



TEISINĖ APŽVALGA

**PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ
DE FACTO SULAIKYMAS
LIETUVOS VYRIAUSIOJO
ADMINISTRACINIO TEISMO
PRAKTIKOJE**

#9

2023 M. VASARIS

Lietuvos Raudonasis Kryžius yra nevyriausybinė organizacija, virš 25 metų teikianti socialinę, humanitarinę ir teisinę pagalbą pabėgėliams, prieglobsčio prašytojams, asmenims be pilietybės ir kitiems migrantams nepriklausomai nuo jų teisinio statuso.

Teisinės apžvalgos rengiamos Lietuvos Raudonojo Kryžiaus iniciatyvos, kuria siekiama stebėti Lietuvos teismų vystomą praktiką migracijos ir prieglobsčio bylose bei dalintis informacija apie kai kuriuos reikšmingus sprendimus, rėmuose. Apžvalgose perteikiamos aktualios ištraukos iš šių metų teismų jurisprudencijos bei pateikiami juridinės galios neturintys papildomi komentarai.

Apžvalgose pateikti komentarai yra skirti apžvelgiamų teismo išaiškinimų platesnio konteksto ir potencialaus poveikio praktikos vystymuisi paaiškinimui. Komentuodami teismo sprendimus, Lietuvos Raudonojo Kryžiaus teisininkai remiasi savo dalykine kompetencija bei ilgamete patirtimi migracijos ir prieglobsčio teisės srityje, taip pat tarptautinių teismų praktika, teisine ir moksline literatūra. Esame dėkingi partneriams ir kolegoms už papildomas įžvalgas.

Lietuvos Raudonojo Kryžiaus teisinės apžvalgos yra skirtos tik informacijai, jos nesukuria ir nesuteikia teisių, jomis nenustatoma ir neprisiimama teisinių įsipareigojimų sprendžiant individualius atvejus. Cituojant ar platinant šią teisinę apžvalgą būtina nuoroda į informacijos šaltinį:

Lietuvos Raudonasis Kryžius. (2023 m. vasaris). *Teisinė apžvalga #9*

PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ DE FACTO SULAIKYMAS LIETUVOS VYRIAUSIOJO ADMINISTRACINIO TEISMO PRAKTIKOJE

Lietuvos Raudonasis Kryžius yra humanitarinė organizacija, teikianti, be kita ko, teisinę pagalbą pabėgėliams ir prieglobsčio prašytojams Lietuvoje. Siekdami stebėti Lietuvos teismų vystomą praktiką migracijos ir prieglobsčio bylose bei dalintis informacija apie reikšmingus sprendimus, nuo 2022 m. rengiame teisinės apžvalgas[1], kuriose aptariame aktualią Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo jurisprudenciją, taip pat teikiame juridinės galios neturinčius papildomus paaiškinimus. Šioje apžvalgoje, nukrypdami nuo įprasto formato, norime atkreipti dėmesį į, mūsų vertinimu, vieną opiausių dabartinės prieglobsčio sistemos Lietuvoje problemų – prieglobsčio prašytojų *de facto* (faktinį) sulaikymą.

[1] Lietuvos Raudonasis Kryžius, Teisinės apžvalgos, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://redcross.lt/teisines-apzvalgos/>

SULAIKYO REGLAMENTAVIMAS

1992 m. spalio 25 d. referendume Lietuvos Respublikos piliečių priimtoje Lietuvos Respublikos Konstitucijoje yra įtvirtintas kiekvieno žmogaus laisvės ir asmens neliečiamumas, kuris, anot Konstitucijos 18 straipsnio, yra kilęs iš žmogaus prigimties, o ne įstatymu suteikta teisė. Lietuvos Respublikos Konstitucijos 20 straipsnyje nustatyta kad:

Žmogaus laisvė neliečiama.

Niekas negali būti savavališkai sulaikytas arba laikomas suimtas. Niekam neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokias yra nustatęs įstatymas.

Nusikaltimo vietoje sulaikytas asmuo per 48 valandas turi būti pristatytas į teismą, kur sulaikytajam dalyvaujant sprendžiamas sulaikymo pagrindumas. Jeigu teismas nepriima nutarimo asmenį suimti, sulaikytasis tuojau pat paleidžiamas.

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 20 straipsnyje įtvirtintas asmens sulaikymo teisėtumo principas reiškia, kad asmeniui neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokios nustatytos įstatyme. Asmens laisvė – viena pagrindinių prigimtinių asmens teisių ir jos apribojimas galimas tik tuomet, kai tai yra būtina ir neišvengiama, griežtai laikantis įstatymo reikalavimų[2]. Tai reiškia, jog asmens sulaikymas yra *ultima ratio* (kraštutinė priemonė) ir gali būti taikoma tik tais atvejais, kai įstatymų nustatyti tikslai negali būti pasiekti kitais būdais.

