jiems parašysiu... Bet jie vis tiek atėmė. Nuvarė mus į kalėjimą.“ (Interviu Nr. 8). Pastarasis informantas teigė susidaręs įspūdi, kad jis yra tiesiog statistinis vienetas, kuris tuo metu turėjo būti priskirtas ne prie prieglobsčio prašytojų, bet prie nusikaltėlių. Tyrimo dalyviai pareigūnų ir vertėjų veiksmus jų atžvilgiu, kai buvo neatsižvelgiama į jų prašymus, suprato kaip neteisybę ir jautėsi bejėgiai. Įprasmindami tai, informantai kalbėjo apie žmogaus orumo žeminimą: „atėmė laisvę“, „nuvarė į kalėjimą“.

Procedūrinis neteisingumas atsiskleidė ir kitais aspektais, kuriuos pabrėžė tyrimo dalyviai:

- **Oficialaus interviu dėl prieglobsčio suteikimo nesupratimas.** Tyrimo metu uždavus klausimą apie interviu dėl prieglobsčio, tyrimo dalyvis svarstė, ar tai buvo interviu: „Ta moteris turėjo popierius, viską

į 10–12 blankų rašė. Man atrodo, tai ir buvo interviu.“ (Interviu Nr. 9); „Užduodavo klausimų, pasirodo, tai buvo interviu. O mes tokie... nesupratome, apie ką kalbama, kokie klausimai... mes to nežinojome.“ (Interviu Nr. 5).

- **Nepatenkinama oficialaus interviu atlikimo kokybė:** „Jis sakė, sakyk viską greitai, greitai. O aš ir klausiu, kodėl greitai? Aš juk irgi žmogus.“ (Interviu Nr. 2); „Mano interviu vyko ten, kur mes valgome, mūsų virtuvėlėje.“ (Interviu Nr. 7); „Jie sakė, jūs turite sutikti su viskuo, ką jums siūlo Migracijos departamentas. Turite pasirašyti. Tai aš ir pasirašau, nes neturiu pasirinkimo.“ (Interviu Nr. 19).
- **Nekokybiškos vertėjų paslaugos:** „Aš norėjau viską paaiškinti, bet jie nesuprato, ką aš jiems sakiau, nes iranėčių kalba nuo Afganistano labai skiriasi. <...> Aš turiu tą negatyvą, jis lietuviškai parašytas <...> aš nežinau, kas ten parašyta. <...> O kai kalbėjome, tai vertėjas nesuprasdavo, ką aš sakydavau.“ (Interviu Nr. 2); „Aš pasirašinėčiau nežinia ant ko. Vertėjas šnabždėjo kartais, nežinau, lyg bijotų ką nors pasakyti, nežinau... aš dar viena ausim prastai girdžiu... tai girdėjau tik jo šnabždesį, gal kas dešimtą žodį, kurį jis garsiau pasakydavo. Aš supratau juos, kai sakė, kad čia ant popierių reikia pasirašyti... taip visi daro. Ir viskas, aš pasirašydavau. Aš nė karto nemačiau, kad būtų rusiškai parašyta. Viskas lietuviškai.“ (Interviu Nr. 3).
- **URC darbuotojų negebėjimas bendrauti užsienio kalbomis:** „Centre nei seselė, nei daktaras nešnekėjo angliškai... Tai pagrindinė problema ir buvo bendravimas.“ (Interviu Nr. 22).
- **Informacijos apie prieglobsčio prašytojų teises, pagalbą ir galimybes stoka.** Paklausti, ar pakako informacijos apie teises, pagalbą ir galimybes, informantai buvo gana kategoriški: „Informacijos jokios nėra.“ (Interviu Nr. 1); „Trūksta informacijos. Viskas nuogirdomis. Vienas taip sako, kitas kitaip... Nėra taip, kad migracijos inspektoriaus ateitų ir paaiškintų: štai šis dokumentas, štai jūsų teisės, štai jūsų pareigos, galite naudotis tuo, tuo ir tuo, jei bus pažeidimų – galėsite kreiptis į teismą... To nebuvo.“ (Interviu Nr. 30). Tyrimo dalyviai pažymėjo, kad reikiamą informaciją jie dažniausiai sužinodavo iš kitų prieglobsčio prašytojų: „Tai žinojo gyventojai... iš jų mes gaudavom informaciją.“ (Interviu Nr. 15).
- **Neleidžiama URC padėti saviems** (tautiečiams): „<...> yra vienas afganas. Aš jo nepažįstu, pirmą kartą mačiau, bet afganas kreipiasi į afganą. Jis sakė, kad jam labai šalta, ir prašė duoti kokių nors drabužių. Mes su draugu surinkome šiek tiek drabužių, paketą. Aš nuėjau pas mūsų socialinę darbuotoją ir paprašiau parašyti prašymą, kad

būtų galima perduoti tuos daiktus. Ji man prašymą parašė. Aš nuėjau su juo pas direktoriaus pavaduotoją, pasakiau jam, kokia problema, ir paprašiau padėti. Jis parašė, o apsaugos vadovas pasakė, kad negalima.“ (Interviu Nr. 1).

Kita informantams reikšminga tema, išryškėjusi tyrimo metu – **kalėjimas**. Kalėjimo metaforą tyrimo dalyviai vartojo kalbėdami apie:

- **Judėjimo apribojimą:** „Vakarais mus užrakina. Mes ką, kalėjime? Ar tai gerai?“ (Interviu Nr. 4); „Kai čia patekau, tai net nesupratau, kur aš. Vielos ant tvoros... kaip kalėjime... įspūdis lyg kalėjime, kai nužudei 20 žmonių, tai čia tave tada atvežė.“ (Interviu Nr. 2); „Visas centras – viena didelė problema. Galima apibūdinti kaip faktinį kalėjimą. Tu neturi jokios judėjimo laisvės, gali palikt centrą tik 24 valandoms.“ (Interviu Nr. 30); „Kai perkėlė į kitą pastatą, ten vis tiek kaip kalėjimas. Jei nori išeiti, sakai vienam policininkui, jis paskambina kitam policininkui, tada einame į ofisą, ten turime vėl pasirašyti. Ir taip kiekvieną kartą išeinant 1–2 valandoms. Kartais sako, negalite dabar išeiti, atekite po kelių valandų. Tai ir laukiam šaltyje valandą kitą. Galime išvykti tik 12 valandų.“ (Interviu Nr. 27); „Bet mes gyvename kalėjime. Aš nieko blogo nepadariau – kodėl čia mane laiko? Kodėl?“ (Interviu Nr. 20); „Na aišku... pati matote, visur viela. Kartais pagalvoji, kad mes kalėjime. Nes iš čia išeiti irgi nelengva. Kol įformins arba kol parūkys, arba jeigu ką nors atvežė, tai visi užsiėmę. Neaišku, du atvežė, o užimti visi. Mūsų tuo metu neišleidžia. Tai tenka laukti, kol paskirstys, o būna, kad lietus ar šiaip kur skubi. Na ir laukiam, laukiam.“ (Interviu Nr. 5).
- **Emocinę būseną:** „Nepatinka mums šita aura, labai bloga... toks jausmas, kad mes esame kalėjime.“ (Interviu Nr. 7); „Čia blogai, pavyzdžiui, galvą skauda taip, kad net norisi rėkti pro langą... arba norisi išeiti susitikti su kuo nors, ar šiaip lauke pabūti. Neleidžia, 11 valandą uždaromos durys, ir viskas.“ (Interviu Nr. 2).

Apibendrinant reikia pasakyti, kad pirmasis gyvenimo Lietuvoje etapas – gyvenimas URC Pabradėje – tyrimo dalyviams yra labai reikšmingas. Netgi kalbėdami apie gyvenimą Lietuvoje apskritai, informantai pabrėžia gyvenimo URC Pabradėje detales, gana smulkiai jas prisimena. Akivaizdu, kad gyvendami Pabradėje informantai labiausiai yra susirūpinę dėl fizinių, socialinių ir dvasinių poreikių – **mitybos, sveikatos priežiūros, saugumo, judėjimo laisvės ir žmogaus orumo** – netenkinimo. Tyrimo dalyvių pasakojimai atliepia **žmogaus teisių apsaugos** problemas: „Pati prieglobsčio esmė yra saugumas, saugi erdvė. Gyvenant tame pačiame centre su sulaikytais... tai priverčia tave jaustis labai nepatogiai.“ (Interviu Nr. 22). Interpretuodami savo patirtį, tyrimo dalyviai išsako **abejonę dėl prieglobsčio sistemos**: „Aš niekam nepadariau blogo šioje šalyje. Aš tiesiog

noriu pabėgti į saugią taikią vietą.“ (Interviu Nr. 19).

Stiprūs ir prieštaringi išgyvenimai, patirti Pabradėje, yra išsakomi griežto vertinimo forma: „*Mes čia atvykom ne narkomanų pažiūrėt. Mes čia atvykome susitvarkyt savo gyvenimą.*“ (Interviu Nr. 20); „*Ten tik šunims gyventi, ir tai šunys taip negyvena, kaip aš ten gyvenau.*“ (Interviu Nr. 2); „*Va čia, Pabradėje, lageris... vos vos aš vaikštau, vos vos nueinu. Tiesiog čia nėra... jokių vitaminų, jokios pagalbos.*“ (Interviu Nr. 9). Informantai, kalbėdami apie savo gyvenimą URC, suvokia jį kaip padėtį be išeities.

Integracija: gyvenimas Rukloje ir už jos ribų

Prieglobstį gavusių užsieniečių integracija yra dvipusis procesas, kuriame dalyvauja priimančioji šalis su savo taisyklėmis, normomis ir vertybėmis ir prieglobstį gavę užsieniečiai su savo vertybėmis, kultūriniu pagrindu ir mąstysena. Tokio proceso metu ir prieglobsčio ieškantieji, ir priimančioji visuomenė siekia išsaugoti savo kultūrinį tapatumą ir turi prisitaikyti vieni prie kitų. Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba apibrėžia integraciją kaip kaitos procesą, kuris yra ir dvipusis, ir dinamiškas, ilgalaikis ir daugiaaspektis (European Council on Refugees and Exiles 1999). Šios srities specialistai teigia, kad integracija – tai dialogu grindžiamas procesas, kuris apima naujai atvykusių asmenų ir priimančiosios visuomenės dvikryptį bendravimą ir abipusį prisitaikymą (Korac 2001), ir integracijos terminu apibūdina vyksmus, turinčius įtakos įvairių subjektų arba veikėjų susijungimui į socialinę sistemą, į visumą, t. y. bendruomenę, bendriją ar kitą darinį (Kasatkina ir Leončikas 2003). Integracijos apibrėžčių yra ne viena, todėl pažymėtina, kad prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos paslaugos priklauso nuo šalies prieglobsčio politikos ir tarptautinių susitarimų. Nors pagrindinis integracijos politikos principas turi būti orientuotas į specializuotos pagalbos ir paslaugų pabėgėliams teikimą (Žydžiūnaitė 2012: 33), šiame straipsnyje aptariamo tyrimo duomenys leidžia manyti kitaip. Tyrimo metu išklaustytos informantų istorijos, patirtys ir jų interpretacija gali padėti nustatyti Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos problemas.

Paraginti papasakoti apie integraciją, prieglobstį gavę užsieniečiai visų pirma prisiminė Ruklos Pabėgėlių priėmimo centrą. Pagrindinis dalykas, kurį pabrėžė tyrimo dalyviai, kalbėdami apie gyvenimą Rukloje, – **izoliacija nuo visuomenės**. Izoliaciją informantai suvokė kaip:

- **Bendravimo stoka.** „Rukla – tai viskas. Mirties zona. Ten kai patenki, nėra jokio noro kur nors išeiti, nes ir nėra kur eiti.“ (Interviu Nr. 10); „Integracija nevyksta, nes integracija turi vykti visuomenėje, o ne miške ar kokioje nors karinėje bazėje <...> Jauties, jog esi izoliuotas nuo visuomenės, kažkur toli.“ (Interviu Nr. 23); „Rukloje taip yra, kad čia kaimas, nėra bendravimo... Lietuvių kalbą mokaisi, bet nėra kur eit.“ (Interviu Nr. 30).
- **Prasmingos veiklos stoka.** „Aš labai norėjau profesijos, nes Rukloje gyventi yra irgi labai sunku. Nieko negali daryti, tik valandą, kai mokaisi lietuvių kalbą <...>. Valgai, miegi, ir viskas.“ (Interviu Nr. 16); „Rukloje nieko per daug neveikėme. Nebuvo darbo. Buvo sporto salė, bet nieko ten gero. 6 mėnesius mus mokė lietuvių kalbos. Po 6 mėnesių daugiau niekas nevyko. Namuose praleisdavome 24 valandas. Laukėm integracijos.“ (Interviu Nr. 27).

Kaip pozityvią patirtį Rukloje tyrimo dalyviai minėjo asmeninį santykį su ten dirbančiu personalu: „Direktorius irgi labai geras. Kokios nors pagalbos reikia, aš į butą persikrausčiau, man reikėjo bute ir stalo, ir kėdės, direktoriaus paprašiau, davė ir lovą, ir viską davė.“ (Interviu Nr. 28); „Jis (direktorius – aut. past.) man asmeniškai ir kitiems žmonėms padeda tokiose situacijose. Tai yra man atnaujino integracijos procedūrą ir viską atnaujino.“ (Interviu Nr. 10).

