

Stebėsenos ataskaitos apie užsieniečių priegios prie prieglobsčio procedūrų ir valstybės garantuojamos teisinės pagalbos apgyvendinimo centruose santrauka

Lietuvos Raudonojo Kryžiaus teminė stebėseną inicijuota siekiant **(1) nustatyti taikomų procedūrų skirtumus ir panašumus atskiruose centruose ir (2) susidaryti bendrą priegios prie prieglobsčio procedūrų ir valstybės garantuojamos teisinės pagalbos (VGTP) vaizdą.**

Stebėseną vasario-kovo mėn. atlikta visuose 6 centruose, kur apgyvendinti užsieniečiai: Valstybės sienos apsaugos tarnybos (VSAT) užsieniečių registracijos centruose (URC) Pabradėje, Medininkuose ir Kybartuose, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (SADM) pabėgėlių priėmimo centruose (PPC) Rukloje ir Naujininkuose (Vilniaus m.), taip pat Jiezno paramos šeimai centre (PŠC). Centrų administracijoms buvo pateikti vienodi klausimynai. **Atlikta 150 interviu su užsieniečiais iš 22 skirtingų kilmės šalių pagal standartinį klausimyną.** 96 interviu (64 proc. visų interviu) atlikti su Irako piliečiais. 97 interviu atlikti su vyrais, 53 – su moterimis.

Stebėseną atlikta 2022 m. vasario-kovo mėn. ir jos rezultatai atspindi šiuo laikotarpiu pastebėtus trūkumus. Apibendrinant ataskaitoje analizuotus duomenis, identifikuotos kelios probleminės sritys.

1. Prieiga prie prieglobsčio procedūros

Absoliuti dauguma apklaustų užsieniečių (97 proc.) nurodė, kad kreipėsi su prašymu suteikti prieglobstį, tačiau nemaža jų dalis (16 proc.) teigė, kad iš jų prašymai nebuvo priimti. Be to, stebėsenos metu gauta nemažai pranešimų iš VSAT apie tik dabar pradėdamas prieglobsčio procedūras, nors asmenys Lietuvoje yra nuo 2021 m. vasaros. Tai, kad prašymai suteikti prieglobstį, nors ir pavėluotai, bet registruojami, rodo tam tikrą postūmį. Tačiau vien tai, kad iki šiol identifikuojami asmenys, iš kurių prašymai nepriimti, rodo, kad tam tikrais atvejais prieiga prie prieglobsčio procedūros neužtikrinama ir asmens teisė į prieglobstį pažeidžiama.

ES prieglobsčio agentūros (EUAA) gairėse dėl teisės pasinaudoti prieglobsčio procedūra¹ nurodyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę pateikti prašymą suteikti jam/jai prieglobstį ir pasinaudoti prieglobsčio procedūra, net jei asmuo neatitinka visų atvykimo į šalį sąlygų. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (Prieglobsčio procedūrų direktyva)² numatyta pareiga valstybių narių institucijoms užtikrinti greitą, efektyvią prieigą prie prieglobsčio procedūros bei galimybę veiksmingai ir greitai pasinaudoti tarptautinės apsaugos procedūra.

Remiantis ES Teisingumo Teismo (ESTT) išaiškinimu, tarptautinės apsaugos prašytojo statuso įgijimas negali priklausyti nei nuo tokio prašymo pateikimo, nei nuo jo įregistravimo ir, antra, to, kad trečiosios šalies pilietis išreiškia norą prašyti tarptautinės apsaugos „kitoje institucijoje“, kaip tai suprantama pagal Prieglobsčio procedūrų direktyvos 6 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą, pakanka, kad jam/jai būtų suteiktas tarptautinės apsaugos prašytojo statusas ir dėl to būtų pradėtas

¹ Praktinis vadovas. Teisė pasinaudoti prieglobsčio procedūra (EUAA, 2017, ISBN 978-92-9243-815-9): <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-Practical-Guide-LT.pdf>

² Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013L0032&from=LT>

skaičiuoti šešių darbo dienų terminas, per kurį atitinkama valstybė narė turi užregistruoti tokį prašymą (2021 m. rugsėjo 9 d. ESTT sprendimas *Bundesrepublik Deutschland prieš SE*, byla C-768/19, EU:C:2021:709, 49 p.).

