

LT

LT

LT



EUROPOS KOMISIJA

Bruselis, 2010.9.8
KOM(2010) 465 galutinis

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**DĖL 2005 M. GRUODŽIO 1 D. DIREKTYVOS 2005/85/EB, NUSTATANČIOS
BŪTINIAUSIUS REIKALAVIMUS DĖL PABĖGĖLIO STATUSO SUTEIKIMO IR
PANAIKINIMO TVARKOS VALSTYBĖSE NARĖSE, TAIKYMO**

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

DĖL 2005 M. GRUODŽIO 1 D. DIREKTYVOS 2005/85/EB, NUSTATANČIOS BŪTINIAUSIUS REIKALAVIMUS DĖL PABĖGĖLIO STATUSO SUTEIKIMO IR PANAIKINIMO TVARKOS VALSTYBĖSE NARĖSE, TAIKYMO

1. ĮVADAS

2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (toliau – Direktyva arba PTD (Prieglobsčio tvarkos direktyva))¹, yra viena iš penkių prieglobsčio priemonių, tapusių bendros Europos prieglobsčio sistemos (BEPS) pagrindu, laikantis 1999 m. Tamperės Europos Vadovų Tarybos išvadų ir atsižvelgiant į Hagos programą. Ji taikoma visoms valstybėms narėms, išskyrus Daniją².

Ši ataskaita parengta pagal PTD 42 straipsnį ir joje apžvelgiamas Direktyvos perkėlimas į nacionalinę teisę ir jos įgyvendinimas valstybėse narėse, taip pat galimi sunkumai. Ji grindžiama perkėlimo priemonių, apie kurias pranešta Komisijai, analize, konsultacijomis su vyriausybės ekspertais, NVO, prieglobsčio srities teisininkais ir Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisaro biuru (UNHCR), valstybių narių atsakymais į Komisijos klausimą, Direktyvos įgyvendinimo tyrimais³, projektu, bendrai finansuotą Europos pabėgėlių fondo lėšomis, ataskaitomis, ataskaita dėl prieglobsčio tvarkos Tarpyvyriausybėje konferencijoje dalyvaujančiose valstybėse⁴ ir Europos pabėgėlių ir tremtinių tarybos (ECRE) bei Europos prieglobsčio teisės tinklo (ELENA) tyrimo dėl teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams. Ši ataskaita turėtų būti skaitoma kartu su poveikio vertinimu, pridėtu prie Direktyvos naujos redakcijos⁵.

Informacija, susijusi su valstybėmis narėmis, kurios rengiant ataskaitą nepranešė apie visas perkėlimo priemones, surinkta remiantis galiojančiais teisės aktais ir prireikus teisės aktų projektais.

2. ISTORINĖS IR POLITINĖS APLINKYBĖS

Taryba Direktyvą priėmė vienbalsiai, pasikonsultavusi su Europos Parlamentu. Ja siekiama nustatyti būtiniausius reikalavimus dėl sąžiningos ir veiksmingos prieglobsčio tvarkos. Hagos programoje Komisija paraginta įvertinti pirminius reikalavimus ir pasiūlyti antrosios kartos

¹ OL L 326, 2005 12 13, p. 13.

² Šioje ataskaitoje „valstybės narės“ – tai valstybės narės, kurioms Direktyva privaloma.

³ Žr. Neimegeno universitetas „Priskyrimo direktyva: pagrindinės temos, probleminiai klausimai ir įgyvendinimas pasirinktose valstybėse narėse“, Karin Zwaan (red.), 2008 m. kovo mėn.; UNHCR „Prieglobsčio tvarkos gerinimas. Lyginamoji analizė ir teisinės bei praktinės rekomendacijos“, 2010 m. kovo mėn.

⁴ TVK „Prieglobsčio tvarka. TVK dalyvaujančių valstybių politikos ir praktikos ataskaita“, 2009 m. gegužės mėn.

⁵ 2009 m. spalio 21 d. pasiūlymas dėl Direktyvos dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse būtiniausių reikalavimų, COM(2009) 554.

priemonės, kad jas būtų galima priimti iki 2010 m. pabaigos. Prieglobsčio politikos plane⁶ Komisija pasiūlė užbaigti antrąjį bendros Europos prieglobsčio sistemos (BEPS) etapą vienodinant skirtingą tvarką, griežtinant apsaugos reikalavimus ir užtikrinant nuoseklų jų taikymą visoje ES. 2008 m. spalio 16 d. Europos imigracijos ir prieglobsčio paktu užtikrintas tolesnis politinis pritarimas šiam tikslui, paraginant Komisiją pateikti pasiūlymus, kad, be kita ko, 2010 m., jei įmanoma, ir ne vėliau kaip 2012 m. būtų nustatyta viena prieglobsčio tvarka, kuria numatomos vienodos garantijos; šis įsipareigojimas patvirtintas Stokholmo programoje.

2009 m. spalio 21 d. Komisija pateikė pasiūlymą iš dalies pakeisti Direktyvą. Juo visų pirma siekiama supaprastinti ir suvienodinti tvarką ir pagerinti pirmosios instancijos sprendimų kokybę visoje ES. Numatytuose reikalavimuose, be kita ko, atsižvelgta į gerąją patirtį, kurią Komisija nustatė keliose valstybėse narėse.

3. STEBĖJIMAS IR PERKĖLIMO PAŽANGA

Didžiosios dalies Direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę terminas buvo 2007 m. gruodžio 1 d., o teisinei pagalbai skirtą 15 straipsnį reikėjo perkelti iki 2008 m. gruodžio 1 d. Pasibaigus šioms terminams visoms valstybėms narėms, nepranešusioms arba tinkamai nepranešusioms apie perkėlimo priemones, pradėtos pažeidimo procedūros. Vėliau pagal Sutarties 226 straipsnį Komisija išsiuntė 17 oficialių pranešimų ir 5 pagrįstas nuomones. Šiuo metu visos valstybės narės, išskyrus BE ir IE, yra pranešusios apie visas perkėlimo priemones. Komisija priėmė sprendimą bylas prieš BE ir IE perduoti Teisingumo Teismui ir išsiuntė oficialų pranešimą EL, kad ji tinkamai neįgyvendino kelių Direktyvos nuostatų, visų pirma susijusių su galimybe naudotis procedūra ir elgesiu su nelydimais nepilnamečiais.

Nuo 2008 m. sausio 1 d.⁷ iki 2009 m. gruodžio 31 d. 26 valstybėse narėse, kurioms privaloma PTD, užregistruoti 492 995 prieglobsčio prašymai. Per tą patį laikotarpį šios valstybės narės priėmė 444 165 pirmosios instancijos sprendimus ir 125 785 apeliacinius sprendimus⁸.

4. BENDROSIOS NUOSTATOS

4.1. Sąvokų apibrėžimai (2 straipsnis)

Į Direktyvos apibrėžtis nacionalinėje teisėje iš esmės atsižvelgta. Vis dėlto į kai kurių valstybių narių (pvz., BE, IE, LT, PL, SK, SI ir UK) nacionalinę prieglobsčio prašytojo apibrėžtį nėra aiškiai įtraukto Direktyvos reikalavimo laikyti asmenį prašytoju, kol bus priimtas galutinis sprendimas, o IE teisės aktuose neatsižvelgiama į Direktyvoje pateiktą „nelydimo nepilnamečio“ apibrėžtį.

4.2. Taikymo sritis ir atsakingos institucijos (3 ir 4 straipsniai)

Visos valstybės narės, išskyrus IE, nustatė vieną tvarką: jos taiko direktyvą tiek pabėgėlio statusui, tiek papildomos apsaugos statusui nustatyti. Didžioji valstybių narių dauguma paskyrė vieną sprendžiančiąją instituciją, paprastai specialią administracinę įstaigą. Kai

⁶ Prieglobsčio politikos planas „Kompleksinis požiūris į apsaugą Europos Sąjungoje“, 2008 m. birželio 17 d., COM(2008) 360.

⁷ Į šią dalį įtrauktiems sprendimams dėl prašymų, pateiktų iki 2007 m. gruodžio 1 d., PTD nebuvo taikoma.

