

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra

Mažvydo Leskevičiaus
V kurso, tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės
studijų šakos studento

Magistro darbas

Lietuvos administracinių teismų praktikos prieglobsčio bylose tendencijos
Tendencies of the Case-law of Lithuanian Administrative Courts in Asylum Cases

Vadovas: doc. dr. Irmantas Jarukaitis

Recenzentė: doc. dr. Jurgita Paužaitė Kulvinskiene

Vilnius
2018

Turinys

ĮVADAS	3
1. Prieglobsčio ir pabėgėlių teisės sąvoka bei ištakos.....	6
1.1 Prieglobsčio instituto ištakos bei raida Lietuvoje	7
1.2 Tarptautinės apsaugos santykis su nacionaline apsauga	8
1.3 Pagrindiniai pabėgėlių teisės principai.....	9
1.4 Pabėgėlio statusas bei reikšmė	12
1.5 Prieglobsčio prašytojo įrodinėjimo našta bei patikimumas.....	19
2. Prieglobsčio procedūrai keliami reikalavimai	21
2.1 Prieglobsčio prašytojų priėmimas bei jiems užtikrinamos garantijos.....	22
2.2 Prieglobsčio procedūra Lietuvos Respublikoje.....	24
3. Papildoma apsauga Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisėje	26
3.1 Papildomos apsaugos sąvoka ir atskyrimas nuo pabėgėlio statuso.....	27
3.2 Papildomos apsaugos procesiniai aspektai.....	29
3.3 Papildomos apsaugos skyrimas ir panaikinimas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje	31
4. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas: pagrindai bei problematika	34
4.1 Teisė į asmens laisvę	34
4.2 Sulaikymo sąvoka	34
4.3 Sulaikymo teisėtumas bei alternatyvios priemonės Lietuvoje.....	36
4.4 Sulaikymo pagrindai Lietuvoje bei valstybėse narėse	37
4.5 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimais	41
Išvados	45
Šaltinių sąrašas.....	47
Santrauka.....	52
Summary	53

IVADAS

Kiekvienas žmogus turi tam tikras teises ir pareigas. Negalima nepaminėti ir prigimtinių teisių, kurios yra įtvirtintos Lietuvos Respublikos Konstitucijos (toliau – LR Konstitucija) 18 straipsnyje. Viena iš jų yra teisė ieškoti prieglobsčio nuo persekiojimo ir pasinaudoti visomis garantijomis, kurias suteikia priimanti valstybė. Lietuvos Respublika taip pat gerbia ir saugo šią teisę. 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos 14 straipsnio formuluotėje yra įtvirtinta kiekvieno žmogaus teisė ieškoti prieglobsčio kitoje šalyje¹. Kadangi priimant deklaraciją prieglobstis buvo suprantamas kaip valstybės suvereni teisė apsaugoti politinius pabėgėlius, buvo pripažinta tik teisė ieškoti, bet ne teisė gauti prieglobstį. Vėlesni bandymai tarptautiniu mastu pripažinti teisę gauti prieglobstį taip pat buvo nesėkmingi. Ir nors iki šiol teisė į prieglobstį nėra visuotinai pripažinta kaip žmogaus teisė, prieglobsčio suteikimas išlieka kiekvienos valstybės suvereniu reikalu, o tarptautinėje teisėje egzistuoja įsipareigojimai suteikti apsaugą².

Viena iš ypatingą reikšmę turinčių problemų, kalbant apie prieglobsčio suteikimą tiek Lietuvoje, tiek valstybėse narėse, yra procedūrinių reikalavimų suvienodinimas. Nevienodas procesas bei nevienoda teismų praktika dažnai sukelia daug klausimų valstybių teismams kaip spręsti skirtingas situacijas. 2013 m. birželio 26 d. ES direktyva dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos – (toliau ES direktyva 2013/33) buvo sukurta, siekiant suvienodinti prieglobsčio procedūrą tarp valstybių narių, bei pagrįsta vienos tvarkos principu. Šiame darbe bus išsamiai nagrinėjami prieglobsčio procedūros procesiniai aspektai tiek Lietuvoje, tiek valstybėse narėse bei šiai dienai aktualios problemos, susijusios su procedūriniais reikalavimais.

Remiantis Migracijos departamento statistiniais duomenimis, pastaraisiais metais papildoma apsauga buvo suteikta net keletą kartų daugiau nei pabėgėlio statusas, kas suponuoja, kad būtent ši tarptautinės apsaugos forma yra ne ką mažiau taikoma nei pabėgėlio statusas Lietuvos Respublikos valstybės institucijoms priimant prieglobsčio prašymus.

Svarbu paminėti, kad viena iš opiausių problemų prieglobsčio srityje yra užsieniečių sulaikymo klausimas, kuris nors ir gana aiškiai apibrėžtas Jungtinių Tautų pabėgėlių reikalų vyriausiojo komisaro (toliau – JTVPK) gairėse, tačiau tiek Lietuvos

¹ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, *Valstybės žinios*, 2006 m. birželio 17 d., Nr. 68-2497.

² VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.16.

vyriausiojo administracinio teismo praktika, tiek tarptautinių teismų praktika rodo, kad ši problema dar nėra išspręsta.

Darbo tikslas – išanalizavus aktualiausią Lietuvos administracinių teismų ir tarptautinių teismų praktiką bei mokslinę literatūrą, atskleisti pagrindines ir naujausias tendencijas prieglobsčio srityje.

Darbo uždaviniai :

1. Apibrėžti prieglobsčio ir pabėgėlio statuso reikšmę, principus bei procedūrą.
2. Išnagrinėti kaip ir kada taikoma papildoma apsauga Lietuvos teisėje bei Europos Sąjungoje, palyginti su kitomis apsaugos rūšimis, taip pat išanalizuoti papildomos apsaugos taikymo problematiką Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje.
3. Apibrėžti užsieniečių sulaikymo pagrindus Lietuvoje bei Europos Sąjungoje ir išanalizuoti Lietuvos administracinių teismų praktiką, susijusią sulaikymo taikymo aktualiausiomis problemomis.

Tyrimo objektas - tyrime analizuojami prieglobsčio procedūriniai aspektai, papildomos apsaugos teisinis reguliavimas, kaip ji suteikiama ir kokia jos problematika Lietuvoje bei ES valstybėse . Analizė tai pat koncentruojama ties prieglobsčio prašytojų sulaikymo taikymo problema, kuri yra jau ilgą laiką aktuali ne tik Lietuvos teismų, tačiau ir daugelio Europos Sąjungos (toliau – ES) valstybių praktikoje.

Magistrinio darbo tema atskleidžiama, pasitelkiant lingvistinį, istorinį, lyginamąjį, statistinės duomenų analizės, teisės aiškinimo metodus. Lingvistinis metodas naudojamas, atskleidžiant nagrinėjamos temos pagrindinių sąvokų formuluotes. Istorinis metodas naudojamas, pabrėžiant įvykusius pokyčius prieglobsčio srityje per daugelį metų. Lyginamasis metodas naudojamas, lyginant skirtingų autorių nuomones aktualiais klausimais. Loginės analizės metodas pasitelkiamas, analizuojant aktualiausią teismų praktiką bei svarbiausius tarptautinius teismų sprendimus. Statistinių duomenų analizės metodas naudojamas, analizuojant tarptautinės apsaugos suteikimo pokyčius Lietuvoje.

Darbo originalumas - šios temos originalumą nulemia tai, kad ne tik Lietuvoje, tačiau ir visose ES šalyse didėja prašymų dėl prieglobsčio suteikimo skaičius. Tai lemia ir augantį ginčų skaičių dėl neigiamų sprendimų priėmimo. Negalima nepaminti ir prieglobsčio suteikimo procedūros trūkumų, taikant laikiną apsaugą bei asmens sulaikymą, kuris daugumoje šalių taikomas skirtingai. Nors ir minėtos problemos yra

aptartos ne viename tiek Lietuvos, tiek užsienio autorių darbe, jos iki šios dienos yra aktualios.

Tyrimo šaltiniai – siekiant tinkamai atskleisti šio darbo temą, naudojami tarptautiniai, Europos Sąjungos bei nacionaliniai teisės aktai, mokslinė literatūra, Lietuvos bei užsienio teismų praktika.

