MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO

TEISĖS FAKULTETO

TARPTAUTINĖS TEISĖS IR EUROPOS SĄJUNGOS TEISĖS INSTITUTAS

SIMONA KAMARAUSKAITĖ

(TARPTAUTINĖ TEISĖ)

PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ PRIĖMIMO SĄLYGŲ PROBLEMATIKA

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas
Doc. dr. Laurynas Biekša

Darbo recenzentas
Prof. dr. Lyra Jakulevičienė

Vilnius, 2013

TURINYS

ĮVADAS 5

1. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ PRIĖMIMO SĄLYGŲ SĄVOKA IR REGULIAVIMAS 10

1.1. Tarptautinės žmogaus teisių apsaugos svarba ir prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sąvoka ..10

1.2. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų reglamentavimas tarptautiniu lygmeniu 13

1.3. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų reglamentavimas Europos Sąjungos lygmeniu 16

1.4. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų reguliavimas Lietuvoje 20

1.5. Apibendrinimas 25

2. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ MATERIALINĖS PRIĖMIMO SĄLYGOS 26

2.1. Materialinės priėmimo sąlygos JT rėmuose 26

2.2. Materialinių priėmimo sąlygų reguliavimas ir praktika Europos regione 29

2.2.1. Materialinių priėmimo sąlygų įgyvendinimo analizė ir praktika pagal Europos socialinę chartiją ir Europos žmogaus teisių konvenciją 29

2.2.2. Materialinių priėmimo sąlygų įgyvendinimo analizė pagal Europos Tarybos direktyvas 2003/9/EB ir 2013/33/ES 32

2.3. Materialinės priėmimo sąlygos Lietuvoje 35

2.3.1. Teisė į būstą 36

2.3.2. Teisė į maistą 44

2.3.3. Teisė į aprangą ir dienpinigius 46

2.4. Apibendrinimas 49

3. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ TEISĖ Į DARBĄ 51

3.1. Prieglobsčio prašytojų teisės į darbą reikšmė 51

3.2. Teisės į darbą tarptautinis teisinis reguliavimas 52

3.2.1. Teisė į darbą pagal tarptautinę pabėgėlių teisę 52

3.2.2. Teisė į darbą pagal tarptautinę žmogaus teisių apsaugą 55

3.3. Teisės į darbą reguliavimas ir praktika Europos regione 58

3.3.1. Teisės į darbą įgyvendinimo analizė ir praktika pagal Europos socialinę chartiją ir Europos žmogaus teisių konvenciją 58

3.3.2. Teisės į darbą įgyvendinimo analizė pagal Europos Tarybos direktyvas 2003/9/EB ir 2013/33/ES 60

3.4. Teisės į darbą reguliavimas Lietuvoje 64

3.5. Apibendrinimas 65

IŠVADOS 67

PASIŪLYMAI 70

LITERATŪROS SĄRAŠAS 72

SANTRAUKA 82

SUMMARY 83

PRIEDAI 84

SANTRUMPOS

Tarptautinių organizacijų dokumentai ir tarptautinės organizacijos

JTVPK – Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro valdyba.

1951 m. konvencija – 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso.

1967 m. protokolas – 1967 m. protokolas dėl pabėgėlių statuso.

VŽTD – 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija.

TPPTP – 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas.

TESKTP – 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas.

ESKTK – Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komitetas.

Europos Sąjungos direktyvos, kiti dokumentai ir organizacijos

Priėmimo sąlygų direktyva – 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, ir 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo.

Pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva – 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo.

Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva – 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo.

Laikinos apsaugos direktyva – 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų, priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius, pusiausvyrą.

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

Dublino II reglamentas – 2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentas 343/2003, nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus.

ECRI – Europos Komisija kovai su rasizmu ir netolerancija.

ECRE – Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba.

EŽTK – 1950 m. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.

EŽTT – Europos Žmogaus Teisių Teismas.

ESTT – Europos Sąjungos Teisingumo Teismas.

BEPS – Bendra Europos prieglobsčio sistema.

Lietuvos Respublikos teisės aktai ir organizacijos

UTPĮ – 2004 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“.

Užsieniečių apgyvendinimo URC tvarkos aprašas – 2007 m. spalio 4 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas „Dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“.

Užsieniečių apgyvendinimo PPC tvarkos aprašas – 2009 m. rugpjūčio 14 d. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl užsieniečių apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre sąlygų ir tvarkos, Užsieniečių užimtumo organizavimo bei drausminio poveikio priemonių taikymo jiems tvarkos, Užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir Užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo, pakeitimo“.

Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka – 2004 m. lapkričio 15 d. vidaus reikalų ministro įsakymu patvirtintas užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašas.

Fiziologinės mitybos normos – 2003 m. balandžio 8 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl fiziologinių mitybos normų asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, patvirtinimo“.

Higienos normos – 2005 m. spalio 28 d. Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro įsakymas dėl Lietuvos higienos normos HN 61:2005 „Užsieniečių registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės“ patvirtinimo.

LR – Lietuvos Respublika.

URC – Užsieniečių registracijos centras.

PPC – Pabėgėlių priėmimo centras.

VSAT – Valstybės sienos apsaugos tarnyba.

LRKD – Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija.

Caritas – Vilniaus arkivyskupijos „Caritas“.

TMO – Tarptautinė migracijos organizacija.

ŽTSI – Žmogaus teisių stebėjimo institutas.

VRP – Valstybės remiamos pajamos.

ĮVADAS

Sudėtingos problemos, kylančios iš nuolatinių prieglobsčio prašytojų srautų, atneša iššūkių visoms pasaulio valstybėms, įskaitant ir Lietuvą. Valstybėms yra sunku išlaikyti savo sienų kontrolės ir apsaugos asmenims, kurie bėga nuo karo, konfliktų ar grubių žmogaus teisių pažeidimų, balansą, o padėtį dar labiau apsunkina prieš tarptautinės apsaugos prašytojus neigiamai nusiteikusios visuomenės.

Palyginus priverstinai turėjusių persikelti asmenų skaičių šiandien su 1951 m. duomenimis – skirtumas yra didelis. Prieš daugiau nei 60 metų, kai buvo įkurta Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro valdyba (toliau - JTVPK) priverstinai persikėlusiųjų asmenų skaičius buvo 1,5 milijono. 2012 m. garsūs tuo, kad tokių asmenų skaičius pasiekė rekordinį skaičių – 45,2 milijono, kai jis didesnis buvo tik 1994 m. Iš jų 15,4 milijono pripažinti pabėgėliais (10,5 milijono pagal JTVPK mandatą, 4,9 milijono pagal UNRWA – Jungtinių Tautų paramos ir darbo agentūra Palestinos pabėgėliams Artimuosiuose Rytuose), o prieglobsčio prašytojų priskaičiuota beveik vienas milijonas – 937000. JTVPK Pasaulinių tendencijų ataskaitoje skelbiama, kad daugiausiai asmenys palieka Afganistano, Somalio, Irako, Sirijos ir Sudano šalis, o valstybės, kurios gauna didžiausią prieglobsčio prašymų skaičių yra Pakistanas, Iranas ir Vokietija[1].

Esant tokiai pasaulinei statistikai, valstybės siekia gelbėti priverstinai bėgančius asmenis, prisiimdamos tarptautinės pabėgėlių teisės ir tarptautinės žmogaus teisių apsaugos dokumentų įsipareigojimus. Pamatinis teisės aktas prieglobsčio teisės srityje yra 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso (toliau – 1951 m. konvencija) ir ją papildantis 1967 m. protokolas dėl pabėgėlių statuso (toliau – 1967 m. protokolas). Valstybės yra ratifikavusios ir tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sutartis – 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (toliau - EŽTK), 1966 m. Tarptautinį pilietinių ir politinių teisių paktą (toliau – TPPTP), 1966 m. Tarptautinį ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktą (toliau – TESKTP) ir kt.

Prašytojas arba prieglobsčio prašytojas – „prašymą dėl prieglobsčio padavęs trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės, dėl kurio dar nepriimtas galutinis sprendimas“[2]. Siekiant išsiaiškinti, kokios priėmimo sąlygos šių asmenų atžvilgiu valstybėse narėse yra teikiamos, remiamasi Europos Sąjungos Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva, nustatančia minimalias

[1] UNHCR, Global Trends 2012. *Displacement. The New 21st Century Challenge*. P.2-3 // http://unhcr.org/globaltrendsjune2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V08_web.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-22.

[2] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 2 str. (c) p.

normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (toliau – pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva), ir 2013 m. birželio 26 d. priimta Europos Sąjungos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (toliau – antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva)[3]. Europos Sąjungos Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų, priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą[4] (toliau – Laikinos apsaugos direktyva) yra paliekama už šio tyrimo ribų, nes praktikoje ji niekada nebuvo taikyta. Šiuo metu Europos Sąjungos Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, ir Europos Sąjungos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo, (toliau - Priėmimo sąlygų direktyva) yra aktualesnė.

Darbe bus paminėtos visos prieglobsčio prašytojams priklausančios priėmimo sąlygos, tačiau dėl ribotos darbo apimties, bus išsamiai analizuojamos ir nagrinėjamos materialinės priėmimo sąlygos ir teisė į darbą. Tai ypatingą reikšmę turinčios priėmimo sąlygos, nes netinkamas jų įgyvendinimas lemia prieglobsčio prašytojų skurdą, žeminantį gyvenimo lygį ir tarptautinių žmogaus teisių apsaugos dokumentų pažeidimus.

Aktualumas ir naujumas. Tokių prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų, kaip teisės į būstą, maistą, aprangą ar teisės į darbą neužtikrinimas prieglobstį teikiančiose valstybėse, turėtų kelti susirūpinimą visai tarptautinei bendruomenei. Tai teisės siejamos su išlikimu, tad dėl tokios savo prigimties jos susilaukė ir dar tikrai turėtų susilaukti naujų valstybių idėjų bei konkrečių veiksmų.

Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos akcentuojamas tikslas, priešingai nei pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos, yra ne harmonizuoti minimalius priėmimo sąlygų standartus, bet kurti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą (toliau – BEPS). Europos Komisija Žaliojoje knygoje yra pabrėžusi, kad toks tikslas turi padėti pasiekti aukštesnį bendrą apsaugos standartą, didesnį apsaugos suderinamumo lygį ir solidarumą tarp Europos Sąjungos valstybių narių[5]. Lietuva, kaip ir kitos valstybės, yra įpareigotos iki 2015 m. liepos 20 d. priimti įstatymus ir kitus teisės aktus, būtinus, kad būtų laikomasi antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų.

[3] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. [2013] OJ L 180/96, 29/06.

[4] Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą. [2001] OJ L 212/12, 07/08.

[5] Commission of the European Communities, Green Paper on the future Common European Asylum System. Brussels, COM(2007) 301 final. P.3 // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0301:EN:NOT; prisijungimo laikas 2013-11-22.

Vadinasi, ypač dabar, kai į nacionalinius teisės aktus turi būti perkeliamos antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos, prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų klausimas yra be jokios abejonės aktualus.

Šio darbo aktualumą lemia ir tai, kaip jau buvo matyti iš JTVPK Pasaulinių tendencijų ataskaitos, asmenų, priverstų persikelti, skaičius 2012 m. buvo rekordinis – 45,2 milijono. Tiktai 1994 m. šis skaičius buvo dar didesnis ir jis siekė 47 milijonus. Jungtinių Tautų Vyriausiasis pabėgėlių komisaras ir Pabėgėlių agentūros vadovas – Antonio Guterres perspėja: *„Šie didėjantys skaičiai kelia rimtą susirūpinimą bei atspindi milžinišką patiriamų asmeninių kančių mastą ir sunkumus, su kuriais susiduria tarptautinė bendruomenė, stengdamasi užkirsti kelią konfliktams ir skatindama jų greitą sprendimą“*[6]. Taigi nors valstybės tikisi, kad asmenų, prašančių tarptautinės apsaugos, srautas laikui bėgant mažės, bet šią dieną turime visiškai nepakitusią situaciją.

Lietuvos prieglobsčio srities mokslininkai sutaria, kad prieglobsčio prašytojų skaičius Lietuvoje palyginti su kitose prieglobstį teikiančiose valstybėse pateiktų prašymų skaičiumi yra nedidelis. 2012 m. Lietuvoje buvo gauti 627 prieglobsčio prašymai, kai pavyzdžiui, Vokietijoje buvo pateikti 77500, Švedijoje – 43900 tarptautinės apsaugos prašymų[7]. Nepaisant tokių didelių skirtumų, Lietuva turėtų įvertinti tai, kad Europos Komisijos pasisakymuose mūsų valstybė yra minima kaip vienintelė, nereglamentavusi nacionaliniu teisės akto lygmeniu prieglobsčio prašytojų teisės į darbą, arba Europos Komisijos pasisakymai dėl apskritai žemų priėmimo sąlygų Lietuvoje lygio, sugretinant mūsų valstybę su Graikija[8]. Tokias problemas reikia spręsti, teikti aiškius pasiūlymus. Po 2013 m. gegužės mėnesį įvykusios konferencijos „Europos Sąjungos teisynas: tyrimo rezultatų pristatymas“ Lietuvos Respublikos (toliau – LR) Seimui buvo pateiktos atskiros prieglobsčio politikos įgyvendinimo rekomendacijos, yra tikimasi LR įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (toliau – UTPĮ) pakeitimų, bet šiandien tas nėra įgyvendinta, tad problemos toliau lieka neišspręstomis ir vis dar aktualiomis.

Darbe originalu ir tai, kad sistemiškai ir detaliai yra aptariamos prieglobsčio prašytojų materialinės priėmimo sąlygos ir jų teisė į darbą bei iš to kylančios problemos. Lietuvos situacija gretinama su kitų Europos Sąjungos valstybių narių priėmimo sąlygų situacija, daromos išvados,

---

[6] JTVPK spaudos pranešimas „JTVPK: pasiektas didžiausias pabėgėlių skaičius per 18 metų“, 2013 m. birž. 19 d. // http://www.unhcr.se/lt/naujienos/naujienu-pranesimai/2013/artikel/15f2b8a0fc62e2cfd4b203edd4e0319e/jtvpk-pasiektas didziausias-pabe.html; prisijungimo laikas 2013-11-22.

[7] Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais. P.6.

[8] Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo, KOM(2007) 745 galutinis. P.6-8.

kokia praktika atitinka, o kokia neatitinka Priėmimo sąlygų direktyvoje įtvirtintų teisinių standartų, teikiami pasiūlymai.

Hipotezė. Lietuva nėra pilnai perkėlusi Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų į savo nacionalinius teisės aktus ir daro Priėmimo sąlygų direktyvos pažeidimus praktikoje.

Tyrimo objektas – prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų problemos.

Darbo tikslas – tirti prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų teisines problemas Lietuvoje, jas lyginti su kitų Europos Sąjungos valstybių praktika.

Darbo tikslui įgyvendinti yra iškeliami šie **uždaviniai:**

1. Atskleisti materialinių priėmimo sąlygų esmę, svarbą ir su jomis susijusius probleminius teisinius aspektus tarptautiniame, Europos regioniniame ir Lietuvos lygmenyse.
2. Aptarti užimtumo nuostatos prieglobsčio prašytojams reikšmę ir nustatyti iš teisės į darbą įgyvendinimo kylančias teisines problemas tarptautiniame, Europos regioniniame ir Lietuvos lygmenyse.
3. Išanalizuoti pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas. Lyginant ją su antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva, nustatyti pakeitimus, aptarti jų poreikį ir reikšmę prieglobsčio prašytojų materialinėms priėmimo sąlygoms ir užimtumui.

Darbe remiamasi įvairia moksline ir teisine **literatūra**, kuri, visų pirma, susijusi su pabėgėlių teise, taip pat su žmogaus teisėmis. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų klausimus yra nagrinėję tokie užsienio autoriai, kaip J. C. Hathaway, H. Battjes, S. Peers, G. S. Goodwin-Gill, R. Cholewinski ir kt. Taip pat reikėtų išskirti Jungtinių Tautų pabėgėlių agentūros (The UN Refugee Agency (UNCHR)), Europos Komisijos prieš rasizmą ir netoleranciją (European Commission against Racism and Intolerance (ECRI)), Europos pabėgėlių ir tremtinių tarybos (European Council on Refugees and Exiles (ECRE)) internetiniuose puslapiuose esančią informaciją.

Lietuvoje prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų klausimus yra nagrinėję prieglobsčio teisės specialistai L. Jakulevičienė, L. Biekša, E. Samuchovaitė, kurių straipsniais taip pat yra remiamasi. Darbo autorės tyrimas yra kitoks tuo, kad sistemingai ir detaliai yra atskleidžiama ir analizuojama kiekvienos materialinės priėmimo sąlygos ir užimtumo problematika Lietuvoje.

Gilinantis į kylančių problemų esmę, analizuojami tarptautiniai universalūs ir regioniniai žmogaus teisių apsaugos dokumentai: Europos žmogaus teisių konvencija, Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas, Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas, Europos socialinė chartija, Pataisytoji Europos socialinė chartija, Priėmimo sąlygų direktyva. Išsamiai aptariant prieglobsčio prašytojų materialines priėmimo sąlygas ir užimtumą Lietuvoje, yra gilinamasi į nacionalinius teisės aktus. Greta jų yra atsižvelgiama į 1951 m. konvenciją ir ją

papildantį 1967 m. protokolą. Nors 1951 m. konvencija tiesiogiai neįtvirtina nei vienos prieglobsčio prašytojų teisės, bet ji yra ypač svarbi dėl 31 ir 33 straipsnių, į kurių taikymo apimtį patenka ir tarptautinės apsaugos prašytojai.

Darbe yra naudojami įvairūs mokslinio tyrimo **metodai.**

Pirmiausiai, buvo taikomas *lyginamasis* metodas. Juo buvo pasikliaunama, kai buvo lyginamos pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos ir antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos, skirtingi žmogaus teisių apsaugos dokumentai, tarptautinių organizacijų išsakytos nuomonės ir Europos Sąjungos valstybių praktika prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų, o konkrečiai materialinių priėmimo sąlygų ir užimtumo srityse.

Buvo naudojamasi *loginiu – analitiniu, sisteminiu* ir *apibendrinimo* metodais, nagrinėjant tarptautines sutartis, Lietuvos įstatymus ir poįstatyminius teisės aktus, mokslinę literatūrą. Šių metodų pagalbos prireikė ir išsiaiškinant materialinių priėmimo sąlygų ir užimtumo teisines problemas, jas apibendrinant ir darant išvadas.

Statistinis metodas parodo šalis, gaunančias daugiausiai tarptautinės apsaugos prašymų, ir vis didėjančius prieglobsčio prašytojų srautus.

Šalia visų šių bendrųjų metodų, buvo atliekami *pokalbiai su praktiku* - su daug metų dirbančia advokato padėjėja E. Samuchovaite. Buvo kalbama apie aktualiausias problemas, su kuriomis prieglobsčio prašytojai susiduria Lietuvoje, materialinių priėmimo sąlygų ir teisės į darbą įgyvendinimo srityse.

Darbo struktūra. Magistro baigiamąjį darbą sudaro: santrumpos, įvadas, trys skyriai, išvados, pasiūlymai, literatūros sąrašas, santraukos lietuvių ir anglų kalbomis ir priedai.

Pirmajame darbo skyriuje yra atskleidžiama tarptautinės žmogaus teisių apsaugos svarba pabėgėlių teisei, supažindinama su priėmimo sąlygų sąvoka ir priėmimo sąlygų reguliavimu tarptautiniame, Europos Sąjungos ir Lietuvos lygmenyse.

Antrajame darbo skyriuje yra nagrinėjami materialinių priėmimo sąlygų standartai tarptautiniame ir Europos Sąjungos lygmenyse, jų reglamentavimas, o paskui išsamiai tiriama Lietuvos materialinių priėmimo sąlygų situacija, prieinama prie išvadų.

Paskutiniajame darbo skyriuje yra analizuojama dar viena problema – teisės į darbą problema, kuri yra ypač svarbi prieglobsčio prašytojų integracijai juos priimančioje valstybėje. Detaliai išanalizuotas teisės į darbą reguliavimas tarptautinėje pabėgėlių teisėje ir tarptautinėje žmogaus teisių apsaugos teisėje, atskleista Europos Sąjungos valstybių ir Lietuvos praktika, daromos išvados, teikiami pasiūlymai.

1. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ PRIĖMIMO SĄLYGŲ SĄVOKA IR REGULIAVIMAS

1.1. Tarptautinės žmogaus teisių apsaugos svarba ir prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sąvoka

Ilgą laiką buvo neigiama tarptautinių, gyvybiškai svarbių žmogaus teisių įtaka prieglobsčio prašytojams bei pabėgėliams[9]. Tik XX a. pabaigoje, kai aukšto rango teismai pradėjo nagrinėti 1951 m. konvencijos objektą ir tikslą, tarptautinė pabėgėlių teisė pradėta traktuoti kaip neatskiriama tarptautinės žmogaus teisių apsaugos dalis. *Kanados Aukščiausiasis Teismas* tvirtina, kad pagrindinis 1951 m. konvencijos tikslas yra identifikuoti asmenis, kurie negali pasinaudoti savo valstybės apsauga. Dėl to pabėgėlių teisė yra kaip papildoma priemonė šalia pagrindinių žmogaus teisių, pasireiškianti tik tam tikromis aplinkybėmis[10]. *Jungtinės Karalystės Lordų Rūmai* konstatuoja, jog pagrindinis pabėgėlių teisės tikslas yra atkurti asmenų prarastą apsaugą ir įgalinti juos kreiptis dėl apsaugos į tarptautinę bendruomenę[11]. Tokios aukščiausiųjų teismų formuluotės suponuoja išvadą, kad tarptautinė žmogaus teisių apsauga yra pirminis šaltinis egzistuojantiems pabėgėlių teisės principams[12] ir kad tarptautinė pabėgėlių teisė yra tarptautinės žmogaus teisių apsaugos dalis[13]. Visi asmenys: prieglobsčio prašytojai, pabėgėliai, migrantai, piliečiai, turi žmogaus teisių dokumentuose apibrėžtas teises. Pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojai – vaikai, gali pasinaudoti 1989 m. Vaiko teisių konvencijos[14] nuostatomis arba prieglobsčio prašytojos – moterys, gali pasinaudoti 1979 m. Konvencija dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims[15]. Be to, daugiau kaip 95 % valstybių, ratifikavusių 1951 m. konvenciją ir ją papildantį 1967 m. protokolą, yra TPPTP ir TESKTP dalyvės[16].

JTVPK Vykdomojo komiteto išvada, Nr. 82 taip pat įtvirtina tarptautinių žmogaus teisių apsaugos svarbą priėmimo sąlygų kontekste. Pažymima, kad valstybės narės yra atsakingos už kiekvieno asmens, esančio jų teritorijoje ar jurisdikcijoje, teisių gerbimą. Tarptautinė žmogaus teisių apsauga kartu su pabėgėlių teise yra svarbūs, kad būtų užtikrintos adekvačios prieglobsčio

---

[9] Hathaway J.C. The rights of refugees under international law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P.4.
[10] *Canada v. Ward*, Supreme Court of Canada, 30 June 1993, 2 S.C.R. 689 // http://www.refworld.org/docid/3ae6b673c.html; prisijungimo laikas 2013-09-13.
[11] Horvath v. Secretary of State for the Home Department, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee), 6 July 2000 // http://www.refworld.org/docid/3ae6b6e04.html; prisijungimo laikas 2013-09-13.
[12] Grimheden J., Ring R. Human rights law: from dissemination to application. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. P.252.
[13] Bayefsky A.F. Human rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. P.462.
[14] 1989 m. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija // *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 60-1501.
[15] 1979 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims // *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 21-549.
[16] Hathaway J.C. The rights of refugees under international law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005. P.9.

prašytojų priėmimo sąlygos - su prieglobsčio prašytojais turi būti elgiamasi taip, kad būtų patenkinti pagrindiniai žmogaus teisių apaugos standartai[17]. Pavyzdžiui, 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos[18] (toliau – VŽTD) 25 straipsnio 1 dalyje ir TESKTP[19] 11 straipsnio 1 dalyje pripažinta kiekvieno asmens teisė į adekvatų gyvenimo lygį, įskaitant teisę turėti pakankamai maisto, drabužių ir būstą. TPPTP 7, 9, 10, 14 straipsniuose yra pateikti šie teisių įgyvendinimo standartai: niekas negali būti kankinamas, kiekvienas asmuo turi teisę į laisvę ir asmens neliečiamybę, o kiekvienas asmuo prieš įstatymą yra lygus[20]. Tiek TESKTP 2 straipsnio 2 dalyje, tiek TPPTP 2 straipsnio 1 dalyje yra draudžiama diskriminacija dėl tautybės ar socialinės kilmės ir kitokiais atvejais.

1951 m. konvencija ir ją papildantis 1967 m. protokolas yra kertiniai pabėgėlių teisės srities dokumentai. Lisabonos sutarties 78 straipsnio 2 dalyje deklaruojama, kad Europos Parlamentas ir Taryba turi įgaliojimus patvirtinti BEPS priemones, *inter alia* prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų reikalavimus, bet to paties Lisabonos sutarties straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta, kad šios priemonės privalo neprieštarauti 1951 m. konvencijai, 1967 m. protokolui ir kitoms atitinkamoms sutartims[21].

Nepaisant 1951 m. konvencijos pamatinės reikšmės, šiame teisės akte tiesiogiai ir aiškiai nereglamentuojamos prieglobsčio prašytojų teisės, nes visur yra minimas terminas „pabėgėlis“. Pagrindinis teisinis dokumentas, kuriame konkrečiai išvardijamos prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos, yra Priėmimo sąlygų direktyva. Šio teisinio dokumento nuostatos apima informavimo, dokumentų išdavimo, apsigyvenimo ir judėjimo laisvės, šeimos vienybės išsaugojimo, nepilnamečių mokymo ir švietimo, *užimtumo*, profesinio mokymo bei sveikatos priežiūros ir *bendrųjų materialinių priėmimo sąlygų* sritis.

Pagal pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvą, priėmimo sąlygos – tai visas komplektas priemonių, kurias valstybė narė pagal šią direktyvą suteikia prieglobsčio prašytojams iki tol, kol jiems leidžiama likti teritorijoje, taip pat jų šeimos nariams, jei pagal nacionalinius teisės aktus jie įtraukiami į tokį prašymą dėl prieglobsčio[22].

JTVPK prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas apibūdina kaip priemonių visumą, taikomą prieglobsčio prašytojams nuo momento, kai jie pateikia prieglobsčio prašymą valstybėje

---

[17] Conclusion No. 82 “Safeguarding Asylum”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 48th session, 1997 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.182-184.
[18] 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.
[19] 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3290.
[20] 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3288.
[21] Tarybos 2012 m. lapkričio 12 d. pranešimas „Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija“ 6655/7/08 REV 7 // http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/08/st06/st06655-re07.lt08.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-21.
[22] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 2 str. (i) p., 3 str.

narėje arba prie jos sienos, įskaitant oro ir jūrų uostų teritorijas, iki tol, kol yra priimamas sprendimas toje valstybėje narėje, kur yra pateiktas prieglobsčio prašymas, arba kol jie yra perduodami atsakingai už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą valstybei[23].

Doktrinoje, profesorius H. Battjes, apibūdindamas prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas, daro skirtumą tarp nematerialinių ir materialinių priėmimo sąlygų. Nematerialinės priėmimo sąlygos: teisė į dokumentus, teisė į darbą, judėjimo laisvę, nepilnamečių mokymą ir švietimą - komplektas priemonių, suteikiamų prieglobsčio prašytojams, remiantis Priėmimo sąlygų direktyva. Materialinės priėmimo sąlygos: būstas, maistas, drabužiai ir dienpinigiai, pagal H. Battjes, yra kaip papildoma kategorija prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų kontekste ir jos turi atitikti materialiai tinkamą standartą, t. y. užtikrinti sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį ir užtikrinti jų pragyvenimą[24]. O. F. Sidorenko priėmimo sąlygas apibūdina kaip priemonių visumą, kurią valstybės narės privalo suteikti prieglobsčio prašytojams, remdamosi Priėmimo sąlygų direktyva. Kadangi Priėmimo sąlygų direktyva yra teisinis įpareigojantis dokumentas, valstybės narės privalo įgyvendinti jos nuostatas, tik turi laisvę pasirenkant jos įgyvendinimo formas ir metodus[25]. G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam priėmimo sąlygas apibūdina kaip minimalius reikalavimus, kylančius iš Priėmimo sąlygų direktyvos, kuriuos valstybės turi suteikti asmenims, ieškantiems tarptautinės apsaugos[26].

Apibendrinant šį poskyrį, akcentuotina tarptautinės žmogaus teisių apsaugos įtaka pabėgėlių teisės nuostatoms ir jų įgyvendinimui. Jei prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos yra neužtikrinamos, jų teisės gali būti ginamos pagal tarptautinius žmogaus teisių apsaugos dokumentus. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų egzistavimo faktu neabejojama ir visi prieglobsčio teisės specialistai tai apibūdina kaip *komplektą priemonių,* suteikiamų prašytojams iškart po jų prieglobsčio prašymo pateikimo momento iki galutinio sprendimo dėl tarptautinės apsaugos suteikimo arba nesuteikimo priėmimo.

Prieglobsčio prašytojams turi būti teikiama speciali jų priėmimo sąlygų apsauga tiek tarptautiniu, tiek regioniniu lygmeniu, kad prieglobsčio institutas realiai veiktų.

[23] UNHCR, Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union. Geneva, July 2000. P.3.
[24] Battjes H. European Asylum Law and International Law. Leiden / Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006. P.499-501.
[25] Sidorenko O.F. The Common European Asylum System. The Hague: T.M.C.Asser press, 2007. P.58-59.
[26] Goodwinn-Gill G.S, McAdam J. The refugee in international law. Oxford: Oxford university press, 2007. 3rd edn. P.413.

1.2. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų reglamentavimas tarptautiniu lygmeniu

JTVPK Vykdomasis komitetas[27] pažymi, kad prieglobsčio institutas tiesiogiai kyla iš VŽTD 14 straipsnio 1 dalies: „Kiekvienas turi teisę kitose šalyse *ieškoti* prieglobsčio nuo persekiojimo ir juo *naudotis*“[28]. Deklaracija yra rekomendacinio pobūdžio dokumentas, bet ji turi didžiulę reikšmę. Jos svarbiausi principai yra įtvirtinti valstybių vidaus ir tarptautiniuose teisės aktuose.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 18 str. taip pat yra įtvirtinta teisė į prieglobstį: „Teisė į prieglobstį garantuojama pagal 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvenciją ir 1967 m. sausio 31 d. Protokolą dėl pabėgėlių statuso bei Europos Sąjungos sutartį ir Sutartį dėl Europos Sąjungos veikimo“[29]. Pagrindiniai pabėgėlių teisės dokumentai, minėta, yra 1951 m. konvencija ir ją papildantis 1967 m. protokolas. 1951 m. konvencijos 11 str. nuostata – Pabėgėliai jūreiviai, yra arčiausiai teisės į prieglobstį įtvirtinimo: „Jei pabėgėliai yra asmenys, nuolatos tarnaujantys laivo, plaukiojančio su vienos iš susitariančių valstybių vėliava, įguloje, ta valstybė palankiai žiūri į šių asmenų apgyvendinimą savo teritorijoje ir į kelionės dokumentų išdavimą arba laikinos teisės įvažiuoti į jos teritoriją suteikimą siekdama palengvinti jiems apsigyventi kitoje šalyje“[30]. Šioje nuostatoje, kaip ir visame 1951 m. konvencijos tekste, minimas terminas ne „prieglobsčio prašytojas“, bet „pabėgėlis“, todėl doktrinoje diskutuojama, ar 1951 m. konvencijos teisės yra skiriamos ir prieglobsčio prašymą pateikusiems asmenims.

H. Battjes įsitikinimu, jei išnagrinėtas prieglobsčio prašymas yra pagrįstas, asmuo gali įgyti pabėgėlio statusą pagal 1951 m. konvencijos 1 straipsnio nuostatas. Taigi dėl to valstybės narės su prieglobsčio prašytoju turi elgtis kaip su *nepripažintu pabėgėliu,* o kadangi valstybės nežino, kurie asmenys įgis pabėgėlio statusą, o kurie ne, jos turi elgtis su visais prieglobsčio prašytojais, remdamosi 1951 m. konvencijoje įtvirtintais standartais. Prieglobsčio prašytojams priklauso 1951 m. konvencijos teisės lygiai taip pat kaip ir pabėgėliams *tout court*[31].

