



UNHCR teisinės pastabos dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" pakeitimų ir papildymo (Nr. XIV-506)

I. Įžanga

1. Šias pastabas teikia Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro (toliau - UNHCR) atstovybė Šiaurės ir Baltijos šalims dėl 2021 m. liepos 13 d. Seimo skubos tvarka priimtų Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" pakeitimų. UNHCR pasidalijo su Lietuvos valdžios institucijomis savo pirminėmis pastabomis dėl teisės akto projekto, ypač dėl nuostatų, susijusių su sulaikymo taikymu pasienio procedūrų metu ir galimybe pasinaudoti veiksmingomis teisių gynimo priemonėmis.
2. UNHCR, kaip agentūra, kuriai Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja suteikė įgaliojimus teikti tarptautinę apsaugą pabėgėliams ir kartu su vyriausybėmis ieškoti nuolatinių pabėgėlių problemų sprendimų, yra tiesiogiai suinteresuotas prieglobsčio srities teisės aktų pasiūlymais.¹ UNHCR statuto 8 dalyje UNHCR priskiriami įgaliojimai, susiję su tarptautinių konvencijų dėl pabėgėlių apsaugos priežiūra,² o 1951 m. konvencija dėl pabėgėlių statuso³ ir jos 1967 m. protokolai dėl pabėgėlių statuso (toliau kartu - 1951 m. Ženevos konvencija) įpareigoja valstybes bendradarbiauti su UNHCR vykdant jo įgaliojimus, ypač palengvinant UNHCR pareigą prižiūrėti 1951 m. Ženevos konvencijos ir 1967 m. protokolo nuostatų taikymą (1951 m. Ženevos konvencijos 35 straipsnis ir 1967 m. protokolo II straipsnis).⁴
3. UNHCR priežiūros funkcija iš dalies vykdoma rengiant aiškinamąsias gaires dėl tarptautinių pabėgėlių dokumentų, ypač 1951 m. Ženevos konvencijos, nuostatų ir terminų reikšmės. Tokios gairės pateiktos UNHCR Pabėgėlio statuso nustatymo procedūrų ir kriterijų vadove ir vėlesnėse Tarptautinės apsaugos gairėse (toliau - UNHCR vadovas).⁵ UNHCR taip pat vykdo savo priežiūros pareigą teikdamas pastabas dėl teisėkūros ir politikos pasiūlymų, turinčių įtakos jai rūpimų asmenų apsaugai ir ilgalaikiams sprendimams.

II. Bendrosios pastabos

4. UNHCR pripažįsta, kad staiga padidėjęs prieglobsčio prašytojų, atvykstančių iš Baltarusijos, skaičius daro didelį spaudimą priėmimo ir prieglobsčio prašymų nagrinėjimo pajėgumams Lietuvoje. UNHCR nuomone, įmanoma taikyti

¹ JT Generalinė Asamblėja, Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuro statusas, 1950 m. gruodžio 14 d., A/RES/428(V), galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3628.html> (toliau - Statutas).

² Ten pat, 8 dalies a punktas. Pagal Statuto 8 dalies a punktą UNHCR yra kompetentingas prižiūrėti tarptautines konvencijas dėl pabėgėlių apsaugos. Formuluoatė yra atvira ir lanksti ir neapriboja UNHCR priežiūros funkcijos taikymo srities viena ar kita konkrečia tarptautine pabėgėlių konvencija. Todėl UNHCR yra kompetentingas pagal savo Statutą prižiūrėti visas konvencijas, susijusias su pabėgėlių apsauga, UNHCR priežiūros atsakomybė, 2002 m. spalio mėn., galima rasti adresu: <http://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>, p. 7-8.

³ JT Generalinė Asamblėja, Konvencija dėl pabėgėlių statuso, 1951 m. liepos 28 d., Jungtinių Tautų sutarčių serija, Nr. 2545, t. 189, galima rasti adresu: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3be01b964.html>. Pagal 1951 m. Ženevos konvencijos 35 straipsnio 1 dalį UNHCR "privalo prižiūrėti, kaip taikomos Konvencijos nuostatos".

⁴ UNHCR priežiūros atsakomybė taip pat atsispindi ES teisėje, įskaitant bendrąją nuorodą į 1951 m. konvenciją Sutarties dėl ES veikimo 78 straipsnio 1 dalyje.

