

Lietuvos Raudonasis Kryžius
Konstitucijos pr. 7A, III aukštas, 09311 Vilnius
El. p. info@redcross.lt

Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijai
Šventaragio g. 2, 01510 Vilnius
El. p. bendrasisd@vrm.lt

Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijai
A. Vivulskio g. 11, 03162 Vilnius
El. p. post@socmin.lt

Pastabos

Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymo Nr. 1V-131 „Dėl Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo projekto Nr. 22-13594

2022 m. spalio 20 d.

Lietuvos Raudonasis Kryžius – organizacija, dirbanti žmogaus teisių apsaugos srityje – susipažino su Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas) parengtu Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymo Nr. 1V-131 „Dėl Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo projektu Nr. 22-13594 (toliau – Projektas) ir teikia pastabas dėl siūlomų pakeitimų.

Projektu, be kita ko, siūloma papildyti Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašą (toliau – Tvarkos aprašas) 116¹, 116² ir 116³ punktais, nustatant privalomą automatinę asmeniui suteikto prieglobsčio peržiūros procedūrą, taip pat pakeičiami Tvarkos aprašo 118 ir 124 punktai, sutrumpinant asmeniui suteikiamą laiką pateikti paaiškinimus bei prailginant prieglobsčio panaikinimo procedūros terminą. Žemiau pateikiame detalesnes pastabas dėl tam tikrų Projekto nuostatų.

Dėl Projekto 6, 7 ir 8 punktų, kuriais Tvarkos aprašas papildomas 116¹, 116² ir 116³ punktais, atitikimo teisėkūros principams

Projekto lydraštyje nepaaiškinamas poreikis Projekto 6-8 punktuose siūlomam reglamentavimui ir juo siekiami tikslai. Primename, kad remiantis Lietuvos Respublikos teisėkūros pagrindų įstatymo 3 straipsnio 2 dalimi teisės akto projektas turi būti rengiamas ir teisės aktas priimamas tik tuo atveju, kai siekiamų tikslų negalima pasiekti kitomis priemonėmis, pasirinktos teisinio reguliavimo priemonės turi nevaržyti teisinių santykių subjektų daugiau, negu to reikia teisinio reguliavimo tikslams pasiekti, o valstybės politikos tikslai ir teisinio reguliavimo poreikis turi būti žinomi. Nagrinėjamu atveju siūlomo reglamentavimo (Projekto 6-8 punktų) tikslai nėra paaiškinti, taip pat nepateikta jokios informacijos, pagrindžiančios tokio reglamentavimo poreikį. Atitinkamai lieka neaišku, ar siekiamų tikslų iš tikrųjų negalima pasiekti kitomis priemonėmis bei ar iš tikrųjų pasirinkta geriausia iš galimų teisinio reguliavimo alternatyvų. Kartu pastebėtina, kad dalies kitų siūlomų pakeitimų poreikis yra paaiškintas, pvz., nurodyta, kad prieglobsčio panaikinimo procedūros terminas ilginamas atsižvelgus į žmogiškuosius resursus ir būtinus atlikti veiksmus, o Tvarkos aprašo skyrius, reglamentuojantis apskundimo ikiteismine tvarka procedūrą, netenka galios dėl atitinkamų Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimų. Tai, kad

pasirinkta nemotyvuoti būtent Projekto 6-8 punktuose siūlomo reglamentavimo poreikio, kelia klausimų dėl šio pasiūlymo atitikimo atvirumo ir skaidrumo principui.

Dėl Projekto 6 punkto, kuriuo Tvarkos aprašas papildomas 116¹ punktu, neigiamo poveikio tarptautinės apsaugos gavėjams

Projekto 6 punktu siūloma papildyti Tvarkos aprašą 116¹ punktu, numatančiu, kad keičiant arba išduodant leidimą gyventi užsieniečiui, kuriam suteiktas prieglobstis Lietuvos Respublikoje, Migracijos departamentas privalo įvertinti, ar aplinkybės, dėl kurių užsieniečiui buvo suteiktas prieglobstis, nepasikeitė. Tokiu būdu, siūlomu reglamentavimu nustatoma privaloma, reguliari ir automatinė asmeniui suteikto prieglobsčio peržiūros procedūra, kurios galiojantis Europos Sąjungos teisinis reglamentavimas nenumato.

