



## LAIKINOS APSAUGOS DIREKTYVOS PERKĖLIMO Į LIETUVOS PRIEGLOBSČIO TEISĘ PROBLEMAS

Laurynas Biekša, Lyra Jakulevičienė

Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto  
Tarptautinės teisės katedra  
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva  
Telefonas (+370 5) 271 4669

Elektroninis paštas [lyra.jakuleviciene@gmail.com](mailto:lyra.jakuleviciene@gmail.com); [labieks@stud.mruni.eu](mailto:labieks@stud.mruni.eu)

Pateikta 2009 m. lapkričio 3 d., parengta spausdinti 2009 m. lapkričio 13 d.

***Anotacija.** 2002 m. gruodžio 31 d. pasibaigė 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyvos Nr. 2001/55/EB, nustatančios minimalias normas dėl laikinos apsaugos suteikimo perkeltiesiems asmenims, esant jų masiniam antplūdžiui (toliau – Laikinos apsaugos direktyva) perkėlimo į nacionalinę teisę terminas. Šis straipsnis yra ketvirtasis iš straipsnių ciklo apie Europos Sąjungos prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemas<sup>1</sup>, kuriame analizuojama Laikinos apsaugos direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę padėtis, direktyvos nuostatų įtaka Lietuvos prieglobsčio teisės raidai ir atkreipiamas dėmesys į vis dar neperkeltas arba netinkamai perkeltas direktyvos nuostatas bei praktines problemas, kurios gali kilti taikant šią direktyvą. Straipsnis gali būti naudingas direktyvos nuostatas taikančioms ir laikiną apsaugą užtikrinančioms valstybės institucijoms bei įstatymų leidėjui, siekiant garantuoti visišką direktyvos nuostatų perkėlimą į nacionalinę teisę bei tobulinti dabartinę teisinę bazę Lietuvoje.*

- 1 Pirmajame šio straipsnių ciklo astraipsnyje nagrinėjama Europos Sąjungos Kvalifikavimo direktyva: Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos (kvalifikavimo) direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105); antrajame – Europos Sąjungos Priėmimo sąlygų direktyva: Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, 1(115); trečiajame – Europos Sąjungos Šeimos susijungimo direktyva: Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Šeimos susijungimo direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Socialinių mokslų studijos*. 2009, 2(2).

**Reikšminiai žodžiai:** Europos Sąjungos teisė, užsieniečiai, pabėgėliai, prieglobsčio prašytojai, perkeltieji asmenys, masinis antplūdis, užsieniečių teisinė padėtis, prieglobstis, Europos Sąjungos prieglobsčio teisė, laikinos apsaugos direktyva, direktyvų perkėlimas.

## Įvadas

Straipsnių ciklo apie Europos Sąjungos (toliau ir ES) prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemas tikslas – išnagrinėti ES „pirmos kartos“<sup>2</sup> prieglobsčio direktyvų perkėlimo į Lietuvos teisę lygį, įvertinti direktyvų nuostatų galimą poveikį prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių teisei padėčiai Lietuvoje bei įvardyti galinčias iškilti problemas taikant direktyvas. Šiame straipsnyje nagrinėjama 2001 m. priimta Laikinos apsaugos direktyva<sup>3</sup>. Pažymėtina, kad Europos Sąjungoje Tarybos sprendimu priėmus šią direktyvą dar nebuvo nustatyta nė vieno perkeltųjų asmenų masinio antplūdžio, todėl valstybių praktikos šioje srityje dar nėra. Įdomu pastebėti, kad 1999 m. gegužės 25 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė buvo priėmusi nutarimą dėl pabėgėlių iš Kosovo priėmimo<sup>4</sup>, tačiau nesant nei šį klausimą reglamentuojančios teisinės bazės, nei praktinio pasirengimo priimti pabėgėlius masinio antplūdžio situacijoje, šis nutarimas liko neįgyvendintas<sup>5</sup>.

Laikinos apsaugos direktyva yra siekiama, esant masiniam perkeltųjų asmenų antplūdžiui, nustatyti laikinos apsaugos suteikimo minimalias normas ir imtis priemonių skatinti valstybių narių tarpusavio pastangų priimant perkeltuosius asmenis ir atsakomybės už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą<sup>6</sup>. Direktyvoje išreiškiama viltis, kad jos nuostatos, esant masiniam perkeltųjų asmenų antplūdžiui, sumažins antrinę migraciją Europos Sąjungoje<sup>7</sup>. Be to, Laikinos apsaugos direktyva, kaip regioninis dokumentas, pirmas įtvirtinantis laikinos apsaugos institutą, turės įtakos šio instituto raidai ir universaliu Jungtinių Tautų lygiu<sup>8</sup>.