⁸ Vis dėlto duomenys dėl apeliacinių sprendimų neišsamūs, nes 3 valstybės narės nepateikė 2008 m. duomenų, o 9 – 2009 m. duomenų.

kuriose valstybėse narėse tam tikrose konkrečiose procedūrose ar bylose, kaip antai pasienio procedūroje (EE, FR), preliminarioje procedūroje dėl vėlesnių prašymų (BE), nacionalinio saugumo bylose (BE) ir Europos saugios trečiosios šalies bylose (DE), dalyvauja kitos institucijos.

5. SPECIALIOSIOS NUOSTATOS

5.1. Pagrindiniai principai ir garantijos

5.1.1. Galimybė naudotis procedūra (6 straipsnis)

Valstybės narės privalo suteikti teisę prašyti prieglobsčio ir užtikrinti, kad atitinkamos institucijos galėtų sudaryti palankesnes sąlygas naudotis procedūra tiems asmenims, kurie nori pateikti prašymą. Kiti galimybių naudotis procedūromis aspektai palikti valstybių narių nuožiūrai.

Nors oficialiai visos valstybės narės suteikia teisę prašyti prieglobsčio, galimybių naudotis procedūromis sistemos šiuo metu valstybėse narėse yra labai nevienodos. Kai kuriose valstybėse narėse teisėsaugos institucijos, paprastai policija ir (arba) pasieniečiai, yra kompetentingi priimti prieglobsčio prašymus (pvz., BE, CY, FI, FR, LT, EE, EL, IT, LV, PL, PT, RO ir SK). Kitose prašymą būtina pateikti paskirtoje vietoje, pvz., prašymų (priėmimo) centre ar sprendžiančiosios institucijos patalpose (pvz., AT, BG, DE, CZ, HU, FR, NL, MT, SI, SE ir UK). Kai kuriose valstybėse narėse sistema suteikiama galimybė iš pradžių pranešti apie ketinimą prašyti prieglobsčio kitoms institucijoms (pvz., AT, DE, BG, SI). Nereguliariai FR teritorijoje būnantys asmenys pirmiausia turėtų *prefektūros* paprašyti teisės pasilikti ir po to pateikti prašymą sprendžiančiajai institucijai.

Tėvų pateikti prašymai paprastai apima ir priklausomus nepilnamečius, o CY, FR, EL, HU, MT, PL ir PT suteikia galimybę pateikti prašymą ir priklausomų suaugusiųjų vardu. Tam tikrose valstybėse narėse (pvz., EL, NL, DE) teisė pateikti prašymą pripažįstama ir tam tikro amžiaus sulaukusiems nepilnamečiams. BE, DE, FR, EL, LT, NL ir SK globėjas ar kitas atstovas yra kompetentingas pateikti prašymą nelydimo nepilnamečio vardu.

Valstybės narės įpareigoja tam tikras institucijas⁹ ar visas viešąsias institucijas¹⁰ nukreipti *de facto* prieglobsčio prašytojus į kompetentingą instituciją (pvz., EL, LV, NL, MT, SK) ir (arba) pranešti tai institucijai apie prieglobsčio prašymą (pvz., AT, BE, CZ, EL, HU, LV, MT ir SE). Terminai, skirti prašymo pateikimo formalumams užbaigti, skiriasi. Tai gali užtrukti 3–5 mėnesius (MT), 36 dienas (FR¹¹), 1 mėnesį (NL¹²) ar 2 savaites (CY), o BE, CZ, FI, HU, LT ir SE pranešė apie ne ilgesnius nei trijų dienų laikotarpius. Pranešta apie didelį vėlavimą ir praktinius sunkumus siekiant galimybės naudotis procedūra EL.

5.1.2. Teisė pasilikti valstybėje narėje (7 straipsnis)

Teisė pasilikti valstybėje narėje, kol neužbaigtos pirmosios instancijos procedūros, nacionalinės teisės aktuose iš esmės pripažinta. Tačiau valstybės narės laikosi skirtingo

⁹ Nuoroda į BE, CZ, EL, HU, FR, MT, SK.

¹⁰ Nuoroda į AT, BG, FI, LV, NL, SE.

¹¹ Šį laikotarpį sudaro 15 dienų *prefektūros* leidimui pasilikti išduoti ir 21 diena prašytojui pateikti prašymą. Paprastai visam procesui užbaigti reikia vidutiniškai 20 dienų.

¹² Nuoroda į laukimo laikiname centre laikotarpį.

požiūrio į išimtis, susijusias su perdavimu ar ekstradicija. Keliose valstybėse narėse prieglobsčio prašytojo ekstradicija į kilmės šalį galima tik priėmus neigiamą sprendimą dėl prieglobsčio prašymo (pvz., EE, EL, ES, FI, HU, LT, LV, NL, PT, SI, SK ir UK). Išimtis leidžiamos AT, CY, CZ, DE, FR¹³, IE, IT, LU, MT, PL ir SE. RO išimtis leidžiama tik su terorizmu susijusiais atvejais.

5.1.3. Sprendimų priėmimo reikalavimai ir prašytojams numatytos garantijos (8, 9 ir 10 straipsniai)

Prašymų negalima atmesti arba nenagrinėti dėl to, kad jie nebuvo pateikti kuo skubiau, ir valstybės narės iš esmės laikosi šio principo. Tačiau FI ir MT¹⁴ galimybė pateikti prašymą vėlesniame etape suteikiama tik tam tikromis sąlygomis, o FR ir CZ sulaikyti asmenys turi pateikti prašymą per atitinkamai 5 ir 7 dienas nuo tada, kai buvo informuoti apie tokią teisę¹⁵.

Pagal Direktyvą prašymus atskirai, objektyviai ir nešališkai turi įvertinti kompetentingas prieglobsčio srities personalas, remdamasis tikslia ir naujausia informacija apie kilmės šalį. AT, CY, DE, EL¹⁶, FI, HU, IT, LU, RO, SI ir UK perkėlė šiuos reikalavimus pakankamai aiškiai ir išsamiai¹⁷, o kitų valstybių narių nacionalinėse taisyklėse į juos atsižvelgiama tik netiesiogiai. Institucinė mokymų tvarka, įskaitant pakartotinius mokymus, nustatyta AT, BE, FI, DE, SE, HU, NL ir UK. Kitos valstybės narės linkusios rengti *ad hoc* mokymus, ir jų trukmė, intensyvumas ir turinys labai skiriasi.

Valstybės narės paprastai reikalauja, kad institucijos sprendimus dėl prašymų priimtų raštu, nurodytų faktines ir teises atmetimo priežastis ir suteiktą informaciją, kaip sprendimą apskųsti¹⁸. Tačiau sprendimų struktūra ir turinys labai skiriasi, ir pranešta apie nepakankamą pagrindimo kokybę¹⁹. CY ir NL naudojami papildoma sąlyga, pagal kurią galima nenurodyti priežasčių, jei asmeniui, kuriam atsisakoma suteikti pabėgėlio statusą, suteikiamas tas pačias teises užtikrinantis statusas.

Nacionalinėje teisėje iš esmės atsižvelgiama į PTD 10 straipsnio 1 dalyje išvardytas garantijas. Dauguma valstybių narių informaciją prašytojui suteikia ta kalba, kurią ji(s) turi suprasti. Tačiau kai kurios suteikia teisę prašytojams gauti informaciją ta kalba, kurią jie supranta (AT, CZ, HU, LT, PL, BG), vadinasi, nustato griežtesnius reikalavimus nei numatyti Direktyvoje. Kad informuotų asmenis apie tvarką, valstybės narės plačiai naudoja spausdintą medžiagą įvairiomis kalbomis (AT, BE, ES, CY, CZ, EE, FI, FR, IE, HU, LT, LV, MT, NL, PL, SE, SK, RO), o kelios valstybės narės į procedūrinius dokumentus įtraukia specialiai tam asmeniui skirtą atitinkamą informaciją (BG, CY, CZ, SK) ir (arba) informuoja prašytoją žodžiu (FI, LT, MT, SK).

¹³ Nors abi procedūros vykdomos tuo pačiu metu, FR nevykdo prieglobsčio prašytojų ekstradicijos į kilmės šalį.

¹⁴ MT prašymas turi būti pateiktas per 60 dienų nuo atvykimo. Vėliau jis priimamas tik ypatingomis ir išimtinėmis aplinkybėmis.

¹⁵ Pasibaigus terminui FR prašymas laikomas nepriimtinu, o CZ „netenkama teisės prašyti prieglobsčio“.