1995 m. balandžio 27 d. Lietuva ratifikavo Europos žmogaus teisių ir laisvių pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją. Prisijungus prie Konvencijos Lietuva ne tik įsipareigojo savo nacionalinius įstatymus derinti su Konvencija ir jos protokolais, tačiau ir pačią ratifikuotą Konvenciją bei jos Protokolus inkorporavo į nacionalinę teisės sistemą kaip tiesioginio taikymo aktus, savo teisine galia nusileidžiančius Lietuvos Respublikos Konstitucijai, tačiau viršesnius už kitus įstatymus. Konvencijos 5 straipsnio 1 dalis garantuoja kiekvieno žmogaus teisę į laisvę ir saugumą bei nustato baigtinį sąrašą atvejų, kai žmogui gali būti atimta laisvė.

Europos Žmogaus Teisių Teismas yra išaiškinęs[3], kad Konvencijos 5 straipsnis įtvirtina pagrindinę teisę, t. y. apsaugą nuo valstybės savavališko kišimosi į jo ar jos teisę į laisvę. Įtvirtindama „teisę į laisvę“ 5 straipsnio 1 dalis užtikrina asmens fizinę laisvę; jos tikslas yra užtikrinti, kad niekam savavališkai nebūtų atimta laisvė. 5 straipsnio 1 dalis aiškiai numato, kad šios garantijos taikomos „visiems“, o 5 straipsnio 1 dalies (a) iki (f) punktuose įtvirtintas baigtinis leistinų laisvės atėmimo pagrindų sąrašas, dėl kurių asmenims gali būti atimta laisvė, ir joks laisvės atėmimas nebus laikomas teisėtu, jei neatitiks bent vieno

[2] Žr., pvz., Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. vasario 5 d. nutarimą byloje Nr. 5/98 dėl Lietuvos Respublikos baudžiamojo proceso kodekso 255 straipsnio 4 ir 5 dalių, 256 straipsnio 4 dalies, 260 straipsnio 4 dalies, 280 straipsnio 1, 2 ir 6 dalių atitikimo Lietuvos Respublikos Konstitucijai, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta351/content>

[3] Europos Žmogaus Teisių Teismo 2012 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje Venskutė prieš Lietuvą (peticijos Nr. 10645/08), § 75, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: http://lrv-atstovas-eztt.lt/uploads/VENSKUTE_2012_sprendimas.pdf

iš nustatytų pagrindų. Kai sprendžiama dėl sulaikymo „teisėtumo“, įskaitant tai, ar buvo laikomasi „įstatymų nustatytos tvarkos“, Konvencija iš esmės nukreipia į nacionalinę teisę ir nustato pareigą laikytis materialinės ir procesinės nacionalinės teisės nuostatų. Tačiau, atitikimo nacionalinei teisei nepakanka: 5 straipsnio 1 dalis taip pat reikalauja, kad bet koks laisvės atėmimas būtų vykdomas siekiant apsaugoti asmenį nuo savivalės. Pagal vieną iš pagrindinių principų sulaikymas, kuris yra savavališkas, negali būti suderinamas su Konvencijos 5 straipsnio 1 dalimi, o 5 straipsnio 1 dalyje įtvirtinta „savivalės“ sąvoka yra platesnė nei nacionalinės teisės nesilaikymas, todėl laisvės atėmimas gali būti teisėtas pagal nacionalinę teisę, tačiau vis dėlto savavališkas ir todėl prieštaraujantis Konvencijai.