- 2 „Pirmos kartos“ ES prieglobsčio teisės aktais vadinami teisės aktai, priimti pagal Amsterdamo sutarties 63 straipsnį.
- 3 Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam jų antplūdžiui ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą. [2001] OJ L212/12, 07/08.
- 4 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl pabėgėlių iš Kosovo priėmimo. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 47-1479.
- 5 Vysockienė, L. *Pabėgėlių teisė*. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p. 226.
- 6 Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam jų antplūdžiui ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą. [2001] OJ L212/12, 07/08, preambulės 8 p.
- 7 *Ibid.*, preambulės 9 p.
- 8 Fitzpatrick, J. Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalised Regime. *American Journal of International Law*. 2000, 94.

Direktyva pripažįsta esminį principą, kad laikina apsauga turėtų atitikti valstybių narių tarptautinius įsipareigojimus dėl pabėgėlių<sup>9</sup>. Tai reiškia, kad laikinos apsaugos suteikimas neturi iš anksto nei padidinti, nei sumažinti laikiną apsaugą gavusių asmenų galimybių gauti kitas prieglobsčio formas, t. y. pabėgėlio statusą arba papildomą apsaugą. Pagal tarptautinę teisę asmenys, kuriems suteikta laikina apsauga, turi teisę pateikti prieglobsčio prašymą, tačiau problema, su kuria buvo susiduriama kai kurių valstybių praktikoje, buvo tai, kad tokie prašymai nėra nagrinėjami<sup>10</sup>. Todėl Laikinos apsaugos direktyvoje yra aiškiai numatytos nuostatos, rodančios, kad laikina apsauga negali būti naudojama, siekiant išvengti valstybių tarptautinių įsipareigojimų prieglobsčio srityje<sup>11</sup>. Nors Lietuvos Respublikos teisės aktuose laikina apsauga įvardijama kaip atskira prieglobsčio forma, tačiau tiksliau ją būtų vertinti kaip procesinę priemonę, kuri suteikiama masinio antplūdžio metu<sup>12</sup> ir turi panašumų su laikinu teritoriniu prieglobsčiu, kuris pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus suteikiamas visos prieglobsčio procedūros metu.

Laikinos apsaugos direktyva apima nuostatas dėl laikinos apsaugos pagrindo, trukmės, pasibaigimo ir netaikymo, laikiną apsaugą gavusių asmenų teisių, prieglobsčio procedūros prieinamumo, grąžinimo procedūros garantijų bei tarpvalstybinio bendradarbiavimo, priimant perkeltuosius asmenis, esant masiniam antplūdžiui. Kadangi direktyva numato tik minimalias laikinos apsaugos suteikimo priimamiems perkeltiesiems asmenims normas, valstybės narės gali taikyti palankesnes normas<sup>13</sup>.

Atkreiptinas dėmesys į direktyvoje įtvirtintas laikinos apsaugos ir masinio antplūdžio sąvokas. Laikina apsauga apibrėžiama kaip išimtinė tvarka, kai, esant iš trečiųjų šalių perkeltųjų asmenų, negalinčių grįžti į savo kilmės šalį, masiniam antplūdžiui arba kylant tokio antplūdžio pavojui, suteikiama tokiems asmenims neatidėliotina ir laikina apsauga, pirmiausia tais atvejais, kai kyla pavojus, kad pagal prieglobsčio sistemą bus neįmanoma suvaldyti šio antplūdžio nepakenkus jos veiksmingam funkcionavimui atitinkamų ir kitų apsaugos prašančių asmenų labui<sup>14</sup>. Masinis antplūdis apibrėžiamas kaip didelio perkeltųjų asmenų skaičiaus atvykimas į Bendriją iš konkrečios šalies ar geografinės vietos, nesvarbu, ar į Bendriją jie atvyko spontaniškai, ar kieno padedami, pavyzdžiui, pagal evakavimo programą<sup>15</sup>. Šiose sąvokose masinis antplūdis ir laikina apsauga siejami ne su kažkoku konkrečiu perkeltųjų asmenų skaičiumi, o su kokybiniu

9 Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam jų antplūdžiui ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą. [2001] OJ L212/12, 07/08, preambulės 10 p., 3 str., 17 str.