⁵ UNHCR, Pabėgėlio statuso nustatymo procedūrų ir kriterijų vadovas ir Tarptautinės apsaugos gairės pagal 1951 m. konvenciją ir 1967 m. protokolą dėl pabėgėlių statuso, 2019 m. balandis, HCR/IP/4/ENG/REV. 4, galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/5cb474b27.html>.



veiksmingas pasienio procedūras, pagal kurias būtų išlaikytos apsaugos priemonės ir laikomasi tarptautinės ir ES teisės, įskaitant negražinimo principą.⁶

5. Veiksmingo prašytojo dalyvavimo visuose prieglobsčio procedūros etapuose užtikrinimas ir galimybė pasinaudoti veiksmingomis teisių gynimo priemonėmis išlieka svarbiausia pabėgėlių apsaugos sąlyga.⁷ Norint iš esmės pakeisti prieglobsčio suteikimo procedūrą, kad ji būtų pritaikyta prie naujų poreikių, reikia nuodugniai išanalizuoti esamus pajėgumus, spragas ir reikalingus išteklius (žmogiškuosius, techninius ir finansinius), kad būtų užtikrintas veiksmingumas ir išvengta papildomų kliūčių.⁸

III. Konkretūs pastebėjimai

Su sulaikymu susijusios apsaugos priemonės pasienio procedūrų metu (5 straipsnis)

6. Iki neseniai priimtų pakeitimų užsieniečiai, prašantys prieglobsčio pasienio kontrolės punktuose arba tranzito zonos, privalėjo būti šiose vietose, kol Migracijos departamentas priims sprendimą dėl taikytinos nagrinėjimo procedūros (t. y. nepriimtumo, pagreitintos ar įprastos procedūros). Migracijos departamentas priimdavo sprendimus įleisti į Lietuvos Respublikos teritoriją asmenis, kuriems taikoma įprasta procedūra. Jei prašymas buvo laikomas nepriimtiniu arba jam buvo taikoma pagreitinta procedūra, atitinkami prieglobsčio prašytojai turėjo būti laikomi pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonos arba Valstybės sienos apsaugos tarnybos (VSAT) padaliniuose. Buvimo minėtose vietose laikotarpiu atitinkami asmenys buvo laikomi esantys už Lietuvos teritorijos ribų.
7. UNHCR išreiškė susirūpinimą dėl šios nuostatos ir rekomendavo numatyti būtinas procedūrinės garantijas, pavyzdžiui, rašytinį sulaikymo sprendimą, sulaikymo proporcingumo ir būtinumo vertinimą ir teisminę peržiūrą prieglobsčio prašytojų, kurie yra laikomi pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonos ar Valstybės sienos apsaugos tarnyboje (t.y. Užsieniečių registracijos centre) vykdant pasienio procedūrą, atžvilgiu.⁹
8. Priimtais pakeitimais padaryta keletas galiojančios pasienio procedūros pakeitimų, įskaitant i) jos taikymo sritį, kuri dabar apima asmenis, kurie prieglobsčio pasiprašė teritorijoje *netrukus po neteisėto sienos kirtimo*, ii) vietas, kuriose prieglobsčio prašytojai gali būti apgyvendinti esant karo padėčiai, nepaprastajai padėčiai ar ekstremaliajai situacijai, paskelbtai dėl masinio užsieniečių antplūdžio, įskaitant *tam tikslui skirtas laikinas patalpas*, ir iii) prieglobsčio prašytojų sulaikymo terminus.

⁶ UNHCR, *Praktiniai svarstymai dėl sąžiningų ir greitų pasienio procedūrų ir solidarumo Europos Sąjungoje*, 2020 m. spalio 15 d., galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

⁷ UNHCR, *UNHCR diskusijų dokumentas "Sąžiningai ir greitai - pagreitintos ir supaprastintos procedūros Europos Sąjungoje"*, 2018 m. liepos 25 d., 5 skyrius, galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>.

⁸ UNHCR, *UNHCR diskusijų dokumentas "Sąžiningai ir greitai - pagreitintos ir supaprastintos procedūros Europos Sąjungoje"*, 2018 m. liepos 25 d., 4 skyrius, galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>.

⁹ UNHCR, *UNHCR pastabos dėl Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" pakeitimo įstatymo projekto (Reg. Nr. XIII P- 5109)*, 2020 m. rugsėjis, galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/605e06a84.html>.