¹⁶ Tačiau pranešta apie problemas dėl šių reikalavimų praktinio taikymo.

¹⁷ Kai kurių valstybių narių (pvz., DE, FI ir HU) teisės aktuose nenustatytos aiškios taisyklės dėl prieglobsčio srities personalo kvalifikacijų. Tačiau praktiškai mokymai rengiami.

¹⁸ Kai kurios valstybės narės (pvz., NL ir FI) remiasi bendromis administracinės teisės nuostatomis, visų pirma dėl reikalavimo pagrįsti sprendimus.

¹⁹ Susirūpinimas visų pirma išreikštas dėl EL sprendimų pagrindimo.

Daugumos valstybių narių nacionalinėmis taisyklėmis užtikrinamos nemokamos vertėjo žodžiu paslaugos bent jau per asmeninį pokalbį, kaip nustatyta 10 straipsnio 1 dalies b punkte. BE ir IE²⁰ neužbaigė šios nuostatos perkėlimo, o EL vertėjo žodžiu paslaugos, turimais duomenimis, suteikiamos tik sostinėje. Kai kurios valstybės narės (pvz., FI, FR, LT) dėl tam tikrų kalbų vertėjų žodžiu trūkumo ar tam tikrose vietose naudoja vaizdo arba telekonferencijas, ir šiuo klausimu surengtos svarbios praktinio bendradarbiavimo iniciatyvos, kaip antai Vertėjų žodžiu rezervo projektas. Tikimasi, kad tokias bendradarbiavimo iniciatyvas dar labiau paskatins Europos prieglobsčio paramos biuras.

Kalbant apie pareigą pranešti apie sprendimą, kai kuriose valstybėse narėse apie sprendimą prašytojui pranešama asmeniškai susitikimo metu (pvz., BG, EE, CZ, IT, LT, ES²¹), kitose sprendimas nusiunčiamas paštu (pvz., FR, DE, EE). Keliose valstybėse narėse jis įteikiamas prašytojui ir jo(s) patarėjui teisiniais klausimais (pvz., BE, BG, CZ, LT, NL²², SI), o DE ir NL²³ naudojami sąlyga, pagal kurią sprendimą galima pranešti tik patarėjui teisiniais klausimais. UK naudojami visais pirmiau nurodytais būdais, atsižvelgdama į procedūrą.

Institucijos praneša prašytojams apie priimtą sprendimą ir jų teises sprendimą apskūsti arba žodžiu, įskaitant dalyvaujant vertėjui žodžiu (BG, CZ, EE, EL, IT, FI, IT, LT, ES), arba pateikdamos vertimą raštu (AT, CY, EE, DE, FR, PL, RO, SI) sprendimo įteikimo metu. BE, ES ir NL remiasi nemokama teisine pagalba²⁴. IE teisės aktuose trūksta aiškių taisyklių, kuriomis įgyvendinama ši garantija, o EL prašytojams, turimais duomenimis, tinkamai nepranešama apie sprendimą ir jų teises jį apskūsti. EE, LT, BG ir SI visas sprendimas prašytojui perskaitomas dalyvaujant vertėjui žodžiu arba pateikiamas vertimas raštu – taigi laikomasi geros praktikos.

5.1.4. *Asmeninis pokalbis (12, 13 ir 14 straipsniai)*

Nors teisę į asmeninį pokalbį suteikia visos valstybės narės, kai kurios pasinaudoja galimomis išimtimis. Pokalbio galima nerengti, jei institucija jau buvo surengusi susitikimą su asmeniu, kad padėtų užpildyti prašymą (CY, EL, SI ir UK), prašytojas iškėlė nereikšmingus klausimus (CY, EL, SI ir UK), jo(s) pareiškimai nenuoseklūs, priešaringi, neįtikinami ar nepakankami (CY, EL, SI ir UK), ji(s) kilęs iš saugios kilmės šalies (EL ir SI) arba iš saugios trečiosios šalies (EL, FI, SI ir UK), jis pateikė pakartotinį prašymą (CY, CZ, DE, FI, EL, IT, LU, SI ir UK) arba pateikė prašymą, kad pavélintų išsiuntimą (CY, EL, SI ir UK). Kai kuriais atvejais nacionalinės išimtys skiriasi nuo Direktyvos formuluotės²⁵.

Į Direktyvoje nustatytą reikalavimą pokalbį rengti nedalyvaujant šeimos nariams nacionalinėse taisyklėse paprastai atsižvelgta. Tačiau FR, NL, SI ir IE teisės aktai šiuo atžvilgiu nepakankamai aiškūs. Kai kurių valstybių narių (pvz., BG, CZ, ES, FI, DE, NL ir SI) teisės aktuose nėra aiškiai nustatyto Direktyvos reikalavimo užtikrinti tinkamą asmeninių pokalbių konfidencialumą, pranešta apie su tokia praktika susijusias problemas EL ir ES.

²⁰ IE teisės aktais reikalaujama, kad vertėjas žodžiu dalyvautų pokalbyje, „kai tai įmanoma“. BE pokalbio galima nerengti, jei nedalyvauja vertėjas žodžiu.

²¹ Nuoroda į esamą administravimo praktiką.

²² Nuoroda į procedūrą prašymų centre.

²³ Nuoroda į pailgintą procedūrą.

²⁴ Pagal PTD 10 straipsnio 1 dalies e punktą valstybės narės gali nukrypti nuo šios pareigos, jeigu teikiama nemokama teisinė pagalba.

²⁵ Pokalbio galima nerengti, jeigu nėra vertėjo žodžiu (BE) arba kai prašymas akivaizdžiai nepagrįstas (FR). SI pokalbis neprivalomas vykdant pagreitintą procedūrą ir, turimais duomenimis, praktiškai dažnai nerengiamas.

Direktyvoje nustatytas reikalavimas valstybėms narėms, kad asmeniniai pokalbiai būtų vykdomi tokiomis sąlygomis, kurios leistų prašytojams išsamiai išdėstyti savo prašymų priežastis. Nors šis reikalavimas svarbus tiems prašytojams, kuriems dėl savo lyties, amžiaus ir (arba) traumos padarinių gali reikėti papildomos pagalbos, Direktyva nenustatoma aiškių garantijų specialių poreikių turintiems prašytojams, pvz., dėl pokalbių, per kuriuos atsižvelgiama į lyčių aspektą. Vis dėlto kai kurios valstybės narės nustatė reikiamą tvarką, pvz., suteikdamos tos pačios lyties vertėją žodžiu ir (arba) pokalbio vedėją (AT, BE, BG, CZ, DE, ES, NL, LT, IT, HU, SK, SI ir UK) ir suteikdamos informaciją apie su lytimi susijusius pabėgėlio statuso nustatymo aspektus (AT, DE, SE).

Direktyvoje reikalaujama, kad pokalbis vyktų ta kalba, kurią asmuo, „kaip pagrįstai manoma, [...] turėtų suprasti“, o kai kurių valstybių narių (AT, BG, CZ, BE, HU, LT, IT, EL) nacionalinėmis taisyklėmis nustatomi griežtesni reikalavimai nei numatyti Direktyvoje, t. y. kad pokalbis turi vykti ta kalba, kurią asmuo supranta; kitos valstybės narės laikosi Direktyvos formuluotės. Turimais duomenimis, teisės normų ne visada laikomasi praktiškai, pirmiausia dėl vertėjų žodžių trūkumo²⁶, o kai kurių valstybių narių nacionalinėmis taisyklėmis nėra aiškiai atsižvelgiama į Direktyvos reikalavimą dėl pokalbio vedėjų kvalifikacijos.

Į reikalavimą parengti pokalbio ataskaitą ir ją pateikti prašytojui teisės aktuose iš esmės atsižvelgta. Vis dėlto praktika labai nevienoda: kai kurios valstybės narės parengia ataskaitą (pvz., EL, IT, NL, DE, CY, HU, IE, MT, PT, RO, SE), kitos – pokalbio nuorašą (pvz., BE, BG, FR, CZ, FI, LT, SI, UK, SK, PL), trečios – garso ir (arba) vaizdo įrašą (AT, FI, ES, HU, LU, LV, PL ir UK). Nors kai kurios valstybės narės suteikia galimybę prašytojui pateikti savo pastabas dėl pokalbio dokumento (pvz., CY, FI, HU, DE, BG, NL, PT, MT, PL, RO ir SK), tai nėra įprasta tvarka visose valstybėse narėse. Todėl įrašų tikslumas nevienodas. Pranešama apie skirtingą tvarką dėl galimybės susipažinti su ataskaita. Kai kuriose valstybėse narėse (pvz., FI, DE, HU, IT, NL, CZ, SK, PL ir UK) tokia galimybė suteikiama vykdant pirmosios instancijos procedūrą, kitose (pvz., CY, EL, BE, BG, RO ir FR) – tik priėmus sprendimą.