10 Vysockienė, L., p. 244.

11 Tessenyi, G. Massive Refugee Flows and Europe's Temporary Protection. *EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary*. Peers, S.; Rogers, N. (eds.). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 487–504.

12 Sidorenko, O. F. *The Common European Asylum System: Background, Current State of Affairs, Future Direction*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007, p. 109.

13 Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam jų antplūdžiui ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą. [2001] OJ L212/12, 07/08, 3 str., 7 str.

14 *Ibid.*, 2 str. a punktas.

15 *Ibid.*, 2 str. d punktas.

masinio antplūdžio kriterijumi, t. y. su prieglobsčio procedūrų galimybėmis priimti tam tikrą asmenų skaičių<sup>16</sup>. Reikia pasakyti, kad toks vertinamasis kriterijus palieka daug diskrecijos Tarybaisprendžiant, ar yra masinis antplūdis. Tačiau kadangi tiek valstybės narės, tiek Komisija, tiek JTVPK bendradarbiauja rengiant Tarybos sprendimą dėl masinio antplūdžio<sup>17</sup>, todėl Taryba negalėtų piktnaudžiauti jai palikta diskrecija ir negalėtų priimti nepagrįstų sprendimų masinio antplūdžio klausimu<sup>18</sup>.

Laikinos apsaugos direktyva į Lietuvos teisę formaliai buvo perkelta 2004 metais, kai Lietuva iš esmės peržiūrėjo užsieniečių teisinę padėtį reglamentuojančius teisės aktus ir 2004 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos Seimas priėmė naują Įstatymą dėl užsieniečių teisinės padėties (toliau – Užsieniečių įstatymas)<sup>19</sup>. Dauguma Laikinos apsaugos direktyvos nuostatų atsispindi Užsieniečių įstatyme, o buvo išplėtos ir poįstatyminiame akte – 2004 m. lapkričio 15 d. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymu patvirtintame Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos apraše (toliau – Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo aprašas)<sup>20</sup>.

Laikinos apsaugos direktyvos nuostatos yra nemažai nagrinėtos užsienio autorių, tačiau pasirinkta specifinė straipsnio tema – direktyvos nuostatų perkėlimas į Lietuvos teisę yra mažai tirta Lietuvos mokslininkų.

## 1. Laikinos apsaugos direktyvos perkėlimo lygis

Pažymėtina, kad į Lietuvos teisę jau yra perkelta didžioji dalis Laikinos apsaugos direktyvos nuostatų. Perkeliant Laikinos apsaugos direktyvos 8 straipsnis, Užsieniečių įstatymo 40, 49 ir 95 straipsniai įtvirtina asmenų, kuriems suteikta laikina apsauga, teisę gauti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje ir kelionės dokumentą atvykti į Lietuvos Respubliką. Laikinos apsaugos direktyvos 9 straipsnis reikalauja, kad asmenims, kurie naudojami laikina apsauga, būtų išduodamas jiems suprantama kalba parengtas dokumentas, kuriame aiškiai nurodytos laikiną apsaugą reguliuojančios ir su ja tiesiogiai susijusios nuostatos. Ši direktyvos nuostata pažodžiui nėra perkelta į Lietuvos Respublikos teisės aktus, tačiau Užsieniečių įstatymo 94 straipsnis įtvirtina iš esmės analogišką asmenų, kuriems suteikta laikina apsauga, teisę gauti visą reikiamą informaciją apie savo teisinę padėtį Lietuvos Respublikoje gimtąja arba jiems suprantama kalba.

16 Vysockienė, L., p. 229.

17 Tarybos 2001 m. liepos 20 d direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam jų antplūdžiui ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą. [2001] OJ L212/12, 07/08, 5 str.

18 Arenas, N. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. *European Journal of Migration and Law*. 2005. Vol. 7.

19 Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539.

20 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 168-6196.

Taip pat pažodžiui nėra perkeltas ir Laikinos apsaugos direktyvos 10 straipsnio reikalavimas užregistruoti asmenų, kurie jų teritorijoje naudojami laikina apsauga, duomenis, nurodant asmens pavardę, pilietybę, gimimo datą ir vietą, šeiminių padėčių, giminystės ryšius. Vėlgiai iš esmės šią direktyvos nuostatą atitiktų Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo aprašo 126 ir 129 punktai, kurie numato, kad sprendimai suteikti ir panaikinti papildomą apsaugą yra registruojami Užsieniečių registre.