9. Aiškiai nustatyta, kad būnant laikino apgyvendinimo vietose¹⁰ prieglobsčio prašytojai negali laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje. Be to, maksimalus 28 dienų privalomo buvimo šiose vietose laikotarpis pratęsiamas karo padėties, nepaprastosios padėties arba ekstremaliosios situacijos dėl masinio užsieniečių antplūdžio laikotarpiu, bet ne ilgiau kaip 6 mėnesiams ir be administracinės ar teisminės peržiūros šiuo laikotarpiu. Net jei prieglobsčio prašytojas galiausiai būtų įleistas į Lietuvos teritoriją, Valstybės sienos apsaugos tarnybos sprendimu jis būtų apgyvendintas laikino apgyvendinimo vietose, kol įsigalios Migracijos departamento sprendimas dėl jo prieglobsčio prašymo esmės.
10. UNHCR nuomone, prieglobsčio prašytojų sulaikymas neturėtų būti automatiškai ar privalomai taikomas visiems atvykstantiems asmenims, o veikiau turėtų būti išimtis. Iš pat pradžių leidžiama sulaikyti minimaliam laikotarpiui, kad būtų galima atlikti pirminį tapatybės nustatymą ir saugumo patikrinimą, kai tapatybė nenustatyta ar ginčijama arba kai yra požymių, kad gali kilti pavojus saugumui. Taip pat leidžiama sulaikyti ribotam pradiniam laikotarpiui, siekiant per preliminarią apklausą užfiksuoti prašymo suteikti tarptautinę apsaugą elementus, kad būtų lengviau atlikti prieglobsčio bylų rūšiavimą, kuriuo remiantis bylos būtų skirstomos į skirtingus nagrinėjimo srautus. Tais atvejais, kai prieglobsčio prašymas pripažįstamas akivaizdžiai nepagrįstu, sulaikymas pasibaigus šiam laikotarpiui gali būti teisėtas iki keturių savaičių nuo prieglobsčio prašymo pateikimo, taikant ES Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo nustatytas apsaugos priemones.¹¹
11. Kai sulaikymas taikomas teisėtu tikslu, jis turi būti numatytas įstatyme, pagrįstas individualiu sprendimu, griežtai būtinas ir proporcingas, terminuotas ir reguliariai peržiūrimas. Sulaikymas niekada neturėtų būti taikomas vaikams, o alternatyvios sulaikymui priemonės paprastai yra priimtinesnės ir įmanomos pasienio procedūrose.¹² Šiuo metu pakeistame įstatyme nereikalaujama, kad valdžios institucijos, atsižvelgdamos į individualias aplinkybes, priimtų oficialius sulaikymo sprendimus, įvertintų sulaikymo būtinumą ir proporcingumą arba užtikrintų galimybę pasinaudoti teismine teisių gynimo priemone, o pažeidžiamiesiems asmenims nenumatytos jokios išimtys.
12. Dviejų regioninių Europos teismų - Europos Žmogaus Teisių Teismo (EŽTT) ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (ESTT) - nusistovėjusi praktika patvirtina, kad skirtumas tarp sulaikymo ir paprasto judėjimo apribojimo yra susijęs su priemonės laipsniu.¹³ Siekdami nustatyti šį laipsnį, teismai nustatė teisėtą

¹⁰ Tai gali būti pasienio kontrolės punktai, tranzito zonos, sienos apsaugos tarnybos padaliniai arba naujai įsteigtos laikino apgyvendinimo vietos.

¹¹ UNHCR, *Praktiniai svarstymai dėl sąžiningų ir greitų pasienio procedūrų ir solidarumo Europos Sąjungoje*, 2020 m. spalio 15 d., p. 2-3, <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

¹² UNHCR, *Praktiniai svarstymai dėl sąžiningų ir greitų pasienio procedūrų ir solidarumo Europos Sąjungoje*", 2020 m. spalio 15 d., p. 2, <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

UNHCR, *Gairės dėl taikytinų kriterijų ir standartų, susijusių su prieglobsčio prašytojų sulaikymu ir sulaikymo alternatyvomis*, 2012 m., galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.

¹³ *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją* [GC] (pareiškimo Nr. 47287/15), 212 punktą, ESTT, bylos C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, *FMS ir kt. prieš Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság*, 220-225 punktai.



judėjimo apribojimų ir sulaikymo, įskaitant tuos, kurie taikomi prieglobsčio procedūrose, pasienyje ar kitais atvejais, parametrus. Šių parametų nepaisymas gali pakenkti prieglobsčio procedūrų sąžiningumui, nes tinkamos priėmimo sąlygos yra esminė prielaida, kad prieglobsčio prašytojai galėtų pasinaudoti prieglobsčio procedūromis ir kad būtų garantuota, jog jie galėtų veiksmingai naudotis savo teisėmis.

13. UNHCR nuomone, dėl pakeitimuose numatytų judėjimo apribojimų intensyvumo ir trukmės bei ribotų apsaugos priemonių, sulaikymo taikymas greičiausiai neatitiktų tarptautinės teisės, o prieglobsčio suteikimo procedūros taptų neefektyvios ir sudarytų nereikalingų kliūčių.
14. Be to, pakeitimai kelia rimtų abejonių pagal Priėmimo sąlygų direktyvos 8 ir 9 straipsnius,¹⁴ kuriuose, be kita ko, nustatyta, kad bet kokia sulaikymo priemonė turi būti būtina ir proporcinga, pagrįsta individualiu kiekvieno atvejo vertinimu, paskirta raštu motyvuotu teisminių arba administracinių institucijų sprendimu ir gali būti taikoma tik tuo atveju, kai negalima veiksmingai taikyti kitų mažiau prievartinių alternatyvių priemonių. Kai sulaikymą įsako taikyti administracinės institucijos, valstybės narės privalo numatyti greitą teisminę peržiūrą, kuri būtų atliekama *ex officio* ir (arba) pareiškėjo prašymu.
15. Sujungtose bylose *C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU* ESTT patvirtino šių garantijų taikymą prieglobsčio prašytojams, sulaikytiems vykdant pasienio procedūrą. Be to, Prieglobsčio procedūrų direktyvos 26 straipsnio 1 dalis, kuria draudžiama "*sulaikyti asmenį vien dėl to, kad jis yra prieglobsčio prašytojas*", taip pat yra svarbi, nes pakeitimais numatytų judėjimo laisvės apribojimų taikymas siejamas su prieglobsčio prašymo pateikimu.

