



KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

Valeras Mikalauskas

EUROPOS SĄJUNGOS PRIEGLOBSČIO POLITIKOS
ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE ANALIZĖ

Baigiamasis magistro projektas

Vadovas

Prof. dr. Algis Junevičius

KAUNAS, 2017

KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS
SOCIALINIŲ, HUMANITARINIŲ MOKSLŲ IR MENŲ FAKULTETAS

EUROPOS SAJUNGOS PRIEGLOBSČIO POLITIKOS
ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE ANALIZĖ

Baigiamasis magistro projektas

Viešoji politika (kodas 621L22008)

Vadovas

(parašas) Prof. dr. Algis Junevičius
(data)

Recenzentas

(parašas) Doc. dr. A. Balžekienė
(data)

Projektą atliko

(parašas) Valeras Mikalauskas
(data)

KAUNAS, 2017



KAUNO TECHNOLOGIJOS UNIVERSITETAS

Socialinių, humanitarinių mokslų ir menų

(Fakultetas)

Valeras Mikalauskas

(Studento vardas, pavardė)

Viešoji politika, 621L22008

(Studijų programos pavadinimas, kodas)

„Europos Sąjungos prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje analizė“

AKADEMINIO SAŽININGUMO DEKLARACIJA

20 17 m. _____ d.

_____ Kaunas _____

Patvirtinu, kad mano, **Valero Mikalausko**, baigiamasis projektas tema „Europos Sąjungos prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje analizė“ yra parašytas visiškai savarankiškai ir visi pateikti duomenys ar tyrimų rezultatai yra teisingi ir gauti sąžiningai. Šiame darbe nei viena dalis nėra plagijuota nuo jokių spausdintinių ar internetinių šaltinių, visos kitų šaltinių tiesioginės ir netiesioginės citatos nurodytos literatūros nuorodose. Įstatymų nenumatytų piniginių sumų už šį darbą niekam nesu mokėjęs.

Aš suprantu, kad išaiškėjus nesąžiningumo faktui, man bus taikomos nuobaudos, remiantis Kauno technologijos universitete galiojančia tvarka.

(vardą ir pavardę įrašyti ranka)

(parašas)

Mikalauskas, Valeras. *Analysis of the European Union's Asylum Policy Implementation in Lithuania*: Master's thesis in Public Administration / supervisor prof. Algis Junevičius. The Faculty of Social Sciences, Arts and Humanities, Kaunas University of Technology.

Research area and field: 03 S

Key words: European Union's Asylum Policy, integration policy, policy implementation, foreigners granted asylum, asylum seekers.

Kaunas, 2017. 58 p.

SUMMARY

The asylum policy of European Union in Lithuania and the main obstacles encountered in the implementation of asylum policy is examined in master final project. The aim is to identify problems faced by Lithuania EU asylum policy implementing institutions: Department of Migration, Jonava migration section, RPPC (Rukla refugee reception center), Day Centre of Pabradė "Kultūrų įkalnė". The European Union's asylum policy puts forward a relevant topic not only in EU policies, but also in Lithuania. Actuality of the problem justifies a very different distribution of refugees in European countries. Number of asylum applicants in Lithuania is low compared with other countries where applications of asylum are submitted. The European Commission expressed its views on the poor reception conditions in Lithuania. According to Lithuanian Migration Department statistics in 2015 Lithuania refugee status was granted to 17 foreigners, additional protection to 69 persons. These numbers provide the basis to raise issues relating to: *asylum procedures peculiarities, asylum seekers rights and living conditions*. Therefore, this project analyzes the main obstacles encountered in implementing EU's asylum policy in Lithuania. The aim is to assess the implementation of the EU asylum policy in Lithuania and to make suggestions and recommendations to improve the EU's asylum policy. To achieve the aim objectives were identified: to examine the EU's asylum policy assumptions of formation and evolution, analysis of the EU's asylum policy regulation, creating an area of freedom, security and justice, to make the EU's asylum policy in implementing institutions and assess the EU's asylum policy problems. The first part deals with the concept of asylum policy and basic tools, the European Union's asylum policy integration analysis and European Union Member States' cooperation and coordination in asylum policy-making process. The second part deals with the concept of refugee on asylum law aspect, the European Union's asylum developments of policy regulation. Identification of institutional asylum system structure. The third part is based on the qualitative research and problems of EU asylum policy in Lithuania were established. During the study, interviewed informants showed that the Lithuanian asylum policy complies with all the requirements of the European Union, but has a number of weaknesses, such as gaps in the law. Realized laws in Lithuania legitimize FGA (foreigner granted asylum) as exclusion group, because only permanent residence permit gives them

the opportunity to receive assistance, health insurance, the right to free education. Lithuania cannot offer meaningful work, to provide financial support to FGA to live wholesome and safe life.

TURINYS

LENTELĖS	7
PAVEIKSLAI	8
PAGRINDINĖS SAŲVOKOS	9
SANTRUMPOS	10
ĮVADAS.....	11
1. EUROPOS SAJUNGOS PRIEGLOBSČIO POLITIKOS FORMAVIMOSI PRIELAIDOS IR RAIDA	13
1.1. Prieglobsčio politikos samprata ir pagrindinės priemonės	13
1.2. Europos Sąjungos prieglobsčio politikos integracijos analizė.....	16
1.3. Europos Sąjungos valstybių narių bendradarbiavimas ir veiksmų derinimas prieglobsčio politikos formavimo procese	20
2. ES PRIEGLOBSČIO POLITIKOS REGLAMENTAVIMAS, KURIANT LAISVĖS, SAUGUMO IR TEISINGUMO ERDVĘ.....	23
2.1. Pabėgėlio samprata prieglobsčio teisės aspektu	23
2.2. Europos Sąjungos prieglobsčio politikos teisinio reglamentavimo raida.....	26
2.3. Institucinės prieglobsčio sistemos struktūros identifikavimas	34
3. EUROPOS SAJUNGOS PRIEGLOBSČIO POLITIKOS ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE TYRIMAS	42
3.1. Tyrimo metodika	42
3.2. Tyrimo duomenų analizė	45
3.3. Išvados	50
3.4. Rekomendacijų ir pasiūlymų pateikimas.....	51
LITERATŪRA.....	54
PRIEDAI.....	58

Lentelių sąrašas

1. lentelė. Pagrindinės programos reglamentuojančios ES prieglobsčio politiką aktai – Programos.....	30
2. lentelė. Pagrindiniai reglamentai ES prieglobsčio politikos srityje	31
3. lentelė. Pagrindinės direktyvos reglamentuojančios ES prieglobsčio politiką.....	32
4. lentelė. LR teisės aktai reglamentuojantys prieglobsčio politiką.....	33
5. lentelė. ES prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje tyrimo kategorijos ir subkategorijos.....	43

Paveikslų sąrašas

- 1. paveikslas.** Institucijos įgyvendinančios ES prieglobsčio politiką Lietuvoje.....38

Pagrindinės sąvokos

Pabėgėlis – užsienietis (užsienio šalies pilietis arba asmuo be pilietybės), kuris dėl patirto persekiojimo savo kilmės valstybėje arba dėl baimės patirti tokį persekiojimą negali naudotis savo kilmės šalies gynyba. Toks persekiojimas turi būti susijęs su rase, religija, tautybe, priklausymu tam tikrai socialinei grupei ar politiniams įsitikinimams (Konvencija dėl pabėgėlių statuso, 1951 m.).

Pabėgėlio statusas – trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės pripažinimas pabėgėliu (Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašas, 2004 m.).

Papildoma apsauga – apsaugos forma suteikiama užsieniečiui, kuris neatitinka pabėgėlio apibrėžimo, tačiau negali grįžti į savo kilmės valstybę dėl pavojaus savo gyvybei, pagrindinėms žmogaus teisėms ir laisvėms, kilmės valstybėje vykstančio karinio konflikto ar kitos situacijos, lemiančios sistemingus žmogaus teisių pažeidimus (LR įstatymas Dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004 m.).

Prieglobstis Lietuvos Respublikoje – pabėgėlio statuso, papildomos apsaugos arba laikinosios apsaugos suteikimas užsieniečiui Įstatyme nustatytais pagrindais ir tvarka (LR įstatymas Dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004 m.).

Prieglobsčio prašytojas – užsienietis, kuris nustatyta tvarka pateikė prašymą suteikti prieglobstį ir dėl kurio dar nėra priimtas galutinis sprendimas (LR įstatymas Dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004 m.).

Santrumpos

- BEPS** – Bendra Europos prieglobsčio politika
- EPF** – Europos prieglobsčio fondas
- EB** – Europos Bendrija
- EURODAC** – Europos Sąjungos pirštų atspaudų duomenų bazė, skirta nustatyti asmenims, prašantiems prieglobsčio
- EUROPOL** – Europos Sąjungos kriminalinės žvalgybos agentūra
- EUROSUR** – Europos sienų stebėjimo sistema
- EMN** – Europos migracijos tinklas
- EPF** – Europos pabėgėlių fondas
- ES** – Europos Sąjunga
- FRONTEX** – Europos Sąjungos išorės sienų valdymo agentūra
- JTVPK** – Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro valdyba
- LRKD** – Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija
- MD** – Migracijos departamentas prie VRM
- NIC** – Nacionalinis informacijos centras
- RPPC** – Ruklos pabėgėlių priėmimo centras
- SADM** – Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
- SD** – Lietuvos statistikos departamentas
- URC** – Valstybės sienos apsaugos tarnybos Užsieniečių registracijos centras
- UTPI** – 2004 m. balandžio 29 d. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“
- TMO** – Tarptautinė migracijos organizacija
- VSAT** – Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie VRM
- 1951 m. Konvencija** – 1951 m. Jungtinių Tautų konvencija dėl pabėgėlių statuso
- 1967 Protokolas** – 1967 m. protokolas dėl pabėgėlių statuso

IVADAS

Temos aktualumas ir problema. Europos Sąjunga apibūdinama kaip dinamiška “daugiasluoksni” sistema su nuolatiniu uždavinių, galių ir atsakomybės tarp ES institucijų ir valstybių narių pasiskirstymu. Tokia dinamiška struktūra taip pat sudaro ir Europos Sąjungos prieglobsčio politikos kūrimo pagrindą, kur bendros priemonės aukščiau nacionalinio lygio paraleliai koegzistuoja su valstybių narių vidaus taisyklėmis, formaliais ir neformaliais tarpvyriausybiniiais susitarimais tarp valstybių narių ir tarptautinėmis žmogaus teisėmis bei pabėgėlių teise. ES prieglobsčio politika išlieka aktuali tema ne tik ES politikoje, bet ir Lietuvoje. Vystant globalizacijos procesams, Lietuvai atsirado poreikis spręsti ne tik emigracijos, gimstamumo mažėjimo, gyventojų senėjimo problemas, bet aktuali tampa ir imigracijos problema. Lietuvos prieglobsčio sistema yra reglamentuojama bendrųjų ES teisės aktų ir įtraukta į BEPS (Bendra Europos prieglobsčio sistema), kuri nuolat plečiama ir tobulinama. Galiojanti BEPS įpareigoja ES valstybes nares laikytis ES numatytų principų prieglobsčio srityje bei taikyti atsakomybės pasiskirstymo procedūrą. Problemos aktualumą pagrindžia labai skirtingas pabėgėlių pasiskirstymas Europos šalyse. Europos valstybės, turinčios išorinę Europos Sąjungos sieną, patiria gerokai didesnę našą priimdamos prieglobsčio prašančius asmenis. Lietuva yra ta valstybė, kurios valstybės siena ribojasi ir su ne Europos Sąjungos šalimis, todėl ir jai kyla didelė grėsmė patirti didesnę pabėgėlių antplūdį nei kitoms Europos Sąjungos šalims.

Prieglobsčio prašytojų skaičius Lietuvoje palyginti su kitose prieglobstį teikiančiose valstybėse pateiktų prašymų skaičiumi yra nedidelis. Europos komisija yra pasisakiusi dėl prastų priėmimo sąlygų Lietuvoje. Po 2013 m. gegužės mėnesį įvykusios konferencijos „Europos Sąjungos teisynas: tyrimo rezultatų pristatymas“ (Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui, 2007) Respublikos Seimui buvo pateiktos atskiros prieglobsčio politikos įgyvendinimo rekomendacijos. LR įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (UTPI) pakeitimų dar ir šiandien yra spragų (UTPI, 2016). Kaip teigia Karolis Žibas (2013), lyginant su Vakarų Europos šalimis, Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių skaičius nėra didelis, prieglobsčio prašytojų imigracijos tendencijos liudija didelį mobilumo potencialą. Lietuvos Migracijos departamento statistikos duomenimis 2015 metais Lietuvoje pabėgėlio statusas buvo suteiktas 17 užsieniečiu, papildomą apsauga – 69 asmenims. Šie skaičiai teikia pagrindą kelti klausimus, susijusius su *prieglobsčio suteikimo procedūros ypatumais, prieglobsčio prašytojų teisių užtikrinimui ir gyvenimo sąlygomis*.

Darbo problema. Kokie faktoriai trukdo tinkamai ir efektyviai įgyvendinti ES prieglobsčio politiką Lietuvoje.

Darbo objektas – ES prieglobsčio politika.

Darbo dalykas – ES prieglobsčio politikos įgyvendinimas Lietuvoje.

Darbo tikslas – įvertinti ES prieglobsčio politikos įgyvendinimą Lietuvoje ir pateikti pasiūlymus bei rekomendacijas ES prieglobsčio politikai tobulinti.

Darbo uždaviniai:

1. Išnagrinėti ES prieglobsčio politikos formavimosi prielaidas ir raidą;
2. Išanalizuoti ES prieglobsčio politikos reglamentavimą, kuriant laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę;
3. Išanalizuoti prieglobsčio suteikimo procedūrų ypatumus ir prieglobsčio prašytojų teisių užtikrinimą Lietuvoje.

Darbo metodai. Rengiant baigiamąjį magistrinį darbą naudojami šie metodai: mokslinės literatūros, teisės aktų, internetinių informacinių šaltinių analizė, ekspertinis interviu. Taikant mokslinės literatūros bei internetinių informacinių šaltinių analizės metodus, analizuojami ES prieglobsčio politikos formavimosi ir raidos teoriniai aspektai, nagrinėjamas ES prieglobsčio politikos reglamentavimas Europos Sąjungoje bei Lietuvoje. Taikant ekspertinį interviu metodą, apklausti specialistai, įgyvendinantys ES prieglobsčio politiką Lietuvoje, kuriems buvo pateiktas ekspertinio interviu klausimynas apie ES prieglobsčio politikos įgyvendinimą Lietuvoje.

Darbo struktūra. Magistrinį baigiamąjį darbą sudaro įvadas, trys struktūrinės dalys, rekomendacijos ir išvados. Įvade nurodomas darbo aktualumas, teorinis ir praktinis reikšmingumas, tyrimo problema, nustatomas tyrimo objektas, iškeltas tikslas bei uždaviniai. Pirmame darbo skyriuje nagrinėjamos ES prieglobsčio politikos formavimosi prielaidos ir raida. Antrame skyriuje analizuojamas ES prieglobsčio politikos reglamentavimas. Trečiame skyriuje nagrinėjamas ir tiriamas ES prieglobsčio politikos įgyvendinimas Lietuvoje.

Teorinis ir praktinis reikšmingumas yra susijęs su Europos Sąjungos prieglobsčio politikos įgyvendinimu Lietuvoje. Atlikto tyrimo išvados ir rekomendacijomis galės pasinaudoti ES prieglobsčio politiką Lietuvoje įgyvendinančios institucijos, kurios tiesiogiai dalyvauja vykdant ES prieglobsčio politiką Lietuvoje (Migracijos departamentas prie LR Vidaus reikalų ministerijos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerija). Taipogi, šio tyrimo rezultatais galės pasinaudoti tiesiogiai su prieglobstį gavusiais užsieniečiais dirbantys specialistai ir kitų sričių įstaigos ar organizacijos, kurioms analizuojama baigiamojo darbo tema yra aktuali jų veikloje, pvz.: Užsieniečių Registracijos Centras, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie LR vidaus reikalų ministerijos, RPPC (Ruklos pabėgėlių priėmimo centras), savivaldybių skyriai.

1. EUROPOS SĄJUNGOS PRIEGLOBSČIO POLITIKOS FORMAVIMOSI PRIELAIDOS IR RAIDA

Tam, kad efektyviai būtų įvertinta ES prieglobsčio politika Lietuvoje, pirmiausia būtina apibrėžti atitinkamas sąvokas, aptarti teisinį reglamentavimą bei kitus svarbius aspektus. Tokiu būdu šioje baigiamojo darbo dalyje bus analizuojama prieglobsčio politikos samprata, pagrindinės priemonės, ES prieglobsčio politikos integracijos analizė, ES valstybių narių bendradarbiavimas ir veiksmų derinimas prieglobsčio politikos formavimo procese.

1.1. Prieglobsčio politikos samprata ir pagrindinės priemonės

Politika [gr. politike] išvertus iš graikų kalbos reiškia valstybės valdymo meną ir žodyne yra apibrėžiama kaip „valstybės reikalų tvarkymo teorija ir praktika; visuomeninė veikla, sauganti klasinius interesus, pvz., vidaus, užsienio, ekonominė, finansinė (Tarptautinių žodžių žodynas, 2015).

Prieglobstis [lot.asyl] – teikiama pagalba, parama tam tikroje vietoje. Globa, gynyba nuo persekiojimo, gresiančių pavojų. Žmogus gyvenamojoje valstybėje gali būti persekiojamas dėl savo religinių, politinių kitokių įsitikinimų, todėl yra priverstas ieškotis prieglobsčio kitoje šalyje (Tarptautinių žodžių žodynas, 2015). Prieglobstis – tai tarptautinės apsaugos forma, ji suteikiama iš savo gyvenamųjų šalių dėl pagrįstos persekiojimo baimės pasitraukiantiems žmonėms. Apsauga suteikiama ir tiems žmonėms, kuriems gresia realus pavojus patirti žalą, jeigu jie būtų grąžinti atgal į jų šalį (Europos Komisija, 2014, p. 9). Prieglobstis gali būti teisinis, politinis. Teisinis prieglobstis teikiamas dėl žmogaus teisių pažeidimų jo valstybėje, kai asmuo priverstas išvažiuoti gyventi kitur, kur jam leidžiama gyventi nuolat. Į ES žmonės atvyksta dėl įvairių priežasčių. Vieni atvažiuoja studijuoti ar dirbti mokslinį darbą, kiti – dirbti, o tretieji gyventi kartu su ES jau įsikūrusiais šeimos nariais. Be to, žmonės palieka savo gimtą šalį ir dėl visuotinių krizių, kylančių ir dėl žmogaus veiklos, ir dėl gamtos jėgų. Užsienietis gavęs prieglobstį – užsienietis, kuriam Lietuvos Respublikos Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ nustatyta tvarka suteiktas prieglobstis Lietuvos Respublikoje (Žydžiūnaitė, 2012, p. 17).

Prieglobsčio prašytojai yra asmenys, kurie siekia pabėgėlio statuso kitoje šalyje. Jie turi individualiai įrodyti, kad išgyvena baimę būti persekiojami, ir atlikus teisinę procedūrą, svečia šalis nusprendžia ar suteikti asmeniui pabėgėlio statusą (Žydžiūnaitė, 2012, p. 16). Prieglobsčio prašytojai prašo suteikti tarptautinę apsaugą dėl to, kad jie negali grįžti arba būti grąžinti į savo kilmės šalį, nes pagrįstai baiminasi, kad joje bus persekiojami, arba jiems gresia pavojus, kad toje šalyje su jais bus netinkamai elgiamasi arba jiems bus padaryta kitokia didelė žala (Europos prieglobsčio, sienų ir migracijos teisės vadovas, 2015, p. 41). Pagal ES teisę prieglobsčio prašytojai vadinami tarptautinės apsaugos prašytojais. Jų padėtį reglamentuoja ES prieglobsčio *acquis*. Prieglobsčio prašytojų teisė turėti dokumentus pagal ES teisę yra nustatyta *Priėmimo sąlygų direktyvoje* (Europos Parlamento ir

Tarybos *direktyva*, 2013). Europos valstybės narės suteikė Europos Sąjungai teisę priimti privalomus prieglobsčio srities standartus. Šie reikalavimai, *inter alia* patvirtinti trimis direktyvomis (*Kvalifikavimo direktyva*, *Prieglobsčio procedūrų direktyva* ir *Priėmimo sąlygų direktyva*). (Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institutas, 2013).

Pagal ES teisę Pagrindinių teisių chartijoje garantuojama teisė į prieglobstį – tai daugiau negu teisė prašyti prieglobsčio. Tie, kas atitinka prieglobsčio suteikimo sąlygas, turi teisę įgyti pripažintą statusą. *Priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų direktyvos (2013/95/ES)* 13 straipsnyje (dėl pabėgėlio statuso) ir 18 straipsnyje (dėl papildomos apsaugos statuso suteikimo asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, tačiau kurie negali įgyti pabėgėlio statuso) aiškiai nustatyta teisė įgyti pabėgėlio arba papildomos apsaugos statusą. Tarptautinės apsaugos gavėjai gali netekti savo statuso, jeigu pastebimai pagerėjo padėtis jų kilmės šalyje (Europos prieglobsčio, sienų ir migracijos teisės vadovas, 2015, p. 41). ES pareiga suteikti apsaugą tiems, kam jos reikia, įtvirtinta Pagrindinių teisių chartijoje ir Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo. Tai yra tarptautinis įsipareigojimas, nurodytas 1951 m. Ženevos konvencijoje dėl pabėgėlių statuso.