G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam nuomone, siekiant efektyvaus 1951 m. konvencijos funkcionavimo, kai kurios šiame teisiniame akte reglamentuotos teisės privalo būti užtikrintos ir prieglobsčio prašytojams[32]. Pirma, šiems asmenims privalo būti taikomas negrąžinimo (pranc. *non-refoulement)* principas: „Nė viena susitarianti valstybė jokiu būdu neišsiunčia ir negrąžina

[27] Conclusion No. 82 “Safeguarding Asylum”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 48th session, 1997 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.182-184.
[28] 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497.
[29] Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, 2007/C 303/01.
[30] 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12-227.
[31] Battjes H. European Asylum Law and International Law. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006. P.494.
[32] Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The refugee in international law. Oxford: Oxford university press, 2007. 3rd edn. P.412.

pabėgėlių į šalį, kur jų gyvybei ar laisvei grėstų pavojus dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių pažiūrų“[33]. Pasak JTVPK[34], šis principas reikalauja žmogiško elgesio su prieglobsčio prašytojais ir pagarbos pagrindinėms žmogaus teisėms, o L. Vysockienė pabrėžia, kad *non-refoulement* principas apskritai yra svarbiausias apsaugos elementas pabėgėlių teisės srityje[35].

Negrąžinimo principas yra įtvirtintas ir TPPTP 7 straipsnyje, 1984 m. Konvencijos prieš kankinimus 3 straipsnyje, EŽTK 3 straipsnyje, kuriuose reglamentuota, jog niekas negali būti kankinamas, patirti nežmonišką arba žeminantį elgesį arba būti taip baudžiamas[36].

Europos Žmogaus Teisių Teisme (toliau – EŽTT) yra susiformavusi praktika, kad prieglobsčio prašytojo išsiuntimas į šalį, kurioje jam gresia netinkamas elgesys, sukelia EŽTK 3 straipsnio pažeidimą. EŽTT vadinamajame pilotiniame sprendime[37] *M.S.S. prieš Graikiją ir Belgiją*[38] buvo pripažinti EŽTK 3 ir 13 straipsnių pažeidimai. M.S.S. buvo afganistanietis, kuris iš Graikijos, kur buvo paimti jo pirštų antspaudai, nuvyko į Belgiją ir šioje šalyje pasiprašė prieglobsčio. Belgija, remdamasi Europos Sąjungos Tarybos 2003 m. vasario 18 d. reglamentu, nustatančiu valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus (toliau - Dublino II reglamentas), išsiuntė M.S.S. atgal į Graikiją. Ten pastarasis buvo suimtas, turėjo miegoti ant čiužinio arba plikos žemės, negalėjo išeiti į lauką, tualetu galėjo pasinaudoti tik lydint apsaugai, buvo mušamas, neturėjo normalių sanitarinių sąlygų. Kai jis buvo paleistas, buvo priverstas gyventi visiškame skurde - miegodavo parke, ieškodavo maisto, neturėdavo priėjimo prie jokių sanitarinių sąlygų ir higienos reikmenų, bijodavo būti bet kada sumuštas[39]. EŽTT šioje byloje pripažino, kad tiek Belgija, tiek Graikija pažeidė EŽTK 3 ir 13 straipsnius. Graikija pažeidė šiuos straipsnius dėl nežmoniškų sulaikymo, nežmoniškų gyvenimo sąlygų ir dėl netinkamų prieglobsčio procedūrų, o Belgija, žinodama apie Graikijoje esančias netinkamas gyvenimo sąlygas ir vis tiek išsiųsdama asmenį pagal Dublino II reglamentą, taip pat pažeidė

---

[33] 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12-227, 33 str.

[34] UNHCR, Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems. Global Consultations on International Protection. Geneva, September 2001, para. 3.

[35] Vysockienė L. Pabėgėlių teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P.47.

[36] Dijk P., Flinterman C., Janssen P.E.L. International Law, Human Rights. Den Haag: Sdu Uitgvers, 2006. 5th revised edn. P.177.

[37] Jakulevičienė L., Siniovas V. Europos žmogaus teisių konvencijos teikiama apsauga – oazė prieglobsčio prašytojams Europoje? // *Jurisprudencija.* 2013, Nr. 20(3). P.864.
Pilotinis sprendimas – EŽTT sprendimas, kai yra išsprendžiamas ne tik EŽTK pažeidimo klausimas, bet ir nustatomos valstybėje narėje esančios problemos ir nurodoma, kaip jas spręsti. Factsheet „Pilot Judgements“, European Court of Human Rights, Press Unity, July 2013.

[38] ECtHR judgement of 21 January 2011, application no. 30696/09.

[39] Clayton G. Asylum seekers in Europe: M.S.S. v Belgium and Greece // Human rights law review. 2011. P.758-759.

EŽTK 3 ir 13 straipsnius. Po tokio EŽTT sprendimo priėmimo visos ES valstybės narės sustabdė prieglobsčio prašytojų grąžinimą į Graikiją.

Kitas pavyzdys galėtų būti EŽTT sprendimas dėl EŽTK 3 straipsnio pažeidimo *Sufi ir Elmi prieš Jungtinę Karalystę* byloje[40]. Šis atvejis yra susijęs su dviem Somalio piliečiais – Sufi ir Elmi, kurie prašėsi prieglobsčio Jungtinėje Karalystėje. Jie bijojo, kad su jais bus nežmoniškai elgiamasi arba kad jie bus nužudyti, jei jie grįš į Mogadišu. EŽTT pasisakė, kad bendro smurto pavojus Mogadišo mieste, Somalyje, yra intensyvaus lygio, žūva tūkstančiai nekaltų civilių gyventojų, o tose Somalio valstybės vietovėse, kuriose smurto lygis yra žemiausias, yra labai bloga žmogaus teisių padėtis, todėl jei pareiškėjai nepatirs netinkamo elgesio dėl bendro smurto pavojaus, jie gali susidurti su netinkamu elgesiu dėl žmogaus teisių padėties. Taigi EŽTT pripažinta, kad šių asmenų išsiuntimas atgal reikštų EŽTK 3 straipsnio pažeidimą.

Antra, kaip G. S. Goodwin-Gill ir J. McAdam tęsia[41], prieglobsčio prašytojams turi būti taikoma 1951 m. konvencijos 31 straipsnio apsauga – draudimas bausti už neteisėtą įvažiavimą ar neteisėtą buvimą valstybės teritorijoje. S. E. Launterpacht ir D. Bethlehem taip pat pritaria šio principo taikymo svarbai prieglobsčio prašytojams. Draudimas bausti šiuos asmenis padeda užtikrinti prieglobsčio prašytojų teisę į prieglobstį[42]. *Prieglobsčio prašytojai*, kaip EŽTT pasisakyta minėtame *M.S.S. prieš Graikiją ir Belgiją* sprendime, *yra ypatingai neprivilegijuotų ir pažeidžiamų asmenų grupė, kuriems reikia specialios apsaugos*[43]. Šie asmenys dažniausiai yra bėgantys nuo persekiojimų, tad negali arba bijo naudotis savo valstybės apsauga ir ne visuomet turi dokumentus, su kuriais gali teisėtai vykti į kitą šalį. Atsakomybė už neteisėtą atvykimą ar buvimą šalyje netaikoma, jei prieglobsčio prašytojas atvyksta iš teritorijos, kurioje jo gyvybei ar laisvei grėsė pavojus, jei nedelsdamas prisistato valdžioms institucijoms ir jei išsamiai paaiškina priežastis dėl savo neteisėto atvykimo ar buvimo[44].

Šalia to, kad prieglobsčio prašytojams yra taikoma 1951 m. konvencijos apsauga, šie asmenys yra saugomi ir nuo diskriminacijos. Tarptautiniai universalūs ir regioniniai žmogaus teisių apsaugos dokumentai pabrėžia nediskriminavimo principą, pavyzdžiui: TPPTP 2 straipsnio 1 dalis, EŽTK 14 straipsnis ir EŽTK Protokolas Nr. 12 (2000 m.), kuriuo yra išplėstas diskriminacijos principo turinys, naudojantis bet kokia teise, įskaitant ir nacionalinėje teisėje

[40] ECtHR judgement of 28 June 2011, applications nos. 8319/07; 11449/07.
[41] Goodwin-Gill G.S., McAdam J. The refugee in international law. Oxford: Oxford university press, 2007. 3rd edn. P.412.
[42] Launterpacht S.E., Bethlehem D. The Scope and Content of the principle of non-refoulement. Refugee Protection in International Law // UNHCR's Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge university press, 2003. P.139.
[43] ECtHR judgement of 21 January 2011, application no. 30696/09., para. 251.
[44] 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // *Valstybės žinios.* 1997, Nr. 12-227, 31 str. 1 d.

nustatytas teises, net jei jos ir nepatenka į EŽTK teisių taikymo sritį[45]. Juose visuose yra reglamentuota nuostata, kad kiekviena valstybė negali išskirti jos jurisdikcijoje esančių asmenų, įskaitant ir prieglobsčio prašytojų, dėl jų rasės, odos spalvos, lyties, kalbos, religijos, politinių arba kitų įsitikinimų, *tautinės ar socialinės kilmės*, turtinės padėties, gimimo ar kokio nors kito požymio[46].

Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų kontekste svarbios yra JTVPK Vykdomojo komiteto teikiamos išvados. Pačios savaime jos neturi privalomosios galios, tačiau dėl to, kad jos dažnai yra priimamos vienbalsiai, galima teigti, kad jos atspindi bendrą valstybių sutarimą dėl Vykdomojo komiteto įtakos tarptautinių sutarčių, tarp jų ir 1951 m. konvencijos, aiškinimui[47]. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos turi atitikti išvadose pateiktus komentarus. Pavyzdžiui, JTVPK Vykdomojo komiteto išvada Nr. 93 nurodo, kad turėtų būti patenkinti pagrindiniai prieglobsčio prašytojų poreikiai: maistas, drabužiai, būstas, medicininis aprūpinimas bei pagarba privačiam gyvenimui[48]. Vykdomojo komiteto išvada Nr. 22 įtvirtina prieglobsčio prašytojų teisę kontaktuoti su JTVPK, o taip pat JTVPK teisę bet kada susisiekti su prieglobsčio prašytojais[49].

Taigi galima daryti išvadą, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos tarptautiniu lygmeniu turi būti užtikrinamos *non-refoulement* ir *nebaudimo* už neteisėtą įvažiavimą ar buvimą šalyje principais. Kitaip tariant, prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų reikia, kad prieglobsčio institutas ir *non-refoulement* būtų realiai veikiantys.

1.3. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų reglamentavimas Europos Sąjungos lygmeniu

Europos Sąjungoje veikia valstybes nares teisiškai įpareigojantis dokumentas, vienas iš pagrindinių teisės aktų, sudarantis ES *acquis* ir padedantis siekti BEPS – pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva[50]. Valstybės narės turėjo perkelti šio teisinio dokumento nuostatas į savo nacionalinius teisės aktus iki 2005 m. vasario 6 d. Prieglobsčio teisės vystymasis Europos Sąjungos lygmenyje tęsėsi ir šiandien jau turime 2013 m. birželio 26 d. priimtą antros kartos

[45] Dijk P., Flinterman C., Janssen P.E.L. International Law, Human Rights. Den Haag: Sdu Uitgvers, 2006. 5th revised edn. P.11, 179, 203.

[46] Pagrindiniai Jungtinių Tautų Žmogaus Teisių Dokumentai. Vilnius: Žmogaus teisių stebėjimo institutas, 2008. P.31.

[47] Biekša L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir Europos Sąjungos direktyvoje 2004/83/EB: daktaro dis.soc. mokslai: teisė (01S)/ LPA.-V, 2008. P.33-34.

[48] Conclusion No. 93 "Reception of Asylum-Seekers in the Context of Individual Asylum Systems", adopted by UNHCR Executive Committee at its 53th session, 2002 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.216-219.

[49] Conclusion No. 22 "Protection of Asylum-Seekers in situations of Large-Scale Influx", adopted by UNHCR Executive Committee at its 32th session, 1981 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.36-41.

[50] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02.

Priėmimo sąlygų direktyvą[51]. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos į valstybių narių nacionalinę teisę, įskaitant ir į Lietuvos, turi būti perkeltos iki 2015 m. liepos 20 d.

Iš pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos preambulės yra aiškūs jos tikslai, kuriais siekiama nustatyti būtinus minimalius prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų standartus, kurių paprastai pakaktų, kad būtų garantuotas prieglobsčio prašytojų *orumo nežeminantis gyvenimo lygis* bei visose valstybėse narėse *tolygios* gyvenimo sąlygos. Taip pat yra siekiama *priėmimo sąlygų suderinimo* tam, kad būtų apribota antrinė prieglobsčio prašytojų migracija[52]. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva taip pat yra siekiama šių tikslų, tik nuo šio teisinio dokumento priėmimo akcentuojamas dėmesys ne į minimalių sąlygų valstybėse narėse kūrimą, bet į BEPS siekį, kuris turi būti pagrįstas valstybių narių solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo principais. Skirtingai nei pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva, antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje pirmuoju straipsniu įtvirtintas tikslas - nustatyti tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo normas, o ne nustatyti minimalias priėmimo normas[53].

Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje yra matyti ir kiti pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų pakeitimai. Pagrindiniai jų yra, kad antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva yra išplečiama jos taikymo sritis, į ją įtraukiant ir papildomos apsaugos prašytojus. Atkreiptinas dėmesys, kad ir pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos galiojimo metu buvo išsivysčiusi praktika, kad į jos galiojimo apimtį patenka ir papildomos apsaugos suteikimas, tik tai nebuvo įtvirtinta teoriniu lygmeniu. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje yra reglamentuotos visiškai naujos sulaikymo, sulaikytiems prašytojams teikiamų garantijų, sulaikymo sąlygų, pažeidžiamų asmenų ir specialių priėmimo poreikių turinčių prašytojų sulaikymo nuostatos[54]. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje pastebėtini ir straipsnių dėl užimtumo bei dėl materialinių priėmimo sąlygų pakeitimai. Yra nustatomas naujas 9 mėnesių laikotarpis, po kurio prieglobsčio prašytojams turi būti suteiktos veiksmingos galimybės patekti į darbo rinką. 9 mėnesių laikotarpis pakeitė pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje įtvirtintą 1 metų laikotarpio terminą. Apie šiuos pakeitimus bus kalbama plačiau, kai bus atskirai tiriamos ir nagrinėjamos šios darbo problemos. Pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos IV skyrius – Nuostatos dėl asmenų su ypatingais poreikiais, yra papildytas visiškai nauju 22 straipsniu,

[51] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. [2013] OJ L 180/96, 29/06.

[52] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, preambulės 7, 8 p.

[53] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. [2013] OJ L 180/96, 29/06, preambulės 2 p., 1 str.

[54] Ten pat, 8-11 str.

praplėstos nuostatos dėl nepilnamečių ir nelydimų nepilnamečių. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje yra svarbių V skyriaus pakeitimų dėl sprendimų apskundimo[55].

Doktrinoje, O. F. Sidorenko, kalbėdama apie pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvą, jos nuostatas skirsto į penkias grupes. Pirmoji grupė yra *bendrosios nuostatos* ir apima pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 1 - 3 straipsnius[56]. 1 straipsnyje įtvirtintas pagrindinis pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos tikslas – nustatyti minimalias prieglobsčio prašytojų priėmimo normas valstybėse narėse. 3 straipsnyje apibrėžta pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos taikymo sritis[57], kuri gali būti taikoma ir dėl kitokios apsaugos, nesusijusios su 1951 m. konvencija, bet negali būti taikoma, kai yra remiamasi Laikinos apsaugos direktyva[58]. Pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 2 straipsnyje vardijamos sąvokos, kurios apibūdina dokumento turinį ir esmę. Antroji pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų grupė - *priėmimo sąlygų nuostatos*. Jos apima informavimą, dokumentus, apsigyvenimą ir judėjimo laisvę, šeimos vienybės principą, nepilnamečių mokymą ir švietimą, užimtumą, profesinį mokymą, bendrąsias materialines priėmimo sąlygas ir sveikatos priežiūrą[59]. Pavyzdžiui, pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva reikalauja, kad prieglobsčio prašytojai apie jiems teikiamas lengvatas, išmokas, jų pareigas būtų informuoti per laikotarpį ne ilgesnį kaip 15 dienų. Tačiau toks laiko tarpas galėtų būti kvestionuojamas kaip per ilgas. Prieglobsčio prašytojai yra galimai bėgantys nuo persekiojimo, dėl baimės, galintys dėl to turėti psichologinių sveikatos sutrikimų, taigi minėtos informacijos teikimas galėtų būti spartesnis. Pagal pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 7 straipsnio 1 dalį, prieglobsčio prašytojai turi teisę laisvai judėti priimančios valstybės narės teritorijoje ar jiems skirtoje valstybės zonoje, dalyje. Tai yra Vokietijai skirta išlyga, kai prieglobsčio prašytojai yra apgyvendinami vienoje valstybės žemėje, ir šis pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos straipsnis atspindi Vokietijos praktiką. 7 straipsnio 3 dalyje yra nustatyta, kad judėjimo laisvė gali būti apribota tam tikra vietove (L. Vysockienė[60] pabrėžia, kad gali būti apribota vietove, bet ne įstaiga - tai reikštų sulaikymą), bet jei tik tai yra būtina, pavyzdžiui, dėl teisinių arba viešos tvarkos priežasčių[61]. Pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų trečioji grupė įtvirtina *reikalavimus materialinėms ir sveikatos priežiūros sąlygoms*. Prieglobsčio prašytojų gyvenimo sąlygos visą laiką turi išlikti orios. Nuostatos, kurios

[55] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. [2013] OJ L 180/96, 29/06, 15 str., 17-18 str., 22-24 str, 26 str.
[56] Sidorenko O.F. The Common European Asylum System. The Hague: T.M.C.Asser press, 2007. P.59.
[57] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 1 str., 3 str. 1 d.
[58] Ten pat, 3 str. 3 d., 3 str. 4 d.
[59] Sidorenko O.F. The Common European Asylum System. The Hague: T.M.C.Asser press, 2007. P.60.
[60] Vysockienė L. Pabėgėlių teisė. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005. P.259.
[61] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 5 str., 7 str.

tam tikrais atvejais *leidžia apriboti arba panaikinti priėmimo sąlygas*, priklauso ketvirtajai pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų grupei. Jomis siekiama užtikrinti, kad priėmimo sąlygomis nebūtų piktnaudžiaujama[62]. Galimybės apriboti arba panaikinti prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas, įtvirtintos pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 16 straipsnyje. Galimi atvejai, kai prieglobsčio prašytojas palieka kompetentingų institucijų jam paskirtą gyvenamąją vietą ir jų neinformuoja, nepaiso prašymų suteikti informacijos, atvykti į apklausą, slepia savo finansinius išteklius, nepagrįstai pasinaudodamas materialinėmis priėmimo sąlygomis, pateikia pakartotinį prieglobsčio prašymą toje pačioje valstybėje, už rimtą apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimą. 16 straipsnio 4 dalyje pateikiamos procesinės garantijos, norint apriboti ar panaikinti priėmimo sąlygas, o 21 straipsnyje įtvirtinta prieglobsčio prašytojų galimybė apskųsti neigiamus sprendimus dėl minėto socialinės paramos ribojimo ar panaikinimo[63]. Penktoji pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų grupė yra *dėl Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo*. Ji apima bendradarbiavimo, vadovavimo, monitoringo, kontrolės sistemų, personalo ir išteklių straipsnius. Kiti užsienio autoriai, kaip G. S. Goodwin-Gill, J. McAdam, S. Peers apsiriboja pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų išvardijimu, negrupuodami jų į atskiras grupes.

Minėta, kad pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos į valstybių narių nacionalinius teisės aktus turėjo būti perkeltos ne vėliau nei 2005 m. vasario 6 d., bet Europos Komisija yra išskyrusi konkrečias valstybes, kurios vėlavo tą padaryti. Tai yra Belgija, Graikija, Vokietija, Austrija, Vengrija. Pavyzdžiui, prieš Austrijos valstybę netgi buvo priimtas neigiamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) sprendimas dėl jos sutartinių įsipareigojimų nevykdymo. Dėl pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų perkėlimo bendrąja prasme Europos Komisija pažymi, kad pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva į nacionalinius teisės aktus buvo perkelta patenkinamai daugumoje valstybių narių, bet yra minimos kelios problemos. Pavyzdžiui, darbo tiriamųjų problemų dėl tinkamų materialinių sąlygų sudarymo ir teisės į darbą atžvilgiu Europos Komisija yra pažymėjusi, kad valstybėse narėse yra susiklosčiusi neigiama praktika, kai prieglobsčio prašytojų teise į aprangą rūpinasi nevyriausybinės organizacijos. 9 valstybėse narėse yra prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų problemų, kai jos priėmimo sąlygas visiškai arba dalinai bando užtikrinti piniginėmis išmokomis, 5 valstybėse narėse priėmimo sąlygų problema kyla iš to, kad jos prieglobsčio prašytojams, kurie nesutinka gyventi kolektyviniuose centruose ir apsigyvena savo lėšomis, neteikia jokių kitų priėmimo sąlygų. Dėl iš teisės į darbą kylančių problemų Europos Komisija

[62] Sidorenko O.F. The Common European Asylum System. The Hague: T.M.C.Asser press, 2007. P.6.

[63] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 16 str., 21 str. 1 d.

mini Lietuvą, kaip vienintelę valstybę, nesuteikiančią prieglobsčio prašytojams teisės dirbti, o du trečdaliai kitų valstybių prieglobsčio prašytojams taiko tokius apribojimus, kurie praktiškai trukdo jų teisės į darbą įgyvendinimui. Visos šios problemos plačiau bus tiriamos tolimesniuose šio darbo skyriuose[64].

Europos Komisija pastebėjusi ir pačios pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos trūkumų, kurie sukelia anksčiau paminėtas bei kitas problemas. Tvirtinama, kad aiškių ir griežtų pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos sąvokų nebuvimas leidžia valstybėms narėms jas interpretuoti labai skirtingai, o dauguma valstybių, turėdamos plačią diskrecijos laisvę, pasirenka žemus priėmimo sąlygų įgyvendinimo būdus. Europos Sąjungoje yra pasiekiami daug žemesni nei buvo siekta pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos kūrimu standartai. Kitas dalykas, kurį mini Europos Komisija, yra egzistuojanti priėmimo sąlygų įvairovė, reiškianti, kad pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos tikslas dėl antrinės migracijos apribojimo taip pat yra nepasiektas[65].

Apibendrinant Europos Sąjungoje veikiančią pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvą, pažymėtina, kad šis teisinis dokumentas pats savaime taip pat turi trūkumų. Dėl jos nuostatų interpretavimo galimumo kyla problemos dėl orumo nežeminančio gyvenimo lygio, tolygių gyvenimo sąlygų ir antrinės migracijos apribojimo tikslų pasiekimo. Valstybės narės, turėdamos diskrecijos laisvę pasirinkti pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo būdus, daro pažeidimus ir neužtikrina prieglobsčio prašytojų adekvataus gyvenimo lygio standarto. Kaip jau įrodyta, Graikija teikia tokias prastas priėmimo sąlygas, kad valstybės narės yra atsisakiusios grąžinti prieglobsčio prašytojus į šią šalį netgi tada, kai remiantis Dublino II reglamentu, yra nustatoma, kad ji yra atsakinga už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Tuo tarpu antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva yra siekiama BEPS ir aukštesnių įgyvendinimo standartų, o ypač tose valstybėse, kuriose priėmimo sąlygos yra itin žemo lygio.

1.4. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų reguliavimas Lietuvoje

Lietuva prieglobstį teikiančia šalimi tapo 1997 m., kai ratifikavo 1951 m. konvenciją ir ją papildantį 1967 m. protokolą[66]. Nuo to laiko iki šios dienos Lietuvoje buvo pateikta daugiau nei

[64] 'Odysseus Academic Network' for legal studies on immigration and asylum in Europe. Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states, October 2006. P.8.
[65] Commission of the European Communities. Impact Assessment on The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standarts for the reception of asylum seeekers. Brussels, SEC(2008) 2945. P.7-8.
[66] Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika, 2012. P.6 // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05.

7000 prieglobsčio prašymų, kuriuos išnagrinėjus beveik pusei prieglobsčio prašytojų buvo suteikta papildoma apsauga. *(Žr. PRIEDAS Nr. 1)*

2004 m. balandžio 29 d. Lietuva priėmė UTPĮ[67], kuriame atsispindi dauguma Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų. Šio įstatymo IV skyriuje – Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimas – yra reglamentuotos su prieglobsčiu susijusios nuostatos. Tačiau UTPĮ nėra įtvirtintos priėmimo sąlygų sąvokos, materialinių priėmimo sąlygų sąvokos, tik IV skyriaus 71 straipsnyje yra vardijamos teisės ir pareigos, kurias prieglobsčio prašytojas Lietuvoje turi jo prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimo metu. Abi šios sąvokos turėtų būti įtvirtintos UTPĮ, nes kaip advokato padėjėja E. Samuchovaitė pasakoja, Lietuvoje yra susiduriama su *problema dėl prieglobsčio prašytojų prašymo padavimo momento.* Pagal LR Vidaus reikalų ministro įsakymu patvirtintą užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašą (toliau – Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka), prieglobsčio prašymas yra „*bet kokia forma* išreikštas prašymas suteikti pabėgėlio statusą ar papildomą apsaugą Lietuvos Respublikoje“[68]. Vadinasi, prašymas gali būti pateiktas tiek raštu, tiek žodžiu, tiek konkliudentiniais veiksmais ir nuo bet kurios tokios atsiradusios aplinkybės prieglobsčio prašytojams privalo būti teikiamos priėmimo sąlygos visa apimtimi. Lietuvos praktika tokia, kad prieglobsčio prašytojų pateikti prašymai žodžiu prie Valstybės sienos apsaugos tarnybos (toliau – VSAT) pasienio punktų ar Užsieniečių registracijos centre (toliau – URC) nėra laikomi prieglobsčio prašymais. Jei prieglobsčio prašymas yra pateikiamas Migracijos departamentui, kuris yra nekompetentinga institucija priimti prieglobsčio prašymus, Migracijos departamentas, pirmiausia, prašymą verčia į lietuvių kalbą neapibrėžtą laiką ir paskui persiunčia išverstą prieglobsčio prašymą kompetentingai institucijai, bet tokiu būdu kartais prieglobsčio prašymai yra užregistruojami tik po mėnesio. Migracijos departamentas turi laikytis LR Vyriausybės nutarimu patvirtintose taisyklėse dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose nustatyto 5 darbo dienų termino, per kurį Migracijos departamentas turi persiųsti prieglobsčio prašymą kompetentingai už jo nagrinėjimą institucijai[69]. Lietuvoje situacija yra pažeidžianti šiuo Vyriausybės nutarimu patvirtintas taisykles ir prieglobsčio prašytojams kartais net mėnesį laiko nėra teikiamos jokios jų priėmimo sąlygos, kitaip sakant, kol nėra raštu pateikto prašymo, tol prieglobsčio prašytojas Lietuvoje nėra laikomas prieglobsčio prašančiu asmeniu. Jei UTPĮ būtų

[67] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties // *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539.

[68] 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, 2 p.

[69] Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo // *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 94-3779, 10 p.

įtvirtintos priėmimo sąlygų ir materialinių priėmimo sąlygų sąvokos, jos galėtų įnešti aiškumo dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų apimties ne tik prieglobsčio prašymo iš esmės nagrinėjimo metu, bet ir nuo to momento, kai prieglobsčio prašymas Lietuvoje yra pateiktas bet kokia forma.

Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos taip pat atsispindi šiuose pagrindiniuose poįstatyminiuose Lietuvos teisės aktuose: Užsieniečių apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre tvarkoje[70], Užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre tvarkoje[71], Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkoje[72], Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklėse[73]. Keletas Lietuvos Respublikos bendrųjų teisės aktų, pavyzdžiui, reglamentuojantys sveikatos apsaugą, įdarbinimą ar kt., taip pat atspindi Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas[74].

Prieglobsčio prašytojai savo prašymą dėl tarptautinės apsaugos Lietuvoje gali pateikti trijose skirtingose vietose. Jie tą gali padaryti valstybės sienos perėjimo punktuose arba Lietuvos valstybės teritorijoje, kur galioja pasienio teisinis režimas, miesto, rajono teritorinėje policijos įstaigoje arba URC.

Pirmoji prieglobsčio prašymo nagrinėjimo instancija Lietuvoje yra Migracijos departamentas. Jei ši institucija nenustato prieglobsčio prašymo nenagrinėjimo pagrindų (atvykimo iš saugios trečiosios šalies, atsakingos kitos Europos Sąjungos valstybės narės, atvykimo iš saugios kilmės valstybės ir prieglobsčio prašymo akivaizdaus nepagrįstumo atvejai), tuomet Migracijos departamentas priima sprendimą nagrinėti prieglobsčio prašymą iš esmės, suteikti prieglobsčio prašytojui laikiną teritorinį prieglobstį ir išduoti užsieniečio registracijos pažymėjimą[75]. Suteikus prieglobsčio prašytojui laikiną teritorinį prieglobstį, Migracijos departamentas priima du tolimesnius sprendimus. Vienas iš jų - dėl prieglobsčio prašytojo

[70] 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, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo pakeitimo // *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 98-4135.

[71] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo // *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 105-4326.

[72] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo // *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 168-6196.

[73] 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.

[74] Jakulevičienė L., Biekša L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos // *Jurisprudencija*. 2009, Nr. 1(115). P.315.

[75] 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, 17 p.

apgyvendinimo URC. Prašytojams taip pat gali būti leista apsigyventi ir jų pasirinktoje gyvenamojoje vietoje, jei jie atvykę į Lietuvos Respubliką teisėtai, patys to pageidauja, nurodo gyvenamosios vietos duomenis ir gyvenimo toje gyvenamojoje vietoje teisėtumo pagrindą. Nelydimi nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai apgyvendinami Pabėgėlių priėmimo centre (toliau – PPC) – Rukloje[76]. Kitas Migracijos departamento spendimas yra užsieniečio registracijos pažymėjimo prieglobsčio prašytojui išdavimas, kuris turi būti įteiktas per 48 val. nuo laikino teritorinio prieglobsčio prašytojui suteikimo. Užsieniečio registracijos pažymėjimas yra dokumentas, patvirtinantis prieglobsčio prašytojo statusą ir jo asmens tapatybę tais atvejais, kai ji vidaus reikalų ministro tvarka jau yra nustatyta, taip pat jo teisę naudotis laikinu teritoriniu prieglobsčiu Lietuvos valstybėje[77].

Remiantis Tarybos 2005 m. gruodžio 1 d. direktyva, nustatančia būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (toliau – Prieglobsčio procedūrų direktyva), prieglobsčio prašytojams yra leidžiama pasilikti valstybėje narėje tol, kol sprendžiančioji institucija priima sprendimą pagal pirmosios instancijos procedūras[78].

Priėmimo sąlygų direktyva skirta tiems prieglobsčio prašytojams, kurių prašymas dėl prieglobsčio yra pateiktas, bet dar vis neišnagrinėtas[79]. Paminėti konkretūs atvejai, kada Priėmimo sąlygų direktyva gali būti taikoma Lietuvoje. Pirmasis atvejis - *Dublino procedūros atvejis*. Jo metu yra nustatoma, kad už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą yra atsakinga ne Lietuva, o kita ES valstybė. ESTT kol kas *vienintelėje savo byloje* C-179/11 Cimade, Groupe d'information et de soutien des immigres (GISTI) *prieš* Ministre de I'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration, susijusioje su priėmimo sąlygomis, nagrinėjo klausimą, ar Priėmimo sąlygų direktyvoje įtvirtintos normos taikomos prieglobsčio prašytojams, jei valstybė narė, kurioje pateiktas prieglobsčio prašymas, inicijuoja atsakingos valstybės nustatymo (Dublino) procedūrą. ESTT į šį klausimą atsakė teigiamai, jog valstybė narė, kuriai pateiktas prieglobsčio prašymas, privalo suteikti minimalias Priėmimo sąlygų direktyvoje nustatytas priėmimo sąlygas ir tam prieglobsčio prašytojui, dėl kurio ji nusprendė, remiantis

[76] 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, 23-25 p.
[77] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties // *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539, 78 str. 1 d, 2 str. 30 p.
[78] Tarybos 2005 m. gruodžio 1 d. direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. [2005] OJ L 326/13, 13/12, 7 str. 1 d.
[79] Jakulevičienė L. Main constrains in implementing the EU Asylum *ACQUIS* in Lithuania // *Jurisprudencija.* 2006, Nr. 4(82). P.34.