Kalbėdami apie reikšmingiausią, jų požiūriu, tiek integracijos metu, tiek jai pasibaigus, problemą – **bedarbystę**, tyrimo dalyviai atskleidė kelias gretutines jiems aktualias temas:

- **Profesinės patirties stoka.** „Su darbais labai sunkiai sekasi, tai yra labai didelė problema. Nes baigiau aš suvirintojo... Ir nueini pas darbdavį, nueini į pokalbį, viskas lyg ir gerai praeina... Ir tau pasako: reikia su stažu. Kaip gali stažą gaut, jei tavęs niekas į darbą nepriima?“ (Interviu Nr. 28).
- **Su nelegaliu darbu susijusi diskriminacija.** „Nelegaliai tik išeina. Ir nežinai, ar gausi pinigų, ar ne. Būna, kad neduoda arba mažiau duoda, sako, ne taip dirbai... Randa priežasčių ir neduoda pinigų.“ (Interviu Nr. 28.)
- **Paramos įsidarbinant stoka.** „Visiems afganams dabar Lietuvoje problema, visi nori išvažiuot į kitą šalį ir dirbti. Darbo nėra. Jei valstybė duotų darbą afganams, visi nori dirbti... Paimi, nuvažiuoji į parduotuvę ar firmą, o ten sako: ne, tu ne lietuvis, nesupranti lietuvių kalbos, duok telefoną, paskambinsiu... Valstybė neduoda darbo. Dabar 10–15 afganų gyvena Kaune ir neturi darbo.“ (Interviu Nr. 32).
- **Negalimumas dirbti už Lietuvos ribų.** „Pagrindinė problema – negalime dirbti Šengene.“ (Interviu Nr. 24.); „Vienintelis prašymas Lietuvos

vyriausybei – leiskite mums dirbti Europoje su šitomis vizomis. Mano šeima gali likti čia – o aš dirbsiu ten. Bet Lietuva neduoda paso, neduoda normalaus pabėgėlio dokumento.“ (Interviu Nr. 27).

- **Nepalankus valstybės institucijų ir visuomenės požiūris.** „Jonavoje einu į darbo biržą, pažiūrėt darbo ar kokių nors kursų. Man sako, mes neturime darbo savo žmonėms... Kaip galime jus įdarbinti? Nėra darbo, nėra pinigų, nėra kursų... Nieko nėra.“ (Interviu Nr. 27).

Paminėti **ekonominės integracijos sunkumai** lemia:

- **Skurdą ir socialinės integracijos sunkumus.** „Aš dažnai ateidavau (į Kauno Pabėgėlių integracijos centrą – aut. past). O dabar ir taip pinigų maistui neužtenka... bet būna kartą per mėnesį, kai man reikia į ligoninę, jie sumoka... o pastaruoju metu nesumoka, todėl aš ateinu kartą per mėnesį, kai reikia į ligoninę.“ (Interviu Nr. 15).
- **Baimę dėl ateities.** „Žmonės, kurie pradirbo visą gyvenimą, gauna 500–600 litų. O aš būsiu pradirbęs tik 6 metus. Vadinasi, mano bus pati mažiausia pensija. Gausiu 500 litų ir mano žmona gaus 500 litų. Bus 1000 litų. Už butą reikės atiduoti 1000 Lt. Iš ko aš gyvensiu? <...> Dabar man viskas gerai <...> bet ateities irgi nėra.“ (Interviu Nr. 30).
- **Padėties laikinumą ir įtampą dėl materialinio nepritekliaus.** „Ir dabar mums moka tiek, kad šiek tiek užtenka gyvenimui. Ir tai vieneriems metams, kai tai pasibaigs ir nepratęs, mes nežinome, kokia bus mūsų ateitis.“ (Interviu Nr. 13). Ši įtampa atsiranda dėl to, kad gaunama nevyriausybinių organizacijų parama yra laikina.

Tyrimo metu išryškėjo dar viena tyrimo dalyviams susirūpinimą kelianti tema – **pilietinės teisės**. Pilietinių teisių tema atsispindėjo informantų teiginiuose apie **(ne)laisvę, (ne)lygiateisiškumą**: „Jeigu nesijauti laisvas, apie nieką kita negali galvoti.“ (Interviu Nr. 1); „Kad aš galėčiau jaustis visaverčiu ir lygiateisiu Lietuvos Respublikos piliečiu. Turėti dokumentus, dirbti, kad galėčiau pasinaudoti visa Lietuvos teisine baze. Tai man svarbiausia. Lietuvos ar kitos šalies, kad ir kur patekčiau, kad negulėčiau sunkia našta, o galėčiau dirbti.“ (Interviu Nr. 8). Šis aktualus informantams klausimas susijęs su emociniais išgyvenimais – **psichologinio saugumo ir ramybės stoka**. Informantas pasakojo, kad nesijaučia saugus ir ramus, nes visą laiką tenka galvoti, kaip sudurti galą su galu, kaip save išlaikyti, o jeigu norėtų kurti šeimą, viskas būtų dar sudėtingiau. Taip pat informantui kėlė nerimą tai, kad yra neaišku, ar jis gaus pilietybę po 10 metų (Interviu Nr. 12). Slegia ir nežinia dėl nuolatinio prieglobsčio termino pratęsinėjimo: „tai labai nervina. Nemalonus veiksmas, nes kiekvienais metais vis trumpėja laikotarpis mėnesiu ar 2 mėnesiais, nuo tų metų, kai man išduoda.“ (Interviu Nr. 10).

Prieglobstį gavę užsieniečiai buvo paprašyti nurodyti pagrindinius savo poreikius. Visi paminėti prieglobstį gavusių užsieniečių **poreikiai** siejasi su išsaky-

tomis problemomis:

- **Didesnis įvairios informacijos prieinamumas.** „Labiausiai reikėtų informacijos apie tai, kaip susirasti būstą, darbą, kokie yra galiojantys įstatymai, kaip prasitęsti leidimą gyventi Lietuvoje.“ (Interviu Nr. 12).
- **Galimybė mokytis.** „Aš baigiau ten 12 klasių, bet noriu tęsti mokslus.“ (Interviu Nr. 13).
- **Susijungimas su šeima.** „Labai norėčiau savo šeimą atvežti čia. Vakar mama paskambino, sako, aš nenoriu, kad tavo brolis dirbtų su karėiviais... Mama sako, atvažiuosiu pas jus į Lietuvą. Daugiau neturiu problemų, viskas man gerai su darbu ir gyvenimu. Tik problema, kai nėra šeimos čia.“ (Interviu Nr. 32); „Įtampa. Siaubingai. Siaubinga, kai nėra šeimos... mano šeši vaikai.“ (Interviu Nr. 1).
- **Bendravimo su prieglobsčio sistemoje dirbančiais asmenimis palengvinimas.** „Daug darbuotojų nešneka angliškai, o jei nešneki angliškai – kaip gali bendrauti su žmonėmis? Tai yra didelė problema. Seselės, daktarai... Galėtų būti bent jau keli apsaugos darbuotojai, kurie galėtų šnekėti angliškai, nes jei nori pasiskųsti dėl kažko, tai yra labai sunku. Jie šneka tikrai rusiškai ar lietuviškai. <...> Nes net ir socialinė darbuotoja – ji nemoka šnekėti angliškai. O ji yra socialinė darbuotoja – kaip ji gali bendrauti su žmonėmis?“ (Interviu Nr. 22).

Pažymėtina, kad tyrimo dalyviai negalėjo savo poreikių nurodyti tiksliai. Jų ir balsas, ir kalba rodė dvejonę. Remiantis informantų išsakytomis problemomis ir sureikšmintomis temomis, galima teigti, kad informantai jautėsi tarti „užburta rate“, kurį apibūdina tyrimo dalyvio pasakyti žodžiai: „Aš ir dieną, ir naktį pergyvenu. Nes dabar nedirbu, trūksta pinigų, šeima labai toli. Būsto neturiu, žmonos neturiu.“ (Interviu Nr. 13).

Analizuojant tyrimo dalyvių patirtį integracijos metu atsiskleidė dvi temos, kurias reikėtų patyrinti išsamiau. *Pirmoji tema* – Lietuvos dalyvavimas prieglobsčio prašytojų iš Maltos Respublikos perkėlimo projekte. 2006 m. LR Vyriausybė priėmė nutarimą, kuriuo, siekiant stiprinti ES valstybių narių solidarumą ir atsižvelgiant į Maltos Respublikos oficialų prašymą padėti spręsti imigrantų antplūdžio į Maltos Respubliką problemą, buvo pritarta, kad Lietuvoje būtų pradėta prieglobsčio suteikimo procedūra ne daugiau kaip 6 prieglobsčio prašytojams iš Maltos Respublikos (LR Vyriausybė 2006).

„Lietuva išreiškė susidomėjimą mano šeima <...>. Ir pasakė, mes kviečiame jus apsigyventi mūsų šalyje, ir jie prižadėjo tiek daug dalykų. Galėsite dirbti šitą ir aną... Bet tada atvykus teko susidurti su realybe, kuri buvo visiškai kitokia, nei mums pažadėta...<...>. Dar nebuvo priimtas sprendimas dėl mūsų. Todėl mūsų nenugabeno į visuomenę, kurioje galėtumėm jaustis saugiai, mus nugabeno į Pabradę. Ir su mumis elgėsi, lyg būtumėm

atvykę nelegaliai, tikrino mūsų daiktus, apklausinėjo...<...>. Mačiau pačią pirmą žiemą savo gyvenime, sniegą ir taip toliau. Buvome nepasirengę. Ir migracija – jie nebuvo pasiruošę mus priimti. Net nežinojome, kaip apsirengti, ir niekas mums nepadėjo šiuo klausimu...<...> Nebuvo net paruoštas kambarys su lovomis. Buvo žiema. Du vyrai turėjo eiti į kitą pastatą ir atnešti mums čiužinius. O lauke taip šalta, ir mes nepasiruošę. Reikėjo dar paruošti kambarį... Po vidurnakčio, antrą valandą nakties. <...> asmenys, kurie mus priėmė, du pareigūnai – vyras ir moteris – jie nekalbėjo angliškai. Tai...<...> per tas dvi savaites, kurias mes praleidome Pabradėje, mes norėjome būti sugrąžinti atgal, iš kur atkeliavome. Tada mes streikavome, nevalgėme, gyvenome kambariuose su išdaužtais stiklais ir šaltyje.“ (Interviu Nr. 23).

„Pašnekėjau su viena moterim telefonu, ji sakė – gerai... čia. Tai ir atvykau. Ir atvykus mane apėmė stresas...<...>. Jie žadėjo, kai pradėsime, gausim 300 eurų vienam žmogui. <...> Dabar gauname 60 eurų... Prieš tai pažadėjo, kad kai jau būsime išėję, jie mums duos išmokas, už kurias galėsime nuomotis butą. Bet kitus aštuonis mėnesius mes, matyt, gyvensime šitame centre. Dabar sako, kad duos 120 litų penkiolikai dienų. Aš nelaiminga čia.“ (Interviu Nr. 31).

Prieglobsčio prašytojai iš Maltos Respublikos buvo perkelti nepalankiu jiems tiek metų laiku – žiemą, tiek paros laiku – naktį. Šie tyrimo dalyviai iki tol gyveno kitoje klimato juostoje, nebuvo susidūrę su šalčiu. Savo kilmės šalyse jie buvo patyrę itin didelius išgyvenimus, todėl jiems buvo būtina tiek psichologinė, tiek medicininė, tiek socialinė kvalifikuota pagalba, kurios jie Lietuvoje negavo. Nebuvo užtikrintos ir tinkamos priėmimo sąlygos. Sutikdami vykti į Lietuvą jie turėjo tik labai nedaug informacijos apie juos kviečiančią šalį. Be to, nebuvo atsižvelgta į tai, kad Lietuvos gyventojai yra nepakantūs kitos rasės žmonėms, todėl prieglobsčio prašytojų iš Afrikos šalių, atvykstančių iš Maltos Respublikos, gyvenimas ir integracija Lietuvoje gali būti sunki. Šie pavyzdžiai rodo Lietuvos **prieglobsčio sistemos neįautrumą** sudėtingais prieglobsčio suteikimo atvejais, kada reikia ne bendros, o specializuotos ir kvalifikuotos pagalbos.

Antroji tema – vienišų jaunų afganistaniečių padėtis.

„Integracija daugeliui vienišų žmonių yra skiriama tik vieneriems metams. Pavyzdžiui, daugeliui afganistaniečių. Po vienerių metų – integracija baigta. Ir tada jau esi pats už save atsakingas. Turi susirast darbą, ką valgyti, tai tavo problema. Ir tai yra didelė problema. Ir dabar vienas žmogus su manimi gyvena, kuriam baigėsi integracija, kuris moka lietuvių kalbą... Jis eina ieškot darbo ir niekaip jo nesuranda. Jei randi darbą, gauni 1 000 litų. Kaip galima už 1 000 litų susimokėt už butą ir dar turėti pavalgyti? Problema. Didelė problema <...>. Jaučiuosi vieni-

šas. *Aš nerandu savo kelio. Ką daryt? Negaliu surast kelio. Dabar vis dar mokausi vairuoti, gal kai baigsiu vairuoti ir gausiu teises, tada kas nors pasikeis, rasiu kokį darbą. Bet dabar tiesiog galvoju apie viską. Visą pabandžiau, bet kol kas niekas neveikia.*“ (Interviu Nr. 27).

Jaunų afganistaniečių tyrimo metu papasakotos istorijos išsiskyrė iš kitų informantų istorijų. Savo pasakojimuose šie tyrimo dalyviai patys pabrėžė savo socialinio pažeidžiamumo aspektus: *tai neturintys šeimų, profesinė prasme aktyvūs, tačiau nerandantys darbo arba mažai uždirbantys žmonės*. Kaip reikšmingiausias jiems interviu metu išryškėjo šios temos: *padėties beviltiškumas, nenaujingo žmogaus jausmas, per trumpas integracijos paramos laikas*. Tai rodo, kad parama integracijos metu turėtų būti specializuota, atsižvelgiant į atskirų socialinių grupių ar asmenų situaciją ir poreikius.

Išgyventos Lietuvoje patirties aptarimas integracijos požiūriu

Trečiasis skyrius yra skirtas jau minėtai „užburto rato“, kuri išgyvena Lietuvoje prieglobsčio ieškantys ir prieglobstį gavę užsieniečiai, rekonstrukcijai. Šią metaforą pripildysime tyrimo dalyvių patyrimu ir įrėmsime Ager ir Strang (2008) integracijos schema, kuria galima įvertinti integracijos procesą: individo lygiu, grupės, kiekybiniu ir kokybiniu aspektais. Šios schemos kontekste naudojama integracijos samprata yra susijusi su individų padėtimi socialinėje visuomenės organizacijoje. Pasak autorių (Ager, Strang 2008: 170), integracijos struktūrą sudaro keturi pagrindiniai lygmenys: 1) *integracijos priemonės* (įsidarbinimo, švietimo, būsto, sveikatos apsaugos sritys); 2) *socialiniai ryšiai*, kurie apima socialinius ryšius etninėje bendruomenėje, draugystės ryšius su kitomis bendruomenėmis, socialinius ryšius su institucijomis, kurios teikia valstybines ir vietinio ar savivaldos lygmens paslaugas; 3) *integraciją lengvinantys veiksniai*, kurie apima kalbos ir kultūros žinias, stabilumą ir saugumą; 4) *pamatinis lygmuo*, kuris apima teises ir pilietybę. Toliau prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis Lietuvoje aptariama šių keturių integracijos lygmenų požiūriu.