2003 m. referendume dėl Lietuvos Respublikos narystės Europos Sąjungoje 91,07 % balsavusiųjų pasisakė už šalies stojimą į Europos Sąjungą. 2004 m. gegužės 1 d. Lietuva tapo Europos Sąjungos nare bei Konstituciniu aktu įtvirtino Europos Sąjungos teisės viršenybę. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 6 straipsnis skelbia, kad kiekvienas asmuo turi teisę į laisvę ir saugumą, o 18 straipsnis įtvirtina teisę į prieglobstį. Kiek tai liečia prieglobsčio prašytojų sulaikymą, 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo 8 straipsnio 3 dalies (a) iki (f) punktuose įtvirtintas baigtinis leistinių prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindų sąrašas. Tos pačios direktyvos 9 straipsnio 2 dalyje nustatyta, kad įsakymą sulaikyti prašytoją raštu parengia teisminės arba administracinės institucijos, o 3 dalis reikalauja, kad tais atvejais, kai įsakymą sulaikyti priima administracinės institucijos, privalo būti skubiai įvykdytas teisminis sulaikymo teisėtumo peržiūrėjimas (*ex officio* ir (arba) prašytojo prašymu). Europos Sąjungos Teisingumo Teismas yra išaiškinęs, kad prieglobsčio prašytojo sulaikymas, kaip tai suprantama pagal direktyvos 2013/33/ES ir 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse nuostatas, yra prievartos priemonė, dėl kurios šis prašytojas netenka judėjimo laisvės ir kuria jis atskiriamas nuo likusių gyventojų, įpareigojant nuolat likti ribotoje ir uždaroje teritorijoje[4]. Taigi, Europos Sąjungos teisės akty kontekste „sulaikymo“ sąvoka yra savarankiška Sąjungos teisės sąvoka, todėl apgyvendinimo vietų kvalifikavimas pagal valstybės narės teisę neturi jokios įtakos jos vertinimui.

Prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindai yra nustatyti Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 113 straipsnio 4 dalyje, kuri iš esmės atkartoja direktyvos 2013/33/ES 8 straipsnio nuostatas. Vis dėlto, be sulaikymo pagrindų, minėtos direktyvos 2 straipsnio h punkte pateikiamas ir „sulaikymo“, kaip tai suprantama pagal šią direktyvą, apibrėžimas: sulaikymo sąvoka apima bet kokią priemonę, „*kai valstybė narė izoliuotai laiko prašytoją tam tikroje vietoje, kur prašytojo judėjimo laisvė yra atimta*“.

[4] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Didžiosios kolegijos 2020 m. gegužės 14 d. sprendimas byloje FMS ir kt., C/924/19 PPU ir C/925/19 PPU, EU:C:2020:367, § 216, 223, 225, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=A00ACAF642212027375A63BE6527D392?text=&docid=226495&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1923223>

PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ DE FACTO SULAIKYMAS LIETUVOJE

2021 m., susidūrusi su stipriai išaugusiu prieglobsčio prašytojų srautu, Lietuvos institucijos uždarė tūkstančius prieglobsčio prašytojų, įskaitant nepilnamečius vaikus, tam tikslui įvairiose vietose spontaniškai kuriamose stovyklose, kurių tuo momentu atsirado virš 30. Nors taikytinos teisės normos reikalauja, kad sulaikymas būtų vykdomas tik griežtai apibrėžtais pagrindais bei individualiai vertinant kiekvieną atvejį, be to – tik raštišku sprendimu ir tik teismo arba užtikrinant skubią teisminę peržiūrą, vis dėlto pasirinktas pragmatiškas sprendimas – šiuo atveju sulaikymas tiesiog nevadinamas „sulaikymu“. Įvardinus prieglobsčio prašytojų laikymą izoliuotai tam tikroje vietoje, kur jo judėjimo laisvė yra atimta, kaip „apgyvendinimą“, buvo sukurtas teisinis modelis, leidžiantis stovyklose uždarytų žmonių nelaikyti sulaikytais ir apskritai esančiais Lietuvos teritorijoje, bei tokiu būdu nepaisyti teisės normų, reglamentuojančių asmenų sulaikymą. Vienintelė teisinė sąlyga, reikalinga šiam modeliui taikyti, buvo (ir išlieka) Migracijos departamento sprendimas nagrinėti prieglobsčio prašymą skubos tvarka.

Toks Migracijos departamento sprendimas nėra įprastas, raštu įformintas individualus administracinis sprendimas, kuriam būtų taikomi Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 10 straipsnyje nustatyti reikalavimai, įskaitant iš minėto straipsnio kylančius motyvuotumo ir aiškumo imperatyvus, verčiau elektroninėje formoje iš klasifikatoriaus pasirenkama opcija (nagrinėti prašymą skubos tvarka) ir formalus teisinis pagrindas. Migracijos departamento pasirinktas teisinis pagrindas, automatiškai pritaikytas (ir iki šiol automatiškai taikomas naujai prieglobsčio pasiprašiusiems asmenims) – Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 76 straipsnio 4 dalies 2 punktas: *„prašyme suteikti prieglobstį pateikia tik tokią informaciją, kuri nėra svarbi nagrinėjant, ar užsieniečiui gali būti suteiktas prieglobstis“*. Remiantis Lietuvos Raudonojo Kryžiaus teisininkų komandos patirtimi konsultuojant prieglobsčio prašytojus, nepriklausomai nuo to, kuo prieglobsčio prašytojai (iš daugiau nei 40 skirtingų valstybių) grindė savo prašymus suteikti prieglobstį – karai, genocidas, egzekucijos, įkalinimas, seksualinė prievarta ir t. t., Migracijos departamentas automatiškai pažymėdavo, jog prieglobsčio suteikimo kontekste svarbios informacijos nepateikta, ir nukreipdavo prieglobsčio prašytojus į nagrinėjimą „skubos tvarka“.