Anot Jungtinių Tautų Pabėgėlių Agentūros, pabėgėliams ir kitiems asmenims, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, reikalingas užtikrintas statusas. Reguliari automatinė statuso peržiūra, nesąlygota esminiais pasikeitimais kilmės valstybėje, būtų žalinga pabėgėlio saugumo jausmui, kurį turėtų suteikti tarptautinė apsauga¹. Tokio pobūdžio peržiūra sukurtų teisinio neapibrėžtumo atmosferą bei suvokimą, kad prieglobstis yra trumpalaikio pobūdžio apsauga, kas neigiamai paveiktų užsieniečių motyvaciją sklandžiai ir sėkmingai integruotis į Lietuvos visuomenę. Tarptautinės apsaugos gavėjai nežinotų, kiek ilgai jie galės naudotis jiems suteikta tarptautine apsauga, kadangi jų turimas statusas būtų peržiūrimas ne dėl esminių pasikeitimų ar naujos informacijos, o tiesiog baigiantis leidimo gyventi galiojimo terminui.

Priminame, kad 1951 m. Jungtinių Tautų konvencijos dėl pabėgėlių statuso 34 straipsnis numato, kad valstybės „pagal galimybę padeda pabėgėliams asimiliuotis ir natūralizuotis“ bei „daro viską, kad pagreitintų natūralizacijos procedūras“. Projekto 6-8 punktuose siūlomas reglamentavimas yra nesuderinamas su minėtais tikslais bei veikia priešingai – komunikuoja tarptautinės apsaugos gavėjams, kad jiems suteiktas prieglobstis yra laikino pobūdžio, o jų turimas statusas bus reguliariai peržiūrimas tiek laiko, kiek jie juo naudosis. Atsižvelgus į tai, siūlome atsisakyti reguliarios automatinės prieglobsčio statuso peržiūros. Manome, kad (numanomų) siektinų tikslų galima efektyviau pasiekti ne mechaniškai peržiūrint kiekvieną individualų atvejį, o investuojant į naujausias ir tikslios kilmės valstybės informacijos rinkimą ir analizę bei operatyviai reaguojant į esminius pasikeitimus prieglobsčio gavėjų kilmės valstybėse.

Dėl Projekto 6, 7 ir 8 punktų, kuriais Tvarkos aprašas papildomas 116¹, 116² ir 116³ punktais, sukuriamos papildomos administracinės naštos

Projekto 6-8 punktuose siūlomo reglamentavimo formuluotės iš esmės suponuoja, kad Migracijos departamentas privalo vadovautis apsaugos „nebetaikymo“ prezumpcija ir inicijuoti prieglobsčio panaikinimo procedūrą, nebent bus „motyvuotai“ įrodyta, kad prieglobstis neturi būti naikinamas, t. y. „motyvuoto“ pagrindimo reikalaujama ne tam, kad prieglobsčio panaikinimo procedūra būtų pradėta, o atvirkščiai – kad ji nebūtų pradėta. Atsižvelgus į tai, kad Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 90 straipsnis nustato baigtinį prieglobsčio panaikinimo pagrindų sąrašą bei į šių pagrindų turinį, prieglobsčio panaikinimas reikalauja tam tikrų naujų faktų atsiradimo bei duomenų apie šiuos faktus surinkimo. Projekto 8 punkte siūlomas modelis iš esmės reikalauja iš Migracijos departamento darbuotojo atlikti atvirkštinį veiksma – „motyvuotai“ įrodyti, kad tam tikro fakto nėra (įrodyti neiginį). Įrodymai suprantami kaip tam tikro buvusio įvykio ar reiškinio, objekto atspindys, tai duomenys apie faktus. Jei tam tikro fakto nebuvo įvykę, apie jį

¹ UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Handbook and Guidelines on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees*, para 135, December 2011, HCR/1P/4/ENG/REV. 3, available at: <https://www.refworld.org/docid/4f33c8d92.html> [accessed 19 October 2022]. UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Note on the Integration of Refugees in the European Union*, para 18, May 2007, available at: <https://www.refworld.org/docid/463b24d52.html> [accessed 19 October 2022]

nebus identifikuotinių objektyvių duomenų, kuriais galima „motyvuotai“ pagrįsti tokio fakto nebuvimą.