Apibendrinant tyrimo dalyvių pasakojimus pažymėtina:

1) *Integracijos priemonių* – galimybės įsidarbinti, švietimo, būsto, sveikatos apsaugos – požiūriu tyrimo dalyviai patyrė **socialinį ir ekonominį neteisingumą, žmogaus orumo pažeminimą, bejėgiškumą ir skurdą**. Ši patirtis lėmė informantų abejojimą savo gebėjimais ir netgi savimi kaip žmogumi: „*Tas, kas nedirba, yra nelaikytinas žmogumi. Daug galvoju, išgyvenu, kodėl neturiu darbo. Sėdžiu čia kaip tinginys. Ir laukiu kažko, kas man kažką duos. Aš iš prigimties nesu toks žmogus, aš nieko nelaukiau, aš pats sau dirbau. Aš čia ne dėl laimės atvažiavau, o bėgau iš savo*

šalies, nes man ten pavojinga gyventi.<...> Aš nenoriu pabėgti, aš noriu čia normaliai gyventi kaip ir kiti žmonės. Žmogiškai – aš taip norėčiau gyventi.“ (Interviu Nr. 9); „Mes čia... antrarūšiai žmonės, gal trečiarūšiai. Atėjūnai.“ (Interviu Nr. 8).

2) Tyrimo dalyvių patirtį *socialinių ryšių* srityje, bendraujant su institucijomis, kurios teikia socialines paslaugas, galima įvardyti kaip **negatyvią ir diskriminacinę**: „Aišku, kad svetima, kokia aš sava. Nes ir... ir žvilgsniai... ir netgi, kad ir kur nueitum, netgi į tą pačią ligoninę, su tavimi ne taip elgiamasi.“ (Interviu Nr. 15); „Aišku, jautiesi čia kaip kitoks. Bet aš stengiuosi tiesiog pamiršti tą gyvenimą, kuris buvo anksčiau, kad sunku man buvo, kad pabėgau. Aš noriu priprasti prie lietuvių tautybės ir bendrauti normaliai, ir nenoriu apie tai, kas buvo anksčiau, kai man grasino... Bet matosi, jaučiasi, kad esu kitoks.“ (Interviu Nr. 6); „Aš nusipirkau kompiuterį <...> ir įsivaizduokite, man pakišo kompiuterį su defektais. Kitą dieną mes nuėjome su tuo kompiuteriu... jie iškvietė policiją... eikit iš čia, čigonai, tyčiojosi iš mūsų. Paskui aš nuėjau į policiją, parašiau pareiškimą dėl policininko, kuris įžeidė mano vyrą. Jis sakė, eik lauk <...>. Aš parašiau pareiškimą, bet jie parašė man atsakymą, kad jūsų teisės nebuvo pažeistos. Aš paskui paskambinau į Raudonąją Kryžių, advokatui. Jis paskambino, tik tada šita problema išsprendė.“ (Interviu Nr. 15); „Yra net žmonių, kurie, na... jeigu jūs pabėgėliai, tai jie priima tiesiog lyg mes nebūtume žmonės. (Interviu Nr. 7).

Pažymėtina, kad tyrimo dalyviai jaučiasi svetimi Lietuvoje. Šis jausmas kyla iš patirties, įgytos bendraujant ligoninėse, policijoje, parduotuvėse ir kitose vietose. Taigi tyrimo dalyviai supranta save kaip pašaliečius Lietuvoje. „Individas, įgydamas patirties, socialiniais simboliais susidaro savo paties sampratą, kuriai įtaką daro interpretacijos, jam pačiam primestos kitų“ (Dobryninas, Sakalauskas, Žilinskienė 2008: 125, cit. pagal Kunz, 174).

3) Lietuvių kalbai, vieninteliu *integraciją lengvinančiam* veiksmui, tyrimo dalyviai teikė daug reikšmės. Mokėdami lietuvių kalbą jie jaučiasi tvirčiau, geba susikalbėti įvairiose institucijose, lengviau įsidarbina. Tačiau informantų patirtį A. Ager ir A. Strang išskirtais saugumo ir stabilumo atžvilgiais galima įvardyti kaip neigiamą. Tyrimo dalyviai kalbėjo apie patiriamą **psichologinį ir fizinį nesaugumą**, savo padėties ir gyvenimo nestabilumą, visų pirma dėl nuolatinio prieglobsčio suteikimo termino pratęsinėjimo: „Tai labai nervina. Nemalonus veiksmas, nes kiekvienais metais vis trumpėja laikotarpis mėnesiu ar 2 mėnesiais, nuo tų metų, kai man išduoda. Ir nežinau, kuo tai pasibaigs. Ir tai labai neigiamai paveikia visą šeimą. Nes mano susinervinimas, žmonos nervingumas, visa tai atsiliepia vaikams. Padarytų taip, kad nenervintų mūsų.“ (Interviu Nr. 10); Už esamą saugumą informantas dėkoja taip: „<...> ir už tai ačiū, ir už tai ačiū, tai geriau nei talibai. Normaliai čia...“ (Interviu Nr. 9). Tokią situaciją kai kurie autoriai vadina psichologiniu kalėjimu (Barmaki 2009), kai jų (pabėgėlių) kelionė neturi pabaigos, kol jos tikslas yra neaiškus. Bet kokia viešnage ir sprendimai yra laikini. „Kai atvyksta į šalį, jie

yra apgyvendinami getuose ar pabėgėlių stovyklose, iš kurių neturi teisės išvykti. Jie juda, jeigu išvis juda, arba į kitą stovyklą, arba į kalėjimus“ (Bauman 1998: 106).

4) Tyrimo dalyviai savo patirtį *teisių ir pilietybės* klausimais tyrimo metu išreiškė **(ne)laisvės ir (ne)lygiateisiškumo** metaforomis: „*Esi lyg koks nusikaltėlis kalėjime. Jauties, lyg tavo teisės yra trypiamos. Neturi laisvės.*“ (Interviu Nr. 22).

Taigi tiek stabilumo ir saugumo, tiek teisių ir pilietybės požiūriu tyrimo dalyviai jautėsi **įkalinti**. Šia metafora jie reiškė informacijos apie teises ir galimybes stoką, judėjimo ribojimą, procedūrinį neteisingumą, rodantį nepagarbą žmogaus teisėms.

Apibendrinant galima teigti, kad prieglobsčio ieškantis žmogus įsukamas į „užburto ratą“ – belaukdamas sprendimo dėl statuso suteikimo ir jau gavęs jį patiria ilgą institucinę režimą, o kartu ir izoliaciją nuo visuomenės, materialinę nepriteklių, nedarbą, ekonominę nestabilumą, sumenksta jo profesiniai įgūdžiai; ši patirtis gali būti įvardijama kaip „išvirkščioji“ socialinio kapitalo pusė (Beresnevičiūtė 2005: 33). Prieglobsčio prašytojai ir prieglobstį gavę užsieniečiai Lietuvoje tampa nenaudingais (nekuriančiais jokio produkto) ir nepageidaujamais žmonėmis, o, kaip teigia Z. Bauman, būdami nepageidaujami jie tampa stigmatizacijos, baimės ir kriminalizacijos objektais (Bauman 2005: 69). „Užburto rato“ kontekste sėkminga integracija tampa neįmanoma.

Išvados

Prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių (iš)gyvenimo Lietuvoje – Pabradėje, Užsieniečių registracijos centre, ir vėlesniu, integracijos, laikotarpiu Rukloje, Pabėgėlių priėmimo centre, taip pat kitur – patirties analizė, atlikta vadovaujantis Ager ir Strang integracijos schema, atskleidė, kad tyrimo dalyvių pasakojimuose vyrauja stiprus institucinis patyrimas: (iš)gyvenimas Užsieniečių registracijos centre ir gyvenimas „integracijoje“ Pabėgėlių priėmimo centre ir už jo ribų. Galima teigti, kad prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių gyvenimas yra labai priklausomas nuo prieglobsčio sistemoje veikiančių institucijų ir stigmatizuotas, o patiriama izoliacija, galiomybių apribojimas ir socialinė atskirtis naikina socialinius išteklius.

Pažymėtina, kad Lietuvoje prieglobsčio ieškantys ir prieglobstį gavę užsieniečiai patiria nevisaverčio, nenaudingo, nepageidaujamo pašaliečio, turinčio ribotas žmogaus teises, psichologiškai ir geografiškai įkalinto ar priklausomo žmogaus gyvenimą. Tokia patirtis slopina iniciatyvą kaupti socialinį kapitalą ir sėkmingai integracijai palieka *nedaug šansų*.

Literatūra

- Ager A., Strang A. (2008). Understanding Integration: A Conceptual Framework. *Journal of Refugee Studies*, 21 (2), p. 166–191.
- Barmaki R. (2009). Criminals/Refugees in the Age of Welfareless States: Zygmunt Bauman on Ethnicity, Asylum and the new 'Criminal'. *International Journal of Criminology and Sociological Theory*, 2 (1), p. 251–266.
- Bartkevičienė A. (2012). Migracijos fenomenas: sąvokos, priežastys, formos, tendencijos socialinio darbo kontekste. Bartkevičienė A., Bubnys R. *Socialinis darbas su prieglobstį gavusiais užsieniečiais*. Kaunas: UAB „Indigo print“.
- Bartkevičienė A., Raudeliūnaitė R. (2012). Prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos problemos Lietuvoje. *Socialinis darbas*, 11 (1), p. 105–118.
- Bartušienė D. (2011). *Prieglobsčio etnografija: pabėgėlių sveikatos priežiūros patirtys Lietuvoje*. Daktaro disertacija, socialiniai mokslai, sociologija. Kaunas, Vytauto Didžiojo universitetas.
- Bauman Z. (1998). *Globalization: The Human Consequences*. New York: Columbia University Press.
- Bauman Z. (2005). *Liquid Life*. Malden, MA: Polity Press.
- Beresnevičiūtė V. (2005). Etninių grupių socialinės integracijos dimensijos šiuolaikiniėje Lietuvos visuomenėje. *Etniškumo studijos*, p. 1–182.
- Dobryninas A., Sakalauskas G., Žilinskienė L. (2008). *Kriminologijos teorijos*, Vilnius: Eugrimas.
- Kasatkina N., Leončikas T. (2003). *Lietuvos etninių grupių adaptacija: kontekstas ir eiga*. Vilnius: Eugrimas.
- Korac M. (2001). Cross-Ethnic, Self-Reception System, and Functional Integration of Refugees from the Former Yugoslavia in Rome. *Journal of International Migration and Integration* 2 (1), p. 1–26.
- Moore W. H., Shellman S. M. (2007). Whither Will They Go? A Global Study of Refugees' Destinations, 1965–1995. *International Studies Quarterly*, 51, p. 811–834.
- Pabėgėlių įvaizdis respublikinėje ir regioninėje spaudoje* (2009). Vilnius: Lietuvos vartotojų institutas.
- Prieglobsčio sistema Lietuvoje: situacija ir problematika* (2010). Vilnius: Tarptautinė migracijos organizacija.
- Pringle J., Drummond J., McLafferty E., Hendry C. (2011). Interpretative Phenomenological Analysis: A Discussion and Critique. *Nurse Researcher*, 18 (3), p. 20–24.
- Reprezentatyvus sociologinis visuomenės nuomonės tyrimas apie pabėgėlius* (2009). Vilnius: Lietuvos vartotojų institutas.
- Smith J. A. (1996). Beyond the divide between cognition and discourse: Using interpretative phenomenological analysis in health psychology. *Psychology & Health*, 11, p. 261–271.
- Smith J. A. (2010). Interpretative Phenomenological Analysis: A Reply to Amedeo Giorgi. *Existential Analysis*, 21 (2), p. 186–192.
- Smith J. A. (2011). Evaluating the Contribution of Interpretative Phenomenological

- Analysis. *Health Psychology Review*, 5 (1), p. 9–27.
- Sociologinis prieglobstį gavusių užsieniečių nuomonės tyrimas* (2009). Vilnius: Lietuvos vartotojų institutas.
- United Nations High Commissioner for Refugees Global Trends 2011. A Year of Crises*. (2012). <http://www.unhcr.org/statistics>.
- Užkurienė O. (2008). *Prieglobstį gavusių užsieniečių moterų patirtys*. Magistro darbas. Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas.
- Valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai efektyvumo įvertinimas* (2007). Tyrimo ataskaita. Vilnius: Socialinių tyrimų institutas; Lietuvos suaugusiųjų švietimo ir informavimo centras.
- Visuomenės nuostatos Lietuvoje gyvenančių etninių grupių ir į Lietuvą atvykstančių imigrantų atžvilgiu 2012 m.* (2012). *Etniškumo studijos*, 1–2, p. 224–236.
- Zaleckienė I., Banevičienė J. (2004). Pabėgėlių socioedukacinių poreikių tenkinimo galimybės Lietuvoje. *Socialinis darbas*, 3 (2), p. 90–105.
- Žibas K. (2008). Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių socialinių išteklių analizė. *Etniškumo studijos*, 1–2, p. 117–145.
- Žydžiūnaitė V. (2012). *Prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos vertinimo modelis (įrankis)*. Vilnius: Sorre.