Dublino II reglamentu[80], kreiptis į kitą valstybę narę. Tol, kol toks prieglobsčio prašytojas yra *faktiškai perduodamas* atsakingai valstybei, jam turi būti teikiamos įprastinės priėmimo sąlygos[81]. Generalinės advokatės Eleanor Sharpston 2012 m. gegužės 15 d. išvadoje yra išsakyta labai detali nuomonė dėl GISTI bylos. Paaiškinta, kad jei trečiosios šalies pilietis nedviprasmiškai ir aiškiai paduoda prieglobsčio prašymą prie valstybės narės sienos arba jos teritorijoje, kompetentingos valdžios institucijos turi pradėti nagrinėti tokį prašymą. Tokios procedūros pradžioje gali būti keliamas klausimas, ar kita valstybė narė nėra atsakinga už prašymo nagrinėjimą pagal Dublino II reglamentą. Tačiau *prieglobsčio prašymas jau yra paduotas*, todėl atsiranda Priėmimo sąlygų direktyvoje numatytos teisės[82].

Kitas Priėmimo sąlygų direktyvos taikymo atvejis – prieglobsčio prašymo nagrinėjimo atvejis *valstybės pasienyje,* kai yra aišku, jog prašytojas yra atvykęs iš saugios kilmės valstybės arba saugios trečiosios valstybės. Procedūra šiuo atveju trunka 48 val. nuo prieglobsčio prašymo pateikimo momento ir gali būti pratęsta dar 24 valandoms, kai siekiama nustatyti minėtas priežastis. Taip pat galimas akivaizdžiai nepagrįstų prieglobsčio prašymų nagrinėjimas pasienyje.

Dar vienas atvejis, kai turi būti taikomos prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos, yra jų prašymų nagrinėjimas *skubos tvarka* arba *įprastine tvarka.* Skubos tvarka yra taikoma nuo to momento, kai valstybei pasidaro aišku, kad prašymas yra akivaizdžiai nepagrįstas. Pagal UTPĮ, tam yra skiriamos 48 valandos, kurios gali būti pratęstos, bet ne ilgiau kaip iki 7 dienų, kai prašymas turi būti išnagrinėtas[83]. Prieglobsčio prašymo nagrinėjimas įprastine tvarka – procedūra, kuri trunka iki 3 mėnesių su pratęsimo galimybe dar tokiam pačiam laikotarpiui, t. y. dar trims mėnesiams. Jei prašytojas nesutinka su išnagrinėtu prieglobsčio prašymu ir kreipiasi į apeliacinę instanciją, priėmimo sąlygos nenutrūksta ir turi būti tokiam asmeniui teikiamos toliau[84]. Pirminė apeliacinė institucija prieglobsčio bylose yra Vilniaus apygardos administracinis teismas, antrinė – Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.

---

[80] Tarybos 2003 m. vasario 18 d. reglamentas 343/2003, nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus. [2003] OJ L 50/1, 25/02.

[81] ESTT 2012 m. rugsėjo 27 d. sprendimas byloje C-179/11. *Cimade, Groupe d'information et de soutien des innigres (GISTI) prieš Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration,* para. 50, 58.

[82] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Generalinės advokatės 2012 m. gegužės 15 d. išvada byloje Nr. C-179/11 *Cimade, Groupe d'information et de soutien des innigres (GISTI) prieš Ministre de l'Interieur, de l'Outre-mer, des Collectivites territoriales et de l'Immigration*, 41 p.

[83] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties // *Valstybės žinios.* 2004, Nr. 73-2539, 81 str. 3 d.

[84] Jakulevičienė L., Biekša L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos // *Jurisprudencija.* 2009, Nr. 1(115). P.316-317.

1.5. Apibendrinimas

Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos – tai komplektas priemonių, kurias valstybė narė turi pareigą teikti prieglobsčio prašytojams nuo jų prieglobsčio prašymo pateikimo momento iki sprendimo dėl tarptautinės apsaugos priėmimo dienos. Pagal Priėmimo sąlygų direktyvą, prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos apima informavimo, dokumentų išdavimo, apsigyvenimo ir judėjimo laivės, nepilnamečių mokymo ir švietimo, užimtumo, materialinių priėmimo sąlygų ir kt. sritis.

JTVPK Vykdomasis komitetas išvadoje Nr. 82 pabrėžęs tarptautinių žmogaus teisių apsaugos svarbą prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygoms. Valstybės turi užtikrinti ir gerbti kiekvieno žmogaus, esančio jos teritorijoje ar jurisdikcijoje, teises.

Pamatiniai pabėgėlių teisės srities dokumentai yra 1951 m. konvencija ir ją papildantis 1967 m. protokolas. Pagal 1951 m. konvenciją, prieglobsčio prašytojų negalima grąžinti į šalį, kurioje jiems gresia netinkamas elgesys, ir prieglobsčio prašytojų negalima bausti už neteisėtą valstybės sienos kirtimą ar buvimą šalyje. Detaliai prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos reglamentuojamos pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje ir ją 2015 m. liepos 21 d. pakeisiančioje antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje.

Lietuvoje dauguma Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų atsispindi UTPĮ. IV skyriuje - Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimas – yra reglamentuotos su prieglobsčiu susijusios nuostatos. UTPĮ nėra įtvirtintų nei priėmimo sąlygų, nei materialinių priėmimo sąlygų sąvokų, kurios, kaip darbo autorės yra siūloma, turi būti įtvirtintos, nes taip padėtų spręsti prieglobsčio prašymų padavimo momento problemą Lietuvoje.

2. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ MATERIALINĖS PRIĖMIMO SĄLYGOS

2.1. Materialinės priėmimo sąlygos JT rėmuose

Viena svarbiausių materialinių priėmimo sąlygų yra prieglobsčio prašytojų *teisė į adekvatų būstą* – glaudžiai besisiejanti su teise į gyvybę ir kitomis socialinėmis, ekonominėmis, politinėmis ir pilietinėmis teisėmis. Ši teisė yra garantuojama tarptautiniuose žmogaus teisių apsaugos dokumentuose ir daugiausiai yra inkorporuojama į kitas teises, pavyzdžiui, tai yra teisės į adekvatų gyvenimo standartą[85] arba teisės į privataus ir šeimos gyvenimo gerbimą dalis[86].

1951 m. konvencijos 21 straipsnyje yra įtvirtina: „Kadangi gyvenamojo ploto klausimai reguliuojami įstatymais ar potvarkiais arba juos kontroliuoja valstybinė valdžia, susitariančios valstybės teisėtai jų teritorijose gyvenantiems pabėgėliams suteikia kuo palankesnę teisinę padėtį ir kiekvienu atveju ne mažiau palankią už tą, kuria paprastai naudojasi užsieniečiai tomis pačiomis aplinkybėmis“[87].

JTVPK savo pastabose dėl Priėmimo sąlygų direktyvos išsako nuomonę dėl prieglobsčio prašytojų teisės į adekvatų būstą, teigdamas, kad prašytojų apgyvendinimas kolektyviniuose centruose turi trukti kuo trumpesnį laiką. Tokio tipo gyvenimas dėl informacijos ir patarimų sklaidos yra tinkamas tik pirmus prieglobsčio prašytojų adaptavimosi mėnesius. Vėlesnėse stadijose privatus apgyvendinimas, pasak JTVPK, yra daug tinkamesnė alternatyva. Nepaisant to, šeimos kolektyviniuose centruose turi būti apgyvendinamos kartu, o vieniši vyrai ir moterys - atskirai. Turi būti užtikrinamas privatumas ir jų būtiniausių poreikių patenkinimas, įskaitant tinkamas sanitarines ir sveikatos priežiūros sąlygas. Tie prieglobsčio prašytojai, kurie turi galimybę gyventi kartu su giminėmis ar draugais, neturi būti verčiami gyventi kolektyviniuose centruose[88].

Teisė į adekvatų būstą, kaip ir kitos žmogaus teisės, yra kildinama iš VŽTD, o konkrečiai – iš šio teisinio akto 25 straipsnio: „Kiekvienas turi teisę į savo ir savo šeimos sveikatai ir gerovei pakankamą gyvenimo lygį, įskaitant maistą, drabužius, *būstą* [...]“[89]. 1965 m. Tarptautinės konvencijos dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo 5 straipsnyje minėta nuostata yra praplėsta: „Valstybės dalyvės įsipareigoja uždrausti ir panaikinti visų formų

[85] 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // *Valstybės žinios.* 2002, Nr. 77-3290, 11 str.
[86] 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencija // *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 96-3016, 8 str.
[87] 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12-227.
[88] UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standarts for the Reception of Asylum Seekers, Geneva, July 2003. P.12-13 // http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/3f3770104.pdf; prisijungimo laikas 2013-10-27.
[89] 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497, 25 str.

rasinę diskriminaciją [...], realizuojant teises ekonominėje, socialinėje ir kultūros srityje, ypač teisę *į gyvenamąjį plotą*“[90]. Teisę į adekvatų būstą yra reglamentuota ir TESKTP. Pagal 11 straipsnio 1 dalį, valstybės imasi reikiamų priemonių, kad būtų užtikrintas šios teisės įgyvendinimas[91]. Ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių komiteto (toliau – ESKTK) komentaruose išplėtotas teisės į adekvatų būstą turinys. Pabrėžiama, kad ši teisė užima centrinę vietą, užtikrinant kitų ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių įgyvendinimą. Teisė į adekvatų būstą priklauso kiekvienam, nepaisant asmens amžiaus, ekonominio statuso, priklausymo kokiai nors grupei ar kt., o ypač svarbu, kad ši teisė būtų įgyvendinta be diskriminacijos ir kad ji nebūtų interpretuojama siaurai, prilyginant būstą kaip turėjimui stogo virš galvos. Teisė į adekvatų būstą – tai, pirmiausia, teisė gyventi saugiai, taikiai ir oriai[92]. ESKTK išaiškinęs sąvokos „adekvatus“ turinį ir išskyręs šiuos elementus:

a) Gyvenamosios vietos *saugumą* – visiems asmenims turi būti užtikrinama apsauga nuo priverstinių iškeldinimų, priekabiavimų ir kitų grėsmių. Priverstinis asmenų iškeldinimas yra priešingas teisei veiksmas, sukeliantis labai rimtus žmogaus teisių pažeidimus[93].

b) *Paslaugų bei įrangos prieinamumą* – turi būti teikiamas geriamasis vanduo, šildymas, apšvietimas, prieinamos prausyklos, maisto produktų laikymo ir atliekų šalinimo įrangos, kanalizacijos.

c) *Prieinamumą visiems asmenims* – būstas turi būti prieinamas visiems, o ypač atkreiptinas dėmesys į socialiai remtinas grupes, pažeidžiamus asmenis. Visi turi teisę gyventi taikiai ir oriai.

d) *Tinkamumą* gyventi – asmeniui turi būti skiriama adekvati erdvė, apsaugant kiekvieną nuo šalčio, drėgmės, lietaus, vėjo, karščio ir kitų grėsmių. Pasaulinė sveikatos organizacija „Sveikos gyvensenos principuose“ yra konstatavusi, kad neadekvačios ir nepakankamos gyvenimo sąlygos siejasi su padidėjusiu sergamumu ir mirtingumu[94].

e) *Vietą* – adekvatus būstas privalo būti tokioje vietoje, iš kurios būtų įmanoma pasiekti darbą, sveikatos priežiūros paslaugas, mokyklas, vaikų priežiūros centrus, kitas socialines įstaigas ir paslaugas.

---

[90] 1965 m. Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo // *Valstybės žinios*. 1998, Nr. 108-2957, 5 str. (e) p. (iii) popunktis.

[91] 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3290, 11 str. 1 d.

[92] Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 4 “The right to adequate housing“, 1991, para. 6-7 // http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.

[93] Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 7 “The right to adequate housing: forced evictions”, 1997, para. 2 // http://www.refworld.org/docid/47a70799d.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.

[94] World Health Organization (WHO). Health Principles of Housing, Geneva, 1989.

f) *Kultūrinį adekvatumą* – gyvenamųjų namų struktūra bei vykdoma politika juose privalo netrukdyti reikštis kultūriniam identitetui[95].

Generalinė Asamblėja savo rezoliucijoje dėl Pasaulinės Būsto Strategijos 2000 metams[96] adekvatų apgyvendinimo turinį taip pat yra prilyginus adekvačiam privatumui, erdvei, saugumui, apšvietimui ir ventiliacijai, adekvačiai infrastruktūrai ir gyvenamajai vietai, sudarant galimybę pasiekti darbą ir kitas socialines įstaigas.

TESKTP 11 straipsnio 1 dalyje šalia teisės į būstą yra įtvirtinta teisė turėti pakankamai *maisto bei drabužių*. ESKTK nuomone, teisė į maistą yra kritiškai svarbi teisė, priklausanti visiems žmonėms – kiekvienam vyrui, moteriai ar vaikui, vienam arba visuomenėje kartu su kitais, prieinama tiek fiziškai, tiek ekonomiškai bet kuriuo metu, besisiejanti su asmens orumu ir būtina kitų žmogaus teisių, įtvirtintų Tarptautiniame žmogaus teisių bilyje, įgyvendinimui[97]. Teisė į adekvatų maistą, lygiai taip pat kaip ir teisė į būstą, negali būti interpretuojama siaurai, kai ji yra prilyginama minimaliam kalorijų kiekio maisto paketui. Adekvati teisė į maistą reiškia tokį subalansuotą maisto kiekį ir kokybę, kurių pakaktų patenkinti atskirų asmenų mitybos poreikius, atsižvelgiant į jų skirtingas kultūras ir netrukdant kitų žmogaus teisių naudojimuisi[98]. Teisė į adekvatų maistą taip pat yra įtvirtina VŽTD, prieš tai minėtame 25 straipsnyje[99], taip pat kitose tarptautinėse konvencijose, ginančiose specialias asmenų grupes, pavyzdžiui, 1979 m. Konvencijoje dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims[100], 1989 m. Vaiko teisių konvencijoje[101].

Prieglobsčio prašytojų *teisė į drabužius,* kaip ir jų teisė į būstą ir teisė į maistą, tarptautiniuose dokumentuose yra įtvirtinta kaip teisės į adekvatų gyvenimo standartą dalis, kuri garantuota jau minėtuose VŽTD ir TESKTP straipsniuose. S. James nuomone, teisė į adekvačius drabužius yra užmiršta teisė, nes labai nedaug autorių kalba apie ją ir netgi ESKTK nėra pateikęs jokio atskiro komentaro, skirto šios teisės turinio atskleidimui ir svarbai[102]. J. C. Hathaway pastebi tą patį, jog teisė į drabužius nėra detalizuota teisė. Nuoroda į ją yra pateikta teisės į

---

[95] Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 4 "The right to adequate housing", 1991, para. 8 // http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.

[96] United Nations General Assembly, Global Strategy for Shelter to the Year 2000, December 1988, adopted by its 43rd session.

[97] Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 12 "The right to adequate food", 1999, para. 4 // http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.

[98] Ten pat, para. 6-8.

[99] 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497, 25 str.

[100] 1979 m. Konvencija dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims // *Valstybės žinios*. 1996, Nr. 21-549, 12 str. 2 d.

[101] 1989 m. Jungtinių Tautų vaiko teisių konvencija // *Valstybės žinios*. 1995, Nr. 60-1501, 24 str. 2 d. (c), (e) p. teisės į sveikatą kontekste ir 27 str. 3 d. teisės į adekvatų gyvenimo standartą kontekste.

[102] James S. A forgotten right? The right to clothing in International law: a paper presented at The Sixteenth Annual Australian and New Zealand Society of International Law (ANZSIL) Conference: „Security, Scarcity, Struggle: The Dilemmas of International Law", Canberra, ACT, Australia, 26-28 June 2008.

adekvatų gyvenimo standartą kontekste ir ji tik labai trumpai yra pristatyta ESKTK komentare dėl žmonių su negalia teisių[103]. ESKTK jame yra pabrėžęs, kad teisė į adekvačius drabužius yra specialios svarbos teisė, nes asmenys su negalia gali turėti ypatingų aprangos poreikių. Ši teisė jiems turi būti užtikrinama, kad būtų pasiektas efektyvus jų gyvenimas visuomenėje[104]. Profesorius M. Craven, komentuodamas teisę į adekvačius drabužius, išreiškia mintį, kad apranga yra sritis, kuri nėra dideliu mastu kontroliuojama valstybės ir nėra didžiulės svarbos nagrinėjimo klausimas ESKTK[105]. Tačiau ne veltui teisė į drabužius yra įtvirtinta tarptautinio lygmens dokumentuose - VŽTD 25 straipsnyje, TESKTP 11 straipsnyje, kuriuose kalbama apie visų asmenų teisę turėti adekvatų gyvenimo standartą, kurį sudaro trys tarpusavyje susijusios teisės: reikalavimas adekvačiam būstui, maistui, neišskiriant drabužių. Be to, visos žmogaus teisės yra vieną kitą papildančios - vienos teisės įgyvendinimas gali būti pagrindu, realizuojant kitą teisę, o iš kitos pusės, pažeidus vieną žmogaus teisę, labai lengvai gali būti pažeista kita.

Teisė į drabužius taip pat turi būti adekvati, o kaip J. C. Hathaway nurodo, tai reiškia, kad drabužiai turi būti tinkami klimatui, darbui bei kitai veiklai, kuria prieglobsčio prašytojai užsiima juos priimančioje valstybėje[106].

Taigi apibendrinat šį poskyrį, galima teigti, kad materialinės priėmimo sąlygos negali būti aiškinamos siaurinamai. Būstas nėra tik stogas virš galvos ir net apgyvendinimas kolektyviniuose centruose turi trukti kuo trumpesnį laiką. Maistas nėra tik matematiškai nustatytas kalorijų suvartojimo per dieną kiekis, bet tai yra subalansuota ir visavertė mityba, atsižvelgiant į asmenų skirtingus kultūrinius poreikius. Drabužiai, net ir nesat apie juos atskiro ESKTK komentaro, turi būti tinkami klimatui ir specialiai neišskiriantys prieglobsčio prašytojų iš kitų piliečių. Visos šios teisės turi būti įgyvendinamos nediskriminaciniu būdu.

2.2. Materialinių priėmimo sąlygų reguliavimas ir praktika Europos regione

2.2.1. Materialinių priėmimo sąlygų įgyvendinimo analizė ir praktika pagal Europos socialinę chartiją ir Europos žmogaus teisių konvenciją

1961 m. Europos socialinė chartija – Europos Tarybos sutartis, įtvirtinanti socialines žmogaus teises ir papildanti EŽTK, reglamentuojančią civilines ir politines teises[107]. Europos

[103] Hathaway J.C. The rights of refugees under international law. Cambridge: Cambridge university press, 2005. P.503.

[104] Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 5 "Persons with disabilities", 1994, para. 33
// http://www.refworld.org/docid/4538838f0.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.

[105] Craven M. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development. Oxford: Clarendon Press. P.349.

[106] Hathaway J.C. The rights of refugees under international law. Cambridge: Cambridge university press, 2005. P.503-504.

socialinė chartija teisę į būstą įtvirtina netiesiogiai: 16 straipsnyje - šeimoms būtinų vystymosi sąlygų kontekste, o 19 straipsnyje – migrantams darbuotojams reikalingos apsaugos kontekste[108]. 1996 m. Pataisytosios Europos socialinės chartijos[109] 31 straipsnyje *įtvirtinta teisė į atitinkamo standarto būstą tiesiogiai ir tai yra vienintelis dokumentas,* reglamentuojantis šią teisę ne kaip kitos teisės dalį, bet konkrečiu atskiru straipsniu[110]. Europos socialinių teisių komitetas savo jurisprudencijoje, taip pat kaip ir ESKTK savo komentaruose, yra išnagrinėjęs reikalavimus adekvačiam būstui:

a) *Saugus* sveikatos apsaugos bei tinkamų sanitarinių sąlygų prasme: turi būti tiekiamas vanduo, šildymas, elektra; yra atliekų šalinimo įranga.

b) *Nėra sausakimšas*. Dydis turi būti adekvatus žmonių skaičiui, kuris gyvena jame (t. y. 14 m^2 vienam asmeniui)[111]. Turi būti pakankama erdvė ir apsauga nuo šalčio, karščio ar kitų oro sąlygų.

c) *Struktūriškai saugus*, taip pat saugus nuo priverstinių iškeldinimų.

d) *Kultūriškai adekvatus*, t. y. kultūriškai tinkamas gyventi kitų kultūrų žmonėms.

e) Esantis *tokioje vietoje*, iš kurios būtų įmanoma pasiekti darbą, mokyklą bei kitas viešąsias įstaigas[112].

EŽTK tiesioginė teisė į adekvatų būstą nėra reglamentuota. Tik 8 straipsnio 1 dalyje yra pasakyta, kad „Kiekvienas turi teisę į tai, kad būtų gerbiamas jo asmeninis ir jo šeimos gyvenimas, buto neliečiamybė [...]“[113], o kaip išvystyta EŽTT jurisprudencijoje, tai apima ir teisės į adekvatų būstą saugojimą. Pavyzdžiui, *Moldovan and Others v. Romania byloje* pareiškėjai kreipėsi į EŽTT, nes per konfliktą tarp trijų romėnų ir ne romėnų minios, buvo sudeginti 13 romėnų namų. Riaušių metu buvo ir policijos pareigūnų, bet jie nesiėmė jokių veiksmų sustabdyti ne romėnų įkarštį. Po tokio incidento pareiškėjai, netekę savo namų, turėjo gyventi labai varganose, pergrūstose vietose – rūsiuose, tvartuose, glaustis pas draugus, šeimas, be tinkamų sanitarinių sąlygų. EŽTT pasakė, kad valstybė, turėdama veiksmų diskrecijos laisvę, pasirenkant EŽTK įgyvendinimo būdus, ir nesiėmusi jokių veiksmų, sukėlė rimtą EŽTK 8 straipsnio pažeidimą. Pareiškėjai pastaruosius 10 metų turėjo gyventi ypatingai pergrūstose

---

[107] Baltutytė E. Europos socialinė chartija ir socialinės teisės Konstitucijoje // *Jurisprudencija.* 2002, Nr. 30(22). P.76.

[108] Breen C. The policy of Direct Provision in Ireland: A Violation of Asylum Seekers‘ Right to an Adequate Standard of Housing, 2008. P.618.

[109] 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta) // *Valstybės žinios.* 2001. Nr. 49-1704.

[110] Gailiūtė D. Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights. 2012, 4(4). P.1606.

[111] Law on State Support for the Acquisition and Lease of Housing and Renovation (Modernisation) of Multi-Apartment Buildings // *Official Gazette.* 1992, No. 14-378.

[112] *European Roma Rights Centre v. Portugal*, European Committee of Social Rights, 30 June 2011, Complaint No. 61/2010, para. 37, 41.

[113] 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencija // *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 96-3016, 8 str.

vietose, be sanitarinių sąlygų, kas darė žalingą įtaką jų sveikatai ir gerovei. Toks valstybės požiūris sukėlė asmenims psichines kančias, gyvenimo oriai reikalavimo pažeidimą ir apskritai pažeminimo būklę[114].

Kitas, daug ankstesnis ir priešingas jurisprudencijos pavyzdys, kuriame nagrinėta teisė į būstą valstybės veiksmų pasirinkimo laisvės kontekste, galėtų būti *Buckley v. the United Kingdom.* Pareiškėja yra britė, romų tautybės moteris, išsiskyrusi, su savo trimis vaikais gyvenanti karavanuose, Anglijoje. Byla susijusi su tuo, kad Anglija atsisakė suteikti leidimą gyventi karavanuose, Buckley priklausančioje žemėje, ir įsakė juos pašalinti dėl miesto kraštovaizdžio išsaugojimo ir dėl saugumo tame kelyje, remdamiesi savo sudarytais miesto planavimo įstatymais. Tai buvo aiškus vadžios įsikišimas į pareiškėjos teisę į būsto neliečiamybę ir EŽTT buvo svarstyta, ar toks įsikišimas buvo būtinas demokratinėje visuomenėje. EŽTT pasisakė, kad turi būti išlaikytas balansas tarp visuomenės intereso ir pareiškėjos teisės į būsto neliečiamybę. Specialūs pareiškėjos, kaip romų tautybės moters, gyvenimo būdo poreikiai taip pat turi būti svarstomi. Iš kitos pusės EŽTT atsižvelgė į valstybės, turinčios laisvę pasirinkti EŽTK įgyvendinimo būdus, interesus ir padarė išvadą, kad šiuo atveju nebuvo EŽTK 8 straipsnio pažeidimo. Anot EŽTT, miesto planavimo įsakymai yra svarbūs, būtini ir proporcingi, o Buckley buvo suteikta galimybė persikelti į Meadow Drove rajoną. Be to, dėl valstybės įrodymų nevykdymo ji nebuvo iškeldinta iš savo karavanų, o buvo nubausta nedidelėmis piniginėmis baudomis[115]. Tai yra 1996 m. EŽTT sprendimas ir tai, kad jau tuo metu trys teisėjai išsakė savo skirtingas nuomones dėl tokios bylos baigties, teigdami, kad teisė į būstą EŽTK 8 straipsnio kontekste buvo pažeista, suponuoja klausimą dėl to, ar jis iš tiesų buvo teisingas. Tuo metu ši byla buvo pirmoji byla, nagrinėjusi romų mažumos atstovės galimai pažeistą teisę.

EŽTT taip pat yra nagrinėjęs bylų dėl teisės į būstą 1 Protokolo 1 straipsnio prasme, kuris įtvirtina, kad „Kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo turi teisę netrukdomas naudotis savo nuosavybe. Iš nieko negali būti atimta jo nuosavybė, išskyrus tuos atvejus, kai tai yra būtina visuomenės interesams ir tik įstatymo nustatytomis sąlygomis bei vadovaujantis bendraisiais tarptautinės teisės principais“[116]. *Radanovic v. Croatia* byloje pareiškėja Radanovic turėjo butą Kroatijoje, bet 1991 m. ji išvyko pas savo sūnų gyventi į Vokietiją, o po kurio laiko į Kanadą. 1995 m. Kroatijoje įsigaliojo įstatymas dėl nuosavybės perėjimo valstybei tų asmenų atžvilgiu, kurie išvyko iš šalies po 1990 m. spalio 17 d. Remiantis šiuo įstatymu, valstybė perimtoje nuosavybėje turėjo teisę laikinai apgyvendinti kitus asmenis. Radanovic bute buvo

[114] ECtHR decision of 30 November 2005, applications nos. 41138/98; 64320/01, para. 18, 19, 103, 109, 110.
[115] ECtHR decision of 29 September 1996, application no. 20348/92, para. 7, 67-77.
[116] Europos žmogaus teisių konvencijos Protokolas Nr. 1, iš dalies pakeistas protokolu Nr. 11 // *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7391.

apgyvendintas pabėgėlis. Radanovic, sužinojusi šį faktą, kreipėsi į teismus, norėdama atgauti savo butą. 6 metus ji turėjo laukti, kol pabėgėlis bus iškeldintas, o tuo metu Radanovic negalėjo kontroliuoti savo turto. EŽTT šioje byloje turėjo rasti balansą tarp nuosavybės valdytojos teisės ir pabėgėlio, kaip pažeidžiamo asmens, teisės į būstą. EŽTT pasisakė, kad valstybė turi veiksmų pasirinkimo laisvę, bet šiuo atveju turėjo būti teisingai pasverti socialiniai ir finansiniai asmenų interesai. Teisingumas negali remtis ypatinga socialine grupe ar vienu individu atskirai, kad ir kokie svarbūs pastarojo interesai būtų. Priimtas sprendimas, kad toks įsikišimas į pareiškėjos nuosavybės teisę buvo neproporcingas siektam teisėtam tikslui ir buvo įvykdytas EŽTK 1 Protokolo 1 straipsnio pažeidimas[117].

Apibendrinant reikia pastebėti, kad Pataisytoji Europos socialinė chartija – vienintelis teisinis dokumentas, įtvirtinantis teisę į būstą tiesiogiai. Europos socialinių teisių komitetas savo jurisprudencijoje yra išaiškinęs, kad adekvatus būstas yra saugus struktūriškai ir sanitarinių sąlygų prasme, ne sausakimšas, tinkamas gyventi kitų kultūrų žmonėms ir nesudarantis kliūčių viešųjų įstaigų pasiekimui. EŽTT teisę į būstą yra ginama per EŽTK 8 straipsnį ir 1 Protokolo 1 straipsnį.

2.2.2. Materialinių priėmimo sąlygų įgyvendinimo analizė pagal Europos Tarybos direktyvas 2003/9/EB ir 2013/33/ES

Priėmimo sąlygų direktyva - teisinis dokumentas, reglamentuojantis prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas Europos Sąjungos teritorijoje[118]. Materialinės priėmimo sąlygos jame apibrėžtos kaip priėmimo sąlygos, į kurias įeina *būstas*, *maistas* bei *apranga*, suteikiami natūra arba finansinių išmokų forma arba talonais, ir *dienpinigiai*[119]. Materialinės priėmimo sąlygos turi garantuoti orumo nežeminantį gyvenimo lygį, prieglobsčio prašytojų sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį bei užtikrinti jų pragyvenimą[120]. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva pateikia tokią pačią materialinių priėmimo sąlygų sąvoką, tik tokia parama, pagal antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvą, turi garantuoti tinkamą gyvenimo lygį, kuriuo suteikiamos jų pragyvenimo garantijos ir apsaugoma jų fizinė bei psichinė sveikata[121]. Konkretūs paramos dydžiai bei kriterijai Priėmimo sąlygų direktyvoje nėra specifikuojami. Kelios pirmos

[117] ECtHR decision of 21 December 2006, application no. 9056/02, para. 6-26, 42-50.
[118] Commission of the European Communities, Impact Assessment on The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standarts for the reception of asylum seeekers. Brussels, SEC(2008) 2945. P.6.
[119] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 2 str. (j) p.
[120] Ten pat, 13 str. 2 d.
[121] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. [2013] OJ L 180/96, 29/06, 2 str. (g) p., 17 str. 2 d.

kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos pabrėžia, kam ir kokia forma turėtų būti suteikiamos materialinės priėmimo sąlygos. Pirma, remiamasi prielaida, kad prieglobsčio prašytojai neturi pakankamai lėšų užsitikrinti savo sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį bei pragyvenimą[122], antra, tie prieglobsčio prašytojai, kurie turi pakankamai lėšų, gali būti paprašomi, jog jie visas arba dalį su materialinėmis priėmimo sąlygomis susijusių išlaidų apsimokėtų patys[123], trečia, yra reglamentuota, kad materialinės priėmimo sąlygos gali būti suteikiamos natūra, finansinių išmokų arba talonų forma, arba bet kuriuo šių formų deriniu. Finansinių išmokų arba talonų dydis nustatomas pagal aukščiau paminėtus principus[124]. Tuo tarpu antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje nustatyta, kad jei valstybės narės teikia materialines priėmimo sąlygas finansinių išmokų arba talonų forma, jų dydis nustatomas, remiantis kiekvienos valstybės teise ir praktika, siekiant suteikti tinkamas piliečių gyvenimo lygio garantijas. Taip pat pabrėžiama, kad valstybės narės gali prašytojams sudaryti mažiau palankias sąlygas nei savo piliečiams, tik jeigu siekiama užtikrinti aukštesnį gyvenimo lygį, nei pagal antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas[125].

Pagal pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvą, kaip minėta, valstybėms narėms yra paliekama plati diskrecijos teisė, pasirenkant materialinių priėmimo sąlygų įgyvendinimo būdus nacionaliniuose lygmenyse, o tai dažnai lemia žemesnių gyvenimo sąlygų valstybėse narėse teikimą nei nustatyti minimalūs standartai[126]. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva, kaip tvirtina JTVPK[127], turėtų padidinti materialinių priėmimo sąlygų standartą tose valstybėse narėse, kuriose esamos priėmimo sąlygos yra nepakankamos. Be to, tiek pirmos kartos, tiek antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos leidžia valstybėms narėms taikyti palankesnes nuostatas, jei jos atitinka minėtus teisės aktus[128].