1. Prieglobsčio ir pabėgėlių teisės sąvoka bei ištakos

Svarbu paminėti, kad sąvokos pabėgėlis ir prieglobstis nėra tapačios, nors ir Lietuvoje gaunant pabėgėlio statusą taip pat yra suteikiamas prieglobstis, tačiau prieglobsčio suteikimas yra valstybės diskrecijos reikalas, o pabėgėlio statuso suteikimą reglamentuoja tarptautinės sutartys, kurių dalyvės yra daugelis pasaulio valstybių. Remiantis Konstitucija, prieglobstis valstybėje gali būti suteiktas net ir asmenims, kurie nėra pabėgėliai³. 2004 m. balandžio 29 d. įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties yra numatytos trys prieglobsčio formos: pabėgėlio statusas, papildoma apsauga bei laikina apsauga⁴. Taigi galima daryti išvadą, kad pabėgėlio statusas yra tik viena iš prieglobsčio formų, o paties prieglobsčio sąvoka turi kur kas platesnę reikšmę.

Tarptautinė pabėgėlių teisė yra žmogaus teisių teisės sistemos dalis⁵. Ir nors žmogaus teisės yra įtvirtintos daugelyje konvencijų ir tautautinių sutarčių, pabėgėlių teisė tik papildo jau esamas žmogaus teises, kurios yra įtvirtintos ir pripažintos pasaulio mastu.

Pagal 1951 m. konvenciją dėl pabėgėlių statuso (toliau – 1951 m. konvencija), pabėgėliai, tai yra asmenys, išvykstantys iš savo kilmės valstybės dėl gresiančio persekiojimo, susijusio su rase, religija, tautybe, politiniais įsitikinimais ar priklausymo tam tikrai socialiniam grupei, baimės. Nors ir pabėgėlių teisė yra labai artima migracijai, tačiau pabėgėliai nesudėtingai atskiriami nuo asmenų, kurie nori persikelti gyventi į kitą šalį dėl tam tikrų savo poreikių, kurie neturi nieko bendro su pabėgėlių statusu. Esminis skirtumas tarp migranto ir pabėgėlio yra būtinumo išvykti faktorius. Prieglobsčio kitoje šalyje ieškantis asmuo, tai daro, nes neturi kito pasirinkimo, nes jis galimai yra persekiojamas dėl rasės, religijos ar kitų 1951 m. konvencijoje numatytų požymių, o migrantas juda laisva valia ir turi pasirinkimo laisvę. Taigi, būtinumo koncepcija yra ypatingai tvirta ir svari suprantant, kad kiekvienas asmuo tokioje situacijoje, kuri gali priversti ir pažeidinėti įstatymus norint išvengti žmogaus teisių pažeidimų⁶. Taip pat reikėtų atskirti pabėgėlius nuo asmenų neturinčių pilietybės. Nors ir pabėgėlis turi pilietybę, tačiau jo santykiai su kilmės valstybe yra nutrūkę, taigi asmenys be pilietybės jos neturi *de jure*, o pabėgėliai yra asmenys be pilietybės *de facto*⁷. Derėtų paminėti tai, kad asmenys be pilietybės nėra apsaugoti nuo valstybių taikomų nuobaudų už neteisėtą

³ *ibidem*. p.17.

⁴ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, 2004 m. balandžio 30 d., Nr. IX-2206 // V.Ž. 2004. Nr. 73-2539.

⁵ Pabėgėlių apsauga: tarptautinės pabėgėlių teisės vadovas. Vadovas parlamentarams. Nr. 2-2001, 2001. p. 18.

⁶ NATHWANI, Niraj, The Purpose of Asylum, IJRL, Vol. 12, No. 3, 2000. p. 369.

⁷ *ibidem*. p. 361.

įvažiavimą į šalį. 1951 m. konvencijos 31 straipsnyje aiškiai nurodyta, kad pabėgėliams nėra skiriamos baudos už neteisėtą įvažiavimą ar neteisėtą buvimą teritorijoje, kurie atvykę iš teritorijos kur jų gyvybei ar laisvei gresia pavojus. Taip pat asmenims, kurie neturi pilietybės ir bando atvykti į svetimą šalį kitais tikslais dažniausiai persekiojimas negresia⁸. Svarbu paminėti, kad vien per 2017 metus, remiantis Migracijos departamento duomenimis pabėgėlio statusas buvo suteiktas net 280 atvejų, o papildoma apsauga tik 13 atvejų, kai 2015 metais pabėgėlio statusas buvo suteiktas tik 17 atvejų, o papildoma apsauga 69 atvejais.

1.1 Prieglobsčio instituto ištakos bei raida Lietuvoje

Lietuvai atkūrus nepriklausomybę ir atvėrus kelius užsieniečiams, kurie ieško prieglobsčio saugiose šalyse, buvo ypatingai sunku atskirti dviejų tipų asmenis, tai yra asmenis, kurie iš tiesų ieško prieglobsčio dėl tam tikrų žmogaus teisių pažeidimų ar persekiojimo savo kilmės valstybėse ir asmenis, kurie ieško geresnio gyvenimo Europos valstybėse. Nuo 1990 metų, kuomet į Lietuvą pradėjo plūsti užsieniečiai, dar nebuvo priimto jokio aiškiai reglamentuojančio įstatymo, pagal kurį būtų aišku, kaip elgtis su atvykėliais. 1995 m. liepos 4 d. buvo priimtas pirmasis įstatymas reglamentuojantis pabėgėlių statusą Lietuvos Respublikoje. Taip pat 1997 m. sausio 21 d. Lietuvoje ratifikuota 1951 m. konvencija bei jos 1967 m. protokolas dėl pabėgėlių statuso. Šis svarbus žingsnis matyt ir paskatino toliau plėtoti ir tobulinti įstatymus prieglobsčio srityje, nes 1995 m. priimtas įstatymas dėl pabėgėlių statuso buvo keistas ne kartą, kadangi senosios redakcijos netobulumas skatino naujų įstatymų leidybą, kuri atitiktų tarptautinę ir Europos Sąjungos plėtojamą praktiką prieglobsčio srityje. Laikui bėgant buvo kuriami nauji įstatymai, šalinamos klaidos, kurios neatitiko tarptautinių standartų. Jau 2000 m. pabėgėlių įstatymas numatė kitokią prieglobsčio procedūrą. 2004 m. balandžio 24 d. buvo priimtas įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties, kuris galioja ir yra plėtojamas iki šių dienų. Šis įstatymas reglamentuoja tiek atvykėliams aktualius klausimus, tiek pabėgėlių statuso ir prieglobsčio suteikimo klausimus. Šis įstatymas palyginus su 1995 m. įstatymu daug plačiau reglamentuoja pabėgėlio statusą bei apsaugos formas. Žinoma, šio įstatymo tobulumas yra kvestionuojamas, nes pirminiai šaltiniai, kuomet derėtų remtis Lietuvos teismams, priimant sprendimus prieglobsčio suteikimo byloje yra

⁸ *ibidem*. p. 363.

JTVPK išvados, konvencijos, naujai priimtos direktyvos bei kiti Europos Sąjungos teisės aktai.

1.2 Tarptautinės apsaugos santykis su nacionaline apsauga

Pabėgėlių teisė yra neatsiejamai susijusi su tarptautinės apsaugos institutu, todėl būtina atskleisti jos sąvoką. Normaliomis aplinkybėmis valstybės pareiga apsaugoti savo piliečius, t. y. suteikti tam tikras teises ir apsaugoti nuo žmogaus teisių pažeidimų. Užsienyje esančiam valstybės piliečiui tokia apsauga pasireiškia per diplomatinės ir konsulinės gynybos institutą. Tačiau pabėgėlio atveju ryšys su kilmės valstybės institucijomis yra nutrūkęs, o nacionalinė apsauga prarasta. Tai gali atsitikti dėl įvairių priežasčių: persekiojimo, vykstančio karinio konflikto ar rimtų žmogaus teisių pažeidimų⁹. Taigi pagal tarptautinius standartus, kiekviena valstybė privalo suteikti užsieniečiams prašantiems pabėgėlio statuso bent minimalią apsaugą, kuri atitiktų žmogaus ekonominius bei socialinius poreikius. Derėtų paminėti, kad dažnas atvejis, kai pabėgėliui reikia suteikti ne tik teisinę, bet ir fizinę pagalbą. JTVPK išskiria šiuo požiūriu pagalbą ir apsaugą.