UNHCR rekomenduoja Lietuvai užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojų sulaikymas būtų naudojamas kaip kraštutinė priemonė ir kad būtų numatytos reikiamos apsaugos priemonės; taip pat ragina pasienio procedūrose taikyti sulaikymui alternatyvias priemones. Jei judėjimo apribojimai taikomi pradiniuose prieglobsčio procedūros etapuose, turėtų būti taikomos visos tinkamos apsaugos priemonės¹⁵.

Prieglobsčio prašytojų teisių išimtys ir apribojimai (71 straipsnio 1¹ dalis)

16. Priimtomis pataisomis įvesta 71 straipsnio 1¹ dalis, kurioje numatyta, kad galimybė gauti informaciją, galimybė naudotis vertimo žodžiu paslaugomis, galimybė naudotis socialinėmis paslaugomis ir psichologine pagalba, galimybė kreiptis į UNHCR ir kitas pabėgėliams pagalbą teikiančias organizacijas bei

¹⁴ Europos Sąjunga: Europos Sąjungos Taryba, 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo normos (nauja redakcija), 2013 m. birželio 29 d., OL L. 180/96 -105/32; 2013 06 29, 2013/33/ES, galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/51d29db54.html>.

¹⁵ UNHCR, "*Praktiniai svarstymai dėl sąžiningų ir greitų pasienio procedūrų ir solidarumo Europos Sąjungoje*", 2020 m. spalio 15 d., p. 2, <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>. UNHCR, *Gairės dėl taikytinų kriterijų ir standartų, susijusių su prieglobsčio prašytojų sulaikymu ir sulaikymo alternatyvomis*, 2012 m., galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>.



galimybė įsidarbinti gali būti laikinai ir proporcingai apribotos, jei dėl objektyvių ir pagrįstų priežasčių šių teisių negalima užtikrinti paskelbus karo padėtį, nepaprastąją padėtį, taip pat ekstremaliają situaciją ar ekstremalųjį įvykį dėl masinio užsieniečių antplūdžio.

17. Dėl esminių garantijų apribojimų, pagrįstų paskelbta nepaprastąja (ekstremaliaja) padėtimi, prieglobsčio prašytojams gali būti pernelyg sunku ar net neįmanoma veiksmingai pasinaudoti ir dalyvauti prieglobsčio procedūroje. UNHCR nuomone, pagreitinotos ir supaprastintos procedūros nuo pat proceso pradžios turi atitikti pagrindines procesines apsaugos priemonės, numatytas tarptautinėje ir ES teisėje, t. y. i) prašytojo teisę gauti informaciją apie procedūros pobūdį ir savo teises bei pareigas, ii) teisę parengti prašymą ir prašyti teisinės konsultacijos bei atstovavimo, iii) teisę į vertimą žodžiu, iv) teisę būti išklausytam ir v) teisę pasinaudoti veiksminga teisių gynimo priemone.¹⁶
18. Be to, reikalaujama, kad valstybės leistų UNHCR susitikti su prašytojais, įskaitant sulaikytuosius pasienyje ir tranzito zonos; suteiktų UNHCR galimybę susipažinti su informacija apie atskirus tarptautinės apsaugos prašymus, jei prašytojas sutinka; ir leistų UNHCR pateikti kompetentingoms institucijoms savo nuomonę dėl atskirų tarptautinės apsaugos prašymų bet kuriame procedūros etape.¹⁷ Atsisakymas suteikti galimybę bendrauti su UNHCR paprastai prieštarauja 1951 m. Ženevos konvencijos 35 straipsniui.¹⁸
19. Prieglobsčio procedūrų (PPD) ir Priėmimo sąlygų (PSD) direktyvose tam tikrų teisių ir garantijų apribojimus leidžiama taikyti tik siaurai apibrėžtomis aplinkybėmis. Tačiau kai kurioms direktyvose numatytais apsaugos priemonėms negali būti taikomi jokie apribojimai, net jei dėl didelio prieglobsčio prašymų skaičiaus objektyviai sunku laikytis taikomų standartų. Tai teisė gauti informaciją apie taikomas procedūras, teises ir pareigas bei priėmimo sąlygas (PPD 12 straipsnio 1 dalies a punktas ir PSD 5 straipsnis), teisė bendrauti su UNHCR arba bet kuria kita organizacija, teikiančia prašytojams teises konsultacijas ar kitas konsultacijas (PPD 12 straipsnio 1 dalies c punktas)¹⁹, teisė gauti vertimo žodžiu paslaugas (PPD 12 straipsnio 1 dalies b punktas) ir teisė įsidarbinti, jei tenkinamos taikomos sąlygos (PSD 15 straipsnis)²⁰.
20. Kalbant apie socialines ir psichologines paslaugas, dėl šios pagalbos apribojimų, jei jie bus nustatyti, praktiškai gali būti neįmanoma naudotis įvairiomis esminėmis direktyvose numatytomis garantijomis, pvz.: i) pažeidžiamumo įvertinimas (PSD 22 straipsnis ir PPD 24 straipsnio 1 ir 2 dalys); ii) specialiuosius pažeidžiamų asmenų poreikius atitinkanti parama ir priėmimo sąlygos (PPD 24 straipsnio 3 ir 4 dalys ir PSD 21, 23, 24 ir 25 straipsniai); iii) užpuolimo ir smurto dėl lyties