Europos Komisija[129], vertindama pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvą, yra konstatavusi, kad aiškaus materialinių priėmimo sąlygų lygio ir formų ne reglamentavimas lemia atvejus, kai prieglobsčio prašytojai turi gyventi skurde, materialinės priėmimo sąlygos

[122] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 13 str. 3 d.
[123] Ten pat, 13 str. 4 d.
[124] Ten pat, 13 str. 5 d.
[125] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. [2013] OJ L 180/96, 29/06, 17 str. 5 d.
[126] Commission of the European Communities, Impact Assessment on The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standarts for the reception of asylum seeekers. Brussels, SEC(2008) 2945. P.7.
[127] UNHCR Comments on the European Commission‘s Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers. Geneva, December 2008. P.10.
[128] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 4 str.; antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 4 str.
[129] Commission of the European Communities, Impact Assessment on The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standarts for the reception of asylum seeekers. Brussels, SEC(2008) 2945. P.7.

nacionaliniuose lygmenyse ne visada garantuoja adekvataus gyvenimo lygio užtikrinimą. Žemas socialinių teisių standartas kelia abejonę, ar užtikrinama pagarba fundamentalioms žmogaus teisėms, įtvirtintoms Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, taip pat TESKTP, Vaiko teisių konvencijoje ar Konvencijoje prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą. Plati valstybių narių diskrecijos teisė yra sumenkinusi pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos harmonizavimo sąlygų siekį. Pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojai iš Sirijos kaip savo prieglobsčio valstybę daugiausiai renkasi Švediją, nes ši valstybė teikia prieglobstį visiems iš Sirijos bėgantiems asmenims, kai tuo tarpu Graikija ir Turkija dėl jų stūmimo atgal (angl. *push-backs*) situacijos pažeidžia pagrindinį pabėgėlių teisės principą – negrąžinimo (pranc. *non-refoulement*) principą[130]. (*Žr. PRIEDAS Nr. 2)* Iš kitos pusės, Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo būdų pasirinkimas lemia tokių valstybių narių atsiradimą, kurios nori nustatyti žemesnius standartus tik tam, kad išvengtų padidėjusio prieglobsčio prašytojų skaičiaus, arba tokių valstybių, kurios savo palankesnius standartus sumažins iki minimalių Priėmimo sąlygų direktyvos nustatytų standartų. Europos Komisija pažymi[131], kad kol nebus susiaurinta valstybių veiksmų pasirinkimo laisvė, tol esamos problemos neišnyks ir tęsis.

Taigi valstybės narės turi garantuoti, kad prieglobsčio prašytojų materialinės priėmimo sąlygos atitiktų orų, nežeminantį, sveikatos būklę atitinkantį ir jų pragyvenimą užtikrinantį gyvenimo lygį. Tačiau Priėmimo sąlygų direktyvos sąvokų neapibrėžtumas ir valstybių narių diskrecijos laisvė kelia susirūpinimą, kad priėmimo sąlygos kai kuriose valstybėse narėse yra žemiau minimalaus lygmens nei nustatytas, o ypač darbo autorės nagrinėjimo srityse - teisės į materialines priėmimo sąlygas ir, kaip bus matyti, teisės į darbą srityse. Pavyzdžiui, Europos Komisija 2007 m. ataskaitoje pamini dvi valstybes, kuriose priėmimo sąlygos apskritai yra žemo lygio ir tos valstybės yra Graikija ir Lietuva[132].

[130] The ECRE/ ELENA Information Note on Syrian Asylum Seekers and Refugees in Europe, November 2013. P.7 // http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/824.html; prisijungimo laikas 2013-12-21.

[131] Commission of the European Communities, Impact Assessment on The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standarts for the reception of asylum seeekers. Brussels, SEC(2008) 2945. P.22.

[132] Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo, KOM(2007) 745 galutinis. P.6.

2.3. Materialinės priėmimo sąlygos Lietuvoje

Priėmimo sąlygų direktyva įpareigoja valstybes nares, kad prieglobsčio prašytojai, padavę prašymą dėl prieglobsčio, turėtų galimybę naudotis materialinėmis priėmimo sąlygomis[133].

Vadovaujantis UTPĮ 67 straipsniu 1 dalies 1-3 punktais, užsieniečio prašymas suteikti pabėgėlio statusą ar papildomą apsaugą Lietuvoje gali būti pateiktas valstybės sienos perėjimo punktuose arba Lietuvos Respublikos teritorijoje, kur galioja pasienio teisinis režimas, t. y. VSAT, teritorinei policijos įstaigai arba URC[134]. Pagal Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 9 punktą, pirminius veiksmus atlieka prieglobsčio prašymą priėmusios valstybės institucijos ar įstaigos valstybės tarnautojas[135]. Po pirminių veiksmų atlikimo, prieglobsčio prašytojo asmens byla kartu su visais pateiktais dokumentais yra paštu perduodama arba nuvežama Migracijos departamentui. Įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas per 48 val. nuo prieglobsčio prašymo pateikimo momento turi nuspręsti, ar nagrinėti prieglobsčio prašymą iš esmės, ar suteikti laikiną teritorinį prieglobstį ir užsieniečio registracijos pažymėjimą. Tokių pirminių veiksmų metu prieglobsčio prašytojas Lietuvoje yra apgyvendinamas prieglobsčio prašymą priėmusioje institucijoje: VSAT patalpose, teritorinėje policijos įstaigoje arba URC. Prieglobsčio prašytojas, esantis Lietuvos Respublikoje teisėtai, gali apsigyventi ir savo pasirinktoje vietoje, jei „nurodo gyvenamosios vietos duomenis bei gyvenimo toje gyvenamojoje vietoje teisėtumo pagrindą ir raštu pasižada prieglobsčio prašymą priėmusiai institucijai nustatytu laiku atvykti susipažinti su Migracijos departamento priimtu sprendimu“[136], bet tokiu atveju praranda visas materialines priėmimo sąlygas ir viskuo jis turi apsirūpinti pats. Tuo tarpu neteisėtai į Lietuvą atvykusiems prieglobsčio prašytojams savarankiško gyvenimo galimybė yra nesuteikiama. Galima teigti, kad tokia praktika lygi 1951 m. konvencijos 31 straipsnio nuobaudai, t. y. šio straipsnio pažeidimui, nes pagal jį, valstybės negali skirti nuobaudų už neteisėtą įvažiavimą ar neteisėtą buvimą jų teritorijoje.

---

[133] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 13 str. 1 d.

[134] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties // *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539, 67 str. 1 d. 1, 2, 3 p.

[135] 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, 9.1-9.11 p.

[136] Ten pat, 14.1-14.3 p.

Lietuvoje paskutinių ketverių metų prieglobsčio prašymų pateikimo statistika yra tokia:

*2009 m. pateikti **449** prieglobsčio prašymai, 2010 m. – **503**, 2011 m. – **527** ir 2012 m. – **627.** Dauguma prieglobsčio prašytojų Lietuvoje tiek 2011 m., tiek 2012 m. buvo Gruzijos piliečiai, pavyzdžiui, 2012 m. net 305 iš 627 prašymų yra asmenų iš Gruzijos ir tai sudaro 41 %. 2012 m. antroje vietoje pagal atvykstančiųjų prieglobsčio prašytojų skaičių yra čečėnai – 10 %, trečioje – afganai – 7 %[137]. Palyginimui tikslinga pateikti, kokios ir kiek prieglobsčio prašymų priėmė Europos Sąjungos valstybės. 2012 m. Europos Sąjungoje iš viso prieglobsčio paprašė **331975** asmenų. 77540 prieglobsčio prašymų yra pateikti **Vokietijoje**, 60560 – **Prancūzijoje,** 43865 – **Švedijoje,** 28175 – Didžiojoje Britanijoje, 28105 – Belgijoje. Šios penkios valstybės priėmė **daugiau kaip 70 %** prieglobsčio prašymų, pateiktų Europos Sąjungoje[138]. (Žr. PRIEDAI Nr. 3, 4, 5, 6)*

2.3.1. Teisė į būstą

Prieglobsčio prašytojai pirminių Lietuvos institucijų veiksmų metu yra apgyvendinami pasienyje ir vietinėse migracijos tarnybose, o priėmimo sąlygos šiose vietose, remiantis skirtingais šaltiniais, yra problemiškos. Anot L. Jakulevičienės ir L. Biekšos[139], didelė dalis pasienyje bei vietinėse migracijos tarnybose esančių patalpų yra nepritaikytos prieglobsčio prašytojų priėmimui. Europos komisija prieš rasizmą ir netoleranciją (toliau – ECRI) savo ketvirtojoje ataskaitoje Lietuvai taip pat vieną iš problemų įvardija pasienio punktuose esančias patalpas, kuriose per pirmąsias 48 valandas yra apgyvendinami prieglobsčio prašytojai[140]. Tarptautinė migracijos organizacija (toliau – TMO), atlikus tyrimą, irgi nustatė, kad pasienio kontrolės punktuose priėmimo sąlygos yra ribotos. Prieglobsčio prašytojai ne visada aprūpinami maistu ir higienos reikmenimis, trūksta apgyvendinimui ir apklausoms atlikti skirtų tinkamų patalpų. Apklausti prieglobsčio prašytojai teigia, kad jų apgyvendinimo sąlygos pasienyje yra nepakankamos, nes patalpos yra labai mažos, nepatenkinami jų maisto ir poilsio poreikiai[141].

---

[137] Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais. P.6.

[138] Eurostat duomenys, Asylum in the EU27. The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to more than 330000 in 2012, 2013 // http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-48_en.htm; prisijungimo laikas 2013-11-05.

[139] Jakulevičienė L., Biekša L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos // *Jurisprudencija.* 2009, Nr. 1(115). P.325.

[140] Europos Komisija prieš rasizmą ir netoleranciją (ECRI). Ketvirtoji ataskaita apie Lietuvą, 2011 // http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/lithuania/LTU-CbC-IV-2011-038-LTU.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-07.

[141] Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika, 2012. P.10 // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05.

Tuo tarpu nevyriausybinės organizacijos atkreipia dėmesį į galimą didelio srauto prieglobsčio prašytojų atvykimą į šalį. Pasak jų, nors dabar turimų patalpų pastoviems kasmetiniams prašytojų srautams pakanka, bet esant antplūdžio situacijai, nebūtų kur apgyvendinti vienu metu atvykusių prieglobsčio prašytojų[142].

Apgyvendinimo pasienio punktuose, rinktinėse, užkardose situaciją gelbsti Lietuvos arkivyskupijos „Caritas“ (toliau – Caritas), Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos (toliau – LRKD), URC ir VSAT organizacijų bendradarbiavimas. Pavyzdžiui, 2011 - 2012 m. Carito, LRKD ir VSAT institucijų vykdytas projektas „Adaptyvus prieglobsčio prašytojų priėmimas“. Šios institucijos prieglobsčio prašytojams, gyvenantiems pasienio punktuose, teikė humanitarinę pagalbą: maistą, vienkartinius higienos reikmenis. Kitas, panašus, su URC įstaiga besisiejantis projektas – 2013 m. gegužės 1 d. LRKD, Carito ir URC pradėtas vykdyti projektas „Prieglobsčio priėmimo sistemos ir apgyvendinimo sąlygų gerinimas“. Šio projekto dėka prie URC yra įkurtas specialus dienos centras „Kultūrų įkalnė“, kuriame prieglobsčio prašytojai taip pat gali gauti humanitarinę pagalbą: maisto paketus, higienos priemones ar rūbų[143]. Pozityviai vertintinas ir LR Vyriausybės 2010 m. nutarimas „Dėl valstybinio ekstremalių situacijų valdymo plano patvirtinimo“, kuriame yra nustatytos atsakingos institucijos ir jų funkcijos, jei Lietuva susidurtų su prieglobsčio prašytojų antplūdžio situacija[144].

Taigi darytina išvada, kad apgyvendinimo sąlygos Lietuvos pasienio kontrolės punktuose yra ribotos, bet Carito, LRKD ir VSAT institucijų bendradarbiavimo dėka jos yra tobulinamos. Dėl patalpų trūkumo, esant dideliam prieglobsčio prašytojų srautui, pasakytina, kad šiuo metu kasmetinis prieglobsčio prašytojų skaičius mažai kinta ir jiems patalpų netrūksta.

Lietuvoje būstas yra teikiamas natūra, o tokiu atveju, kaip reglamentuota tiek pirmos, tiek antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvose, tai turi būti įgyvendinama viena iš šių formų arba jų derinys: *patalpos*, skirtos apgyvendinti prieglobsčio prašytojus, kol yra atliekami pirminiai atsakingų institucijų veiksmai dėl tarptautinės apsaugos prašymo prie valstybės sienos arba,

---

[142] Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika, 2012. P.10 // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05.
Antplūdžio situacija, pagal JTVPK Vykdomąjį komitetą, prieglobsčio prašytojų antplūdis, kuriam būdinga arba visi, arba keli šie bruožai: a) didelis skaičius atvykstančiųjų asmenų, kurie nori kirsti valstybės sieną; b) greitas prieglobsčio prašytojų atvykimo tempas; c) gebėjimas priimti atvykstančius prieglobsčio prašytojus yra neadekvatus valstybės galimybėms; d) nebejmanoma užtikrinti individualių prieglobsčio procedūrų. Neadekvatumas priklauso nuo to, ar tai yra besivystančios valstybės, ar ekonomiškai stiprios, kitaip sakant, skirtingas prieglobsčio prašytojų skaičius skirtingose valstybėse gali lemti antplūdžio situaciją. Tačiau net ir antplūdžio situacijos atveju valstybės yra įpareigotos *non-refoulement* principu. The Michigan guidelines on the right to work // Michigan Journal of International Law, 2010, Volume 31:293. P.304-305.

[143] Lietuvos Raudonojo Kryžiaus Draugija. Prieglobsčio priėmimo sistemos ir apgyvendinimo sąlygų gerinimas // http://www.redcross.lt/lt/veikla/pabegeliai-prieglobscio-prasytojai/2-uncategorised/287-prieglobscio-priemimo-sistemos-ir-apgyvendinimo-salyg-gerinimas; prisijungimo laikas 2013-11-12.

[144] Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano patvirtinimo // *Valstybės žinios*. 2010, Nr. 125-6425, 15 p.

pagal antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvą, tranzito zonose[145]. Kita būsto teikimo forma yra *apgyvendinimo centrai*, trečioji – *privatūs namai, butai, viešbučiai* ir kitos apgyvendinimui skirtos patalpos[146].

Pagal UTPĮ 71 straipsnio 1 dalies 1 punktą, prieglobsčio prašytojai pateikto prieglobsčio prašymo dėl tarptautinės apsaugos suteikimo arba nesuteikimo Migracijos departamente nagrinėjimo metu turi teisę gyventi URC arba PPC[147], t. y. *kolektyviniame apgyvendinimo centre*. Pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva įtvirtina reikalavimą, kad sąlygos tokiuose centruose užtikrintų reikiamą gyvenimo lygį, o antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva kalba apie tinkamą gyvenimo lygį. Lietuvos praktika tokia, kad PPC – Rukloje, yra apgyvendinami tik nelydimi nepilnamečiai ir tie, kurie Migracijos departamento sprendimu gauna tarptautinę apsaugą, t. y. asmenys, gavę pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusą. Visi kiti asmenys, t. y. visi kiti prieglobsčio prašytojai Lietuvoje yra apgyvendinami Pabradėje, URC. Šių centrų teikiamas materialines sąlygas detaliau reglamentuoja Užsieniečių apgyvendinimo URC tvarkos aprašas[148] ir Užsieniečių apgyvendinimo PPC tvarkos aprašas[149]. Tuo tarpu jau minėtos materialinės priėmimo sąlygos pasienio kontrolės punktuose ar teritorinėse policijos įstaigose Lietuvoje yra nereglamentuojamos jokiu teisės aktu[150].

Kitose Europos Sąjungos valstybėse taip pat yra labiausiai paplitusi praktika, kai prieglobsčio prašytojai yra apgyvendinami kolektyviniuose centruose. Tik Jungtinėje Karalystėje prieglobsčio prašytojai yra apgyvendinami privačiuose namuose, butuose, viešbučiuose, taip pat Švedijoje, Italijoje, Belgijoje, Vokietijoje yra suteikiama individualaus gyvenimo galimybė. Slovėnijoje ir Ispanijoje naudojamasi tokia būsto teikimo forma tuomet, kai nepakanka gyvenamųjų vietų kolektyviniuose centruose. Tačiau tokios decentralizuotos prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemos vertinamos nevienareikšmiškai. Iš vienos pusės jos skatina integraciją į priimančiųjų valstybių visuomenes, iš kitos pusės - apsunkina socializaciją tarp pačių prieglobsčio prašytojų.

---

[145] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26 d. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. [2013] OJ L 180/96,29/06, 18 str. 1 d. (a) p.

[146] Ten pat, 18 str. 1 d. (b), (c) p.

[147] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties // *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539, 71 str. 1 d. 1 p.

[148] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo. *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 105-4326.

[149] 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, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo pakeitimo // *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 98-4135.

[150] Biekša L., Samuchovaitė E. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.27.

Prancūzija, Kipras ir Lietuva yra valstybės, kuriose prieglobsčio prašytojų teisė į būstą yra labiausiai problemiška. Kai prieglobsčio prašytojams Prancūzijoje nepakanka vietų kolektyviniuose apgyvendinimo centruose, ši valstybė moka finansinę išmoką, kad patys prieglobsčio prašytojai susimokėtų už savo būstą. Tačiau skiriamos sumos nepakanka. Kipre prieglobsčio prašytojai apskritai patys, savo lėšomis turi pasirūpinti privačia gyvenamąja vieta, jei jiems nebelieka vietų kolektyviniuose apgyvendinimo centruose[151]. Tokia šių valstybių praktika pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvą.

Lietuvoje taip pat yra sunku kalbėti apie reikiamo arba tinkamo gyvenimo lygio užtikrinimą. E Samuchovaitė pasakojo, kad URC prieglobsčio prašytojams apgyvendinti yra skirtas vienas pastatas, kurio antrame aukšte yra įkurdinamos vienišos moterys ir šeimos, o trečiame aukšte – vieniši vyrai. Kartu su šiais asmenimis yra apgyvendinamos pažeidžiamų asmenų grupės - nėščios moterys, žmonės su negalia, vyresnio amžiaus, sunkiai sergantys, psichikos sutrikimų turintys asmenys, kankinimą, išprievartavimą arba kitokį psichologinį, fizinį arba seksualinį smurtą patyrusios aukos.

Pačiame UTPĮ, įtvirtintoje URC sąvokoje, konstatuota, kad šis centras – „įstaiga, skirta laikyti šio Įstatymo nustatytais pagrindais sulaikytus užsieniečius ir teismo arba Migracijos departamento sprendimu laikinai apgyvendinti užsieniečius“[152]. Be to, visi išimtinai Lietuvos prieglobsčio teisės ekspertai teigia, kad URC – nėra socialinė įstaiga. L. Jakulevičienė ir L. Biekša pažymi, kad URC nėra tinkama vieta apgyvendinti asmenis, patyrusius persekiojimą, kankinimą ar kitą nežmonišką elgesį. Tai centras, kuris yra vertintinas kaip „įkalinimo įstaiga, kurioje prieglobsčio prašytojai kartu sulaikomi arba apgyvendinami su nelegaliais migrantais“[153]. J. Aleknevičienė primena, kad Lietuvos prieglobsčio sistema yra dalijama į tris etapus. Pirmasis etapas prasideda Pabradėje, URC, antrasis – jau vadinamas socialiniu etapu ir vykdomas Rukloje, PPC, o trečiasis, irgi vadinamas socialiniu etapu ir yra įgyvendinamas atskirose savivaldybių teritorijose[154]. J. Aleknevičienė pirmojo etapo nevadina socialiniu etapu.

---

[151] ‘Odysseus Academic Network‘ for legal studies on immigration and asylum in Europe. Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states, October 2006. P.59.

[152] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties // *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539, 79 str. 4 d.

Pagal 79 str. 5 d., Pabėgėlių priėmimo centras – socialines paslaugas teikianti biudžetinė įstaiga, skirta apgyvendinti užsieniečius, kuriems suteiktas prieglobstis Lietuvos Respublikoje, ir nelydimus nepilnamečius užsieniečius, bei įgyvendinanti prieglobstį gavusių užsieniečių socialinę integraciją.

[153] Jakulevičienė L., Biekša L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos // *Jurisprudencija.* 2009, Nr. 1(115). P.324.

[154] Aleknevičienė J. (Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.88.

PPC, priešingai nei URC, yra socialinė įstaiga ir šis apgyvendinimo centras turi daug didesnes galimybes patenkinti reikiamą ir tinkamą prieglobsčio prašytojų gyvenimo lygį. URC – apgyvendinimo centras, aplink kurį vaikšto ginkluoti pareigūnai, jo teritoriją juosia spygliuotos tvoros, o tokia aplinka neigiamai veikia prieglobsčio prašytojų psichologinę būklę[155]. Nors ir kaip būtų gerinamos šios įstaigos gyvenimo sąlygos, bet URC niekada netaps socialiniu ir tinkamu gyventi prieglobsčio prašytojams centru[156].

Kitas URC probleminis aspektas – gyvenimo sąlygos jame. L. Biekša ir E. Samuchovaitė nurodo, kad URC baldai, čiužiniai, patalynė yra prastos kokybės, dažnai kambariuose nėra galimybės užsirakinti, prieglobsčio prašytojai jaučia nesaugumo jausmą. URC yra prastos higienos sąlygos, nes karštas vanduo tiekiamas ne kiekvieną dieną, t. y. nuo antradienio po pietų iki penktadienio po pietų. E. Samuchovaitė pokalbiu metu atskleidė, kad LRKD yra besikreipusi į Sveikatos apsaugos ministeriją su siūlymu keisti LR sveikatos apsaugos ministro įsakymą dėl Lietuvos higienos normos HN 61:2005 „Užsieniečių registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės“ patvirtinimo[157] (toliau - Higienos norma) ir įtvirtinti, kad karštas vanduo URC būtų tiekiamas nuolat, bet jokio atsako iš Sveikatos apsaugos ministerijos iki šiol nėra sulaukta. J. Aleknevičienės tyrimo metu patys prieglobsčio prašytojai patvirtina paminėtus faktus: *„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“* arba *„Mums buvo tiesiog šokas, kai čia atvažiavome... Pagalvė buvo visa kruvina. Antklodė... net pas bomžus tokių antklodžių nebūna“,* arba „*... tiesiog į tualetą, atsiprašau už posakį, užeiti 5 minutėm... ir su dujokauke bus sunku užeiti“*[158]. Centre yra prastos ir buities sąlygos: viena skalbimo mašina visiems prieglobsčio prašytojams, viena viryklė per visą aukštą, 4 puodai virtuvėje ir nekreipiamas dėmesys į tai, kad musulmonai negali naudotis tais pačiais puodais, jei juose buvo gaminama kiauliena[159]. Prieglobsčio prašytojai nurodo: *„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“* arba

[155] Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika, 2012. P.15 // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05.
[156] Jakulevičienė L., Biekša L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos // *Jurisprudencija.* 2009, Nr. 1(115). P.324.
[157] Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministro įsakymas dėl Lietuvos higienos normos HN 61:2005 „Užsieniečių registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės“ patvirtinimo // *Valstybės žinios.* 2005, Nr. 135-4863.
[158] Aleknevičienė J. (Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.90-91.
[159] Biekša L., Samuchovaitė E. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.28.

„vyrai įmeta ten savo batus, savo sportbačius skalbti ir mes, matę, kad ten batai skalbėsi, įdedam paskui vaikiškus drabužius“[160].

Iš TMO tyrimo „Prieglobsčio sistema Lietuvoje: situacija ir problematika“ yra matyti, kad apklausos metu dėl URC gyvenimo sąlygų iš 17 apklaustųjų prieglobsčio prašytojų 15 turėjo labai blogą arba blogą nuomonę[161]. (*Žr. PRIEDAS Nr. 7)*

Taigi matyti, kad Priėmimo sąlygų direktyvos įtvirtintų standartų Lietuvoje neužtikrina ir pačios URC gyvenimo sąlygos. Visų pirma, turi būti pakeista dabartinė karšto vandens tiekimo praktika iš trijų dienų per savaitę į kiekvieną dieną, antra, turi būti pasirūpinama, kad visi asmenys, norintys gaminti virtuvėje, turėtų tokias galimybes ir kad nepritrūktų puodų, trečia, turi būti rūpinamasi tinkama higiena, patalpų bei patalynės švara ir galiausiai turi būti užtikrintas prieglobsčio prašytojų saugumo jausmas, kad šie asmenys, bėgdami nuo persekiojimų savo valstybėse, nepasijustų Lietuvoje papuolę į tokią pačią aplinką, nuo kurios siekė išsigelbėti. Kaip R. Barmarki pažymi, dažnai prieglobsčio prašytojas yra matomas kaip nuliūdęs, pavargęs ir netekęs vilties asmuo[162].

Dar vienas Priėmimo sąlygų direktyvos[163] reikalavimas yra smurto prevencija. Valstybės narės pasienio kontrolės punktuose ir URC patalpose turi rūpintis prieglobsčio prašytojų saugumu. Lietuvoje, minėta, prieglobsčio prašytojams yra skirtas vienas URC pastatas, kurio antrame aukšte yra įkurdinamos vienišos moterys ir šeimos, o trečiame aukšte – vieniši vyrai. ECRI paskutiniojoje ataskaitoje Lietuvai rekomenduoja, kad būtų pasirūpinta atskiromis patalpomis nelydimoms moterims ir moterims su vaikais[164]. Taigi situacija tokia, kad URC vienas šalia kito gyvena daug tautybių, įvairaus amžiaus ir lyties asmenų. Tai yra skirtingų kultūrų, religijų bei turintys nevienodus įpročius asmenis – vieni iš jų vartoja narkotikus, kiti – 5 kartus per dieną meldžiasi[165].

Anot Žmogaus teisių stebėjimo instituto (toliau – ŽTSI), URC įstaigai būdinga tokia uždarumo politika, kai ne įstatymui, bet savo taisyklių kūrimui ir taikymui yra taikoma

---

[160] Aleknevičienė J. (Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.91.

[161] Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika, 2012. P.15 // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05. P.16-17.

[162] Barmarki R. 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.

[163] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 14 str. 2 d. 2 įtrauka.

[164] Europos Komisija kovai su rasizmu ir netolerancija (ECRI). Ketvirtoji ataskaita apie Lietuvą, 2011 // http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/lithuania/LTU-CbC-IV-2011-038-LTU.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-07.

[165] Biekša L., Samuchovaitė E. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.29.

pirmenybė[166]. Naujausiais duomenimis, vietoj to, kad URC darbuotojai pasirūpintų prieglobsčio prašytojų saugumu, vyksta priešingai. 2013 m. spalio 17 d. prieglobsčio prašytojų gyvenamųjų patalpų URC tikrinimo metu, VSAT ir URC pareigūnai panaudojo neteisėtą ir neproporcingą smurtą, esą nepaklususių prieglobsčio prašytojų atžvilgiu. Pavyzdžiui, vieno Gruzijos piliečio nugaroje padaryti nubrozdinamai rodo, kad panaudoto smurto laipsnis buvo didelis. Be to, kaip teigia ŽTSI, prieglobsčio prašytojai pasakojo, kad jie buvo spardomi, mušami, užgauliojami, naudojamas elektros šokas, jie buvo verčiami atsisakyti savo prieglobsčio prašymų, gąsdinant, kad niekas jiems padėti negalės. Galutinis rezultatas toks, kad du prieglobsčio prašytojai atsisakė savo prieglobsčio prašymų, vienas – atsisakė skųsti priimtą neigiamą Migracijos departamento sprendimą, gauti 9 asmenų skundai ŽTSI, o LRKD atstovė apkritai neįleidžiama į URC įstaigą nuo lapkričio vidurio[167].

Smurto atveju pasitaiko ir tarp pačių prieglobsčio prašytojų. Šių metų kovo mėnesį URC įvyko muštynės tarp gruzinų ir vietnamiečių dėl vieno skambučio į bendrabutyje esantį taksofoną. Vienam prieglobsčio prašytojui prireikė medikų pagalbos, kiti buvo sulaikyti[168]. 2012 m. URC yra įvykusios dvi žmogžudystės. Liepos mėnesį prieglobsčio prašytoja iš Rusijos buvo nužudyta kitos prieglobsčio prašytojos iš Kazachstano ir rasta savo kambaryje, lovoje[169]. 2012 m. gruodžio mėnesį URC įvyko dar viena žmogžudystė. Prieglobsčio prašytojas iš Azerbaidžano nudūrė peiliu kartu su juo kambaryje gyvenusį prieglobsčio prašytoją iš Rusijos[170].

Prieglobsčio prašytojai teigia, kad URC pareigūnas, turintis budėti naktį, ne visada budi ir apskritai įvykus konfliktui, besikreipiančiajam prieglobsčio prašytojui liepiama skųstis Švenčionių rajono PK Pabradės nuovadai, o iš ten pareigūnai juos siunčia vėl atgal į URC įstaigą. Be to, jokiuose Lietuvos teisės aktuose nėra jokių nuostatų dėl smurto prevencijos URC ar pasienyje gyvenantiems asmenims[171]. Vieninteliame LR valstybės sienos apsaugos tarnybos

---

[166] Žmogaus teisių gynėjai: pabėgėliai Lietuvoje patiria pareigūnų smurtą ir savivalę, 2013 gruod. 10 d. // http://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/31422/zmogaus_teisiu_gynejai_pabegeliai_lietuvoje_patiria_pareigunu_smurta_ir_savivale ; prisijungimo laikas 2013-12-21.

[167] Valiuškevičiūtė E. Nelegalai gruzinai įsivėlė į painų karą su Lietuvos pasieniečiais, 2013 gruod. 18 d. // http://www.lrytas.lt/-13869469151386336187-nelegalai-gruzinai-%C4%AFsiv%C4%97l%C4%97-%C4%AF-pain%C5%B3-kar%C4%85-su-lietuvos-pasienie%C4%8Diais.htm#.UrV2ddJdWoJ; prisijungimo laikas 2013-12-21.

[168] Kuizinaitė M. Nelegalų muštynės kilo po skambučio // Lietuvos Rytas, 2013 bal. 23 d. // http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/kriminalai/nelegalu-mustynes-kilo-po-skambucio.htm; prisijungimo laikas 2013-11-11.

[169] Užsieniečių registracijos centre nužudyta prieglobsčio prašiusi Rusijos pilietė, 2012 m. rugpj. 1 d. // http://www.delfi.lt/news/daily/crime/uzsienieciu-registracijos-centre-nuzudyta-prieglobscio-prasiusi-rusijos-piliete.d?id=59222475; prisijungimo laikas 2013-11-11.

[170] Užsieniečių registracijos centre nužudytas Rusijos pilietis, 2012 m. gruod. 4 d. // http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/kriminalai/uzsienieciu-registracijos-centre-nuzudytas-rusijos-pilietis.htm; prisijungimo laikas 2013-11-11.

[171] Biekša L., Samuchovaitė E. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.29.

įstatymo[172] 10 straipsnyje yra įtvirtinta nuostata, kad „Užtikrindama teisėtvarką pasienio ruože ir kituose kontroliuojamuose ar saugomuose objektuose, Tarnyba turi Lietuvos Respublikos įstatymų nustatytas policijos bendrąsias teises ir pareigas“. Taigi URC pareigūnams yra suteiktas policijos vaidmuo, bet jam, matyti, nėra skiriama pakankamai dėmesio. Šiuo atveju prieglobsčio prašytojai URC jaučiasi nesaugūs.