Pagalba yra parama, teikiama norint patenkinti asmenų, kuriais rūpinasi JTVPK, fizinius ir materialinius poreikius¹⁰. Apsauga suprantama daugiau kaip teisinė apsauga¹¹. Taigi 1951 m. konvencijos tikslas ir yra apsaugoti kiekvieną asmenį, kurio prigimtines teises yra pažeidžiamos ir užtikrinti, kad tą apsaugą suteiks priimančioji valstybė į kurią atvyko pabėgėlis. Svarbu paminėti, kad tarptautinė apsauga negali veikti kartu su nacionaline, nes ji pradeda veikti tik tada, kai nacionalinė yra prarandama, taip pat ir su grįžimu į pradinę padėtį turimos apsaugos prasme, kai asmuo vėl gali naudotis nacionaline apsauga, tarptautinė nustoja veikti¹². Būtent tai atspindi profesoriaus J. Hathaway išplėtotas papildomumo ir pakeičiamumo principas¹³, kuris suponuoja tai, kad tarptautinė ir nacionalinė apsauga vienu metu negali veikti.

⁹ VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.36.

¹⁰ Pabėgėlių apsauga: tarptautinės pabėgėlių teisės vadovas. Vadovas parlamentarams. Nr. 2-2001, 2001, p.30.

¹¹ *ibidem*. p.31.

¹² VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.37.

¹³ HATHAWAY J. *The Law of Refugee Status*, Butterwoths, 1991. P. 124-125.

1.3 Pagrindiniai pabėgėlių teisės principai

Vienas iš svarbiausių pabėgėlių teisės principų yra asmens negražinimo principas. 1951 m. konvencijos 33 straipsnyje yra numatyta, kad nė viena susitariančioji valstybė jokių būdu negali išsiųsti ar gražinti pabėgėlio į šalį, kurioje jo gyvybei ar laisvei grėstų pavojus. Asmens negražinimo principas taikomas įvairiose srityse: prieglobsčio/pabėgėlių, užsieniečių, ekstradicijos ir pan. Dažniausiai jis vadinamas kertiniu pabėgėlių apsaugos elementu, nes garantuoja apsaugą nuo gražinimo ten, kur gresia persekiojimas ar kitoks pavojus. Šis principas įvairiomis formomis įtvirtintas tarptautiniuose pabėgėlių ir žmogaus teisių dokumentuose¹⁴. Derėtų paminėti, kad šis principas įtvirtintintas ne tik 1951 m. konvencijoje, tačiau jis plačiai išplėtotas ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 3 straipsnyje. Taigi minėtame straipsnyje nurodyta, kad niekas negali būti kankinamas, su niekuo neturi būti žiauriai, nežmoniškai ar žeminant orumą elgiamasi¹⁵. Nors ir EŽTK konkrečiai nenumato teisės į prieglobstį, tačiau 3 konvencijos straipsnis suponuoja valstybėms, kad gražinti asmenį į kilmės valstybę, kurioje jam gresia pavojus, ar nežmoniškas bei žeminantis elgesys yra draudžiama ir tai būtų konvencijos pažeidimas. Vienoje iš Europos Žmogaus Teisių Teismo byloje *Jabari prieš Turkiją*, teismas pripažino, kad Irano pilietės, kuri prašė prieglobsčio, išsiuntimas iš Turkijos būtų konvencijos 3 straipsnio pažeidimas, nes jai grėstė užmėtymas akmenimis už santuokinę neištikimybę¹⁶. Taigi kiekviena valstybė prieš pradėdama tam tikras procedūras, turi būti tikra, kad išsiuntę asmenį į jo kilmės šalį, su asmeniu nebus netinkamai elgiamasi ir nebus pažeidžiamos žmogaus teisės.

Kitas, taip pat labai svarbus principas yra atsakomybės netaikymo už neteisėtą atvykimą į šalį principas. 1951 m. konvencijos 31 straipsnyje yra nurodyta, kad atsakomybė ir nuobaudos yra netaikomos asmenims, kurie neteisėtai kerta valstybės sieną ieškodami prieglobsčio. Nei Lietuvos Respublikos įstatymas, kuris reglamentuoja prieglobsčio suteikimą, nei Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso kategoriškai neįpareigoja prieglobsčio prašyti tuoj pat, vos tik pamačius pirmą valstybę, kurioje norima prašyti prieglobsčio, pareigūną. Jeigu asmuo į kompetentingą valstybės instituciją

¹⁴ VYSOCKIENĖ, L Asmens negražinimo principas, jo vieta Lietuvos teisės sistemoje ir taikymo problemos // Teisė. 2000, T. 34. p. 58.

¹⁵ Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Nr. 11, su papildymais // V. Ž. 2000. Nr. 96-3016. 3 str. p. 2.

¹⁶ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2000 m. liepos 11 d. sprendimas *Jabari prieš Turkiją* byloje Nr. 40035/98. 31-32, 41-42.

atvyko kitą dieną po įvažiavimo į Lietuvos Respublikos teritoriją, darytina išvada, kad asmuo kreipėsi nedelsiant¹⁷. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2003 m. sausio 11 d. nutartyje nurodė, kad Rusijos Federacijos pilietis R. Šubaev, kuris neteisėtai kirto Lietuvos Respublikos sieną, tačiau nesikreipė tą pačią dieną į Migracijos departamentą, dėl pabėgėlio statuso suteikimo, nepažeidė jokių teisės aktų. Teismas savo nutartyje nurodė, kad nei įstatymai, nei 1951 m. konvencija kategoriškai neįpareigoja asmens prieglobsčio prašyti tuoj pat, vos tik pamačius pirmą valstybės pareigūną. Tai turi būti daroma per protingą laiko tarpą, šiuo atveju kreiptasi buvo sekančią darbo dieną, o tai atitinka protingumo ir sąžiningumo principus¹⁸. Atsakomybės netaikymo principas nėra taikomas betarpiškai. Lietuvos Respublikos teismų praktikoje būta atvejų, kuomet asmenys siekiantys neteisėtai kirsti svietimos šalies sienas nesikreipia laiku į kompetentingas institucijas, nebendradarbiauja su pareigūnais, slepia savo tapatybę ar imituoja, kad jų padėtis yra kritiška ir sugrįžti į kilmės valstybę negali. Tačiau kaip buvo nurodyta anksčiau, kiekvienas asmuo siekiantis prieglobsčio turi kreiptis į tam tikras valstybės institucijas per protingą laiką. Pagal 1951 m. konvencijos 31 straipsnį galima išskirti tokias sąlygas, kuomet asmenys, kurie neteisėtai kirto šalies sieną, gali būti atleisti nuo nuobaudų ir atsakomybė jiems nėra taikoma:

1. atvykimas iš teritorijos, kurioje gresia pavojus 1 straipsnio taikymo atveju;
2. prisistatymas nedelsiant valdžios organams tos valstybės, į kurią atvykstama ar kurioje esama neteisėtai;
3. pateikimas tinkamų priežasčių dėl neteisėto atvykimo ar buvimo¹⁹.

Taigi remiantis 1951 m. konvencijos nuostatomis bei teismų praktika, derėtų paminėti, kad valstybių kompetentingos institucijos priimdamos sprendimus privalo išsamiai išnagrinėti kiekvieną situaciją ir tik tada priimti galutinį sprendimą, kuris lemia prieglobsčio prašytojo likimą, nes to neįvykdžius būtų pažeistas 1951 m. konvencijos 31 straipsnis, ko pasekoje valstybė privalės prisiimti atsakomybę už šį pažeidimą.

¹⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Nr. 4. Vilnius. 2004 m. p. 47.

¹⁸ *ibidem*. p. 66.

¹⁹ VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.71.