5.1.5. Teisinė pagalba ir atstovavimas (15 ir 16 straipsniai)

Teisė pasikonsultuoti su teisės patarėju arba advokatu oficialiai pripažįstama visoje ES, bet valstybės narės laikosi skirtingo požiūrio į nemokamos teisinės pagalbos teikimą. CY, EE, EL, FR, DE, IT, LV, MT, PL, RO, SK, SI laikosi Direktyvos formuluotės, taigi nemokama teisinė pagalba galima tik pateikus apeliaciją. Kitos nustatė griežtesnius reikalavimus ir teisinę pagalbą (BE, ES, BG, FI, HU, IE, NL, LT, LU, SE, PT ir UK)²⁷ arba nemokamą teisinę pagalbą (AT, CZ²⁸) suteikia jau per pirmosios instancijos procedūras. Kalbant apie apeliacijos etapą, dauguma valstybių narių teisinę pagalbą suteikia ir pirmosios instancijos teisme, ir vėliau pateikus apeliaciją. Tačiau AT ir CY teisinę pagalbą, kaip atstovavimą, numato tik aukštesniųjų teismų nagrinėjamosiose bylose. BE, BG, CZ, FI, HU, LT, RO, SI ir SE netikrina pagrįstumo prieš suteikdamos teisinę pagalbą, kitos valstybės tą daro ir nacionalinės sistemos labai skiriasi, kiek tai susiję su taikoma riba, apeliacijos etapais ir atsakingomis institucijomis. Nepakankami ištekliai yra oficiali išankstinė sąlyga norint gauti teisinę pagalbą daugumoje valstybių narių²⁹.

²⁶ Pirmiausia pranešama apie dideles problemas EL.

²⁷ Vis dėlto FI, ES, HU, LT, IE ir UK ši teisė suteikiama, jei turima išteklių.

²⁸ Nuoroda į NVO paslaugas, bendrai finansuojamas valstybės lėšomis.

²⁹ Ši sąlyga netaikoma BE, CZ ir RO.

Iš valstybių narių reikalaujama tam tikromis sąlygomis suteikti galimybę teisės patarėjui ar advokatui susipažinti su prašytojo dokumentais ir juos pateikti apeliaciją nagrinėjančioms institucijoms. Dauguma valstybių narių suteikia galimybę gauti teisės patarėjus nenustatydamas apribojimų. Apribojimai, pirmiausia nacionalinio saugumo sumetimais, taikomi EL, CY, LT, IE, ES, NL ir UK. Kai kuriose valstybėse narėse (FR, IT) teisės patarėjai, turimais duomenimis, negali susipažinti su informacija apie kilmės šalį, kurią turi sprendžiančioji institucija. Apeliaciją nagrinėjančios institucijos paprastai gali susipažinti su visa prašytojo dokumentuose pateikta informacija³⁰. Visose valstybėse narėse, išskyrus FR, teisės patarėjas gali dalyvauti pirmosios instancijos pokalbyje.

5.1.6. *Nelydimiems nepilnamečiams suteiktos garantijos (2 straipsnio i dalis ir 17 straipsnis)*

Visos valstybės narės numato atstovavimą nelydimiems nepilnamečiams procedūros metu ir yra įprasta skirti teisėtą globėją arba instituciją, turinčią kompetenciją veikti kaip teisėtas globėjas. Tokia sistema veikia AT, BE, BG, CY, ES, CZ, DE, EL, EE, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, SE, SK ir SI, bet labai skiriasi jų institucinė tvarka, susijusios institucijos, globėjų vaidmuo ir kvalifikacija. Kai kurios valstybės narės turi sistemas, pagal kurias tam tikruose etapuose ar per visą procedūrą vykdomas kitokio tipo atstovavimas, įskaitant atvejus, kai atstovauja teisės patarėjas (AT, PL), NVO (CZ, FR³¹, PT) arba socialinės tarnybos (ES). IE ir UK nepilnamečiams atstovauja už nepilnamečio priežiūrą ir gerovę atsakinga organizacija.

Tik kelios valstybės narės taiko išimtis dėl pareigos paskirti atstovą. EL yra numačiusi išimtį, kai tikėtina, kad prieš priimant pirmosios instancijos sprendimą vaikui sukaks 18 metų, kai ji(s) susituokęs (-usi) arba buvo susituokęs (-usi) arba kai ji(s) yra sulaukęs (-usi) 16 metų ir gali pateikti prašymą. Pastaroji išimtis taip pat taikoma DE.

Medicininis patikrinimas, siekiant nustatyti nelydimų nepilnamečių amžių, gali būti atliekamas SK, LU, LT, AT, IT, CY, BG, HU, DE, CZ, BE, SE, MT, PL, RO, SI ir UK, o nepilnamečiams apie amžiaus nustatymo procedūrą pranešama žodžiu arba raštu. Šios valstybės narės taip pat prašo nepilnamečio ir (arba) jo(s) atstovo sutikimo atlikti medicininį testą. Jeigu asmuo nesutinka, ji(s) laikoma(s) suaugusiu (CZ, HU, NL, RO, PL ir SK), ir tai turi įtakos jo(s) pareiškimų patikimumui (AT ir LU) arba jam (-ai) netaikomas abejotinų aplinkybių aiškinimo jo(s) naudai principas (LT). Pastaruoju atveju nukrypstama nuo Direktyvos nuostatų.

5.1.7. *Prašymo atsiėmimas (19 ir 20 straipsniai)*

Tais atvejais, kai prašymas *tiesiogiai atsiimamas*, procedūra paprastai nutraukiama priimant sprendimą (pvz., BE, BG, CZ, FI, DE, HU, PL ir SI) arba ištraukiant įrašą iš dokumentus (pvz., ES, FR, NL ir UK). CY, IT³² ir UK prašymas atmetamas, o EL ir MT laikomasi Direktyvos formuluotės, taigi galima arba nutraukti procedūrą, arba atmesti prašymą.

Sąvoką *netiesioginis atsiėmimas* naudoja didžioji dauguma valstybių narių. Ji nėra oficialiai perkelta į FR ir IT nacionalinę teisę. Be Direktyvoje aprašytų pavyzdžių, situacijoms, kai galima daryti prielaidą, kad prašymas atsiimtas, priskiriamas bandymas neteisėtai atvykti į

³⁰ Nacionaliniai su saugumu susiję apribojimai taikomi LT ir ES.

³¹ Nuoroda į *ad hoc* administratorių sistemą.

³² IT ši taisyklė taikoma, jei pokalbis jau įvyko.

kitos šalies teritoriją (CZ) arba savanoriškas grįžimas į kilmės šalį (AT, BE, BG). Pagal nacionalines taisykles pirmiausia galima nutraukti procedūrą (pvz., AT, BG, CY, ES, FI, FR, CZ, HU, LT, MT, NL, PL, PT, SI) ir (arba) atmesti prašymą (pvz., AT, BE, BG, CY, CZ, EE, EL, MT, RO, UK).

5.2. Pirmosios instancijos procedūros

5.2.1. Nagrinėjimo procedūra ir nepagrįsti prašymai (23 ir 28 straipsniai)

Pagal Direktyvą valstybės narės privalo kuo skubiau užbaigti procedūrą. Valstybių narių metodai skiriasi. CY, EE, FR, FI, DE, EL, IE, LU, MT, SI, SE ir UK nacionalinėse taisyklėse arba laikomasi Direktyvos formuluotės (pvz., EL, EE, CY, UK), arba užtikrinamas deramo stropumo principas ir teisė gauti informaciją apie administracinių procedūrų eigą (FI, SE). Be to, kai kurios sprendžiančiosios institucijos (pvz., DE, SE ir UK) nustato bylų užbaigimo tikslus. Kitose valstybėse narėse sprendimo priėmimo terminas apribotas teisės aktais. Terminas gali būti 1 mėnuo (RO), 2,5 mėnesio (HU), 2,6 mėnesio (PT), 3 mėnesiai (BG, CZ, LT, LV, SK) ir 6 mėnesiai (AT, ES, NL³³, PL). Terminą galima pratęsti 1 mėnesiu (HU, RO), 3 mėnesiais (BG, LT) arba 9 mėnesiais (LV). PT jį galima pratęsti iki 6 mėnesių. AT, CZ ir PL pratęsimo riba nenustatyta. IT nustatyti konkretūs tam tikrų procedūros etapų terminai.