Dokumentai

- Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2011 m.* (2011). Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. <http://www.migracija.lt/index.php?-725829225>
- Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2012 m.* (2012). Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. <http://www.migracija.lt/index.php?-725829225>
- Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2013 m. sausio mėn.* (2013). Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. <http://www.migracija.lt/index.php?-725829225>
- Duomenys apie prašymus suteikti prieglobstį ir priimtus sprendimus 2013 m. vasario mėn.* (2013). Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. <http://www.migracija.lt/index.php?-725829225>
- European Council on Refugees and Exiles (1999). *Policy on Integration*.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2006 m. lapkričio 30 d. nutarimas Nr. 1183 *Dėl prieglobsčio prašytojų iš Maltos Respublikos*.
- Ministras D. A. Barakauskas susitiko su JTVPK atstove Baltijos ir Šiaurės šalims P. P. Phiri (2013). Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija. <http://www.vrm.lt/go.php/lit/Ministras-D-A-Barakauskas-susitiko-su-JTVPK-atstove-Baltijos-ir-Siaures-salims-P-P-Phiri/6>

Survival in Lithuania: the experiences of asylum-seekers and foreigners granted asylum

Jolanta Aleknevičienė

INSTITUTE FOR ETHNIC STUDIES, LITHUANIAN SOCIAL RESEARCH CENTRE, VILNIUS

STRATEGIC RESEARCH CENTRE, THE GENERAL JONAS ŽEMAITIS MILITARY ACADEMY OF LITHUANIA,
VILNIUS

SUMMARY: The article examines the experiences of asylum-seekers and foreigners that are granted asylum in Lithuania. Qualitative research, that was conducted to determine the experiences of the asylum seeking foreigners and those that were granted it as a part of the Lithuanian asylum system, and to determine how they make sense of their experiences/survival and how these experiences affect their integration. The results of the research were processed and analysed by making use of the principles of the interpretative phenomenological analysis. The structural themes of the experiences of asylum-seekers and asylum granted foreigners in the Lithuanian asylum system are revealed in the article: the beginning of life in Lithuania of the asylum-seekers and asylum granted foreigners and their experiences at the Pabradė Foreigners' Registration Centre as well as what sense those people make of their experiences; the experiences/their meanings encountered by the interviewees during the first (at Rukla) and second (in various municipalities) stages of the integration are analysed; the experience the research participants had to undergo is examined in the context of integration. Finally, it is stated that the lives of asylum-seekers and asylum granted foreigners in Lithuania depend greatly on the institutions that operate within the asylum system, that they experience stigmatisation, and that their experiences could be called the 'wrong side' of social capital: resulting in isolation, restricted opportunities and social exclusion. It is stated that asylum-seekers and asylum granted foreigners in Lithuania experience the life of an underprivileged, useless, undesirable stranger with the restricted human rights, the sense of imprisonment (psychologically and geographically) and dependence, and that this kind of experience leaves practically no chance for successful integration.

KEY WORDS: ASYLUM SEEKERS, ASYLUM GRANTED FOREIGNERS, EXPERIENCES, INTERPRETATIVE PHENOMENOLOGICAL ANALYSIS.

Prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje rekomendacijos

Gintarė Guzevičiūtė

LIETUVOS RAUDONOJO KRYŽIAUS DRAUGIJA, VILNIUS

2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/B, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo

Procedūros ir sprendimų apskundimai (Direktyvos 2 straipsnis g punktas)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPI „procedūrų“ ir „sprendimų apskundimo“ sąvokas. UTPI įtvirtinti galimybę apskusti ne tik sprendimus, priimtus UTPI pagrindu, bet ir sprendimus, reguliuojamus Priėmimo sąlygų direktyva.

Priėmimo sąlygos (Direktyvos 2 straipsnis i punktas)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPI „priėmimo sąlygų“ sąvoką. UTPI įtvirtinti valstybės pareigą suteikti priėmimo sąlygas nuo prieglobsčio pasirašymo momento iki galutinio sprendimo dėl prieglobsčio įsigaliojimo.

Materialinės priėmimo sąlygos (Direktyvos 2 straipsnis j punktas)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPI „materialinių priėmimo sąlygų“ sąvoką. UTPI įtvirtinti valstybės pareigą suteikti priėmimo sąlygas nuo prieglobsčio pasirašymo momento iki galutinio sprendimo dėl prieglobsčio įsigaliojimo.

Dėl taikymo srities (Direktyvos 3 straipsnis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Reglamentuoti priėmimo sąlygų teikimą prieglobsčio prašytojams, esantiems VSAT pasienio punktuose, teritorinėse policijos įstaigose ir gyvenantiems savo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje.

Rekomendacija URC, VSAT: Visais atvejais surašyti prieglobsčio prašymo priėmimo aktą, kaip tai nustatyta Aprašo 9.2 punkte, kai prieglobsčio prašytojai prašymą dėl prieglobsčio suteikimo pateikia žodžiu, ir užtikrinti, kad tokius prašymus pateikusiems prieglobsčio prašytojams būtų pradėdamos teikti priėmimo sąlygos nuo prieglobsčio pasirašymo momento.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Prieglobsčio prašytojams pateikus prašymus dėl prieglobsčio Migracijos departamentui stengtis visais atvejais kuo greičiau ir bet kuriuo atveju ne vėliau kaip per 5 darbo dienas persiųsti prašymą kompetentingai institucijai, kaip yra numatyta LR Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu patvirtintose taisyklėse dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose.

Dėl prieglobsčio prašytojų informavimo (Direktyvos 5 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPĮ nuostatą, nustatančią pareigą institucijoms, kompetentingoms priimti prieglobsčio prašymus, asmeniui pateikus prieglobsčio prašymą, raštu informuoti prieglobsčio prašytojus jiems suprantama kalba apie jiems suteikiamas teises bei jų pareigas ir organizacijas ar asmenų grupes, teikiančias specialią teisinę pagalbą, ir organizacijas, kurios galėtų suteikti pagalbą arba juos informuoti apie esamas priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Apygyvendinimo URC tvarkos apraše nustatyti, kad tais atvejais, kai prieglobsčio prašymai buvo paduoti ne URC, atvykus, o tais atvejais, kai prieglobsčio prašymai pateikti URC, pateikus prieglobsčio prašymus, prieglobsčio prašytojai būtų informuojami apie jiems suteikiamas teises bei jų pareigas ir atitinkamas organizacijas ir kad ši informacija būtų pateikiama raštu.

Apygyvendinimo URC tvarkos apraše nustatyti, kad prieglobsčio prašytojai turi būti informuojami apie organizacijas ar asmenų grupes, teikiančias specialią teisinę pagalbą, ir organizacijas, kurios galėtų suteikti pagalbą arba juos informuoti apie esamas priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą.

Reglamentuoti prieglobsčio prašytojų informavimą VSAT pasienio punktuose ir teritorinėse policijos įstaigose, nustatant, kad informacija turi būti pateikiama raštu prieglobsčio prašytojui suprantama kalba, pateikus prieglobsčio prašymą, ir kad informacija turi būti pateikiama apie prieglobsčio prašytojams suteikiamas teises bei jų pareigas ir organizacijas ar asmenų grupes, teikiančias specialią teisinę pagalbą, ir organizacijas, kurios galėtų suteikti pagalbą arba juos informuoti apie esamas priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą.

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: Apygyvendinimo PPC tvarkos apraše nustatyti, kad nelydimi nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai atvykę informuojami apie jiems suteikiamas teises bei jų pareigas ir

atitinkamas organizacijas ir kad ši informacija būtų pateikiama raštu ir nelydimam nepilnamečiui suprantama kalba.

Apgyvendinimo PPC tvarkos apraše nustatyti, kad nelydimi nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai turi būti informuojami apie organizacijas ar asmenų grupes, teikiančias specialią teisinę pagalbą, ir organizacijas, kurios galėtų suteikti pagalbą arba juos informuoti apie esamas priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą.

Rekomendacija URC: Užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojų informavimo priemonėje būtų pateikiama informacija apie: visas prieglobsčio prašytojams suteikiamas teises ir nustatytas pareigas (tiek nustatytas UTPĮ, tiek kitas teises ir pareigas, nustatytas URC apgyvendintiems asmenims); organizacijas ar asmenų grupes, teikiančias specialią teisinę pagalbą (valstybės garantuojamą teisinę pagalbą teikiantys advokatai, nevyriausybinių organizacijų teisininkai, JTVPK atstovė Lietuvoje, nurodyti, kaip susisiekti, ir teikiamas paslaugas, ir organizacijas, kurios galėtų suteikti pagalbą arba juos informuoti apie esamas priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą (Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, Vilniaus arkivyskupijos Caritas, nurodyti kontaktus ir teikiamas paslaugas).

Užtikrinti, kad šios informavimo priemonės būtų prieinamos ir sulaikytiesiems prieglobsčio prašytojams.

Rekomendacija PPC: Parengti prieglobsčio prašytojų informavimo priemonės, kuriose būtų pateikiama informacija apie: visas prieglobsčio prašytojams suteikiamas teises ir nustatytas pareigas (tiek nustatytas UTPĮ, tiek kitas teises ir pareigas, nustatytas PPC apgyvendintiems asmenims); organizacijas ar asmenų grupes, teikiančias specialią teisinę pagalbą (valstybės garantuojamą teisinę pagalbą teikiantys advokatai, nevyriausybinių organizacijų teisininkai, JTVPK atstovė Lietuvoje, nurodyti, kaip susisiekti, ir teikiamas paslaugas), ir organizacijas, kurios galėtų suteikti pagalbą arba informuoti apie esamas priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą (Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, Vilniaus arkivyskupijos Caritas, nurodyti, kaip susisiekti, ir teikiamas paslaugas).

Rekomendacija VSAT: Parengti prieglobsčio prašytojų informavimo priemonės, kuriose būtų pateikiama informacija apie: visas prieglobsčio prašytojams suteikiamas teises ir nustatytas pareigas (tiek nustatytas UTPĮ, tiek kitas teises ir pareigas, nustatytas VSAT pasienio punktuose esantiems asmenims); organizacijas ar asmenų grupes, teikiančias specialią teisinę pagalbą, ir organizacijas,

kurios galėtų suteikti pagalbą arba informuoti apie esamas priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą.

Rekomendacija Policijos departamentui: Parengti prieglobsčio prašytojų informavimo priemonės, kuriose būtų pateikiama informacija apie: visas prieglobsčio prašytojams suteikiamas teises ir nustatytas pareigas (tiek nustatytas UTPĮ, tiek kitas teises ir pareigas, nustatytas teritorinėse policijos įstaigose esantiems asmenims); organizacijas ar asmenų grupes, teikiančias specialią teisinę pagalbą, ir organizacijas, kurios galėtų suteikti pagalbą arba informuoti apie esamas priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą.

Dėl dokumentų prieglobsčio prašytojams išdavimo (Direktyvos 6 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPĮ 2 straipsnio 30 punktą bei 78 straipsnio 1 dalį įtvirtinant UTPĮ nuostatą, užtikrinančią, kad užsieniečio registracijos pažymėjimas, kuris patvirtina prieglobsčio prašytojo statusą, būtų išduodamas visiems prieglobsčio prašytojams nepriklausomai nuo to, ar jiems yra suteiktas laikinasis teritorinis prieglobstis, ne vėliau kaip per 3 dienas nuo prieglobsčio prašymo kompetentingai institucijai pateikimo.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti Aprašo 103 punktą, įtvirtinant nuostatą, užtikrinančią, kad užsieniečio registracijos pažymėjimas, kuris patvirtina prieglobsčio prašytojo statusą, būtų išduodamas visiems prieglobsčio prašytojams nepriklausomai nuo to, ar jiems yra suteiktas laikinasis teritorinis prieglobstis.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Užtikrinti, kad užsieniečio registracijos pažymėjimas būtų išduodamas ne vėliau kaip per 3 dienas nuo prieglobsčio prašymo pateikimo, o tais atvejais, kai pažymėjimas yra keičiamas, kad būtų pakeistas ne vėliau kaip per 2 darbo dienas.

Dėl prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo (Direktyvos 7 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPĮ 79 straipsnį nustatant, kad ne tik teisėtai į Lietuvos Respubliką atvykusiam prieglobsčio prašytojui Migracijos departamento sprendimu gali būti leista apsigyventi ir jo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje, kai jis pats to pageidauja.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti Aprašo 23 straipsnį nustatant, kad Migracijos departamentas priima sprendimą ir dėl tų prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo, kuriems nėra suteiktas laikinasis teritorinis prieglobstis.

Pakeisti Aprašo 24 straipsnį nustatant, kad ne tik teisėtai į Lietuvos Respubliką atvykusiam prieglobsčio prašytojui Migracijos departamento sprendimu gali būti leista apsigyventi ir jo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje, kai jis pats to pageidauja.

Dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo (Direktyvos 7 straipsnio 3 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPĮ nuostatas, reglamentuojančias sulaikymą, nustatant atskiras prieglobsčio prašytojų ir kitų užsieniečių sulaikymo nuostatas.

Įtvirtinti UTPĮ nuostatą, draudžiančią sulaikyti prieglobsčio prašytojus vien dėl tos priežasties, kad buvo pateiktas prieglobsčio prašymas.

Įtvirtinti UTPĮ nuostatą, nustatančią, kad visų pirma turi būti svarstoma galimybė taikyti alternatyvias sulaikymui priemones ir tik kai neįmanoma veiksmingai taikyti alternatyvių sulaikymui priemonių, svarstyti galimybę sulaikyti prieglobsčio prašytoją.

Rekomendacija URC: Užtikrinti, kad praktikoje būtų įgyvendintas Apygyvendinimo URC tvarkos aprašo 4.1 punktas, nustatantis, kad sulaikyti užsieniečiai turi būti apgyvendinami atskirai nuo sulaikytų prieglobsčio prašytojų.

Dėl leidimo išvykti iš apgyvendinimo centro (Direktyvos 7 straipsnio 5 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPĮ 84 straipsnio 1 dalį nustatant ilgesnį nei 24 val. laikotarpį, kuriam prieglobsčio prašytojas galėtų išvykti iš Užsieniečių registracijos centro ir Pabėgėlių priėmimo centro.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti Apygyvendinimo URC tvarkos aprašo 18.3 punktą nustatant ilgesnį nei 24 val. laikotarpį, kuriam prieglobsčio prašytojas galėtų išvykti iš centro, nevaržantį prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės. Taip pat įtvirtinti nuostatas, užtikrinančias galimybę dėl objektyvių priežasčių prieglobsčio prašytojams išvykti ilgesniam laikotarpiui nei nustatytasis.