Į Lietuvos Respublikos teisę yra perkeltos svarbios Laikinos apsaugos direktyvos 12, 13, 14 ir 16 straipsnių nuostatos, numatančios asmenų, kuriems suteikta laikina apsauga, teises į darbą, apgyvendinimą, finansinę ir kitą socialinės apsaugos paramą, sveikatos priežiūrą, švietimą ir nelydimų nepilnamečių globą. Užsieniečių įstatymo 58 ir 94 straipsniai suteikia asmenims, kuriems suteikta laikina apsauga, teisę dirbti Lietuvos Respublikoje laikinos apsaugos suteikimo laikotarpiu, atleidžiant juos nuo pareigos įsigyti leidimą dirbti. Užsieniečių įstatymo 94 straipsnis taip pat garantuoja asmenims, kuriems suteikta laikina apsauga, teisę nemokamai gyventi Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatytoje vietoje; gauti piniginę pašalpą, jeigu neturi kitų pajamų Lietuvos Respublikoje; gauti būtinąją medicinos pagalbą ir socialines paslaugas. Lietuvos Respublikos švietimo įstatymo 25 straipsnis numato, kad kiekvienam Lietuvos Respublikos piliečiui, užsieniečiui, turinčiam teisę nuolat gyventi ar laikinai apsigyventi Lietuvos Respublikoje, valstybė garantuoja pradinį, pagrindinį ir vidurinį ugdymą bei specialiojo ugdymo, aukštesniųjų, aukštojo mokslo studijų arba profesinio mokymo, suteikiančio pirmąją kvalifikaciją, programų prieinamumą<sup>21</sup>. Užsieniečių įstatymo 32, 79 straipsniai ir Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklės<sup>22</sup> numato, kad nelydimi nepilnamečiai apgyvendinami Pabėgėlių priėmimo centre, kuris atlieka jų institucinio globėjo funkcijas.

Laikinos apsaugos direktyvos 17 straipsnis numato principinę asmenų, kuriems suteikta laikina apsauga, teisę bet kada pateikti prašymą suteikti jiems prieglobstį. Ši nuostata yra perkelta į Užsieniečių įstatymo 94 straipsnį. Taip pat svarbi yra Laikinos apsaugos direktyvos 22 straipsnyje numatyta priverstinai gražinamų asmenų teisė nebūti gražinamiems, jei dėl humanitarinių priežasčių toks gražinimas būtų neįmanomas arba nepagrįstas. Užsieniečių įstatymo 128 straipsnis numato tokias humanitarines priežastis, į kurias gražinimo atveju valstybės turi atsižvelgti, kaip teisėto buvimo Lietuvos Respublikoje laikas; šeiminiai ryšiai su asmenimis, gyvenančiais Lietuvos Respublikoje; esami socialiniai, ekonominiai ir kiti ryšiai su Lietuvos Respublika; užsieniečiui reikalinga būtinoji medicinos pagalba; objektyvus išsiuntimo negalimumas ir kitas.

Šių Laikinos apsaugos direktyvos nuostatų perkėlimas lėmė laikinos apsaugos instituto atsiradimą Lietuvos teisėje.

21 Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 23-593.

22 Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro ir Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 20-641.

## 2. Pagrindiniai probleminiai aspektai

Skiriami šie pagrindiniai probleminiai aspektai, susiję su Laikinos apsaugos direktyvos perkėlimu į Lietuvos teisę:

1. Teisės į šeimos susijungimą nepripažinimas. Laikinos apsaugos direktyvos 15 straipsnis numato asmenų, kuriems suteikta laikina apsauga, teisę į šeimos susijungimą su savo šeimos nariais, o Laikinos apsaugos direktyvos 29 straipsnis taip pat numato, kad asmenys, kuriems valstybė narė neleido susijungti su šeima, turi teisę atitinkamoje valstybėje narėje paduoti skundą.