Pagal nusistovėjusią ESTT praktiką nacionaliniai teismai ir administracinės institucijoms privalo taikyti visą ES teisę ir ginti pagal ją suteikiamas asmenų teises, ir prireikus netaikyti bet kurios jai prieštaraujančios nacionalinės teisės nuostatos (2010 m. spalio 14 d. Sprendimo *Fuß*, C-243/09, EU:C:2010:609, 61 ir 63 p.). Kaip ne kartą yra konstatavęs ESTT, ši pareiga netaikyti ES teisei prieštaraujančių nacionalinės teisės aktų tenka ne tik nacionaliniams teismams, bet ir visoms valstybės institucijoms, įskaitant ir administracines institucijas, kurios įpareigtos taikyti ES teisę pagal joms suteiktą atitinkamą jurisdikciją (2018 m. gruodžio 4 d. Sprendimo *Minister for Justice and Equality ir Commissioner of An Garda Síochána*, C-378/17, EU:C:2018:979, 36 ir 38 p., 1989 m. birželio 22 d. Sprendimo *Costanzo*, 103/88, EU:C:1989:256, 30–33 p.).

Atsižvelgiant į tai, kas išdėstyta, konstatuotina, kad situacijos, kai asmenys prašo prieglobsčio, tačiau jų prašymai neregistruojami (teikiant raštu) arba ignoruojami (prašant žodžiu) nėra suderinami su galiojančiu teisiniu reglamentavimu bei pažeidžia tiek bendrai teisę į prieglobstį, numatytą ES pagrindinių teisių chartijos³ 18 straipsnyje, tiek Prieglobsčio procedūrų direktyvos 6 straipsnio nuostatas, reglamentuojančias prašymų suteikti prieglobstį registravimą. Be to, neregistruodama prieglobsčio prašymų, valstybė rizikuoja pažeisti tiek negražinimo principą, įtvirtintą 1951 m. liepos 28 d. Jungtinių Tautų Konvencijos dėl pabėgėlių statuso⁴ 33 straipsnyje, tiek Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos⁵ 3 straipsnį.

2. Informavimas apie taikytinas procedūras

Stebėsenos metu užfiksuota nemažai atvejų, kai užsieniečiai neturi ir negauna pakankamai informacijos apie taikytinas procedūras, įskaitant informaciją apie jų teisinę padėtį ir prašymo nagrinėjimo eigą, taip pat apie galimybę proaktyviai dalyvauti prieglobsčio procedūroje.

Reikšminga dalis apklaustųjų nežinojo ar nebuvo tikri, kokia tvarka nagrinėjami jų prieglobsčio prašymai (bendra/skubos). Šiuo klausimu pažymėtina, kad informacija apie taikytiną prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimo tvarką pateikiama „Pažymoje dėl prašymo suteikti prieglobstį priėmimo“ (Prieglobsčio LR suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo⁶ 1 priedas), kuri privalo būti įteikiama prieglobsčio prašytojui, užregistravus jo prieglobsčio prašymą. Vis dėlto, pastebima, kad neretai prieglobsčio prašytojai negauna minėtos pažymos ir atitinkamai nežino apie jų prašymų nagrinėjimui pasirinktą tvarką.

Dauguma respondentų nurodė žinantys, kokioje stadijoje yra jų prieglobsčio prašymo nagrinėjimas, tačiau beveik penktadalis užsieniečių tokios informacijos neturėjo. Remiantis LR įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 71 straipsnio 1 dalies 2 punktu, prieglobsčio prašytojai turi teisę nemokamai jiems suprantama kalba gauti, be kita ko, informaciją, susijusią su prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimu. Šiuo klausimu pažymėtina, kad tokio pobūdžio informacijos teikimas nėra SADM centrų funkcija. Tuo tarpu VSAT centrai nedisponuoja visa informacija,

³ ES pagrindinių teisių chartija (2016/C 202/02): <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT>

⁴ 1951 m. Jungtinių Tautų Konvencija dėl pabėgėlių statuso: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.32581>