Valstybės narės gali savo nuožiūra *suteikti pirmenybę* bet kuriam nagrinėjimui arba jį *paspartinti*, be to, procedūras galima pagreitinti dėl 16 specialių priežasčių. Atmetant prašymą kaip akivaizdžiai nepagrįstą³⁴, galima atsižvelgti ir į su šiomis priežastimis susijusias aplinkybes. Atitinkama nacionalinė tvarka labai skiriasi.

AT, BE, CZ, FI, EE, EL, FR, LT, LV, LU, MT, PL, RO, SK, SI ir UK nagrinėjimą galima paspartinti, jei nustatoma speciali priežastis. Nacionalinėje teisėje nustatytas priežasčių skaičius labai nevienodas³⁵ ir kai kuriose nukrypstama nuo Direktyvos formuluotės. FR, SI ir UK kiekvienas prašymas peržvelgiamas, kad būtų nustatyta, kokią procedūrą taikyti, kitose valstybėse narėse tai paliekama sprendžiančiosios institucijos nuožiūrai. BG, PT ir ES³⁶ visi prašymai pirmiausia išnagrinėjami per preliminarą procedūrą, po kurios arba leidžiama asmeniui taikyti įprastą procedūrą, arba jo(s) prašymas atmetamas dėl nepriimtumo priežasčių ar priežasčių pagal PTD 23 straipsnio 4 dalį. NL visi prašymai pirmiausia išnagrinėjami taikant procedūrą, po kurios prašymas gali būti atmestas, suteikta apsauga arba byla perduota nagrinėti taikant pailgintą procedūrą. SE paspartina akivaizdžiai nepagrįstas bylas, o IE pirmenybė gali būti skirta tam tikriems prašymams. HU ir DE nėra jokios pagreitintos procedūros tvarkos.

Terminai, per kuriuos reikia užbaigti pagreitintą procedūrą, skiriasi: 48 valandos (LT); 3 dienos (BG, MT, RO ir UK³⁷); 4 dienos (ES³⁸ ir FR³⁹); 10 darbo dienų (LV); 15 dienų (BE⁴⁰)

³³ Nuoroda į pailgintą procedūrą.

³⁴ PTD 28 straipsnio 2 dalis.

³⁵ LT yra 5 priežastys, FI – 8, CZ – 9, RO – 10, MT – 11, EL – 14, o SI – 16.

³⁶ ES priėmus naują Prieglobsčio įstatymą, prie sienos ir teritorijos viduje taikomos dvi skirtingos pagreitintos procedūros. Pasienio procedūra panaši į BG modelį, o procedūra šalies viduje susieta su specialiomis priežastimis.

³⁷ Tai taikoma paspartintai procedūrai dėl sulaikytųjų ir omenyje turimos darbo dienos. Taikant stabdomojo poveikio neturinčią apeliacijos procedūrą sulaikytiesiems, terminas yra 6 arba 10 dienų.

³⁸ Tai taikoma sulaikytiems asmenims ir omenyje turimos darbo dienos. Šis terminas gali būti pratęstas iki 8 dienų.

³⁹ Tai taikoma sulaikytiems asmenims.

ir FR); 1 mėnuo (EL, CZ ir PL); 2 mėnesiai (SK, LU ir BE); 3 mėnesiai (AT ir ES). EE, IE⁴¹, SE ir SI nenustatyta jokių oficialių terminų, o FI, PT ir IT numatyti terminai tam tikriems procedūros etapams užbaigti⁴². Pagreitintas procedūras galima vykdyti nepasiūlant asmeniui asmeninio pokalbio (CY, EE, EL, FR, MT, PL, PT, SI ir UK), dėl jų gali sutrumpėti apeliacijos pateikimo terminas (BG, CZ, IE, IT, NL, PL, SI, SK, RO ir UK), o apeliacijos gali netekti automatinio stabdomojo poveikio (AT, CZ, ES, NL, FI, FR, IT, SE, SK ir UK).

Valstybės narės gali atmesti prašymą kaip nepagrįstą arba akivaizdžiai nepagrįstą, tik jei asmuo neturi teisės į tarptautinę apsaugą. Tačiau CZ, FI, EL, IT, LV, LT, MT, PL, PT, SK ir SI apeliacijas galima atmesti kaip nepagrįstas arba akivaizdžiai nepagrįstas, jeigu sprendžiančioji institucija nustato aplinkybę pagal PTD 23 straipsnio 4 dalį, o BG, CZ, FI, FR, DE, HU, LT, MT ir SI atitinkamomis nacionalinėmis nuostatomis, be kita ko, nesilaikoma Direktyvos formuluotės.

5.2.2. *Nepriimtini prašymai (25 straipsnio 2 dalis)*

Galimybė nenagrinėti prašymo tuo atveju, jei kita valstybė narė yra suteikusi pabėgėlio statusą, perkelta į BG, CZ, CY, FI, HU, SK, EL, ES, IT, LV, MT, PL, PT, SI ir UK teisę. BG, CZ, CY, HU, EE, EL, ES, FI, DE, IE, IT, LU, LV, MT, NL, PT, RO, SI, SE, SK ir UK prašymą galima laikyti nepriimtinu, jei asmuo atvykęs iš pirmosios prieglobsčio šalies. Saugios trečiosios šalies sąvoka taikoma sprendžiant dėl prašymo priimtinumą AT, BG⁴³, RO, SK, CY, EE, EL, ES, FI, LT, LV, MT, NL, PT, LU, SI ir UK. BG, NL, CY, MT, SI ir PT prašymą galima laikyti nepriimtinu, jeigu asmeniui suteiktas statusas, lygiavertis pabėgėlio statusui, arba jeigu asmuo pateikė prašymą suteikti tokį statusą. Identiški vėlesni prašymai nepriimtinais laikomi AT, CZ, CY, HU, EL, ES, IT, NL, RO, LV, LT, PL, MT, SI ir UK, o CY, EL, PL, MT ir PT šią sąvoką taiko priklausomų asmenų prašymams, kurių vardu anksčiau jau buvo pateiktas prašymas ir kai nėra jokių naujų su jų situacija susijusių aplinkybių.

BE ir FR neperkėlė 25 straipsnio 2 dalies, o kai kurios valstybės narės, kurios naudojasi šiuo straipsniu, neturi jokios specialios priimtumo nustatymo procedūros (pvz., EE, FI, IE, IT, NL), kitos (AT, BG, ES ir PT) nustatė preliminarią procedūrą, per kurią nagrinėjami priimtumo ir esmingumo kriterijai. Kai kuriais atvejais nacionaliniuose teisės aktuose numatytos 25 straipsnio 2 dalies neatitinkančios nepriimtumo priežastys⁴⁴.

5.2.3. *Pirmosios prieglobsčio šalies sąvoka (26 straipsnis)*

Valstybės narės trečiąją šalį gali laikyti prašytojo pirmąja prieglobsčio šalimi, tik jeigu ji(s) ten pripažinta(s) pabėgėliu ir vis dar gali pasinaudoti tokia apsauga arba jeigu jis kitokiu būdu naudojasi pakankama apsauga toje šalyje ir ji asmenį priims atgal. AT, BE, FR, LT ir PL šios neprivalomos sąvokos neperkėlė. BG, CY, CZ, EE, ES, DE, EL, HU, IE, IT, LV, LU, PT, RO, SK, SI ir UK nuostata gali būti taikoma pripažintiems pabėgėliams, o CY, DE, EE, EL, ES, FI, LV, LU, MT, NL, PT, SI, SE ir UK yra numaćiusios ir galimybę šią sąvoką taikyti asmenims, kurie kitokiu būdu naudojasi pakankama apsauga. Pakankamos apsaugos sąvoka

⁴⁰ Tai taikoma sulaikytiems asmenims.