Tuo tarpu Lietuvos Respublikoje Užsieniečių įstatymo nuostatos prieštarauja šiems Laikinos apsaugos direktyvos reikalavimams. Užsieniečių įstatymo 43 straipsnyje numatyta, kad teisės į šeimos susijungimą neturi užsieniečiai, kuriems suteikta laikina apsauga Lietuvos Respublikoje. Tiesa, Užsieniečių įstatyme yra vidinis prieštaravimas, kadangi Užsieniečių įstatymo 94 straipsnis numato, kad užsieniečių, gavusių laikiną apsaugą Lietuvos Respublikoje, šeimos nariai turi teisę į laikiną apsaugą Lietuvos Respublikoje. Tokį Užsieniečių įstatymo prieštaravimą sukėlė Užsieniečių įstatymo 2006 m. lapkričio 28 d. pakeitimas<sup>23</sup>, kai buvo pakeistas 43 straipsnis, panaikinant užsieniečių, kuriems suteikta laikina apsauga, teisę į šeimos susijungimą, tačiau nepastebėta, kad tokia pati teisė liko nepakeista 94 straipsnyje. Vis dėlto sprendžiant šią Užsieniečių įstatymo normų koliziją, tektų vadovautis 43 straipsniu, panaikinančiu užsieniečių, kuriems suteikta laikina apsauga, teisę į šeimos susijungimą, kadangi ši 43 straipsnio nuostata yra priimta vėlesniu įstatymu (2006-11-28) nei 94 straipsnio nuostata (2004-04-29).

Reikia pastebėti, kad Užsieniečių įstatymo 43 straipsniui numatant, kad teisės į šeimos susijungimą neturi užsieniečiai, kuriems suteikta laikina apsauga Lietuvos Respublikoje, praktikoje nebūtų ir tokios šeimos susijungimo procedūros, t. y. prašymai susijungti su šeima nebūtų nagrinėjami ir sprendimai tuo klausimu nebūtų priimami. O nesant sprendimo, neleidžiančio susijungti su šeima, užsieniečiai, kuriems suteikta laikina apsauga Lietuvos Respublikoje, atitinkamai neturėtų ir galimybės jį apskusti. Todėl lieka neperkeltas ir Laikinos apsaugos direktyvos 29 straipsnis, numatantis tokio apskundimo teisę.

2. Neperkeltos Laikinos apsaugos direktyvos procesinės nuostatos. Lietuvos Respublikos teisės aktuose nustačius laikinos apsaugos suteikimo pagrindus ir laikiną apsaugą gavusių asmenų teisių ir pareigų apimtį, liko neperkelta dauguma procesinių Laikinos apsaugos direktyvos nuostatų, kurios pirmiausia skirtos užtikrinti valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą bei praktikoje efektyviai funkcionuojantį laikinos apsaugos institutą visoje Europos Sąjungoje<sup>24</sup>. Laikinos apsaugos direktyvos VI skyriuje „Solida-

23 Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 2, 6, 7, 8, 11, 17, 18, 21, 25, 26, 28, 33, 34, 35, 40, 43, 46, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 64, 79, 88, 90, 93, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 106, 113, 115, 127, 130, 131, 132, 136, 138, 140 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 49(1), 101(1), 140(1) straipsniais, 30, 105 straipsnių pripažinimo netekusiais galios, X skyriaus pavadinimo pakeitimo bei įstatymo priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137–5199.

24 Noll, G.; Vedsted-Hansen, J. Temporary Protection and Burden Sharing: Conditionalising Access Suspending Refugee Rights? *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Guild, E.; Harlow, C. (eds.). Oxford-Portland: Hart Publishing, 2001, p. 195–224.