Konfidencialumo principas

Šis principas yra svarbus daugelyje sričių. Galima paminėti ir darbuotojų santykius su darbdaviais. Įmonių įstatuose dažnas atvejis, kai yra numatyta atsakomybė už konfidencialios informacijos atskleidimą. Negalima nepaminėti ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje įtvirtinto privataus gyvenimo, į kurį neturi teisės kištis kiti asmenys. Tarptautinė žmogaus teisių teisė taip pat siekia, kad konfidenciali informacija apie asmens privatų gyvenimą nebūtų gauta asmenų, siekiančių ją panaudoti nesuderinamais su žmogaus teisių teise tikslais²⁰. Taigi prieglobsčio santykiuose taip pat šis principas yra labai svarbus, nes jis yra viena iš pagrindinių garantijų, kad informacija apie prieglobstį gavusį asmenį yra saugi ir šios informacijos niekas neturi teisės sužinoti, apart įgaliojimus turinčių valstybės pareigūnų bei JTVPK. Šio principo esminė paskirtis yra apsaugoti asmenį, kuriam suteiktas prieglobstis svetimoje valstybėje bei jo šeimą. Nors apie konfidencialumo principą ir nėra užsiminta 1951 m. konvencijoje, tačiau Lietuvoje užsieniečių teisinės padėties įstatymas 68 straipsnyje aiškiai nurodo, kad informacija apie prieglobstį gavusį asmenį yra įslaptinta įstatymu numatyta tvarka, išskyrus atvejus, kai prieglobsčio prašytojas raštu sutinka, kad informacija būtų atskleista. Žinoma, prieglobsčio siekiančiam asmeniui, kuris galimai nežino visų teisinių formalumų turi būti išaiškintos galimos pasekmės, jei įslaptinta informacija apie asmenį būtų atskleista. Straipsnio antroje dalyje įtvirtinta nuostata, kad informacija apie prieglobsčio prašantį asmenį jo kilmės valstybės institucijoms nebus atskleista. Jeigu informacija būtų atskleista prieglobsčio prašytojo kilmės valstybės institucijoms, tai tiek prieglobsčio siekiančio asmens, tiek jo šeimos saugumui galimai grėstų pavojus. Ypatingai tuo atveju, jei artimieji yra likę kilmės valstybėje, kurioje vyksta žmonių persekiojimas bei pažeidinėjamos žmogaus teisės. Kaip anksčiau buvo minėta, yra tam tikrų išlygų taikant konfidencialumo principą, taigi jis nėra absoliutus. Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 91 straipsnyje taip pat nurodytos išlygos. Migracijos departamentas atlikdamas tyrimus, ar rinkdamas statistinius duomenis apie prieglobsčio prašytojus bendradarbiauja su JTVPK ir esant reikalui teikia jai informaciją apie asmenis, kurie siekia ar jau yra gavę pabėgėlio statusą. Taigi, nors ir šis principas nėra absoliutus, tačiau jo svarba yra nekvestionuojama.

²⁰ UNHCR, General Comment No. 16 on Article 17 of the ICCPR, 32nd session, 1988, paragraph 10, HRI/GEN/1/Rev.1.p. 23.

1.4 Pabėgėlio statusas bei reikšmė

Kiekvienam asmeniui siekiančiam gauti prieglobstį ir įgyti pabėgėlio statusą tik atvykus į šalį ir pateikus prašymą kompetentingiems valstybės pareigūnams yra įgyjamos tam tikros teisės. Lietuvoje yra įsteigtas tiek Užsieniečių registracijos centras, tiek pabėgėlių priėmimo centras, kurie teikia prieglobsčio prašytojams bei jau gavusiems pabėgėlio statusą asmenims socialines paslaugas – nemokamai naudotis visuomeninio transporto paslaugomis, gauti piniginę pašalpą, taip pat juos apgyvendina bei yra vykdoma pabėgėlių integracija. Pabėgėlio statusas suteikiamas prieglobsčio prašytojui, kuris dėl pagrįstos baimės būti persekiojamas dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinių įsitikinimų yra už valstybės, kurioje jis nuolatinis gyventojas ribų, tokiu atveju yra suteikiamas pabėgėlio statusas²¹. Tuomet tokiam asmeniui yra išduodamas laikinas leidimas gyventi Lietuvoje.

Pabrėžtina, kad asmuo, norintis įgauti pabėgėlio statusą, privalo atitikti 1951 m. konvencijos 1 straipsnio A dalies nurodytus sąlygas, kurios nustato, kad pabėgėliu yra laikomas asmuo, kuris pagrįstai bijo persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinių įsitikinimų, kuris yra engiamas asmens kilmės valstybėje bei yra už savo pilietybės valstybės ribų. Tapačios sąlygos yra įtvirtintos ir įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties. Remiantis 1951 m. konvencija, galima išskirti tam tikrus kriterijus, kuriuos turi atitikti pabėgėlis:

1. Asmuo turi pagrįstai bijoti persekiojimo.
2. Persekiojimas turi būti dėl 1951 m. konvencijoje nurodytų priežasčių, tai yra rasės, religijos, tautybės, socialinės grupės, ar politinių įsitikinimų.
3. Turi būti už savo nuolatinės gyvenamosios vietos valstybės ribų.

Šie visi kriterijai yra būtini norit tapti pabėgėliu. Žinoma, negalima pamiršti, kaip ankstesnėje darbo dalyje buvo paminėta, kad asmuo, bandantis gauti prieglobstį kitoje valstybėje, yra praradęs savo nacionalinę apsaugą ir siekia gauti priimančiosios valstybės apsaugą.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pakankamai siaurai apibrėžęs valstybinių valdžios institucijų ir nevalstybinių darinių tokių kaip – etninės grupės ar nusikalstamos grupuotės, persekiojimą. 2003 m. balandžio 10 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartyje buvo nurodoma, kad persekiojimą turi vykdyti

²¹ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. 2004 m. balandžio 29 d. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539.

valstybinės institucijos, ar valstybę kontroliuojančios politinės partijos. Nevalstybiniai dariniai, etninės grupės, nusikaltamos grupuotės, remiantis teismo nutartimi negalėjo būti persekiojimo subjektais pagal 1951 m. konvencijos tekstą. Šioje byloje Nigerijos pilietis remdamasis tuo, kad jis galimai persekiojamas etninės grupuotės hausa, tačiau teismas atmetė šį prašymą²². Nors minėtoje byloje teismas nepatenkino pareiškėjo prašymo, tačiau praktikoje yra bylų, kurios visiškai atitinka apsaugos teoriją. 2004 m. gegužės 4 d. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas priėmė nutartį, kurioje pareiškėjas, kuris pagrįstai bijojo nusikalstamų grupuočių persekiojimo keršto, už savo padarytus nusikaltimus praeityje. Teismas pasisakė, kad šioje situacijoje pareiškėjas galėtų būti pripažintas, kaip persekiojamas, jeigu valstybinės valdžios institucijos atsisakytų jį ginti ir apsaugoti²³.

Europos Sąjungos 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 – (toliau ES direktyva 2011/95) direktyvos 6 straipsnyje yra įtvirtinta, kad persekiojimo ir didelės žalos darytojais gali būti ne tik valstybinės valdžios institucijos, tačiau ir nevalstybiniai subjektai, nuo kurių valstybinės institucijos negali arba nenori apsaugoti²⁴. Tuo tarpu Lietuvoje dar nėra susiformavusi vieninga praktika šiuo klausimu, nes Lietuvos Respublikos teismai taiko skirtingus reikalavimus pripažinti nevalstybinius subjektus, kaip 1951 m. konvencijos pažeidėjus. Deja, bet teismams iki šių dienų yra ypatingai sunku tiksliai nustatyti ar asmens, kuris prašo prieglobsčio kilmės valstybės teikiama apsauga yra pakankamai efektyvi ir nepažeidžia pagrindinių žmogaus teisių. 2003 m. birželio 10 d. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo nutartyje buvo nuspręsta prieglobsčio prašytoją išsiųsti į jo kilmės šalį, kadangi vietovė iš kurios kilęs pareiškėjas yra pakankamai stabili ir rimtų žmogaus teisių pažeidimų ten nėra²⁵. Kitoje byloje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nutartyje nusprendė grąžinti prieglobsčio prašytoją į kilmės šalį, nuroydamas, kad kitos Europos valstybės jau vykdo asmenų grąžinimą į Afganistaną bei, kad Afganistano laikinoji vyriausybė gali pilnai apsaugoti

²² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(6)-258/03.

²³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(2)-419/04.

²⁴ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *O LJ 337, 20/12/2011*.

²⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 10 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(2)-550/03.

prieglobsčio prašytoją²⁶. Tokios teismų nutartys tik parodo, kad nesant tiksliai nustatytų kriterijų, pagal kuriuos būtų galima vertinti situaciją ar šalyje apsauga yra efektyvi daro didelę įtaką praktikos nenuoseklumui²⁷.