⁵ 1950 m. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.19841>

⁶ 2016 m. vasario 24 d. LR VRM įsakymas Nr. 1V-131 Dėl Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/0a918630dc0311e59019a599c5cbd673/asr>

susijusia su Migracijos departamento (MD) vykdomomis procedūromis. Taigi, pirminis šaltinis, galintis pateikti tokio pobūdžio informaciją, yra MD, kurio atstovų centruose nėra. Turint omenyje tai, kad už kiekvieno prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimą yra atsakingas konkretus MD darbuotojas, manytina, kad tokio pobūdžio informaciją asmeniui pagal poreikį galėtų teikti jo prašymą nagrinėjantis MD darbuotojas. Tai, kad nemaža dalis prieglobsčio prašytojų negauna reikiamos informacijos apie jų prašymų nagrinėjimą, galimai yra susiję su tinkamo ir pakankamo kontakto tarp MD ir prieglobsčio prašytojo nebuvimu.

Prieglobsčio procedūrų direktyvos 25 konstatuojamoje dalyje nurodyta, kad kiekvienam prašytojui turėtų būti leista veiksmingai naudotis procedūromis, suteikta galimybė bendradarbiauti ir tinkamai bendrauti su kompetentingomis institucijomis, siekiant pateikti susijusius savo bylos faktus, ir turėtų būti suteiktos pakankamos procesinės garantijos pateikti savo argumentus visais procedūros etapais. Tai reiškia, kad valstybė privalo organizuoti prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimą tokiu būdu, kuris leistų asmeniui veiksmingai bendradarbiauti ir bendrauti su institucija, nagrinėjančia jo/jos prašymą. Tai, kad Lietuvoje prieglobsčio prašytojams ši galimybė nėra tinkamai užtikrinta, rodo ne tik aktualios informacijos apie prašymo nagrinėjimą trūkumas, tačiau ir ribotos galimybės asmeniui pateikti turimus bylai reikšmingus įrodymus. Tik 37 proc. respondentų buvo pilnai arba iš dalies informuoti, kokiu būdu pateikti papildomų įrodymų vienai ar kitai institucijai, priklausomai nuo proceso stadijos. 51 proc. apklaustųjų teigė, kad pavyko pateikti papildomų įrodymų, susijusių su jų prieglobsčio prašymais. Dar 6 proc. nurodė, kad pavyko iš dalies, t. y. sugebėjo pateikti ne viską, ką galėjo/turėjo pateikti. 42 proc. teigė neturėję galimybės pateikti papildomų įrodymų.

3. Supažindinimas su priimtais sprendimais

Stebėsenos rezultatai rodo, kad tik vienetiniais atvejais užsieniečiai supažindinami su visu sprendimo tekstu (67 proc. respondentų teigia, kad gauto(-ų) dokumento(-ų) turinys nebuvo išverstas į jiems suprantamą kalbą ir jie negalėjo suprasti dokumento(-ų) turinio, 23 proc. – teigia, kad jiems buvo išverstos tik išvados, tik apie 11 proc. – teigia, kad jiems buvo išverstas visas dokumento tekstas). SADM centrai neatlieka supažindinimo su sprendimais funkcijos, o VSAT dažniausiai supažindina tik su rezoliucine dalimi bei „esminiais motyvais“. Tai, kad absoliuti dauguma užsieniečių teigia iš viso nesuprantantys sprendimų turinio, rodo, kad supažindinimas su sprendimais nėra pakankamas. Turint omenyje pabėgėlių teisės specifiškumą, neatmestina, kad su sprendimais užsieniečius supažindinantys VSAT pareigūnai nebūtinai yra pajėgūs tinkamai identifikuoti kitos institucijos (MD) „esminius motyvus“ ir/arba tinkamai juos paaiškinti prieglobsčio prašytojui. Galiausiai asmuo supranta, kad gavo „neigiamą“ sprendimą, tačiau nežino, kodėl jam/jai buvo atsisakyta suteikti prieglobstį.

Šiuo klausimu pažymėtina, kad paties supažindinimo, kaip procedūrinio veiksmo, turinys teisės aktų nėra reglamentuotas. Atitinkamai, nėra nustatyta, kokia apimtimi sprendimas išverčiamas prieglobsčio prašytojui, taip pat iš viso nepasisakyta dėl sprendimo motyvų paaiškinimo asmeniui suprantamais žodžiais. Toks aiškus reglamentavimo trūkumas sąlygoja situaciją, kai skirtingos institucijos (arba netgi tos pačios institucijos skirtingi darbuotojai) tą patį procedūrinį veiksma atlieka skirtingais būdais, kurie nebūtinai leidžia asmenims visapusiškai suprasti jiems teikiamos informacijos esmę.