rumas“ įtvirtinti 25 ir 26 straipsniai numato ES valstybių bendradarbiavimo procedūrą, pagal kurią valstybės narės priima asmenis, kuriems gali būti suteikta laikina apsauga, vadovaudamosi Bendrijos solidarumo dvasia. Jos skaičiais arba bendrais bruožais nurodo savo pajėgumą priimti tokius asmenis. Ši informacija turi būti nurodyta Tarybos sprendime dėl masinio antplūdžio. Laikinos apsaugos metu valstybės narės bendradarbiauja tarpusavyje ryšium su asmenų, kurie naudojami laikina apsauga, perkėlimu gyventi iš vienos valstybės narės į kitą, jeigu atitinkami asmenys sutiko būti perkeliami. Valstybės narės nusiunčia prašymus dėl perkėlimo kitoms valstybėms narėms apie tai pranešdamos Komisijai ir JTVPK. Valstybės narės praneša prašančiajai valstybei narei apie savo pajėgumą priimti perkeliamus asmenis. Valstybė narė kitos valstybės narės prašymu teikia informaciją apie asmenį, kuris naudojami laikina apsauga, būtiną perkėlimo klausimui spręsti. Jeigu asmuo perkeliamas iš vienos valstybės narės į kitą, leidimas gyventi valstybėje narėje, iš kurios asmuo išvyksta, nustoja galiojės. Nauja priimančioji valstybė narė suteikia atitinkamiems asmenims laikiną apsaugą. Tokia Laikinos apsaugos direktyvos numatyta procedūra užtikrina „dvigubo savanoriškumo“ mechanizmą. Viena vertus, valstybės narės savanoriškai sprendžia, kiek perkeltųjų asmenų gali priimti, o kita vertus, patys perkeltieji asmenys turi sutikti būti perkeliami<sup>25</sup>. Taip pat pažymėtina, kad valstybes naries priimti perkeltuosius asmenis turėtų skatinti ne tik Bendrijos solidarumo dvasia, bet ir Europos pabėgėlių fondo finansavimas<sup>26</sup>.

Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo aprašo 119 punktą numato tik bendrą normą, kad Lietuvos Respublikos Vyriausybei priėmus sprendimą dėl laikinos apsaugos suteikimo, Migracijos departamentas Europos Komisijai, kitų ES valstybių narių kompetentingoms institucijoms bei Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro valdybai praneša užsieniečių, kuriems bus suteikta laikina apsauga Lietuvos Respublikoje, skaičių. Tuo tarpu dauguma Laikinos apsaugos direktyvos procesinių valstybių bendradarbiavimo nuostatų liko neperkeltos į Lietuvos Respublikos teisės aktus, todėl liko neužtikrintas asmenų perkėlimo organizavimas Europos Sąjungoje bei pačių perkeliamų asmenų sutikimas dėl perkėlimo.

Atkreiptinas dėmesys į ir asmenų savanoriško grįžimo procedūros saugiklius, kuriuos numato Laikinos apsaugos direktyva. Pagal Laikinos apsaugos direktyvos 21 straipsnį valstybės narės imasi priemonių, būtinų, kad asmenys, kurie naudojami laikina apsauga jos terminui pasibaigus, savanoriškai grįžtų į savo šalį. Valstybės narės užtikrina, kad nuostatos, reguliuojančios asmenų, kurie naudojami laikina apsauga, savanorišką grįžimą, palengvintų jų grįžimą nesumenkinant žmogaus orumo. Valstybė narė užtikrina, kad sprendimas dėl tų asmenų grįžimo būtų priimtas visapusiškai susipažinus su faktais. Valstybės narės gali numatyti padėties įvertinimo misijas. Kol dar nesibaigęs laikinos apsaugos terminas, valstybės narės, atsižvelgdamos į kilmės šalyje vyraujančias aplinkybes, duoda palankų atsakymą į asmenų, kurie naudojami laikina apsauga ir pasinaudojo savo savanoriško grįžimo teise, prašymus grįžti į priimančią valstybę narę. Vėlgį šios ir kitos savanoriško grįžimo procedūros nuostatos nebuvo perkeltos į Lietuvos

25 Kerber, K. The Temporary Protection Directive. *European Journal of Migration and Law*. 2002, 4.

26 Boccardi, I. Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy. The Hague-London-New York: Kluwer Law International, 2002, p. 180–184.

Respublikos teisės aktus, todėl liko neužtikrintas savanoriško grįžimo organizavimas bei grįžtančių asmenų teisė vėl pasinaudoti laikina apsauga.

3. Nevisiškai perkeltos Laikinos apsaugos direktyvos nuostatos dėl laikinos apsaugos trukmės ir jos netaikymo. Užsieniečių įstatymo 92 straipsnyje numatyta vienerių metų laikinos apsaugos trukmė su galimybe ją pratęsti, bet ne ilgiau kaip vieneriems metams, iš esmės atitinka Laikinos apsaugos direktyvos 4 straipsnio 1 dalį, tačiau Užsieniečių įstatyme lieka neperkelta 4 straipsnio 2 dalyje numatyta galimybė Tarybai kvalifikuota balsų dauguma nuspręsti pratęsti laikinos apsaugos laiką dar ne ilgiau kaip vieneriems metams, t.y. bendra trukmė tuomet būtų iki 3 metų.