Kalbant apie persekiojimo sąvoką, ji konkrečiai nėra apibrėžta nei tarptautiniuose dokumentuose, nei 1951 m. konvencijoje, tačiau remiantis konvencijos 33 straipsniu, galima preziumuoti, kad pavojus gyvybei bei laisvei dėl rasės, religijos, pilietybės, politinių įsitikinimų ar priklausymo socialinei grupei gali vadintis persekiojimu. Pabrėžtina, kad, remiantis pagrindiniais žmogaus teisių standartais, pavojus gyvybei ir laisvei visada turi būti vertinami kaip grėsmė arba kitaip tariant persekiojimas. Profesoriai J.Hathaway bei D.Anker savo darbuose yra pateikę savo principines nuostatas, kaip reiktų vertinti sąvoką persekiojimas. Pagal profesorių J. Hathaway, 1951 m. konvencija nėra ginklas, kuris gali apsaugoti kiekvieną asmenį nuo susidariusios žalos ar persekiojimo. Kitaip tariant, turi egzistuoti tokia žala, kuri būtų nesuderinama su valstybės pareiga apsaugoti savo gyventojus ir šiuo požiūriu profesorius J. Hathaway išskiria 4 valstybės pareigų ir žmogaus teisių tipus²⁸:

1. Tarptautinėje teisėje yra pripažinta, kad nuo tam tikrų teisių ir laisvių negalima nukrypti net ir esant nepaprastajai padėčiai, nes šios teisės ir laisvės yra absoliučios ir negalima jų pažeisti. Tai yra laisvė nuo neteisėto gyvybės atėmimo, kankinimų draudimo, nežmoniško ar garbę ir asmens orumą žeminančio elgesio, vergijos draudimo, draudimo savavališkai sulaikyti asmenį, religijos, minties bei sąžinės laisvės. Esant bent vienam iš šių pažeidimų, pagal J. Hathaway kiekvieno asmens buvimas toje valstybėje taptų netoleruotinas ir šios absoliučios teisės pažeidimą būtų galima vadinti persekiojimu;
2. Tokios teisės ir laisvės, kaip laisvė nuo savavališko suėmimo, nesikišimas į šeimos privatų gyvenimą, judėjimo laisvė šalyje, susibūrimų, asociacijos laisvė, teisė dalyvauti profesinėse sąjungose, teisingas baudžiamasis procesas, teisė dalyvauti valstybės valdyme, teisė balsuoti nėra absoliučios kalbant apie nepaprastąją padėtį, tačiau valstybė nesuteikusi apsaugos nuo

²⁶ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(14)-541/2004.

²⁷BIEKŠA, L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir Europos Sąjungos direktyvoje 2004/83/EB. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2008. p. 67-68.

²⁸ HATHAWAY J. *The Law of Refugee Status*, Butterwoths, 1991. p. 103-111.

šių pažeidimų turėtų įrodyti, kad tam tikri pažeidimai padaryti dėl iškilusios nepaprastosios padėties;

3. Teisė į būstą, darbą, sveikatos bei socialinę apsaugą, mokslą, šeimos apsaugą, iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti ne tokios svarbios teisės, kaip anksčiau minėtuose punktuose, arba kitaip tariant nėra tokios absoliučios, tačiau valstybė, kuri pažeisdama šias teises nepaiso valstybės išdo resursų, juos skirsto netinkamai, ar nesuteikia gyventojams socialinių bei ekonominių teisių, nesuteikia darbo bei galimybės užsidirbti pragyvenimui, galėtų prilygti nežmoniškam elgesiui ar net persekiojimui.
4. Tam tikrų teisių pažeidimas, tokių kaip, teisės į nuosavybę ir apsaugą nuo nedarbo savaime nereikštų valstybės apsaugos nebuvimo.

Taip pat profesorius J. Hathaway savo darbe įvardino persekiojimą, kaip ilgalaikį ir sistemingą pagrindinių žmogaus teisių pažeidimą, kuris parodo valstybės nesugebėjimą tinkamai suteikti apsaugą²⁹. D. Anker savo leidinyje teigė, kad persekiojimas turi būti aiškinamas universaliu ir visiems suprantamu būdu. Taip pat persekiojimas bus nustatytas tik tada, kai bus didelė žala, tačiau nebūtinai fizinė žala ar pavojaus gyvybei sukėlimas. Autorė nurodo ir nediskriminavimo principą, kaip principą, kuris yra vienas iš žmogaus teisių pagrindų ir yra neatsiejamas nuo tarptautinės teisės³⁰. Persekiojimo identifikavimas reikalauja, kad valstybė nesugebėtų suteikti tinkamos apsaugos nuo tokios žalos. Galima paminėti dar vieną autorės paminėtą principą, tai yra nebūtinai valstybės institucijos turi būti persekiotojos, persekiojami gali ir nevalstybiniai subjektai nuo kurių valstybė nenori ar nesugeba suteikti tinkamos apsaugos³¹. Nors ir nėra nei viename tarptautiniame dokumente tiksliai apibrėžtos persekiojimo sąvokos, tačiau 1951 m. konvencijoje yra nurodyti kriterijai, kuriuos turi atitikti veiksmai, kurie prilygsta persekiojimui. Veiksmai turi būti pažeidžiantys pagrindines žmogaus teises tokias kaip, teisė į gyvybę ar laisvę.

²⁹ HATHAWAY, J. *The Law of Refugee Status*, Butterwoths, 1991. p. 104-105.

³⁰ ANKER, D. *Law of Asylum in the United states*, 1999. p. 176-177.

³¹ *ibidem*. p.178-181.

Rasė

Rasės sąvoka pirmiausia apima odos spalvą, kilmę bei priklausymą konkrečiai etninei grupei³². Pagal 1951 m. konvenciją rasinė diskriminacija prilygsta persekiojimui, taip pat ir įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties nurodyta, kad rasinė diskriminacija prilygsta persekiojimui, nes tai yra vienas iš žmogaus teisių pažeidimų, dėl kurio galima siekti įgyti pabėgėlio statusą. Vien to, kad asmuo yra tam tikros rasės nepakanka gauti pabėgėlio statuso. Tačiau, kai kuriais atvejais, užtenka būti etninės grupės nariu, kurios nepripažįsta tuometinės valdžios institucijos ar nevyriausybiniai dariniai, kurie užsiima persekiojimu. Pavyzdžiui, žydų genocidas vykdytas nacistinės Vokietijos 1941-1945 m, arba Kosovo albanų persekiojimas.

Religija

LR Konstitucijos 26 straipsnyje aiškiai įtvirtinta ir visuotinai pripažinta žmogaus teisė į religiją. Kiekvienas asmuo gali³³:

1. Laisvai pasirinkti ir keisti religiją;
2. Išpažinti savo religiją ir tikėjimą viešai ar privačiai;
3. Skleisti savo tikėjimą bei jo mokyti.

Tai, kad asmuo priklauso tam tikrai religinei bendruomenei, nėra pagrindas prašyti prieglobsčio kitoje valstybėje ar siekti pabėgėlio statuso. Tačiau, svarbu paminėti, kad persekiojimas dėl išpažįstamos religijos yra rimtas 1951 m. konvencijos pažeidimas, kitaip tariant, persekiojamas asmuo dėl religinių pagrindų gali kreiptis dėl prieglobsčio ir pabėgėlio statuso suteikimo į kitą valstybę.

Tautybė

Tautybė, tai yra priklausymas tam tikrai tautai, kuri nulemta kilmės. Tautybė yra gretinama su etniškumu bei pilietybe, kai kalbama apie persekiojimą. Vis dėlto tautybės prilyginimas pilietybei nėra visai tikslus, nes ji labiau susijusi su etnine kilme. ES

³² 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *O LJ 337, 20/12/2011.*

³³ Lietuvos Respublikos Konstitucija // Žinios. 1992, Nr. 33-1014.

direktyvoje 2011/95 tautybės sąvoka apibrėžiama, kaip neribojama vien pilietybės turėjimu, ar jos neturėjimu bet visų pirma apima priklausymą grupei, kuri apibūdinama atsižvelgiant į jos kultūrinį, etninį ar kalbinį tapatumą, bendrą geografinę ar politinę kilmę ar santykius su kitos valstybės gyventojais³⁴.

Priklausymas tam tikrai socialinei grupei

Socialinės grupės pagrindas yra įdomus ne tik dėl to, kad jis niekur nėra tiksliai apibrėžtas, bet ir dėl to, kad šios formuluotės įtraukti į 1951 m. konvencijos tekstą nebuvo iš anksto planuota ir tai įvyko paskutiniu konvencijos teksto svarstymo momentu. Galbūt dėl šios priežasties jo taikymas praktikoje yra sukėlęs bene daugiausia diskusijų ir yra mažiausiai aiškus³⁵. 1951 m. konvencijos atžvilgiu, socialinės grupės, tai asmenys turintys panašių įpročių, panašaus socialinio sluoksnio, ar kilmės. Tai gali būti ir šeima, profesinė sąjunga, tam tikrą veiklą propoguojanči bendruomenė, kuri gali būti persekiojama dėl savo pažiūrų ar mąstysenos, kuri neatitinka daugumos požiūrio. Kaip pavyzdys galėtų būti homoseksualūs asmenys, smurtas artimoje aplinkoje ar asmenų, kurie turi psichinių sutrikimų, ar neįgalumą, diskriminacija. Tačiau, kalbant apie pabėgėlio statusą, pagal 1951 m. konvenciją priklausymas tam tikrai socialinei grupei negali apimti visų galimų persekiojimo priežasčių, nes tai prarastų prasmę³⁶. Socialinė grupė, negali būti apibrėžiama vien tik remiantis persekiojimu, nes, jei į pabėgėlio sąvoką patektų visos galimo persekiojimo priežastys, 1951 m. konvencijoje numatytas pabėgėlio statusas bei reikšmė taptų bevertė ir kiekvienas užsienio pilietis galėtų tuo piktnaudžiauti³⁷.