Projekto 6-8 punktuose siūloma iš esmės įvesti naują, papildomą procedūrą, kuri neišvengiamai padidins administracinę naštą Migracijos departamento darbuotojams bei, atitinkamai, gali neigiamai paveikti įstaigos pajėgumus veiksmingai ir kokybiškai nagrinėti prašymus suteikti prieglobstį. Pastebėtina, kad administracinės naštos padidėjimą netiesiogiai pripažįsta ir pats Migracijos departamentas, tuo motyvuodamas prieglobsčio panaikinimo procedūros termino prailginimą. Papildomos procedūros – reguliarios automatinės statuso peržiūros ir „motyvuoto“ įrodinėjimo, kad prieglobsčio panaikinimo procedūra neturėtų būti inicijuojama, neapibrėžtas turinys bei bendrai „neiginio įrodinėjimo“ problematika potencialiai dar labiau padidins administracinę naštą ir dar labiau paveiks Migracijos departamento galimybes kokybiškai ir laikantis nustatytų terminų vykdyti savo funkciją – teikti administracines paslaugas užsieniečiams. Atsižvelgus į tai, kas išdėstyta, bei įvertinus tai, kad „motyvuota pažyma“ dėl prieglobsčio panaikinimo procedūros „neatlikimo“, minima Projekto 8 punkte, iš esmės yra įstaigos vidinis dokumentas, rengiamas vieno darbuotojo ir tvirtinamas kito darbuotojo, tačiau nekomunikuojamas jokiai trečiajai suinteresuotai šaliai ir nesąlygojantis jokių paskesnių veiksmų, siūlome atsisakyti šio procedūrinio veiksmo, kaip perteklinio ir nepagrįstai didinančio administracinę naštą įstaigai.

Dėl Projekto 6, 7 ir 8 punktų, kuriais Tvarkos aprašas papildomas 116¹, 116² ir 116³ punktais, suderinamumo su kitomis Tvarkos aprašo nuostatomis

Atkreipiame dėmesį, kad Tvarkos aprašo galiojančios redakcijos 161 punktas nustato:

„161. Jeigu nagrinėjant užsieniečio, kuriam suteikta papildoma apsauga, prašymą pakeisti leidimą laikinai gyventi nustatoma, kad jam gali būti taikomos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 90 straipsnio 2 dalies nuostatos, Migracijos departamentas Aprašo VIII skyriuje nustatyta tvarka pradeda prieglobsčio panaikinimo procedūrą.“

Iš esmės ši nuostata reglamentuoja modelį, analogišką siūlomam Projekto 6 ir 7 punktuose, tik apsiribojant papildomos apsaugos gavėjais ir leidimo laikinai gyventi pakeitimu. Projekte nesiūloma keisti šio reglamentavimo, o tai potencialiai sąlygoja nuostatų dubliavimąsi, kas padaro teisinį reguliavimą nenuosekliu, neaiškiu ir dviprasmišku.

Taip pat atkreipiame dėmesį į tai, kad, įvertinus prieglobsčio panaikinimo procedūros ir leidimo gyventi pakeitimo terminų skirtumus, Tvarkos aprašo galiojančios redakcijos 162 punkte numatyta garantija užsieniečiams, kuriems suteikta papildoma apsauga, užtikrinanti, kad jie neliks be galiojančio leidimo gyventi, kol turi teisę juo naudotis:

„162. Tai, kad pagal Aprašo 161 punktą buvo pradėta prieglobsčio panaikinimo procedūra, netrukdo Migracijos departamentui priimti Aprašo 160.1 papunktyje nurodytą sprendimą, išskyrus atvejus, kai Migracijos departamentas Aprašo VIII skyriuje nustatyta tvarka priima sprendimą panaikinti papildomą apsaugą, kuris įsigalioja nepasibaigus įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 33 straipsnio 1 dalies 6 punkte nurodytam terminui.“

Analogiškos garantijos Projekte nenumatyta nepaisant to, kad Projekto 11 punktu siūloma prailginti prieglobsčio panaikinimo procedūros terminą iki 4 mėnesių. Pažymime, kad remiantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 33 straipsnio 1 dalies 6 punktu užsieniečio prašymas pakeisti leidimą laikinai gyventi turi būti išnagrinėtas ir leidimas gyventi turi būti pakeistas arba atsisakyta jį pakeisti ne vėliau kaip per 2 mėnesius nuo prašymo pateikimo atitinkamoje institucijoje dienos, o remiantis to paties straipsnio 2 dalimi prašymas dėl leidimo nuolat gyventi pakeitimo turi būti išnagrinėtas ir leidimas nuolat gyventi pakeistas arba atsisakyta jį pakeisti ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo prašymo pateikimo dienos. Prieglobsčio panaikinimo procedūros inicijavimas neatleidžia Migracijos departamento nuo prievolės laikytis minėtų terminų, o užsieniečio