Prieglobsčio prašytojų automatinis nukreipimas į nagrinėjimą „skubos tvarka“ lemia du aspektus. Visų pirma, tokiu atveju galima tiesiog nespręsti jų įleidimo į Lietuvos teritoriją klausimo ir nelaikyti jų atvykusiais į Lietuvą. Antra – juos galima sulaikyti, netaikant teisės aktų numatytų saugiklių ir garantijų, nes būtent tokiu atveju Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ *de facto* sulaikymą vadina ne „sulaikymu“, o „apgyvendinimu“.

Papildomai pažymėtina, kad nagrinėjimas „skubos tvarka“ faktiškai jokiais būdais nepaspartindavo sprendimo priėmimo (vietoj įstatyme numatytų 10 darbo dienų sprendimų žmonės laukdavo po kelis mėnesius, kai kurie jų - metus). Be to, dalis šių žmonių, kurie, anot Migracijos departamento, nepateikė prieglobsčio suteikimo kontekste svarbios informacijos, išnagrinėjus jų prašymus vis dėlto gavo prieglobstį, ir būtent tais pagrindais, kuriuos nurodydavo nuo pat pradžių. Svarbu pažymėti, kad remiantis

Europos Sąjungos Prieglobsčio Agentūros skelbiama informacija[5], prieglobsčio prašytojai iš tų šalių, kurių piliečiai Lietuvoje neva nepateikdavo jokios informacijos, kuri būtų svarbi nagrinėjant, ar užsieniečiui gali būti suteiktas prieglobstis, Europos Sąjungos lygiu turi pakankamai aukštą „pripažinimo laipsnį“ (t. y. kokiai jų daliai suteikiamas prieglobstis). 95 proc. prieglobsčio prašytojų iš Sirijos Europos Sąjungos lygiu gauna prieglobstį, t. y. jų prašymai yra pagrįsti, o rizika nukentėti kilmės šalyje – reali. 87 proc. prieglobsčio prašytojų iš Jemeno, 85 proc. prieglobsčio prašytojų iš Eritrėjos, 52 proc. prieglobsčio prašytojų iš Afganistano, 44 proc. prieglobsčio prašytojų iš Irano gauna prieglobstį Europos Sąjungoje. Nepaisant to, Lietuvoje buvo prima facie nusprendžiama, kad pagrindo gauti prieglobstį tokie žmonės neturi.

Remiantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(8) straipsnio 3 dalimi, tokius užsieniečius „*Valstybės sienos apsaugos tarnyba laikinai apgyvendina pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonose, Valstybės sienos apsaugos tarnyboje, Pabėgėlių priėmimo centre ar kituose apgyvendinimo centruose, apgyvendinimo vietose, apgyvendinimo patalpose, laikiname būste ar kitose tam pritaikytose vietose, nesuteikiant jiems teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje*“. Remiantis to paties straipsnio 5 dalimi, toks „laikinas apgyvendinimas nesuteikiant teisės laisvai judėti“ gali tęstis iki 6 mėnesių. Kitaip tariant, įstatymas leidžia uždaryti asmenį stovykloje pusmečiui, nepriimant jokio formalaus sprendimo.

Remiantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(8) straipsnio 6 ir 7 dalimis, pasibaigus minėtam 6 mėnesių laikotarpiui, Migracijos departamentas arba Valstybės sienos apsaugos tarnyba savo sprendimu gali dar 6 mėnesiams asmenį „*apgyvendinti šio straipsnio 3 dalyje nurodytose laikino apgyvendinimo vietose, nesuteikiant jam teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje*“. Šiuo atveju asmens uždarymas stovykloje pratęsiamas administraciniu sprendimu, tačiau privaloma teisminė peržiūra tokiam sprendimui netaikytina, kadangi tokia priemonė vis dar nevadinama „sulaikymu“.