³⁴ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *O LJ 337, 20/12/2011*

³⁵ VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.114.

³⁶ BIEKŠA, L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir Europos Sąjungos direktyvoje 2004/83/EB. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2008. p. 89.

³⁷ Aleinikoff T.A. „Membership in a Particular Social Group”

: Analysis and Proposed Conclusions – Background Paper for „Track two” of the Global Consultations, 2002, p. 28-33.

Persekiojimas dėl politinių įsitikinimų

LR Konstitucijos 35 straipsnyje yra aiškiai įtvirtinta viena iš žmogaus teisių, kuri taip pat yra pripažinta ir įtvirtinta daugumoje tarptautinių dokumentų, tai yra teisė laisvai vienytis į politines partijas bei turėti savo politinius įsitikinimus. Vien dėl to, kad asmuo propaguoja kitokias politines idėjas, nei vyraujančias ir pripažįstamas didžiosios daugumos jo kilmės valstybėje, persekiojimas nėra toleruotinas.

Lietuvos administracinių teismų praktikoje taip pat yra buvę atvejų, kai asmenys, siekiantys pabėgėlio statuso, atvyko į šalį būtent dėl persekiojimo už savo politinius įsitikinimus. 2004 m. vasario 10 d. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo priimtoje nutartyje nurodė, kad, remiantis bylos faktinėmis aplinkybėmis, prieglobsčio prašytoja yra iš Čėčėnijos, buvusio prezidento Dž. Dudajėvo giminaitė, dirbusi Užsienio reikalų ministerijoje bei prezidento kanceliarijoje. Pareiškėja buvo tardoma ir kankinama bei jos trys broliai buvo nužudyti, tačiau teismai šių aplinkybių nelaikė pakankamomis, nustatant persekiojimą dėl politinių įsitikinimų. Nors atvykėlei iš Čėčėnijos nebuvo suteiktas pabėgėlio statusas, tačiau buvo suteikta apsauga, pagal asmens negrąžinimo principą dėl grėšiančio pavojaus remiantis tuo, kad Čėčėnijoje vyksta ginkluoti konfliktai³⁸.

Kitoje byloje, moteris iš Afganistano kreipėsi dėl prieglobsčio Lietuvoje, kai po Talibano režimo į valdžią atėjo modžachedai. Prieglobsčio prašytoja, prieš ateinant į valdžią Talibano režimui, dirbo pedagoginiame institute, buvo pasaulietišku pažiūrų bei aktyvi Demokratinės moterų partijos narė. Nors ir buvo žinoma informacija apie neramumus Afganistane, tačiau pareiškėjai nebuvo suteiktas prieglobstis, pabrėžiant tai, kad jos politinė veikla nėra tokia aktyvi, kad jos prašymas galėtų būtų grindžiamas pagal konvencijos pažeidimą, tai yra persekiojimą dėl politinių įsitikinimų. Teismai byloje nurodė, kad pavojus pareiškėjai grėšia dėl bendrai nestabilios padėties Afganistane, kitaip tariant ginkluotų konfliktų³⁹. Atsižvelgiant į Afganistane vykstančius karinius konfliktus, kurie tęsiasi iki šių dienų, teismas pakankamai neapdairiai vertino pareiškėjos veiklą Demokratinėje moterų partijoje, kuri atsižvelgiant į moterų atskirtį nuo vyrų bei

³⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(11)-190/2004.

³⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(6)-256/2003.

nelygiavertį požiūrį Afganistane, buvo pakankamai aktyvi politinė veikėja. Taigi, galima tik preziumuoti, kad pareiškėjai galimai grėsė pavojus būtent dėl 1951 m. konvencijoje įtvirtinto žmogaus teisių pažeidimo, tai yra persekiojimo dėl politinių įsitikinimų.

Persekiojimas karo ar ginkluoto konflikto atveju

Pirmiausia, derėtų paminėti, kad nuo pat 1997 m., kuomet Lietuva atvėrė savo valstybės sienas prieglobstį siekiantiems gauti kitataučiams, didžiąją dalį prieglobsčio prašytojų Lietuvoje sudarė asmenys, kurie siekė prieglobsčio būtent dėl ginkluotų konfliktų, vykstančių jų kilmės teritorijose, tokiose, kaip Čečėnija, Afganistanas, Irakas, Somalis ir kitos. Reikia pabrėžti, kad beveik visi asmenys atvykę į Lietuvą iš karinių konfliktų zonų, gauna vienokią ar kitokią prieglobsčio formą⁴⁰. Kalbant apie 1951 m. konvencijos pabėgėlio sąvokos formuluotę, būtų galima teigti, kad ji neatitinka šiandieninių realijų, nes daugelis asmenų ir šiomis dienomis siekia prieglobsčio kitose užsienio šalyse būtent dėl ginkluotų konfliktų. Prieglobsčio nesuteikimo motyvavimas tuo, kad asmenys siekiantys prieglobsčio nėra individualiai persekiojami, yra prasilenkiantis su šiuolaikinio pasaulio problemomis⁴¹. Dažnas atvejis, kai kariniai konfliktai yra sukeliama ne valstybinių valdžios institucijų, o valstybės revoliucionierių, kurie siekia pertvarkos valstybėje, kurie žaloja civilius ar siekia išnaikinti etninę žmonių grupę bei seksualiai išnaudoja nekaltas moteris.

1.5 Prieglobsčio prašytojo įrodinėjimo našta bei patikimumas

Lietuvos Respublikos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 83 straipsnyje yra aiškiai nurodyta, kad nagrinėjant prieglobsčio prašytojo prašymą suteikti prieglobstį nustatoma, jog su jo statuso nustatymu susiję duomenys, nepaisant prieglobsčio prašytojo nuoširdžių pastangų, negali būti patvirtinti rašytiniais įrodymais, šie duomenys vertinami prieglobsčio prašytojo naudai ir prašymas suteikti prieglobstį laikomas pagrįstu, jei prieglobsčio prašytojo paaiškinimai iš esmės neprieštaringi bei nuoseklūs ir neprieštarauja

⁴⁰ BIEKŠA, L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir Europos Sąjungos direktyvoje 2004/83/EB. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2008. p. 131.

⁴¹ UNHCR, Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees.

visuotinai žinomiems faktams⁴². Minėto straipsnio 1 dalis netaikoma, jeigu prieglobsčio prašytojas klaidina tyrimą atliekančius pareigūnus, arba yra nustatomi neatitikimai tarp prieglobsčio prašytojo nurodytų faktų, kurie turi esminę reikšmę prieglobsčio suteikimui. Jeigu pareiškėjo teiginiai atrodo įtikinami, nuoseklūs bei atitinka visuotinai žinomus faktus, o pats prieglobsčio prašytojas nesukelia nepasitikėjimo dėl jo nurodytų faktų, kurie lieka neįrodyti, turi būti sprendžiama asmens naudai. Ši taisyklė pabėgėlių teisėje vadinama „abejonės privilegija“⁴³. Vienas iš esminių dalykų, kuris yra svarbus nagrinėjant prieglobsčio bylas yra asmens patikimumo nustatymas, kaip B. Gorlick teigia, bendras prieglobsčio prašytojo patikimumas yra viena svarbiausių abejonės privilegijos sąlygų, kuri turi esminę reikšmę⁴⁴. Taigi, kaip jau anksčiau buvo minėta, patikimumas yra laikomas nustatytu, jei prieglobsčio prašytojo pareiškimas yra tikslus, neprieštarauja visuotinai žinomiems faktams. Tokiu atveju, neturėtų kilti abejonių dėl pareiškėjo nurodytų faktų. Žinoma, visada gali būti nedidelių faktų neatitikimų, kurie neturi esminės reikšmės ir nedarys didelės įtakos asmens patikimumo nustatymui. Taip pat, reikia atsižvelgti ir į prieglobsčio prašytojo psichinę būklę, dėl kokių žmogaus teisių pažeidimų jis siekia gauti prieglobstį svetimoje valstybėje. Gali būti įvairių neatitikimų ne tik dėl paties pareiškėjo psichinės būklės, kurią galėtų sukelti kankinimai ar kitos priežastys, tačiau ir vertėjai, kurie gali netiksliai suprasti prieglobsčio prašytojo pateikiamus faktus ir taip klaidinti pareigūnus.