atveju – neturi poveikio jo teisėtiems lūkesčiams, jog jo prašymas dėl leidimo gyventi pakeitimo bus išnagrinėtas per įstatyme nustatytą terminą. Prieglobsčio panaikinimo procedūra gali užtrukti ir ženkliai viršyti Projekte numatytą 4 mėnesių terminą, ypač įvertinus sprendimo dėl prieglobsčio panaikinimo apskundimo galimybes. Kol toks sprendimas nėra įsiteisėjęs, užsienietis išlieka prieglobsčio gavėju, o remiantis 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų 24 straipsniu valstybė privalo aprūpinti prieglobsčio gavėjus leidimais gyventi šalyje. Atsižvelgus į tai, kas išdėstyta, labai tikėtina situacija, kuomet terminas leidimui gyventi pakeisti pasibaigs iki sprendimo panaikinti prieglobstį priėmimo ir (arba) įsiteisėjimo bei Lietuvos Respublika turės prievolę pakeisti prieglobsčio gavėjui leidimą gyventi nepaisant inicijuotos prieglobsčio panaikinimo procedūros. Siūlome atkreipti į tai dėmesį bei numatyti Tvarkos aprašo 162 punktui analogišką garantiją pabėgėlio statusą turinčiam asmeniui.

Dėl Projekto 6, 7 ir 8 punktų, kuriais Tvarkos aprašas papildomas 116¹, 116² ir 116³ punktais, teisinio aiškumo

Projekto 6 punktas, kuriuo Tvarkos aprašą siūloma papildyti 116¹ punktu, nustato prievolę Migracijos departamento darbuotojui atlikti „vertinimą, ar aplinkybės, dėl kurių užsieniečiui buvo suteiktas prieglobstis, nepasikeitė“. Visų pirma pažymime, kad „aplinkybių pasikeitimas“ savaime nėra minimas Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 90 straipsnyje, kuriame pateiktas prieglobsčio panaikinimo pagrindų baigtinis sąrašas. Minėtame straipsnyje minimos situacijos, kuomet „jau **nėra aplinkybių**, į kurias atsižvelgus“ asmeniui buvo suteiktas prieglobstis. Taigi, sprendžiant dėl prieglobsčio panaikinimo, vertinimo objektas yra tokių „aplinkybių“ buvimo/nebuvimo faktas, o ne jų „pasikeitimas“, juolab atitinkamos aplinkybės gali pasikeisti į neigiamą pusę, pvz., dar labiau suintensyvėjus tam tikros grupės asmenų persekiojimui kilmės valstybėje arba kilmės valstybės teismui už akių priėmus politiškai motyvuotą apkaltinamąjį nuosprendį prieglobsčio gavėjo atžvilgiu. Taipogi pažymėtina, kad dalis prieglobsčio panaikinimo pagrindų nėra tiesiogiai susiję su „aplinkybių, dėl kurių užsieniečiui buvo suteiktas prieglobstis“ pasikeitimu bei referuoja į kokybiškai naujas aplinkybes, dėl kurių asmeniui gali neberekėti tarptautinės apsaugos. Projekto 6 punkte siūloma formuluote, apsiribojanti „aplinkybių, dėl kurių užsieniečiui buvo suteiktas prieglobstis“, pakartotiniu vertinimu, neatspindi kitų galimų prieglobsčio panaikinimo pagrindų. Atitinkamai, lieka neaišku, ar tokie „kiti“ pagrindai turėtų būti vertinami šios naujos procedūros rėmuose bei ar jų nustatymas sąlygotų siūlomo Tvarkos aprašo 116² punkto taikymą.