ES institucijų kuriama bendroji prieglobsčio politika gali būti suvokiama kaip reguliavimo ir paskirstymo politika. Ši politika turi reguliavimo politikos bruožų, kadangi ji siekia sukurti bendras taisykles, pvz.: pabėgėlių priėmimo, apgyvendinimo sąlygų ir integracijos, pabėgėlių statuso suteikimo, prašymų nagrinėjimo procedūrų ir atsakomybės už prašymo nagrinėjimą nustatymo, kurių laikytųsi visos valstybės narės. „Tai ypač būdinga teisiškai privalomiems Bendrosios prieglobsčio sistemos instrumentams – Prieglobsčio procedūrų, kvalifikavimo ir Priėmimo sąlygų direktyvoms – ir Dublino II reglamentui, kurie yra reguliacinio pobūdžio“ (Martinavičiūtė, 2009, p. 10). ES bendrąją prieglobsčio politiką taip pat galima laikyti ir paskirstymo politika. Kadangi skirtingos valstybės narės patiria nevienodą pabėgėlių našta, siekiant ja pasidalinti reikalingos ne tik bendros taisyklės, bet ir resursų pasidalinimas. Šiam tikslui buvo įsteigtas Europos pabėgėlių fondas, per kurį valstybėms narėms yra perskirstomi bendri finansiniai resursai, t. y. viešo fondo pagalba teikiama toms valstybėms narėms, kurios patiria neadekvačiai didelę pabėgėlių našta (Martinavičiūtė, 2009, p. 11). Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudaro šio priemonės:

- vienodas prieglobsčio statusas;
- vienodas papildomos apsaugos statusas;
- bendra laikinos apsaugos sistema;
- vienodo prieglobsčio statuso arba papildomos apsaugos statuso suteikimo ir atėmimo bendros procedūros;
- kriterijai ir mechanizmai, kuriais nustatoma, kuri valstybė narė yra atsakinga už prašymo nagrinėjimą;
- priėmimo sąlygų reikalavimai;

- partnerystė ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis.

Norint, kad Europa ir toliau būtų saugiu prieglobsčiu asmenims, bėgantiems nuo persekiojimo, taip pat patrauklia vieta studentų, mokslininkų ir darbuotojų talentui ir verslumui reikštis, Europa turi laikytis tarptautiniu įsipareigojimų ir vertybių, kartu apsaugoti mūsų sienas ir tuo pačiu metu sudaryti tinkamas sąlygas ekonominiam klestėjimui ir visuomenės sanglaudai. Pagrindinės priemonės:

- užtikrinti, kad prieglobsčio procedūros būtų prieinamos asmenims, siekiantiems apsaugos, ir greitai bei veiksmingai būtų sprendžiami klausimai dėl asmenų, kuriems šios apsaugos nereikia;
- užtikrinti aukštesnius bendruosius apsaugos standartus;
- skatinant praktinį bendradarbiavimą, didinti greitą ir veiksmingą paramą valstybių prieglobsčio administracijoms;
- skatinti valstybių narių ir ES bei trečiųjų šalių solidarumo priemones, skirtas dirbti su asmenimis, kuriems reikia apsaugos;
- lengvinti saugomų asmenų integraciją;
- užkirsti kelią ieškojimui, kur geriau gauti prieglobstį, ir antriniam judėjimui.
- užtikrinti suderinamumą su kitų sričių politika, kuriomis daroma įtaka tarptautinei apsaugai, įskaitant sienų apsaugą, kovą su nelegalia imigracija ir gražinimo politika.
- nustatyti vieną bendrą procedūrą, siekiant veiksmingų, greitų, kokybiškų ir sąžiningų sprendimų (Europos Bendrijų Komisija, 2008).

ES svarbiausias tikslas – užtikrinti visišką ir nuoseklų bendros Europos prieglobsčio sistemos įgyvendinimą. Taip pat svarbus – bendradarbiavimas su valstybėmis narėmis ir Europos prieglobsčio paramos biuru (EPPB).

Lietuvoje yra trys prieglobsčio formos: pabėgėlio statusas (suteikiamas visam laikui), papildoma apsauga (suteikiama dvejiems metams ir gali būti pratęsiama, jei priežastys neišnyko) ir laikinoji apsauga (gali būti suteikiama esant dideliame prieglobsčio prašytojų antplūdžiui Vyriausybės sprendimu). Lietuvoje dažniausiai suteikiama papildoma apsauga. Šiuo metu Lietuvos prieglobsčio sistema yra reglamentuojama bendrųjų ES teisės aktų ir įtraukta į BEPS, kuri nuolat plečiama ir tobulinama. Dabartinę Lietuvoje galiojančią prieglobsčio suteikimo tvarką sudaro šie esminiai etapai: prašymo padavimas ir pirminiai veiksmai, prašymo nagrinėjimas iš esmės ir sprendimo priėmimas, apeliacija ir integracija (Prieglobsčio sistema Lietuvoje, 2014).

Apibendrinant Prieglobsčio politikos sampratą ir pagrindinės priemonės skyrių galima teigti, kad prieglobstis – tai tarptautinės apsaugos forma, ji suteikiama iš savo gyvenamųjų šalių dėl pagrįstos persekiojimo baimės pasitraukusiems žmonėms. Apsauga suteikiama ir tiems žmonėms, kuriems gresia realus pavojus patirti žalą, jeigu būtų gražinti atgal į jų šalį. Europos prieglobsčio sistemą sudaro šios priemonės: vienodas prieglobsčio statusas, vienodas papildomos apsaugos statusas, bendra laikinos apsaugos sistema, vienodo prieglobsčio statuso arba papildomos apsaugos statuso suteikimo ir

atėmimo bendros procedūros, kriterijai ir mechanizmai, kuriais nustatoma, kuri valstybė narė yra atsakinga už prašymo nagrinėjimą, priėmimo sąlygų reikalavimai, partnerystė ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis.

1.2. Europos Sąjungos prieglobsčio politikos integracijos analizė

Pabėgėlių integracijos problema yra itin aktuali, nes asmeniui priimti kitos šalies kultūrą, papročius kalbą ir stengtis įsilieti į visuomenę yra ypatingai sunku. Tai ilgas ir sunkus procesas. Todėl prieš pradėdant ES prieglobsčio politikos integracijos analizę, aptarsime pagrindines sąvokas. Prieglobstį gavusių užsieniečių grupei priklauso asmenys, gavę/turintys pabėgėlio statusą, ir pabėgėliai, turintys papildomą ar tarptautinę apsaugą.

Prieglobstį gavusių užsieniečių (toliau PGU) integracijos koncepte aktualios tokios konkrečios sąvokos: *prieglobstį gavę užsieniečiai ar pabėgėliai* (anglų k. - *refugees*) ir *integracija* (anglų k. – *integration*) (Tarptautinių žodžių žodynas, 2015). Užsienietis gavęs prieglobstį – užsienietis, kuriam Lietuvos Respublikos Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ nustatyta tvarka suteiktas prieglobstis Lietuvos Respublikoje (Žydžiūnaitė, 2012, p. 17).

Integracija – integravimo veiksmas ar procesas; tapimo integruotam (būsenai; skirtingų rasių ar etninių grupių sutelkimas į nedraudžiamas ar lygiavertes asociacijas visuomenėje ar organizacijoje; asmens psichologinių ar socialinių bruožų bei tendencijų organizavimas į harmoningą visumą (The American Heritage Dictionary of the English Language, 2009). Integracija – yra lotyniškos kilmės žodis, kuris reiškia atnaujinimą, atstatymą, dalių bei elementų jungimasis į visumą (Tarptautinių žodžių žodynas, 2013). Moravcsik (1993, p. 495) teigia, kad integraciją sudaro du lygmenys – valstybių narių ir ES. Europos Sąjungos lygmeniu vyksta tarpvyriausybinių strateginių derybų, kur kiekviena valstybė siekia kuo labiau jos interesu atitinkančių sprendimų, o suverenių valstybių lygmeniu vyksta politinis procesas, kurio metu formuojasi ir išryškėja jų nacionaliniai interesai. Valstybės yra laikomos atskirais veikėjais ir virš nacionalinės institucijos daro įtaką galutinėms pasekmėms, nes jos yra priklausomos Moravcsik (1993, p. 495).

Integracijos procesas yra traktuojamas labai skirtingai. Skirtingi autoriai pateikia skirtingus integracijos pabėgėlių temos kontekste apibrėžimus. Vertinant integraciją iš individo lygmens, galima teigti, jog tai yra tam tikras statusas, įgytas naujoje socialinėje žmonių visuomenėje išlaikant savo kultūrinį identitetą. „Tokiu būdu individas įgyja pakankamai įgūdžių dalyvauti imigracinės šalies kultūriname ir visuomeniniame gyvenime ir palaiko savo tautinį savitumą“ (Kasatkina, Leončikas, 2003, p. 288). Statkus (2004, p.56) pritaria, kad užsieniečių integracija padeda jiems įgyti lygiateises pareigas ir galimybes, nes „integracija suteikia etninėms mažumoms visateisių visuomenės narių statusą garantuojant jiems lygias galimybes, teises ir pareigas, sukuriant visiems bendrą politinę kultūrą ir pilietinį identitetą, kartu išsaugojant etninių mažumų tapatybių savaimingumą“. Pabėgėlių

integracija yra dinamiškas dvipusis procesas. Šis procesas prasideda tą dieną, kai pabėgėlis atvyksta į naują šalį. Integracija yra ne kursas, kuris išmokstamas ir pabaigiamas, ir ne testas, kurį galima išlaikyti, bet ilgalaikis besitęsiantis procesas, sudarantis sąlygas pabėgėliams ir jų bendruomenėms gyventi harmonijoje su svečios šalies populiacija, kurios dalis jie taip pat yra. Pasak dr. Romo Prakapo ir kitų bendraautorų (2009, p.24), integracija – daugialypis procesas, kurio rezultatas pasiekiamas bendromis vietinės visuomenės ir imigranto jėgomis. Tam pritaria Martikainen (2003) bei teigia, kad integracija yra dvikryptis (angl. k. – two way) procesas, kurio eigoje tiek atvykusieji, tiek priimančioji visuomenė tarpusavyje sąveikauja ir adaptuoja naujas funkcijas. Jo teigimu „integracija – tai procesas, kai naujai atvykę asmenys tampa egzistuojančios sociopolitinės bendruomenės nariais., per kurią įtraukiami į įvairias priimančios visuomenės socialines struktūras. Dvipusio proceso metu atvykusieji siekia išsaugoti savo kultūrinį identitetą, o priimanti visuomenė siekia prisitaikyti prie naujai atvykusiųjų“ (Matikainen, 2003, p.274). Apie dvipusio įsitraukimo svarbą rašė ir Korac (2003, p.37), akcentuodamas, kad integracija – dialogu bei abipusiu prisitaikymu pagrįstas procesas, įtraukiantis atvykusiųjų ir naujosios visuomenės dvikryptį bendravimą. Autorius teigia, jog integracija „dialogu paremtas procesas, kuris apima naujai atvykusių asmenų bei priimančios visuomenės dvikryptį bendravimą ir abipusį prisitaikymą (Korac, 2003, p. 37).

Rudiger ir Spencer ((2003) išskiria dvi šio proceso kryptis: socialinę emancipaciją (įtvirtinami socialiniai, ekonominiai, politiniai bruožai ir vertybės), kultūrinę afirmaciją (prigimtinių tradicijų laikymasis). Šios kryptys nurodo imigranto norą pritapti prie naujosios visuomenės normų ir sėkmingai įsiliesti į vietiniams priimtą gyvenimo būdą arba atvykėlio nenorą įsiliesti į kitos visuomenės kasdienybę ir laikytis vien tik savo kultūrinių įsitikinimų. Peters (2011) pateikia tris integracijos dimensijas: moralinę (kuomet aktyviai įsitraukiama į pilietinį dalyvavimą ir prisitaikoma prie nustatytos teisinės ir socialinės tvarkos), funkcinę (tai nuolatinis naudojimas valstybinių teikiamomis paslaugomis), ekspresyvinę (tai asmeninių ir bendruomeninių tapatybių kūrimas).

Kiti mokslininkai integracijos sąvoką praplečia ir į visą procesą įtraukia ugdymosi aspektą. Castle (1993) prie dviejų pagrindinių integracijos veikėjų (imigrantų ir priimančios visuomenės) įtraukia kultūrinį mokymąsi, kurio metu abi pusės perima skirtingas tarpusavio kultūras. Berry (2011) minėtą mokymosi aspektą dar labiau išryškina teigiant, jog integracija yra ne kas kita, o mokymosi procesas, kuriame aktyviai dalyvaujant ir bendradarbiaujant imigravę asmenys išmoksta tokius esminius priimančios visuomenės bruožus kaip normos, vertybės, kalba, kurie yra būtiniausi kasdieniniame jų gyvenime. Visas pateiktas sąvokas vienija tai, jog integracija apibūdinama kaip procesas, kurio metu užsienietis stengiasi įsiliesti į juos priėmusios šalies visuomenę ir tapti visateisiu priimančios bendruomenės nariu. Bartkevičienė ir Raudeliūnienė (2012, p. 106) teigia „(...) pabėgėliai atvykę į naują šalį susiduria su socialinės pagalbos poreikiais, kuriuos padėti patenkinti gali tik kompetentingas socialinis darbuotojas, turintis multikultūrinio bendravimo įgūdžių. Todėl teigiama,

kad pabėgėlių integracija ir visos su tuo susijusios problemos yra ne tik teisės, bet ir daugelio kitų mokslo šakų tyrinėjamas dalykas.

Įvairiuose nacionaliniuose teisės aktuose integracija yra apibrėžiama kur kas plačiau ir konkrečiau, įvardinant aiškias integravimo priemones. Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai tvarkos apraše 2004 m. spalio 21 d. Nr. A1-238 – „integracija – konkretaus asmens (šeimos) adaptacijos svetimoje aplinkoje procesas, kuris prasideda Pabėgėlių priėmimo centre ir tęsiamas savivaldybių teritorijoje ir kurio metu asmeniui (šeimai) pagal poreikius suteikiamos švietimo, medicinos, socialinės ir kitos paslaugos, kad asmuo (šeima) galėtų įsijungti į bendruomenę ir darbo rinką“ (Žin., 2004, Nr. A1-238). Įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ – pateiktas netiesioginis integracijos sampratos apibrėžimas. Šio įstatymo 107 straipsnyje 1 punkte deklaruojama, jog Lietuvos Respublika sudaro sąlygas užsieniečių, kurie turi leidimą gyventi, integracijai į valstybės politinį, socialinį, ekonominį ir kultūrinį gyvenimą įstatymų nustatyta tvarka. Lietuvos valstybės politikos užsieniečių integracijos srityje nuostatomis įgyvendinti skiriamos Lietuvos Respublikos valstybės lėšos, taip pat gali būti naudojamos tarptautinių organizacijų, Europos Sąjungos Struktūrinių fondų, Lietuvos Respublikos fizinių ir juridinių asmenų įsteigtų humanitarinės pagalbos fondų, nevyriausybinių organizacijų lėšos“ (Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539). Galima daryti išvada, jog tam, kad pabėgėlis galėtų pradėti integracijos procesą, pirmiausiai būtina gauti pabėgėlio statusą, kuriam nustatyti taip pat reikalingas tam tikras laiko tarpas.

Naujoje Europos integracijos darbotvarkėje (2012) integracija vertinama kaip rezultatas proceso, kuris sudaro galimybę trečiųjų šalių piliečiams gyventi savarankiškai be išorės paramos ir užimti socialinę padėtį, panašią į šalies, kurioje jie gyvena, piliečių ir kitų Europos piliečių padėtį. Akcentuojama dvipusė visuomenės ir imigrantų įsitraukimo svarba, kurioje pabrėžiama, jog integracija yra dvišalis procesas, kuriame dalyvauja ir priimančioji visuomenė ir imigrantai, reikalaujantis abipusių įsipareigojimų ir apimantis abiejų šalių teises ir pareigas. Taip pat nurodoma, kad efektyviam šio proceso įgyvendinimui yra reikalingas noras ir abipusė atsakomybė, t. y. imigrantų noras prisiimti atsakomybę už integravimąsi priimančioje visuomenėje, riek europiečių noras priimti bei integruoti atvykėlius. Pabėgėlių ir ištremtųjų Europos Taryba apibrėžia integraciją kaip kaitos procesą, kuris yra:

- Dvipusis. Pateikia reikalavimus visuomenėms ir asmenims bei bendruomenėms, kurioms aktualus konkretus klausimas. Iš pabėgėlio perspektyvos, *integracija reikalauja kruopštaus pasirengimo adaptuotis prie svečios šalies visuomenės neišskiriant asmeninio kultūrinio identiteto/tapatumo*. Šis teiginys reiškia, kad reikia laikytis konkrečios šalies įstatymų prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių atžvilgiu, gerbti žmogaus teises ir demokratines vertybes. Tai iš visuomenės institucijų reikalauja nusiteikimo ir pasiryžimo adaptuotis prie pokyčių populiacijos profilyje, priimti pabėgėlius kaip dalį nacionalinės bendruomenės, lengvinti galimybes naudotis ištekliais ir dalyvauti priimant sprendimus, įgyvendinti gerus visų etninių grupių rasių santykius.

- Dinamiškas ir ilgalaikis. Remiantis individualia psichologine perspektyva, integracija dažniausiai prasideda atvykus į šalį paskutinėje paskyrimo vietoje ir tęsiasi net tuomet, kai pabėgėlis tampa aktyviu nariu svečios šalies visuomenėje teisine, socialine, ekonomine, ugdymo ir kultūrine prasmėmis. Neretai tai yra atvejis, kai integracijos procesas prasitęsia po pirmosios pabėgėlių kartos. Pabėgėliams tai reiškia, kad integracija nėra vien tik programų naujai atvykusiems pristatymas ar tai, kad ji skirta pirmajai pabėgėlių kartai, bet ir tarpgeneracinį (tarp kartų) aspektą integracijos metu lygiaverčiai koncentruojantis ir į pabėgėlių vaikus.

- Daugiadimensis. Integracija sujungia sąlygas / aplinkybes dalyvauti visuose ekonominio, socialinio ir kultūrinio, teisinio ir politinio šalies gyvenimo aspektuose svečioje šalyje bei visuomenės samprata apie pabėgėlių priėmimą ir narystę konkrečioje svečios šalies visuomenėje (Pabėgėlių ir ištremtųjų Europos Taryba cit. V. Žydžiūnaitė, 2012, p. 31).

Apibendrinant visas sampratas, galima išskirti pagrindinius integracijai būdingiausius požymius. Integracija – dvipusis procesas, įtraukiantis tiek pabėgėlius, tiek juos priimančią visuomenę, adaptacijos procesas, kai pagal poreikius užsieniečiui suteikiamos švietimo, medicinos, socialinės ir kitos paslaugos, kai naujai atvykę asmenys tampa egzistuojančios sociopolitinės bendruomenės nariais, išsaugo savo kultūrą, priimanti visuomenė prisitaiko prie naujai atvykusių užsieniečių, suteikia visateisį visuomenės narių statusą, garantuojantį prieglobstį gavusiems užsieniečiams lygias galimybes, teises ir pareigas dalyvaujant visose priimančios visuomenės srityse. Pabėgėlių integracija – tai toks procesas, kuriame dalyvauja užsieniečiai, visuomenė ir asmenį priėmusios šalies valstybinės institucijos, ir kurio metu pabėgėlis stengiasi asimiliuotis į jį priimančią visuomenę.

Pabėgėlių integraciją Europos vyriausybės pripažįsta pagrindine problema. Šis pripažinimas yra pirmas žingsnis ir pagrindas vystyti integracijos politiką Europoje. Šalys pripažįsta, kad integracija ne tik gyvybiškai svarbi norint sukurti darnią visuomenę, bet yra ir integrali efektyvios pabėgėlių apsaugos dalis. Pabėgėlių integracijos sėkmė susijusi su priėmimo sąlygų kokybe, ir prieglobsčio prašytojų skyrimo trukmės procedūra. Jei galutinė integracija ar grįžimas suprantami kaip šalies priėmimo politikos kontekstas, ši politika turi būti sukurta asistuoti / padėti prieglobsčio prašytojams patiems pasirengti galimoms pasekmėms ir išlaikyti kiek įmanoma daugiau autonomijos.

Sėkminga pabėgėlių integracija Europos šalyse naudinga visiems (pabėgėliams, priimančioms vietinėms bendruomenėms, vyriausybėms, ekonomikoms ir t.t.). Išskirtinis netolerancijos ir rasizmo klimatas Europoje turi neigiamą įtaką PGU integracijai. Svarbu, kad integracijos politika ir praktika, koncentruodamasi į specifines PGU grupes – moteris ir vaikus, atpažintų ir pripažintų specialiuosius pabėgėlių poreikius. PGU integracija yra dinamiškas dvipusis procesas, prasidedantis nuo pirmosios dienos, kai PGU atvyksta į svečią šalį. Tai ilgalaikis procesas, padedantis PGU ir jų bendruomenėms gyventi harmonijoje su svečia vietine populiacija, kurios dalimi jie rengiasi tapti. PGU integracija apima iššūkius ne tik patiems PGU, bet ir šalių, į kurias jie atvyksta, vietinėms visuomenėms,

asmenims ir bendruomenėms (The Way Forward. Europe's role in the global refugee protection system. Towards the Integration of Refugees in Europe, 2005).

Apibendrinant ES prieglobsčio politikos integracijos analizę, teigtina, jog integracija – dvišalis procesas į kurį privalo įsitraukti priimančioji visuomenė ir užsieniečiai. Abipusiu sąveikos rezultatu integracijos procese tampa – pilnavertis naujas visuomenės narys. Asmuo po integracijos turi visas teises naudotis valstybės pastangomis ir kitais ištekliais, kurie užtikrina gerą gyvenimo kokybę.