Kalbant apie procesinius aspektus bei faktų ir įrodymų vertinimą, verta paminėti, kad ES direktyvos 2011/95 4 straipsnyje įtvirtinta, kad prieglobsčio prašytojas privalo kuo greičiau pateikti visą žinomą informaciją tarptautinės apsaugos prašymui pagrįsti. Jis turi pateikti turimus dokumentus, susijusius su amžiumi, biografijos faktais, įskaitant ir kitų giminaičių amžių ir biografijos faktais, taip pat tapatybę, pilietybę, šalimi, kurioje anksčiau gyveno, ankstesniais prieglobsčio prašymais, kelionės maršrutais ir tarptautinės apsaugos prašymo teikimo priežastimis⁴⁵. Taip pat, verta paminėti, kad minėtos ES direktyvos 4 straipsnio 5 dalies d punkte išskirta tai, kad prieglobsčio prašytojas turi tarptautinės apsaugos prašyti nedelsiant, nebent jis nurodytų dėl kokių priežasčių negalėjo šio veiksmo atlikti anksčiau. Šio straipsnio nurodytas punktas turėtų numatyti tik galimas

⁴² Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. 2004 m. balandžio 29 d. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539.

⁴³ VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.245.

⁴⁴ GORLICK. B. Common Burdens and Standarts: Legal Elements in Assessing Claims to Refugee Status, *New Issues in Refugee Research*, Working Paper No. 68, October 2002. p.9.

⁴⁵ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *O LJ 337, 20/12/2011*.

nuobaudas už laiku nepaduotą prašymą, tačiau neturėtų daryti įtakos nustatant pabėgėlio statusą.

Pabrėžtina, kad asmeniui kreipiantis į tam tikras kompetentingas valstybės institucijas, labai svarbus yra jau darbe minėtas konfidencialumo principas. Kadangi asmuo, kuris siekia pabėgėlio statuso, atskleidžia savo asmens tapatybės duomenis, kuriuos perdavus jo kilmės valstybės institucijoms galėtų kilti grėsmė jo šeimos nariams.

2. Prieglobsčio procedūrai keliami reikalavimai

Dar 2008 m. spalio 16 d. priimtame Europos imigracijos ir prieglobsčio pakte, Europos vadovų taryba pažymėjo, kad tarp valstybių narių tebėra didelių skirtumų nagrinėjant prieglobsčio bylas ir paragino imtis veiksmų, sukurti bendrą Europos prieglobsčio sistemą⁴⁶. Taigi, 2013 m. birželio 26 d. ES direktyva dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos – (toliau ES direktyva 2013/33), sukurta, siekiant suvienodinti prieglobsčio procedūrą tarp valstybių narių ir kad ji būtų pagrįsta vienos tvarkos principu.

ES direktyvoje 2013/33 yra numatyti reikalavimai, kurie turi atitikti, bet kurios valstybės narės prieglobsčio procedūrą. Minėtoje direktyvoje reglamentuota:

1. prieglobsčio prašymą priimtų ir nagrinėtų pagal šią direktyvą kompetentingi valstybės pareigūnai; valstybės užtikrina tinkamą pareigūnų apmokymą; valstybės narės privalo užtikrinti, kad kitos institucijos, kurios galimai gali gauti prašymus dėl tarptautinės apsaugos suteikimo, kaip antai policija, sienos apsaugos tarnyba, imigracijos tarnybos ir sulaikymo įstaigos darbuotojai, gautų reikiamą informaciją.
2. prieglobsčio prašytojui turi būti suteikta visa reikiama informacija apie prieglobsčio procedūrą; turi būti suteikiama teisė likti valstybėje narėje, kol priimtas sprendimas pagal pirmosios instancijos procedūras; valstybės narės užtikrina, kad prašymai bus nagrinėjami, nors jie ir nebuvo pateikti nedelsiant;
3. prieglobsčio prašytojams, kurių prašymai atmesti, būtų suteikiama teisė apskųsti sprendimą per tam tikrą nustatytą laiką;

⁴⁶ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013.*

4. prieš priimant sprendimą, turi būti suteikta galimybė atvykti asmeninio pokalbio dėl tarptautinės apsaugos prašymo su asmeniu, kuris kompetentingas vykdyti tokius pokalbius; nemokama teisinė pagalba; nemokamas teisinės ir profesinės informacijos teikimas⁴⁷.

1995 m. birželio 20 d. buvo priimta ES rezoliucija dėl minimalių prieglobsčio procedūros garantijų. Šia rezoliucija buvo taip pat siekiama suvienodinti prieglobsčio procedūras ES valstybėse narėse. Tačiau, nors šiuo dokumentu buvo siekta pakeisti valstybių narių nacionalinius įstatymus prieglobsčio klausimams spręsti, rezoliucijoje buvo įvardintos tik „minimalios garantijos“, kurios nedraudė valstybėms narėms taikyti savo procesinę teisę prieglobsčio srityje⁴⁸. Tačiau 2013 m. birželio 26 d. priimta ES direktyva 2013/32 buvo siekiama sukurti bendrą apsaugos ir solidarumo erdvę, grindžiamą bendra prieglobsčio suteikimo tvarka, aukštais apsaugos standartais, sąžiningomis bei veiksmingomis procedūromis, neatsižvelgiant į valstybę narę, kurioje pateiktas prašymas, siekiama vienodai nagrinėti panašius atvejus, kad rezultatai būtų vienodi⁴⁹. Nors ši direktyva priimta 2013 m., tačiau yra tam tikrų straipsnių, kurie nustato tikslus terminus atliekamoms prieglobsčio procedūroms, kuriuos valstybės narės turi teisę inkorporuoti į nacionalinę teisę iki 2018 m. liepos 20 d.

Ši direktyva išskiria atskiras garantijas nelydimiems nepilnamečiams. 25 straipsnyje yra numatyta, kad nepilnamečiui, kuris yra neveiksnius skubiai turi būti priskirtas atstovas, kuris ne tik padėtų, bet ir atstovautų nepilnamečio interesus. Direktyva tiksliai reglamentuoja procedūrą atsisakius ar atsiėmus prašymus dėl prieglobsčio suteikimo, taip pat JTVPK vaidmenį bei pirmosios instancijos ir apeliacinės instancijos procedūras. Šia direktyva siekta įgyvendinti ilgą laiką siektą tikslą, tai yra suvienodinti prieglobsčio procedūras valstybėse narėse bei sukurti bendrą prieglobsčio sistemą Europos Sąjungoje.

2.1 Prieglobsčio prašytojų priėmimas bei jiems užtikrinamos garantijos

Vykdamt prieglobsčio procedūras, yra itin svarbu ne tik pačios procedūros sklandus ir teisingas įgyvendinimas, tačiau nemažiau svarbios yra ir prieglobsčio prašytojams

2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013.*

⁴⁸ Council Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, 20 June 1995, O.J. No. C 274 of 19 September 1996.

⁴⁹ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013.*

suteikiamos garantijos, kurios turi būti suteikiamos kiekvienam pabėgėlio statuso siekiančiam asmeniui dar iki asmens statuso nustatymo. 2013 m. birželio 26 d. ES direktyva 2013/33 pakeitė 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvą 2003/9/EB, kuri nustatė minimalius reikalavimus valstybėms narėms dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo ir suteikiamų garantijų. Naujoje direktyvos redakcijoje yra padaryti keli esminiai pakeitimai, kurie turi padėti ES valstybėms narėms suvienodinti priėmimo sąlygas bei teikiamas garantijas prieglobsčio prašytojams.

ES direktyva 2013/33 numato tokias garantijas asmenims, prašantiems prieglobsčio:

1. valstybės narės imasi visų įmanomų priemonių išlaikyti šeimos vienovę, jeigu į priimančią valstybę atvyko asmuo su šeimos nariais;
2. valstybės narės suteikia nepilnamečiams asmenims galimybes naudotis švietimo sistema;
3. valstybės narės užtikrina galimybę įsidarbinti ne vėliau, kaip per 9 mėnesius nuo tarptautinės apsaugos prašymo pateikimo;
4. valstybės narės gali leisti prieglobsčio prašytojams gauti profesinį mokymą;
5. Valstybės narės užtikrina materialines priėmimo sąlygas, apgyvendinimą, kuriuo garantuojamas tinkamas gyvenimo lygis⁵⁰.