4. VGTP teikimas

Stebėsenos rezultatai leidžia identifikuoti net kelis probleminius aspektus, susijusius su VGTP teikimu. Pirmiausia, asmenys nėra informuojami apie jų prašymų suteikti VGTP patenkinimą bei negauna VGTP teikėjų kontaktinių duomenų (t. y. nežino, ar jų atžvilgiu priimtas sprendimas apskūstas, kol negauna šaukimo iš teismo). 96 proc. respondentų atsakė nežinantys, koks VGTP advokatas (advokatų kontora) jiems atstovauja/atstovavo. Tik maža dalis respondentų kontaktavo su VGTP teikiančiu advokatu (t. y. likusieji neturėjo galimybės pateikti bylai reikšmingų paaiškinimų ir (arba) papildomų įrodymų), didžioji dalis pirmą kartą pamatė jiems atstovaujantį advokatą nuotolinio teismo posėdžio metu. Galiausiai, anot VSAT, už asmenų supažindinimą su teismo sprendimais atsakingi būtent VGTP teikėjai. Vis dėlto, pastebima, kad užsieniečiai iš jiems atstovaujančių advokatų negauna netgi teismo sprendimo kopijos, nekalbant apie supažindinimą su tokiu sprendimu (ypač bylose dėl atsisakymo suteikti prieglobstį). Dalis šiuo klausimu kalbintų užsieniečių nurodė, kad bandė savarankiškai (el. paštu ir/arba telefonu) susisiekti su VGTP teikėju, tačiau atsakymo negavo.

Remiantis LR administracinių bylų teisenos įstatymo 48 straipsnio 3 dalimi, visi su byla susiję procesiniai dokumentai įteikiami atstovui, kuris privalo nedelsdamas apie tai pranešti atstovaujajam ir sudaryti jam/jai galimybę susipažinti su gautais dokumentais. Įvertinus stebėsenos metu surinktus duomenis, tikėtina, kad VGTP teikėjai šios pareigos jų atstovaujimų užsieniečių atžvilgiu nevykdo.

Rekomendacijos

Atsižvelgus į stebėsenos metu nustatytus trūkumus, rekomenduojama:

1. Užtikrinti, kad **visi pateikiami prieglobsčio prašymai yra priimami ir registruojami**;
2. Užtikrinti, kad **visiems prieglobsčio prašytojams įteikiama „Pažyma dėl prašymo suteikti prieglobstį priėmimo“**, kurioje nurodyta, kokia tvarka nagrinėjamas prašymas ir koku teisiniu pagrindu pasirinkta atitinkama tvarka;
3. Užtikrinti, kad **kiekvienas prieglobsčio prašytojas turi galimybę bendradarbiauti ir bendrauti su MD darbuotoju, nagrinėjančiu prieglobsčio prašymą**. Tai reiškia, kad prieglobsčio prašytojas (1) žino, kas yra atsakingas už jo/jos bylą, ir (2) prieglobsčio prašymo nagrinėjimo metu turi galimybę tiesiogiai bendrauti;
4. **Apibrėžti supažindinimo su sprendimais, kaip procedūrinio veiksmo, turinį ir nustatyti supažindinimo standartą**, kuris leistų užsieniečiui suprasti ne tik sprendimo esmę, bet ir motyvus.
5. Užtikrinti, kad **užsieniečių bendravimas su VGTP teikėjais atitinka advokato ir kliento bendravimui taikomus standartus**, t. y. (1) užsieniečiai žino, kas teikia VGTP, turi VGTP teikėjų kontaktus, o pastarieji reaguoja į užsieniečių bandymus susisiekti; (2) VGTP teikėjai bendrauja su užsieniečiais rengiant skundą teismui ir (3) VGTP teikėjai vykdo savo pareigas, susijusias su jų atstovaujajimų informavimu apie teismo priimtus sprendimus.