¹⁶ UNHCR, *UNHCR diskusijų dokumentas "Sąžiningai ir greitai - pagreitinotos ir supaprastintos procedūros Europos Sąjungoje"*, 2018 m. liepos 25 d., 5 skyrius, <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>.

¹⁷ UNHCR Vykdomojo komiteto bendroji išvada dėl tarptautinės apsaugos Nr. 108 (2008 m.), JT dok. A/AC.96/1063, <http://www.unhcr.org/excom/exconc/49086bfd2/general-conclusion-internationalprotection.html>, d) punktas.

¹⁸ Kembrižo universiteto leidykla, *1951 m. konvencijos dėl pabėgėlių statuso priežiūra: 35 straipsnis ir toliau*, 2003 m. birželio mėn., galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/470a33c00.html>; UNHCR, *UNHCR priežiūros pareiga*, 2002 m. spalio mėn., ISSN 1020-7473, galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>.

¹⁹ ESTT, LH prieš Bevádorlási és Menekültügyi Hivatal, C-564/18, 70 punktas.

²⁰ Išsamiai aptarta ESTT byloje KS, MHK prieš Tarptautinės apsaugos apeliacinį tribunolą, nuo 61 punkto.



prevencija apgyvendinimo įstaigose (PSD 18 straipsnio 4 dalis) ir iv) reguliari stebėseną ir tinkama parama sulaukantiems pažeidžiamiems asmenims (PSD 11 straipsnio 1 dalis).

UNHCR rekomenduoja užtikrinti, kad prieglobsčio prašytojai turėtų veiksmingą galimybę gauti informaciją ir konsultacijas apie prieglobsčio procedūras, vertimo žodžių paslaugas, psichosocialinę paramą, ypač kankinimus ir traumas patyrusiems asmenims, ir galėtų netrukdomai kreiptis į UNHCR ir kitas pabėgėlių organizacijas. Tai turėtų būti taikoma ir nepaprastosios (ekstremaliosios) padėties ir (arba) karo padėties atveju²¹.

Pagreitintoms procedūroms taikomos apsaugos priemonės (76 straipsnio 6 dalis).

21. Ankstesnės įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" redakcijos 76 straipsnio 6 dalyje nelydimiems nepilnamečiams ir asmenims, patyrusiems kankinimus, išprievartavimą ar kitokio pobūdžio sunkų fizinį ar seksualinį smurtą, pagreitinta procedūra nebuvo taikoma. Todėl jų prašymai visada buvo nukreipiami į įprastą nagrinėjimo procedūrą; jie buvo nukreipiami į šalies viduje esančias priėmimo įstaigas.
22. Priimtame pakeitime numatyta, kad ši išimtis netaikoma paskelbus karo padėtį, nepaprastąją padėtį, ekstremaliąją situaciją ar ekstremalųjį įvykį dėl masinio užsieniečių antplūdžio. Tai reiškia, kad nelydimų nepilnamečių ir kankinimus, išprievartavimą ar kitokio pobūdžio sunkų fizinį ar seksualinį smurtą patyrusių asmenų prieglobsčio prašymai dabar gali būti nagrinėjami pagal pagreitintą procedūrą, įskaitant pagreitintą pasienio procedūrą, per 10 darbo dienų nuo prieglobsčio prašymo pateikimo. Ši nuostata, skaitoma kartu su pakeistu įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" 5 straipsniu, taip pat leidžia šioms prašytojams privalomai būti pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonose, sienos apsaugos tarnybos padaliniuose arba naujai įsteigtose laikino apgyvendinimo vietose visą prieglobsčio suteikimo procedūros laikotarpį, įskaitant apeliacinio skundo nagrinėjimo etapą.
23. UNHCR nuomone, pirminis pažeidžiamumo patikrinimas, kurį atlieka kompetentingi darbuotojai (medicinos ir (arba) psichosocialiniai), yra labai svarbus siekiant nustatyti sudėtingesnius konkrečius poreikius, kurie yra svarbūs prieglobsčio procedūrai, pavyzdžiui, nelydimų vaikų, traumų ar prekybos žmonėmis aukų ir psichikos negalią turinčių asmenų atveju, kuriems pagreitintos procedūros akivaizdžiai nepagrįstais atvejais pasienyje nebūtų tinkamos. Todėl jiems šios procedūros neturėtų būti taikomos. Nepilnamečių amžiaus vertinimas turėtų būti atliekamas tik išimtiniais atvejais, kai kyla rimtų abejonių dėl jų pačių, kaip nepilnamečių, nurodomo amžiaus.²²