⁴¹ IE procedūra, kuriai skirta pirmenybė, praktiškai trunka 17–20 darbo dienų.

⁴² FI ir PT vidutinis terminas praktiškai yra atitinkamai 67 dienos ir 30 dienų.

⁴³ BG ši priežastis gali būti taikoma vykdant pagreitintą procedūrą, kaip aprašyta 5.2.1 skirsnyje.

⁴⁴ Be kita ko, galimybė iš esmės nenagrinėti prašymo, remiantis saugios kilmės šalies sąvoka (MT), teisėto intereso nebuvimu (BG), jei pateiktas naujas prašymas su kitais asmens duomenimis (ES) arba jei asmuo turi leidimą gyventi (EE).

interpretuojama skirtingai, įskaitant *tam tikrą tarptautinę apsaugą* (EE), *veiksmingą apsaugą pagal Ženevos konvencijos nuostatas* (PT) ir *teisę gyventi ir gauti veiksmingą tarptautinę apsaugą* (ES). DE daro saugumo prielaidą, jei asmuo kitoje šalyje išgyveno daugiau nei 3 mėnesius, kur nevykdytas jo(s) politinis persekiojimas, o NL naudojasi *ankstesnės gyvenamosios šalies* sąvoka⁴⁵. SI ir EL pažodžiui laikosi Direktyvos formuluotės ir vartoja *pakankamos apsaugos* sąvoką. EE, DE, SE ir FI reikalavimas, kad ši sąvoka taikoma, tik jei asmuo bus priimtas atgal į trečiąją šalį, perkėlimo normose praleistas.

5.2.4. Saugios trečiosios šalies sąvoka (27 straipsnis)

Saugios trečiosios šalies sąvoka taikoma, kai asmuo paprašė apsaugos trečiojoje šalyje, kuri yra saugi ir gali suteikti apsaugą pagal 1951 m. konvenciją ir su kuria asmuo turi sąsają. BE, DE, FR, IT, PL ir SE šios sąvokos neperkėlė, o kitos valstybės narės praktiškai ją taiko retai⁴⁶. Kalbant apie esminius šios sąvokos taikymo trečiajai šaliai kriterijus, nacionalinėmis taisyklėmis paprastai laikomasi Direktyvos formuluotės arba į ją iš esmės atsižvelgiama. Pranešta apie įvairias problemas. CZ ir UK taikomuose teisės aktuose nenumatyta, kad trečioji šalis privalo laikytis *negrąžinimo* principo⁴⁷, o pagal RO ir UK nacionalinius kriterijus nenumatyta galimybės prašyti pabėgėlio statuso ir gauti apsaugą. FI, IE ir LT daugiausia dėmesio skiriama trečiosios šalies dalyvavimui ir pabėgėlių bei žmogaus teisių sutarčių paisymui nei tam, kad su asmeniu būtų elgiama pagal konkrečius Direktyvos kriterijus.

Saugios trečiosios šalies sąvoką galima taikyti, tik jei nustatyta *sąsaja* su trečiąja šalimi, dėl kurios asmeniui protinga ten vykti. Nacionalinėse priemonėse šiuo atžvilgiu trūksta išsamių taisyklių ir apie asmenį tik užsimenama kaip apie tą, kuris „buvo“ (SI), „kirto tranzitu ir turėjo galimybę pasienyje arba teritorijos viduje susisiekti su institucijomis“ (RO ir UK), „pasiliko arba kirto tranzitu ir yra sąsaja, dėl kurios iš esmės asmuo gali kreiptis į tą šalį“ (PT), „pasiliko“ (CZ) arba „gyveno“ (BG, EL⁴⁸ ir MT⁴⁹) trečiojoje šalyje. Jokių atitinkamų taisyklių nenumatyta AT, FI⁵⁰, LT ir SK. EE, ES, LU, CY nacionalinės taisyklės reikalauja, kad institucijos nustatytų sąsają, bet taikytini kriterijai nenurodyti. NL atitinkamos taisyklės nustatytos ir jose, *inter alia*, reikalaujama, kad institucijos įvertintų asmens buvimo trečiojoje šalyje *pobūdį, trukmę ir aplinkybes*.

Valstybės narės gali paskirti saugias trečiąsias šalis ir (arba) taikyti šią sąvoką atsižvelgdamos į kiekvieną atskirą atvejį. BG, CZ, RO, SK, SI ir PT pasirinko pirmąjį metodą, o AT, EE, ES⁵¹, FI, EL, LT, LV, MT, NL ir SE kiekvieną atvejį vertina atskirai. UK numatytas tiek šalies paskyrimas saugia, tiek saugumo įvertinimas kiekvienu konkrečiu atveju⁵². Valstybių narių metodai skiriasi ir paprastai juose stinga būtinų smulkmenų, kiek tai susiję su atskiru konkrečiau žmogaus saugumo vertinimu. Kai kuriose valstybėse narėse asmuo turi teisę paneigti saugumo prielaidą jau per pirmosios instancijos procedūrą (pvz., BG, CZ, EE, FI, NL, SI, SK⁵³, ES, UK). Nors paprastai asmuo gali ginčyti saugumo prielaidą dėl bet kokios

⁴⁵ Tai taikoma šaliam, kurioje asmuo gavo arba gali gauti leidimą gyventi, kuriuo jam (jai) suteikiama ilgalaikė apsauga nuo sugrąžinimo.

⁴⁶ Turimais duomenimis, tik AT, ES, HU, PT ir UK ją taiko praktiškai ir tik ribotam bylų skaičiui.

⁴⁷ Dėl CZ tai susiję su 27 straipsnio 1 dalies b ir c punktais. Dėl UK tai susiję tik su 27 straipsnio 1 dalies c punktu.

⁴⁸ EL teisės aktuose daroma nuoroda į leidimą gyventi.

⁴⁹ MT nacionalinėmis taisyklėmis atsižvelgiama į „pakankamą laikotarpį“ ir sąsają su susijusia šalimi.

⁵⁰ Vienintelis reikalavimas – kad asmuo „būtų galėjęs turėti apsaugą“ toje šalyje.

⁵¹ Nuoroda į praktiką.

⁵² Praktiškai naudojamas tik kiekvieno atvejo vertinimo atskirai metodas, nes nesudaryta jokių saugių trečiųjų šalių sąrašų.

⁵³ Nuoroda į praktiką. Teisės aktuose nenurodyta jokių aiškių taisyklių.

priežasties, atskiros valstybės narės tokią galimybę apriboja Europos žmogaus teisių konvencijos (EŽTK) 3 straipsniu (MT, NL, PT) arba bendromis EŽTK numatytomis priežastimis (UK). FI ir EL priežastys teisės aktuose nenurodytos. Komisija mano, kad susiję asmenys turi būti informuojami ir turi turėti veiksmingą galimybę užginčyti sąvokos taikymą iki priimamas pirmosios instancijos sprendimas⁵⁴.

5.2.5. Saugios kilmės šalys (29–31 straipsniai)

Teisingumo Teismas panaikino Direktyvos taisykles dėl minimalaus bendro saugių kilmės šalių (toliau – SKŠ) sąrašo priėmimo ir keitimo tvarkos⁵⁵. Kalbant apie nacionalinį paskyrimą, SKŠ sąvoka yra BE, IT, PL ir SE⁵⁶. Nustatyta, kad valstybių narių, kurios turi SKŠ procedūras, praktika labai skiriasi. CY, EE, HU ir EL sąvoka galioja šalies daliai. Kai kurios valstybės narės (DE, FI, FR, NL ir UK) gali remtis padėties nekeitimo sąlygomis, t. y. taikyti ne tokius griežtus nacionalinio paskyrimo kriterijus, o UK naudojasi galimybe dalį šalies paskirti saugia arba paskirti šalį ar jos dalį saugia tam tikrai žmonių grupei. Nors nacionalinės teisės aktuose paprastai numatomas SKŠ sąrašas, tokie sąrašai iš tiesų priimti tik kai kuriose valstybėse narėse (AT, DE, FR, LU, RO, SK ir UK) ir jų turinys labai nevienodas⁵⁷. EE, CZ, FI, NL ir PT jokių sąrašų nesudaryta ir sąvoką galima taikyti kiekvieną atvejį įvertinus atskirai, o BG, FR, PT, MT ir RO nacionalinėmis taisyklėmis ne iki galo ir nepakankamai aiškiai atsižvelgiama į Direktyvos kriterijus dėl šalies laikymo SKŠ.