1.3. Europos Sąjungos valstybių narių bendradarbiavimas ir veiksmų derinimas prieglobsčio politikos formavimo procese

Bendra Europos prieglobsčio sistema (BEPS) pradėta kurti, kai tik įsigaliojo 1999 m. gegužės mėn. Amsterdamo sutartis, remiantis Temperės Europos Vakarų Tarybos pateiktomis gairėmis. Per pirmąjį BEPS etapą (1999-2005 m.) siekta suvienodinti narių teisinės sistemas remiantis bendraisiais minimaliais standartais. Hagos programoje (2005) nurodyta, kad antrojo BEPS etapo tikslas – nustatyti bendrą prieglobsčio suteikimo procedūrą ir vienodą statusą tiems, kuriems suteiktas prieglobstis arba papildoma apsauga, bei stiprinti praktinį nacionalinių prieglobstį teikiančių administracijų bendradarbiavimą ir prieglobsčio politikos išorės aspektą (Europos bendrijų komisija, 2008). Bendrasis antrojo BEPS etapo tikslas – laikantis išsamaus požiūrio į apsaugą, Europos Sąjungoje, vienodomis sąlygomis bet kokios trečiosios šalies piliečiui, kuriam reikia tarptautinės apsaugos, pasiūlyti deramą statusą ir užtikrinti, kad būtų laikomasi negrąžinimo principo.

Europos Sąjungos valstybės narės formuodamos bendrą prieglobsčio politiką stengiasi tarpusavyje palaikyti glaudžius santykius, į bendradarbiavimo procesą kartu įtraukdamos ir nevyriausybinės bei tarptautinės organizacijas, padedančias formuoti bendrą požiūrį į naujai išskylančias ar jau įsisenėjusias problemas. Egzistuoja įvairios bendradarbiavimo formos, nuo dvišalių susitarimų iki tarpvalstybinių *bendradarbiavimo tinklų*, kurių dėka derinami prieglobsčio ES klausimai (Europos Sąjungos Taryba, 2008, p. 7). Vykdydama visuotinę migracijos politiką „ES siekia skatinti tarptautinę apsaugą (...), tobulinti jų prieglobsčio suteikimo sistemas. Siekdama, kad asmenys, kuriems tokia apsauga reikalinga, galėtų ją gauti lengviau ir kuo arčiau savo kilmės regiono. Šiuo tikslu, bendradarbiaudama su Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisariato biuru, ES įgyvendina regionines apsaugos programas, skirtas susijusių regionų apsaugos pajėgumams didinti ir pabėgėlių apsaugai gerinti, diegiant ilgalaikius sprendimus (grąžinimas, integracija vietoje arba perkėlimas į ES nepriklausančią šalį“ (Migracija ir prieglobstis, 2013, p.11).

Dalis apsaugos prašančių asmenų nepatenka į Ženevos konvencijos pabėgėlio sąvokos taikymo sritį. Ši problema tarptautiniu mastu nuobuvo svarstoma. „Visgi 1990 viduryje Jungtinių Tautų Pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisariato Vykdomasis komitetas sudarytas iš 76 valstybių narių, konstatavo, kad papildomą apsaugą, kaip priemonę apsaugos prašančių asmenų apsaugai, reikia

įtvirtinti ir naudoti pagal tarptautiniu mastu galiojančias vieningas taisykles, o ne pavienes atskirų valstybių skirtingai taikomas normas“ (J. Mc Adam, 2007).

Valstybės neturėdamos teisės akto vieningai reguliuojančio pabėgėlio statuso ir papildomos suteikimo taisyklių, nustatė tokias institutų naudojimo taisykles, kurios joms atrodė teisingos. Tuomet, valstybė nustačiusi, kad asmuo neatitinka pabėgėlio statuso, taikydavo savo valstybėje galiojusias nacionalines apsaugos suteikimo taisykles, tokiu būdu suteikdama asmenims apsaugą, turinčių vis kitokią teisių apimtį“ (J. Mc Adam, 2002, p.4).

Problemos kyla tuomet, kai valstybės norėdamos sumažinti įsipareigojimų prieglobsčio prašančiam asmeniui suteikdavo ne pabėgėlio statusą, o papildomą apsaugą. Viena iš tokių asmenų kategorijų buvo asmenys, kurie siekė apsaugos kitoje valstybėje dėl kilusio konflikto savo kilmės valstybėje. Kita kategorija asmenų, kuriems nebuvo suteikiamas pabėgėlio statusas buvo asmenys, kuriems buvo reikalingas prieglobstis dėl nevyriausybinų organizacijų persekiojimo. „Trečiajai kategorijai asmenų pabėgėlio statusas nebuvo suteikiamas dėl to, kad šie asmenys buvo persekiojami dėl lyties, o apsaugą teikiančios valstybės šių asmenų nelaikė kaip tam tikrai socialinei grupei priklausantys“ (J. Mc. Adam, 2002, p. 9).

Valstybės papildomą apsaugą asmenims ėmė suteikti vis dažniau, pabėgėlio statuso taikymo taisykles palikdama nuošalyje. Tai galima įvardinti, kaip mažesnė atsakomybė už asmenis, gavusius prieglobstį. Suteikus pabėgėlio statusą asmeniui privaloma suteikti kur kas daugiau teisių ir laisvių, todėl valstybės pačios reguliuodamos apsaugos suteikimo taisykles, pasirinkdavo lengvesnį kelią.

Dėl šios problemos 2000 metais buvo siekiam suderinti valstybių narių nacionalinę teisę reguliuojančią papildomos apsaugos suteikimą ir šias valstybių narių praktikos taikymo normas kodifikuoti. „Taigi imta teikti projektus direktyvai galiojančiai šio instituto taikymą sureguliuoti ir paversti virš nacionalinio reguliavimo objektu, paliekant teisę keisti taisykles išimtinai tik ES“ (J. Mc Adam, 2007, p.5).

Jungtinių Tautų Pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisariato įstaigos Vykdomojo komiteto, ir Europos Tremtinių Tarybos nuomone papildomos apsaugos taikymo taisyklės privalo būti suvienodintos. Buvo išreikšta nuomonė dėl apsaugos suteikimo asmenims, kuriems apsauga būtina, tačiau jie neatitinka pabėgėlio statuso.. Kaip pavyzdys buvo pateiktas atvejis kai asmuo prašo prieglobsčio dėl savo kilmės šalyje padaryto sunkaus nusikaltimo. Pagal Ženevos konvencijos normas apsauga turi būti nesuteikiama, tačiau jeigu asmenį grąžinus jis bus kankinamas, su juo bus kitaip nežmoniškai elgiamasi, tokiu atveju bus pažeidžiamas EŽTK 3 straipsnis. „Dėl šios priežasties valstybės narės privalo taikyti apsaugos suteikimo praktiką, tačiau turi būti numatoma galimybė tokią asmenį bausti prieglobstį suteikusioje valstybėje arba tarptautiniu mastu“ (J. Mc Adam, 2007, p.4).

ES Valstybės narės tokiems pakeitimams priešinosi ir pripažino Ženevos konvencijoje išdėstytas taisykles. Europos Taryba priėmė direktyvą 2004/83 EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be

pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų. 2 straipsnio „f“ punkte buvo reglamentuojama, kad papildomos apsaugos statusas – tai valstybės narės suteikiamos trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės pripažinimas papildomą apsaugą galinčiu gauti asmeniu“ (Tarybos direktyva, 2004).

Valstybės ES narės, ES institucijos nuėjo ilgą derybų, veiksmų derinimo ir koordinavimo kelią, kol buvo pasiekta vieningų susitarimų išreikštų nurodytomis direktyvomis. Valstybių ir ES institucijų siekis įtvirtinti vieningą prieglobsčio suteikimo sistemą nenuėjo perniek ir šiandien valstybės vadovaujasi bendromis taisyklėmis, kurios saugo net tik prieglobsčio prašančių asmenų, bet valstybių teises. Siekiant, kad visos ES valstybės narės vadovautųsi tomis pačiomis nuostatomis, taikytų jas praktiškai, nenukryptų nuo teisingos šių nuostatų taikymo praktikos, būtinas valstybių narių bendradarbiavimas vykdomas tam tikrame instituciniame lygmenyje.

Reziumuojant Europos Sąjungos valstybių narių bendradarbiavimas ir veiksmų derinimas prieglobsčio politikos formavimo procese skyrių, galima teigti, kad prieglobstį gavusių užsieniečių politikos sėkmei teigiamos įtakos turi ES valstybių narių tarpusavio resursų pasidalijimas pabėgėlių integracijos proceso vykdymo metu. Pastebėtina, kad ES lygmeniu stengiamasi suvienodinti minėtą politiką reglamentuojančias nuostatas, taip pat dar labiau sustiprinant valstybių narių tarpusavio bendradarbiavimą ir kartu apsaugant ne tik pabėgėlio, bet ir valstybės narės teises.

2. ES PRIEGLOBSČIO POLITIKOS REGLAMENTAVIMAS, KURIANT LAISVĖS, SAUGUMO IR TEISINGUMO ERDVĘ

Nuolat augant prieglobsčio politikos klausimų svarbai, buvo sukurta bendra prieglobsčio ir migracijos politika, prie jos dirba daug įvairiausių Europos Sąjungos darbo grupių ir kitų institucijų. Kad būtų geriau suprantamas ES teisės aktų perkėlimas į nacionalinę teisę ir jų įgyvendinimas, šio skyriaus poskyriuose bus nagrinėjama kaip keitėsi ES prieglobsčio politiką reglamentuojančių teisės aktų raida, kokios sutartys, programos darė įtaką šios politikos formavimuisi, kokios priemonės sudaro BEPS bei kokios ES institucijos dalyvauja ES prieglobsčio politikos įgyvendinime.

2.1. Pabėgėlio samprata prieglobsčio teisės aspektu

Pabėgėliai savo šalį palieka tam, kad išgelbėtų savo gyvybę arba išsaugotų laisvę. Nuo karo ar persekiojimo bėgantys pabėgėliai dažnai patenka į tokias situacijas, kai tampa lengvai pažeidžiami. Jų neapsaugo gimtoji valstybė, dažnai nutinka taip, kad būtent jų šalies vyriausybė jiems kelia grėsmę. Valstybės, nepriėmusios pabėgėlių arba nesuteikusios jiems pagalbos, kai šie atvyksta į šalį, pasmerkia pabėgėlius mirčiai arba nepakenčiamam gyvenimui be teisių ir pragyvenimo šaltinio. Netgi tų žmonių, kurie palieka namus, nes bėga nuo potvynio, žemės drebėjimo ar kitų stichinių nelaimių, yra geresnė padėtis nei pabėgėlių, nes vyriausybės dažniausiai nusiteikusios padėti. Svarbiausi jų poreikiai – maistas, gyvenamoji vieta ir sveikatos priežiūros paslaugos, paprastai jie netampa pabėgėliais ir jiems nereikia prieglobsčio (Čeponytė, 2009).

Pabėgėlio sąvokos naudojimas tarptautinėje teisėje atsirado po pirmojo pasaulinio karo. Nuo 1996 metų ir Lietuva tapo pabėgėlius priimančiu kraštu. Prieglobsčio procedūra pradėjo veikti Lietuvai ratifikavus 1951 m. Ženevos Konvenciją dėl pabėgėlio statuso bei 1967 m. protokolą ir 1997 metų liepos mėn. įsigaliojus Įstatymui dėl pabėgėlio statuso. Šiuo metu išskiriamos tokios pabėgėlių grupės: pabėgėliai, prieglobsčio prašytojai, asmenys be pilietybės, neturintys gyvenamos vietos, sugrįžę, persikeliantys savo šalies teritorijoje ir kiti (Žibas, 2008). Pabėgėlio apibrėžimą šiuo metu visuotinai nustato 1951 m. Ženevos 1 straipsnis. Šio straipsnio A dalies 1 punktą nustato pabėgėlio sąvokos apibrėžimą pagal ankstesnius susitarimus ir sutartis, tuo užtikrinamas ryšys tarp Ženevos konvencijos ir ankstesnių tarptautinių instrumentų, skirtų pabėgėlių apsaugai. Pagal Ženevos pabėgėlių konvencijos 1 A straipsnio 2 punktą *pabėgėlis* yra asmuo, kuris „dėl įvykių, buvusių iki 1951 m. sausio 1 d., arba dėl visiškai pagrįstos baimės būti persekiojamam dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių įsitikinimų yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų ir negali arba bijo naudotis tos šalies gynyba; arba neturėdamas atitinkamos pilietybės ir būdamas už šalies, kurioje anksčiau buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta, ribų dėl tokių įvykių negali ar bijo į ją grįžti. Jei asmuo turi kelių šalių pilietybę, terminas "šalis, kurios pilietis jis yra" reiškia bet kurią šalį, kurios pilietis jis yra, ir nelaikoma, kad ta šalis jo negins, jei be svarbios priežasties, susijusios su visiškai pagrįsta

baime, jis nepasinaudoja vienos iš šalių, kurios pilietis jis yra, gynyba” (Ženevos konvencija, 1951). Terminas „pabėgėliai“ dažnai žiniasklaidoje naudojamas platesne prasme, taip vadinant visus srautu iš konfliktų apimto regiono judančius asmenis, nepriklausomai nuo jų teisinio statuso (Bakowski, 2015). *Pabėgėlis* – užsienietis (užsienio šalies pilietis arba asmuo be pilietybės), kuris dėl patirto persekiojimo savo kilmės valstybėje arba dėl baimės patirti tokį persekiojimą negali naudotis tos šalies gynyba. Toks persekiojimas turi būti susijęs su rase, religija, tautybe, priklausymu tam tikrai socialinei grupei ar politiniams įsitikinimams (Lietuvos Respublikos įstatymas dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso, 1997). Pabėgėlių požymius ir jiems suteikiamą apsaugą nustato tarptautinė teisė. Šiuolaikinės pabėgėlių apsaugos pagrindais laikytini 1951 m. Pabėgėlių konvencija ir jos 1967 m. protokolai (Lietuvos Seimo ratifikuoti 1997 m.) bei 1969 m. Afrikos vienybės organizacijos (OAU) Pabėgėlių konvencija. Teisės principai, kuriuos užtikrina šie teisės aktai, persismelkė į nesuskaičiuojamą daugybę kitų tarptautinių, regioninių ir nacionalinių įstatymų bei praktikų. 1951 m. Konvencija apibrėžia „pabėgėlio“ sąvoką ir pagrindines teises, kurias valstybės turėtų suteikti į šią kategoriją patenkantiems asmenims.

Konvencijoje dėl pabėgėlių, priimtoje 1951 m., *pabėgėliais* vadinami žmonės, išvykstantys iš savo gimtosios ar gyvenamosios šalies, nes jie „pagrįstai bijo būti persekiojami dėl savo rasės, religijos, tautybės, dalyvavimo kokios nors socialinės grupės veikloje ar dėl savo politinių pažiūrų ir negali ar dėl baimės yra nepajėgūs pasinaudoti tos šalies teikiama apsauga“. 1951 m. Jungtinių Tautų Organizacija priėmė Pabėgėlių konvenciją, kuri įtvirtino bendrą *pabėgėlio* apibrėžimą ir nustatė pagrindinius pabėgėlių apsaugos reikalavimus bei elgesio su pabėgėliais valstybių įsipareigojimus. 1967 m. buvo priimtas Protokolas dėl pabėgėlių statuso, kuriuo panaikintas Konvencijoje įtvirtintas laiko apribojimas. (Žydžiūnaitė, 2012).

Nors Pabėgėlių konvencijos apibrėžtį vartoja įvairios tarptautinės organizacijos, tačiau šis terminas vis dar nėra galutinai suprastas ir neretai kasdienėje kalboje vartojamas netinkamai. Pvz., spaudoje pabėgėliai tapatinami su ekonominiais migrantais ir persekiojamomis grupėmis, kurios pasilieka savose šalyse ir nekerta tarptautinės sienos. Persekiojama gali būti dėl vienos iš pagrindinių priežasčių: rasės, religijos, tautybės, narystės konkrečioje socialinėje grupėje ar atstovavimo konkrečiai politinei nuostatai. *Rasė* traktuojama plačiąja prasme ir apima etnines grupes bei to paties kilimo socialines grupes. *Religija* taip pat turi plačią prasmę ir apima susitapatinimą su grupe, kuri siekia dalytis bendromis tradicijomis ar lūkesčiais bei aktyviu religijos praktikavimu. *Tautybė* apima asmens pilietiškumą. Etninių, kalbinių ir kultūrinių grupių persekiojimas populiacijoje gali būti vadinamas tautybe grįstu persekiojimu. *Konkreči socialinė grupė* susijusi su žmonėmis, kurie dalijasi ta pačia kilme, įpročiais ar socialiniu statusu. Ši kategorija dažniausiai tapatinama su persekiojimu, pagrįstu viena iš keturių aukščiau paminėtų priežasčių. *Politinė nuostata* reiškia idėjas, kurių netoleruoja autoritetai, apimant nuomones, kurios kritikuoja vyriausybės politikas ir metodus. Tai

susiję su nuomonėmis, nukreiptomis į asmenis (pvz., valdžios atstovai mano, kad asmuo turi konkrečią politinę nuomonę) netgi tuomet, kai realybėje asmuo neturi ir neišreiškia tos nuomonės. Asmenims, kurie slepia savo politines nuostatas ir paskui yra priversti palikti savo šalį, gali būti suteiktas pabėgėlio statusas, jei jie gali įrodyti, kad jų nuomonės, grįžus namo, bus persekiojimo objektas (Smyth ir kt., 2010).

Pabėgėlis – užsienietis (užsienio šalies pilietis arba asmuo be pilietybės), kuris dėl patirto persekiojimo savo kilmės valstybėje arba dėl baimės patirti tokį persekiojimą negali naudotis tos šalies gynyba. Toks persekiojimas turi būti susijęs su rase, religija, tautybe, priklausymu tam tikrai socialinei grupei ar politiniams įsitikinimams (Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso bei 1967 m. Protokolo dėl pabėgėlių statuso ratifikavimo“, 1997).

Kvalifikavimo direktyvos 2 straipsnio c punkte yra pateikiama tokia pabėgėlio sąvoka: *Pabėgėlis* – trečiosios šalies pilietis, kuris dėl pagrįstos persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, politinių pažiūrų ar priklausymo tam tikrai socialinei grupei baimės yra ne savo pilietybės šalyje ir negali arba dėl tokios baimės nepageidauja atsiduoti tos šalies apsaugai arba asmuo be pilietybės, kuris, būdamas ne savo gyventojų šalyje dėl pirmiau minėtų priežasčių, negali ar dėl tokios baimės nenori į ją grįžti, ir kuriam netaikomas 12 straipsnis (Kvalifikavimo direktyva, 2004).

Švietimo dėl migracijos ir prieglobsčio Europoje priemonių rinkinyje (2009) teigiama, kad žmonės, kurie bėga iš regionų, kuriuose vyrauja konfliktai arba prievarta bendrąja prasme, paprastai taip pat laikomi *pabėgėliais*. Gimtoji valstybė šių žmonių negina – atvirkščiai, gimtosios valstybės valdžia dažnai juos baugina persekiodama. Kad asmuo galėtų gauti prieglobstį, pirmiausia jis turi būti pripažintas pabėgėliu, todėl būtina, kad „pabėgėlio“ apibrėžtis būtų vienoda visose ES valstybėse narėse. Tam ES suderino kriterijus, pagal kuriuos sprendžiama, kam gali būti suteiktas pabėgėlio statusas: ES nepriklausančių valstybių piliečiams arba asmenims be pilietybės, atsidūrusiems už savo kilmės šalies ribų ir nenorintiems arba negalintiems į ją grįžti dėl pagrįstos baimės būti persekiojamiems dėl rasės, religijos, tautybės, politinių pažiūrų arba dėl priklausymo tam tikrai socialinei grupei. Jeigu asmuo pagal šiuos kriterijus negali būti laikomas pabėgėliu, bet vis tiek negali grįžti į savo kilmės šalį dėl realaus didelio pavojaus (mirties bausmės arba egzekucijos, kankinimų arba nežmoniško ar žeminančio elgesio, rimto individualaus pavojaus gyvybei arba asmeniui dėl chaotiško smurto), jis turi teisę į papildomą apsaugą (Faktų apie Europos Sąjungą suvestinės, 2016).

Lietuvoje pabėgėlių sąvoka apibrėžia Lietuvos Respublikos dėl užsieniečių teisinės padėties įstatymas: „*pabėgėlis* yra asmuo dėl visiškai pagrįstos baimės būti persekiojamas dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių įsitikinimų yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų ir negali arba bijo naudotis tos šalies gynyba; arba neturėdamas atitinkamos pilietybės ir būdamas už šalies, kurioje anksčiau buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta, ribų dėl tokių įvykių negali ar

bijo į ją grįžti. Be to, pabėgėliu laikomas užsienietis, kuriam minėto įstatymo nustatyta tvarka suteiktas pabėgėlio Lietuvos Respublikoje statusas“ (Юридическая энциклопедия, 2009).

Jungtinių Tautų Konvencijos 1 straipsnis pabėgėlį apibūdina panašiai: kaip asmenį, kuris „yra už savo kilmės ribų ir negali grįžti, nes „visiškai pagrįstai bijo persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių įsitikinimų“ (Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso, 1951). 1969 m. Afrikos vienybės organizacijos konvencija šiek tiek papildo pabėgėlio apibrėžimą, kur sakoma, kad *pabėgėliu* laikomas asmuo, kuris yra priverstas palikti savo namus ir ieškoti prieglobsčio už savo valstybės ribų, dėl užsienio šalių agresijos, okupacijos, įsigalėjimo ar įvykių, rimtai pažeidžiančių žmogaus teises (Afrikos vienybės organizacijos konvencija dėl pabėgėlio statuso, 1969).