²¹ UNHCR, *UNHCR diskusijų dokumentas "Sąžiningai ir greitai - pagreitintos ir supaprastintos procedūros Europos Sąjungoje"*, 2018 m. liepos 25 d., 4 skyrius <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>. Kembridžo universiteto leidykla, *1951 m. konvencijos dėl pabėgėlių statuso priežiūra: 35 straipsnis ir toliau*, 2003 m. birželio mėn., galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/470a33c00.html>; UNHCR, *UNHCR priežiūros pareiga*, 2002 m. spalio mėn., ISSN 1020-7473, galima rasti adresu: <https://www.refworld.org/docid/4fe405ef2.html>.

²² UNHCR, *"Praktiniai svarstymai dėl sąžiningų ir greitų pasienio procedūrų ir solidarumo Europos Sąjungoje"*, 2020 m. spalio 15 d., p. 3, <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

24. Be to, tikėtina, kad ši nuostata prieštarauja Prieglobsčio procedūrų direktyvos 24 straipsniui (Prašytojai, kuriems reikia specialių procedūrinių garantijų), siejamam su PPD 29 konstatuojamąja dalimi, kuriuose reikalaujama, kad valstybės narės suteiktų pažeidžiamiems prieglobsčio prašytojams tinkamą paramą, įskaitant pakankamą laiką, kad būtų sudarytos sąlygos, būtinos pateikti duomenis, reikalingus prieglobsčio prašymui pagrįsti.
25. Dėl to, kad prieglobsčio prašytojas neturi pakankamai laiko pagrįsti prieglobsčio prašymą ir prieglobsčio institucija negali atlikti tinkamo ir išsamaus nagrinėjimo tais atvejais, kai prieglobsčio prašytojas buvo kankinamas, išprievartautas ar patyrė kitokio pobūdžio sunkų psichologinį, fizinį ar seksualinį smurtą, gali būti padaryta rimtų administracinių klaidų, dėl kurių būtų pažeistas 1951 m. Ženevos konvencijos 33 straipsnyje ir EŽTK 3 straipsnyje įtvirtintas asmens negražinimo principas.

UNHCR rekomenduoja išlaikyti galiojančio įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" 76 straipsnio 6 dalyje nurodytas išimtis, pagal kurias nelydimiems nepilnamečiams, kankinimus, išprievartavimą ar kitokio pobūdžio sunkų fizinį ar seksualinį smurtą patyrusiems asmenims netaikomos pagreitintos procedūros, ir užtikrinti, kad nuo šios nuostatos nebūtų nukrypstama nepaprastosios (ekstremaliosios) padėties atveju²³.

Atsakomybės netaikymas už neteisėtą sienos kirtimą (113 straipsnio 4 dalies 1¹ punktas)

26. Pagal naujai įvestą įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" 113 straipsnio 4 dalies 1¹ punktą prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas, "kai jis į Lietuvos Respublikos teritoriją atvyko neteisėtai kirsdamas Lietuvos Respublikos valstybės sieną esant karo padėčiai, nepaprastajai padėčiai, dėl masinio užsieniečių antplūdžio paskelbtai ekstremaliajai situacijai ar ekstremaliajam įvykiui." Siūloma nuostata leidžia sulaikyti neteisėtai atvykusius prieglobsčio prašytojus ne ilgesniam kaip 6 mėnesių laikotarpiui (su galimybe pratęsti dar iki 12 mėnesių), remiantis vien neteisėto atvykimo faktu paskelbtos nepaprastosios (ekstremaliosios) padėties laikotarpiu.
27. 1951 m. Ženevos konvencijos 31 straipsnio 1 dalyje draudžiama taikyti bausmes (įskaitant, bet neapsiribojant sulaikymu) pabėgėliams, kurie atvykę tiesiogiai iš teritorijų, kuriose jų gyvybei ar laisvei gresia pavojus, nedelsdami prisistato valdžios institucijoms ir pateikia svarbią priežastį, dėl kurios jie neteisėtai atvyko į šalį ar yra joje.²⁴
28. Pabėgėliams, kurie neatvyko "tiesiogiai" iš savo kilmės šalių, gali būti taikomos sankcijos. Sąvoka "tiesiogiai" turi būti aiškinama plačiai, o ne tiesiogine laiko ar

²³ UNHCR, "Praktiniai svarstymai dėl sąžiningų ir greitų pasienio procedūrų ir solidarumo Europos Sąjungoje", 2020 m. spalio 15 d., p. 3, <https://www.refworld.org/docid/5f8838974.html>.