Atskiro nagrinėjimo reikalavimas paprastai pripažįstamas kaip bendras principas arba kai tai konkrečiai susiję su SKŠ sąvoka. Nors tas pats taikoma ir galimybei paneigti saugumo prielaidą, turimais duomenimis, prašytojai ne visada informuojami apie institucijų ketinimus taikyti sąvoką⁵⁸, o EE, EL ir SI taikant SKŠ procedūras galima nerengti asmeninio pokalbio.

5.2.6. Preliminari procedūra dėl vėlesnių prašymų (32–34 straipsniai)

Direktyva valstybėms narėms leidžiama vėlesniems prašymams taikyti preliminarią procedūrą, kad būtų įvertinta, ar juose yra naujų duomenų ar faktų, kurie labai padidina tikimybę, kad prašytojas gali būti laikomas pabėgėliu. Ši procedūra taikoma BE, DE, EL, LU, MT, NL, PT, RO, SE ir SI. CZ, ES, HU, LV panašūs kriterijai įtraukti į priimtumo procedūrą, o FR jie taikomi vykdant pagreitintą procedūrą. Direktyvos teksto aiškinimas, kas laikoma naujais duomenimis, labai įvairus. EL ir LU teisės aktuose Direktyvos laikomasi pažodžiui, DE bendras priežastis taiko administracinių aktų peržiūrai, NL, kad būtų pagrindas peržiūrėti ankstesnį sprendimą, reikalauja naujų aplinkybių, kurių negalima atmesti *prima facie*, BE nagrinėja, ar naujomis aplinkybėmis pateikiama rimtų įrodymų dėl pagrįstos persekiojimo baimės arba realaus smurto patyrimo pavojaus, CZ reikalauja sąsajos su apsaugos suteikimo priežastimis, o SI, HU, LV ir SK daugiausia dėmesio skiria pasikeitusioms aplinkybėms. SE reikalauja naujų aplinkybių, dėl kurių būtų ilgam atidėtas išsiuntimas. Valstybės narės paprastai reikalauja, kad prašytojai pateiktų duomenis, kurie nebuvo žinomi ar negalėjo būti žinomi per ankstesnį nagrinėjimą.

BE, CZ, PT, RO, SE preliminarią procedūrą taiko tik tiems prašymams, kurie pateikti po to, kai priimtas sprendimas dėl ankstesnio prašymo, o SI ją taiko tik prašymams, pateiktiems

⁵⁴ Remiamasi teisės būti išklausytam principo laikymusi. Visų pirma žr. Teisingumo Teismo bylą C-349/07.

⁵⁵ Žr. 2008 m. gegužės 6 d. sprendimą 133/06.

⁵⁶ Tačiau šios valstybės narės į nacionalinę teisę perkėlė su bendru sąrašu susietą SKŠ sąvoką.

⁵⁷ DE paskyrė 2 ne ES šalis, FR – 18, o UK – 26.

⁵⁸ Nuoroda į UNHCR tyrimą dėl Prieglobsčio tvarkos direktyvos taikymo.

tiesiogiai atsiėmus prašymą, DE, ES, EL, HU, LU, MT ir NL Direktyvos taisyklės dėl preliminarios procedūros taiko prašymams, pateiktiems priėmus sprendimą arba tiesiogiai ar netiesiogiai atsiėmus ankstesnį prašymą. Tik DE preliminarią procedūrą taiko asmenims, kurie neatvyksta į priėmimo centrą arba į kompetentingas institucijas nurodytu laiku, kaip numatyta PTD 33 straipsnyje.

CZ, DE, EL, LU, MT ir RO vėlesniems prašymams skirtose taisyklėse leidžiama nerengti asmeninio pokalbio, o DE, LU, NL, MT ir RO reikalaujama, kad susiję asmenys nurodytų aplinkybes ir pateiktų įrodymus, kuriais būtų pateisinta nauja procedūra. DE, LU, PT⁵⁹ ir MT reikalauja, kad prašytojai naują informaciją pateiktų per nurodytą terminą.

Į IE teisę neperkeltos Direktyvos taisyklės dėl vėlesnių prašymų, UK taiko „naujų prašymų“ sistemą, kuri skiriasi nuo Direktyvos standartų, o SK teisės aktuose tik reikalaujama, kad institucijos užbaigtų procedūrą, kai bylų aplinkybės iš esmės nepasikeitė po sprendimo dėl ankstesnio prašymo priėmimo.

5.2.7. *Pasienio procedūros (35 straipsnis)*

Pasienio procedūros numatytos AT, BE, CZ, EE, ES, FR, DE, EL, HU, NL, PT, RO, SK ir SI, o jų apimtis, sprendimų priežastys ir rūšys bei procedūros terminai ir garantijos labai nevienodi. Jos galioja prašytojams, neturintiems atvykimo dokumentų (BE, DE, FR, NL, PT), atvykusiems iš saugios kilmės šalies (DE), pateikusiems suklastotus dokumentus (CZ), keliantiems grėsmę nacionaliniam saugumui ar tiems, kurių tapatybė nenustatyta (CZ). AT, EE, ES, EL, HU, PT, RO, SI⁶⁰ pasienio procedūrą taiko visiems prašytojams, kurie prašo prieglobsčio bet kur pasienyje arba tam tikrose vietose (pvz., oro uostuose).

Prieglobsčio prašymo atmetimo priežastys gali būti saugios kilmės šalies sąvoka (AT, DE, EE), priimtumo priežastys (EE, ES, HU, SI, PT), menkai pagrįsti prašymai (AT), akivaizdžiai nepagrįsti prašymai (DE, ES, FR, RO, PT, SI) ir prašymai, kuriuose pateikiama neteisinga informacija dėl tapatybės, pilietybės arba dokumentų autentiškumo (AT). EL, NL ir CZ dėl prašymų pasienyje nusprendžiama remiantis bendromis priežastimis. Sprendimo priėmimo terminas skiriasi: 2 dienos (DE), 3 dienos (RO), 4 dienos (ES, FR), 7 dienos (PT), 8 dienos (HU), 15 dienų (BE), 30 dienų (EL, CZ) ir 42 dienos (NL). Nacionalinėmis nuostatomis dėl pasienio procedūrų paprastai atsižvelgiama į pagrindinius principus ir garantijas arba, kaip pasienio procedūrų, grindžiamų padėties nekeitimo sąlyga⁶¹, atveju, 35 straipsnio 3 dalyje nurodytomis minimaliomis garantijomis. Visų pirma asmenys, kuriems taikoma pasienio procedūra, paprastai turi asmeninio pokalbio galimybę. Tik EE nacionalinėmis taisyklėmis leidžiama nerengti asmeninio pokalbio taikant pasienio procedūrą.

5.2.8. *Pabėgėlio statuso panaikinimas (37 ir 38 straipsniai)*

Nacionalinėje teisėje iš esmės atsižvelgiama į Direktyvos nuostatas dėl pabėgėlio statuso panaikinimo. DE naudojasi neprivaloma sąlyga, pagal kurią galima nuspręsti, kad pabėgėlio statusas nustoja teisiškai galioti, kai taikomos nutraukimo sąlygos. 2008 m. ir 2009 m. EE, EL, ES, LT, LV, MT, PT ir RO nepanaikintas nė vienas pabėgėlio statusas, o kai kurios valstybės narės (IE, LU, HU, PL, SI, SK ir SE) pranešė, kad skaičius neviršija 25 atvejų per

⁵⁹ PT termino taikymas paliktas sprendžiančiosios institucijos nuožiūrai.

⁶⁰ SI nuostatos dėl pasienio procedūrų praktiškai taikytos nebuvo.

⁶¹ Pagal PTD 35 straipsnio 2 dalį valstybė narė pagal įstatymus, galiojančius nuo 2005 m. gruodžio 1 d., gali laikytis procedūrų, nukrypstančių nuo pagrindinių principų ir garantijų.

metus. 2008 m. ir 2009 m. ši sąvoka dažniau taikyta AT (105 atvejai), DE (10 755), FR (220) ir IT (95).