Rekomendacija URC: Pakeisti centro vidaus tvarkos taisykles nustatant ilgesnį nei 24 val. laikotarpį, kuriam prieglobsčio prašytojas galėtų išvykti iš centro, nevaržantį prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės. Taip pat įtvirtinti nuostatas, užtikrinančias galimybę dėl objektyvių priežasčių prieglobsčio prašytojams išvykti ilgesniam laikotarpiui nei nustatytasis.

Užtikrinti, kad praktikoje prieglobsčio prašytojų išvykimas iš centro būtų ri-

bojimas tik teisės aktuose nustatytais pagrindais.

Rekomendacija LR Seimui: UTPĮ įtvirtinti nuostatą, įpareigojančią prieglobsčio prašytojus, kuriems leista apsigyventi jų pasirinktoje vietoje, pranešti apie jų adresą pasikeitimą.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Įtvirtinti Apraše nuostatą, nustatančią, kad Migracijos departamento sprendime, kuriuo prieglobsčio prašytojui leista apsigyventi ir jo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje, būtų nurodoma, jog prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimas bus sustabdytas, jei per 72 valandas nebus galimybės susisiekti su prieglobsčio prašytoju.

Rekomendacija LR Seimui: UTPĮ įtvirtinti nuostatą, įpareigojančią apgyvendinant prieglobsčio prašytojus kiek įmanoma išlaikyti šeimos vientisumą, kai prieglobsčio prašytojas su tuo sutinka.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti Apygyvendinimo URC tvarkos aprašo 4.4 punktą, nustatant, kad kiek įmanoma vienos šeimos nariai būtų apgyvendinami kartu atskiroje patalpoje.

Reglamentuojant prieglobsčio prašytojų, esančių VSAT pasienio punktuose ir teritorinėse policijos įstaigose, apgyvendinimą nustatyti, kad kiek įmanoma būtų išlaikomas šeimos vientisumas.

Dėl nepilnamečių mokymo ir švietimo (Direktyvos 10 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPĮ 32 straipsnio 2 dalies 2 punktą ir 71 straipsnio 2 dalį nustatant, kad neatimama galimybė įgyti vidurinę išsilavinimą vien dėl tos priežasties, kad nepilnametis sulaukė pilnametystės.

Rekomendacija LR švietimo ir mokslo ministerijai: pakeisti įsakymo dėl užsieniečių, atvykusių dirbti arba gyventi į Lietuvos Respubliką, vaikų ugdymo bendrojo ugdymo mokyklose įgyvendinimo 1 punktą nustatant, kad ir prieglobsčio prašytojų vaikams užtikrinamas ugdymas bendrojo ugdymo mokyklose. Taip pat įtvirtinti nuostatą, kad neatimama galimybė įgyti vidurinę išsilavinimą vien dėl tos priežasties, kad nepilnametis sulaukė pilnametystės.

Rekomendacija URC: Užtikrinti, kad URC sulaikytiems nepilnamečiams būtų sudarytos sąlygos lankyti mokyklą, arba sudaryti sąlygas mokytis sulaikymo patalpose.

Dėl užimtumo (Direktyvos 11 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPĮ nuostatas, suteikiančias galimybę prieglobsčio prašytojams patekti į darbo rinką.

Dėl profesinio mokymo (Direktyvos 12 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPĮ nuostatas, suteikiančias galimybę prieglobsčio prašytojams gauti profesinį apmokymą.

Dėl materialinių priėmimo sąlygų ir sveikatos priežiūros (Direktyvos 13 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPĮ 71 straipsnio 1 dalį užtikrinant, kad ir prieglobsčio prašytojai, gyvenantys savo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje, turėtų galimybę naudotis tokiais pačiomis materialinėmis priėmimo sąlygomis kaip prieglobsčio prašytojai, apgyvendinti centruose.

Įtvirtinti UTPĮ nuostatą, nustatančią, kad prieglobsčio prašytojams teikiamos materialinės priėmimo sąlygos turi garantuoti prieglobsčio prašytojo sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį ir užtikrinti jų pragyvenimą. Taip pat nustatyti, kad pažeidžiamų asmenų ir sulaukytųjų asmenų atveju būtų užtikrintas atitinkamas gyvenimo lygis.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Reglamentuoti materialinių priėmimo sąlygų teikimą VSAT pasienio punktuose bei teritorinėse policijos įstaigose.

Materialinių priėmimo sąlygų teikimą, įskaitant materialinių priėmimo sąlygų teikimą URC, reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtinti principą, pagal kurį prieglobsčio prašytojams teikiamas maistas turi atitikti jų religinius įsitikinimus; VRM pavaldžioms įstaigoms užtikrinti šio principo įgyvendinimą praktikoje.

Reglamentuoti materialinių priėmimo sąlygų teikimą asmenims, gyvenantiems savo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje.

Pakeisti Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo 43 punktą nustatant, kad prieglobsčio prašytojai turi būti aprūpinami drabužiais ir avalyne.

Pakeisti Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo 45 punktą nustatant, kad karštas vanduo centre turi būti tiekiamas nuolat.

Persvarstyti 2007 m. liepos 2 d. įsakymu „Dėl <...> skiriamų maisto produktų

vidutinių paros kiekių ir paros maitinimo išlaidų normų asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre <...>“, nustatytą paros maitinimo išlaidų normą, nustatant normą, kuri garantuotų prieglobsčio prašytojų sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį ir užtikrintų jų pragyvenimą.

Pakeisti Užsieniečių, pateikusių prašymus suteikti prieglobstį Lietuvos Respublikoje ir kurių atžvilgiu priimtas Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos sprendimas dėl laikinojo teritorinio prieglobsčio suteikimo bei apgyvendintų Užsieniečių registracijos centre, naudojimosi visuomeninio transporto priemonėmis išlaidų kompensavimo tvarką, užtikrinant teisę gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis, kai toks naudojimas susijęs su prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimu, visiems prieglobsčio prašytojams, neišskiriant prieglobsčio prašytojų, kuriems nėra suteiktas laikinasis teritorinis prieglobstis.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai ir URC: Pagerinti priėmimo sąlygas URC (buities, higienos ir kt.) užtikrinant, kad teikiamos priėmimo sąlygos garantuotų prieglobsčio prašytojo sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį ir užtikrintų jų pragyvenimą.

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: Įgyvendinant UTPI 71 straipsnio 1 dalies 7 punktą, nustatyti tvarką, pagal kurią visiems prieglobsčio prašytojams (gyvenantiems PPC, URC, savo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje ir tiems, kuriems nėra suteiktas laikinasis teritorinis prieglobstis) būtų mokama piniginė pašalpa. Taip pat nustatyti mokamos piniginės pašalpos dydį, kuris užtikrintų prieglobsčio prašytojams galimybę patenkinti būtinus prieglobsčio prašytojų poreikius.

Persvarstyti Apgyvandinimo PPC tvarkos aprašo 10.3.4 punktu nustatytą nelydimų nepilnamečių maitinimui teikiamos pašalpos dydį, nustatant normą, kuri garantuotų nelydimų nepilnamečių sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį ir užtikrintų jų pragyvenimą.

Rekomendacija LR Vyriausybei: Remiantis UTPI 71 straipsnio 5 dalimi nustatyti tvarką, reglamentuojančią turėtų išlaidų, skirtų prieglobsčio prašytojo teisėms įgyvendinti, kai prieglobsčio prašytojas pats turėjo lėšų apmokėti už šių teisių įgyvendinimą, padengimą.

Dėl materialinėms priėmimo sąlygoms taikytinų reikalavimų (Direktyvos 14 straipsnis)

Rekomenduotina persvarstyti prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo vietos nustatymo klausimą, atsižvelgiant į tai, kad, pagal Direktyvos 14 straipsnio 1 dalies b punktą, apgyvendinimo centrai turi užtikrinti reikiamą gyvenimo lygį, ir į tai, kad URC nėra socialinė įstaiga. Rekomenduotina apsvarstyti galimybę prieglobsčio prašytojus apgyvendinti PPC ar kitoje socialinėje įstaigoje, kurioje būtų užtikrinamos tinkamos gyvenimo sąlygos.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministrui ir URC: Įtvirtinti teisės aktuose, reguliuojančiuose prieglobsčio sritį, specialias nuostatas dėl smurto prevencijos URC prieglobsčio prašytojams apgyvendinti skirtose patalpose ir užtikrinti veiksmingą smurto prevencijos įgyvendinimą.

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai ir PPC: Įtvirtinti teisės aktuose, reguliuojančiuose prieglobsčio sritį, specialias nuostatas dėl smurto prevencijos PPC prieglobsčio prašytojams apgyvendinti skirtose patalpose.

Rekomendacija URC: Pakeisti URC vado 2010 m. birželio 16 d. įsakymu Nr. 3K-98 patvirtintame informaciniame lape į Užsieniečių registracijos centrą atvykusiems ar pristatytiems ir apgyvendintiems užsieniečiams nustatytą centre apgyvendintų sulaikytų užsieniečių pasimatymų su juos aplankančiais asmenimis organizavimo tvarką, nenustatant užsieniečiui pareigos pateikti prašymą, kai jis pageidauja susitikti su aplankyti atvykstančiais asmenimis.

Dėl sveikatos priežiūros (Direktyvos 15 straipsnis)

Rekomendacija LR Vyriausybei: Remiantis Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymo 6 straipsnio 5 dalimi nustatyti tvarką, pagal kurią užsieniečių, pateikusių prašymą suteikti jiems prieglobstį Lietuvos Respublikoje, sveikatos priežiūra būtų apmokama iš valstybės biudžeto lėšų.

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPĮ nuostatą, reglamentuojančią poreikių turintiems prieglobsčio prašytojams jų poreikius atitinkančios medicininės pagalbos teikimą.

Dėl priėmimo sąlygų apribojimo ir panaikinimo (Direktyvos 16 straipsnis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo VI skyrių nustatant, kad drausminio poveikio priemonės (sankcijos) taikomos tik už svarbius URC vidaus tvarkos taisyklių pažeidimus.

Taip pat nustatyti, kas yra svarbūs vidaus tvarkos taisyklių pažeidimai, ir detalai reglamentuoti šių sankcijų skyrimo tvarką.

Rekomendacija URC: Užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai ne vėliau kaip per 3 darbo dienas būtų supažindinami jiems suprantama kalba su jų atžvilgiu priimtais sprendimais dėl drausminių poveikio priemonių taikymo.

Dėl asmenų, turinčių ypatingų poreikių (Direktyvos 17 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPĮ nuostatą, įpareigojančią teikiant priėmimo sąlygas tinkamai atsižvelgti į savitus pažeidžiamų asmenų poreikius.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Reglamentuoti pažeidžiamų asmenų nustatymo mechanizmą ir jiems teikiamas garantijas, atitinkančias savitus jų poreikius, VSAT pasienio punktuose bei teritorinėse policijos įstaigose. Reglamentuoti pažeidžiamų asmenų nustatymo mechanizmą ir jiems teikiamas garantijas, atitinkančias savitus jų poreikius, kai prieglobsčio prašytojas gyvena savo pasirinktoje vietoje.

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: Reglamentuoti pažeidžiamų asmenų nustatymo mechanizmą ir jiems PPC teikiamas garantijas, atitinkančias savitus jų poreikius.

Rekomendacija URC: Užtikrinti, kad praktikoje visi pažeidžiami prieglobsčio prašytojai (ir tie, kurie nekalba lietuvių ar rusų kalbomis), gyvenantys URC, turėtų galimybę pasinaudoti psichologo ir socialinio darbuotojo paslaugomis. Taip pat kad pažeidžiami prieglobsčio prašytojai būtų apgyvendinti atskirai nuo nepažeidžiamų prieglobsčio prašytojų ir kad visais atvejais teikiant priėmimo sąlygas būtų atsižvelgiama į savitus pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų poreikius.

Dėl nepilnamečių (Direktyvos 18 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPĮ bendrą reikalavimą, įpareigojantį atsižvelgti į geriausius vaiko interesus teikiant priėmimo sąlygas nepilnamečiams.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Įtvirtinti Apgyvandinimo URC tvarkos aprašu nuostatą, reglamentuojančią reabilitacijos paslaugų, reikiamos psichinės sveikatos priežiūros ir kvalifikuotų specialistų konsultacijų teikimą nepilnamečiams, kurie patyrė bet kokią prievartą, buvo be priežiūros, išnaudojami, kankinami ar su kuriais buvo žiauriai, nežmoniška ir žeminan-

čiai elgiamasi, yra nukentėję karinių konfliktų metu.

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: Įtvirtinti Apgyvandinimo PPC tvarkos aprašu nuostatą, reglamentuojančią reabilitacijos paslaugų, reikiamos psichinės sveikatos priežiūros ir kvalifikuotų specialistų konsultacijų teikimą nepilnamečiams, kurie patyrė bet kokią prievartą, buvo be priežiūros, išnaudojami, kankinami ar su kuriais buvo žiauriai, nežmoniš-kai ir žeminančiai elgiamasi, yra nukentėję karinių konfliktų metu.

Dėl nelydimų nepilnamečių (Direktyvos 19 straipsnis)

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: Nelydimų nepilnamečių apgyvandinimo tvarka ar Apgyvandinimo PPC tvarkos aprašu įtvirtinti nuostatą, reikalaujančią, kad su nelydimais nepilnamečiais dirbantys asmenys būtų apmokyti arba gautų reikiamą apmokymą, susijusį su jų poreikiais.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Nustatyti nelydimų nepilnamečių šeimos narių paieškos mechanizmus, kurie užtikrintų veiksmingą nelydimų nepilnamečių šeimos narių paiešką.

Dėl personalo apmokymo (Direktyvos 14 straipsnio 5 dalis, 19 straipsnio 4 dalis, 24 straipsnio 1 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: įtvirtinti UTPĮ nuostatą, kad asmenys, dirbantys su prieglobsčio prašytojais, turi būti atitinkamai apmokyti atsižvelgiant į prieglobsčio prašytojų, tiek vyrų, tiek moterų, ir pažeidžiamų asmenų poreikius.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Reglamentuoti asmenų, dirbančių su prieglobsčio prašytojais priėmimo sąlygų teikimo srityje, mokymų organizavimą bei užtikrinti, kad šie asmenys būtų tinkamai apmokyti.