Projekto 7 punkte, kuriuo Tvarkos aprašą siūloma papildyti 116² punktu, numatyta, kad nustačius, jog „aplinkybės, dėl kurių užsieniečiui buvo suteiktas prieglobstis, pasikeitė **ir** gali būti taikomos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 90 straipsnio 1 ar 2 dalies nuostatos, Migracijos departamentas atlieka prieglobsčio panaikinimo procedūrą“. Projekto 8 punkte, kuriuo Tvarkos aprašą siūloma papildyti 116³ punktu, numatyta, kad nustačius, jog „aplinkybės, dėl kurių užsieniečiui buvo suteiktas prieglobstis, nepasikeitė“, Migracijos departamento darbuotojas parengia „motyvuotą pažymą“ dėl prieglobsčio panaikinimo procedūros „neatlikimo“. Pastebėtina, kad siūlomame Tvarkos aprašo 116² punkte numatytos 2 kumuliatyvios sąlygos prieglobsčio panaikinimo procedūrai pradėti – aplinkybių pasikeitimas **ir** įstatyminis pagrindas naikinti prieglobstį. Pasirinkta formuluotė suponuoja, kad tam tikrais atvejais aplinkybės gali pasikeisti, tačiau šis pasikeitimas savaime nesąlygotų Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 90 straipsnio taikymo. Dėl aukščiau aprašytų priežasčių visiškai sutikdami su tokia teisine logika, vis dėlto pažymime, kad Projektas nenumato, kokius tolimesnius veiksmus tokiais atvejais (kai atitinkamos aplinkybės pasikeitė, tačiau pagrindo naikinti prieglobstį nenustatyta) atlieka Migracijos departamento darbuotojas, atsakingas už siūlomame Tvarkos aprašo 116¹ punkte minimą „vertinimą“.

Dėl Projekto 9 ir 11 punktų, kuriuo keičiami Tvarkos aprašo 118 ir 124 punktai, pagrįstumo

Projektu siūloma sutrumpinti Tvarkos aprašo 118 ir 124 punktuose minimą 14 darbo dienų terminą, kuris suteikiamas prieglobsčio gavėjui paaiškinimams pateikti, iki 10 darbo dienų. Kaip ir reguliarios automatinės asmeniui suteikto prieglobsčio peržiūros atveju, poreikis šiam pakeitimui ir juo siekiami tikslai Projekto lydraštyje nepaaiškinami nepaisant siūlomo pakeitimo tiesioginio poveikio teisinių santykių subjektų (prieglobsčio gavėjų) padėčiai. Beveik neabejotina, kad termino prieglobsčio gavėjui pateikti savo paaiškinimus, susijusius su jam ypatingai svarbiu dalyku – tarptautinės apsaugos išsaugojimu, sutrumpinimas **suvaržo** jo galimybes kuo įmanoma išsamiau paaiškinti priežastis, dėl kurių, jo nuomone, prieglobstis neturi būti panaikinamas, bei surinkti ir pateikti įrodymus, pagrindžiančius jo poziciją. Tokiu būdu, siūlomas pakeitimas **neigiamai paveikia** asmens padėtį, todėl jo būtinumas turi būti tinkamai pagrįstas. Migracijos departamentui nepateikiant jokių šio siūlomo pakeitimo motyvų, telieka tik spėlioti apie juo siekiamus tikslus. Pažymėtina, kad Projekto 11 punktu, kuriuo keičiamas Tvarkos aprašo 124 punktas, siūloma mėnesiui prailginti prieglobsčio panaikinimo procedūros terminą. Taigi, bendras atitinkamų procedūrinių veiksmų atlikimo terminas vis tiek ilgėja, nepaisant prieglobsčio gavėjui suteikto termino sutrumpinimo. Esminio ir prieglobsčio gavėjų padėties pabloginimą pateisinančio skirtumo tarp 14 d. d. + 4 mėn. ir 10 d. d. + 4 mėn. nežvelgiame. Tuo atveju, jeigu siūlomų pakeitimų tikslas yra pagreitinti atitinkamus procesus, siūlome daryti tai ne prieglobsčio gavėjų sąskaita, trumpinant ir be to trumpą, **dienomis** apibrėžtą terminą, o, pvz., Tvarkos aprašo 124 punkte numatant, kad 4 (šiuo metu – 3) mėnesių terminas **visais atvejais** skaičiuojamas nuo Tvarkos aprašo 118 punkte nurodyto rašytinio pranešimo išsiuntimo užsieniečiui dienos.

Atsižvelgiant į išdėstytas aplinkybes ir siūlomo teisinio reglamentavimo potencialų neigiamą poveikį Lietuvoje prieglobstį radusiems žmonėms, siūlytume įvertinti pateiktas pastabas. Tikimės, kad Lietuvos Raudonojo Kryžiaus pateikti pastebėjimai dėl identifikuotų Projekto trūkumų ir pasiūlymai dėl Projekto tobulinimo prisidės prie aiškaus, veiksmingo ir teisinių santykių subjektų atžvilgiu teisingo teisinio reglamentavimo kūrimo.

Su pagarba

Kristina Meidė
Lietuvos Raudonojo Kryžiaus generalinė sekretorė