Užsieniečių įstatymo 93 straipsnyje nurodytos priežastys, dėl kurių Lietuvoje nesuteikiama laikina apsauga, taip pat iš esmės atitinka Laikinos apsaugos direktyvos 28 straipsnio 1 dalį. Laikinos apsaugos direktyvos 28 straipsnio 2 dalis taip pat reikalauja, kad sprendimas nesuteikti laikinos apsaugos dėl netaikymo nuostatų turi priklausyti tik nuo atitinkamo asmens elgesio ir remtis proporcingumo principu, tačiau šios nuostatos į Lietuvos Respublikos teisės aktus liko neperkeltos.

## Išvados

Nepaisant neperkeltų teisės į asmenų, kuriems suteikta laikina apsauga, šeimos susijungimą ir daugumos procesinių Laikinos apsaugos direktyvos nuostatų, apskritai Laikinos apsaugos direktyvos perkėlimas turėtų būti vertinamas teigiamai. Laikinos apsaugos direktyva buvo pirmoji Europos Sąjungos prieglobsčio direktyva, perkelta į Lietuvos teisę, ir jos perkėlimas parodė aiškią Lietuvos pagarbą Europos Sąjungos prieglobsčio teisei bei sukūrė naują prieglobsčio formą Lietuvoje. Dauguma kertinių Laikinos apsaugos direktyvos nuostatų, reguliuojančių laikinos apsaugos suteikimo pagrindus bei asmenų, kuriems suteikta laikina apsauga, teises, buvo sėkmingai perkeltos. Kadangi laikinos apsaugos nuostatos dar niekada nebuvo taikomos praktikoje, procesinių nuostatų ir teisės į šeimos susijungimą nebuvimas kol kas praktinių problemų dar nesukėlė. Suprantama, kad neturint tarptautinės patirties šioje srityje sudėtinga sukurti nacionalinės teisės nuostatas, reglamentuojančias asmenų perkėlimą ir bendradarbiavimą su kitomis valstybėmis narėmis. Vis dėlto siekiant užtikrinti visišką Laikinos apsaugos direktyvos perkėlimą ir jos veiksmingą įgyvendinimą praktikoje, šios nuostatos taip pat turėtų būti perkeltos, išsprendžiant likusias problemas Laikinos apsaugos direktyvos reglamentuojamose srityse:

- Direktyvos 15 ir 29 straipsniai turėtų būti perkelti, užtikrinant teisę į šeimos susijungimą bei skundų šiuo klausimu galimybę.
- Direktyvos 25 ir 26 straipsniai turėtų būti perkelti, užtikrinant asmenų perkėlimo organizavimą Europos Sąjungoje bei pačių perkėlimų asmenų sutikimą dėl perkėlimo.
- Direktyvos 21 straipsnis turėtų būti perkeltas, užtikrinant asmenų savanoriško grįžimo organizavimą bei grįžtančių asmenų teisę vėl pasinaudoti laikina apsauga.



- Turėtų būti perkeltos Direktyvos 4 straipsnio 2 dalies nuostatos dėl galimybės Tarybai kvalifikuota balsų dauguma nuspręsti pratęsti laikinos apsaugos laiką dar ne ilgiau kaip vieneriems metams.
- Turėtų būti perkeltos Direktyvos 28 straipsnio 2 dalies nuostatos dėl netaikymo nuostatų priklausymo tik nuo atitinkamo asmens elgesio bei tokių sprendimų proporcingumo reikalavimo.