Dėl kankinimo ir smurto aukų (Direktyvos 20 straipsnis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Reglamentuoti kankinimus, išprievartavimus ar kitokius akivaizdžius smurtinius veiksmus patyrusiems asmenims reikiamos pagalbos dėl šiais veiksmais padarytos žalos teikimą.

Dėl sprendimų apskundimo (Direktyvos 21 straipsnis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Reglamentuoti prieglobsčio prašytojams valstybės garantuojamos teisinės pagalbos, susijusios su priėmimo sąlygomis, teikimo sąlygas ir tvarką.

Dėl vadovavimo, monitoringo ir kontrolės sistemos (Direktyvos 23 straipsnis)
Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Įsteigti vidinį Valstybės sienos apsaugos tarnybos organą (arba priskirti šią funkciją jau veikiančio organo kompetencijai), atsakingą už reguliarią prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų pasienio punktuose ir Užsieniečių registracijos centre stebėseną ir kontrolę.

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: Užtikrinti, kad reguliari nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų Ruklos Pabėgėlių priėmimo centre stebėseną ir kontrolę būtų priskirta SADM reguliavimo sričiai priklausančiai priežiūros sistemai, pavyzdžiui, priskirti šią funkciją Socialinių paslaugų priežiūros departamentui.

Dėl išteklių (Direktyvos 24 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPĮ 71 straipsnio 4 dalį nustatant, kad prieglobsčio prašytojų teisėms įgyvendinti reikiamos lėšos būtų skiriamos Lietuvos Respublikos valstybės.

Rekomenduotina persvarstyti išteklius (tiek pinigines lėšas, tiek personalo sudėtį), skiriamus priėmimo sąlygoms teikti, kad prieglobsčio prašytojams būtų garantuotos priėmimo sąlygos, atitinkančios jų sveikatos būklę ir užtikrinančios pragyvenimą.

2004 m. balandžio 29 d. Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir teikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų

Dėl „kilmės šalies“ apibrėžimo (Direktyvos 2 straipsnio k punktas)

Rekomendacija LR Seimui: Keisti UTPĮ 2 straipsnio 11 dalyje „kilmės šalies“ apibrėžime vartojamą terminą „nuolatinė gyvenamoji vieta“ Direktyvoje vartojamu terminu „ankstesnė įprastinė gyvenamoji vieta“.

Dėl prašytojo pareigos kuo greičiau pateikti informaciją prieglobsčio prašymui pagrįsti (Direktyvos 4 straipsnio 1 dalies pirmas sakiny)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Keisti VRM aprašo 7 punktą¹ numatant galimybę visiems prieglobsčio prašytojams išdėstyti prieglobsčio prašymo pateikimo motyvus ne tik pirminėje apklausoje, bet ir apklausoje dėl prieglobsčio suteikimo.

¹ Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašas, patvirtintas LR vidaus reikalų ministro 2004 m. lapkričio 15 d. įsakymu Nr. 1V-361.

Dėl faktų ir aplinkybių įvertinimo (Direktyvos 4 straipsnio 1 dalies antras sakinys)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPI Migracijos departamento pareigą **vertinant** atitinkamą su prieglobsčio prašymu susijusią **informaciją bendradarbiauti su prieglobsčio prašytoju**.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą detaliu prašymą nagrinėjančio valstybės tarnautojo veiksmų, įgyvendinant Direktyvos 4 straipsnio 1 dalimi įtvirtintą valstybės pareigą bendradarbiauti su prieglobsčio prašytoju vertinant su prašymu susijusią informaciją, aptarimu.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Nagrinėjant kiekvieną prieglobsčio prašymą atsižvelgti į ES Teisingumo Teismo sprendimą *M. M.* byloje, kuriame Teismas konstatavo, kad „reikalavimas bendradarbiauti konkrečiai reiškia, kad jeigu dėl kokių nors priežasčių tarptautinės apsaugos prašytojas pateikė ne visą, neaktualią arba nereikšmingą informaciją, reikia, kad atitinkama valstybė narė šioje procedūros stadijoje aktyviai bendradarbiautų su prašytoju, kad būtų galima gauti visą prašymą pagrindžiančią informaciją“ (ESTT, byla C-277/11, 66 punktas).

Dėl kilmės šalies įstatymų ir taisyklių bei jų taikymo būdo (Direktyvos 4 straipsnio 3 dalies a punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašo 63.5 punktą nurodant, kad Migracijos departamento valstybės tarnautojas, nagrinėjantis prieglobsčio prašytojo prieglobsčio prašymą, privalo surinkti reikiamą informaciją apie prieglobsčio prašytojo kilmės valstybę, kilmės valstybės įstatymus bei taisykles ir jų taikymo praktiką; numatyti analogišką valstybės tarnautojo pareigą nagrinėjant prieglobsčio prašymus skubos tvarka.

Dėl prieglobsčio prašytojų asmeninės padėties ir aplinkybių (Direktyvos 4 straipsnio 3 dalies c punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Įtvirtinti VRM aprašu reikalavimą, kad nagrinėjant prieglobsčio prašytojo prieglobsčio prašymą iš esmės, **būtų atsižvelgiama į prašytojo lytį ir amžių, kad pagal asmenines prašytojo aplinkybes būtų įvertinta**, ar prieš jį vykdyti ar galimai vykdyti veiksmai galėtų būti laikomi persekiojimu arba didele žala.

Dėl faktų ir aplinkybių vertinimo (Direktyvos 4 straipsnio 4 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašo 66.1 punktą numatant, kad jei prieglobsčio prašytojui jau buvo padaryta didelė žala

arba buvo tiesiogiai grasinama padaryti didelę žalą, prieglobsčio prašytojo baimė patirti didelę žalą laikoma visiškai pagrįsta, nebent yra pagrindo manyti, kad didelė žala nebus padaryta dar kartą.

Dėl *sur place* atsirandančio pavojaus patirti didelę žalą (Direktyvos 5 straipsnio 1 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašo 66.4 punktą nustatant, kad papildomos apsaugos poreikis (didelės žalos pavojus) gali būti grindžiamas įvykiais, įvykusiais prieglobsčio prašytojui jau išvykus iš kilmės šalies.

Dėl apsaugos teikėjų (Direktyvos 7 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Tikslinti VRM aprašo 66.2 punktą: sąvoką „smurto veiksmai“ keisti Direktyvoje vartojama sąvoka „didelė žala“, kaip yra naujos redakcijos Direktyvos vertime į lietuvių kalbą. Atitinkamai turi būti pakeisti ir kiti VRM aprašo punktai, kuriuose vartojama „smurto veiksmy“ sąvoka.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Tikslinti VRM aprašo 66.2 punktą numatant, kad apsaugos teikėjų kilmės valstybėje teikiamai apsaugai nuo persekiojimo ar didelės žalos būtų keliamas reikalavimas, kad „prašytojas gali gauti tokią apsaugą“.

Dėl vidinio persikėlimo alternatyvos (Direktyvos 8 straipsnio 1 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Siekiant įgyvendinti Direktyvos 8 straipsnio 1 dalimi įtvirtintą vidinio persikėlimo alternatyvos pagrindumo kriterijų tikslinti VRM aprašo 2 punktu įtvirtintą „vidinio persikėlimo alternatyvos“ sąvoką, išdėstant ją šia redakcija: „Vidinio persikėlimo alternatyva – pagal šį aprašą nustatyta reali galimybė prieglobsčio prašytojui persikelti į kitą gyvenamąją vietą kilmės valstybės teritorijoje, kurioje jis gali gauti valstybės apsaugą nuo persekiojimo ir kurioje, kaip pagrindai galima manyti, prieglobsčio prašytojas galėtų būti.“

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą perkeliant Direktyvos 8 straipsnio 2 dalimi įtvirtintą privalomą nuostatą, kuria reikalaujama sprendimo dėl prieglobsčio prašymo priėmimo metu atsižvelgti į bendras toje šalyje vyraujančias sąlygas ir į asmenines prašytojo aplinkybes.

Rekomendacija Migracijos departamentui ir kitiems sprendimų dėl prieglobsčio priėmimo proceso dalyviams: Aiškinti VRM aprašu įtvirtintą vidi-

nio persikėlimo alternatyvos sąvoką pagal Direktyvos 8 straipsnio 1 ir 2 dalių reikalavimus. Taikant vidinio persikėlimo alternatyvos sąvoką, atsižvelgti į JTVPK gaires „Dėl „Persikėlimo šalies viduje galimybės“ remiantis 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlio statuso 1 straipsnio A skirsnio 2 punktu ir (arba) 1967 m. Protokolu dėl pabėgėlio statuso“, kurios vidinio persikėlimo alternatyvos galimybės įrodinėjimo naštą priskiria valstybei ir reikalauja kiekvienu atveju atlikti persikėlimo aktualumo bei pagrįstumo analizę. Taikant vidinio persikėlimo alternatyvos sąvoką, atsižvelgti į Europos žmogaus teisių teismo 2007 m. sausio 11 d. sprendimą *Salah Sheekh* byloje, kuriame buvo konstatuota, kad „kaip išankstinė sąlyga remtis vidinio persikėlimo alternatyva turi egzistuoti tam tikros garantijos: išsiųstinas asmuo turi galėti nukeliauti iki atitinkamo regiono, patekti į jį ir galėti įsikurti jame. Nesant šių garantijų, gali kilti klausimas dėl EŽTK 3 straipsnio taikymo, arba, nesant šių garantijų, egzistuoja galimybė, jog išsiųstinas asmuo atsidurs kilmės šalies dalyje, kur su juo ar ja gali būti netinkamai elgiamasi“ (Europos žmogaus teisių teismo 2007 m. sausio 11 d. sprendimas *Salah Sheekh* byloje, 141 punktas).

Dėl pabėgėlio statuso panaikinimo (Direktyvos 11 straipsnio 1 dalies f punktas)

Rekomendacija LR Seimui: Tikslinti UTPĮ 90 straipsnio 1 dalies 6 punktą pakeičiant sąvoką „gyvenamoji vieta“ į „įprastinė gyvenamoji vieta“.

Dėl pabėgėlio statuso panaikinimo (Direktyvos 11 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Siekiant įgyvendinti ES Teisingumo Teismo sprendimą *Aydin Salahadin Abdulla* byloje (ESTT, sujungtos bylos C-175/08, C-176/08, C-178/08 ir C-179/08), tikslinti VRM aprašo 90.6 punktą numatant, kad šiuo pagrindu pabėgėlio statusas gali būti panaikinamas, jeigu tokioje valstybėje įvyko esminių ir nelaikino pobūdžio permainų, dėl kurių išnyko pagrindas suteikti šiam asmeniui pabėgėlio statusą, ir papildomai nustatant Migracijos departamento pareigą patikrinti, ar nėra kitų priežasčių, dėl kurių asmuo gali baimintis persekiojimo, ir ar valstybė (apsaugos teikėjas) ėmėsi pagrįstų priemonių užkirsti kelią persekiojimui, o asmuo, panaikinus jo pabėgėlio statusą, galės gauti tokią apsaugą.

Dėl pabėgėlio statuso nesuteikimo (Direktyvos 12 straipsnio 2 dalies a, b ir c punktai)

Rekomendacija LR Seimui: Keisti UTPĮ 88 straipsnio 3 punkte vartojamą sąvoką „kaltinamas“ į sąvoką „yra kaltas“, vartojamą Direktyvos 12 straipsnio 2 dalies c punkte.

Dėl papildomos apsaugos panaikinimo (Direktyvos 16 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Tikslinti UTPI išbraukiant 90 straipsnio 2 dalies 2 punktą, prieštaraujantį Direktyvos 16 straipsnio reikalavimams.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Atsižvelgiant į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išaiškinimą dėl Lietuvos teisės aktų netaikymo kolizijos su Direktyva atveju (LVAT 2010 m. spalio 1 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1220/2010), sprendžiant klausimą dėl papildomos apsaugos panaikinimo, netaikyti UTPI 90 straipsnio 2 dalies 2 punkte numatyto pagrindo, nes jis akivaizdžiai prieštarauja Direktyvos 16 straipsnio reikalavimams.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Atsižvelgiant į ES Teisingumo Teismo sprendimą *Aydin Salahadin Abdulla* byloje (ESTT, sujungtos bylos C-175/08, C-176/08, C-178/08 ir C-179/08), tikslinti VRM aprašo 91.1 punktą numatant, kad šiuo pagrindu papildoma apsauga gali būti panaikinama, jeigu tokioje valstybėje įvyko esminių ir nelaikino pobūdžio permainų, dėl kurių išnyko pagrindas suteikti šiam asmeniui papildomą statusą, ir papildomai nustatant Migracijos departamento pareigą patikrinti, ar nėra kitų priežasčių, dėl kurių papildoma apsauga gali būti taikoma bent vienu iš kitų pagrindų, nustatytų UTPI, ir ar valstybė (apsaugos teikėjas) ėmėsi pagrįstų priemonių užkirsti kelią didelei žalai, o asmuo, panaikinus jo papildomos apsaugos statusą, galės gauti tokią apsaugą.

Dėl papildomos apsaugos nesuteikimo (Direktyvos 17 straipsnio 1 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPI 88 straipsnį numatant, kad šio straipsnio 1 ir 2 punktais įtvirtinti pagrindai netaikomi papildomą apsaugą gavusiems asmenims.

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPI 88 straipsnio 3 punkte vartojamą sąvoką „kaltinamas“ į sąvoką „yra kaltas“, vartojamą Direktyvos 17 straipsnio 2 dalies c punkte.

Dėl papildomos apsaugos statuso suteikimo (Direktyvos 18 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPI 87 straipsnį aiškiai įtvirtinant valstybės pareigą suteikti papildomą apsaugą asmeniui, atitinkančiam įstatymo nustatytus kriterijus.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Atsižvelgiant į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išaiškinimą, kad Direktyvoje papildomos apsaugos suteikimas siejamas su konkrečios grėsmės buvimu ir ji turi būti

suteikiama visam laikotarpiui, kurio metu egzistuoja grėsmė ar grėsmės, sudarantis papildomos apsaugos suteikimo pagrindą (LVAT 2010 m. spalio 1 dienos nutartis administracinėje byloje Nr. A⁸⁵⁸-1204/2010), panaikinti VRM aprašo 81 punktu įtvirtintą reikalavimą, kad papildoma apsauga prieglobsčio prašytojui suteikiama vieneriems metams.