Pasibaigus šiems papildomiems 6 mėnesiams, Valstybės sienos apsaugos tarnyba gali kreiptis į teismą su teikimu sulaikyti asmenį arba taikyti jam alternatyvią sulaikymui priemonę. Tačiau viena iš tokių „alternatyvių sulaikymui priemonių“, remiantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(19) straipsnio 1 dalies 3 punktu, yra „*užsieniečio apgyvendinimas Valstybės sienos apsaugos tarnyboje ar kitoje tam pritaikytoje vietoje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje*“, kas faktiškai leidžia (teismo sprendimu) toliau uždaryti asmenį tokiomis pat sąlygomis, kuriomis jis jau praleido 12 mėnesių, vis dar nevadinant tai „sulaikymu“. Pradedant nuo 2021 m., tokia praktika buvo pritaikyta tūkstančiams Lietuvoje prieglobsčio pasiprašiusių žmonių.

[5] Latest Asylum Trends, European Union Agency for Asylum, 2022 m. lapkritis, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://euaa.europa.eu/latest-asylum-trends-asylum>

Europos Sąjungos Teisingumo Teismas 2022 m. birželio 30 d. sprendime byloje M. A. (bylos Nr. C-72/22 PPU)[6] konstatavo, kad Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(19) straipsnio 1 dalies 3 punkte nurodyta alternatyvi sulaikymui priemonė – apgyvendinimas Valstybės sienos apsaugos tarnyboje ar kitoje tam pritaikytoje vietoje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje, laikytina *de facto* sulaikymu. Teismas išaiškino, kad nors tokia priemonė pagal Lietuvos Respublikos teisės aktus formaliai ir yra laikoma alternatyvia sulaikymui, dėmesys atkreiptinas į tai, kad toks asmuo yra atskirtas nuo kitų gyventojų, netekęs judėjimo laisvės, todėl direktyvos 2013/33/ES 2 straipsnio (h) punkto prasme laikytinas asmeniu, kuriam taikomas sulaikymas. Paminėtina ir tai, kad šiuo metu Europos Žmogaus Teisių Teismas nagrinėja net 3 skundus prieš Lietuvą dėl minėtos laisvės atėmimo praktikos taikymo[7]. Galiausiai, klausimą dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(8) straipsnio nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijos 20 straipsniui šiuo metu taip pat nagrinėja Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas[8].

Kol minėti teismai nagrinėja jiems pateiktus klausimus, Lietuvos institucijos tęsia aprašytą praktiką, neatsižvelgdamos į Europos Sąjungos Teisingumo Teismo išaiškinimą, jog tai, kas Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ vadinama „apgyvendinimu“, yra „sulaikymas“ direktyvos 2013/33/ES 2 straipsnio (h) punkto prasme. Kaip antai, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimo įstatymo projekte[9], kuriuo, kaip teigiama, įgyvendinamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 30 d. sprendimas, prieglobsčio prašytojų *de facto* sulaikymas ir toliau vadinamas „apgyvendinimu“, jokių įstatyminių pakeitimų, atspindinčių Europos Sąjungos Teisingumo Teismo išaiškinimą šiuo klausimu, nesūloma. Nesikeičiant aprašytam ydingam reglamentavimui, prieglobsčio prašytojai Lietuvoje ir toliau yra *de facto* sulaikomi nepriimant jokio formalaus sprendimo. Tiek sulaikymo nelaikymas „sulaikymu“, tiek formalaus sprendimo nebuvimas ženkliai apsunkina prieglobsčio prašytojų galimybę pasinaudoti jiems priklausančia valstybės garantuojama teisine pagalba ir skųsti tokių priemonių taikymą jų atžvilgiu, todėl Lietuvos teismus šis klausimas pasiekia itin retai, ypač lyginant su mastu, kuriuo tokio pobūdžio *de facto* sulaikymas buvo (ir tebėra) taikomas. Nepaisant to, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo negausi praktika šiuo klausimu kokybiniu požiūriu iš tikrųjų verta tolesnio vystymosi.

[6] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 30 d. sprendimas byloje M. A., C-72/22 PPU, EU:C:2022:505, § 39-42, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=261930&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=LT&cid=1020873>

[7] Byla M.H. prieš Lietuvą (peticijos Nr. 31050/22), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-221952>; byla K.A. prieš Lietuvą (peticijos Nr. 39943/22), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-221975>; byla C.O.C.G. ir kiti prieš Lietuvą (peticijos Nr. 17764/22), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-221976>.

[8] Prašymas Nr. 1A-56/2022 (byla Nr. 10-A/2022), Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2022 m. rugsėjo 14 d. sprendimas dėl prašymo dalies priėmimo ir atsisakymo nagrinėti jo dalį, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2724/content>.