Remiantis atliktu tyrimu, galima daryti išvadą, kad gyvenimo sąlygos pasienyje yra labai ribotos ir jų padėtį gelbsti tik nevyriausybinių Lietuvos organizacijų bendradarbiavimas su VSAT. URC dėl prastų gyvenimo sąlygų jame ir dėl kylančių smurto pavojų taip pat nėra tinkama vieta gyventi prieglobsčio prašytojams. Be to, URC – nėra socialinė įstaiga, tad įstatymo leidėjo 2004 m. UTPĮ redakcijos naujovė turėtų būti persvarstyta, nes ji neatitinka Priėmimo sąlygų direktyvos standartų. Visi prieglobsčio prašytojai arba bent jau pažeidžiami asmenys, gavę laikiną teritorinį prieglobstį, turėtų būti apgyvendinami PPC. Kitas šios situacijos sprendimo būdas galėtų būti prieglobsčio prašytojų savarankiško gyvenimo galimybė, kai jiems visiems turėtų būti mokama piniginė išmoka, kurios užtektų materialinių priėmimo sąlygų apsirūpinimui. Šiuo metu Lietuvoje tik teisėtai į šalį atvykę prieglobsčio prašytojai gali gyventi savarankiškai, neteisėtai atvykę asmenys tokios galimybės apskritai neturi. Taigi Lietuva šia praktika taip pat pažeidžia 1951 m. konvencijos 31 straipsnį.

2.3.2. Teisė į maistą

Kita prieglobsčio prašytojų materialinių priėmimo sąlygų problema yra susijusi su jų tinkamo maitinimo užtikrinimu. Lietuvoje šioje materialinės priėmimo sąlygos srityje yra vienas teigiamas dalykas – prieglobsčio prašytojų teisė į maistą yra reglamentuota.

Remiantis LR Vyriausybės nutarimu „Dėl fiziologinių mitybos normų asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, patvirtinimo“ (toliau – Fiziologinės mitybos normos)[173], nepilnamečiai asmenys, apgyvendinti URC, privalo būti maitinami 4 kartus per dieną. Didžiausia gauto maisto dalis turi būti pirmoje dienos pusėje, nes pusryčiai sudaro 30 %, o pietūs – 40 % visos dienos maisto normos. Iš Migracijos departamento paskutiniosios metinės ataskaitos, matyti, kad didžiausia dalis 2012 m. pateiktų prieglobsčio prašymų yra *18 – 34 metų asmenų* pateikti prašymai, kas sudaro net *61 %*. Antroje vietoje yra asmenų tarp 35 – 64 metų amžiaus grupė, kuri 2012 m. sudarė 26 % visų pateiktų prieglobsčio prašymų. (*Žr. PRIEDAS Nr. 8*)

[172] Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas // *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2848, 10 str.
[173] Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas dėl fiziologinių mitybos normų asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, patvirtinimo // *Valstybės žinios*. 2003, Nr. 35-1473, 1.2, 2 p.

Ankstesnių metų duomenys yra tokie patys, t. y. daugiausiai prašymus teikia suaugę asmenys[174]. Fiziologinėse mitybos normose yra neįtvirtinta, kiek kartų per dieną turi būti maitinami suaugę asmenys, tik yra pateiktas konkretus energetinės vertės kiekis per parą vienam suaugusiajam, o tai yra 2625 kcal. Užsieniečių apgyvendinimo URC tvarkos apraše[175] reglamentuota, kad suaugę asmenys yra nemokamai maitinami 3 kartus per dieną, o vadovaujantis Vidaus reikalų ministro įsakymu, patvirtinančiu skiriamus maisto produktų vidutinius paros kiekius ir paros maitinimo išlaidų normas asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, yra aiški ir konkreti piniginė išraiška, skiriama vieno prieglobsčio prašytojo maitinimui per parą. Nepilnamečiui asmeniui yra skiriama iki 7, 50 Lt, o suaugusiajam – iki 6, 70 Lt[176].

Taigi prieglobsčio prašytojų teisė į maistą Lietuvoje yra reglamentuota. Prieglobsčio prašytojai gauna maitinimą URC, tik klausimas, ar atitinkantį Priėmimo sąlygų direktyvos reikalavimus. Pagal TMO atliktą studiją, prieglobsčio prašytojai skundžiasi, jog valgykloje teikiamos maisto porcijos yra mažos, maistas nešviežias, turintis nepakankamai maistinių medžiagų, nekreipiamas dėmesys į musulmonus, jog šie, laikydamiesi savo religijos, nevalgo kiaulienos[177]. Tą patį patvirtina L. Biekša ir E. Samuchovaitė - musulmonams yra tiekiama kiauliena, juoda duona, nepaisant to, kad jie negali to valgyti ir nevalgo[178]. Kaip vienas iš prieglobsčio prašytojų teigia: *„Kadangi esu musulmonas, visas maistas... ne halal. Tai nevalgau“*[179]. Vadinasi, prieglobsčio prašytojai – musulmonai, tokiais atvejais paliekami alkti ir tokiu būdu yra neužtikrinama jų teisė į tinkamą maitinimąsi. Tuo pačiu jų teisė turėti sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį Lietuvoje yra neišpildoma. Nepavalgant, jaučiant neteisybę ir stresą, gali sutrikti tokių asmenų sveikata. Kaip pažymėjo E. Samuchovaitė, tam, kad būtų išspręsta ši Lietuvos problema yra pateiktas skundas Lygių galimybių kontrolieriaus tarnybai.

---

[174] Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais. P.7-8.

[175] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo // *Valstybės žinios.* 2007, Nr. 105-4326, 42 p.

[176] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas 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 // *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 75-2982, 2.1. p., 2.2. p.

[177] Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika. P.17 // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05.

[178] Biekša L., Samuchovaitė E. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.31.

[179] Aleknevičienė J. (Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.91.

EŽTT *Jakobski prieš Lenkiją*[180] byloje yra priėmęs sprendimą dėl Jakobski maitinimo kalėjime. Šis asmuo – budistas, tvirtai besilaikantis šios religijos ir dėl to nenorintis valgyti jokios mėsos produktų. Kalėjimo personalas netenkino šio poreikio ir toliau tiekė jam įprastą ir tokį patį maistą, kaip ir visiems kitiems kalėjime esantiems asmenims. Jakobski tapo priklausomas nuo jo šeimos narių atnešamo maisto. EŽTT šioje byloje pripažino EŽTK 9 straipsnio pažeidimą. Pažymėta, kad valgymo įpročių laikymasis – yra tiesioginė religinių įsitikinimų išraiška, jei tokios pareigos yra laikomasi iš religijos kylančių įsitikinimų pagrindu ir iš įkvėpimo tai religijai (gali būti ir kitų priežasčių, kodėl asmenys atsisako valgyti mėsos). Religijos laisvė reikalauja ir tam tikro įtikimumo, rimtumo, glaudumo ir svarbos lygio, be to, turi būti išlaikytas teisingas balansas tarp institucijos, tiekiančios maistą, kitų asmenų, esančių toje institucijoje, ir paties asmens, kuris laikosi tos religijos. EŽTT nusprendė, kad kalėjime esantys asmenys privalo būti aprūpinami maistu atsižvelgiant į jų išpažįstamą religiją.

Vadinasi, tokiu pačiu religiniu pagrindu gali remtis prieglobsčio prašytojai URC ir reikalauti, kad būtų išpildyti iš jų religijos bei tikėjimo kylantys valgymo įpročiai.

Minėta, Lietuvoje nelydimi nepilnamečiai yra vienintelė prieglobsčio prašytojų grupė, gyvenanti PPC, Pabradėje. Pagal Užsieniečių apgyvendinimo PPC tvarkos aprašą[181], viena iš teikiamos paramos formų centro gyventojams yra maitinimui skirtos mėnesinės pašalpos mokėjimas. Konkrečiai nelydimiems vaikams skiriama 0,6 VRM dydžio mėnesinė pašalpa, t. y. 210 Lt per mėnesį arba 7 Lt per dieną suma. Palyginus su URC skiriamos sumos maitinimo dydžiu nepilnamečiams asmenims, matyti, kad PPC maistui skiriama norma yra 0, 5 Lt mažesnė. Tuo tarpu centralizuotos maitinimo sistemos visada yra pigesnės už individualų maisto pirkimą ir gaminimą. Taigi turėtų būti rimtai svarstomas klausimas, ar tokia pinigų suma yra pakankama Europos Sąjungos lygmeniu įtvirtintiems minimaliems reikalavimams ir ar ji neturėtų būti didinama.

Centralizuotas maitinimas valgyklose taip pat organizuojamas daugumoje Europos Sąjungos valstybių: Belgijoje, Vengrijoje, Ispanijoje, Italijoje, Vokietijoje, Austrijoje, Čekijoje ir kt. Nedaug valstybių prieglobsčio prašytojų teisę į maistą įgyvendina piniginės išmokos

[180] ECtHR judgement of 7 December 2010, application no. 18429/06, para. 7, 44, 45, 54.

[181] 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, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo pakeitimo // *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 98-4135, 10., 10.3., 10.3.4 p.

mokėjimu. Šioje valstybių grupėje galėtų būti paminėtos Estija, Latvija, Jungtinė Karalystė, Suomija, Švedija[182].

Taigi apibendrinant prieglobsčio prašytojų teisės į maistą įgyvendinimą, Lietuvos praktika neatitinka Priėmimo sąlygų direktyvos. URC galėtų būti keičiama centralizuoto maitinimo sistema, atsižvelgiant į visų prieglobsčio prašytojų individualius kultūrinius ir religinius poreikius bei suteikiant normalios maistingumo medžiagų vertės ir šviežią maistą visiems prieglobsčio prašytojams, įskaitant ir musulmonams. Kita svarstoma galimybė galėtų būti piniginės išmokos, skirtos maisto įsigijimui, išmokėjimas, nutraukiant centralizuotą maitinimo sistemą URC.

2.3.3. Teisė į aprangą ir dienpinigius

Tiek Užsieniečių apgyvendinimo URC tvarkos aprašas[183], tiek Užsieniečių apgyvendinimo PPC tvarkos aprašas[184] mini teisę į drabužių bei avalynės aprūpinimą *pagal valstybėje esančias galimybes.* Vadinasi, Lietuvoje nėra sukurta imperatyvi teisės norma dėl aprangos užtikrinimo, taip leidžiant praktikoje pasireikšti tiek šios teisės įgyvendinimo, tiek neįgyvendinimo atvejams. L. Biekša, G. Bružaitė ir E. Samuchovaitė pažymi, kad Lietuvoje ši teisė yra įgyvendinama dėl nevyriausybinių organizacijų - Carito ir LRKD pagalbos. Šios institucijos bendrauja su URC ir PPC socialinėmis darbuotojomis ir kartą per mėnesį teikia šiose įstaigose drabužius bei avalynę[185]. Tačiau teisiškai nieko nereiškia, kad Caritas ar LRKD padeda prieglobsčio prašytojams apsirūpinti drabužiais, nes pagal Priėmimo sąlygų direktyvą, valstybės, o ne nevyriausybinės organizacijos turi pareigą užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai turėtų galimybę naudotis materialinėmis priėmimo sąlygomis. Piniginės išmokos, skirtos drabužių bei avalynės įsigijimui, mokėjimas galėtų būti viena iš šios problemos sprendimo alternatyvų. Lietuva šiuo atžvilgiu yra netinkamai perkėlusi ir pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas.

---

[182] 'Odysseus Academic Network' for legal studies on immigration and asylum in Europe. Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states, October 2006. P.26.

[183] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo // *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 105-4326, 43 p.

[184] 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, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo pakeitimo // *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 98-4135, 10.6 p.

[185] Biekša L., Bružaitė G., Samuchovaitė E. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas ir sulaikymo alternatyvos Lietuvoje. Vilnius: Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija. P.36.

Valstybių mažuma, kurios prieglobsčio prašytojų teisę į aprangą įgyvendina, išmokėdamos piniginę išmoką. Tokia paplitusi praktika yra Suomijoje, Švedijoje, Jungtinėje Karalystėje, Ispanijoje, Portugalijoje, Olandijoje. Pavyzdžiui, Belgijoje vienuose centruose ši teisė įgyvendinama natūra, kituose – pinigine išmoka, trečiuose – pasirašant kontraktus su padėvėtų rūbų parduotuvėmis ir ten leidžiant prieglobsčio prašytojams apsipirkti du kartus per metus[186].

Paskutinioji prieglobsčio prašytojų materialinė priėmimo sąlyga – jų teisė į dienpinigius. Ji yra skirta neišpildytų prieglobsčio prašytojų poreikių patenkinimui, pavyzdžiui, kad šie asmenys nusipirktų higienos priemonių, tinkamo maisto, trūkstamų drabužių, batus, vaikams mokymosi priemonių. Tokia jų teisė, priešingai nei teisė į aprangą, yra įtvirtinta UTPĮ[187], bet ši teisė Lietuvoje taip pat yra problemiška dėl dviejų dalykų.

Visų pirma, tik nelydimų nepilnamečių teisė į piniginę pašalpą yra reglamentuota poįstatyminiu teisės aktu – Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ministro įsakymu patvirtintu Užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms įgyvendinimo tvarkos aprašu[188]. Prieglobsčio prašytojų, gyvenančių URC, teisė į piniginę pašalpą nėra reglamentuota jokiu teisės aktu. Tik Užsieniečių apgyvendinimo URC tvarkos apraše yra vienintelė nuostata, įtvirtinanti pačią teisę kas mėnesį gauti piniginę pašalpą[189]. Nepaisant tokio reglamentavimo nebuvimo, pašalpa URC gyvenantiems prieglobsčio prašytojams yra mokama, remiantis dabar nebegaliojančiu bendru teisės aktu – Užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms įgyvendinimo tvarkos aprašu. Šis teisės aktas buvo numatęs teisę į piniginę pašalpą visiems prieglobsčio prašytojams, nedarant skirtumo, kur jie gyvena[190]. Taigi nesant jokio teisės akto, įtvirtinančio teisę į piniginę pašalpą tiems, kurie jų prašymo iš esmės nagrinėjimo metu gyvena URC, yra rekomenduotina, kad Lietuvoje toks teisės aktas būtų priimtas.

---

[186] 'Odysseus Academic Network' for legal studies on immigration and asylum in Europe. Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states, October 2006. P.27.

[187] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties // *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539, 71 str. 7 d.

[188] 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, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo pakeitimo // *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 98-4135.

[189] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo // *Valstybės žinios.* 2007, Nr. 105-4326, 18.2 p.

[190] Biekša L., Samuchovaitė E. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.30.

Visų antra, pabrėžtina tai, kad dabartinė mokama piniginė suma mėnesiui yra 35 Lt suma. Pavyzdžiui, kaimyninėje Latvijoje prieglobsčio prašytojai gauna 1, 50 lato per dieną (apytiksliai 6 Lt) tam, kad nusipirktų reikiamas higienos priemones ir būtiniausius kitus daiktus, Estijoje – 224 Lt mėnesiui, kurių turi užtekti maistui, tualeto reikmenims ir viskam kitam, ko prireikia. Papildomai jiems dar mokami 22 Lt netikėtoms smulkioms išlaidoms - vadinamieji mėnesiniai kišenpinigiai. Lenkijoje prieglobsčio prašytojai apgyvendinimo centruose gauna 41 Lt mėnesinę pašalpą, kuri gali būti padidinta iki 82 Lt, jei, pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojai atlieka valymo arba vertimo darbus. Ši parama skiriama prieglobsčio prašytojų asmeninėms išlaidoms. Šalia tokios pašalpos jiems dar išmokama nuolatinė mėnesinė 16 Lt pašalpa tualetiniams reikmenims ir vienkartinė 116 Lt pašalpa, skirta trūkstamai avalynei ar rūbams[191]. Matyti, kad kaimyninės valstybės skiria didesnes pinigines lėšas tam, kad būtų patenkinti prieglobsčio prašytojų materialiniai poreikiai.

Lietuvoje 35 Lt suma yra nepakankama, nes esant kitų materialinių priėmimo sąlygų žemam lygiui, jos turi užtekti ne tik higienos priemonėms, medikamentams ar vaikų mokymosi reikmenų pirkimui, bet ir tinkamam maistui, rūbams ar avalynei įsigyti. Pagal Priėmimo sąlygų direktyvą, dienpinigių turi pakakti prieglobsčio prašytojų pragyvenimui, jų reikiamam/ tinkamam gyvenimo lygiui, bet Lietuvoje, J. Aleknevičienės atlikto tyrimo metu, apibendrinus prieglobsčio prašytojų patirtis, konstatuota, kad prieglobsčio prašytojai 35 Lt sumą laiko jų pažeminimu ir tokią savo situaciją Lietuvoje prilygina skurdui[192]. Be to, pagal Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo 26.2 punktą[193], prieglobsčio prašytojams už vidaus tvarkos taisyklių pažeidimus, dienpinigiai gali būti sumažinami arba apskritai nemokami, o tie prieglobsčio prašytojai, kuriems nėra suteikiamas laikinas teritorinis prieglobstis (atvykimas iš saugios trečiosios valstybės, iš saugios kilmės valstybės, akivaizdžiai nepagrįsto prašymo padavimo atvejais)[194], pašalpos apskritai negauna[195]. TMO atliktas tyrimas patvirtina prieš tai išsakytus teiginius, nes iš 17

[191] European Migration Network. Ad-Hoc Query on Cash and other benefits for asylum seekers, 2009. P.6-11 // http://www.samfunnsforskning.no/isf/European-Migration-Network-Norway/EMN-Ad-Hoc-Queries/Archive/Ad-Hoc-Query-on-Cash-and-other-benefits-for-asylum-seekers; prisijungimo laikas 2013-11-12.

[192] Aleknevičienė J. (Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.92.

[193] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo // *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 105-4326.

[194] Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties // *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539, 77 str. 1, 2 d.

[195] Biekša L., Samuchovaitė E. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013. P.22.

apklaustų prieglobsčio prašytojų 8 atsakė, kad piniginės pašalpos dydį vertina neigiamai, o kiti 8 – kad apskritai jos negauna[196]. *(Žr. PRIEDAS Nr.9)*

Taigi Lietuvoje 35 Lt piniginė pašalpa turėtų būti ženkliai didesnė, prieglobsčio prašytojai neturi būti diskriminuojami kitų Lietuvos gyventojų atžvilgiu. Pavyzdžiui, piniginės pašalpos dydis galėtų būti siejamas su valstybės remiamų pajamų (toliau – VRP) dydžiu vienam Lietuvos gyventojui. VRP yra virš trijų šimtų litų ir Lietuvos gyventojai turi teisę dirbti, tuo tarpu prieglobsčio prašytojai neturi tokios teisės, bet jie yra aprūpinami maistu ir būstu. 35 Lt suma turėtų būti didinama, kad jos užtektų prieglobsčio prašytojų pragyvenimui, nes dabartinė Lietuvos praktika pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvos įtvirtintus ir siekiamus aukštesnius standartus.

2.4. Apibendrinimas

Apibendrinant šį skyrių, visų pirma, darytina išvada dėl prieglobsčio prašytojų teisės į būstą. Kaip nustatyta tyrime, pasienio punktų bei URC gyvenimo sąlygos neatitinka Priėmimo sąlygų direktyvos keliamų reikalavimų. Vienintelė tinkama įstaiga prieglobsčio prašytojams gyventi Lietuvoje yra PPC, Rukloje. Labai svarbu, kad visi prieglobsčio prašytojai arba bent jau pažeidžiamų asmenų grupės būtų apgyvendintos šioje socialinėje įstaigoje. Kita būsto suteikimo forma Lietuvoje galėtų būti leidimas visiems prieglobsčio prašytojams, t. y. tiek teisėtai, tiek neteisėtai atvykusiems, gyventi savarankiškai, kitaip sakant, prieglobsčio prašytojams galėtų būti mokama piniginė išmoka, kurios užtektų materialinių priėmimo sąlygų apsirūpinimui, įskaitant ir būsto nuomai.

Visų antra, prieglobsčio prašytojų teisė į maistą taip pat neatitinka Priėmimo sąlygų direktyvos standartų. Maistas URC yra netinkamas, o į prieglobsčio prašytojų, turinčių skirtingus religinius įsitikinimus, poreikius nėra atsižvelgiama. Pasak EŽTT, iš religijos kylantys įsitikinimai dėl tam tikrų produktų nevalgymo yra religijos laisvė. Jei asmuo yra tikintis ir dėl savo religinių įsitikinimų, o ne dėl kitų priežasčių negali valgyti mėsos ar kitų maisto produktų, turi būti sudaromos sąlygos reikštis jo religijos laisvei. Priešingas elgesys reikštų EŽTK 9 str. pažeidimą. Taigi Lietuva, nepaisydama skirtingos religijos asmenų maisto poreikių, pažeidžia ir EŽTK.

Visų trečia, Lietuva pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvą, kai Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo 43 punkte[197] ir Apgyvendimo PPC tvarkos aprašo 10.6 punkte[198] įtvirtina

[196] Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika, 2012. P.22. // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05.

[197] Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas dėl laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo // *Valstybės žinios*. 2007, Nr. 105-4326.

nuostatą, kad prieglobsčio prašytojai gali būti nemokamai aprūpinami drabužiais ir avalyne pagal valstybėje esančias galimybes. Tai rodo, kad nėra sukurta imperatyvios teisės normos dėl prieglobsčio prašytojų teisės į aprangą, taip leidžiant Lietuvos praktikoje pasireikšti šios materialinės priėmimo sąlygos įgyvendinimo ir neįgyvendinimo atvejams. Teisiškai nieko nereiškia, kad LRKD ir Caritas padeda prieglobsčio prašytojams apsirūpinti apranga ir avalyne. Tai yra Lietuvos valstybės, o ne nevyriausybinių organizacijų pareiga. Piniginės išmokos, skirtos drabužių bei avalynės įsigijimui, išmokėjimas galėtų būti viena iš šios problemos sprendimo alternatyvų.

Galiausiai tyrime buvo prieita prie dienpinigių klausimo ir nustatyta, kad 35 Lt piniginė išmoka yra ženkliai per maža. Jos neužtenka prieglobsčio prašytojų pragyvenimui, pavyzdžiui, higienos reikmenų, vaikų mokymosi priemonių ar tinkamo maisto įsigijimui. Prieglobsčio prašytojo padėtį, sulyginus su nepasiturinčio Lietuvos gyventojo padėtimi ir atlikus skaičiavimus dėl tinkamai pagrindinius poreikius patenkinančios dienpinigių sumos, padaryta išvada, kad 35 Lt suma turi būti didinama.

[198] 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, užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms tvarkos ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo pakeitimo // *Valstybės žinios*. 2009, Nr. 98-4135.

3. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ TEISĖ Į DARBĄ

3.1. Prieglobsčio prašytojų teisės į darbą reikšmė

Teisė į darbą – tai gyvybiškai svarbi prieglobsčio prašytojų teisė, siejama su išlikimu, oriu gyvenimu, savo vertės suvokimu. Ši teisė prieglobsčio prašytojams suteikia galimybę greičiau įsilieti ir integruotis į priimančios valstybės visuomenę. Darbo metu prieglobsčio prašytojai gali lavinti kalbos bei kitus įgūdžius.

Ekonominis prieglobsčio prašytojų savarankiškumas reiškia ir priklausymo nuo socialinių valstybės narės teikiamų garantijų nebuvimą[199]. Tačiau, kaip bus išnagrinėta šiame skyriuje toliau, tiktai kelios valstybės suteikia teisę prieglobsčio prašytojams dirbti, nesudarydamos šios teisės apribojimų. Dauguma valstybių narių iš prieglobsčio prašytojų reikalauja, kad šie gautų leidimą dirbti. TMO yra išskyrusi du konkrečius darbo teisės apribojimo kriterijus. Pirmasis – *laikinumo kriterijus*, kai prieglobsčio prašytojas gali pradėti dirbti po nustatyto laikotarpio, antrasis – *darbo rinkos kriterijus,* kai darbdavys teikia prioritetą savo valstybės piliečiams, ES valstybės piliečiams, teisėtiems imigrantams arba pabėgėliams[200].

JTVPK Vykdomasis komitetas tvirtina, kad teisės į darbą valstybėse narėse realizavimas yra gyvybiškai svarbus ir reikalingas tam, kad būtų pasiektas prieglobsčio prašytojų savarankiškumas ir jų šeimų saugumas[201].

Vienas Jungtinių Tautų Chartijos tikslų yra „įgyvendinti tarptautinį bendradarbiavimą sprendžiant ekonominio, socialinio, kultūrinio ir humanitarinio pobūdžio tarptautines problemas, ugdant ir skatinant pagarbą visoms žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, nepaisant skirtingos rasės, lyties, kalbos bei religijos“[202]. Teisės į darbą reglamentavimas tarptautiniuose universaliuose ir regioniniuose žmogaus teisių apsaugos dokumentuose atskleidžia JT Chartijoje įtvirtintą tikslą. Prieglobsčio prašytojų ekonominių ir socialinių teisių užtikrinimas, visų pirma ir svarbiausia, turi remtis pabėgėlių teisės nuostatomis, kas yra toliau nagrinėjama kitame poskyryje.

---

[199] Edwards A. Human rights, Refugees, and the right to ‘enjoy’ Asylum. Oxford: Oxford university press, 2005. P.320.

[200] Tarptautinė migracijos organizacija. Gerosios praktikos Europos Sąjungos valstybėse narėse analizė. P.9 // http://www.iom.lt/documents/gerosios%20praktikos%20analize.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-13.

[201] Conclusion No. 50 “Conclusion on International Protection”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 49th session, 1998 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.189-196.

[202] 1945 m. Jungtinių Tautų Chartija // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 15-557, 1 str. 3 d.

3.2. Teisės į darbą tarptautinis teisinis reguliavimas

3.2.1. Teisė į darbą pagal tarptautinę pabėgėlių teisę

1951 m. konvencijos III dalyje vardijamos socialinės ir ekonominės teisės - teisė dirbti samdomą darbą, teisė verstis savarankiška veikla, teisė į gyvenamąjį plotą, liaudies švietimą, Vyriausybės pagalbą bei socialinį aprūpinimą[203]. Šių visų teisių kontekste yra vartojamas žodis „pabėgėlis“. Pavyzdžiui, 1951 m. konvencijos 17 straipsnis – **Samdomas darbas** – reglamentuota: „Teisei dirbti samdomąjį darbą įgyvendinti susitariančiosios valstybės suteikia *teisėtai jų teritorijoje gyvenantiems pabėgėliams* kuo palankesnę teisinę padėtį ir kiekvienu atveju *ne mažiau palankią už tą, kuri paprastai suteikiama užsieniečiams* tomis pačiomis aplinkybėmis“. 1951 m. konvencijos 18 straipsnis **– Darbas savo įmonėje** – įtvirtinta: „Teisei savarankiškai verstis žemės ūkiu, pramone, amatais ir prekyba ir kurti prekybos ir pramonės bendroves įgyvendinti susitariančios valstybės *teisėtai jų teritorijoje gyvenantiems pabėgėliams* suteikia kuo palankesnę teisinę padėtį ir kiekvienu atveju *ne mažiau palankią už tą, kuria paprastai naudojasi užsieniečiai* tomis pačiomis aplinkybėmis“. Matyti, kad teisės į darbą atžvilgiu pabėgėliams suteikiamas didžiausio palankumo režimas, išskyrus 1951 m. konvencijos 17 straipsnio 2 dalies išimtis.

Pabėgėlių teisės autoritetai vienareikšmiškai nesutaria, ar 1951 m. konvencijos įtvirtintos 17 ir 18 straipsnių nuostatos taikomos prieglobsčio prašytojams, dėl to pastarieji atsiduria daug labiau neaiškesnėje situacijoje nei pabėgėliai. G. S. Goodwin-Gill įsitikinimu, šios nuostatos yra skiriamos tik pabėgėliams, teisėtai gyvenantiems priimančios valstybės teritorijoje. Be to, „teisėta gyvenamoji vieta“ turi būti skiriama nuo „paprasto buvimo“ ar „teisėto buvimo“ valstybės narės teritorijoje. Profesorius konkretina, kad pabėgėliai gali naudotis 1951 m. konvencijoje įtvirtintomis teisėmis tik tada, jei gali įrodyti daugiau nei „teisėtą buvimą“. Nuolatinė gyvenamoji vieta, pabėgėlio statuso pripažinimas, kelionės dokumentų išdavimas – faktai, įrodantys, kad asmuo yra teisėtai gyvenantis valstybės narės teritorijoje[204]. J. C. Hathaway prieštarauja G. S. Goodwin-Gill ir tvirtina, kad prieglobsčio prašytojai, laukiantys savo tarptautinės apsaugos prašymo iš esmės išnagrinėjimo, taip pat yra teisėtai gyvenantys priimančioje valstybėje, o ypatingai tais atvejais, kai jų prašymo nagrinėjimo procesas užsitęsia[205]. A. Grahl-Madsen teigia, kad teisėtas gyvenimas valstybės narės teritorijoje yra lygus

[203] 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12-227.
[204] Goodwin-Gill G.S. The refugee in International law. Oxford: Oxford university press, 1996. 2nd edn. P.308-309.
[205] Hathaway J.C. The rights of refugees under international law. Cambridge: Cambridge university press, 2005. P.175.

teisėtam buvimui, besitęsiančiam tris ar daugiau mėnesių[206]. R. Cholewinski papildo J. C. Hathaway ir A. Grahl-Madsen nuomones ir sutikdamas su jais, daro tokią pačią išvadą dėl to, kad prieglobsčio prašytojai po tam tikro laiko, praleisto priimančioje šalyje, turi „teisėtą gyvenamąją vietą“, o ypač, kai jų prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procesas yra pernelyg ilgas. Be to, jei prieglobsčio prašytojams po tam tikro pragyvento laiko yra suteikiama teisė dirbti, tai dar labiau patvirtina jų tvirtą statusą bei teisėtą gyvenimą valstybėje narėje[207].

Apibendrinant pabėgėlių teisės profesorių nuomones, yra aišku, kad 1951 m. konvencijos 17 ir 18 straipsnių nuostatos yra vertinamos ne vienoda apimtimi. Tuo pasinaudodamos, valstybės narės gali pasiteisinti dėl teisės į darbą nesuteikimo arba ribojimų prieglobsčio prašytojams.

Kitas svarbus aspektas – *non refoulement* principo – kertinio pabėgėlių teisės principo laikymasis. 1951 m. konvencijos 33 straipsnyje – **Draudimas išsiųsti pabėgėlius arba juos priverstinai grąžinti** – deklaruojama: „Nė viena susitarianti valstybė jokiu būdu neišsiunčia ir negrąžina *(refouler)* pabėgėlių į šalį, kur jų gyvybei ar laisvei grėstų pavojus dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių pažiūrų“. Tarptautinių žmogaus teisių apsaugos ir pabėgėlių teisės teisėja A. Edwards pažymi, kad ekonominių, taip pat kaip ir socialinių teisių atėmimas iš prieglobsčio prašytojų bei pabėgėlių, gali lemti *non-refoulement* principo pažeidimą. Asmenys, jausdamiesi neužtikrinti, išsigandę ir nesaugūs dėl savo ateities, priverstinai pasirenka kitas šalis arba grįžta į valstybes, iš kurių jie bėgo dėl to, kad savo sunkios padėties tenai išvengtų[208]. R. Cholewinski nuomone, negrąžinimo principo pažeidimas gali būti ir netiesioginis. Kai valstybės teikia mažiau nei minimalias priėmimo sąlygas, prieglobsčio prašytojai pradeda matyti vienintelę išeitį - grįžimą į trečiąsias ar savo kilmės šalis, kur yra galimybė, kad ir toliau jie patirs nežmonišką elgesį, kankinimą, persekiojimą, t. y. tuos dalykus, nuo kurių bėgo[209].

Faktą, kad 1951 m. konvencijos 33 straipsnis yra taikomas ne tik pabėgėliams, bet ir prieglobsčio prašytojams patvirtina Anglijos apeliacinis teismas 1993 m. sprendime, pripažindamas, kad terminas „pabėgėlis“ 1951 m. konvencijos 33 straipsnio kontekste apima ir *bona fides* prieglobsčio prašytojus, dėl kurių prašymų dar nėra priimtų galutinių sprendimų[210].

---

[206] Grahl-Madsen A. The status of refugees in international law: Refugee character. A. W. Sijtohoff-Leyden, 1972. P.374.

[207] Cholewinski R. Economic and social rights of refugees and asylum seekers in Europe, 2000. P.712.

[208] Edwards A. Human rights, refugees, and the right ‘To Enjoy’ Asylum. Oxford: Oxford university press, 2005. P.322.

[209] Cholewinski R. Economic and social rights of refugees and asylum seekers in Europe // 14 Georgetown Immigration Law Journal 709, 2000. P.712-713.

[210] *Khaboka v. Secretary of State for the home department*, United Kingdom: Court of Appeal, 25 March 1993, Imm AR 484 // http://www.refworld.org/docid/3ae6b6210.html; prisijungimo laikas 2013-11-14.