Taigi, apibendrinant pabėgėlio sąvokos analizę, galima būtų teigti, jog *du pagrindiniai faktoriai, kuriuos apima pabėgėlio sąvoka yra pagrįsta baimė būti persekiojamam ir negalėjimas naudotis savo šalies gynyba*. Tik jei egzistuoja šie du faktoriai, galima kalbėti apie pabėgėlio statuso suteikimą asmeniui.

Apibendrinant pabėgėlio sampratą prieglobsčio teisės aspektu, galima būtų teigti, jog *du pagrindiniai faktoriai, kuriuos apima pabėgėlio sąvoka yra pagrįsta baimė būti persekiojamam ir negalėjimas naudotis savo šalies gynyba*. Tik jei egzistuoja šie du faktoriai, galima kalbėti apie pabėgėlio statuso suteikimą asmeniui.

2.2. Europos Sąjungos prieglobsčio politikos teisinio reglamentavimo raida

Pradedant analizuoti ES prieglobsčio politikos teisinį reglamentavimą būtina apžvelgti pirmąjį svarbų dokumentą, kuriuo ES lygmeniu buvo pradėta įgyvendinti ir vykdyti prieglobsčio politika. 1951 m. Jungtinių Tautų organizacija priėmė *Pabėgėlių konvenciją*, kuri įtvirtino bendrą pabėgėlio apibrėžimą ir nustatė pagrindinius pabėgėlių apsaugos reikalavimus. 1967 m. buvo priimtas *Protokolas dėl pabėgėlių statuso*, kuriuo panaikintas Konvencijoje įtvirtintas laiko apribojimas. Šis protokolas numato, kad Konvencijos geografinis apribojimas gali būti išlaikomas tik tada, jei valstybė taikė šį apribojimą prisijungdama prie Konvencijos. Protokolas įsigaliojo 1967 m. spalio 4 d. Priėmus protokolą, Konvencija tapo universaliu dokumentu (Vysockienė, 2005, p. 28). Pabėgėlių konvencija priimta 1951 m. liepos 28 d. Lietuvos Respublika ją ratifikavo 1997 m. sausio 21 d., o įsigaliojo ji 1997 m. liepos 28 d. 1951 m. Jungtinių Tautų įgaliotųjų atstovų konferencijoje priimta Pabėgėlių konvencija (Ženevos konvencija) bei 1967 m. Protokolas dėl pabėgėlių statuso. Šie tarptautiniai teisės aktai įtvirtina pabėgėlių statuso suteikimo pagrindus, suteikimo sąlygas bei turinį ir pasekmes (Žydžiūnaitė, 2012, p. 18). Konvencija, kartu su Protokolu, pateikia universalų elgesio su pabėgėliais, išvykusiais iš savo šalies dėl persekiojimo, smurtinių konfliktų, rimtų žmogaus teisių pažeidimų ar kitos rimtos žalos, sąvadą. Konvencijos preambulėje pateikiamas vienas iš pagrindinių jos tikslų, t. y.

užtikrinti, kad pabėgėliai galėtų kuo plačiau naudotis savo pagrindinėmis teisėmis ir laisvėmis. Nediskriminavimas, negražinimas, atsakomybės netaikymas dėl neteisėto buvimo ar atvykimo, teisių įgijimas ir realizavimas per tam tikrą laiką yra pamatiniai 1951 metų Konvencijos principai (Tarptautinė Ženevos konvencija, 1951). Konvencija patvirtino, kad ji yra gyvas ir dinamiškas instrumentas, apimantis platų socialinių bei politinių įvykių ratą. Jis taip pat yra pakankamai lankstus ir leidžia tam tikras amžiaus, lyties ir įvairovės interpretacijas. Kaip tai paaiškinta tarptautinės apsaugos gairėse, pastarųjų dešimtmečių teisėkūros ir jurisprudencijos pokyčiai leido geriau suprasti pabėgėlių reikalavimus įvairiose esamose ir iškylančiose srityse (Tarptautinė Ženevos konvencija, 1951).

1967 metų protokolą turi du svarbius punktus:

1) 1 straipsnis apibrėžia pabėgėlį kaip „asmenį, kuris dėl visiškai pagrįstos baimės būti persekiojamas dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių įsitikinimų yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų ir negali arba bijo naudotis tos šalies gynyba; arba neturėdamas atitinkamos pilietybės ir būdamas už šalies, kurioje anksčiau buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta, ribų dėl tokių įvykių negali ar bijo į ją grįžti“ (Žydžiūnaitė, 2012, p. 18).

2) 33 Konvencijos straipsnis nustato, kad „nė viena susitarianti valstybė jokių būdu neišsiunčia ir negražina pabėgėlių į šalį, kur jų gyvybei ar laisvei grėstų pavojus dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių pažiūrų“ (Žydžiūnaitė, 2012, p. 18). Kitaip sakant, asmuo, kuris pagal Konvenciją pareikalavo prieglobsčio, negali būti per prievartą sugrąžintas į teritoriją, kurioje jam ar jai gresia persekiojimas - taip vadinamas negražinimo principas (Prieglobsčio politika, 2016).

Lietuvos Respublikos įstatyme dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso bei 1967 m. Protokolo dėl pabėgėlių statuso ratifikavimo (toliau Lietuvos Respublikos įstatymas dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso, 1997) Protokole „Dėl pabėgėlių statuso“ buvo oficialiai nustatytas pabėgėlio apibrėžimo išplėtimas. Papildomas protokolą „Dėl pabėgėlių statuso“ praplėtė pabėgėlio apibrėžimą - apsauga suteikiama asmenims, atitinkantiems Konvencijoje pateiktą apibrėžimą, nepriklausomai nuo įvykių, kurie paskatino juos tapti pabėgėliais. Ženevos konvencija ir ją papildantis Protokolas nėra sukurtas spręsti pabėgėlių problemos priežastis, o labiau skirtas palengvinti šios problemos pasekmes, suteikiant pabėgėliams tarptautinę teisinę apsaugą. Ženevos konvencijos suteikiama apsauga pabėgėliams padeda apsaugoti asmens teises, tačiau Konvencija negali tapti pagrindiniu instrumentu, sprendžiant pabėgėlių klausimą (Lietuvos Respublikos įstatymas dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso).

Bendra Europos prieglobsčio sistema (BEPS) pradėta kurti, kai tik įsigaliojo 1999 m. gegužės mėn. Amsterdamo sutartis, remiantis Tamperės Europos Vadovų Tarybos pateiktomis gairėmis. Per pirmąjį BEPS etapą (1999–2005 m.) buvo pasiekta suvienodinti valstybių narių teisinės sistemas remiantis bendraisiais minimaliais standartais. Hagos programoje (2004–2009 m.) buvo nurodyta, kad

antrojo BEPS etapo tikslas – nustatyti bendrą prieglobsčio suteikimo procedūrą ir vienodą statusą tiems, kuriems suteiktas prieglobstis arba papildoma apsauga, bei stiprinti praktinį nacionalinių prieglobstį teikiančių administracijų bendradarbiavimą ir prieglobsčio politikos išorės aspektą (The Hague Programme, 2005).

Bendra Europos prieglobsčio politika turi tokius konkrečius tikslus:

- užtikrinti, kad prieglobsčio procedūros būtų prieinamos asmenims, siekiantiems apsaugos, ir greitai bei veiksmingai būtų sprendžiami klausimai dėl asmenų, kuriems šios apsaugos nereikia;
- užtikrinti aukštesnius bendruosius apsaugos standartus;
- skatinant praktinį bendradarbiavimą, didinti greitą ir veiksmingą paramą valstybių prieglobsčio administracijoms;
- skatinti valstybių narių ir ES bei trečiųjų šalių solidarumo priemones, skirtas dirbti su asmenimis, kuriems reikia apsaugos;
- lengvinti saugomų asmenų integraciją;
- užkirsti kelią ieškojimui, kur geriau gauti prieglobstį, ir antriniam judėjimui;
- užtikrinti suderinamumą su kitų sričių politika, kuriomis daroma įtaka tarptautinei apsaugai, įskaitant sienų apsaugą, kovą su nelegalia imigracija ir grąžinimo politiką;
- nustatyti vieną bendrą procedūrą, siekiant veiksmingų, greitų, kokybiškų ir sąžiningų sprendimų (Bendra Europos prieglobsčio sistema, 2004).

Kaip numatyta Hagos programoje, vienas iš BEPS tikslų – padėti toms valstybėms narėms, kurių nacionalinės prieglobsčio sistemos pirmiausia dėl valstybių geografinės padėties patiria ypatingų sunkumų. Remiantis solidarumo principu rasti bendrą konkrečių valstybių narių problemų sprendimą yra Europos Sąjungos atsakomybė.

Konferencijoje "Bendra Europos Prieglobsčio sistema: iššūkiai ir perspektyvos" (2004) teigiama, kad Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudaro šios priemonės:

- vienodas prieglobsčio statusas;
- vienodas papildomos apsaugos statusas;
- bendra laikinos apsaugos sistema;
- prieglobsčio statuso arba papildomos apsaugos statuso suteikimo ir atėmimo bendros procedūros;
- kriterijai ir mechanizmai, kuriais nustatoma, kuri valstybė narė yra atsakinga už prašymo išnagrinėjimą;
- normos dėl priėmimo sąlygų;
- partnerystė ir bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis.

BEPS valstybėms narėms turi nustatyti vienodas teisinės normas ir standartus, bendras priemones ir bendradarbiavimo mechanizmus, kad užtikrintų aukšto lygio apsaugos standartų prieinamumą per visą prieglobsčio procesą – nuo prieglobsčio prašytojų priėmimo iki visiškos asmenų, kuriems suteikta apsauga, integracijos, kartu išsaugant prieglobsčio sistemos vientisumą ir užkertant kelią piktnaudžiavimui.

Šiuo metu yra pasiektas susitarimas dėl naujų ES taisyklių, kuriomis nustatomi bendri standartai ir glaudesnis bendradarbiavimas, siekiant užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai, taikant atvirą ir teisingą sistemą, būtų vertinami vienodai, kad ir kur jie pateiktų savo prašymą. Trumpai tariant: persvarstytos svarbiausių direktyvų nuostatos bei persvarstyti Dublino bei EURODAC reglamentai, kuriais siekiama, kad sprendimai dėl prieglobsčio būtų priimami teisingiau, greičiau ir kokybiškiau (Bendra Europos prieglobsčio sistema, 2004).

Plečiant prieglobsčio reglamentavimą Europos Sąjungos lygmeniu buvo priimtos *Amsterdamo ir Nicos sutartys*. Jų įneštas indėlis į prieglobsčio politikos plėtimą yra pakankamai ženklus. 1999 m. įsigaliojusia Amsterdamo sutartimi ES institucijoms suteikta naujų galių pasinaudojant specialiu instituciniu mechanizmu rengti prieglobsčio srities teisės aktus. Tuo tarpu 2001 m. Nicos sutartyje numatyta, kad per 5 metus nuo jos įsigaliojimo Taryba patvirtins tam tikrų sričių priemones, *inter alia*, valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus bei mechanizmus ir tam tikras minimalias normas (dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, pabėgėlio statuso, procedūrų). Sutartyje nurodoma, kad Taryba, vienbalsiai ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, priima šiuos klausimus reglamentuojančias bendrąsias taisykles ir pagrindinius principus. Sutartyje numatyta, kad, pasibaigus pirmajam etapui, Taryba gali nuspręsti taikyti įprastą bendro sprendimo procedūrą, o savo sprendimus priimti kvalifikuota balsų dauguma. Tokį sprendimą Taryba priėmė 2004 m. pabaigoje, o bendro sprendimo procedūra taikoma nuo 2005 m. Plečiant prieglobsčio reglamentavimą Europos Sąjungos lygmeniu buvo priimtos Amsterdamo ir Nicos sutartys. Jų įneštas indėlis į prieglobsčio politikos plėtimą yra pakankamai ženklus.

1999 m. įsigaliojusia Amsterdamo sutartimi ES institucijoms suteikta naujų galių pasinaudojant specialiu instituciniu mechanizmu rengti prieglobsčio srities teisės aktus. Tuo tarpu 2001 m. Nicos sutartyje numatyta, kad per 5 metus nuo jos įsigaliojimo Taryba patvirtins tam tikrų sričių priemones, *inter alia*, valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus bei mechanizmus ir tam tikras minimalias normas (dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, pabėgėlio statuso, procedūrų). Sutartyje nurodoma, kad Taryba, vienbalsiai ir pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, priima šiuos klausimus reglamentuojančias bendrąsias taisykles ir pagrindinius principus. Sutartyje numatyta, kad, pasibaigus pirmajam etapui, Taryba gali nuspręsti taikyti įprastą bendro sprendimo procedūrą, o savo sprendimus

priimti kvalifikuota balsų dauguma. Tokį sprendimą Taryba priėmė 2004 m. pabaigoje, o bendro sprendimo procedūra taikoma nuo 2005 m. (Bendra Europos prieglobsčio sistema, 2004).

Viena po kitos patvirtintos Europos Vadovų Tarybos programos (žr. 1 lentelė) turėjo didelės įtakos Europos prieglobsčio politikos įgyvendinimui. 1999 m. spalio mėn. priėmusi *Tamperės programą*, Europos Vadovų Taryba nusprendė, kad bendros Europos prieglobsčio sistemos įgyvendinimas turėtų vykti dviem etapais. 2004 m. lapkričio mėn. priimtoje *Hagos programoje* buvo numatyta, kad antrojo etapo priemonės turėjo būti patvirtintos iki 2010 m. pabaigos, tačiau taip neįvyko, Hagos programa iki šiol nėra galutinai įgyvendinta. *Stokholmo programoje* 2010–2014 m. laikotarpiui, kurią Europos Vadovų Taryba priėmė 2009 m. gruodžio 10 d., buvo dar kartą įtvirtintas tikslas „sukurti bendrą apsaugos ir solidarumo erdvę, grindžiamą bendra prieglobsčio suteikimo procedūra ir asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, vienodu statusu“ (The Stockholm Programme, 2009). Programoje ypač pabrėžiama būtinybė skatinti tikrą solidarumą su valstybėmis narėmis, kurios patiria ypač didelį spaudimą, ir vaidmens, kurį turėtų atlikti naujasis Europos prieglobsčio paramos biuras, svarba (Collett E. The European Union's Stockholm Program, 2010).

1 lentelė. Pagrindinės programos reglamentuojančios ES prieglobsčio politiką aktai - Programos

Teisės aktas	Pavadinimas
Programa	1999 m. Tamperės programa: laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sukūrimas
Programa	2004 m. Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje
Programa	2009 m. Stokholmo programa „Atvira ir saugi Europa piliečių labui ir saugumui“

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis „Faktai apie Europos Sąjungą suvestinė“ šaltiniais

Dabartinis ES laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės įgyvendinimo etapas yra lemiamas. Praėjus dešimčiai metų pasiekta tik dalis Hagoje nustatytų tikslų. Europos Sąjunga dar nėra bendra laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė. Didelė, tačiau nevienoda pažanga pasiekta bendros imigracijos, prieglobsčio ir sienų apsaugos politikos srityje. Stokholmo programa buvo pradėta įgyvendinti jau įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, todėl joje nustatytos politinės priemonės Taryboje yra priimamos pagal įprastą teisėkūros procedūrą arba bendro sprendimo procedūrą su Europos Parlamentu. Lisabonos sutartyje, prie kurios pridėta Pagrindinių teisių chartija, labai padidinta Europos Sąjungos atsakomybė ir kompetencija prieglobsčio srityje. Europos Vadovų Taryba palankiai vertina tai, kad įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Europos Parlamentui ir nacionaliniams parlamentams teko daug svarbesnis vaidmuo (Kaunert C. Leonardas S., 2009). Sutartis supaprastina Stokholmo programoje iškeltų tikslų siekimo procesą tiek institucijoms, tiek valstybėms narėms. Įtvirtinta Komisijos teisė rengti iniciatyvas, taip pat ne mažesnės kaip septynių valstybių narių grupės teisė teikti teisės aktų pasiūlymus. Patobulintas teisėkūros procesas, kadangi daugelyje sričių yra taikoma bendro sprendimo procedūra, tokiu būdu užtikrinant visapusišką Europos Parlamento dalyvavimą. Teisėkūros procese svarbesnį vaidmenį atlieka ir nacionaliniai parlamentai. Taip pat padidinus Teisingumo Teismo įgaliojimus, pagerėjo Europos gebėjimas visapusiškai įgyvendinti politiką šioje srityje bei užtikrintas

interpretavimo nuoseklumas. Europos institucijos turėtų panaudoti visas Lisabonos sutartimi suteiktas galimybes stiprinti Europos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę piliečių labui (Kaunert C. Leonardas S., 2009). Taigi iš esmės, Lisabonos sutartimi prieglobsčio priemonės tampa bendrąja politika. Jos tikslas jau nebėra minimalių normų nustatymas, o bendros vienodų statuso ir procedūrų sistemos sukūrimas.

Šiuo metu pagrindiniai Europos Sąjungos teisės aktai prieglobsčio politikos klausimais yra *reglamentai, direktyvos ir kiti ES teisės aktai*. Pagal Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutarties 249 str. 2 d. (Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutartis, 1957) ir Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutarties 161 str. 2 d. (Europos atominės energijos bendrijos steigimo sutartis, 1952), reglamentai yra taikomi „visuotinai“, tai yra, jie yra taikomi visa apimtimi valstybėse narėse tiesiogiai, t. y., kad jie veiktų nereikia priimti jokių papildomų nacionalinių teisės aktų, kadangi jie jau yra skaitomi nacionalinės teisės sudedamąja dalimi. Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Parlamento arba vien tik Europos Komisijos priimtas reglamentas yra bendrasis teisės aktas, kurį privaloma vykdyti visą. Skirtingai nuo direktyvų, kurios skirtos valstybėms narėms, ir sprendimų, kurie skirti aiškiai nustatytiems adresatams, reglamentas skirtas visiems. Jis taikomas tiesiogiai, t. y. juo nustatoma teisė, kuri visose valstybėse narėse imama taikyti tučtuojau ir lygiagrečiai su nacionaline teise be jokio pačių valstybių narių valdžios įstaigų įsikišimo.

Reglamento teisiniai principai aiškiai nurodo jo taikymo viršenybę Europos Sąjungos teisės kontekste: bet kuri kita teisė, besikertanti su reglamento nuostatomis, toje veikimo dalyje (materialiai) apribojama ar panaikinama, nepriklausomai kuriame nacionalinės teisės sistemos lygmenyje ji yra. Ši nuostata taikoma net ir reglamento vykdymo užtikrinantiems atitinkamiems nacionaliniams teisės aktams. Siekiant išvengti teisinio nepatikimumo situacijos valstybių narių teisės aktų, nesuderintų su reglamentu, turinys privalo būti suderintas su reglamentu (žr. 2 lentelė).

2 lentelė. Pagrindiniai reglamentai ES prieglobsčio politikos srityje

Teisės aktas	Pavadinimas
Reglamentas	TARYBOS REGLAMENTAS EB Nr. 2725/2000 2000 m. gruodžio 11 d. dėl EURODAC sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją
Reglamentas	TARYBOS REGLAMENTAS (EB) Nr. 539/2001 2001 m. kovo 15 d. nustatantis trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus
Reglamentas	TARYBOS REGLAMENTAS (EB) Nr. 407/2002 2002 m. vasario 28 d. nustatantis tam tikras taisykles įgyvendinant Reglamentą (EB) Nr. 2725/2000 dėl EURODAC sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti, siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją
Reglamentas	TARYBOS REGLAMENTAS (EB) Nr. 343/2003 2003 m. vasario 18 d. nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus
Reglamentas	KOMISIJOS REGLAMENTAS (EB) Nr. 1560/2003 2003 m. rugsėjo 2 d. nustatantis detalias Tarybos reglamento (EB) Nr. 343/2003, nustatančio valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus, taikymo taisykles
Reglamentas	EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS (ES) Nr. 439/2010 2010 m. gegužės 19 d. dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo

Teisės aktas	Pavadinimas
Reglamentas	EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS (ES) Nr. 603/2013 2013 m. birželio 26 d. dėl EURODAC sistemos pirštų atspaudams lyginti sukūrimo siekiant veiksmingai taikyti Reglamentą (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai
Reglamentas	EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS (ES) Nr. 604/2013 2013 m. birželio 26 d. kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis „Faktai apie Europos Sąjungą suvestinė“ šaltiniais

Tuo tarpu, skirtingai nuo Europos Sąjungoje galiojančių reglamentų, turinčių tiesioginio taikymo galią, direktyvos yra daugiau tarpvalstybinio taikymo ir iš esmės privalo būti įgyvendintos valstybėse narėse (Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutarties, 2006). Tai sąlygoja pagrindinį direktyvos požymį – jų dvipakopį teisinį įgyvendinimą. Remiantis Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutarties 161 str. 3 d. (Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutartis, 1957) direktyvos yra privalomos visoms arba kai kurioms valstybėms narėms. Skiriamos bendro pobūdžio direktyvos, galiojančios visoms valstybėms narėms ir individualaus pobūdžio direktyvos, skirtos tik atskiroms valstybėms narėms. Direktyvos yra privalomos visoms valstybėms narėms siekiamų tikslų požiūriu, bet leidžia valstybių institucijoms pačioms pasirinkti jų įgyvendinimo formas ir būdus. Tačiau esant tam tikroms sąlygoms direktyvos gali būti taikomos tiesiogiai (žr. 3 lentelė).