[9] Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 67, 140(8), 140(12) straipsnių pakeitimo ir 140(11), 140(17) straipsnių pripažinimo netekusiais galios įstatymo projektas (Reg. Nr.: XIVP-2385, Reg. data: 2023-01-13), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAP/927284f0930d11edb55e9d42c1579bdf?positionInSearchResults=1&searchModelUUID=b27f1293-c661-4fb9-85ed-2d9d2aba3f4a>

LIETUVOS VYRIAUSIOJO ADMINISTRACINIO TEISMO PRAKTIKA

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos administracinių bylų teisenos įstatymo 15 straipsniu, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, kaip aukščiausiaji teisminė instancija, administracinėse bylose formuoja vienodą administracinių teismų praktiką, aiškinant ir taikant įstatymus bei kitus teisės aktus. Į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimuose ir nutartyse pateikiamus įstatymų ir kitų teisės aktų taikymo išaiškinimus atsižvelgia valstybės ir kitos institucijos, kiti asmenys, taikydami tuos pačius įstatymus ir kitus teisės aktus.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje nagrinėjant su prieglobsčio prašytojų sulaikymu susijusius klausimus jau kurį laiką buvo įžvelgiamas tam tikras kryptingumas, o būtent – „sulaikymas“, kaip tai suprantama tarptautinėje ir Europos Sąjungos teisėje, laikytinas „sulaikymu“ nepriklausomai nuo to, kaip atitinkama asmens laisvę suvaržanti priemonė vadinama nacionalinėje teisėje. Atitinkamai, *de facto* „sulaikymui“ Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas prilygino užsieniečių „*apgyvendinimą nesuteikiant jiems teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje*“ pagal Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 5 straipsnio 6 dalį ir 140(8) straipsnio 3 dalį, taip pat alternatyvią sulaikymui priemonę – „*užsieniečio apgyvendinimą Valstybės sienos apsaugos tarnyboje ar kitoje tam pritaikytoje vietoje, nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje*“ pagal Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 115 straipsnio 2 dalies 5 punktą ir 140(19) straipsnio 1 dalies 3 punktą.

2023 m. sausio 19 d. nutartyje[10] administracinėje byloje Nr. A-1289-602/2023 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad užsieniečių apgyvendinimas Valstybės sienos apsaugos tarnybos Pabradės užsieniečių registracijos centre, suteikiant jiems teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje (remiantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(8) straipsnio 3 dalimi), laikytinas *de facto* sulaikymu. Nepaisant to, nacionalinėje teisėje ši priemonė formaliai laikoma ne „sulaikymu“, o „apgyvendinimu“, ir jos taikymui nereikalaujama nei teismo, nei apskritai jokio motyvuoto ir dokumentu įforminto sprendimo.

2022 m. liepos 28 d. sprendime[11] administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad alternatyvi sulaikymui priemonė – apgyvendinimas Valstybės sienos apsaugos tarnyboje ar kitoje tam pritaikytoje vietoje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje, laikytina *de facto* sulaikymu. Šis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo sprendimas atkartoja Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2022 m. birželio 30 d. sprendime byloje M. A.

[10] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1289-602/2023 (teismo proceso Nr. 4-45-3-00280-2022-2, procesinio sprendimo kategorija 8.5), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=9efa23b3-4c62-4170-89be-b5f107981a34>

[11] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022 (teismo proceso Nr. 4-13-3-00219-2021-8, procesinio sprendimo kategorija 8.5), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=fc9eef60-ff2b-4377-8c7d-89fae0a00a89>

pateiktą išaiškinimą, tačiau pažymėtina, kad atitinkamą praktiką Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas formavo ir iki minėto Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimo. 2022 m. kovo 31 d. nutartyje[12] administracinėje byloje Nr. A-1804-502/2022 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas *de facto* sulaikymui prilygino apgyvendinimą nustatant judėjimo laisvės ribojimus Kybartų užsieniečių registracijos centre („judėjimo laisvės ribojimas nustatant alternatyvią sulaikymui priemonę iš esmės būtų tapatus judėjimo laisvės ribojimui asmenį sulaikant, o tai neatitinka Įstatyme įtvirtintų šių priemonių sistemos ir jų taikymo logikos“), o 2022 m. gegužės 5 d. nutartyje[13] administracinėje byloje Nr. A-2414-881/2022 analogiškai pasisakė dėl apgyvendinimo Pabradės užsieniečių registracijos centro konteinerinių namelių sektoriuje. 2022 m. gegužės 19 d. nutartyje[14] administracinėje byloje Nr. A-2595-602/2022 *de facto* sulaikymui Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat prilygino apgyvendinimas Pabėgėlių priėmimo centre, šiuo konkrečiu atveju net neaptarinėdamas faktinių „apgyvendinimo“ sąlygų, bet tiesiog vertindamas pačios alternatyvios sulaikymui priemonės, kuri savo turiniu faktiškai nesiskiria nuo sulaikymo, esmę.