²⁴ 1951 m. konvencijos dėl pabėgėlių statuso 31 straipsnis, 2017 m. liepos mėn., PPLA/2017/01, p. 7-8, www.refworld.org/docid/59ad55c24.html (Costello ir kt.). G S Goodwin-Gill, 1951 m. konvencijos dėl pabėgėlių statuso 31 straipsnis: atsakomybės netaikymas, sulaikymas ir apsauga, 2003 m. birželio mėn., www.refworld.org/docid/470a33b10.html.



geografinė prasme, t. y. pabėgėliams, kurie *pakeliui* kirto kitas šalis, sustojo jose ar buvo jose, vis tiek gali būti netaikomos nuobaudos. Uždelsimo, sustojimo ar buvimo laikas nėra apibrėžtas, todėl nustatant, ar gali būti taikomos nuobaudos, svarbios bus priežastys, dėl kurių tai buvo padaryta.²⁵

29. Priėmimo sąlygų direktyvos 8 straipsnyje numatytas išsamus sulaikymo pagrindų sąrašas, t. y. tapatybės patikrinimas ir prašymo elementų nustatymas, nacionalinis saugumas ir viešoji tvarka, perdavimas pagal Dublino reglamentą arba jei prašymas laikomas piktnaudžiavimu. Šioje nuostatoje neteisėtas sienos kirtimas nėra išvardytas, todėl jos taikymas greičiausiai prieštarautų ES teisei.

UNHCR rekomenduoja, kad prieglobsčio prašytojai nebūtų sulaikomi vien dėl to, kad neteisėtai kirto sieną, kaip numatyta 1951 m. Ženevos konvencijos 31 straipsnyje, o prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimai būtų taikomi taikant tinkamas apsaugos priemones²⁶.

Galimybė pasinaudoti veiksmingomis teisių gynimo priemonėmis: sustabdomasis poveikis ir terminai (IX¹ skyrius ir 138 straipsnio 2 dalis)

30. Priimtomis pataisomis nustatomas administracinis Migracijos departamento sprendimų apskundimo etapas. Skundas turi būti pateiktas per 7 dienas nuo prieglobsčio prašytojo supažindinimo su sprendimu dienos, o Migracijos departamentas privalo išnagrinėti skundą ir priimti sprendimą per 7 dienas nuo skundo gavimo dienos.
31. Teismui pateiktas skundas nesustabdo pirminio Migracijos departamento sprendimo vykdymo. Nors atitinkami prieglobsčio prašytojai ir toliau turės teisę pateikti skundą Vilniaus apygardos administraciniam teismui ir prašyti taikyti laikinąją apsaugos priemonę *ad hoc* pagrindų, nenumatytas automatinis sustabdantis poveikis net ir prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai buvo nagrinėjami pagal įprastą procedūrą, byloms.
32. Dėl to, kad apeliacinis skundas neturi automatinio sustabdomojo poveikio, ypač po pagreitintos administracinės peržiūros, ir atsižvelgiant į esamas problemas, susijusias su informacijos teikimu, konsultavimu, teisiniu atstovavimu ir vertimu žodžiu, gali būti apribota galimybė pasinaudoti veiksminga teisių gynimo priemone ir pažeistas negražinimo principas. Tai prieštarautų 1951 m. Ženevos konvencijos 33 straipsniui, ES pagrindinių teisių chartijos 4, 19 ir 47 straipsniams ir EŽTK 3 ir 13 straipsniams.
33. ESTT savo praktikoje nustatė, kad prieglobsčio byloje apeliacinis skundas visada turi užtikrinti automatinį sustabdomąjį poveikį. Pavyzdžiui, byloje C-181/16 (*Sadikou Gnandi prieš Belgiją*) Teismas išaiškino,²⁷ kad "*su teise į veiksmingą*

²⁵ UNHCR, *Rekomendacijos dėl reagavimo į neteisėtą pabėgėlių ir prieglobsčio prašytojų judėjimą*, 2019 m. rugsėjo mėn., <https://www.refworld.org/docid/5d8a255d4.html>.

²⁶ 1951 m. konvencijos dėl pabėgėlių statuso 31 straipsnis, 2017 m. liepos mėn., PPLA/2017/01, p. 7-8, www.refworld.org/docid/59ad55c24.html (Costello ir kt.). G S Goodwin-Gill, *1951 m. konvencijos dėl pabėgėlių statuso 31 straipsnis: atsakomybės netaikymas, sulaikymas ir apsauga*, 2003 m. birželio mėn., www.refworld.org/docid/470a33b10.html.

²⁷ *Sadikou Gnandi prieš Belgiją*, 58 punktas, galima rasti adresu: [CURIA - rezultatų sąrašas \(europa.eu\)](http://eur-lex.europa.eu/curia-rezultatu-sarasas).