3 lentelė. Pagrindinės direktyvos reglamentuojančios ES prieglobsčio politiką

Teisės aktas	Pavadinimas
Direktyva	TARYBOS DIREKTYVA 2001/55/EB 2001 m. liepos 20 d. 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
Direktyva	TARYBOS DIREKTYVA 2003/9/EC 2003 m. sausio 27 d., nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo
Direktyva	TARYBOS DIREKTYVA 2003/86/EB 2003 m. rugsėjo 22 d. dėl teisės į šeimos susijungimą
Direktyva	TARYBOS DIREKTYVA 2004/83/EB 2004 m. balandžio 29 d. dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų
Direktyva	TARYBOS DIREKTYVA 2005/85/EB 2005 m. gruodžio 1 d. nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse
Direktyva	EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA 2008/115/EB 2008 m. gruodžio 16 d. dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse
Direktyva	EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA 2011/95/ES 2011 m. gruodžio 13 d. dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų
Direktyva	EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA 2013/33/ES 2013 m. birželio 26 d. kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nuo 2015 m. liepos 21 d. Direktyva 2013/33/ES panaikins Tarybos direktyvą 2003/9/EB)
Direktyva	EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS DIREKTYVA 2013/32/ES 2013 m. birželio 26 d. Dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (nuo 2015 m. liepos 21 d. Direktyva 2013/32/ES panaikins Tarybos direktyvą 2003/85/EB)

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis „Faktai apie Europos Sąjungą suvestinė“ šaltiniais

Lietuvoje prieglobsčio suteikimo procedūra veikia nuo 1995 m., kai buvo priimtas įstatymas „Dėl pabėgėlių Lietuvos Respublikoje statuso“, numatantis pabėgėlio statuso suteikimo tvarką Lietuvoje. Prieglobsčio suteikimo tvarkos modelis Lietuvoje buvo kelis kartus keičiamas ir tobulinamas:

- 1997 m. buvo ratifikuota 1951 m. JT konvencija „Dėl pabėgėlių statuso“ ir 1967 m. Protokolas dėl pabėgėlių statuso, taip pat buvo priimtas įstatymas „Dėl pabėgėlio statuso“.

- 1999 m. įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties įtvirtinta nuostata, kad užsieniečiui gali būti išduodamas leidimas gyventi humanitariniais pagrindais.

- 2004 m. buvo priimtas įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, kuriame atskiras skyrius reglamentuoja prieglobsčio suteikimo tvarką Lietuvoje. Įsigaliojus šiam įstatymui, ankstesnis įstatymas „Dėl pabėgėlio statuso“ neteko galios. Taip pat į Lietuvos teisinę bazę ir praktinį darbą buvo perkeltos ES *acquis* nuostatos, reguliuojančios prieglobsčio klausimus.

- Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ nuostatos, susijusios su prieglobsčio klausimais, buvo koreguojamos, priimant įstatymo pataisas 2006, 2008, 2009 bei 2011 metais. Naujausiais pakeitimais 2011 m. buvo įteisinta nuostata, apibrėžianti pažeidžiamų asmenų grupes (Tarptautinė Migracijos organizacija, 2010).

Lietuvoje vykdamas ES prieglobsčio politiką vadovaujamosi ir Lietuvos įstatymais. *Pilietybės įstatymas* (Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo, 2008) nustatantis Lietuvos Respublikos pilietybės įgijimo ir netekimo pagrindus bei tvarką. *Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas* (Dėl Lietuvos nacionalinės vizų informacinės sistemos įsteigimo, jos nuostatų patvirtinimo ir veiklos pradžios nustatymo, 2009) nustatantis Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir pasienio teisinius režimus, reglamentuojantis pasienio kontrolės punktų veiklą ir valstybės sienos apsaugos organizavimą. *Garantijų komandiruotiems darbuotojams įstatymas* (Dėl Prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės 2009-2012 metų programos patvirtinimo, 2009) skirtas darbuotojams, atsiųstiems iš kitų valstybių laikinai dirbti Lietuvoje (žr. 4 lentelė).

4 lentelė. LR teisės aktai reglamentuojantys prieglobsčio politiką

Įstatymai	Nustato
Pilietybės įstatymas	Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo. Nustato Lietuvos Respublikos pilietybės įgijimo ir netekimo pagrindus bei tvarką.
Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas	Dėl Lietuvos nacionalinės vizų informacinės sistemos įsteigimo, jos nuostatų patvirtinimo ir veiklos pradžios nustatymo. Nustato Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir pasienio teisinius režimus, reglamentuoja pasienio kontrolės punktų veiklą ir valstybės sienos apsaugos organizavimą.
Garantijų komandiruotiems darbuotojams įstatymas	Dėl Prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės 2009-2012 metų programos patvirtinimo. Skirtas darbuotojams, atsiųstiems iš kitų valstybių laikinai dirbti Lietuvoje.
Dėl pabėgėlių Lietuvos Respublikoje statuso	Numato pabėgėlio statuso suteikimo tvarką Lietuvoje.
Dėl užsieniečių teisinės padėties	Nuostatos, susijusios su prieglobsčio klausimais, buvo koreguojamos, priimant įstatymo pataisas 2006, 2008, 2009 bei 2011 metais. Naujausiais pakeitimais 2011 m. buvo įteisinta nuostata, apibrėžianti pažeidžiamų asmenų grupes.

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis „Faktai apie Europos Sąjungą suvestinė“ šaltiniais

Šiuo metu Lietuvos prieglobsčio sistema yra reglamentuojama bendrųjų ES teisės aktų ir įtraukta į BEPS, kuri nuolat plečiama ir tobulinama. Šiuo metu galiojanti BEPS įpareigoja ES valstybes nares laikytis bendrų ES numatytų principų prieglobsčio srityje bei taikyti atsakomybės pasiskirstymo procedūrą. Šiuo metu įpusėjęs antrasis BEPS kūrimo etapas, kurio metu numatoma iki 2012 m. pabaigos suvienodinti ES valstybių narių prieglobsčio sistemas (Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus metinė ataskaita, 2010).

Apibendrinant ES prieglobsčio politikos teisinio reglamentavimo raidą, galima išskirti pagrindinius dokumentus. Tai yra Europos vadovų Tarybos, Europos Parlamento rezoliucijos, reglamentai, direktyvos; 1999 m. Tampėrės programa: laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės sukūrimas; 2004 m. Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje; 2009 m. Stokholmo programa „Atvira ir saugi Europa piliečių labui ir saugumui“. Lietuvos prieglobsčio sistema reglamentuojama bendrųjų ES teisės aktų ir įtraukta į BEPS, kuri nuolat plečiama ir tobulinama. Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis užsieniečių teisinę padėtį Lietuvoje, įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“.

2.3. Institucinės prieglobsčio sistemos struktūros identifikavimas

Be pagrindinių ES institucijų, tokių kaip Europos Taryba, Europos Komisija, Europos Parlamentas, ES prieglobsčio politikos kūrime ir įgyvendinime dalyvauja daugybė kitų ES institucijų ir įstaigų. Efektyvesnei ES prieglobsčio politikai realizuoti buvo sukurtos institucijos. Europos Taryba yra tarptautinė organizacija, kurios pagrindinis tikslas – skatinti kontinento vienijimosi procesą ir garantuoti Europos piliečių orumą, užtikrinant pagarbą pagrindinėms vertybėms: demokratijai, žmogaus teisėms ir įstatymo viršenybei (Europos Taryba, 2016). Europos Komisija teikia pasiūlymus, skirtus bendrai Europos prieglobsčio sistemai užbaigti, kad būtų pereita prie visapusiškai veiksmingos, teisingos ir žmogiškos prieglobsčio politikos, kuri tinkamai veiktų ir normalaus, ir didelio migracijos spaudimo atvejais (Europos Komisijos pranešimas spaudai, 2016). Europos parlamentas yra lygias teises su ES Taryba turinti teisėkūros institucija, leidžianti prieglobstį reglamentuojančius teisės aktus.

Vadovaujantis Europos Sąjungos Tarybos sprendimu 2000/596/EB buvo įsteigtas Europos pabėgėlių fondas 2000–2004 m. Atsižvelgiant į Europos Bendrijų priimtus teisės aktus prieglobsčio srityje ir į patirtį, įgytą įgyvendinant pirmąjį fondo etapą 2000–2004 m., nuspręsta įsteigti Europos pabėgėlių fondą 2005–2010 m., kad ir toliau būtų užtikrinamas valstybių narių solidarumas prieglobsčio prašančių asmenų atžvilgiu. Šiuo metu yra vykdomas naujasis Europos pabėgėlių fondo programavimo laikotarpis (Thielemann, 2005). *Europos pabėgėlių fondas* remia ir skatina valstybių narių pastangas priimti pabėgėlius bei perkeltuosius asmenis ir atsakyti už jų priėmimo padarinius, atsižvelgiant į Europos Sąjungos teisės aktus šiais klausimais. Europos pabėgėlių fondas remia

projektus, susijusius su šiomis sritimis: priėmimo sąlygos ir prieglobsčio procedūros, integracija į visuomenę, savanoriškas grįžimas į kilmės šalį. Kiekviena paramą gaunanti valstybė narė turi parengti savo programavimo strategiją gaunamų lėšų panaudojimui. Strategiją sudaro metinių programų veiksmų įgyvendinimo darbotvarkė. *Europos komisija* patvirtina kiekvienos valstybės narės metines programas ir priima reikalingus finansavimo sprendimus, perskirstančius 50 proc. išmokų prieš finansavimą. Tolesnės išmokos priklauso nuo veiksmų įgyvendinimo progreso (European Commission, 2005).

Siekiant padėti įgyvendinti bendrą Europos prieglobsčio sistemą (BEPS), stiprinti valstybių narių praktinį bendradarbiavimą prieglobsčio srityje bei teikti ir (arba) koordinuoti teikiamą operatyvinę paramą valstybėms narėms, kurių prieglobsčio ir priėmimo sistemoms tenka ypatingas krūvis, 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu Nr. 439/ 201062, buvo įsteigtas *Europos prieglobsčio paramos biuras*. Biurui suteiktas reguliavimo agentūros – nepriklausomos Europos įstaigos – statusas. Biuras bendradarbiauja su už prieglobstį atsakingomis nacionalinėmis institucijomis, *JT vyriausiuoju pabėgėlių komisaru* (JTVPK), Pagrindinių teisių agentūra bei FRONTEX ir konsultuojasi su pilietine visuomene (European Asylum Support Office).

Biuro uždaviniai:

- praktinis valstybių narių bendradarbiavimas prieglobsčio klausimais: supaprastintas keitimasis informacija apie kilmės šalis, paramos teikimas valstybėms narėms vertimo raštu ir žodžiu srityje, prieglobsčio srities pareigūnų mokymai ir pagalba perkeliant pripažintus pabėgėlius.
- pagalba valstybėms narėms, kurioms tenka „ypatingas krūvis“, visų pirma išankstinio perspėjimo sistemos įdiegimas, koordinavimas specialistų grupių, kad padėtų ES šalims nagrinėti prieglobsčio prašymus, ir tinkamų priėmimo priemonių sukūrimas.
- pagalba įgyvendinant BEPS: informacija apie geriausią patirtį kaupimas ir keitimasis, metinės ES ataskaitos apie padėtį prieglobsčio srityje rengimas ir techninių dokumentų, pvz., gairių ir veiklos vadovų, susijusių su Sąjungos prieglobsčio priemonių įgyvendinimu, priėmimas (European Asylum Support Office).

Europos migracijos tinklas (EMN) - tai ES valstybių narių migracijos ekspertų ir Europos Komisijos tinklas, skirtas rinkti, analizuoti ir dalintis naujausia, objektyvia ir palyginama informacija migracijos bei prieglobsčio klausimais. EMN buvo įsteigtas 2008 m. gegužės 14 d. Europos Tarybos sprendimu. Kiekvienoje valstybėje narėje ir Norvegijoje yra įsteigti *nacionaliniai informacijos centrai* (NIC). NIC yra atsakingas už EMN tikslų įgyvendinimą valstybėse narėse. Šiuos centrus Bendrijos lygmeniu koordinuoja *Europos Komisija*. EMN veiklą bei politines gaires nustato *Valdyba*, kurią sudaro kiekvienos valstybės narės, Komisijos ir Europos Parlamento atstovas. Taip pat stebėtojo teisėmis dalyvauja atstovai iš Europos Parlamento, FRONTEX, Pagrindinių teisių agentūros, Europos prieglobsčio paramos biuro bei ES kovos su prekyba žmonėmis koordinatorius.

Pagrindinės EMN veiklos yra šios:

- rengiamos studijos prieglobsčio ir migracijos srityse;
- kaupiama ir analizuojama statistinė informacija;
- keičiamasi informacija su kitomis ES valstybėmis narėmis per ad-hoc
- paklausimus
- organizuojami ekspertų susitikimai, renginiai, apskritieji stalai su migracija
- susijusioms problemoms spręsti;
- visuomenė supažindinama su aktualiais migracijos ir prieglobsčio klausimais.

EMN renka, analizuoja, lygina ir apibendrina informaciją, gautą iš visų valstybių, dalyvaujančių EMN veikloje, bet nevykdo pirminių mokslinių tyrimų. EMN išvystė ad-hoc paklausimų sistemą, skirtą užduoti konkretiems klausimams migracijos ir prieglobsčio tema, o taip pat sukūrė EMN prieglobsčio ir migracijos žodyną siekiant taip pat jį įtraukti į daugiakalbę ES duomenų bazę (European Asylum Support Office).

2009 m. Lietuvoje pradėjo veikti Europos migracijos tinklo (EMT) Nacionalinis informacijos centras, kurio funkcijas atlieka Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras. LR Vyriausybė yra pavedusi ministerijoms, Vyriausybės įstaigoms, įstaigoms prie ministerijų, kitoms LR Vyriausybei atskaitingoms valstybės institucijoms pagal kompetenciją dalyvauti EMN veikloje ir Nacionaliniam informacijos centrui teikti informaciją, kurios reikia EMN užduotims vykdyti (Europos migracijos tinklas).

Siekiant gerinti ES valstybių narių išorės sienų valdymą, 2004 m. spalio 26 d. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 2007/200469 buvo įsteigta *Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra* (FRONTEX). FRONTEX veiklą pradėjo 2005 m. spalio mėn. Atsakomybė už ES valstybių narių išorės sienų kontrolę tenka pačioms valstybėms narėms ir neperleidžiama jokiai Europos organizacijai. Šiame kontekste FRONTEX pagalba galima paprasčiau ir veiksmingiau taikyti Bendrijos priemones, susijusias su išorės sienų valdymu. Koordinuodama valstybių narių veiksmus įgyvendinant minėtas Bendrijos priemones, FRONTEX dalyvauja užtikrinant veiksmingą ir vienodą išorės sienų stebėjimo ir pasienio tikrinimo lygį. FRONTEX taip pat teikia Komisijai ir valstybės narėms techninę pagalbą, skatina dalijimąsi patirtimi, vysto valstybių narių solidarumą (FRONTEX).

FRONTEX veiklos kryptys: koordinuoti valstybių narių operatyvų bendradarbiavimą išorinių sienų valdymo srityje; padėti valstybėms narėms tais atvejais, kai prie išorinių sienų reikia didesnės techninės ir operatyviosios pagalbos; teikti valstybėms narėms reikiamą pagalbą organizuojant bendras asmenų grąžinimo operacijas (Tarybos reglamentas, 2007/2004).

FRONTEX taip pat palaiko glaudžius ryšius su Bendrijos ir ES partneriais, atsakingais už išorės sienų saugumą, muitinių bendradarbiavimą. FRONTEX ne tik koordinuoja ES valstybių narių

bendradarbiavimą išorinių sienų valdymo srityje, bet taip pat padeda valstybėms narėms mokyti pasieniečius, kelti jų kvalifikaciją, taip pat nustatyti bendrus mokymo reikalavimus. Agentūra taip pat atlieka rizikos analizę, stebi su išorės sienų kontrole susijusių mokslinių tyrimų plėtrą. Tarp FRONTEX užduočių yra ir pagalba valstybėms ES narėms tais atvejais, kai prie Bendrijos išorinių sienų reikia operatyvios ir techninės paramos, kai reikia organizuoti bendras nelegalių imigrantų grąžinimo operacijas (FRONTEX Valdančioji taryba, 2013).

Europos sienų stebėjimo sistema EUROSUR pradėjo veikti 2013 m. gruodžio mėnesį. Naudojant EUROSUR, galima išgelbėti žmones, kurie rizikuoja savo gyvybe, kad pasiektų Europos krantus. ES ir valstybės narės turi tinkamą priemonę, kad užkirstų kelią tarpvalstybiniam nusikaltimams, tokiems kaip prekyba žmonėmis ar narkotikais, ir aptiktų skęstančius migrantų laivus bei suteiktų jiems pagalbą, nepažeisdamos jokių Europos ar tarptautinių įsipareigojimų, įskaitant negrąžinimo principą (EUROSUR, 2013). FRONTEX atlieka svarbų vaidmenį naudojant Europos padėties vaizdo sistemą, nes analizuoja ir apibendrina valstybių narių pateiktą informaciją ir taip nustato nusikaltėlių tinklų keičiamus maršrutus arba taikomus naujus metodus. Šioje Europos padėties vaizdo sistemoje taip pat saugoma per bendras FRONTEX operacijas surinkta informacija ir duomenys apie pasienio teritoriją. Sumažinti neteisėtą imigraciją į Europos Sąjungą yra vienas svarbiausių uždavinių. Todėl FRONTEX agentūros vaidmuo valstybėms narėms, padedant kontroliuoti jiems tenkančias ES išorės sienas, yra itin svarbus. Natūralu, kad didėjant nelegalių imigrantų srautams, reikalingas didesnis šios agentūros pajėgumas (EUROSUR, 2013). Būtina pažymėti, kad FRONTEX nevykdo nuolatinės ES išorinių sienų apsaugos, bet skatina praktinį ES šalių bendradarbiavimą kontroliuojant išorės sienas, o prireikus operatyviai reaguoja į netikėtai susidariusias kritines situacijas prie atitinkamų ES valstybių sienų.

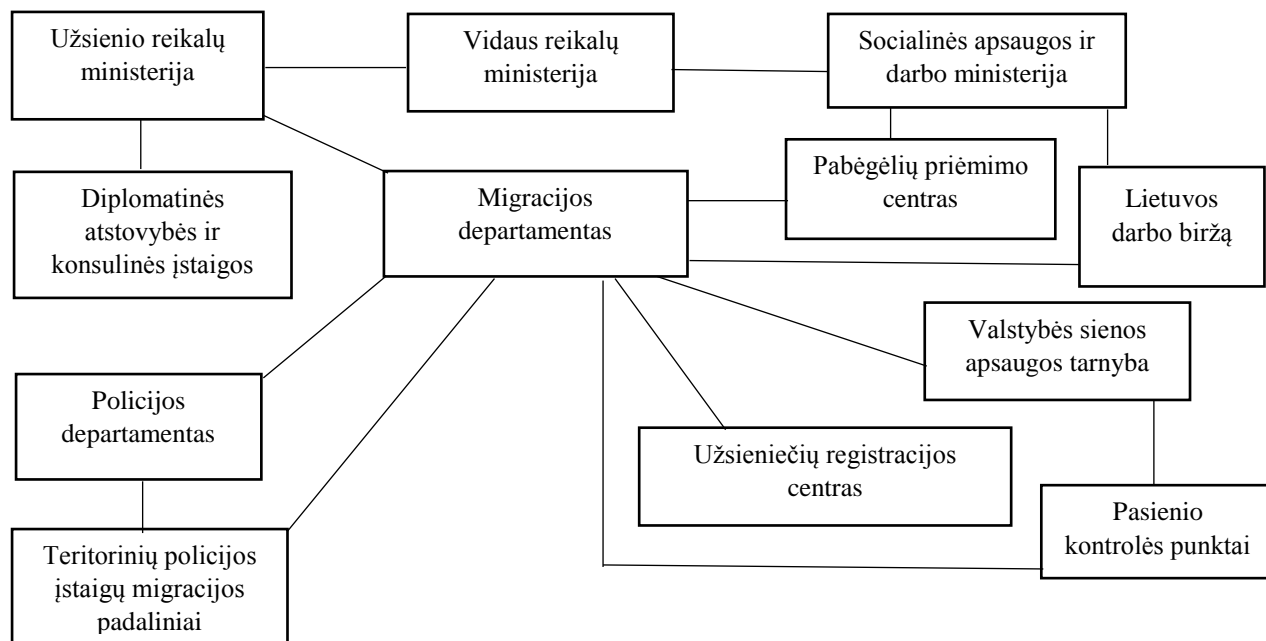
Siekiant užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai būtų vertinami vienodai, kad ir kur jie pateiktų savo prašymą, persvarstytos svarbiausių direktyvų nuostatos bei persvarstyti Dublino bei EURODAC reglamentai, kuriais siekiama, kad sprendimai dėl prieglobsčio būtų priimami teisingiau ir greičiau. Tačiau Europos Sąjunga dar nėra bendra laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė. Didelė, tačiau nevienoda pažanga pasiekta bendros imigracijos, prieglobsčio ir sienų apsaugos politikos srityje. Lisabonos sutartimi prieglobsčio priemonės tampa bendrąja politika. Jos tikslas jau nebėra minimalių normų nustatymas, o bendros vienodų statuso ir procedūrų sistemos sukūrimas. Europos pabėgėlių fondas, administruodamas prieglobsčio politikai skirtas lėšas, yra atsakingas už mechanizmų solidarumo srityje kūrimą, kurie skatintų valstybių narių bendras pastangas priimti pabėgėlius bei perkeltuosius asmenis ir atsakyti už jų priėmimo padarinius. Siekiant sustiprinti BEPS efektyvumą ir veiksmingumą, buvo sukurtos kelios institucijos, kurios savo veikla prisidėjo prie šios sistemos tobulinimo visose valstybėse narėse. Europos migracijos tinklas renka, analizuoja ir dalijasi informacija migracijos bei prieglobsčio klausimais. Siekiant gerinti ES valstybių narių išorės sienų valdymą, buvo įsteigta Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių

išorės sienų valdymo agentūra (FRONTEX). Atsakomybė už ES valstybių narių išorės sienų kontrolę tenka pačioms valstybėms narėms ir neperleidžiama jokiai Europos organizacijai.