## Literatūra

- Arenas, N. The Concept of ‘Mass Influx of Displaced Persons’ in the European Directive Establishing the Temporary Protection System. *European Journal of Migration and Law*. 2005, 7.
- Boccardi, I. *Europe and Refugees: Towards an EU Asylum Policy*. The Hague-London-New York: Kluwer Law International, 2002.
- Fitzpatrick, J. Temporary Protection of Refugees: Elements of a Formalised Regime. *American Journal of International Law*. 2000, 94.
- Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Pabėgėlio statuso ir papildomos apsaugos (kvalifikavimo) direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2008, 3(105).
- Jakulevičienė, L.; Biekša, L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos. *Jurisprudencija*. 2009, 1(115).
- Kerber, K. The Temporary Protection Directive. *European Journal of Migration and Law*. 2002, 4.
- Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539;
- Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 2, 6, 7, 8, 11, 17, 18, 21, 25, 26, 28, 33, 34, 35, 40, 43, 46, 50, 51, 53, 54, 55, 56, 64, 79, 88, 90, 93, 97, 99, 100, 101, 102, 104, 106, 113, 115, 127, 130, 131, 132, 136, 138, 140 straipsnių pakeitimo, įstatymo papildymo 49(1), 101(1), 140(1) straipsniais, 30, 105 straipsnių pripažinimo netekusiais galios, X skyriaus pavadinimo pakeitimo bei įstatymo priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 137-5199;
- Lietuvos Respublikos švietimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1991, Nr. 23-593.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl pabėgėlių iš Kosovo priėmimo. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 47-1479.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 168-6196.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro ir Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas dėl Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2005, Nr. 20-641.
- Noll, G.; Vedsted-Hansen, J. Temporary Protection and Burden Sharing: Conditionalising Access Suspending Refugee Rights? In *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*. Guild, E.; Harlow, C. (eds.). Oxford-Portland: Hart Publishing, 2001.
- Sidorenko, O. F. *The Common European Asylum System: Background, Current State of Affairs, Future Direction*. The Hague: T.M.C. Asser Press, 2007.
- Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant

masiniam jų antplūdžiui ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą. [2001] OJ L212/12, 07/08.

Tessenyi, G. Massive Refugee Flows and Europe's Temporary Protection. In *EU Im-*

*migration and Asylum Law: Text and Commentary*. Peers, S.; Rogers, N. (eds.). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.

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

## TEMPORARY PROTECTION DIRECTIVE: ISSUES OF TRANSPOSITION INTO LITHUANIAN LEGISLATION

Laurynas Biekša, Lyra Jakulevičienė

Mykolas Romeris University, Lithuania

**Summary.** *In Lithuania, the Temporary Protection Directive was formally transposed into the Law on the Legal Status of Aliens of 29 April 2004 and the Order on Examination of Asylum Applications approved by the Minister of the Interior on 15 November 2004. Temporary protection provisions have never been implemented in practice, thus, this examination covers only the legal provisions of domestic legislation relevant to the transposition of the Directive.*

*On one hand, the grounds for temporary protection and the rights of persons granted temporary protection have, in principle, been transposed into national legislation. On the other hand, the right to family reunification and most of the procedural provisions of the Directive have not been transposed into Lithuanian legislation.*

*Despite these concerns, the overall evaluation of the transposition of the Directive is positive. Being the first EU asylum directive transposed into Lithuanian legislation, it showed a strong intention of Lithuanian authorities to comply with the EU directives and introduce a new form of asylum in Lithuania. The majority of the core provisions regarding the grounds for temporary protection and the rights of persons granted temporary protection were successfully transposed. As temporary protection provisions have never been applied in practice, the lack of procedural provisions and the issues regarding the right to family reunification have not caused any problems yet. It is understandable that the lack of international experience in this field impedes the creation of national provisions regarding the transfer of foreigners and communication with other Member States. However, in order to ensure full compliance with the Directive and an effective practical implementation, these provisions should be transposed as well.*

*The Article may be useful for institutions providing temporary protection to displaced persons as well as for ensuring full and proper transposition of the Directive into national legislation and improving the current legislation on aliens in Lithuania.*

---

**Keywords:** *EU law, aliens, refugees, asylum seekers, displaced persons, legal status of aliens, asylum, EU asylum law, Temporary Protection Directive, transposition of directives, temporary protection.*

---

**Lyra Jakulevičienė**, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros profesorė. Mokslinių tyrimų kryptys: pabėgėlių teisė, migracijos teisė, tarptautinė žmogaus teisių apsauga, tarptautinė sutarčių teisė, Europos Sąjungos prieglobsčio teisė.

**Lyra Jakuleviciene**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law, professor. Research interests: refugee law, migration law, international protection of human rights, international treaty law, EU asylum law.

---

**Laurynas Biekša**, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės teisės katedros lektorius, daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: pabėgėlių teisė, migracijos teisė, tarptautinė žmogaus teisių apsauga, tarptautinė sutarčių teisė, Europos Sąjungos prieglobsčio teisė.

**Laurynas Biekša**, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International Law, lecturer, doctor. Research interests: refugee law, migration law, international protection of human rights, international treaty law, EU asylum law.