5.3. Apeliacinės procedūros

5.3.1. Teisė į veiksmingą teisės gynimo priemonę (39 straipsnis)

Direktyva nustatytas reikalavimas valstybėms narėms užtikrinti teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę teisme, nustatyti atitinkamas procedūrinės taisyklės ir terminus ir sukurti tvarką, kad būtų užtikrinta teisė pasilikti, kol apeliacija nebaigta nagrinėti. Daugumoje valstybių narių teismas yra pirmosios instancijos apeliacinė institucija. Tai gali būti specializuoti teismai (AT, FR ir SE), administraciniai teismai (BG, EE, EL, ES, FI, FR⁶², DE, LV, LT, LU, SI) arba bendrosios kompetencijos teismai (CZ, IT, HU, NL, RO, SK ir UK⁶³). Specializuoti tribunolai veikia BE, CY, IE, MT, PL ir UK. UK Specialioji imigracijos apeliacijų komisija nagrinėja apeliacijas nacionalinio saugumo atvejais. EL yra vienintelė valstybė narė, kurios Aukščiausiasis administracinis teismas (Valstybės taryba) veikia kaip vienintelė institucija, nagrinėjanti apeliacijas dėl sprendžiančiosios institucijos priimtų sprendimų dėl prieglobsčio.

Apeliacijų pateikimo terminai labai skiriasi, ir daugelis valstybių narių juos sutrumpino sprendimams, kuriems galioja PTD 23 straipsnio 4 dalis, 28 straipsnio 2 dalis, 32 straipsnis ir (arba) 35 straipsnis, ir sprendimams dėl sulaikytų prašytojų. Bendrasis terminas gali būti 8 dienos (PT), 10 dienų (EE, LV ir UK), 14 dienų (AT, BG, DE, LT, PL), 15 dienų (CZ, HU, IE⁶⁴, SI), 20 dienų (CY), 21 diena (SE), 28 dienos (NL⁶⁵), 30 dienų (BE, FI, FR, EL, IT, SK) ir 60 dienų (EL, ES). Sutrumpintas terminas gali būti 2 dienos (FR, RO, UK), 3 dienos (SI, DE⁶⁶, PT), 5 dienos (PL, UK⁶⁷), 7 dienos (BG, CZ, DE, NL⁶⁸), 10 dienų (CY), 15 dienų (BE, IT) ir 20 dienų (SK). Tas pats terminas galioja visiems prieglobsčio sprendimams EE, FI, EL, LT, LV, PL ir SE.

BG, HU, IE, LT, LU ir PT visoms apeliacijoms, pateiktoms pirmosios instancijos apeliacinei institucijai, taikomas automatinio stabdomojo poveikio principas. Kitose valstybėse narėse taikomos labai įvairios išimtys ir jos susijusios su sprendimais toliau nenagrinėti vėlesnio prašymo (BE, DE, ES, LV, MT, NL, SI, RO ir UK), atsisakymu atnaujinti nagrinėjimą (CZ, DE, SI), sprendimais, priimtais pagal pasienio procedūras (CZ, DE), nepriimtino sprendimais (AT, CZ, FI, DE, IT, PL, SK ir UK), sprendimais pagal PTD 23 straipsnio 4 dalį ir (arba) 28 straipsnio 2 dalį (AT, CY, CZ, FI, FR, DE, IT, SE, SI, SK, UK), sprendimais pagal PTD 23 straipsnio 3 dalį (NL) ir sprendimais dėl sulaikytų prašytojų (IT, NL). EL ir ES jokia apeliacija automatiškai nesustabdo išsiuntimo. Tais atvejais, kai apeliacija neturi stabdomojo poveikio, paprastai įmanomos laikinosios priemonės. Tačiau CZ, EL ir SK teisė pasilikti, kol nebaigta procedūra dėl laikinųjų priemonių, įstatymu negarantuojama. Keliose kitose valstybėse narėse išsiuntimas gali būti įvykdytas iš karto, jei tai susiję su sprendimais dėl vėlesnių prašymų (FI, NL) arba jei asmuo kelia grėsmę viešajai tvarkai arba nacionaliniam

⁶² Nuoroda į sprendimus neleisti atvykti ir sprendimus taikyti pagreitintą procedūrą.

⁶³ Nuoroda tik į tuos sprendimus, dėl kurių gali būti vykdoma teisminė kontrolė.

⁶⁴ IE terminas yra 15 darbo dienų.

⁶⁵ Nuoroda į pailgintą procedūrą. Teisės aktais nustatytas 4 savaičių terminas.

⁶⁶ Nuoroda į pasienio procedūrą.

⁶⁷ Nuoroda į sulaikytus prašytojus. Pagreitintos procedūros terminas – 2 dienos.

⁶⁸ Nuoroda į procedūrą prašymų centre.

saugumui (NL). UK, kur netaikoma teisė į apeliaciją šalies viduje, sprendimą galima ginčyti tik prašant leidimo dėl teisminės kontrolės arba pateikiant apeliaciją iš užsienio.

Daugumoje valstybių narių pirmosios instancijos apeliacinė institucija turi jurisdikciją atlikti ir faktinę, ir teisinę peržiūrą. Tačiau EL ir SI teismas peržiūri tik pirmosios instancijos sprendimų teisėtumą. UK atliekant teisminę kontrolę sprendimas neperžiūrimas iš esmės, o NL atliekama tik ribota sprendžiančiosios institucijos nustatytų faktų kontrolė. BE⁶⁹, BG, ES, FI, FR, DE⁷⁰, IT ir UK teismas ar tribunolas turi galią atlikti *ex nunc* bylos vertinimą, kitos (pvz., CZ, SI ir NL) linkusios pritaikyti apribojimus, kiek tai susiję su galimybe įvertinti naujus įrodymus.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nagrinėjo tik vieną prašymą priimti prejudicinį sprendimą dėl šios direktyvos⁷¹. Ši situacija gali pasikeisti dėl įsigaliojusios Lisabonos sutarties, pagal kurią visų instancijų nacionaliniai teismai turi teisę Teismo prašyti aiškinamųjų gairių, taip prisidėdami prie nuoseklesnio Direktyvos taikymo.

6. IŠVADA

Šiuo vertinimu patvirtinama, kad dėl kai kurių Direktyvos neprivalomų ir nukrypti leidžiančių nuostatų visoje ES taikoma tvarka labai skiriasi, o valstybių narių procedūrinės garantijos labai nevienodos. Pirmiausia tai pasakytina apie pagreitintas procedūras, saugią kilmės šalį, saugią trečiąją šalį, asmeninius pokalbius, teisinę pagalbą ir teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę. Taigi išlieka esminių skirtumų. Taip pat nustatyta nevisiško ir (arba) neteisingo Direktyvos perkėlimo atvejų ir įgyvendinimo trūkumų. Dėl bendro tokių trūkumų poveikio vykdamas procedūras kyla administracinių klaidų tikimybė. Kartu verta pažymėti, kad didelė dalis pirmosios instancijos sprendimų po apeliacijų panaikinama.

Iš šios ataskaitos matyti, kad siekis nustatyti vienodas sąlygas, kiek tai susiję su teisingomis ir veiksmingomis prieglobsčio procedūromis, nevisiškai pasiektas. Komisija toliau nagrinės ir vertins visus atvejus, kur nustatytos perkėlimo ir (arba) įgyvendinimo problemos, kad supaprastintų teisingą ir nuoseklų Direktyvos taikymą ir užtikrintų visapusišką *negražinimo* principo ir kitų ES chartija įtvirtintų teisių laikymąsi. Procedūrinius skirtumus, atsiradusius dėl dažnai neaiškių ir dviprasmiškų reikalavimų, galima pašalinti tik pakeičiant teisės aktą. Dėl šios priežasties ir remdamasi išsamiu Direktyvos įgyvendinimo vertinimu Komisija 2009 m. spalio 21 d. priėmė pasiūlymą Direktyvą išdėstyti nauja redakcija, kad būtų pašalinti nustatyti trūkumai.

⁶⁹ Tačiau BE naujus faktus galima pateikti tik laikantis tam tikrų sąlygų.

⁷⁰ Išskyrus bylas, kurios atmetos kaip akivaizdžiai nepagrįstos.

⁷¹ Byla C – 69/10. Liuksemburgo administracinis teismas iš esmės klausė, ar pagal Direktyvą reikalaujama užtikrinti teisių gynimo priemonę pateikti skundą dėl sprendimo nagrinėti prašymą pagreitintos procedūros tvarka.