Lietuvoje su pabėgėliais dirba ir jų problemas sprendžia keletas valstybinių, nevyriausybinių ir tarptautinių organizacijų (žr. 1 pav.).

1 pav. Institucijos įgyvendinančios ES prieglobsčio politiką Lietuvoje

Institucijos įgyvendinančios ES prieglobsčio politiką Lietuvoje



Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis „Prieglobsčio sistema Lietuvoje: situacija ir problematika“ šaltiniu

Vidaus reikalų ministerija (VRM) yra pagrindinė įstaiga, užsiimanti migracijos politikos formavimu ir įgyvendinimo priežiūra. VRM per savo administracijos padalinį – Viešojo saugumo politikos departamentą (įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, 2009) – formuoja valstybės politiką migracijos (išskyrus ekonominę migraciją) srityje, organizuoja, kontroliuoja ir koordinuoja jos įgyvendinimą, užtikrina valstybės politikos įgyvendinimą vizų srityje. Be to, VRM administruoja Išorės sienų fondą ir Europos grąžinimo fondą pagal ES Solidarumo ir migracijos srautų valdymo bendrąją programą.

Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos yra pagrindinė centrinė įstaiga, įgyvendinanti valstybės politiką migracijos (išskyrus ekonominę migraciją) srityje (Lietuvos Respublikos pilietybės įstatymas, 2010). MD užsiima vizų, imigracijos, prieglobsčio, pilietybės klausimais, išduoda leidimus gyventi, užsieniečių kelionės dokumentus, priima sprendimus išsiųsti arba grąžinti užsieniečius, uždrausti jiems atvykti į Lietuvą, kontroliuoja užsieniečių buvimą ir gyvenimą Lietuvoje, analizuoja nelegalios migracijos priežastis. MD teritorinių padalinių neturi, tačiau metodiškai kuruoja migracijos tarnybas.

Teritorinių policijos įstaigų viešosios policijos migracijos valdyba, skyriai, poskyriai ir grupės (*migracijos tarnybos*) yra pagrindinės teritorinės įstaigos, sprendžiančios su migracija (išskyrus ekonominę migraciją) susijusius klausimus. Migracijos tarnybos priima asmenų prašymus išduoti jiems leidimus gyventi, kelionės dokumentus, tam tikrais atvejais – visas, priima prašymus suteikti prieglobstį, Lietuvos Respublikos pilietybę, tam tikrais atvejais priima sprendimus išduoti leidimus gyventi, tvirtina kvietimus užsieniečiams atvykti į Lietuvą, kontroliuoja užsieniečių teisėtą buvimą, užsiima nelegalios migracijos prevencija, priima sprendimus įpareigoti užsieniečius išvykti iš Lietuvos, surašo administracinių teisės pažeidimų protokolus, sulaiko neteisėtai esančius užsieniečius.

Migracijos tarnybų veiklą kontroliuoja ir koordinuoja *Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos*. Migracijos klausimus kuruoja Viešosios policijos valdybos Migracijos poskyris (Prieglobsčio ir migracijos politika Lietuvoje, 2012).

Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos (VSAT) saugo valstybės sieną ir užsiima neteisėtos migracijos kontrole. VSAT sulaiko ir identifikuoja užsieniečius, neteisėtai kirtusius valstybės sieną, išduoda visas pasienyje, priima sprendimus įpareigoti užsieniečius išvykti iš Lietuvos, įgyvendina sprendimus išsiųsti užsieniečius, leisti jiems vykti tranzitu, priima prašymus suteikti prieglobstį. VSAT sudaro centrinė būstinė (štabas) ir teritoriniai bei kiti padaliniai. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Vidaus reikalų ministerijos *Užsieniečių registracijos centras* (URC) yra įstaiga, kurioje laikomi sulaikyti užsieniečiai ir apgyvendinami prieglobsčio prašytojai. URC atlieka užsieniečių asmens tapatybės tyrimą, aiškinasi jų bylos aplinkybes, vykdo užsieniečių išsiuntimą iš Lietuvos, gali organizuoti arba dalyvauti Europos Sąjungos jungtiniuose skrydžiuose išsiunčiant užsieniečius.

Pabėgėlių priėmimo centras (PPC) yra įstaiga, kurioje apgyvendinami prieglobstį Lietuvoje gavę užsieniečiai, nelydimi nepilnamečiai užsieniečiai ir kuri įgyvendina prieglobstį gavusių užsieniečių socialinę integraciją Lietuvoje (nutarimas „Dėl nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos patvirtinimo, 2004). Lietuvos *diplomatinių atstovybės ir konsulinės įstaigos* išduoda visas, priima dokumentus dėl leidimų gyventi išdavimo, pilietybės, legalizuoja dokumentus.

Kitos migracijos politikos formavime ir įgyvendinime dalyvaujančios įstaigos yra šios:

Užsienio reikalų ministerija (URM) dalyvauja formuojant ir įgyvendinant vizų politiką, išduoda visas, koordinuoja tarptautinių sankcijų įgyvendinimą, prižiūri tarptautinių sutarčių sudarymą ir įgyvendinimą, užsiima vystomojo bendradarbiavimo politika, koordinuoja ryšius su lietuvių išeivija.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (SADM) formuoja darbo politiką ir kontroliuoja jos įgyvendinimą. Ministerija teikia pasiūlymus Vyriausybei dėl užsieniečių įsidarbinimo Lietuvoje, koordinuoja paramos užsieniečiams, gavusių prieglobstį Lietuvoje, integracijai teikimą, Europos Sąjungos reikalavimų socialinių garantijų migrantams srityje įgyvendinimą, administruoja Europos pabėgėlių fondą ir Europos fondą trečiųjų šalių piliečių integracijai.

Lietuvos darbo birža prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (LDB) įgyvendina darbo rinkos politiką. LDB išduoda užsieniečiams leidimus dirbti, užsiima nelegalaus darbo prevencija, darbuotojų migrantų socialinės apsaugos įgyvendinimu. LDB pavaldžios 10 teritorinių darbo biržų.

Asmens dokumentų išrašymo centras prie Vidaus reikalų ministerijos išrašo leidimus gyventi ir kelionės dokumentus užsieniečiams, asmens tapatybės korteles ir pasus Lietuvos piliečiams.

Valstybinė darbo inspekcija prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (VDI) vykdo nelegalaus darbo kontrolę, tikrina, kaip darbdaviai laikosi darbo sąlygų ir garantijų komandiruotiems darbuotojams.

Gyventojų registro tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos tvarko Gyventojų registrą, kuriame kaupiama informacija apie visus Lietuvos gyventojus.

Savivaldybėse Lietuvos gyventojai deklaruoja gyvenamosios vietos Lietuvoje adresą ar išvykimą iš Lietuvos.

Migracijos klausimais užsiima ir nevyriausybinės organizacijos. Tarp jų aktyviausiai Lietuvoje veikia šios: *Tarptautinė migracijos organizacija* (Vilniaus biuras) vykdo užsieniečių informavimo ir konsultavimo, pagalbos užsieniečiams savanoriškai grįžti į kilmės valstybes ir reintegracijos kilmės šalyse programas, vykdo projektus, susijusius su užsieniečių integracija Lietuvoje, migracijos srityje dirbančių pareigūnų ir valstybės tarnautojų mokymu, atlieka tyrimus migracijos klausimais, dirba prekybos žmonėmis prevencijos srityje. Vilniaus biuras taip pat atlieka EMT LT funkcijas.

Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro regioninis biuras per atstovą Lietuvoje vykdo mokymus ir skleidžia informaciją, susijusią su pabėgėlių teisėmis. *Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija* vykdo prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių paramos projektus. *Lietuvos socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų ir Demografinių tyrimų institutai* atlieka tyrimus ir rengia diskusijas migracijos klausimais. *Tolerantiško jaunimo asociacija* vykdo imigrantų integracijos projektus. *Lietuvos Caritas* vykdo įvairias veiklas, kuriomis siekia mažinti pažeidžiamiausio visuomenės sluoksnio skurdą ir socialinę atskirtį. Lietuvos Caritas vykdo ir prekybos žmonėmis prevenciją ir teikia pagalbą prekybos žmonėmis aukomis.

Reziumuojant skyrių „Institucinės prieglobsčio sistemos struktūros indentifikavimas“, galima išskirti pagrindines institucijas: Europos taryba, Europos Komisija, Europos Parlamentas, Europos pabėgėlių fondas, Europos prieglobsčio paramos biuras, Europos migracijos tinklas, Nacionaliniai informacijos centrai, Europos Valdyba, Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūra (FRONTEX). Pagrindinės Lietuvos įstaigos, formuojančios ir įgyvendinančios prieglobsčio politiką, yra šios: Vidaus reikalų ministerija (VRM), Migracijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos, Užsieniečių registracijos centras, Pabėgėlių priėmimo centras (PPC).

3. EUROPOS SĄJUNGOS PRIEGLOBSČIO POLITIKOS ĮGYVENDINIMO LIETUVOJE ANALIZĖ

Analizuojant Europos Sąjungos prieglobsčio politikos įgyvendinimą Lietuvoje svarbus vaidmuo atitenka institucijoms organizuojančioms prieglobsčio politiką. Dabartinę Lietuvoje galiojančią prieglobsčio suteikimo tvarką sudaro šie esminiai etapai: prašymo padavimas ir pirminiai veiksmai, prašymo nagrinėjimas iš esmės ir sprendimo priėmimas, apeliacija ir integracija. Todėl siekiant išnagrinėti su kokiomis problemomis susiduria institucijos įgyvendinant ES prieglobsčio politiką Lietuvoje, pasirinktas kokybinio tyrimo metodas. Kad tyrimo metu būtų gauti patikimesni duomenys, buvo pasirinktas pusiau struktūruotas ekspertų interviu. Skyriaus pabaigoje pateikiamos rekomendacijos prieglobsčio politikai tobulinti Lietuvoje.

3.1. Tyrimo metodika

Siekiant nustatyti su kokiomis problemomis susiduria Lietuvoje ES prieglobsčio politiką įgyvendinančios institucijos (Migracijos departamentas, Jonavos migracijos poskyris, Pabradės dienos centras „Kultūrų įkalnė“, RPPC), pasirinktas kokybinio tyrimo metodas. Pasak Kardelio (2005, pp. 103 - 105) kokybinis tyrimas tai sistemingas nestruktūruotas atvejo ar individų grupės, situacijos ar įvykio tyrimas natūralioje aplinkoje, siekiant suprasti tiriamuosius reiškinius bei pateikti interpretacinį, holistinį jų paaiškinimą. Pasak Creswell'o (1998), kokybinis tyrimas yra toks suvokimo tyrinėjimo procesas, kuris yra grindžiamas griežtomis metodologinėmis tradicijomis ir kuris nagrinėja socialines arba žmonių problemas (Creswell'o, 1998, cituojama pagal I. Luobikienė, 2010, p. 32-34). Tyrėjas kuria kompleksinį, holistinį vaizdą, analizuoja informacijos nešėjų žodžius, kitus požiūrius ir atlieka tyrimą natūralioje aplinkoje. Kokybiniam tyrimui būdingas žinių pobūdis bei holistinė analizė ir paaiškinimai. Dėl šių savitumų kokybinis tyrimas apibūdinamas kaip holistinis, padedantis atkurti holistinį situacijos vaizdą (Stake, cituojama pagal K. Kardelis, 2005). Kokybinių tyrimų metodologijoje pagrindinė idėja yra kontekstas – fizinė, socialinė ir materialinė aplinka, kurioje vyksta žmonių veikla. Kokybiniai tyrimai nebūdami priklausomi nuo hipotezių pasižymi lankstumu bei duomenų indukcinę analizę, kuri induktyvią tyrėjo logiką priskiria prie kokybinių tyrimų bruožų (Kardelis, 2005). Kokybiniame tyrime daug dėmesio skiriama individualiai patirčiai. Tyrimo metu tyrėjų aprašyta asmeninė patirtis ir jausmai, gali lemti tyrimą. Kokybiniame tyrime svarbi tyrėjo savianalizė ir refleksija. Tai individo mąstymas apie tai kas vyksta jo paties sąmonėje. Dėl to reflektuodamas tyrėjas ne tik keičiasi pats, bet tampa sudėtine tyrinėjamos realybės dalimi (Kardelis, 2005). Tyrimui atlikti pasirinkta ekspertų apklausa – pusiau struktūruotas ekspertų interviu. Pusiau struktūruoto interviu metu laisvai formuluojant klausimus, galima lanksčiau atlikti interviu, nes atsižvelgiant į atsakymą, galima patikslinti klausimą, išsiaiškinti įvairius reiškinių aspektus, nuodugniau analizuoti studijuojamą reiškinį ir t.t. Interviu yra pusiau struktūruotas, nes jo metu

naudojamos parengtos tyrimo gairės – platesni klausimai, kuriuos lemia tyrimo tikslai, taip pat paminėtina tai, kad informantai gali laisvai formuluoti apibrėžimus, sąvokas ir reiškinius, pateikti savitą požiūrį nagrinėjama tema (Kardelis, 2005, cituojama pagal Rutkienė, Taundzegolskienė, 2014). Kardelis (2002) teigia, kad jeigu interviu gavėjas yra pakankamai kvalifikuotas, o respondentas – nuoširdus ir nusiteikęs atsakyti į jam duodamus klausimus, yra didesnė tikimybė gauti patikimus rezultatus. Pasirinktas pusiau struktūruotas interviu, nes yra galimybė duomenis rinkti iš nedidelės grupės informantų, galimi platesni klausimai tiriamuoju požiūriu.

Apklauso tyrimo proceso etapai (Giddens, 2005, p.590, cituojama pagal Butkevičienė, 2011):

- tyrimo plano parengimas;
- tyrimo atlikimas;
- tyrimo rezultatų analizė.

Tyrimo planas. „Tyrimo planas“, kuris apima visus tyrimo projekto planavimo ir vykdymo klausimus – nuo temos tikslinimo, problemos identifikavimo iki rezultatų skelbimo ir publikavimo (Luobikienė, 2010).

Tyrimo atlikimas. Tai nuosekli intelektualinė – praktinė veikla, kuri remiasi sukurtu tyrimo planu ir kurio metu atliekamas realus empirinis tyrimas (Novelskaitė, 2012).

Tyrimo rezultatų analizė. Interviu rezultatų analizė svarbi teoriniu ir taikomuoju požiūriu, nes tai leidžia patikrinti teorinius teiginius, išryškinti socialinių procesų bei reiškinių dėsningumus, tendencijas, taip pat – parengti mokliškai pagrįstas rekomendacijas (Matulionis, 2001, p.177, cituojama pagal Butkevičienė, 2011).

Siekiant pasiekti išsikeltą tikslą su kokiomis problemomis susiduriama įgyvendinant ES prieglobsčio politiką Lietuvoje buvo atliktas kokybinis tyrimas pusiau struktūruotas ekspertų interviu. Tyrimas buvo atliktas 2016 m. gruodžio 5 d. – gruodžio 17 d. laikotarpyje. Tyrimo apklausos metu dalyvavo 6 informantai. Tyrimo apklausai buvo pasirinkti specialistai, kurie yra tiesiogiai susiję ir prisideda prie šios srities priemonių įgyvendinimo. Tyrimui pasirinkti specialistai informantai iš *Migracijos departamento* prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, Kauno apskrities VPK *Migracijos* Jonavos skyriuje, *RPPC (Ruklos pabėgėlių priėmimo centre)* ir *Pabradės Užsieniečių registracijos centre*.

Remiantis mokslinės literatūros, teisinės bazės ir antrinių sociologinių tyrimų analize, buvo suformuotos kategorijos ir subkategorijos (žr. 5 lentelė). Šiame tyrime kategorijomis ir subkategorijomis identifikuojamos konkrečios aplinkybės, siejamos su ES prieglobsčio politikos įgyvendinimu Lietuvoje. Siekiant įvertinti ES prieglobsčio politikos įgyvendinimą Lietuvoje, interviu metu respondentams užduodami klausimai yra orientuoti į konkrečių kategorijų kokybinį įvertinimą. Kategorijos, subkategorijos ir jų elementai padeda ne tik objektyviau apibendrinti interviu gautus rezultatus, tačiau kartu nenukrypti nuo pokalbio esmės.

5 lentelė. ES prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje tyrimo kategorijos ir subkategorijos

Eil. Nr.	Kategorija	Subkategorija
1.	ES prieglobsčio sistema Lietuvoje	ES prieglobsčio politikos efektyvumas
		Efektyvumas lyginant su kitomis ES šalimis
		ES prieglobsčio politikos tobulintinos sritys
2.	PGU (prieglobstį gavusių užsieniečių) šeimų sujungimas	Fiktyvios santuokos
		Šeimos ryšių ir valstybėje išgyvento laiko aplinkybės.
		Papildomą apsaugą gavusių asmenų šeimų susijungimas
		Reikalavimas, kad būtų išgyventas ne trumpesnis kaip dvejų metų laikotarpis
3.	PGU (prieglobstį gavusių užsieniečių) įsidarbinimas	Teisės aktai įgalinantys PGU įsidarbinimą
		DB (darbo biržos) teikiamos paslaugos padedant įsidarbinti PGU
		Profesinio rengimo kursai organizuojami DB
4.	PGU (prieglobstį gavusių užsieniečių) studijos aukštosiose mokyklose	Prieglobsčio sistemos palankumas PGU studijoms aukštosiose mokyklose
		Problemos iškylančios norintiems PGU studijuoti aukštosiose mokyklose
5.	PGU (prieglobstį gavusių užsieniečių) integracija	Integracijos efektyvumas
		Integracijos galimybės
		Integracijos problemos
		Integracijos stipriosios pusės
		Integracijos silpnosios pusės
		Pirminė integracija
		Antrinė integracija
		PGU (prieglobstį gavusių užsieniečių) motyvacija integracijai
6.	PGU motyvacija likti Lietuvoje	PGU (prieglobstį gavusių užsieniečių) motyvacija po integracijos likti Lietuvoje
		Prieglobsčio sistemos sudaromos galimybės PGU likti Lietuvoje
7.	Prieglobsčio sistemos pakeitimai	Prieglobsčio sistemos reforma

Šaltinis: sudaryta autoriaus, remiantis „Prieglobsčio Lietuvoje: teisiniai ir sociologiniai aspektai“ šaltiniu

Apibendrinant, galima teigti, kad pasirinktas kokybinis tyrimas įvertinti ES prieglobsčio politikos įgyvendinimą Lietuvoje yra tikslingas. Kokybinio tyrimo esmė yra kategorijų pagalba išanalizuoti egzistuojančias socialines problemas ir jas aprašyti.

Gautų duomenų analizė. Interviu metu gauti duomenys analizuojami naudojantis duomenų interpretavimo metodu, siekiant nustatyti pagrindines problemas, su kuriomis susiduria ES prieglobsčio politikos įgyvendinimo vykdytojai.

Toliau darbe nagrinėjamas ES prieglobsčio politikos įgyvendinimas Lietuvoje. Remiantis interviu metu gauta informacija, nagrinėjama ir vertinama ES prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje problematika.

Tyrimo imtis

Tyrimo imtį sudarė 6 informantai:

- Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vyriausioji specialistė;
- Kauno apskrities VPK Migracijos Jonavos skyriaus specialistė;

- RPPC (Ruklos pabėgėlių priėmimo centro) priėmimo ir integracijos skyriaus vedėja ir socialinė darbuotoja;

- Pabradės Užsieniečių registracijos centro dienos centro „Kultūrų įkalnė“ psichologė ir socialinė pedagogė.

Tyrimo imtis buvo pasirinkta tikslingai, kas yra neatsiejama teorinio modeliavimo dalis, leidžianti atlikti kompleksiškas išvadas ir apibendrinimus.

3.2. Tyrimo duomenų analizė

Siekiant nustatyti su kokiomis problemomis susiduriama Lietuvoje įgyvendinant ES prieglobsčio politiką, darbe naudojami apklausų šios srities specialistų atsakymai, kurie padėtų nustatyti pagrindines priežastis ir problemas prieglobsčio politikos įgyvendinime. Tyrimo metu informantams buvo pateiktas klausimas *„kaip jie vertina ES prieglobsčio sistemą Lietuvoje ir koks jos efektyvumas“*. Pagal gautus duomenis, išsiskyrė įvairios nuomonės. Tik vienas iš apklaustųjų informantų įvertino gerai. Kiti vertino patenkinamai arba blogai. Vieni informantai atsakė, kad daug problemų kyla sprendžiant prašymus dėl prieglobsčio nagrinėjimo. Ne visuomet pavyksta teisingai atskirti politinius migrantus nuo ekonominių migrantų, išsiaiškinti jų tikslus, motyvus. Tai apsunkina tolimesnę prieglobsčio sistemos eigą. Kiti kaip problemą įvardino integraciją prie savivaldybės. *„Atsižvelgiant į naujausią integracijos tvarkos aprašą, kuriame parama numatoma pirmus 6 mėnesius, vėliau ji mažinama pusiau, visiškai nesudaro galimybių žmonėms integruotis Lietuvoje. Nėra atsižvelgiama į individualius pabėgėlių poreikius bei realias galimybes. Išmokti lietuvių kalbą per 3 mėnesius RPPC ir 6 mėnesius praleidus savivaldybėje yra realiai neįmanoma, kadangi kalbos išmokimą įtakoja labai daug veiksnių: išsilavinimas, patirtis, šeimyninė padėtis, kitos išmoktos kalbos, turimas ar neturimas darbas, sveikatos būklė“*. Sunku išsinuomoti butus, rasti darbą, išgyventi iš mažų pajamų. Kaip problemą įvardino ir finansinį paramos menkavertiškumą.