Minėta Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika atspindi Europos Žmogaus Teisių Teismo ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudenciją. Spręsdamas dėl skirtumo tarp judėjimo laisvės apribojimo ir laisvės atėmimo, kaip tai suprantama pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 5 straipsnį, užsieniečių sulaikymo tranzito zonoje ir apgyvendinimo centruose kontekste Europos Žmogaus Teisių Teismas konstatavo[15], kad asmenų laikymas tokio pobūdžio centruose prilygsta „laisvės atėmimui“ nepriklausomai nuo to, kaip tai vadinama nacionalinėje teisėje. Sujungtose bylose C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU[16] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas konstatavo, kad trečiosios šalies piliečiui nustatyta pareiga nuolat likti griežtai apibrėžtoje uždaroje tranzito zonoje, kurioje šio piliečio judėjimas ribojamas ir kontroliuojamas, ir šis trečiosios šalies pilietis negali teisėtai savo valia iš jos išeiti bet kuria kryptimi, yra laisvės atėmimas, kuris laikytinas „sulaikymu“, kaip tai suprantama pagal direktyvą 2013/33/ES.

[12] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. kovo 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1804-502/2022 (teismo proceso Nr. 4-28-3-00042-2022-9, procesinio sprendimo kategorija 8.5), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.:

<https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=ca86be87-2dc1-4738-a94d-32510546a7f7>

[13] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gegužės 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2414-881/2022 (teismo proceso Nr. 4-39-3-00139-2022-8, procesinio sprendimo kategorija 8.5), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.:

<https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=40323ea5-cd4a-4e75-85f5-da3deddffb6a>

[14] Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. gegužės 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2595-602/2022 (teismo proceso Nr. 4-69-3-00280-2022-8, procesinio sprendimo kategorija 8.5), žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.:

<https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=588f5fa1-abb7-4423-add9-d99b4c8aaff4>

[15] Europos Žmogaus Teisių Teismo 2009 m. rugsėjo 22 d. sprendimas byloje Abdolkhani ir Karimnia prieš Turkiją (peticijos Nr. 30471/08), § 127, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.: <https://www.refworld.org/cases,ECHR,4ab8a1a42.html>

[16] Europos Sąjungos Teisingumo Teismo Didžiosios kolegijos 2020 m. gegužės 14 d. sprendimas byloje FMS ir kt., C/924/19 PPU ir C/925/19 PPU, EU:C:2020:367, rezoliucinės dalies 4 punktą, žiūrėta 2023 m. vasario 7 d.:

<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226495&pageIndex=0&doclang=LT&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=1124>

Pažymėtina ir tai, kad 2022 m. liepos 28 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo, kad, vadovaujantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika, nacionalinis teismas, neperžengdamas savo kompetencijos ribų, įpareigotas taikyti Europos Sąjungos teisės nuostatas, privalo užtikrinti visišką šių nuostatų veikimą, jei būtina, savo iniciatyva atsisakydamas taikyti bet kokią, net vėlesnę, joms prieštaraujančią nacionalinės teisės nuostatą, ir šis teismas neprivalo prašyti arba laukti, kol ši nuostata bus panaikinta teisėkūros arba kitokiomis konstitucinėmis priemonėmis. Atsižvelgus į tai, tiek užsieniečių „*apgyvendinimą nesuteikiant jiems teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje*“ pagal Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 5 straipsnio 6 dalį ir 140(8) straipsnio 3 dalį, tiek alternatyvią sulaikymui priemonę – „*užsieniečio apgyvendinimą Valstybės sienos apsaugos tarnyboje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje*“ pagal Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 115 straipsnio 2 dalies 5 punktą ir 140(19) straipsnio 1 dalies 3 punktą teismai turėtų laikyti „sulaikymu“, kuris yra teisėtas tik tiek, kiek jis yra suderinamas su Direktyvos 2013/33/ES 8 straipsnio nuostatomis, bei nekreipti dėmesio į tai, kaip atitinkamos asmens laisvę suvaržančios priemonės vadinamos nacionalinėje teisėje.