JTVPK Vykdomasis komitetas taip pat nurodo, jog visais atvejais (prieglobsčio prašymų pateikimo pasienyje imtinai) valstybės narės turi skrupulingai laikytis pamatinio *non-refoulement* principo[211]. Kiekvienas prieglobsčio prašytojas gali tapti pabėgėliu, todėl remiantis šia prielaida, turi būti užtikrinamas negrąžinimo principo įgyvendinimas ir šių asmenų atžvilgiu. Priešingu atveju, *non-refoulement* principas neatitiktų efektyvios apsaugos užtikrinimo funkcijos ir taip prarastų savo esmę[212].

Taigi jei valstybės narės neužtikrina prieglobsčio prašytojų teisės į darbą, jos tokiu savo elgesiu netiesiogiai gali sukelti pamatinio pabėgėlių teisės principo – *non-refoulement* principo - pažeidimą.

1951 m. konvencijos 31 straipsnis – **Pabėgėliai, neteisėtai esantys šalyje, kuri suteikė jiems prieglobstį**, yra įtvirtinta: „Susitariančios valstybės *neskiria nuobaudų* už neteisėtą įvažiavimą ar neteisėtą buvimą jų teritorijoje pabėgėliams, kurie, atvykę iš teritorijos, kur jų gyvybei ar laisvei grėsė 1 straipsnyje numatytas pavojus, įvažiuoja į šių valstybių teritoriją arba yra joje be leidimo, jeigu jie patys nedelsdami prisistato valdžios organams ir išsamiai paaiškina savo neteisėtą įvažiavimą ar buvimą“[213]. Kaip matyti iš antrosios šio cituoto straipsnio dalies, jis yra taikomas ir prieglobsčio prašytojams – *„įvažiuoja į šių valstybių teritoriją“*.

JTVPK, pasisakydamas apie nuobaudas, nurodo, kad nors dažniausiai jos yra siejamos su baudžiamuoju persekiojimu, bauda ar įkalinimu, bet jų apibūdinimas turi būti platesnis. Ekonominių ar socialinių teisių atėmimas vien dėl to, kad prieglobsčio prašytojas yra neteisėtai įvažiavęs ar neteisėtai esantis šalyje, irgi gali būti bausmė 31 str. kontekste[214]. JTVPK Vykdomasis komitetas pritaria JTVPK, kad prieglobsčio prašytojai negali būti veikiami bet kokio nepalankaus elgesio vien tik dėl to, kad jų įvažiavimas arba buvimas priimančioje valstybėje yra neteisėtas[215].

Taigi lygiai taip pat, kaip ir 1951 m. konvencijos 33 straipsnio atveju, teisės į darbą prieglobsčio prašytojams nesuteikimas, kaip ir bet kokios kitos ekonominės ar socialinės teisės iš prieglobsčio prašytojų atėmimas, gali būti prilyginamas nuobaudai ir gali sukelti 1951 m. konvencijos 31 straipsnio pažeidimą.

---

[211] Conclusion No. 22 “Protection of Asylum-Seekers in situations of Large-Scale Influx”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 32th session, 1981 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.36-41.

[212] Conclusion No. 62 “Note on International protection”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 41th session, 1990 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.118-121.

[213] 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12-227.

[214] UNHCR, Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention relating to the status of Refugees – Revised. Global Consultations on International Protection. Geneva, November 2001, para. 10(h).

[215] Conclusion No. 22 “Protection of Asylum-Seekers in situations of Large-Scale Influx”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 32th session, 1981 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.36-41.

3.2.2. Teisė į darbą pagal tarptautinę žmogaus teisių apsaugą

Lyginant tarptautinius žmogaus teisių apsaugos dokumentus su 1951 m. konvencija, jie yra daug universalesnio pobūdžio. Juose įtvirtinta teisė į darbą yra adresuota kiekvienam asmeniui, taigi tarp jų ir prieglobsčio prašytojui. Pavyzdžiui, EŽTK, TPPTP, TESKTP yra naudojami tokie terminai, kaip „visi asmenys“, „kiekvienas“, „niekas“. TPPTP 2 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta, kad kiekviena valstybė narė turi gerbti ir užtikrinti *visų asmenų*, esančių jos teritorijoje ir jurisdikcijoje, teises, *įtvirtintas šiame Pakte*, nedarant skirtumo dėl jų rasės, odos spalvos, lyties, kalbos, religijos, politinių ar kitų įsitikinimų, kilmės, turto, gimimo ar kitokio statuso[216]. Žmogaus teisių komiteto bendrajame komentare Nr. 15 taip pat aiškiai pažymima, kad teisės, įtvirtintos TPPTP, turi būti užtikrintos visiems asmenims, nepriklausomai nuo abipusiškumo principo ar tautybės. Piliečiai ir užsieniečiai negali būti diskriminuojami. Iš karto po to, kai užsieniečiai, tuo tarpu ir prieglobsčio prašytojai, įžengia į valstybės narės teritoriją, jie turi TPPTP įtvirtintas teises[217]. Kita, platesnės apimties nediskriminacinė nuostata yra įtvirtinta TPPTP 26 straipsnyje, kuri nėra apribota teisėmis, įtvirtintomis Pakte. Jame deklaruojama, kad yra draudžiama bet kokia diskriminacija ir kad visi asmenys prieš įstatymą yra lygūs[218]. Iš to seka, kad ši nuostata gina ekonominių ir socialinių teisių lygybę tarp piliečių ir užsieniečių, imtinai ir prieglobsčio prašytojų.

TESKTP tiesiogiai reglamentuoja valstybių narių pareigą pripažinti teisę į darbą, reiškiančią *kiekvieno* teisę turėti galimybę užsidirbti pragyvenimui darbu, kurį jis laisvai pasirenka arba kurį dirbti jis laisvai sutinka, ir pareigą imtis reikiamų priemonių šiai teisei apsaugoti[219]. Kaip tiriamajame darbe bus matyti toliau, ne kiekviena valstybė, o tarp jų ir Lietuva, suteikia teisę dirbti prieglobsčio prašytojams. TESKTP yra kelios nuostatos, leidžiančios valstybėms narėms, neįgyvendinančioms prieglobsčio prašytojų teisių, pasiteisinti.

Pirmiausiai, TESKTP yra *atsižvelgiama į besivystančių šalių interesus* ir įtvirtinama, kad šios šalys, deramai įgyvendindamos žmogaus teises ir priklausomai nuo savo ekonominių galimybių, gali nusistatyti, kiek jos Pakte pripažįstamas ekonomines teises užtikrins asmenims, kurie nėra jų piliečiai, t. y. ir prieglobsčio prašytojų atžvilgiu[220]. Vadinasi, jei apribojimas yra susijęs ne dėl valstybės ekonomikos, tai galėtų reikšti TESKTP pažeidimą. Tačiau turėtų būti

---

[216] 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // *Valstybės žinios.* 2002, Nr. 77-3288, 2 str. 1 d.
[217] Human Rights Committee General Comment No. 15 “The position of aliens under the Covenant“, 1986, para. 1, 2, 6 // http://www.refworld.org/docid/45139acfc.html; prisijungimo laikas 2013-11-26.
[218] 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3288, 26 str.
[219] 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3290, 6 str. 1 d.
[220] Ten pat, 2 str. 3 d.

įvertinama kiekvienos besivystančios valstybės situacija ir poveikis konkrečiam prieglobsčio prašytojui.

Antra, TESKTP suteikia valstybėms narėms galimybę *apriboti Pakto nustatytas teises nacionaliniu įstatymu, bet tik tiek*, kiek tas apribojimas atitinka tų teisių pobūdį ir tik visuotinės gerovės skatinimo demokratinėje visuomenėje tikslais[221]. ESKTK dėl šios nuostatos pasisako, kad ja daugiau norima apsaugoti visų asmenų teises nei jas apriboti, ir ta valstybė narė, kuri riboja Pakto įtvirtintas teises, turi įrodyti, kad tai yra teisėta pagal visas tris šios nuostatos sąlygas[222]. Tuo tarpu labai teisingai pastebi R. Cholewinski, kad yra sunku įsivaizduoti situaciją, kai prieglobsčio prašytojų teisės į darbą apribojimą galima būtų pateisinti visuotinės gerovės skatinimo visuomenėje tikslais, nes prieglobsčio prašytojai arba iš vis negauna arba gauna labai limituotą ekonominę bei socialinę pagalbą priimančiose valstybėse narėse[223].

Trečia, TESKTP yra išskirtinai pabrėžiama, kad valstybės narės *ekonominių teisių srityje imasi padaryti tiek, kiek leidžia jos ištekliai*, tam, kad būtų *palaipsniui* visiškai įgyvendintos Pakte reglamentuotos teisės[224]. ESKTK komentare nurodo, jog pagrindinė visų valstybių pareiga yra užtikrinti kiekvieną Pakte deklaruotą teisę mažų mažiausiai minimaliu lygiu. Jei valstybė narė neįstengia to įgyvendinti, ji turi įrodyti, kad buvo įdėtos visos pastangos visų galimų resursų išnaudojimui, būtent tam, kad būtų patenkinti minimalūs iš TESKTP kylantys reikalavimai[225].

Ketvirta, TPPTP atveju buvo aišku, kad nediskriminacinė nuostata yra taikoma tiek piliečių, tiek užsieniečių atžvilgiu, bet dėl TESKTP 2 straipsnio 2 dalies yra skirtingų nuomonių dėl jo taikymo ne piliečiams, tarp jų ir prieglobsčio prašytojams. Pati ESKTK praktika rodo, kad ši nediskriminacinė nuostata yra taikoma ir prieglobsčio prašytojų bei pabėgėlių atžvilgiu. Pavyzdžiui, ESKTK savo pastabose Belgijai yra nurodęs, kad prieglobsčio prašytojai turi būti apsaugoti nuo bet kokių veiksmų ar teisės, kurie sukeltų diskriminacinį elgesį teisės į adekvatų būstą prasme[226]. A. Edwards nuomone, tiek TESKTP 2 straipsnio 2 dalis, tiek TPPTP 26 straipsnis įtvirtina nediskriminacines nuostatas tarp piliečių ir užsieniečių socialinių bei ekonominių teisių kontekste[227]. Tuo tarpu R. Cholewinski nurodo, kad pagal TESKTP 2

---

[221] 1966 m.Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3290, 4 str.

[222] Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 13 "Right to education", 1999, para. 42 // http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html; prisijungimo laikas 2013-11-26.

[223] Cholewinski R. Economic and Social rights of refugees and asylum seekers in Europe // 14 Georgetown Immigration Law Journal 709, 2000. P.730.

[224] 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 77-3290, 2 str. 1 d.

[225] Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 3 "The nature of States parties' obligations", 1990, para. 10 // http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html; prisijungimo laikas 2013-11-26.

[226] Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Belgium, 31 May 1994, E/C. 12/1994/7, para. 14.

[227] Edwards A. Human rights, Refugees, and the right to 'enjoy' Asylum. Oxford: Oxford university press, 2005. P.324-325.

straipsnio 2 dalį skirtumai dėl tautybės galbūt yra galimi, bet užsieniečiams, imtinai ir prieglobsčio prašytojams, bet kokiu atveju turi būti garantuojamas minimalaus gyvenimo lygio standartas[228].

Taigi prieglobsčio prašytojų teisės į darbą prasme yra galimas toks valstybės elgesys, kai ji dalinai ar visiškai neįgyvendindama šios teisės, gali pasiteisinti konkrečiomis TESKTP nuostatomis. Tačiau minėtos teisės normos valstybių narių turi būti vertinamos siaurinamai ir turi būti laikomasi pareigos užtikrinti prieglobsčio prašytojų teisę į darbą, išpildant bent minimalų standartą.

ESKTK komentare, skirtame teisei į darbą, pažymėta, kad efektyvus šios teisės įgyvendinimas reikalauja kelių tarpusavyje susijusių elementų, ir atskleidžia šios teisės turinį. Visų pirma, yra nurodomas *tinkamumo* elementas, kuris reiškia, kad valstybės narės turi turėti specialias įstaigas, teikiančias įdarbinimo paslaugas. Antras nurodomas elementas - *prieinamumas,* kuris reiškia, kad darbo rinka turi būti prieinama kiekvienam, esančiam valstybės jurisdikcijoje asmeniui. Šiuo aspektu yra draudžiama bet kokia diskriminacija, *inter alia* ir dėl nacionalinės ir socialinės kilmės. Darbas turi būti fiziškai prieinamas ir turi būti netrukdoma ieškoti, gauti ar skleisti su darbu susijusią bet kokią informaciją. Trečias ESKTK įvardijamas elementas yra *priimtinumas ir kokybė,* o tai reiškia kiekvieno asmens teisę į teisingas ir saugias darbo sąlygas bei teisę laisvai pasirinkti ir priimti darbą.

Labai svarbu yra tai, kad ESKTK skiria valstybėms narėms tam tikras su teise į darbą susijusias pareigas, kurios turi būti įgyvendinamos ne palaipsniui, bet nedelsiant, t. y. pareiga užtikrinti, kad teisės į darbą realizavimas yra įgyvendinamas nedelsiant be jokios galimos diskriminacijos, ir pareiga nedelsiant imtis veiksmų dėl visiško darbo užimtumo pasiekimo valstybėje narėje. Šie veiksmai taip pat turi būti apgalvoti, konkretūs[229].

Apibendrinant teisės į darbą tarptautinį teisinį reguliavimą, 1951 m. konvencija - pamatinis pabėgėlių teisės dokumentas, kurio svarbą valstybės pripažino 2001 m. Deklaracijoje[230], praėjus 50 metų nuo 1951 m. konvencijos sukūrimo. Valstybės – 1951 m. konvencijos dalyvės iškilmingai patvirtino savo įsipareigojimus pagal 1951 m. konvenciją bei ją papildantį 1967 m. protokolą ir pasižadėjo toliau jų laikytis, atsižvelgdamos į šių dokumentų objektą ir tikslus. Tačiau išanalizuota, kad 1951 m. konvencijos tekste niekur nėra minimas terminas „prieglobsčio prašytojas“, šis teisinis dokumentas aiškiai neįtvirtina nei vienos jų teisės,

[228] Cholewinski R. Economic and social rights of refugees and asylum seekers in Europe // 14 Georgetown Immigration Law Journal 709, 2000. P.719.
[229] Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 18 “The right to work”, 2005, para. 12, 19 // http://www.refworld.org/docid/4415453b4.html; prisijungimo laikas 2013-11-27.
[230] UNHCR, Declaration of State Parties to the 1951 Covention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. Global Consultations on International Protection. Geneva, December 2001, 2, 7 p.

tad tai tarytum pagrindas tarptautinei žmogaus teisių apsaugai sustiprinti tarptautinės pabėgėlių teisės sukurtus standartus ir suteikti reikšmę VŽTD 14 straipsnyje įtvirtintai teisei ieškoti prieglobsčio ir teisei juo naudotis[231]. Valstybės, nuspręsdamos įsileisti ar neįsileisti prieglobsčio prašytoją į savo teritoriją, nori remtis suverenitetu, bet tuo pačiu jos yra prisiėmusios tarptautinius pabėgėlių teisės ir tarptautinius žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimus, tad jos turi jiems paklusti. Prieglobsčio prašytojų teisė į darbą – viena iš ekonominių, socialinių teisių, tad net ir tarptautinėje žmogaus teisių apsaugoje turi ribų, nes kiekvienos valstybės finansinės galimybės ir ekonominiai ištekliai skiriasi. Dėl šios teisės priklausymo prieglobsčio prašytojams pabėgėlių teisės profesoriai diskutuoja, bet remiantis nediskriminacinėmis nuostatomis, ESKTK praktika bei komentarais, darytina išvada, kad teisė į darbą turi būti užtikrinama ir suteikiama prieglobsčio prašytojams, o jos pagrindai turi būti sureguliuoti valstybių narių nacionaliniuose teisės aktuose.

3.3. Teisės į darbą reguliavimas ir praktika Europos regione

3.3.1. Teisės į darbą įgyvendinimo analizė ir praktika pagal Europos socialinę chartiją ir Europos žmogaus teisių konvenciją

1961 m. Europos socialinės chartijos 1 straipsnyje yra tiesiogiai įtvirtinta teisė į darbą. Valstybės narės įpareigojamos siekti kuo didesnio užimtumo, veiksmingai ginti darbuotojų teisę užsidirbti pragyvenimui, sukurti tarnybas, teikiančias nemokamas paslaugas įsidarbinimo reikalais, ir organizuoti bei skatinti profesinį asmenų rengimą. 1996 m. Pataisytosios Europos socialinės chartijos 1 straipsnyje taip pat yra įtvirtina teisė į darbą[232]. Europos Sąjungoje galioja abi Chartijos ir valstybės narės gali pasirinkti, pagal kurią iš jų nori prisiimti įsipareigojimus. Lietuva 2001 m. ratifikavo Pataisytąją Europos socialinę chartiją. Palyginti su TESKTP, Chartija yra imperatyvesnis teisinis dokumentas, nepateisinantis socialinių teisių nevykdymo dėl išteklių valstybėse narėse trūkumo[233].

Pataisytosios Europos socialinės chartijos 1 straipsnyje nėra jokios nuorodos į užsieniečius, bet jis turi būti interpretuojamas 18 ir 19 straipsnių kontekste. Nors šie straipsniai skirti išskirtinai darbuotojams migrantams bei jų šeimoms ir jų pagrindinis tikslas – užtikrinti

[231] 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // *Valstybės žinios*. 2006, Nr. 68-2497, 1 str. 1 d.
[232] 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta) // *Valstybės žinios*. 2001. Nr. 49-1704.
[233] Baltutytė E. Europos socialinė chartija ir socialinės teisės Konstitucijoje // *Jurisprudencija.* 2002, Nr. 30(22). P.77.

šiems asmenims bent minimalią apsaugą, bet prieglobsčio prašytojai taip pat patenka į šią apimtį su sąlyga, kad jie *yra teisėtai* priimančios valstybės teritorijoje[234].

Pataisytosios Europos socialinės chartijos E straipsnis draudžia diskriminaciją visų teisių, įtvirtintų Chartijoje, tarp jų ir teisės į darbą atžvilgiu, tokiais pagrindais, kaip rasė, odos spalva, lytis, kalba, religija, politiniai ar kiti įsitikinimai, nacionalinė ar socialinė kilmė, sveikatos būklė, priklausymas tautinei mažumai ar kitas statusas[235]. Prieglobsčio prašytojai patenka į nediskriminavimo straipsnio apimtį nacionalinės ar socialinės padėties pagrindu.

Taigi prieglobsčio prašytojų teisė į darbą yra ginama ir 1961 m. Europos socialinės chartijos bei 1996 m. Pataisytosios Europos socialinės chartijos minėtais straipsniais.

1950 m. EŽTK nėra įtvirtinta nei viena prieglobsčio prašytojų teisė, tačiau jau dvidešimtmetis, kai EŽTT nagrinėja prieglobsčio prašytojų bei pabėgėlių teisių pažeidimus pagal EŽTK 3, 5, 8, 13 straipsnius, 7 protokolo 1 straipsnį, 4 protokolo 4 straipsnį[236]. Asmens teisė į darbą EŽTK taip pat nėra reglamentuota, bet iš teisminės praktikos yra aišku, kad teismai nagrinėja prieglobsčio prašytojų teisę į darbą EŽTK 8 straipsnio kontekste – teisės į privataus ir šeimos gyvenimo užtikrinimo kontekste[237]. Pavyzdžiui, *Takle prieš Vidaus reikalų departamento Valstybės Sekretorių* 2008 m. byloje[238] Aukštasis teisingumo teismas nusprendė, kad ponui Blake – Eritrėjos piliečiui, darbo leidimo nesuteikimas 4 metus sukėlė EŽTK 8 straipsnio pažeidimą. Teismas pasakė, jog darbo draudimas reiškia privataus gyvenimo trukdymą, o politika, kuri varžo bet kokias žmogaus teises, turi būti teisėta, pagrįsta ir proporcinga. Kitas teismų praktikos pavyzdys galėtų būti ZO – pilietės iš Somalio atvejo pavyzdys. ZO atvyko į Didžiąją Britaniją 2003 m. ir pateikė prašymą dėl prieglobsčio prašymo. 2007 m., vis dar vykstant jos prašymo nagrinėjimo procesui, ji kreipėsi dėl leidimo dirbti suteikimo, bet Valstybės Sekretorius nepatenkino jos prašymo ir ZO neteko galimybės užsidirbti. Valstybės Sekretorius teisinosi tuo, kad ZO pateiktas prašymas dėl prieglobsčio yra pakartotinis, nes išaiškėjo jos prieglobsčio atvejo naujos aplinkybės, ir tai esą nepatenka į Priėmimo sąlygų direktyvos apimtį. Jungtinės Karalystės Aukščiausiasis Teismas paneigė tokius Valstybės Sekretoriaus argumentus ir išaiškino, kad net ir pakartotinių tarptautinės apsaugos prašymų

---

[234] The Secretariat of the Council of Europe. Migrants' right in the European Social Charter, 2006. P.3 // http://www.coe.int/t/dGHl/monitoring/Socialcharter/Theme%20factsheets/FactsheetMigrants2008_en.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-19.

[235] 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta) // *Valstybės žinios.* 2001. Nr. 49-1704.

[236] Jakulevičienė L., Siniovas V. Europos žmogaus teisių konvencijos teikiama apsauga – oazė prieglobsčio prašytojams Europoje? // *Jurisprudencija.* 2013, Nr. 20(3). P.856.

[237] 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencija // *Valstybės žinios.* 2000, Nr. 96-3016, 8 str.

[238] *Dawit Tekle* v. *Secretary of State for the Home Department*, The High Court of Justice, 11 December 2008, Case No.: CO/10249/06.

atvejais prieglobsčio prašytojams priklauso minimalūs Priėmimo sąlygų direktyvos standartai ir ZO teisės į darbą nesuteikimas pripažintas EŽTK 8 straipsnio pažeidimu[239].

EŽTT M.S.S. byloje taip pat padarė labai didelį žingsnį socialinių, ekonomių ir kultūrinių teisių įgyvendinimo link[240]. Šioje byloje EŽTT, išnagrinėjęs labai prastas Graikijos priėmimo sąlygas, nusprendė, kad prieglobsčio prašytojo išsiuntimas į šią šalį sukeltų EŽTK 3 straipsnio pažeidimą. Be to, EŽTT šioje byloje pasisakęs ne tik dėl materialinių priėmimo sąlygų, bet ir dėl teisės į darbą. EŽTT įsitikinimu, rausvos spalvos kortelės turėjimas dar nereiškia valstybės paramos suteikimo, jei yra daugybė biurokratinių kliūčių gauti laikiną darbo leidimą. Tam, kad Graikijoje prieglobsčio prašytojas gautų mokesčių numerį, turi įrodyti, kad jis turi nuolatinę gyvenamąją vietą, o tas efektyviai praktikoje yra neįmanoma, kai prieglobsčio prašytojai yra benamiai - gyvena parkuose, apleistuose pastatuose ar kitose viešose vietose. EŽTT pripažino, kad rausvoji kortelė yra visiškai nereali darbo suteikimo situacijos sprendimo alternatyva[241].

Apibendrinant, kadangi 1951 m. konvencija nenumato jokio veiksmingo prieglobsčio prašytojų teisių gynimo mechanizmo, yra ieškoma kitų teisinių gynimo būdų. EŽTT gelbsti tuomet, kai prieglobsčio prašytojų teisės valstybėse narėse yra pažeidžiamos, o teisininkų yra ginamos. Teisė į darbą teismų praktikoje ne kartą buvo pripažinta kaip pažeista teisė EŽTK 8 straipsnio kontekste.

3.3.2. Teisės į darbą įgyvendinimo analizė pagal Europos Tarybos direktyvas 2003/9/EB ir 2013/33/ES

Daug prieglobsčio prašytojų į kitas šalis atvyksta su reikiama kvalifikacija, įgūdžiais bei darbo patirtimi. Pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 11 straipsnis – **Užimtumas** – reikalauja valstybių narių suteikti prieglobsčio prašytojams galimybę dirbti, jei „per vienerius metus nuo prašymo dėl prieglobsčio padavimo pirmojoje instancijoje nebuvo priimtas sprendimas ir prieglobsčio prašytojas nekaltas dėl šio delsimo“[242]. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 15 straipsnis – **Užimtumas** – valstybes įpareigoja, kad prieglobsčio prašytojai turėtų galimybę patekti į darbo rinką „ne vėliau kaip per 9 mėnesius nuo tarptautinės apsaugos prašymo pateikimo datos“[243].

---

[239] *R (on the application of ZO (Somalia) and others) v. Secretary of State for the Home Department*, United Kingdom Supreme Court, 28 July 2010., para. 49.

[240] Jakulevičienė L., Siniovas V. Europos žmogaus teisių konvencijos teikiama apsauga – oazė prieglobsčio prašytojams Europoje? // *Jurisprudencija.* 2013, Nr. 20(3). P.865.

[241] ECtHR judgement of 21 January 2011, application no. 30696/09, para. 172, 261.

[242] Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. [2003] OJ L 31/18, 06/02, 11 str.

[243] Europos Parlamento ir Tarybos 2013 m. birželio 26. direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. [2013] OJ L 180/96, 29/06, 15 str.

Pagal Priėmimo sąlygų direktyvą, valstybės narės turi nusistatyti laikotarpį, po kurio prieglobsčio prašytojams bus leidžiama dirbti – tai gali būti ir trumpesnis laiko tarpas nei vieneri metai ar, kaip jau turi būti iki 2015 m. liepos 20 d., trumpesnis arba ne ilgesnis laiko tarpas nei 9 mėnesiai.

Europos Sąjungos valstybių praktika nevienoda. Tačiau jau šiandien yra tokių valstybių, kurių įstatymai atitinka antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas. Pavyzdžiui, Graikija teoriškai suteikia teisę prieglobsčio prašytojams dirbti iš karto, Portugalija – per 20 dienų nuo prieglobsčio prašymo pateikimo dienos, Austrija, Suomija - po 3 mėnesių, Švedija – po 4 mėnesių, Belgija, Ispanija, Italija, Olandija - po 6 mėnesių. Liuksemburgas teisę į darbą suteikia po 9 mėnesių. Taigi šios valstybės, pagal pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 4 straipsnį, prieglobsčio prašytojams suteikia palankesnes nuostatas, susijusiomis su jų teise į darbą. Dauguma valstybių teisę į darbą suteikia po vienerių metų. Tai Baltijos šalys – Latvija, Estija, kaimyninė šalis – Lenkija, taip pat Vokietija, Prancūzija, Slovėnija, Slovakija, Vengrija, Čekija, Malta, Kipras, Didžioji Britanija[244]. Šios šalys savo nacionalinius teisės aktus ir praktiką iki 2015 m. liepos 20 d. turi keisti. Lietuva yra vienintelė iš visų Europos Sąjungos valstybių, kurios teisės aktuose nėra numatytas joks laiko tarpas ir apskritai tokios prieglobsčio prašytojų teisės į darbą.

Kai kurios valstybės narės nacionaliniuose teisės aktuose, nusistatydamos laiko tarpą, po kurio jos leidžia prieglobsčio prašytojams dirbti, šalia to priima papildomus šios teisės apribojimus, kurie realiai trukdo, kad teisė į darbą efektyviai veiktų praktikoje. Pavyzdžiui, Olandija, leidžianti prieglobsčio prašytojams dirbti po 6 mėnesių, nusistačius apribojimą, kad prieglobsčio prašytojams galima dirbti tik 12 savaičių, t. y. 3 mėnesius per metus. Slovėnijoje prieglobsčio prašytojams suteikiama teisė į darbą po metų, bet ir po šio laiko jiems leidžiama dirbti tik iki 8 valandų per savaitę. Austrijoje prieglobsčio prašytojai gali pradėti dirbti po 3 mėnesių, bet tik sezoninius darbus ir tik 6 mėnesius per metus. Kipre, kur galima pradėti dirbti po metų, prieglobsčio prašytojai gali dirbti tik žemės ūkio darbus[245].

Be to, valstybės narės skirtingai naudojasi pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 11 straipsnio 4 dalimi[246]. Austrija, Vokietija, Graikija ir Liuksemburgas darbo rinkoje teikia prioritetą kitiems asmenims nei prieglobsčio prašytojams, bet pavyzdžiui, Suomija, Ispanija ir

[244] 'Odysseus Academic Network' for legal studies on immigration and asylum in Europe. Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states, October 2006. P.69.

[245] ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are Asylum Seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation? 2005. P.15-16.

[246] Pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 11 str. 4 d. – valstybės narės darbo rinkos politikos sumetimais gali teikti pirmenybę ES piliečiams arba Susitarimą dėl Europos ekonominės erdvės pasirašiusiųjų šalių piliečiams, taip pat šalyje teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams.

Didžioji Britanija teisę į darbą prieglobsčio prašytojams suteikia lygiai tokiais pačiais pagrindais kaip ir savo piliečiams[247].

Taigi matyti, kad nors teorinis lygmuo daugumoje valstybių atitinka Priėmimo sąlygų direktyvos reikalavimus dėl laikotarpio, kai prieglobsčio prašytojas neturi teisės dirbti, bet praktinis lygmuo daugumoje valstybių narių sukelia šios teisės įgyvendinimo apribojimus. ECRE primena, kad bet koks teisės į darbą apribojimas ar delsimo taktika neigiamai veikia prieglobsčio prašytojų galimybę tapti savarankiškais ir trukdo jų integracijai į priimančios valstybės visuomenę[248].

Europos Komisija, vertindama, kaip yra įgyvendinama pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva ir analizuodama teisės į darbą realizavimą valstybėse narėse, nurodo abipusį teigiamą poveikį, kurį lemia teisės į darbą praktinis įgyvendinimas. Prieglobsčio prašytojo įsitraukimas į darbo rinką valstybei narei reikštų, kad ji, visų pirma, išvengia pareigos mokėti socialinės sistemos privalomuosius mokesčius nedirbantiems prieglobsčio prašytojams. Antra, atkreiptinas dėmesys į nelegalų darbą bei iš to sekantį darbo rinkos deformavimąsi valstybėje narėje, jei prieglobsčio prašytojai, susidurdami su teisės į darbą įgyvendinimo kliūtimis, pradėtų ieškoti neteisėtų įsidarbinimo būdų. Iš kitos pusės, nedarbas ir prieglobsčio prašytojų išskyrimas iš visuomenės lemia negatyvų psichinį ir fizinį poveikį jų sveikatai. Prieglobsčio prašytojas gali jausti vienišumą, monotoniškumą, socialinę izoliaciją, pažeistą savigarbą, nerimą bei depresiją. Tokia būsena gali dar labiau apsunkinti jau ir taip sunkią jų padėtį. Be to, Europos Komisija stipriai remia galimybę prieglobsčio prašytojams leisti dirbti jau po 6 mėnesių nuo prašymo pateikimo dienos[249].

Europos Komisijos Žaliojoje knygoje yra pabrėžiama, kad priėmimo sąlygų harmonizavimas valstybėse narėse yra lemiamas Priėmimo sąlygų direktyvos tikslo – antrinės prieglobsčio prašytojų migracijos apribojimo pasiekimui[250].

ECRE taip pat tvirtina, kad teisė į darbą turi būti suteikta ne vėliau nei po 6 mėnesių nuo prieglobsčio prašymo pateikimo dienos, nes tai padėtų pažeidžiamiems asmenims lengviau integruotis naujos šalies visuomenėje[251].

---

[247] Commission of the European Communities, Impact Assessment on The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standarts for the reception of asylum seeekers. Brussels, SEC(2008) 2945. P.15-16.

[248] ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are Asylum Seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation? 2005. P.16.

[249] Commission of the European Communities, Impact Assessment on The Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standarts for the reception of asylum seeekers. Brussels, SEC(2008) 2945. P.17, 25.

[250] Commission of the European Communities, Green Paper on the future Common European Asylum System. Brussels, COM(2007) 301 final. P.4.

[251] ECRE Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers, 2003. P.5.

Nevyriausybinės organizacijos daro sąsają tarp teisės į darbą ir žmogaus orumo. Nustatant patekimo į darbo rinką draudimus bei apribojimus prieglobsčių prašytojams ir jų šeimoms, galima pabloginti jų fizinę ir psichinę būklę, jų savarankiškumo ir savigarbos jausmą, kas trukdo jiems gyventi ir jaustis oriai[252].