Į klausimą *„koks prieglobsčio sistemos efektyvumas lyginant su kitomis ES šalimis, ar Lietuva turėtų tobulinti ES prieglobsčio politikos sistemą“*, apklausos rezultatai parodė, kad prieglobsčio sistemos efektyvumas lyginant su kitomis ES šalimis yra prastas. *„Perkeltų asmenų integracijos klausimu, manau, kas visiškai neefektyvu tai, kad tik po perkėlimo užsieniečių į Lietuvą yra sprendžiamas jų prieglobsčio suteikimo klausimas. Žmonės jau atvykę į Lietuvą vis dar nežino savo sprendimo, be to, atsiradus atvejams, kai prieglobstis nesuteikiamas, tai visos perkėlimo išlaidos beprasmės“*. Prieglobsčio sistemoje vis dar pasitaiko atvejų, kai prieglobsčio prašytojai yra sulaikomi, kas yra neteisėta remiantis ES žmogaus teisėmis. *„Turi būti tobulinamas prieglobsčio prašymo pateikimo/priėmimo procedūros“*. Prieglobsčio sistema yra vis tobulinama. Tobulinti reikia užsieniečių apgyvendinimą antrame integracijos etape (prie savivaldybės), socialinės paramos teikimą,

sveikatos apsaugos sistemą, švietimo paslaugas, įsitraukimą ir darbo rinką bei visuomenės informavimą apie PGU integraciją.

Paklausus „*su kokiomis problemomis susiduria pabėgėliai norintys pasikviesti šeimos narius į Lietuvą*“, įvardintos pagrindinės problemos: duomenų vertimas, apstilizavimas (legalizavimas) bei finansinės problemos, ambasados nebuvimas ir didelė korupcija kilmės šalyje. „*Manau, įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties šiuo klausimu nenuoseklus: 30 str. 2 dalis nenumato teisės susijungti į šeimą laikiną apsaugą gavusiems asmenims, o įstatymo 94 str. 4 dalis tokią teisę, nors ribotą numato. Įstatymas nesuteikia papildomą apsaugą gavusiems asmenims teisės susijungti su šeima. Kitaip nei 2003 m. ES Tarybos direktyva dėl teisės į šeimos susijungimą, Užsieniečių įstatymas nenumato jokių bendrų pabėgėlių šeimos sujungimo gyvenimo reikalavimo išimčių*“. Terminas per 3 mėnesius susitvarkyti visus dokumentus ir pateikti dokumentus šeimos sujungimui taip pat yra nerealus, kadangi biurokratiniai reikalavimai užtrunka ilgiau. Kaip problemą informantai įvertino reikalavimą, kad būtų išgyventas ne trumpesnis kaip dvejų metų laikotarpis.

Informantų buvo prašoma „*įvertinti PGU (prieglobstį gavę užsieniečiai) įsidarbinimo galimybes Lietuvoje*“. Vieni informantai teigė, kad PGU turi tokias pačias teises įsitraukti į darbo rinką kaip ir Lietuvos piliečiai. Tie, kurie neturi išsilavinimo, Darbo birža organizuoja profesinio rengimo kursus. Kiti informantai teigė, kad didžiausia kliūtis įsidarbinti – kalbos nemokėjimas. Taip pat keliami dideli reikalavimai jau išsilavinimą turintiems pabėgėliams. „*Pabėgėliui gydytojui reikia registruotis Generalinėje medicinos taryboje yra problematiška. Gydytojai, kurie atvyksta be dokumentų ir be perspektyvos juos gauti, turi pademonstruoti savo kvalifikaciją, žinias ir patirtį. Dauguma turi išlaikyti Tarptautinės anglų kalbos testavimo sistemos egzaminą ir gauti vertinimą lingvistinio vertinimo valdyboje, kuri testuoja anglų kalbos ir klinikinius įgūdžius. Peržiūrų kursų, egzaminų ir registracijos kainas pabėgėliams, gyvenantiems už ribotas pajamas yra sunku*“.

Paklausus „*ar Lietuvos darbo biržos teikiamos paslaugos užtikrina PGU (prieglobstį gavę užsieniečiai) įsidarbinimo galimybes ir ar atvykęs užsienietis turi galimybę dalyvauti profesinio rengimo kursuose*“, visi informantai Lietuvos Darbo biržos teikiamas paslaugas vertino teigiamai. Darbo birža siūlo pabėgėliams įvairius profesinio rengimo kursus, supažindina su darbo rinką Lietuvoje, siūlo darbą. Išsiaiškinus PGU galimybes, įvertinus PGU socialinius, profesinius įgūdžius, asmens savybes, tobulinama jų kvalifikacija, pakeičiant arba įgyjant naują profesiją, padedama įsidarbinti. PGU atvyksta į Lietuvą su įvairaus spektro profesiniais diplomais ir išsilavinimais, darbo birža ne visada turi pasiūlyti darbą pagal išsilavinimą, todėl suteikiama galimybė jiems dalyvauti profesinio rengimo kursų mokymuose. „*Pagal dabartinę sistemą užsienietis negali gauti profesinių kursų, jeigu neturi devynių klasių išsilavinimo ir tai nėra gerai. Taip pat dauguma kursų yra lietuviu kalba ir tai sunkina galimybę įsisavinti žinias pilnai. Profesiniai kursai, kurie užtikrintų galimybę žmonėms toliau gerai apmokamą darbą (pvz.: suvirintojo) trunka 9 mėnesius. Pabėgėliai neturi galimybės tiek laiko mokytis*

profesiniuose kursuose, kadangi po 6 mėnesių integracijos parama savivaldybėse yra mažinama pusiau“.

Apklausoje metu informantams buvo užduotas klausimas *„kaip jie vertina galimybę studijuoti PGU (prieglobstį gavę užsieniečiai) aukštosiose ugdymo įstaigose, ar prieglobsčio sistema leidžia studijuoti“*. Beveik visų informantų nuomone, galimybės mokytis PGU yra tiesiogiai susijusios su leidimu gyventi šalyje, nes neturintys leidimo PGU, kaip užsieniečiai gali studijuoti ar mokytis tik už visą kainą. Suaugusieji PGU neturi realių galimybių mokytis, siekti aukštesnio išsilavinimo prieglobstį suteikusioje šalyje, nes reikia save išlaikyti. PGU švietimo sistemos paslaugos nėra galimos ir nesudaromos vienodos sąlygos PGU ir prieglobstį suteikusios šalies piliečiams. PGU jei ir turi išsilavinimą, neturi su savimi formalių dokumentų įrodančių baigtą išsilavinimo lygmenį. Vienas informantas teigė, kad norint mokytis reikalingas pažymėjimas. *„Mokytis gali, prieš tai reikalingas pažymėjimas, įrodantis mokslo baigimo lygmenį toje šalyje, iš kurios pabėgėlis atvyko. Tuomet daromas vertinimas, ŠMM patvirtina. Visus vertinimus susijusius su įgytais išsilavinimais atlieka ŠMM ir Studijų kokybės vertinimo centras“*.

Paprašyti įvardinti *„Su kokiomis problemomis susiduria PGU (prieglobstį gavę užsieniečiai) norintys studijuoti“*, informantai įvardino kelias pagrindines problemas: lietuvių kalbos nemokėjimas, prasta finansinė padėtis bei leidimo gyventi Lietuvoje neturėjimas. Taip pat vienas informantas teigė, kad *„varžo formalieji reikalavimai, kurie apriboja švietimo sistemos galimybes suaugusiesiems PGU netgi profesinio mokymo lygmenyje“*.

Sekančiu klausimu buvo siekiama sužinoti *„kaip informantai vertina integracijos galimybes ir koks integracijos efektyvumas“*. Informantų integracijos galimybes vertino neigiamai. Pagrindines problemas įvardino: neigiamas visuomenės požiūris, per trumpas integracijos laikotarpis, motyvacijos stoka, kalbos barjeras, būsto nuoma, deklaracija savivaldybės teritorijoje. *„Integracijos trukmė per trumpa ir neapgalvota. Žmonės nepajėgia gerai išmokyti kalbos, kas yra esminis trukdys integruotis į darbo rinką, formuoti naujus socialinius ryšius. Būsto paieška, apgyvendinimas ir deklaracija savivaldybių teritorijoje yra viena didžiausių integracijos laikotarpio iššūkių, kuris tęsiasi ir po integracijos“*. Informantų paprašyta *„įvardinti kokios integracijos programos silpnosios ir stipriosios pusės“*. Buvo išskirtos tokios silpnosios pusės:

- per trumpas integracijos laikotarpis;
- būsto nuoma;
- lietuvių kalbos barjeras;
- PGU vaikams nėra pritaikyta mokyklose mokymosi sistema;
- įsitraukimas į darbo rinką;

- pensijinio amžiaus žmonės turi teisę į socialines garantijas tiek, kiek jie dalyvauja integracijos programoje (programai pasibaigus pensininkai neturi net sveikatos draudimo), pensijų gavimas taip pat ne visuomet yra įmanomas dėl stažo pateikimo iš savo kilmės valstybės);

- finansinė padėtis;
- galimybių atnaujinti profesinę karjerą nebuvimas;
- visuomenės priešiškus. „Vyriausybės lygmenyje politizuojama „pabėgėlio“ etiketė, skatinamas priešiškus tarp šalies gyventojų ir PGU (prieglobstį gavę užsieniečiai).

Taip pat respondentų buvo įvardintos ir stipriosios pusės:

- Lietuva saugi šalis integruotis užsienio piliečiams;
- programos specialistai puikiai žinantys ir atliekantys savo darbą, turintys ilgametę patirtį (didelis noras padėti nuo karo ar kitaip nukentėjusiems užsieniečiams);
- PGU vaikai gali lankyti ugdymo įstaigas (darželius ir mokyklas);
- gera geografinė padėtis ir geras klimatas.

Interviu metų informantų buvo prašoma „įvertinti pirminės integracijos etapą RPPC“ ir klausiama „ar pirminės integracijos etapas atitinka ES prieglobsčio politikos integracijos standartus ir reikalavimus“. Informantai išsakė skirtingas nuomones. Vieni vertino teigiamai, kiti neigiamai. Teigiamai vertinantys informantai teigė, kad RPPC (Ruklos pabėgėlių priėmimo centre) užsieniečiams organizuojami įvairūs mokymai, teisinės, psichologinės konsultacijos, medicininė priežiūra, švietimo ir edukacinės galimybės, užsieniečiai aprūpinami higieninėmis priemonėmis, drabužiais, avalyne, suteikiamos patalpos gyventi ir kitos. Neigiamai vertinantys informantai teigė, „Integruotis pabėgėliams Rukla yra nepatogioje vietoje. Jie yra atskirti nuo miesto, nes Rukla nuo Jonavos yra nutolusi 8 kilometrais. Šalia Ruklos yra kareivinės. Manau, tai ne pati geriausia vieta integracijai. Taip pat Rukloje gyvena daug asocialių šeimų, tarp kurių su pabėgėliais dažnai vyksta konfliktai. Mažai yra įvairios veiklos. Daugiausiai laiko pabėgėliai praleidžia RPPC (Ruklos pabėgėlių priėmimo centre).

Informantų buvo prašoma „įvertinti ir antrinę integraciją (savivaldybės teritorijoje)“. Savivaldybėje vykiančią integraciją beveik visi informantai įvertino neigiamai arba labai neigiamai. Pagrindinės problemos:

- būsto nuoma;
- visuomenės požiūris „visuomenės požiūris į prieglobsčio prašytojus yra tikrai nepakankamas, kad antrinė integracija būtų efektyvi, todėl apgyvendinimą savivaldybės teritorijoje vertinu kaip sunkiai įgyvendinamą“;
- nedarbo problema;

- socialinės paramos funkcionalumas „*PGU su leidimais laikinai gyventi Lietuvoje neįtraukti į bendrą sistemą. PGU paramos ir pagalbos sistema nefunkcionuoja. Lietuvoje teisinis dokumentas nesudaro prielaidų išspręsti bent jau kai kurių socialinių, gyvenimiškų problemų*“.

Informantų paklausus „*kaip jie vertina ar PGU (prieglobstį gavę užsieniečiai) yra motyvuoti integracijai*, buvo atsakyta, jog tik maža dalis pabėgėlių yra motyvuoti. Didesnė dalis motyvacijos neturi, nors Lietuva PGU leidimą gyventi šalyje ir suteikia. PGU išvyksta dėl įvairių priežasčių. Užsieniečiai neprisitaiko dėl kultūrinių ar etninių barjerų, kurių negali nugalėti. Šalyje stokojama kultūros bendruomeniškumo, PGU nepatenkinti finansine ir kitokio pobūdžio parama. Dauguma yra nusiteikę anksčiau ar vėliau palikti Lietuvą. Esama sistema užkerta kelius integruotis, todėl žmonės, nepatenkinę savo lūkesčių, netenka vilties arba siekia kuo greičiau palikti šalį. Patiria taip pat priešišumą su institucijų atstovais.

Sekančiu klausimu buvo siekiama sužinoti „*kokia PGU (prieglobstį gavę užsieniečiai) motyvacija pasibaigus integracijai likti šalyje, ar prieglobsčio sistema sudaro jam galimybes likti*“. Informantų nuomonės buvo skirtingos. Vieni informantai teigė, kad Lietuva sudaro galimybes likti Lietuvoje, tačiau užsieniečiai neturi motyvacijos, nes ekonominė šalies padėtis nesuteikia galimybių užsieniečiams integruotis Lietuvoje. Lietuvos visuomenė nėra palanki užsieniečių integracijai ir „*tokių užsieniečių, kurie turi darbą ir būstą nėra daug, todėl motyvacija gali būti ir žemo lygio, dėl efektyvių pavyzdžių trūkumo*“. PGU ilgalaikis buvimas šalyje, kurioje jie neranda sau vietos, nemato prasmės čia gyventi ir dirbti, mažina motyvaciją visaverčiai gyventi, didina pasyvumą, nepasitenkinimą ir kelia emocines bei psichologines problemas.

Paskutiniuoju klausimu, informantų buvo prašoma išsakyti savo nuomonę apie tai „*ką turėtume keisti prieglobsčio sistemoje, kad pasibaigus integracijai kuo mažiau PGU (prieglobstį gavę užsieniečiai) išvyktų iš Lietuvos*“. Daugumos informantų nuomonė:

- prisiėmus atsakomybę, vykdyti įsipareigojimus PGU politikoje;
- formuoti šalies gyventojų tolerantišką požiūrį;
- įgyvendinti PGU apgyvendinimo politiką (socialiniai būstai);
- sudaryti galimybes susigrąžinti turimos profesijos potencialą;
- pergalvoti PGU integracijos programą laikotarpiui, adekvačiu PGU visaverčio gyvenimo galimybėms;
- peržiūrėti įstatymus ir sudaryti prielaidas PGU gauti visavertę finansinę ir socialinę paramą;
- įstatymais sudaryti prielaidas mažinti socialinę atskirtį socialinėje, sveikatos priežiūros sistemoje bei darbo rinkoje.

3.3. Išvados

Apibendrinant gautus tyrimo duomenis, galima teigti, kad ES prieglobsčio politikos įgyvendinimą Lietuvoje informantai vertina neigiamai. Daug problemų kyla nagrinėjant prašymus dėl prieglobsčio suteikimo, ne visuomet pavyksta teisingai atskirti politinius migrantus nuo ekonominių migrantų, išsiaiškinti jų tikslus, motyvus. Neigiamai įvertinta integracija prie savivaldybės: butų nuoma, darbo paieška, mažos pajamos, finansinės paramos menkavertiškumas. Informantų nuomone, prieglobsčio sistemos efektyvumas lyginant su kitomis ES šalimis yra prastas. Informantų nuomone, tobulinti reikia užsieniečių apgyvendinimą antrame integracijos etape (prie savivaldybės), socialinės paramos teikimą, sveikatos apsaugos sistemą, švietimo paslaugas, įsitraukimą į darbo rinką, bei visuomenės informavimą apie PGU integraciją.

Problemų kyla kai pabėgėliai nori pasikviesti šeimos narius į Lietuvą. Pagrindinės problemos: duomenų vertimas, apstilizavimas (legalizavimas) bei finansinės problemos, ambasados nebuvimas ir didelė korupcija kilmės šalyje, per trumpas (3 mėn.) laikotarpis susitvarkyti visus dokumentus šeimos sujungimui.

Su problemomis susiduriama norint įsidarbinti. Didžiausia kliūtis įsidarbinti – kalbos nemokėjimas, dideli reikalavimai išsilavinimą turintiems pabėgėliams (Tarptautinės anglų kalbos sistemos egzaminas ir patvirtinančių išsilavinimą dokumentų vertimas lingvistinio vertimo valdyboje). Egzaminų, peržiūrų, registracijos, kursų kainos yra per didelės pabėgėliams pagal jų pajamas.

Lietuvos darbo biržos teikimas paslaugas PGU, įsidarbinimo galimybes informantai vertino teigiamai. DB pabėgėliams siūlo įvairius profesinio rengimo kursus, supažindina su darbo rinka Lietuvoje, siūlo darbą. Tačiau ne visada turi pasiūlyti darbą pagal išsilavinimą, todėl suteikiama galimybė dalyvauti profesinio rengimo kursuose. Bet pagal dabartinę sistemą užsieniečiui negali būti paskirti profesinio rengimo kursai, jeigu neturi devynių klasių išsilavinimo, dauguma kursų vyksta lietuvių kalba, o tai sunkina įsisavinti žinias. Kursai trunka 9 mėnesius, o pabėgėliams po 6 mėnesių integracijos parama savivaldybėse mažinama pusiau.

Su problemomis PGU susiduria norintys studijuoti aukštosiose mokyklose. PGU galimybės mokytis tiesiogiai susijusios su leidimu gyventi šalyje, nes neturintys leidimo PGU, kaip užsieniečiai gali studijuoti ar mokytis tik ž. visą kainą. Jei ir turi išsilavinimą, bet neturi su savimi formalių dokumentų, įrodančių baigtą išsilavinimo lygmenį. Pagrindines problemas informantai įvardino: lietuvių kalbos barjerą, prastą finansinę padėtį bei formalius reikalavimus.

Integracijos galimybes informantai vertino neigiamai. Pagrindinės problemos: per trumpas integracijos laikotarpis, būsto nuoma, lietuvių kalbos barjeras, PGU vaikams mokyklose nepritaikyta mokymosi sistema, įsitraukimas į darbo rinką, pensinio amžiaus žmonės turi teisę socialines garantijas tiek, kiek jie dalyvauja integracijos programoje, finansinė padėtis, nėra galimybių atnaujinti profesinę karjerą, visuomenės priešiškus. Tačiau yra ir stiprioji pusė: Lietuva yra saugi šalis integruotis

užsienio piliečiams, integracijos programoje dirba specialistai puikiai žinantys ir atliekantys savo darbą, gera geografinė padėti.

Problemos įvardinamos pirminėje integracijoje, kuri vykdoma kariniame miestelyje Rukloje. Tai sukelia užsieniečiams psichologinių problemų. Miestelyje gyvena daug asocialių šeimų, tarp kurių su pabėgėliai dažnai kyla konfliktai. Antrinėje integracijoje pagrindinės problemos: būsto, priešiškas visuomenės požiūris, nedarbo problema, socialinės paramos nefunktionalumas (PGU su leidimais laikinai gyventi Lietuvoje yra neįtraukti į bendrą sistemą). PGU paramos ir pagalbos sistema nefunkcionuoja.

PGU neturi motyvacijos likti Lietuvoje dėl įvairių priežasčių: kultūriniai ir etniniai barjerai, nedidelė finansinė parama, dauguma jau atvyksta nusiteikę palikti Lietuvą ir emigruoti toliau į Europą.

Prieglobsčio sistema nėra palanki užsieniečių integracijai, o tai menkina motyvaciją PGU likti mūsų šalyje. Ekonominė šalies padėtis nesuteikia galimybių užsieniečiams visapusiškai integruotis Lietuvoje. Tai kelia pasyvumą, nepasitenkinimą ir emocines bei psichologines problemas. Informantai prieglobsčio sistemoje siūlė:

- prisiėmus atsakomybę, vykdyti įsipareigojimus PGU politikoje;*
- formuoti šalies gyventojų tolerantišką požiūrį;*
- įgyvendinti PGU apgyvendinimo politiką (socialiniai būstai);*
- sudaryti galimybes susigrąžinti turimos profesijos potencialą;*
- pergalvoti PGU integracijos programą laikotarpiui, adekvačiam PGU visaverčio gyvenimo galimybėms;*
- peržiūrėti įstatymus ir sudaryti prielaidas PGU gauti visavertę finansinę ir socialinę paramą;*
- įstatymais sudaryti prielaidas mažinti socialinę atskirtį socialinėje, sveikatos priežiūros sistemoje bei darbo rinkoje.*

3.4. Rekomendacijų ir pasiūlymų pateikimas

Tyrimo metu gauti duomenys buvo analizuojami siekiant įvertinti ES prieglobsčio politikos įgyvendinimą Lietuvoje ir pateikti pasiūlymus bei rekomendacijas ES prieglobsčio politikai tobulinti. Išanalizavus informantų tyrimo duomenų atsakymus, galima teigti, kad ES prieglobsčio politika Lietuvoje atitinka visus ES reikalavimus, tačiau turi nemažai trūkumų, tokių kaip, įstatymų spragos, nedidelis skiriamas finansavimas bei ilgalaikės strategijos nebuvimas ir nuolatinė sistemos kaita. Pirminė integracija – Lietuvoje vertinama pakankamai neblogai atsižvelgiant į aukštą darbuotojų kvalifikaciją, darbo stažą bei atsidavimą darbui. Tačiau laikoma neveiksminga dėl to, kad pirminė integracija vykdoma kariniame miestelyje, kuri sukelia užsieniečiams psichologinių problemų, taip pat dėl išmokų, iš kurių net sunku prasimaitinti. Antrinė integracija laikoma neveiksminga dėl to, kad po 7

mėnesių integracijoje staigiai sumažinamos išmokos, taip pat dėl motyvacijos stokos, būsto paieškos, priešiško visuomenės požiūrio, nedarbo problemos, socialinės paramos nefunktionalizmo, mokymosi ir studijų galimybių. Todėl pagrindiniams trūkumams, kurie lemia ES prieglobsčio politikos įgyvendinimo Lietuvoje neefektyvumą, siūlomos rekomendacijos. Trūkumai pastebimi tiek ekonominiai, tiek psichologiniai, tiek administraciniai, todėl reikalingos rekomendacijos, kurios kartu derintu kelias priemones.