Dėl informacijos suteikimo tarptautinės apsaugos gavėjams (Direktyvos 22 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPĮ valstybės pareigą tarptautinės apsaugos gavėjams pateikti informaciją apie su tuo statusu susijusias teises ir įsipareigojimus jiems suprantama kalba iš karto po statuso suteikimo.

Dėl socialinio aprūpinimo (Direktyvos 28 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Papildyti Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymą, Lietuvos Respublikos išmokų vaikams įstatymą ir Lietuvos Respublikos paramos mirties atveju įstatymą, suteikiant papildomą apsaugą gavusiems asmenims galimybę gauti šiais įstatymais numatytą socialinę paramą tokio paties lygio ir tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir LR piliečiams.

Dėl sveikatos apsaugos (Direktyvos 29 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti Lietuvos Respublikos sveikatos draudimo įstatymą, suteikiant papildomą apsaugą gavusiems asmenims galimybę būti apdraustiems privalomuoju sveikatos draudimu tokiomis pačiomis sąlygomis kaip ir Lietuvos Respublikos piliečiams.

Rekomendacija LR Seimui: Siekiant užtikrinti, kad papildomą apsaugą gavę neįgalieji asmenys galėtų, pagal Direktyvos reikalavimus, lygiomis sąlygomis su Lietuvos piliečiais naudotis reikiama medicinos pagalba, keisti Lietuvos Respublikos neįgaliųjų socialinės integracijos įstatymą užtikrinant papildomą apsaugą gavusiems asmenims galimybę kreiptis dėl neįgalumo nustatymo.

2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausias reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse

Sąvoka „pasilikimas valstybėje narėje“ (2 straipsnio k punktas)

Rekomendacija LR Seimui: Atsisakant „laikino teritorinio prieglobsčio“ sąvokos įtvirtinti UTPĮ „pasilikimo Lietuvos Respublikoje“ sąvoką numatant, kad ji reiškia pasilikimą Lietuvos teritorijoje, įskaitant pasienį ar tranzitines zonas,

kur buvo pateiktas arba yra nagrinėjamas prieglobsčio prašymas. Papildomai įtvirtinti kiekvieno prieglobsčio prašytojo teisę pasilikti Lietuvos Respublikoje nuo prieglobsčio pasiprašymo momento iki Migracijos departamento sprendimo dėl prieglobsčio prašymo įsigaliojimo arba galutinio teismo sprendimo įsigaliojimo.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti VRM aprašą atsisakant „laikino teritorinio prieglobsčio“ sąvokos ir įtvirtinant kiekvieno prieglobsčio prašytojo teisę pasilikti Lietuvos Respublikoje nuo prieglobsčio pasiprašymo momento iki Migracijos departamento sprendimo dėl prieglobsčio prašymo įsigaliojimo arba galutinio teismo sprendimo įsigaliojimo.

Teisė pateikti prašymą suteikti prieglobstį (6 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija VRM: Papildyti VRM aprašo 9 punktą numatant prieglobsčio prašymą priimančiosios valstybės institucijos ar įstaigos pareigą išduoti asmeniui prašymo pateikimo faktą patvirtinantį dokumentą – registracijos kortelę ar spaudu pažymėtą prašymo (priėmimo akto) kopiją.

Rekomendacija URC: Atsižvelgiant į VRM aprašo nuostatas, centro veiklą reglamentuojančiais aktais nustatyti sulaikytųjų asmenų prieglobsčio prašymų priėmimo tvarką apibrėžiant valstybės tarnautojo, kuriam išreikštas (pateiktas) prašymas, veiksmus ir numatant centro administracijos pareigą išduoti asmeniui prašymo pateikimo faktą patvirtinantį dokumentą – registracijos kortelę ar spaudu pažymėtą prašymo kopiją.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Prieglobsčio prašytojui pateikus prašymą dėl prieglobsčio Migracijos departamentui, stengtis visais atvejais kuo greičiau ir bet kuriuo atveju ne vėliau kaip per 5 darbo dienas persiųsti prašymą kompetentingai institucijai, kaip yra numatyta LR Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu Nr. 875 patvirtintose „Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklėse“.

Teisė pasilikti valstybėje prašymo nagrinėjimo metu (7 straipsnio 1 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPĮ kiekvieno prieglobsčio prašytojo teisę pasilikti Lietuvoje prieglobsčio prašymo nagrinėjimo laikotarpiu. Ši garantija įstatymu turi būti suteikta visiems prieglobsčio prašytojams, įskaitant tuos, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Įtvirtinti VRM aprašu kiekvieno prieglobsčio prašytojo teisę pasilikti Lietuvoje prieglobsčio prašymo nagrinėjimo laikotarpiu atsisakant laikinojo teritorinio prieglobsčio suteikimo Migracijos departamento sprendimu instituto.

Prašymų tinkamo nagrinėjimo principas (8 straipsnio 2 dalies a punktas)

Rekomendacija LR Seimui: Papildyti UTPĮ įtvirtinant tinkamo (individualaus, objektyvaus ir nešališko) prieglobsčio prašymų nagrinėjimo principą.

Informacijos apie padėtį kilmės ir tranzito valstybėse rinkimo reikalavimai (8 straipsnio 2 dalies b punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą įtvirtinant prieglobsčio prašymą nagrinėjančio valstybės tarnautojo pareigą surinkti informaciją apie padėtį kilmės valstybėje ir tais atvejais, kai svarstoma galimybė atmesti prašymą akivaizdžiai nepagrįsto prašymo sąvokos pagrindu.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Peržiūrėti VRM aprašu įtvirtintas nuostatas dėl informacijos apie padėtį kilmės ir tranzito valstybėse (aprašo 32–34 punktai) įtvirtinant naudojamos informacijos kokybės kriterijus: 1) susietumas, 2) patikimumas ir svarumas, 3) tikslumas ir aktualumas, 4) aiškumas ir prieinamumas.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Nagrinėjant prieglobsčio prašymus visais atvejais naudotis naujausia ir iš įvairių šaltinių surinkta informacija apie padėtį kilmės ar tranzito valstybėje, siekiant įgyvendinti ES teisynes įtvirtintą principą, pagal kurį bendra padėtis kilmės šalyje vertinama sprendimo dėl prieglobsčio prašymo priėmimo momentu (žr. Kvalifikavimo direktyvos 4 straipsnio 3 dalį).

Rekomendacija kitiems sprendimų dėl prieglobsčio priėmimo proceso dalyviams: Imtis veiksmų siekiant surinkti aktualią ir išsamią informaciją apie padėtį kilmės valstybėje neapsiribojant Migracijos departamento Informacijos centro pažyma.

Sprendžiančiosios institucijos personalo kompetencija (8 straipsnio 2 dalies c punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: VRM aprašu ar kitais taikytiniais teisės aktais įtvirtinti reikalavimą, kad prieglobsčio prašymą nagrinėjantis valstybės tarnautojas turėtų žinių apie atitinkamas teisės normas, taikytinas prieglobsčio ir pabėgėlių teisės srityje.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Ir toliau aktyviai naudotis Europos prieglobsčio paramos biuro siūlomomis kvalifikacijos raidos galimybėmis ir inicijuoti kvalifikacijos raidos projektus nacionaliniu lygmeniu *inter alia* naudojantis Europos pabėgėlių fondo teikiama parama.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Sukurti nuolat veikiančią prieglobsčio personalo kvalifikacijos užtikrinimo ir raidos sistemą, kuri *inter alia* leistų organizuoti tiek pagrindinius, tiek pakartotinius prieglobsčio personalo mokymus.

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: Rengiant ES paramos prieglobsčio srityje naudojimo programas ir gaires itin daug dėmesio skirti prieglobsčio personalo kvalifikacijos raidai priskiriant ją prioritetinėms veikloms.

Motyvuoto sprendimo reikalavimas (9 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti VRM aprašą numatant galimybę prieglobsčio prašytojui gauti Migracijos departamento valstybės tarnautojo motyvuotą išvadą dėl prieglobsčio (pabėgėlio statuso ir/ar papildomos apsaugos) nesuteikimo (jos kopiją) arba nustatant, kad visi išvadoje nurodyti faktiniai ir teisiniai motyvai būtų išdėstyti sprendime. Bet kuriuo atveju prieglobsčio prašytojas turi turėti galimybę išsamiai susipažinti su visais faktais ir teisiniais motyvais, kurių pagrindu jam nesuteiktas prieglobstis, kad galėtų apsispręsti, ar skųsti Migracijos departamento sprendimą.

Informavimas apie procedūrą, teises bei pareigas ir pareigų nesilaikymo pasekmes (10 straipsnio 1 dalies a punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašo 9.5 punktą įtvirtinant pirminius veiksmus atliekančio valstybės tarnautojo pareigą informuoti prieglobsčio prašytoją apie: a) taikytiną procedūrą, b) laiko tarpą ir prieinamas priemones, siekiant pagrįsti prieglobsčio prašymą.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti pirminės apklausos ir apklausos dėl prieglobsčio suteikimo formose pateiktą pavyzdinį pranešimą apie teises ir pareigas, užtikrinant, kad informacija būtų pateikta išsamiai ir suprantamai.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą numatant apklausą atliekančio valstybės tarnautojo pareigą išaiškinti prieglobsčio prašytojui pranešime vartojamą terminiją ir prireikus atsakyti į prieglobsčio

prašytojo klausimus. Kiekvienam prieglobsčio prašytojui turi būti detaliai ir suprantamai išaiškinama, kad jis turi pareigą pagrįsti savo prieglobsčio prašymą pateikdamas tikrovę atitinkančius visapusiškus paaiškinimus ir, jei taikoma, turimus dokumentus ir kad šiuos paaiškinimus prieglobsčio prašytojas turi pateikti apklausos metu neatidėliodamas vėlesniam laikui. Jam turi būti išaiškintos ir šios pareigos nesilaikymo pasekmės (t. y. kad prašymas gali būti nagrinėjamas skubos tvarka ir atmestas kaip akivaizdžiai nepagrįstas).

Rekomendacija Migracijos departamentui, VSAT, URC, Policijos departamentui: Organizuoti prieglobsčio procese dalyvaujančių valstybės tarnautojų mokymus, kaip teikti prieglobsčio prašytojams informaciją apie taikytiną procedūrą ir apie teises bei pareigas prieglobsčio procedūros metu ir galimas jų nesilaikymo pasekmes, atsižvelgiant į prieglobsčio prašytojų išsilavinimo ir pažeidžiamumo lygį, taip įgalinant juos praktiškai pasinaudoti savo teisėmis ir atlikti nustatytas pareigas.

Pranešimas apie sprendžiančiosios institucijos sprendimo rezultatą ta kalba, kurią, kaip pagrįstai manoma, pareiškėjas turėtų suprasti (10 straipsnio 1 dalies e punktą)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą nustatant pavyzdinį pranešimo apie galimybę apskūsti sprendimą tekstą, siekiant išaiškinti prieglobsčio prašytojui, kaip konkrečiai jis gali apskūsti sprendimą, įskaitant informaciją, kaip jis gali kreiptis dėl nemokamos teisinės pagalbos.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą nustatant valstybės tarnautojo pareigą papildomos apsaugos suteikimo atveju išaiškinti prieglobsčio prašytojui, kad jam nesuteiktas pabėgėlio statusas, įskaitant nesuteikimo priežastis, ir kad jis gali sprendimą nesuteikti pabėgėlio statusą apskūsti teismui.

Asmeninis pokalbis (12 straipsnis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti VRM aprašo 16 punktą įtvirtinant Migracijos departamento valstybės tarnautojo pareigą atlikti prieglobsčio prašytojo, kurio prašymas nagrinėjamas skubos tvarka, apklausą dėl prieglobsčio suteikimo.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Nagrinėjant prieglobsčio prašymus skubos tvarka visais atvejais atlikti apklausą dėl prieglobsčio suteikimo.

Asmeninio pokalbio reikalavimai (13 straipsnis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Siekiant užtikrinti, kad apklausos vyktų sąlygomis, kurios užtikrina konfidencialumą (Direktyvos 13 straipsnio 2 dalis) ir leidžia prašytojui išsamiai išdėstyti savo prašymo priežastis (13 straipsnio 3 dalis), papildyti VRM aprašą įtvirtinant reikalavimus patalpoms, kuriose vyksta pirminės apklausos ir apklausos dėl prieglobsčio suteikimo, įskaitant: a) reikalavimą atlikti apklausą atskiroje patalpoje, kurioje užtikrinama garso izoliacija, b) draudimą įeiti į patalpą, kurioje vyksta apklausa, tretiesiems asmenims, c) reikalavimą užtikrinti neutralią apklausos aplinką.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Imtis priemonių, siekiant sukurti materialinę infrastruktūrą, kuri leistų atlikti apklausas, pirmiausia apklausas dėl prieglobsčio suteikimo, sąlygomis, kurios užtikrina konfidencialumą (Direktyvos 13 straipsnio 2 dalis) ir leidžia prašytojui išsamiai išdėstyti savo prašymo priežastis (13 straipsnio 3 dalis). Šiose patalpose valstybės tarnautojams turi būti suteiktos tinkamos darbo sąlygos, įskaitant technines priemones apklausos turiniui užfiksuoti arba nuotoliniam vertimui organizuoti.

Rekomendacija Migracijos departamentui, VSAT, URC ir Migracijos tarnyboms: Visais atvejais suteikti prieglobsčio prašytojui galimybę išsamiai išdėstyti savo istoriją ir pateikti paaiškinimus dėl galimų jo pasakojimo prieštaravimų ar nenuoseklumo.