JTVPK savo rekomendacijose dėl priėmimo sąlygų realizavimo taip pat teigia, kad teisė dirbti yra būtina žmogaus orumo sąlyga, ypač tais atvejais, kai prieglobsčio prašymo nagrinėjimo procesas užsitęsia[253]. JTVPK, kaip ir Europos Komisija ir ECRE, irgi yra už 6 mėnesių laikotarpį, kai prieglobsčio prašytojams nebūtų leidžiama dirbti[254].

JTVPK Vykdomasis komitetas, kaip ir Europos Komisija, tikina, kad priėmimo sąlygų suderinimas galėtų būti abipusiškai naudingas, kai tai yra paremta prielaida, kad prieglobsčio prašytojai taps savarankiškais asmenimis[255].

Apibendrinant įvairių institucijų nuomones, nė viena jų nėra už teisės į darbą apribojimą ar juo labiau jo atėmimą. Priešingai, visos jos yra už 6 mėnesių laikotarpį, kai prieglobsčio prašytojas gali nedirbti. Matyti aiškus siekis liberalizuoti pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 11 straipsnį. Darbas yra esminis elementas kiekvieno gyvenime, nes jis yra siejamas su išgyvenimu bei tinkamų pirminių poreikių apsirūpinimu. Trumpas netikrumo jausmo laikotarpis gali būti pateisinamas tuo, kad prieglobsčio prašytojams reikia laiko adaptuotis ir susipažinti su naujos valstybės taisyklėmis, kultūra. Šio darbo autorės nuomone, antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje įtvirtintas 9 mėnesių laiko tarpas yra maksimumas, kuris gali būti pateisintas, ir jis turi būti harmonizuotas visose valstybėse narėse. Kitu atveju, kaip teigia profesorės C. F. Stoica ir S. L. Cristea, galimas prieglobsčio procedūros piktnaudžiavimas, nes prieglobsčio prašytojai renkasi tas valstybes, kuriose priėmimo sąlygos yra geresnės[256]. Ilgas bedarbystės laikotarpis siejamas su stresu, o tai gali sukelti visas neigiamas pasekmes, kurias mini pati Europos Komisija – savigarbos jausmo praradimą, savarankiškumo stoką, neramumą ar depresiją.

Pritariant abipusei naudai, kurią patiria tiek valstybė, tiek dirbantis prieglobsčio prašytojas, turi būti priimami ar keičiami nacionaliniai įstatymai ir naikinami praktikoje veikiantys apribojimai.

---

[252] Rogers N. Minimum Standards for Reception // European Journal of Migration and Law, 2002, Volume 4, No. 2. P.225.

[253] UNHCR, Reception Standards for Asylum Seekers in the European Union. Geneva. July 2000. P.15.

[254] UNCHR Comments on the European Commission‘s Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standarts for the reception of asylum-seekers. Geneva, COM(2008) 815 final. P.9.

[255] Conclusion No. 93 “Reception of Asylum-Seekers in the Context of Individual Asylum Systems“, adopted by UNHCR Executive Committee at its 53th session, 2002 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.216-219.

[256] Stoica C.F., Cristea S.L. The legal condition of the asylum seekers in the European Union, 2009. P.201.

3.4. Teisės į darbą reguliavimas Lietuvoje

1951 m. konvencija neįpareigoja nei vienos valstybės narės suteikti teisės į darbą, o Priėmimo sąlygų direktyva nustato laikotarpį, po kurio prieglobsčio prašytojams turi būti leista dirbti. Pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyva numato maksimalų vienerių metų laikotarpį, kai valstybės narės gali leisti prieglobsčio prašytojui nedirbti. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva mažina galimą nedarbo laikotarpį iki 9 mėnesių. Lietuva, kaip ir kitos šalys, yra laisvos nuspręsti dėl darbo suteikimo sąlygų ir apribojimų, taikomų šiai teisei. Paprastai valstybės narės nusistato laiko tarpą, po kurio tarptautinės apsaugos prašytojai gali prašyti leidimo dirbti.

Lietuvos įstatyminėje bazėje teisės į darbą nuostata apskritai nėra įtvirtinta, nėra nustatytas laikotarpis, kada prieglobsčio prašytojas negali dirbti, nėra netgi reglamentuotas prieglobsčio prašytojo teisės į darbą suteikimas, kai prieglobsčio prašymo nagrinėjimas užsitęsia daugiau nei metus. Taigi Priėmimo sąlygų direktyvos 11 straipsnio nuostata Lietuvos Respublikoje nėra įgyvendinama. Tokia situacija Lietuvoje, pagal TMO atliktą tyrimą, yra vertinama nevienareikšmiškai. Pavyzdžiui, valstybės institucijų atstovai teigia, kad Lietuvoje sprendimas dėl tarptautinės apsaugos yra priimamas greičiau nei per metus, tad Lietuvos teisinė sistema pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatoms neprieštarauja ir nėra jokios būtinybės reglamentuoti prieglobsčio prašytojų teisės į darbą suteikimo. Komentuodamos antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos sutrumpintą 9 mėnesių laiko tarpą, kai prieglobsčio prašytojas gali nedirbti, valstybės institucijos teigia, kad tai yra labai žalinga, nes esą į Lietuvą privažiuotų daug ekonominių emigrantų, prisidengiančių prieglobsčio institutu. Visiškai kitokią nuomonę turi LRKD atstovai. Jų įsitikinimu, teisė dirbti privalo būti reglamentuota dėl praktikoje pasitaikančių prieglobsčio prašymų nagrinėjimo atvejų, trunkančių daugiau nei metus[257]. 2013 m. gegužės mėn. LRKD kartu su Sociologinių tyrimų centru ir Darnios visuomenės centru, atlikę visapusišką teisinį ir sociologinį tyrimą dėl Lietuvos faktinių įsipareigojimų įgyvendinimo pagal Europos Sąjungos prieglobsčio teisyną, pristatė studiją „Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai“[258]. Iš šios studijos parengiamųjų darbų yra aišku, kad pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 11 straipsnio nuostata yra pripažinta kaip neįgyvendinta Lietuvoje, o pati galimybė įsidarbinti prieglobsčio prašytojams nėra sureguliuota nei teisės aktais, nei faktiškai veikia praktikoje. UTPĮ 81 straipsnio 1 ir 2 dalyse reglamentuota, kad prašymas suteikti prieglobstį turi

[257] Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika. P.23 // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05.

[258] Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institutas. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013.

būti išnagrinėtas iš esmės ne vėliau kaip per 3 mėnesius, kurie Migracijos departamento sprendimu gali būti pratęsti dar trims mėnesiams. Matyti, kad prašymo nagrinėjimo terminas Lietuvoje negali viršyti 6 mėnesių, o tai yra trumpesnis laikas nei nustatytas Priėmimo sąlygų direktyvoje. Vis dėlto yra pažymima, kad prieglobsčio prašytojui apskundus Migracijos departamento sprendimą, o teismui pastarąjį panaikinus ir grąžinus atgal prieglobsčio prašytojo bylą, prašymo nagrinėjimo procedūra gali užtrukti ir ilgiau nei metus. Patys sociologinio bei teisinio tyrimo dalyviai pabrėžę, kad jie yra pasiruošę dirbti bet kokius darbus, nepaisant savo išsilavinimo ir norų, nes darbas jiems - viena prasmingiausių veiklų, kuri padeda išgyventi, pamiršti rutiną ir problemas[259]. Esant tokioms parengiamųjų darbų išvadoms, LRKD atstovė G. Guzevičiūtė straipsnyje „Prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje rekomendacijos“ dėl pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 11 straipsnyje pateikia LR Seimui rekomendaciją dėl nuostatų, suteikiančių prieglobsčio prašytojams teisę dirbti, įtvirtinimo UTPĮ[260]. Tuo tarpu E. Samuchovaitė pokalbiu metu nurodė, kad Lietuvoje problemas sukelia nelegalus prieglobsčio prašytojų darbas, kurį pastarieji pasirenka ir dėl to, kad mūsų šalyje materialinės priėmimo sąlygos yra nepakankamos.

Teisės į darbo neįtvirtinimo Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose problemą mato ir JTVPK. Ši institucija pataria apsvarstyti teisės į darbą realizavimą tiems prieglobsčio prašytojams, kurie Lietuvoje yra 6 mėnesius[261].

Europos Komisija 2007 m. ataskaitoje Tarybai ir Europos Parlamentui dėl pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos išskiria Lietuvą, kaip vienintelę šalį, kuri pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvą ir nesuteikia teisės prieglobsčio prašytojams dirbti jokiais atvejais, t. y. iki tol, kol dėl jų prašymo nėra priimto sprendimo dėl tarptautinės apsaugos suteikimo[262].

3.5. Apibendrinimas

Ištyrus prieglobsčio prašytojų teisės į darbą situaciją Lietuvoje, yra akivaizdu, kad pastarieji galimybės dirbti neturi, taigi Lietuva pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvos 11 straipsnį. Rekomenduotina pasekti Europos Sąjungos valstybių, taikančių palankesnes Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas, pavyzdžiu ir UTPĮ įtvirtinti naują nuostatą dėl prieglobsčio

[259] Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Teisinio tyrimo detalioji analizė, P.87. Taip pat žiūrėta Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo lentelės 11 str.

[260] Guzevičiūtė G. Prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje rekomendacijos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institutas. Vilnius: In Flexum, 2013. P.113.

[261] UNHCR Submission for the Office of the High Commissioner for Human Rights‘ Compilation Report - Universal Periodic Review: Lithuania, March 2011. P.4.

[262] Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo, KOM(2007) 745 galutinis. P.8.

prašytojų teisės į darbą suteikimo, praėjus 9 mėnesiams nuo jų prieglobsčio prašymo padavimo dienos. Taip pat turi būti siekiama ne tik teorinio teisės į darbą įtvirtinimo, bet ir realaus įgyvendinimo. Siūloma nesukurti tokių šios teisės apribojimų, kurie užkirstų kelią teisės į darbo realizavimui praktikoje.

Ne visos Europos Sąjungos valstybės suteikia teisę prieglobsčio prašytojams dirbti. Nors tokia teisė yra įtvirtinta jų nacionaliniuose teisės aktuose ir atitinka Priėmimo sąlygų direktyvą, bet realiai ji nėra įgyvendinama praktikoje. Valstybės nustato tokius apribojimus, kaip leidimo dirbti įsigijimas, išdirbto darbo laiko per metus ar savaitę konkretus nustatymas, įmanomumas dirbti tam tikrame sektoriuje ir kt. Tai rodo, kad valstybės nesilaiko Priėmimo sąlygų direktyvos tikslo – suteikti prieglobsčio prašytojams teisę dirbti, ir tokiu būdu pažeidžia ir neįgyvendina šios nuostatos.

Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvoje nedarbo laikotarpis trumpinamas iki 9 mėnesių, kas tuo pačiu reiškia, kad negali būti nustatyti jokie papildomi apribojimai, trukdantys teisės į darbą įgyvendinimui praktikoje, praėjus minėtam laikotarpiui. Sutrumpinto laiko tarpo tikslas, kai prieglobsčio prašytojai negali dirbti, yra palengvinti šios teisės įgyvendinimą ir užtikrinti aukštesnes priėmimo sąlygas užimtumo srityje.

IŠVADOS

1. Lietuvoje Priėmimo sąlygų direktyvos taikymo sritis yra susiaurinama laiko atžvilgiu. Prieglobsčio prašymai pateikti žodžiu nėra laikomi prieglobsčio prašymais, tad kartais jų užregistravimo aktas įvyksta vėliau nei po vieno mėnesio. Tame laikotarpyje prieglobsčio prašytojams nėra teikiamos jokios pagal Priėmimo sąlygų direktyvą priklausančios priėmimo sąlygos.

2. Priėmimo sąlygų direktyvos reikalavimas dėl prieglobsčio prašytojų teisės į būstą, kuris užtikrintų orų, nežeminantį ir sveikatos būklę atitinkantį gyvenimo lygį, Lietuvoje yra neįgyvendinamas. Tyrime nustatyta, kad prieglobsčio prašytojų gyvenimo sąlygos pasienyje yra netinkamos, o URC nėra socialinė įstaiga, tad Lietuva pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvą. Siūloma persvarstyti teisės į būstą problemą, visus prieglobsčio prašytojus arba bent jau pažeidžiamų asmenų grupes apgyvendinant PPC, Rukloje.

3. Dar viena prieglobsčio prašytojų teisės į būsto problemos sprendimo alternatyva, kuri atitiktų Priėmimo sąlygų direktyvą, galėtų būti leidimas prieglobsčio prašytojams gyventi savarankiškai, kitaip sakant, turėtų būti mokama piniginė pašalpa, kurios užtektų visoms prieglobsčio prašytojų materialinėmis priėmimo sąlygoms, įskaitant būsto nuomai. Tačiau šiandien turime tokią situaciją, kai Lietuva tik teisėtai atvykusiems prieglobsčio prašytojams leidžia gyventi savarankiškai, bet tuomet tokiems asmenims neteikia jokių Priėmimo sąlygų direktyvos teisių, taigi taip pažeidžia šį teisinį dokumentą. Neteisėtai atvykusiems prieglobsčio prašytojams Lietuva apskritai nesuteikia galimybės gyventi savarankiškai. Vadinasi, Lietuva taiko 1951 m. konvencijos 31 straipsnio atsakomybę, kas yra priešinga šios teisinės nuostatos esmei.

4. Lietuvos praktika, kuria neatsižvelgiama į asmenų, išpažįstančių kitokią religiją, mitybos poreikius, pažeidžia EŽTK 9 straipsnį. EŽTT *Jakobski prieš Lenkiją* byloje pripažino, kad jei asmens noras nevalgyti mėsos kyla iš religinių įsitikinimų, o ne iš kitų priežasčių, tai reiškia religijos laikymąsi, tad privalo būti patenkinti tokių asmenų mitybos poreikiai. Lietuva taip pat neužtikrina prieglobsčio prašytojų teisės į tinkamą maistą. Prieglobsčio prašytojai, gaudami nešviežią ir nesubalansuotą maistą, yra priversti alkti. Tokiu būdu pažeidžiama Priėmimo sąlygų direktyva.

5. Lietuva netinkamai įgyvendina Priėmimo sąlygų direktyvą, nacionaliniuose teisės aktuose numatydama, kad prieglobsčio prašytojai gali būti nemokamai aprūpinami drabužiais bei avalyne pagal valstybėje esančias galimybes. Nėra sukurta imperatyvi teisės norma dėl prieglobsčio prašytojų aprangos užtikrinimo, leidžiant Lietuvos praktikoje pasireikšti tiek šios teisės įgyvendinimo, tiek neįgyvendinimo atvejams. Teisiškai nieko nereiškia, kad Caritas ar LRKD

padeda prieglobsčio prašytojams apsirūpinti drabužiais. Remiantis Priėmimo sąlygų direktyva, valstybės, o ne nevyriausybinės organizacijos turi pareigą užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai turėtų galimybę naudotis materialinėmis priėmimo sąlygomis. Lietuvos valstybė pati turėtų sukurti mechanizmą, kuris užtikrintų šią prieglobsčio prašytojų materialinę priėmimo sąlygą, arba galėtų skirti atitinkamą pinigų sumą, kad drabužiais bei avalyne prieglobsčio prašytojai apsirūpintų patys.

6. Pagal Priėmimo sąlygų direktyvą, kiekviena valstybė turi pareigą mokėti prieglobsčio prašytojams dienpinigius, kurie padėtų jiems įsigyti trūkstamus dalykus, pavyzdžiui, higienos priemones, vaikų mokyklinius reikmenis ar tinkamo maisto. Tyrime, prieglobsčio prašytojo padėtį sulyginus su nepasiturinčio Lietuvos gyventojo padėtimi, nustatyta, kad Lietuvoje skiriama 35 Lt suma yra ženkliai per maža ir turėtų būti didinama. Nepasiturintis Lietuvos gyventojas gauna VRP, kurios yra didesnės nei 300 Lt suma, ir turi teisę į darbą, bet nėra aprūpinamas būstu ir maistu. Tuo tarpu prieglobsčio prašytojui yra suteikiama gyvenamoji vieta ir teikiamas maitinimas, bet jie Lietuvoje neturi galimybės dirbti. Taigi 35 Lt suma yra per maža, pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvos įtvirtintus ir siekiamus aukštesnius standartus ir turi būti didinama.

7. Lietuva, nereglamentuodama jokiu nacionaliniu teisės aktu teisės į darbą, pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvą. Prieglobsčio prašytojai Lietuvoje neturi jokios galimybės patekti į darbo rinką net ir tais atvejais, kai dėl apeliacinio proceso ar dėl pakartotinio prieglobsčio prašymo nagrinėjimo, išaiškėjus naujoms aplinkybėms, procesas užsitęsia metus ar daugiau. Tokia situacija prieštarauja tarptautiniams žmogaus teisių apsaugos dokumentams ir Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatoms. Lietuva yra vienintelė valstybė visoje Europos Sąjungoje nepripažįstanti teisės į darbą. Ši praktika turėtų būti keičiama, UTPĮ įtvirtinant prieglobsčio prašytojų teisę į darbą, praėjus 9 mėnesių laikotarpiui nuo jų prieglobsčio prašymo pateikimo dienos, ir nesukuriant tokių šios teisės apribojimų, kurie trukdytų užimtumo efektyviam veikimui praktikoje.

8. Dauguma Europos Sąjungos valstybių narių taip pat pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatą dėl prieglobsčio prašytojų teisės dirbti. Nors visos valstybės yra reglamentavusios tokią teisę teoriškai, bet praktikoje jos taiko tokius apribojimus, kurie trukdo realiam šios teisės veikimui. Vadinasi, valstybės nesilaiko Priėmimo sąlygų direktyvos siekiamo tikslo – suteikti prieglobsčio prašytojams galimybę dirbti po vienerių metų ir tokiu būdu pažeidžia šį teisinį dokumentą. Teorinis Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos perkėlimas į nacionalinius teisės aktus nieko nereiškia, jei teisės į darbo realizavimas yra neišpildomas realioje praktikoje.

9. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva siekiama palengvinti teisės į darbo realizavimą valstybėse narėse, nustatant trumpesnį laikotarpį, kurio metu prieglobsčio prašytojas gali nedirbti. Vienerių metų terminas yra sutrumpinamas iki 9 mėnesių, tuo pačiu siekiant, kad tokie apribojimai, kaip leidimas dirbti ar galimybė dirbti tik sezoninį ar tam tikrame sektoriuje darbą ir kt., neturi trukdyti teisės į darbą įgyvendinimui po 9 mėnesių. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos įtvirtintais naujais materialinių priėmimo sąlygų standartais, lygiai taip pat kaip ir užimtumo nuostatos pakeitimais, yra siekiama aukštesnio prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų lygio visose Europos Sąjungos valstybėse narėse.

10. Atlikus tyrimą, galima daryti išvadą dėl darbo pradžioje iškeltos hipotezės pasitvirtinimo. Lietuva nėra pilnai perkėlusi Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų į savo nacionalinius teisės aktus ir daro Priėmimo sąlygų direktyvos pažeidimus praktikoje.

PASIŪLYMAI

1. Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ įtvirtinti priėmimo sąlygų ir materialinių priėmimo sąlygų sąvokas tam, kad esant apibrėžtai ir aiškiai jų apimčiai, būtų išspręsta problema dėl prieglobsčio prašytojų prašymo padavimo momento.

● Pagal Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 9.2 punktą, URC IR VSAT turi surašyti prieglobsčio prašymo priėmimo aktą iš karto po to, kai prašymas yra pateikiamas žodžiu ar kitokia forma. Šių institucijų pareigūnai turi užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygos būtų teikiamos visa apimtimi nuo bet kokia forma pateikto prieglobsčio prašymo pradžios.

● Migracijos departamentas, gavęs prieglobsčio prašymą, pagal Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. rugpjūčio 22 d. nutarimu patvirtintas taisykles dėl asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose, turi pateiktą prašymą ne vėliau kaip per 5 darbo dienas persiųsti kompetentingai prieglobsčio prašymą nagrinėti institucijai.

2. Kadangi priėmimo sąlygų teikimas prieglobsčio prašytojams, esantiems VSAT pasienio punktuose ir teritorinėse policijos įstaigose, nėra reglamentuotas, siūloma priimti poįstatyminį teisės aktą, kuris nustatytų priėmimo sąlygų teikimą šiose vietose.

● Priėmimo sąlygų teikimas nėra reglamentuotas ir asmenims, kurie yra atvykę į Lietuvą teisėtai ir gyvena savarankiškai, taigi siūloma priimti poįstatyminį teisės aktą ir tokių asmenų atžvilgiu. Šalia to, rekomenduojama keisti UTPĮ 79 straipsnį, Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 24 punktą ir Lietuvos praktiką, kai yra taikoma 1951 m. konvencijos 31 straipsnio atsakomybė, ir suteikti galimybę savarankiškai gyventi ir tiems prieglobsčio prašytojams, kurie į Lietuvą atvyksta neteisėtai. Reglamentuoti poįstatyminiu teisės aktu priėmimo sąlygų teikimą ir šių asmenų atžvilgiu.

3. Atsižvelgiant į antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 18 straipsnio 1 dalies b punktą, persvarstyti prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo vietos keitimo klausimą, visus prieglobsčio prašytojus arba bent pažeidžiamus asmenis perkeliant į PPC ar kitą socialinę įstaigą. Rekomenduojama persvarstyti ir visų prieglobsčio prašytojų savarankiško gyvenimo galimybę.

4. Materialinių priėmimo sąlygų teikimą reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtinti nuostatą dėl skirtingą religiją išpažįstančių asmenų maisto poreikių

patenkinimo, t. y., kad teikiamas maistas turi atitikti prieglobsčio prašytojų religinius įsitikinimus.

5. Pakeisti Apgyvendinimo URC tvarkos aprašo 43 punktą į imperatyvią nuostatą, kad prieglobsčio prašytojai privalo būti aprūpinami drabužiais ir avalyne.

6. Pagal UTPĮ 71 straipsnio 1 dalies 7 punktą, reglamentuoti poįstatyminiu teisės aktu mėnesinės piniginės pašalpos mokėjimą ir tiems prieglobsčio prašytojams, kurie gyvena URC, savo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje ir kuriems nesuteiktas laikinas teritorinis prieglobstis bei apsvarstyti mėnesinės piniginės pašalpos didinimo klausimą.

- Pagal Apgyvendinimo PPC tvarkos aprašo 10.3.4 punktą, apsvarstyti nelydimiems nepilnamečiams maitinimui skiriamos pašalpos dydį, kuris turi atitikti antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos nustatytą tinkamo gyvenimo lygio standartą.

7. Perkelti į UTPĮ antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos 15 straipsnio nuostatą dėl užimtumo, suteikiant prieglobsčio prašytojams galimybę pradėti dirbti praėjus 9 mėnesiams nuo jų prieglobsčio prašymo pateikimo dienos.

8. Įtvirtinti UTPĮ nuostatą dėl materialinių priėmimo sąlygų standarto, kad valstybės narės pareiga materialinėmis priėmimo sąlygomis užtikrinti tinkamą gyvenimo lygį, pragyvenimo garantijas ir fizinės bei psichinės sveikatos apsaugą.

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Lietuvos Respublikos teisės aktai

1. 2000 m. spalio 10 d. Lietuvos Respublikos valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas Nr. VIII-1996 // Valstybės žinios, 2000, Nr. 92-2848, įstatymo pakeitimai 2012 spalio 2 d.
2. 2003 m. balandžio 8 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 418 „Dėl fiziologinių mitybos normų asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2003, Nr. 35-1473.
3. 2004 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539, įstatymo pakeitimai 2013 spalio 10 d.
4. 2004 m. lapkričio 15 d. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 1V-361 „Dėl Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2004, Nr. 168-6196, įsakymo pakeitimai 2012 m. sausio 16 d.
5. 2005 m. vasario 2 d. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas Nr. 20-641 „Dėl Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2005, Nr. 20-641.
6. 2005 m. spalio 28 d. Lietuvos Respublikos Sveikatos apsaugos ministro įsakymas Nr. V-836 Dėl Lietuvos higienos normos HN 61:2005 „Užsieniečių registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2005, Nr. 135-4863.
7. 2007 m. liepos 2 d. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro 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 asmenims, apgyvendintiems Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre, patvirtinimo pakeitimo“ // Valstybės žinios, 2007, Nr. 75-2982.
8. 2007 m. rugpjūčio 22 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 875 „Dėl Asmenų prašymų nagrinėjimo ir jų aptarnavimo viešojo administravimo institucijose, įstaigose ir kituose viešojo administravimo subjektuose taisyklių patvirtinimo“// Valstybės žinios, 2007, Nr. 94-3779, nutarimo pakeitimai 2012 m. liepos 18 d.
9. 2007 m. spalio 4 d. Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 1V-340 „Dėl Laikinojo užsieniečių apgyvendinimo užsieniečių registracijos centre sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2007, Nr. 105-4326, įsakymo pakeitimai 2011 m. rugsėjo 19 d.

10. 2009 m. rugpjūčio 14 d. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro 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 ir užsieniečio teisės gauti kompensaciją už naudojimąsi visuomeninio transporto priemonėmis įgyvendinimo tvarkos patvirtinimo pakeitimo“ // Valstybės žinios, 2009, Nr. 98-4135, įsakymo pakeitimai 2011 m. rugpjūčio 26 d.
11. 2010 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1503 „Dėl valstybinio ekstremaliųjų situacijų valdymo plano patvirtinimo“ // Valstybės žinios, 2010, Nr. 125-6425.

Tarptautinės sutartys ir tarptautinių vyriausybinių organizacijų dokumentai

1. 1945 m. Jungtinių Tautų Chartija // Valstybės žinios, 2002, Nr. 15-557.
2. 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija // Valstybės žinios, 2006, Nr. 68-2497.
3. 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencija // Valstybės žinios, 2000, Nr. 96-3016.
4. 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso // Valstybės žinios, 1997, Nr. 12-227.
5. 1952 m. Europos žmogaus teisių konvencijos Protokolas Nr. 1, iš dalies pakeistas protokolu Nr. 11 // Valstybės žinios, 2011, Nr. 156-7391.
6. 1965 m. Konvencija dėl visų formų rasinės diskriminacijos panaikinimo // Valstybės žinios, 1998, Nr. 108-2957.
7. 1966 m. Tarptautinis ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3290.
8. 1966 m. Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas // Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3288.
9. 1979 m. Konvencija dėl visų formų diskriminacijos panaikinimo moterims // Valstybės žinios, 1996. Nr. 21-549.
10. 1989 m. Jungtinių Tautų Vaiko teisių konvencija // Valstybės žinios, 1995, Nr. 60-1501.
11. Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 12 “The right to adequate food“, 1999 // http://www.refworld.org/docid/4538838c11.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.

12. Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 13 “Right to education“, 1999 // http://www.refworld.org/docid/4538838c22.html; prisijungimo laikas 2013-11-26.
13. Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 18 “The right to work“, 2005 // http://www.refworld.org/docid/4415453b4.html; prisijungimo laikas 2013-11-27.
14. Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 3 “The nature of States Parties‘ obligations“, 1990 // http://www.refworld.org/docid/4538838e10.html; prisijungimo laikas 2013-11-26.
15. Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 4 “The right to adequate housing“, 1991 // http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.
16. Committee on Economic, Social and Cultural Rights General Comment No. 5 “Persons with disabilities“, 1994 // http://www.refworld.org/docid/4538838f0.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.
17. Committee on Economic, Social and Cutural Rights General Comment No. 7 “The right to adequate housing: forced evictions“, 1997 // http://www.refworld.org/docid/47a7079a1.html; prisijungimo laikas 2013-11-24.
18. Conclusion No. 22 “Protection of Asylum-Seekers of Large-Scale Influx”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 32th session, 1981 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.36-41.
19. Conclusion No. 50 “Conclusion on International Protection”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 49th session, 1998 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.189-196.
20. Conclusion No. 62 “Note on International Protection”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 41th session, 1990 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.118-121.
21. Conclusion No. 82 “Safeguarding Asylum”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 48th session, 1997 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.182-184.
22. Conclusion No. 93 “Reception of Asylum-Seekers in the Context of Individual Asylum Systems”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 53th session, 2002 // Conclusions on the International Protection of Refugees – Geneva, 2002. P.216-219.
23. ES Pagrindinių teisių chartija, (2007/C 303/01).

24. Human Rights Committee General Comment No. 15 “The position of aliens under the Covenant“, 1986 // http://www.refworld.org/docid/45139acfc.html; prisijungimo laikas 2013-11-26.
25. JTVPK spaudos pranešimas „JTVPK: pasiektas didžiausias pabėgėlių skaičius per 18 metų“. 2013 m. birž. 19 d. // http://www.unhcr.se/lt/naujienos/naujienu-pranesimai/2013/artikel/15f2b8a0fc62e2cfd4b203edd4e0319e/jtvpk-pasiektas-didziausias-pabe.html; prisijungimo laikas 2013-11-22.
26. Submission by the UNHCR for the Office of the High Commissioner for Human Rights‘ Compilation Report – Universal Periodic Review: Lithuania, March 2011.
27. UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Concluding Observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights. Belgium, 1994.
28. UNCHR, Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems. Global Consultations on International Protection. Geneva, September 2001.
29. UNCHR, Reception Standarts for Asylum Seekers in the European Union. Geneva, July 2000.
30. UNCHR, Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention relating to the status of Refugees-Revised. Global Consultations on International Protection. Geneva, November 2001.
31. UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers. Geneva, July 2003 // http://www.refworld.org/docid/3f3770104.html; prisijungimo laikas 2013-10-27.
32. UNHCR Comments on the European Commission‘s Proposal for a recast of the Directive laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers. Geneva, December 2008 // http://www.refworld.org/docid/49ba8a192.html; prisijungimo laikas 2013-11-23.
33. UNHCR, Declaration of State Parties to the 1951 Convention and its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees, Geneva, 2001 // http://www.refworld.org/docid/3d60f5557.html; prisijungimo laikas 2013-11-27.
34. UNHCR, Global Trends 2012. Displacement. The New 21st Century Challenge // http://unhcr.org/globaltrendsjune2013/UNHCR%20GLOBAL%20TRENDS%202012_V05.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-22.
35. United Nations General Assembly, Global Strategy for Shelter to the Year 2000, December 1988, adopted by its 43rd session.

Europos Sąjungos teisės aktai ir Europos Komisijos ataskaitos

1. Europos Bendrijų Komisija, 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. Briuselis, KOM(2007) 745 galutinis.
2. Commission of the European Communities, Green Paper on the future Common European Asylum System. Brussels, COM(2007) 301 final // http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52007DC0301:EN:NOT; prisijungimo laikas 2013-11-22.
3. Commission of the European Communities, Impact Assessment on the Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standarts for the reception of asylum seekers. Brussels, SEC(2008) 2945.
4. The Secretariat of the Council of Europe. Migrant‘s right in the European Social Charter, 2006 // http://www.coe.int/t/dGHl/monitoring/Socialcharter/Theme%20factsheets/FactsheetMigrants2008_en.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-19.
5. 1996 m. Europos socialinė chartija (pataisyta) // Valstybės žinios, 2001, Nr. 49-1704.
6. 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą.
7. 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EB, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo.
8. 2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentas 343/2003, nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus.
9. 2005 m. gruodžio 5 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse.
10. 2012 m. lapkričio 12 d. Tarybos pranešimas „Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos bei Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija“ 6655/7/08 REV 7 // http://register.consilium.europa.eu/pdf/lt/08/st06/st06655-re07.lt08.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-21.
11. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo.

Specialioji literatūra

1. Aleknevičienė J. (Iš)gyvenimas Lietuvoje: prieglobsčio ieškančių ir prieglobstį gavusių užsieniečių patirtis. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013.
2. Bayefsky A. F. Human rights and refugees, internally displaced persons and migrant workers. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
3. Baltutytė E. Europos socialinė chartija ir socialinės teisės Konstitucijoje // Jurisprudencija, 2002, Nr. 30(22). P.76.
4. Barmarki R. 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.
5. Battjes H. European Asylum Law and International Law. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2006.
6. Biekša L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir Europos Sąjungos direktyvoje 2004/83/EB: daktaro dis.soc. mokslai: teisė (01S)/ LPA.-V, 2008. P.33-34.
7. Biekša L., Bružaitė G., Samuchovaitė E. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas ir sulaikymo alternatyvos Lietuvoje. Vilnius: Lietuvos Raudonojo Kryžiaus Draugija.
8. Biekša L., Samuchovaitė E. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo Lietuvos teisinėje sistemoje problemos. Etniškumo studijos 2013/1. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013.
9. Breen C. The policy of Direct Provision in Ireland: A Violation of Asylum Seekers' Right to an Adequate Standard of Housing, 2008.
10. Cholewinski R. Economic and social rights of refugees and asylum seekers in Europe // 14 Georgetown Immigration Law Journal 709, 2000. P.730.
11. Clayton G. Asylum seekers in Europe: M.S.S v Belgium and Greece // Human rights law review, February 2011, P.758-759.
12. Craven M. The International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights: A Perspective on its Development. Oxford: Clarendon Press.
13. Dijk P., Flinterman C., Janssen P.E.L. International law, Human rights. Den Haag: Sdu Uitgvers, 2006, 5th revised edn.
14. Edwards A. Human rights, Refugees, and the right to 'enjoy' Asylum. Oxford: Oxford university press, 2005.