Pasiūlymai ir rekomendacijos ES prieglobsčio politikos įgyvendinimui Lietuvoje

Rekomendacijos Darbo biržai:

Ekonominių trūkumų šalinimas

Alternatyvios įsidarbinimo strategijos kūrimas:

- kalbos mokymasis derinamas su darbu, darbo sąvokomis, išvykomis į darbovietes susipažinimui su darbo rinka;
- darbdaviams siūlomos subsidijos įdarbinant ar mokant darbo specifikos prieglobstį gavusius užsieniečius;
- darbdaviams sumažinti mokesčius bent jau keliems mėnesiams, priėmus į darbą užsieniečių.
- Tokia įsidarbinimo strategija Lietuvoje būtų labai veiksminga ir užsieniečiams. Nereiktų ilgai laukti gerai apmokamo darbo, nereikalautų daug valstybės lėšų.

Rekomendacijos RPPC (Ruklos pabėgėlių priėmimo centrui):

Psichologinių trūkumų šalinimas

Bendruomenė kūrimasis ir bendruomeniškumo skatinimas:

- įsteigti patalpas, kuriose būtų įvairių amatų kambariai (siuvimo, menų, fotografijos), skirtas laisvalaikiui ir mokslui (tam tikrų profesinių įgūdžių lavinimui) ir bendruomeniškumo skatinimui;
- skatinti motyvaciją pirminėje ir antrinėje integracijoje (dar negavę prieglobsčio išbuvę 3 mėnesius jau galėtų dirbti įvairiausių darbus). Pvz.: kol pabėgėliai gyvena Ruklos pabėgėlių priėmimo centre pasiūlyti tapti socialinių darbuotojų padėjėjais, vedant kokio nors tipo užsiėmimus (nedirbant pilnos darbo sienos). Taip būtų lengviau motyvuoti užsieniečius aktyviai dalyvauti integracijos programoje, nei patiems centro darbuotojams (dėl tos pačios kultūros panašumo, artimumo, bei pasitikėjimo motyvų). Tai skatintų motyvaciją bei leistų užsidirbti papildomų pinigų prie gaunamos pašalpos. Užsiėmimų lėšos būtų skiriamos užsieniečio atlyginimui.

Rekomendacijos miestų ir rajonų savivaldybėms:

Administracinių trūkumų šalinimas

Savivaldybių įsitraukimas:

- už antrinės integracijos etapą atsakingos turėtų būti ne tik nevyriausybinės organizacijos, bet ir pati savivaldybė;

- savivaldybės turėtų dalintis atsakomybe su nevyriausybinėmis organizacijomis teikiant būstą, mokymąsi, vaikų darželių paiešką, darbo paiešką;

- antrinei integracijai skiriamos lėšos paskirstyti tiek nevyriausybinėms organizacijoms, tiek savivaldybėms.

Šios priemonės būtų efektyvios, nes antrinės integracijos metu būtų lengviau spręsti tokio tipo problemas, kaip būsto suradimas, vaikų išleidimas į darželius ir t.t.

LITERATŪRA

1. Apie Europos Sąjungos politiką „Migracija ir prieglobstis“. Europos komisija, 9 p.
2. Bartkevičienė, A. (2014). *Imigrantų savivaldus mokymasis bendruomeninėse organizacijose*. Daktaro disertacija: socialiniai mokslai. Šiauliai: Šiaulių universitetas.
3. Bartkevičienė, A., Raudeliūnaitė, R. (2012). Prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos problemos Lietuvoje. *Socialinis mokslas, 1 (11)*, 105-118.
4. Berry, J. W., Trimble, J., & Olmeda, E. (2011). The assessment of acculturation, In W. J. Lonner & J. W. Berry (Eds.), *Field Methods in cross-cultural research* (pp. 82-104). London: Sage.
5. Butkevičienė, R. (2011). *Socialinio darbo interviu*. Kaunas: KMU.
6. Čeponytė, Z., Tamošiūnas, T., Vinakūras, A., Žiobienė, E. (2009). *Pabėgėlis daugiakultūriškumo kontekste*, p. 23.
7. Europos bendrijų komisija (2008). KOM 360 galutinis. Europos Komunikatas. Europos Parlamentui, Tarybai Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui. Prieglobsčio politikos planas. Kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje, (SEC 2008-2029), (SEC 2008-2030). Briuselis (2008).
8. Europos Migracijos tinklo Lietuvos informacijos centras. Prieglobsčio migracijos politika Lietuvoje (2012).
9. Europos prieglobsčio, sienų ir imigracijos teisės vadovas. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (2014). Europos Taryba. Europos Sąjungos leidimų biuras (2015). Vilnius.
10. Europos Sąjungos migracijos politika (2016). Faktų apie Europos Sąjungos suvestinės, p. 3.
11. Europos Sąjungos oficialus leidinys. 2008 m. gegužės 14 d. dėl Europos migracijos tinklo sukūrimo (2008/381/EB). Europos Sąjungos Taryba. p. 7.
12. Etniškumo studijos. Europos Sąjungos prieglobsčio teisyne įgyvendinimas Lietuvoje: teisinis ir sociologinis aspektai (2013). Vilnius: Lietuvos Socialinių tyrimų centro Etninių tyrimų institutas.
13. Aigner, F., Simon, A., Berteau, V., Ducat, F., Lancker, L., Witjes, P. (2009). *Instrukcija mokytojams „Ne tik skaičiai“*. Švietimo dėl migracijos ir prieglobsčio Europoje priemonių rinkinys. IOM Rue Montoyer 40 B-1000 Briuselis Belgija, UNHCR Rue Van Eyckstraat 11B B-1050 Briuselis Belgija.
14. Jančaitė, R., Valevičienė, N., Augutienė, R., Prakapas, R. (2009). *„Tarpkultūrinės kompetencijos didinimas bei įvairovės valdymo gebėjimų stiprinimas“*. Projektas „Supratingumo link“. Metodinė medžiaga valstybės tarnautojams, dirbantiems valstybės ir savivaldybių institucijose ir įstaigose. Vilnius: Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras.
15. Kardelis, K. (2005). *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. Šiauliai: Pedagoginis universitetas, (pp.103-105).

16. Kasatkina, N., Leončikas, T. (2003). *Lietuvos etninių grupių adaptacija*. Vilnius: Eugrimas.
17. Kauvert, C., Leonard, S. *The European Union Asylum Policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm, Programme: Towards Supranational Governance in a Common Area of Protection?* Oxford Journals. Refugee Survey Quarterly. Volume 31, Issue 4.
18. Komisijos 2007 m. lapkričio 26 d. ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl 2003 m. sausio 23 d. Tarybos direktyvos 20103/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo, KOM (2007) 745 galutinis (pp. 6-8).
19. Liuobikienė, I. (2010). *Socialinių tyrimų metodika*. Kaunas: Technologija.
20. Martinavičiūtė, J. (2009). *Europos Sąjungos bendrosios prieglobsčio politikos ir Lietuvos nacionalinės prieglobsčio politikos suderinimas*. Baigiamasis magistrinis darbas: politikos mokslai (02S). Kaunas: VDU.
21. Matikainen, J. (2003). *The Finnish Red Cross in Refugee Settlement: Developing the Integration Timeline as a Tool for Integration in the Kotopolku Project*. Journal of International Migration and Integration 4 (2), (pp. 273-295).
22. Mc, Adam. (2006). *Complementary Protection in International Refugee Law*. Oxford: Oxford University Press.
23. Migracijos departamento Prieglobsčio reikalų skyriaus (2010) metinė ataskaita.
24. Moravcsik, A. (1993). *Preferences and Power in the EC: Liberal Intergovernmentalist Approach*. Journal of Common Market studies 31 (4), p. 495.
25. Novelskaitė, A. (2012). *Socialinio tyrimo terminija*. Tyrimo strategija, tyrimo planas, tyrimo dizainas, tyrimo procesas. Metodinė knyga Kultūros vadybos studijų programos studentams. Vilnius: Vilniaus universiteto Kauno humanitarinis fakultetas.
26. Tarptautinių žodžių žodynas (2013). Vilnius: Alma littera.
27. Paulauskaitė, N. (1996). Kokybiniai tyrimo metodai vadyboje. *Socialiniai mokslai, vadyba*, 4(8). Kaunas: Technologija.
28. Prieglobsčio sistema Lietuvoje: situacija ir problematika (2014). Studija. Europos Sąjunga. Europos pabėgėlių fondas. TMO (Tarptautinė migracijos organizacija) p. 6.
29. Smyth, R., Nielsen, I., Zhai, Q. (2010). Personal Well-being in Urban China. *Social Indicators Research* 95 (pp. 231-251).
30. Statkus, N. (2004). *Tapatybės politika etniniams konfliktams reguliuoti*. Vilnius: Versus Aureus.
31. Tarptautinė Migracijos Organizacija (2010). Studija „Prieglobsčio sistema Lietuvoje: situacija ir problematika“.
32. The way forward. europe's role in the global refugee protection system. Towards the Integration of Refugees in Europe.

33. Visockienė, L. (2005). Pabėgėlių teisė. Vilnius. T.52 (44). (pp. 28-29).
34. Walter, Park., Ross, J., Owens, Q. (2009). *The American Heritage Dictionary of the English Language*. How Study in College. Tenth Edition. Wadsworth: Cornell University, Emeritus.
35. Žibas, K. (2008). *Lietuvoje prieglobstį gavusių užsieniečių socialinių išteklių analizė*. Etiškumo studijos. Vilnius: Eugrimas, p. 10.
36. Žibas, K. (2013). *Prieglobstis Lietuvoje: teisiniai ir sociologiniai aspektai*. Vilnius: Lietuvos socialinių tyrimų centro, Etninių tyrimų institutas.
37. Žydžiūnaitė, V. (2012). *Prieglobstį gavusių užsieniečių integracijos vertinimo modelis (įrankis)*. Monografija: edukologija (07S). Vilnius: VDU.

Konstitucija, kodeksai, įstatymai

1. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties 2004 m. balandžio 29 d. Nr. IX – 2209. 107 str. 1 punktas.

Kiti teisės aktai (Seimo nutarimai, Prezidento dekretai, Vyriausybės nutarimai ir kt)

1. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. gruodžio 3 d. nutarimas Nr. 1317 „Dėl Lietuvos imigracijos politikos gairių patvirtinimo“. *Žin.*, 2008, Nr. 143-5706.
2. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 4 d. nutarimas Nr. 1456 „Dėl Lietuvos nacionalinės vizų informacinės sistemos įsteigimo, jos nuostatų patvirtinimo ir veiklos pradžios nustatymo“. *Žin.*, 2009, Nr. 136-5933.
3. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 1998 m. liepos 17 d. nutarimas Nr. 892 „Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Žin.*, 1998, Nr. 66-1916; 2010, Nr. 123-6300.
4. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 9 d. nutarimas Nr. 1104 „Dėl prekybos žmonėmis prevencijos ir kontrolės 2009-2012 metų programos patvirtinimo“. *Žin.*, 2009, Nr. 112-4761.
5. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2004 m. spalio 28 d. nutarimas Nr. 1350 „Dėl nacionalinės demografinės (gyventojų) politikos strategijos patvirtinimo“. *Žin.*, 2004, Nr. 159-5795.
6. Lietuvos valstybės paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį Lietuvos Respublikoje, integracijai tvarkos aprašas 2004 m. spalio 21 d. Nr. A1-238. *Žin.*, 2004, Nr. A1-238.

ES teisės aktai

1. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo.
2. Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutarties 161 str. 2 d.
3. Europos ekonominės bendrijos steigimo (Romos) sutarties 249 str. 3 d.
4. Kvalifikavimo direktyva 2004/83/EB „Bendra Europos prieglobsčio sistema – Direktyva 2004/82/EB. Pabėgėlio statusas“.
5. Tarptautinė Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso 1951 m. liepos 28 d. *Žin.*, 1997, Nr. 12.

6. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 m. spalio 26 d. įsteigiantis Europos operatyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrą.

Internetiniai šaltiniai

1. Afrikos vienybės organizacijos konvencija dėl pabėgėlio statuso (1969) [žiūrėta 2016 11 21]. Prieiga per internetą: http://www.unher.se/lt/Protect/1951con_qa_lt.html#1

2. Apie EMN [žiūrėta 2016 11 05]. Prieiga per internetą: <http://emn.lt/category/apie-emn/>

3. Bakowski, P., Ivanov, D., Poptcheva Alexandrova, E. M. (2015). Europos Parlamento informacijos suvestinė. Migracijos iššūkiai European, Union [žiūrėta 2016 11 17]. Prieiga per internetą:

http://www.europarl.europa.eu/thinktank/lt/document.html?reference=EPRS_BRI%282015%2956831_2

4. Bendra Europos prieglobsčio sistema/Prieglobsčio politikos planas (BEPS) [žiūrėta 2016 11 12]. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/ceas-factsheets/ceas_factsheet_lt.pdf

5. Bendros Europos prieglobsčio sistemos reformos užbaigimas. Veiksmingos, teisingos ir žmogiškos prieglobsčio politikos link [žiūrėta 2016 11 13]. Prieiga per internetą: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_lt.htm

6. Castles, S. (1993). Migrant incorporation in highly developed countries: an international comparison. *Occasional Paper, 27 (40)* [žiūrėta 2016 11 12]. Prieiga per internetą: <http://ro.uow.edu.au/cgi/viewcontent.cgi?article=1024&context=cmsocpapers>

7. Collett, E. The European Union's Stockholm Program: *Less Ambition on Immigration and Asylum, But More Detailed Plans*. January 12, 2010, Migration Policy Institute [žiūrėta 2016 09 30]. Prieiga per internetą: www.migrationpolicy.org/article/european-unions-stockholm-program-less-ambition-immigration-and-asylum-more-detailed-plaus

8. Common European Asylum System: challenges and perspectives. Conference "The Common European Asylum System: challenges and perspectives", Sofia, 24 March 2014 [žiūrėta 2016 10 13]. Prieiga per internetą: http://europa.eu/rapid/pressrelease_SPEECH-14-244_en.html

9. Europos bendrijų komisija. (2008). Briuselis 2008 06 17 ROM (2008) 360 galutinis Prieglobsčio politikos planas. [žiūrėta 2016 10 26]. Prieiga per internetą: [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2008\)0360_/com_com\(2008\)0360_lt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2008)0360_/com_com(2008)0360_lt.pdf)

10. [Europos migracijos tinklas](http://www.iom.lt/ltvykdomi_projektai/europos-migracijos-tinklas) [žiūrėta 2016 11 06]. Prieiga per internetą: www.iom.lt/ltvykdomi_projektai/europos-migracijos-tinklas

11. Europos Sąjungos politika. Migracija ir prieglobstis. (2013). Briuselis: Europos komisija [žiūrėta 2016 10 22]. Prieiga per internetą: http://europa.eu/pol/index_lt.

12. Europos Parlamentas [žiūrėta 2016 12 12]. Prieiga per internetą: www.europarl.europa.eu/atyorservice/lt/dispay
13. Europos Sąjungos teisė. Prieglobsčio reikalų skyrius (2010). [žiūrėta 2016 10 31]. Prieiga per internetą: http://www.asylum_online.lt/pages/eu.html
14. European Asylum Support Office [žiūrėta 2016 12 11]. Prieiga per internetą: <http://eoso.europa.eu/>
15. European Commission, The European Refugee Fund [žiūrėta 2016 11 04]. Prieiga per internetą: http://ec.europa.eu/justice_home/funding/refugee/funding_refugee_en.htm
16. EUROSUR [žiūrėta 2016 11 03]. Prieiga per internetą: <http://frontex.europa.eu/intelligence/eurosur>
17. EUROSUR nauja priemonė, padėsianti gelbėti migrantų gyvybes ir užkirsti kelią nusikaltimams prie ES sienų (2013). Pranešimas spaudai (2013 m. lapkričio 29 d.) [žiūrėta 2016 11 03]. Prieiga per internetą:
18. Faktų apie Europos Sąjungą suvestinės [žiūrėta 2016 12 11]. Prieiga per internetą: www.europarl.europa.eu/atyorservice/lt/displayFtr.html?ftuld=FTU_5.12.2html
19. FRONTEX [žiūrėta 2016 10 05]. Prieiga per internetą: <http://frontex.europa.eu/>
20. Korac, M. (2003). Integration and how we facilitate it: a comparative study of the settlement experience of refugees in Italy and the Netherlands. *In Sociology*, 37 (1), pp. 51-68 [žiūrėta 2016 11 12]. Prieiga per internetą: <http://soc.sagepub.com/cgi/reprint/37/1/51>
21. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso bei 1967 . Protokolo dėl pabėgėlių statuso ratifikavimo, 1997 01 21. Nr. VIII-85, *Žin.*, 1997, Nr. 12-227 [žiūrėta 2016 11 16]. Prieiga per internetą: www.infolex.lt/lite/ta/109921
22. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2016). Europos Taryba 227 [žiūrėta 2016 10 18]. Prieiga per internetą: <https://www.urm.lt>
23. Naujoji Europos integracijos darbotvarkė. Gerai integruojami migrantai praturtina ES ekonomiką ir kultūrą [žiūrėta 2016 10 20]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release>
24. Peters, K. (2011). Living Together in Multi-Ethnic Neighbourhoods – The Meaning of Public Spaces for issues of social integration [žiūrėta 2016 10 06]. Prieiga per internetą: <http://books.google.lt/books?id>
25. Prieglobsčio politika [žiūrėta 2016 12 06]. Prieiga per internetą: http://www.europarl.europa.eu/ftr/pdf/lt/FTV_5.12.2PDF
26. Reglamentai [žiūrėta 2016 10 21]. Prieiga per internetą: www.asylum-online.lt/pages/eu_regulation.html

27. Rudiger, A., Spencer, S. (2003). Social integration of Migrants and Ethnic Minorities Policies to Combat Discrimination [žiūrėta 2016 12 02]. Prieiga per internetą: <http://www.oecd.org/dataoecd/15/4/15516956.pdf>
28. Tfe Hague Programme: Stengthening Freedom, Security and Justige in the EU [žiūrėta 2016 09 30]. Prieiga per internetą: <http://eur-lex.0014:EN:PDR>
29. The Stockholm Programme [žiūrėta 2016 09 29]. Prieiga per internetą: http://europa.eu/legislation_summaries/human_rights/fundamental_rights_within_european_union/j100034_en.html
30. [Thielemann, E. R., \(2005\). Towards Refugee Burden Sharing in the European Union State Interests and Policy Options](#) [žiūrėta 2016 11 03]. Prieiga per internetą: <http://personal.lse.ac.uk/THIELEMA/Papers-PDF/EUSA-2005pdf>.
31. Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso 1951 [žiūrėta 2016 11 03]. Prieiga per internetą: http://www.asylum-online.lt/pages/refugee_general.html

Ekspertinio interviu klausimai:

1. Kaip vertinate ES prieglobsčio sistemą Lietuvoje? Koks jos efektyvumas? Ar ji efektyviai veikia Lietuvoje?
2. Koks prieglobsčio sistemos efektyvumas lyginant su kitomis ES šalimis? Kaip manote ar Lietuva turi tobulinti ES prieglobsčio politikos sistemą?
3. Su kokiomis problemomis susiduria pabėgėliai norintys pasikviesti savo šeimos narius į Lietuvą?
4. Kaip vertinate PGU (prieglobstį gavęs užsienietis) įsidarbinimo galimybes Lietuvoje? Ar teisės aktai įgalina PGU (prieglobstį gavęs užsienietis) įsidarbinti Lietuvoje?
5. Ar Lietuvos darbo biržos teikiamos paslaugos užtikrina PGU (prieglobstį gavęs užsienietis) įsidarbinimo galimybes? Ar atvykęs į Lietuvą užsienietis turi galimybę dalyvauti profesiniuose rengimo kursuose?
6. Kaip vertinate galimybę studijuoti PGU (prieglobstį gavęs užsienietis) aukštosiose ugdymo įstaigose? Ar prieglobsčio sistema leidžia studijuoti?
7. Su kokiomis problemomis susiduria PGU (prieglobstį gavęs užsienietis) norintys studijuoti?
8. Kaip vertinate užsieniečio integracijos galimybes? Koks integracijos efektyvumas?
9. Kokios integracijos programos silpnosios ir stipriosios pusės?
10. Kaip vertinate pirminės integracijos etapą RPPC? Ar atitinka ES prieglobsčio politikos integracijos standartus ir reikalavimus?
11. Kaip vertinate antrinę integraciją (savivaldybės teritorijoje)?
12. Kaip vertinate ar PGU (prieglobstį gavęs užsienietis) yra motyvuoti integracijai?
13. Kokia PGU (prieglobstį gavęs užsienietis) motyvacija pasibaigus integracijai likti šalyje? Ar prieglobsčio sistema sudaro jam galimybes likti?
14. Ką turėtume keisti prieglobsčio sistemoje, kad pasibaigus integracijai kuo mažiau PGU (prieglobstį gavęs užsienietis) išvyktų iš Lietuvos? Gal turite pasiūlymų, kaip būtų galima reformuoti prieglobsčio sistemą?