Rekomendacija Migracijos departamentui, VSAT ir Policijos departamentui: Reguliariai organizuoti prieglobsčio procese dalyvaujančių valstybės tarnautojų mokymus prieglobsčio prašytojo apklausos atlikimo klausimais, įskaitant: a) apklausos atlikimo ir klausimų formulavimo techniką, b) bendravimo su prieglobsčio prašytoju dalyvaujant vertėjui ypatumus, c) bendradarbiavimo su prieglobsčio prašytoju pareigos praktinį įgyvendinimą, d) gebėjimų atsižvelgti į prieglobsčio prašytojo pažeidžiamumą ir kultūrinę kilmę ugdymą. Bendradarbiauti su NVO sektoriumi ir JTVPK organizuojant tokius mokymus.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Reguliariai organizuoti visų prieglobsčio procese dalyvaujančių vertėjų mokymus vertėjauti prieglobsčio prašytojų apklausose. Bendradarbiauti su NVO sektoriumi ir JTVPK organizuojant tokius mokymus.

Rekomendacija LR socialinės apsaugos ir darbo ministerijai: Rengiant ES paramos prieglobsčio srityje naudojimo programas ir gaires itin daug dėmesio skirti apklausų sąlygų gerinimui, taip pat valstybės institucijų ir kitų prieglobsčio proceso dalyvių, dalyvaujančių apklausoje, kompetencijos didinimui kaip prioritetinėms veikloms.

Asmeninio pokalbio ataskaita (14 straipsnio 1 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą numatant, kad apklausos protokole turi būti pateikta visa esminė informacija dėl prieglobsčio prašymo.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą numatant galimybę daryti apklausų garso ir vaizdo įrašus ir imtis priemonių, siekiant aprūpinti apklausą atliekančius valstybės tarnautojus reikiama įranga, kuria įmanoma įrašyti apklausos turinį; prireikus inicijuoti kitų teisės aktų pakeitimus, siekiant užtikrinti apklausų garso ir vaizdo įrašų darymo galimybę.

Galimybė gauti asmeninio pokalbio ataskaitą (14 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą numatant galimybę prieglobsčio prašytojui gauti apklausos protokolą (jo kopiją).

Teisinės pagalbos prašymo pateikimo tvarka (15 straipsnio 4 punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą nustatant teisinės pagalbos prašymo pateikimo taisykles tiems atvejams, kai prieglobsčio prašytojas ketina pasinaudoti apklausoje valstybės garantuojama teisine pagalba (UTPI 82 straipsnio 2 dalis).

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą nustatant teisinės pagalbos prašymo pateikimo taisykles tiems atvejams, kai sulaikytas prieglobsčio prašytojas ketina inicijuoti sprendimo jį sulaikyti pakartotinį svarstymą (UTPI 118 straipsnio 1 dalis).

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą nustatant teisinės pagalbos prašymo pateikimo taisykles tiems atvejams, kai priimamas neigiamas sprendimas prieglobsčio prašytojo atžvilgiu, ir įpareigojant valstybės tarnautojus, supažindinančius prieglobsčio prašytoją su tokiu sprendimu, informuoti jį apie galimybę kreiptis dėl teisinės pagalbos ir išaiškinti tokio kreipimosi tvarką.

Advokato teisė lankytis sulaikymo centruose (16 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą įtvirtinant teisinę pagalbą teikiančių asmenų teisę lankytis URC, pasienio kontrolės punktuose ir oro uosto tranzito zonoje, siekiant suteikti šiose vietose esantiems prieglobsčio prašytojams teisinę pagalbą.

Rekomendacija URC: Visais atvejais leisti valstybės garantuojamą teisinę pagalbą teikiantiems advokatams bei kitiems advokatams, kurie atstovauja prieglobsčio prašytojui arba nori sudaryti su centre sulaikytu prieglobsčio prašytoju atstovavimo sutartį, susitikti su juo centro teritorijoje nuo prieglobsčio pasiprašymo momento, įskaitant atvejus, kai prašymas nagrinėjamas skubos tvarka, iki galutinio sprendimo dėl prieglobsčio prašymo įsigaliojimo.

Advokato dalyvavimas apklausoje (16 straipsnio 4 punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą numatant privalomą prieglobsčio prašytojo informavimą apie paskirtą apklausą. Toks pranešimas turi būti pateikiamas iš anksto, papildomai informuojant prieglobsčio prašytoją apie galimybę dalyvauti apklausoje kartu su savo įgaliojimo atstovu (advokatu).

Rekomendacija Migracijos departamentui: Iš anksto informuoti prieglobsčio prašytoją apie paskirtą apklausą, suteikiant jam praktinę galimybę pasinaudoti valstybės garantuojama teisine pagalba apklausos metu.

Informacijos apie amžiaus nustatymo tyrimą pateikimas (17 straipsnio 5 dalies a punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą numatant, kad nelydimam nepilnamečiui *prieš nagrinėjant jo prieglobsčio prašymą* būtų pateikta informacija apie amžiaus nustatymo medicininio patikrinimo galimybę, tokio patikrinimo būdus ir galimas pasekmes prieglobsčio prašymo nagrinėjimui, taip pat apie pasekmes, jei nelydimas nepilnametis atsisakytų medicininio patikrinimo.

Geriausių vaiko interesų principas (17 straipsnio 6 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Papildyti UTPĮ įtvirtinant valstybės institucijų pareigą nagrinėjant vaikų prieglobsčio prašymus visada vadovautis geriausių vaiko interesų principu.

Rekomendacija Migracijos departamentui: Organizuoti prieglobsčio procese dalyvaujančių valstybės tarnautojų mokymus praktiškai taikyti geriausių vaiko

interesų principą dirbant su nelydimais nepilnamečiais prieglobsčio procedūrų klausimais; bendradarbiauti su Vaiko teisių kontrolieriaus institucija, NVO sektoriumi ir JTVPK organizuojant tokius mokymus.

Organizacija, dirbanti atitinkamos valstybės narės teritorijoje JTVPK vardu pagal susitarimą su ta valstybe nare (Direktyvos 21 straipsnio 2 dalis)

Rekomendacija LR Seimui: Papildyti UTPĮ numatant galimybę organizacijai, dirbančiai Lietuvos teritorijoje JTVPK vardu pagal susitarimą su Lietuvos Respublika, vykdyti JTVPK kompetencijai priskirtas funkcijas.

Informacijos apie atskiras bylas rinkimas (22 straipsnio b punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą nustatant draudimą nagrinėjant prieglobsčio prašymus kreiptis į asmens kilmės valstybės institucijas ar privačius subjektus, priskirtinus persekiojimo (didelės žalos) vykdytojams, ir šį draudimą taikyti visų prieglobsčio prašymus pateikusių asmenų atžvilgiu, t. y. tiek asmenų, kurių prašymai nagrinėjami įprastine tvarka, tiek prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka, tiek tų prieglobsčio prašytojų, kurių skundai nagrinėjami teismuose, atžvilgiu.

Nagrinėjimo procedūra (23 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Papildyti UTPĮ numatant: a) bendrą principą, pagal kurį visi prieglobsčio prašymai turi būti nagrinėjami vadovaujantis iš Direktyvos II skirsnio išplaukiančiais pagrindiniais procesiniais principais ir garantijomis, b) draudimą skirtingai taikyti pagrindinius procesinius principus ir garantijas prieglobsčio prašytojams, kurių prašymai nagrinėjami įprastine tvarka, ir prieglobsčio prašytojams, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka (ESTT sprendimai byloje C-69/10 ir C-175/11).

Rekomendacija LR Seimui: Siekiant suteikti galimybę prieglobsčio prašytojams, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka, pagrįsti savo prieglobsčio prašymus ir sudaryti Migracijos departamentui tinkamas sąlygas nuodugnai ir objektyviai ištirti prašymo pagrindą sudarančias aplinkybes (ESTT sprendimas byloje C-175/11), pakeisti UTPĮ **įtvirtinant ilgesnius nagrinėjimo terminus**, kai asmuo atvyksta iš saugios kilmės valstybės arba pateikia akivaizdžiai nepagrįstą prašymą.

Saugios trečiosios šalies sąvoka (27 straipsnio 2 dalies a punktas)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą numatant taisykles, pagal kurias būtų nustatoma, ar egzistuoja sąsaja tarp prieglobsčio siekiančio asmens ir atitinkamos trečiosios šalies.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą nustatant, kad prieglobsčio prašytojas turi turėti galimybę dalyvauti procedūroje pagal Direktyvos II skyriaus pagrindinius principus ir garantijas, kai trečioji šalis neleidžia prašytojui įvažiuoti į savo teritoriją.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti VRM aprašo 20 punktą numatant, kad Migracijos departamentas turi išduoti prieglobsčio prašytojui, kuriam pritaikyta saugios trečiosios šalies sąvoka, pažymą, surašytą saugios trečiosios valstybės kalba.

Akivaizdžiai nepagrįsti prašymai (28 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Siekiant išvengti Lietuvos teisės ir ES teisyno konflikto, UTPI 2 straipsnio 1 dalyje įtvirtinti „akivaizdžiai nepagrįsto prašymo suteikti prieglobstį“ sąvoką, kuri atitiktų Direktyvos 28 straipsnio 2 dalyje nustatytus kriterijus, t. y. numatyti, kad prašymas gali būti laikomas akivaizdžiai nepagrįstu esant dviem sąlygoms: 1) nustačius, kad prašymas neatitinka pabėgėlio ir asmens, kuriam reikia papildomos apsaugos, apibrėžimų, 2) konstatavus vieną iš Direktyvos 23 straipsnio 4 dalyje tiksliai apibrėžtų konkrečių aplinkybių.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti VRM aprašo 16.3 punktą įtvirtinant „akivaizdžiai nepagrįsto prašymo“ sąvoką, kuri atitiktų Direktyvos 28 straipsnio 2 dalimi įtvirtintus reikalavimus.

Procedūrinės taisyklės panaikinant statusą (38 straipsnis)

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Pakeisti VRM aprašo 90 (1) punktą įpareigojant valstybės tarnautoją, kuris atlieka tyrimą dėl pabėgėlio statuso panaikinimo, suteikti asmeniui apklausos galimybę.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą išplečiant aprašo 90 (1) punkto taikymą asmenų, kuriems panaikinama papildoma apsauga, atžvilgiu.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą įtvirtinant valstybės tarnautojo, nagrinėjančio pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos panaikinimo klausimą, pareigą surinkti naujausią informaciją iš įvairių šaltinių dėl bendros padėties, vyraujančios asmens kilmės šalyje.

Rekomendacija LR vidaus reikalų ministerijai: Papildyti VRM aprašą įtvirtinant draudimą kreiptis į asmenį, kurio statusas panaikinamas, kilmės valstybės institucijas ar kitus persekiojimo (didelės žalos) vykdytojus.

Teisė į veiksmingą teisės gynimo priemonę (39 straipsnis)

Rekomendacija LR Seimui: Svarstyti galimybę asmenims, kurių prašymai atmesti kaip akivaizdžiai nepagrįsti, suteikti teisę pateikti skundą tik vienos instancijos teismui, kurio sprendimas būtų galutinis, arba, paliekant teisę apskųsti Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimus Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui, numatyti, kad sprendimo vykdymas būtų stabdomas *ad hoc* pagrindu Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui priėmus atitinkamą nutartį. Tokia sistema atitiktų ES Teisingumo Teismo *Samba Diouf* byloje (C-69/10) suformuluotus reikalavimus. Tačiau ji galėtų būti įgyvendinta tik užtikrinus pirmiau pateiktose rekomendacijose nurodytas procesines garantijas pirmosios instancijos procedūroje (tinkamas informavimas apie procedūrą ir teises bei pareigas, teisinės pagalbos prieinamumas, privalomas apklausos dėl prieglobsčio suteikimo atlikimas, tinkamos apklausų sąlygos, ilgesnis prašymų nagrinėjimo terminas nagrinėjant prašymus skubos tvarka).

Bendros rekomendacijos, susijusios su Direktyvoje 2004/83/2004, Direktyvoje 2005/85/EB ir Direktyvoje 2003/9/EB įtvirtintomis sąvokomis

Sąvokos (Direktyvų 2 straipsnis). Dėl asmenų, kuriems taikomos UTPI IV skyriaus „Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimas“ nuostatos (Direktyvose įtvirtintos sąvokos „prašymas dėl prieglobsčio“, „prieglobsčio prašytojas“)

Rekomendacija LR Seimui: Pakeisti UTPI 1 straipsnio 2¹ dalį nustatant, kad Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybių narių piliečiams, jų šeimos nariams ir ES valstybių narių piliečių šeimos nariams taikomos ir šio įstatymo IV skyriaus nuostatos.

Prašymas dėl prieglobsčio

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti UTPI „prašymo dėl prieglobsčio“ sąvoką.

Pabėgėlis

Rekomendacija LR Seimui: Įtvirtinti „pabėgėlio“ sąvoką, atitinkančią Direktyvose įtvirtintą sąvoką, nesiejant pabėgėlio sąvokos su pabėgėlio statuso suteikimu.

ETNIŠKUMO STUDIJOS 2013/1

Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje:
teisinis ir sociologinis aspektai

ETHNICITY STUDIES 2013/1

Implementation of the EU Asylum Policy:
Legal and Sociological Focus

Redaktorė Mimoza Kligienė

Dizaineris Gedas Čiuželis

2013 05 17. 6,5 a. l. 250 egz.

Išleido leidykla „In Flexum“, Kirtimų g. 61, LT-02244 Vilnius,

buveinė Savanorių pr. 197, LT-02300 Vilnius

Spausdino „Standartų spaustuvė“, Dariaus ir Girėno g. 39, LT-02189 Vilnius

Et-15 Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Lietuvos socialinių tyrimų centras. – Vilnius: In Flexum, 2013 – 136 p. iliustr. – Santr. lietuvių ir anglų k.

ISSN 1822-1041

Etniškumo studijos – Lietuvoje leidžiamas tęstinis recenzuojamas mokslinis leidinys, skirtas etniškumo problematikai ir tyrimų metodologijai. Nuo 2003 m. leidžiamame leidinyje nuosekliai analizuojami teoriniai nacionalizmo, etniškumo ir tarptautinių santykių bei jų tyrimų aspektai, pateikiamos aktualios konkre-
taus laikotarpio realijų mokslinės interpretacijos. Šio numerio tekstuose įvairiais aspektais analizuojama prieglobsčio prašytojų ir Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių padėtis, teisiniai ir socialiniai Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne įgyvendinimo Lietuvoje aspektai.