15. Gailiūtė D. Right to housing in the jurisprudence of the European Committee of Social Rights, 2012, 4(4).
16. Goodwinn-Gill G. S. The refugee in International Law. Oxford: Oxford university press, 1996, 2nd edn.
17. Goodwinn-Gill G. S., McAdam J. The refugee in international law, third edition. Oxford: Oxford university press, 2007, 3rd edn.
18. Grahl-Madsen A. The status of refugees in International Law: Refugee character. A. W. Sijtohoff - Leyden, 1972.
19. Grimheden J., Ring R. Human rights law: from dissemination to application. Leiden/ Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
20. Guzevičiūtė G. Prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje rekomendacijos. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Vilnius: In Flexum, 2013.
21. Hathaway J. C. The rights of refugees under international law. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
22. Jakulevičienė L. Main constrains in impelemting the EU Asylum ACQUIS in Lithuania // Jurisprudencija, 2006, Nr. 4(82). P.34.
23. Jakulevičienė L., Biekša L. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų direktyvos perkėlimo į Lietuvos teisę ir įgyvendinimo problemos // Jurisprudencija, 2009, Nr. 1(115). P.315.
24. Jakulevičienė L., Siniovas V. Europos žmogaus teisių konvencijos teikiama apsauga – oazė prieglobsčio prašytojams Europoje? // Jurisprudencija, Nr. 20(3), 2013. P.856.
25. James S. A forgotten right? The right to clothing in International Law: a paper presented at the Sixteenth Annual Australian and New Zealand Society of International Law (ANZSIL) Conference: „Security , Scarcity, Struggle: The Dilemmas of International Law“, Australia, 2008.
26. Launterpacht S. E., Bethlehem D. The Scope and Content of the principle of non-refoulement. Refugee Protection in International Law, UNHCR‘s Global Consultations on International Protection. Cambridge: Cambridge university press, 2003.
27. Rogers N. Minimum Standards for Reception // European Journal of Migration and Law, 2002, Vol. 4. No. 2.
28. Sidorenko O. F. The Common European Asylum System. The Hague: T. M. C. Asser press, 2007.
29. Stoica C. F., Cristea S. L. The legal condition of asylum seekers in the European Union, 2009.

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

Tarptautinių ir užsienio teismų praktika

1. Byla C-179/11, *Groupe d'information et de soutien des immigres (GISTI) v. Ministre de l'interieur, de l'outre-mer, des collectivites territoriales et de l'immigration* // Judgement of 27 September 2012, Court of Justice of the European Union.
2. *Buckley v. the United Kingdom* // Judgement of 29 September 1996, European Court of Human Rights, Application no. 20348/92.
3. *Canada v. Ward* // Judgement of 30 June 1993, Supreme Court of Canada, 2 S.C.R. 689 // http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain?docid=3ae6b68b10; prisijungimo laikas 2013-09-13.
4. *Dawit Tekle v. Secretary of State for the Home Department* // Judgement of 11 December 2008, The High Court of Justice, Case No. CO/10249/06.
5. *European Roma Rights Centre v. Portugal* // Decision of 30 June 2011, European Committee of Social Rights, Complaint No. 61/2010.
6. Generalinės advokatės Eleanor Sharpston išvada – byla C-179/11, 2012.
7. *Horvath v. Secretary of State for the Home Departament* // Judgement of 6 July 2000, United Kingdom: House of Lords (Judicial Committee) // http://www.refworld.org/docid/3ae6b6e04.html; prisijungimo laikas 2013-09-13.
8. *Jakobski v. Poland* // Judgement of 7 December 2010, European Court of Human Rights, Application no. 18429/06.
9. *Khaboka v. Secretary of State for the Home Department* // Judgement of 25 March 1993, United Kingdom: Court of Appeal, Imm AR 484.
10. *M.S.S. v. Belgium and Greece* // Judgement of 21 January 2011, European Court of Human Rights, Application no. 30696/09.
11. *Moldovan and Others v. Romania* // Judgement of 30 November 2005, European Court of Human Rights, Applications nos. 41138/98; 64320/01.
12. *R (on the application of ZO (Somalia) and others) v. Secretary of State for the Home Department* // Judgement of 28 July 2010, United Kingdom Supreme Court, EWCA Civ 442.
13. *Radanovic v. Croatia* // Judgement of 21 December 2006, European Court of Human Rights, Application no. 9056/02.
14. *Sufi and Elmi v. the United Kingdom* // Judgement of 28 June 2011, European Court of Human Rights, Applications nos. 8319/07; 11449/07.

15. Sujungtos bylos C-411/10 ir C-493/10, *N. S. v. Secretary of State for the Home Departament, M. E. and others v. Refugee Applications Commissioner and Minister for Justice, Equality and Law Reform* // Judgement of 21 December 2011, Court of Justice of the European Union.

Kita tyrimo medžiaga

1. The ECRE/ ELENA Information Note on Syrian Asylum Seekers and Refugees in Europe, November 2013. // http://www.ecre.org/component/downloads/downloads/824.html; prisijungimo laikas 2013-12-21.

2. ECRE Information Note on the Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards of the reception of asylum seekers, 2003.

3. ECRE, The EC Directive on the Reception of Asylum Seekers: Are Asylum Seekers in Europe receiving material support and access to employment in accordance with European legislation? 2005.

4. European Migration Network. Ad-Hoc QUERY on Cash and other benefits for asylum seekers, 2009 // http://www.samfunnsforskning.no/isf/European-Migration-Network-Norway/EMN-Ad-Hoc-Queries/Archive/Ad-Hoc-Query-on-Cash-and-other-benefits-for-asylum-seekers; prisijungimo laikas 2013-11-12.

5. Europos Komisijos kovai su rasizmu ir netolerancija (ECRI). Ketvirtoji ataskaita apie Lietuvą, 2011 // http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/ecri/country-by-country/lithuania/LTU-CbC-IV-2011-038-LTU.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-07.

6. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Priėmimo sąlygų direktyvos įgyvendinimo lentelė.

7. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyno įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai. Teisinio tyrimo detalioji analizė.

8. Kuizinaitė M. Nelegalų muštynės kilo po skambučio, 2013 // http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/kriminalai/nelegalu-mustynes-kilo-po-skambucio.htm; prisijungimo laikas 2013-11-11.

9. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus Draugija. Prieglobsčio priėmimo sistemos ir apgyvendinimo sąlygų gerinimas // http://www.redcross.lt/lt/veikla/pabegeliai-prieglobscio-prasytojai/2-uncategorised/287-prieglobscio-priemimo-sistemos-ir-apgyvendinimo-salyg-gerinimas; prisijungimo laikas 2013-11-12.

10. Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais.

11. ‘Odysseus Academic Network‘ for legal studies on immigration and asylum in Europe. Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU member states, October 2006.

12. Tarptautinė migracijos organizacija. Gerosios praktikos Europos Sąjungos valstybėse narėse analizė // http://www.iom.lt/documents/gerosios%20praktikos%20analize.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-13.

13. Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika // http://www.iom.lt/documents/Studija_TMO.pdf; prisijungimo laikas 2013-11-05.

14. The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to more than 330 000 in 2012 - Eurostat duomenys, 2013 // http://europa.eu/rapid/press-release_STAT-13-48_en.htm; prisijungimo laikas 2013-11-05.

15. Užsieniečių registracijos centre nužudyta prieglobsčio prašiusi Rusijos pilietė, 2012 // http://www.delfi.lt/news/daily/crime/uzsienieciu-registracijos-centre-nuzudyta-_prieglobscio-prasiusi-rusijos-piliete.d?id=59222475; prisijungimo laikas 2013-11-11.

16. Užsieniečių registracijos centre nužudytas Rusijos pilietis, 2012 // http://www.lrytas.lt/lietuvos-diena/kriminalai/uzsienieciu-registracijos-centre-nuzudytas-rusijos-pilietis.htm#.Up8Ejycqszg; prisijungimo laikas 2013-11-11.

17. Valiuškevičiūtė E. Nelegalai gruzinai įsivėlė į painų karą su Lietuvos pasieniečiais, 2013 gruod. 18 d. // http://www.lrytas.lt/-13869469151386336187-nelegalai-gruzinai-%C4%AFsiv%C4%97l%C4%97-%C4%AF-pain%C5%B3-kar%C4%85-su-lietuvos-pasienie%C4%8Diais.htm#.UrV2ddJdWoJ; prisijungimo laikas 2013-12-21.

18. World Health organization. Health principles of housing, Geneva, 1989.

19. Žmogaus teisių gynėjai: pabėgėliai Lietuvoje patiria pareigūnų smurtą ir savivalę, 2013 gruod. 10 d.
//
http://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/31422/zmogaus_teisiu_gynejai_pabegeliai_lietuvoje_patiria_pareigunu_smurta_ir_savivale_; prisijungimo laikas 2013-12-21.

SANTRAUKA

Magistro baigiamajame darbe yra tiriama, ar Lietuva į savo nacionalinius teisės aktus yra pilnai perkėlusi Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas, ir vertinama, ar yra daromi Priėmimo sąlygų direktyvos pažeidimai praktikoje. Dėl savo ypatingos svarbos detaliai analizuojamos prieglobsčio prašytojų teisė į materialines priėmimo sąlygas ir teisė į darbą.

Prieglobsčio prašytojų materialinės priėmimo sąlygos ir užimtumas tiriami tarptautiniu, Europos regiono ir Lietuvos lygmenimis. Nustatyta, kad neatitinkančios Priėmimo sąlygų direktyvos standartų materialinės priėmimo sąlygos gali lemti EŽTK pažeidimus, pavyzdžiui, po EŽTT priimto pilotinio sprendimo *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją* byloje valstybės, taikydamos Dublino II reglamentą, nesiunčia prieglobsčio prašytojų į tas šalis, kuriose jiems gresia netinkamas elgesys, prilyginamas kankinimui, nežmoniškam ar žeminančiam jų orumą elgesiui. Europos Komisija Lietuvos materialines priėmimo sąlygas gretina su Graikija ir pasisako, kad jos yra itin žemo lygio. Iš to kylančios praktinės problemos pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvą.

Ištirtos literatūros ir teisės aktų pagrindu yra atskleidžiama prieglobsčio prašytojų užimtumo problematika. Europos Sąjungos valstybės narės Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas yra perkėlusios į savo nacionalinius teisės aktus teoriškai, bet savo įgyvendinimo praktikoje daro pažeidimus. Lietuva – vienintelė valstybė, kuri apskritai nėra jokiu teisės aktu reglamentavusi prieglobsčio prašytojų teisės į darbą ir tokiu būdu pažeidžia Priėmimo sąlygų direktyvą tiek teoriškai, tiek praktiškai.

Viso darbo eigoje pirmos kartos Priėmimo sąlygų direktyvos standartai yra lyginami su antros kartos Priėmimo sąlygų direktyva. Pastarosios nuostatos į Europos Sąjungos valstybių narių nacionalinius teisės aktus turi būti perkeltos iki 2015 m. liepos 20 d. Antros kartos Priėmimo sąlygų direktyvos tikslas – Bendra Europos prieglobsčio sistema, kuria siekiama lengvinti priėmimo sąlygų įgyvendinimą ir kurti aukštesnius priėmimo sąlygų standartus.

Magistrinio darbo pabaigoje yra pateikiamos prieglobsčio prašytojų materialinių priėmimo sąlygų ir užimtumo teisinio reglamentavimo bei praktinių problemų išvados, jų pagrindu sudaromi pasiūlymai.

SUMMARY

The aim of this work is to analyse if Lithuania has fully transposed the provisions of the Reception Conditions' Directive into its national law and to assess whether any violations of the Directive occur in Lithuanian's practice. Due to its special importance the particular attention is given to the detailed analyses of the asylum seekers' right to material reception conditions and the right to work.

The material reception conditions and employment are being examined from the international, European and Lithuanian perspective. The analysis shows that the provision of material reception conditions contradicting to the provisions of the Reception Conditions' Directive can lead to the violations of ECHR. This could be illustrated by the final pilot ECHR decision in *M.S.S. v. Belgium and Greece* case where Member States applying Dublin II Regulation do not send asylum seekers to such countries where there is a risk of them facing inappropriate behaviour comparable to torture, inhumane or degrading treatment. It is noted that with regard to the asylum seekers' material reception conditions the European Commission equates Lithuania to Greece and proclaims conditions as being of a very low level. The practical problems arising from this situation violate the Directive.

By evaluating doctrinal works and the legislation the work reveals the problems regarding the asylum seekers' access to the labour market. Even though Member States of the European Union are transposing the provisions of the Directive into their national laws there are serious violations in practical implementation of the conditions. It is important to note that Lithuania is the only Member State which did not transpose any of employment provisions at all thereby violated the Directive both in theory and practice.

The work compares the conditions of the first generation Reception Conditions' Directive with the second generation Reception Conditions' Directive. The provisions of the latter have to be transposed into Member States' national laws by 2015, July 20. The aim of the second generation Directive – the Common European Asylum System, which goes after to facilitate implementation of reception conditions and create higher reception conditions' standards.

At the end of the work the concluding remarks regarding the legal regulation and practical problems of asylum seekers' right to material reception conditions and the right to employment are being drawn, some suggestions are made.

PRIEDAI

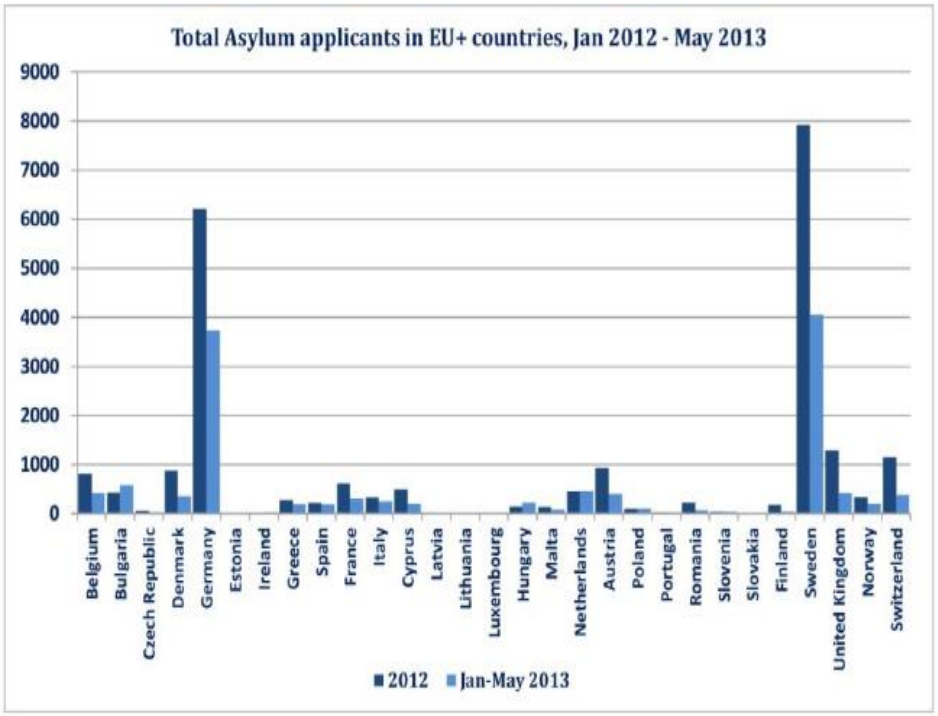
1 PRIEDAS

Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimas užsieniečiams

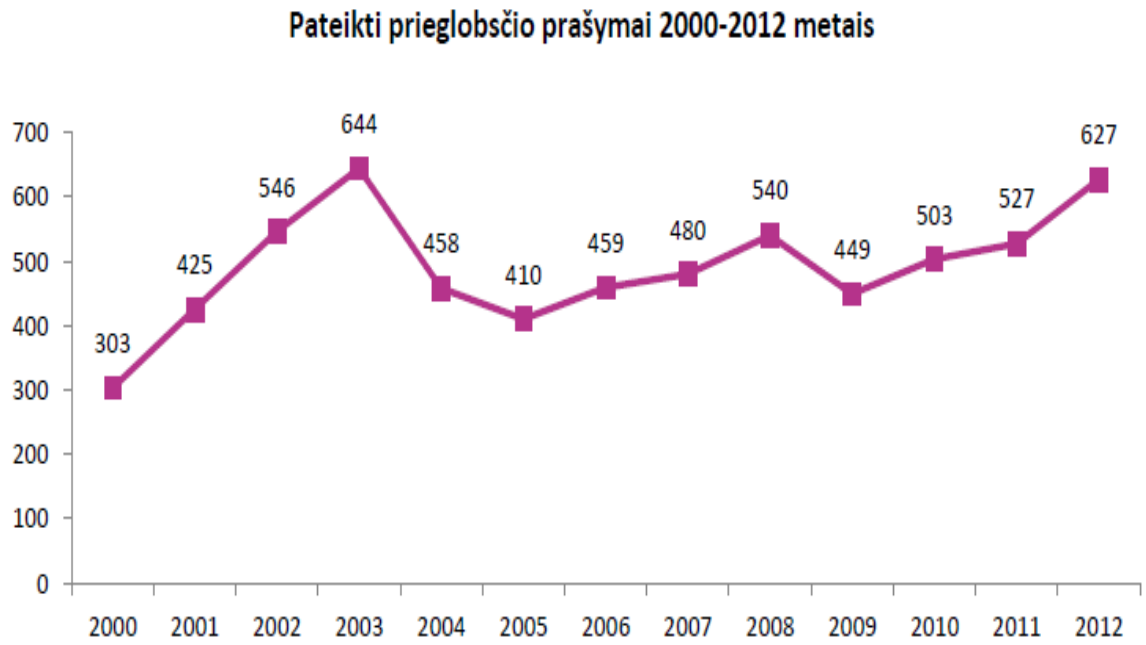
Metai	Suteiktas pabėgėlio statusas	Suteikta papildoma apsauga	Atmesti prieglobsčio prašymai	Nutrauktas prašymo nagrinėjimas
1997	6	-	53	-
1998	28	-	116	108
1999	11	-	171	104
2000	15	80	113	200
2001	3	266	58	97
2002	1	287	37	55
2003	3	485	56	230
2004	12	407	50	91
2005	15	328	30	7
2006	12	385	29	16
2007	9	393	51	32
2008	14	350	49	28
2009	11	221	155	98
2010	1	109	180	209
2011	7	88	280	146
2012	13	111	335	169
Iš viso	161	3510	1763	1590

Šaltinis: Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais. P.21.

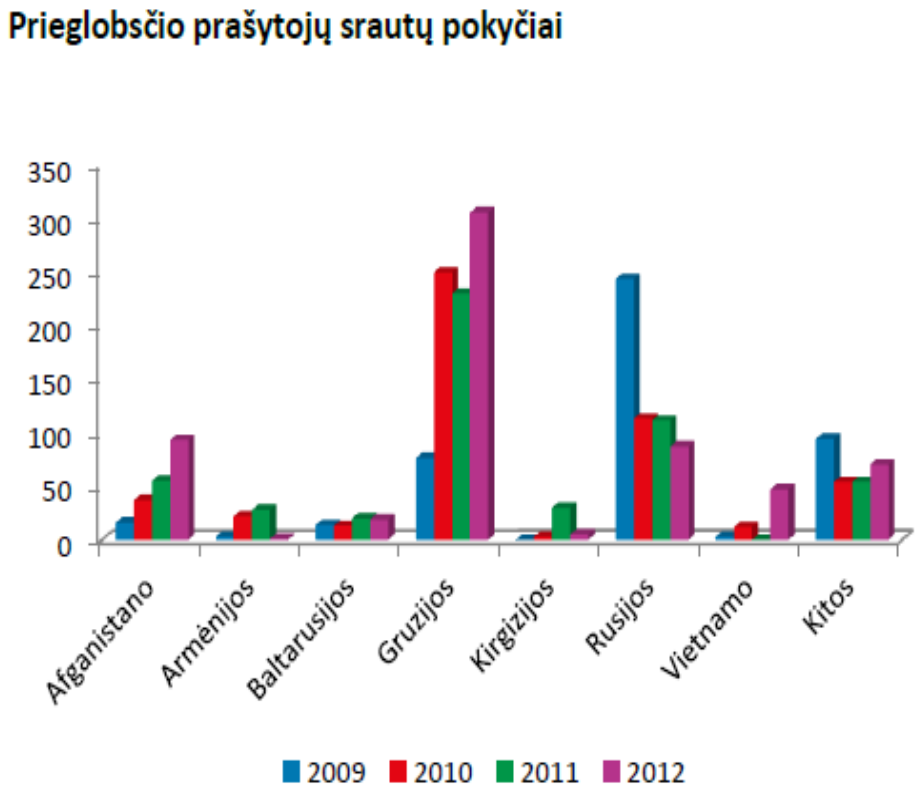
Table 1: Asylum applications from Syrian nationals in the EU[61]



Šaltinis: The ECRE/ ELENA Information Note on Syrian Asylum Seekers and Refugees in Europe, 2013. P.19.



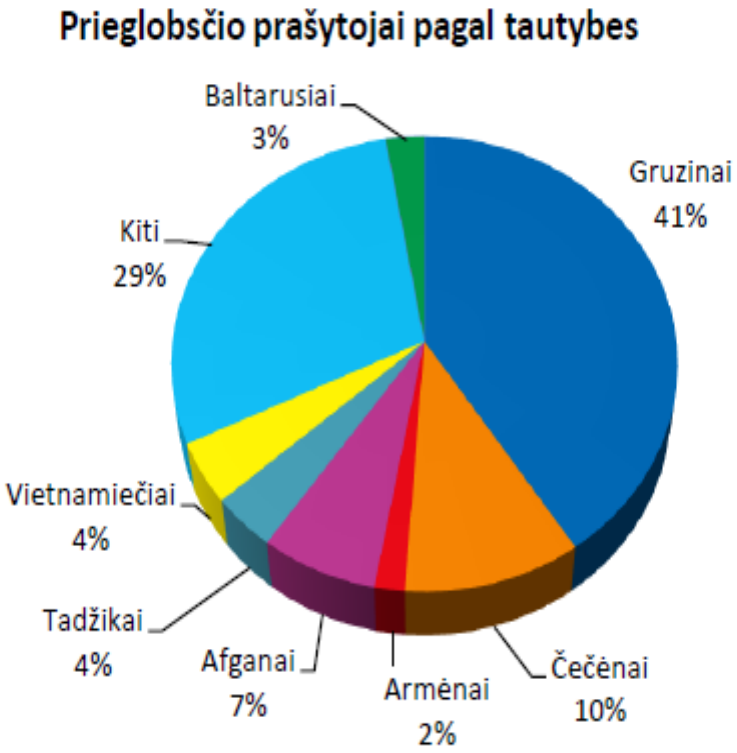
Šaltinis: Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais. P.5.



Šaltinis: Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais. P.6.

5 PRIEDAS

2012 m.



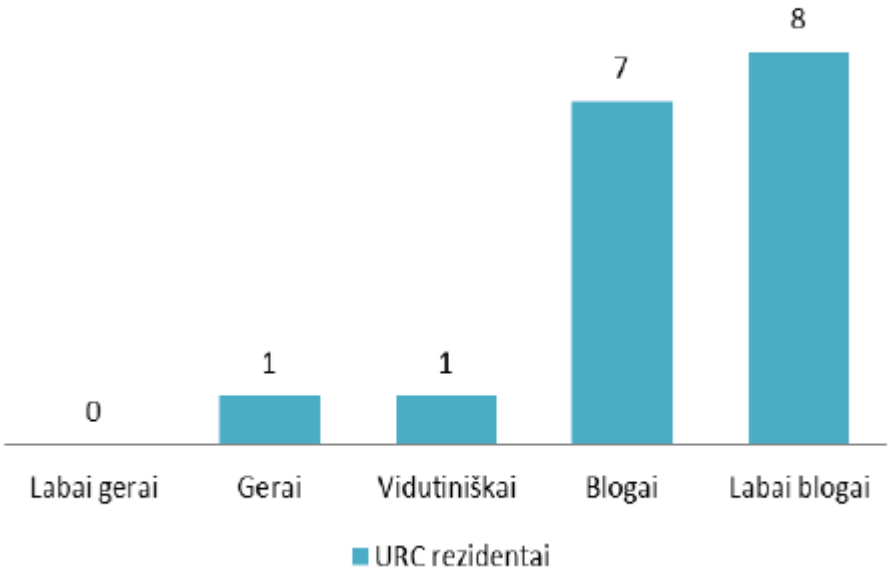
Šaltinis: Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais. P.8.

Asylum applicants, 2012

	Applicants		Citizenships of main groups of asylum applicants**								
	2012	Per million inh.	First group	#	%	Second group	#	%	Third group	#	%
EU27	**331 975***	**660***	**Afghanistan**	**26 250**	**8**	**Syria**	**23 510**	**7**	**Russia**	**23 360**	**7**
Belgium	28 105	2 535	Afghanistan	3 290	12	Russia	2 655	9	Guinea	2 190	8
Bulgaria	1 385	190	Syria	450	32	Iraq	325	23	Stateless	155	11
Czech Republic	740	70	Ukraine	175	24	Syria	70	9	Belarus	55	7
Denmark	6 045	1 085	Somalia	910	15	Syria	875	15	Afghanistan	565	9
Germany	77 540	945	Serbia	12 810	17	Syria	7 930	10	Afghanistan	7 840	10
Estonia	75	55	Georgia	35	45	Russia	10	10	Armenia	5	6
Ireland	955	210	Nigeria	160	17	Dem. Rep. of the Congo	60	6	Zimbabwe	50	5
Greece	9 575	850	Pakistan	2 340	24	Bangladesh	1 005	11	Georgia	895	9
Spain	2 565	55	Syria	255	10	Nigeria	205	8	Algeria	200	8
France	60 560	925	Russia	5 930	10	Dem. Rep. of the Congo	5 500	9	Sri Lanka	3 825	6
Italy	15 715	260	Pakistan	2 365	15	Nigeria	1 515	10	Afghanistan	1 365	9
Cyprus	1 635	1 895	Syria	565	34	Vietnam	200	12	Bangladesh	190	12
Latvia	205	100	Georgia	105	51	Dem. Rep. of the Congo	25	12	Syria	20	9
Lithuania	645	215	Georgia	310	48	Afghanistan	100	15	Russia	95	15
Luxembourg	2 050	3 905	Serbia	385	19	Albania	305	15	Montenegro	290	14
Hungary	2 155	215	Afghanistan	880	41	Pakistan	325	15	Kosovo***	225	10
Malta	2 080	4 980	Somalia	1 250	60	Eritrea	435	21	Syria	150	7
Netherlands	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:	:
Austria	17 425	2 065	Afghanistan	4 015	23	Russia	3 110	18	Pakistan	1 825	10
Poland	10 750	280	Russia	6 085	57	Georgia	3 235	30	Armenia	415	4
Portugal	295	30	Guinea	65	22	Nigeria	30	10	Syria	20	7
Romania	2 510	120	Algeria	600	24	Morocco	355	14	Pakistan	335	13
Slovenia	305	150	Afghanistan	65	21	Syria	30	11	Turkey	25	9
Slovakia	730	135	Somalia	225	31	Afghanistan	90	12	Georgia	55	8
Finland	3 095	575	Iraq	830	27	Russia	225	7	Afghanistan	210	7
Sweden	43 865	4 625	Syria	7 920	18	Somalia	5 695	13	Afghanistan	4 760	11
United Kingdom	28 175	445	Pakistan	4 880	17	Iran	3 250	12	Sri Lanka	2 160	8
Iceland	105	330	Nigeria	15	14	Iran	15	13	Afghanistan	10	7
Norway	9 685	1 940	Somalia	2 180	23	Eritrea	1 185	12	Afghanistan	985	10
Switzerland	28 445	3 575	Eritrea	4 410	16	Nigeria	2 745	10	Tunisia	2 240	8

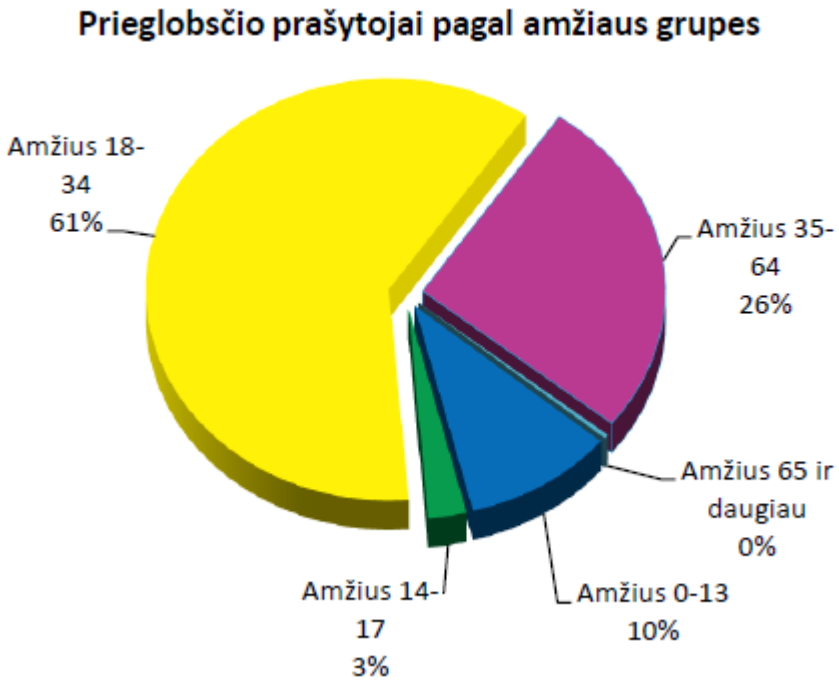
Šaltinis: Eurostat duomenys, Asylum in the EU27. The number of asylum applicants registered in the EU27 rose to more than 330000 in 2012, 2013. P.2.

Kaip vertinate gyvenimo URC sąlygas?



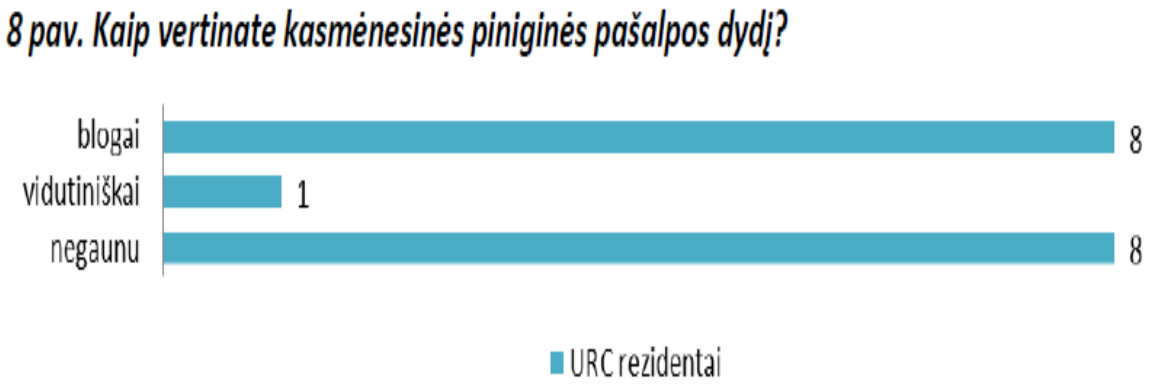
Šaltinis: Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika, 2012. P.17.

2012 m.



Šaltinis: Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus 2012 m. metinė ataskaita. Prieglobstis Lietuvoje 2012 metais. P.7.

2012 m.



Šaltinis: Tarptautinės Migracijos Organizacijos Studija. Prieglobsčio Sistema Lietuvoje: situacija ir problematika, 2012. P.17.