Nepaisant Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo suformuotos praktikos ir aiškios pozicijos šiuo klausimu, pirmosios instancijos teismai neretai vis dar nelaiko minėtų priemonių „sulaikymu“ bei taiko ar patvirtina jas neatsižvelgdami į tai, kad šios priemonės nėra suderinamos su Europos Sąjungos teise, ir nevertindami, ar konkrečiu atveju yra teisinis pagrindas sulaikyti asmenį.

Pavyzdžiui, 2023 m. sausio 27 d. Marijampolės apylinkės teismo Vilkaviškio rūmai atmetė prieglobsčio prašytojo iš Sirijos skundą dėl *de facto* sulaikymo Kybartų užsieniečių registracijos centre (administracinio nusižengimo byla Nr. A20.-13-305/2023, teismo proceso Nr. 4-53-3-00004-2023-6) vadovaujantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(8) straipsnio 3 dalimi. Skundo argumentai dėl prieglobsčio prašytojui taikomos priemonės neatitikimo Europos Sąjungos teisei teismo sprendime iš viso nebuvo aptarti, o motyvuojamoji sprendimo dalis, tikėtina, buvo tiesiog nukopijuota iš kito sprendimo, kadangi tiek teisiniu, tiek faktiniu požiūriu turi labai mažai bendro su nagrinėjamu atveju. Tą pačią dieną, 2023 m. sausio 27 d., kitas teismas – Vilniaus regiono apylinkės teismo Švenčionių rūmai (byla Nr. A20.-70-1156/2023, teismo proceso Nr. 4-45-3-00046-2023-3), skyrė prieglobsčio prašytojui iš Irako alternatyvią sulaikymui priemonę – apgyvendinimą Valstybės sienos apsaugos tarnyboje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje vadovaujantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(19) straipsnio 1 dalies 3 punktu. Tai, jog tiek Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, tiek Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra išaiškinę, kad ši priemonė yra *de facto* „sulaikymas“, o ne „alternatyvi sulaikymui priemonė“, teismo sprendime iš viso neatsispindi. Abu minėti sprendimai nėra galutiniai bei, labai tikėtina, bus skundžiami, tačiau papildomų teisminių ginčų galima būtų išvengti, jei pirmosios instancijos teismai laikytųsi Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo formuojamos praktikos.

Nekvestionuodami valstybės teisės suvaržyti tam tikro asmens laisvę, pažymime, kad tuo atveju, jeigu valstybės institucijos siekia sulaikyti prieglobsčio prašytoją, jos turi galimybę kreiptis į teismą su teikimu dėl tokio asmens sulaikymo vadovaujantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 113 straipsnio 4 dalimi. Tuo tarpu *de facto* sulaikymas vadinant jį „alternatyvia sulaikymui priemone“ leidžia institucijoms nepaisyti reikalavimo, kad sulaikymas būtų *ultima ratio* (krašutinė priemonė), ir nesistengti tinkamai pagrįsti asmens sulaikymo būtinumą. Kita vertus, *de facto* sulaikymas vadinant jį „apgyvendinimu“ suteikia institucijoms galimybę net nesikreipti į teismą ir sulaikyti asmenį 6 mėnesiams vien administraciniu sprendimu (kaip leidžia Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(8) straipsnio 6 dalis) arba iš viso nepriimant jokio motyvuoto ir dokumentu įforminto sprendimo (kaip leidžia Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140(8) straipsnio 3 dalis). Laikomės pozicijos, kad Lietuvos teismai, kurie yra atsakingi už veiksmingą Europos Sąjungos teisės veikimą bei turi ne tik teisę, bet ir pareigą veikti vadovaujantis Europos Sąjungos teise ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo suformuluotų taisyklių, įskaitant netiesioginio direktyvų veikimo doktriną ir nacionalinių teismų pareigą aiškinti nacionalinę teisę atsižvelgiant į direktyvos turinį ir tikslus, savo iniciatyva turėtų nepripažinti ir netaikyti Europos Sąjungos teisei prieštaraujančių nacionalinės teisės nuostatų, nepriklausomai nuo to, ar tokios nuostatos yra panaikintos teisėkūros priemonėmis.

Atsižvelgus į tai, kas išdėstyta, bei siekiant prisidėti prie vienodos administracinių teismų praktikos formavimosi, tikimės, kad šioje apžvalgoje pateikta informacija pasieks Lietuvos teismus, kurie nagrinėja bylas dėl užsieniečių sulaikymo, bei padės plėtoti aprašytą gerąją Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką.



**Lietuvos
Raudonasis
Kryžius**



Konstitucijos pr. 7A, PC Europa, III a.
Vilnius, LT-09307
+370 659 71 598
info@redcross.lt