UNHCR

United Nations High Commissioner for Refugees
Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

teisinę gynybą ir negrąžinimo principu susijusi apsauga turi būti užtikrinta suteikiant tarptautinės apsaugos prašytojui teisę į veiksmingą teisinę gynybą, suteikiančią automatinį sustabdomąjį poveikį bent vienoje teisminėje institucijoje".

UNHCR rekomenduoja, kad teisminės peržiūros metu pagal bendrą taisyklę būtų taikomas automatinis sustabdomasis poveikis, o išimtys būtų taikomos tik išimtiniais atvejais, kai pateikiamas paskesnis prašymas arba kai prašymas yra akivaizdžiai nepagrįstas ar juo piktnaudžiaujama. Tokiais atvejais turėtų būti numatytos garantijos, kad pareiškėjas galėtų teismo prašyti sustabdyti sprendimo vykdymą.²⁸

34. Iki neseniai priimtų pakeitimų įstatyme "Dėl užsieniečių teisinės padėties" buvo numatyti du terminai, per kuriuos galima apskūsti Migracijos departamento priimtus neigiamus sprendimus dėl prieglobsčio prašymų, t. y. 14 dienų, kai sprendimai priimami pagal įprastą procedūrą, ir 7 dienos, kai sprendimai priimami pagal pagreitintą procedūrą, įskaitant pasienio procedūrą. Pagal iš dalies pakeistą 138 straipsnio 2 dalį antrosios instancijos skundas gali būti pateiktas apygardos administraciniam teismui per 7 dienas nuo sprendimo įteikimo dienos.
35. UNHCR pabrėžia, kad prašytojas turi turėti pakankamai laiko ir galimybių pasinaudoti apeliacijos teise. Kad teisių gynimo priemonė būtų veiksminga, reikia nustatyti tinkamus terminus apeliaciniam skundams pateikti. Be to, teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę ir teisingą bylos nagrinėjimą turi leisti pareiškėjui atlikti visus reikiamus procesinius veiksmus, kad galėtų pateikti apeliacinį skundą, įskaitant galimybę naudotis teisine pagalba ir vertimo žodžiu paslaugomis. Pareiškėjams reikės laiko suprasti sprendžiančiosios institucijos sprendimą ir visą pateiktą informaciją apie tai, kaip apskūsti sprendimą; pasirūpinti teisine pagalba; paprašyti ir (arba) susipažinti su savo bylos medžiaga; pasikonsultuoti su patarėju teisės klausimais ir aptarti apeliacinio skundo pagrindus; parengti apeliacinį skundą; ir, jei nėra automatinio sustabdomojo poveikio, prašyti taikyti laikinąją priemonę, kad būtų išvengta gresiančio išsiuntimo.²⁹
36. Šiuo metu prieglobsčio prašytojai turi oficialiai prašyti teisinio atstovavimo, o teikiamos paslaugos yra ribotos. Be to, vertimo žodžiu ir (arba) raštu prieinamumas tebėra iššūkis, ypač retų kalbų atveju. Nustačius 7 dienų terminą ir nenumačius sustabdomojo teisminės peržiūros poveikio, kyla pagrįstų abejonų dėl galimybės veiksmingai įgyvendinti šią naują nuostatą pagal tarptautinius standartus, tinkamai atsižvelgiant į teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę ir apsaugą nuo išsiuntimo.

²⁸ UNHCR, *UNHCR pastabos dėl Europos Komisijos pasiūlymo dėl Prieglobsčio procedūrų reglamento*, 2019 m. balandžio mėn., COM (2016) 67, <https://www.refworld.org/docid/5cb597a27.html>

²⁹ Ten pat, 28

UNHCR rekomenduoja peržiūrėti apeliacinio skundo pateikimo terminus, siekiant užtikrinti, kad jie būtų praktiškai pagrįsti (mažiausiai 15 dienų) ir garantuotų teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę.³⁰

Išvada

UNHCR tikisi, kad atitinkamos Lietuvos valdžios institucijos tinkamai atsižvelgs į šias pastabas, nepaisant to, kad pakeitimai įsigaliojo. UNHCR yra pasirengęs suteikti visą reikiamą techninę paramą ir ekspertines žinias bei užtikrinti, kad priimti nacionalinės prieglobsčio sistemos pakeitimai padėtų prieglobsčio institucijoms suvaldyti dabartinę situaciją taikant sąžiningą ir veiksmingą prieglobsčio procesą.

UNHCR

2021 m. liepos 28 d.

³⁰Ten pat, 29, UNHCR, *UNHCR diskusijų dokumentas "Sąžiningai ir greitai - pagreitintos ir supaprastintos procedūros Europos Sąjungoje"*, 2018 m. liepos 25 d., 4 skyrius <https://www.refworld.org/docid/5b589eef4.html>.