Pabrėžtina, kad materialinės priėmimo sąlygos gali būti apribotos, kai prieglobsčio prašytojas:

1. palieka kompetentingos institucijos jam paskirtą vietą be leidimo ir neinformavęs;
2. nesilaiko reikalavimo prisistatyti į atitinkamą įstaigą, arba nepaiso prašymų suteikti informaciją;
3. yra pateikęs paskesnę prašymą⁵¹.

Tačiau, šioms aplinkybėms pakitus, kompetentingi valstybės pareigūnai direktyvoje numatytas sąlygas gali atkurti. Taip pat valstybės narės turi teisę pareikalauti apmokėti visas išlaidas, susijusias su materialinėmis priėmimo sąlygomis, tokiu atveju, jei prieglobsčio prašytojui jos buvo suteiktos nemokamai ir paaiškėja, kad tuo metu, kai tie poreikiai buvo tenkinami, asmuo turėjo pakankamai išteklių už juos susimokėti.

⁵⁰ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013.*

⁵¹ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013.*

Lietuvoje prieglobsčio prašytojų priėmimo tvarka ir sąlygos yra įtvirtintos LR įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties. Šio įstatymo 71 straipsnis aiškiai reglamentuoja tokias prieglobsčio prašytojų teises ir pareigas:

1. gauti apgyvendinimą Užsieniečių registracijos centre arba Pabėgėlių priėmimo centre;
2. tvarkyti ir notarine tvarka įforminti dokumentus susijusius su prieglobsčio prašymu;
3. naudotis valstybės užtikrinama nemokama teisine pagalba;
4. gauti medicininę pagalbą bei socialines paslaugas;
5. gauti lengvatas už naudojimąsi visuomeniniu transportu;
6. gauti nemokamas vertėjo paslaugas
7. kitas teises, kurios garantuojamos tarptautinėse sutartyse, įstatymuose ir kituose teisės aktuose⁵².

Daugelis Lietuvos įstatymuose įtvirtintų nuostatų atkartoja direktyvoje numatytas teises ir pareigas. Tiek LR įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties, tiek ES direktyvoje 2013/33 yra numatytos teisės į būstą, socialines ir medicinines paslaugas, švietimą, darbą bei kitas.

2.2 Prieglobsčio procedūra Lietuvos Respublikoje

Prieglobsčio procedūrą Lietuvos Respublikoje reglamentuoja 2004 m. užsieniečių teisinės padėties įstatymas. Svarbu paminėti, kad pirmą kartą Lietuvoje prieglobsčio procedūra pradėta vykdyti 1997 metais. Tuo metu joje buvo nagrinėjami tik apsaugos pagal 1951 m. konvenciją poreikiai. Prieglobsčio procedūroje tuomet dalyvavo trys grandys⁵³:

1. Nors pačią bylą nagrinėdavo ir sprendimą priimdavo Migracijos departamentas, tačiau dėl pabėgėlio statuso suteikimo ar nesuteikimo sprendimą pasirašydavo vidaus reikalų ministras.
2. Pabėgėlių reikalų taryba buvo apeliacinė institucija.

⁵² Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. 2004 m. balandžio 29 d. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539.

⁵³ VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.289.

3. Vilniaus apygardos teismas nagrinėjo skundus dėl Pabėgėlių reikalų tarybos sprendimų⁵⁴.

2004 m. priėmus užsieniečių teisinės padėties įstatymą Lietuvoje prieglobsčio procedūrą pradėjo vykdyti Migracijos departamentas kaip pirmoji instancija bei Vilniaus apygardos administracinis teismas kaip apeliacinė. Žinoma, negalima nepaminėti ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos, teritorinės policijos, Užsieniečių registracijos centro. Šių institucijų darbuotojai turi įgaliojimus priimti prieglobsčio prašymus.

Remiantis 2004 m. LR užsieniečių teisinės padėties įstatymu, pagrindines funkcijas prieglobsčio srityje atlieka Migracijos departamentas. Minėto įstatymo 72 straipsnyje yra įtvirtinta, kad nuo prieglobsčio prašymo pateikimo Migracijos departamentas per 48 valandas turi priimti sprendimą dėl to, kuri valstybė yra atsakinga už prašymo nagrinėjimą. 76 straipsnio 1 dalyje yra nurodyta, kad Lietuvos Respublikos Migracijos departamentas atsakingas už šio prašymo nagrinėjimą, sprendžia ar nėra pagrindų neįleisti prieglobsčio prašytojo į valstybės teritoriją. Tokių pagrindų nesant yra suteikiamas laikinas teritorinis prieglobstis, kitaip tariant, prieglobsčio prašytojui yra leidžiama likti Lietuvos Respublikos teritorijoje iki kol bus išnagrinėtas pateiktas prašymas. Suteikus laikiną teritorinį prieglobstį, Migracijos departamentas nagrinėja prašymą iš esmės, pareigūnai tikrina ar prieglobsčio prašytojas atitinka visus reikiamus kriterijus. Jeigu prieglobsčio prašytojas atitinka įstatyme nurodytus kriterijus, jam yra suteikiama apsauga ir išduodamas leidimas gyventi Lietuvoje. Suteikus pabėgėlio statusą, yra suteikiamas ilgalaikis gyventojų leidimas, galiojantis 5 metus, suteikus papildomą apsaugą, išduodamas laikinas leidimas gyventi Lietuvoje, tai yra 2 metai. Jeigu prieglobsčio prašytojui nesuteikiamas prieglobstis, jis šį sprendimą per 14 dienų nuo sprendimo įteikimo dienos gali apskūsti atitinkamam apygardos administraciniam teismui, o teismo sprendimą, per 7 dienų terminą nuo sprendimo priėmimo Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui⁵⁵.

⁵⁴ *ibidem*.

⁵⁵ [Žiūrėta 2018 m. kovo 18 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.migracija.lt/index.php?25544316>

3. Papildoma apsauga Europos Sąjungos ir Lietuvos Respublikos teisėje

1951 m. konvenciją dėl pabėgėlio statuso galima vadinti pagrindiniu ir vienu svarbiausiu dokumentu, kuris reglamentuoja pabėgėlio statusą. Svarbu paminėti, kad minėtoje konvencijoje nėra apibrėžta papildoma apsauga, tačiau 33 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtintas draudimas išsiųsti pabėgėlius arba juos priverstinai grąžinti, jeigu šių asmenų gyvybei ar laisvei grėstų pavojus dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinių pažiūrų. Straipsnio 2 dalyje nurodyta, kad ši nuostata netaikoma pabėgėliams, kurie laikomi pavojingais ir kelia pavojų tai šaliai, kurioje jie yra. Tačiau, remiantis visuotinai pripažintu asmens negrąžinimo principu, 1951 m. konvencijos 33 straipsnio formuluotė yra gana siaura. EŽTK 3 straipsnyje yra įtvirtintas kankinimo draudimas. Remiantis šio straipsnio formuluote, kurioje nurodyta, kad niekas negali būti kankinamas, patirti nežmonišką ar žeminantį elgesį arba tokiu būdu baudžiamas, praplečia asmens negrąžinimo principo taikymą ir asmeniui, kuris gali būti išsiųstas iš šalies pagal 1951 m. konvenciją suteikia galimybę skusti šį sprendimą ir siekti gauti papildomą apsaugą remiantis EŽTK 3 straipsniu. Nors ir EŽTK nėra net užsimenama apie prieglobstį ir pabėgėlio statusą, tačiau ši konvencija papildo ir išplėčia 1951 m. konvenciją, nes būtent EŽTK numato absoliutų asmens negrąžinimo principo taikymą. Taip pat galima paminėti 1984 m. konvenciją prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ar baudimą, kurios 3 straipsnyje yra įtvirtintas draudimas grąžinti asmenį kitai valstybei, kai yra pagrįstų priežasčių manyti, kad asmeniui toje valstybėje gresia pavojus. Taigi būtent iš šio principo išplaukia, jau minėtas asmens negrąžinimo principas, kuris yra pamatinis pabėgėlių teisės principas.

Šiuo metu vienas pagrindinių dokumentų, kuris plačiausiai reglamentuoja papildomą apsaugą yra ES direktyva 2011/95, kurioje nurodyti procesiniai papildomos apsaugos aspektai bei reikalavimai taikomi asmenims, norintiems gauti papildomą apsaugą. Lietuvoje papildomos apsaugos suteikimo ar nesuteikimo, dokumentų išdavimo bei apsaugos panaikinimo atvejus įtvirtina 2004 m. užsieniečių teisinės padėties įstatymo 87-90 straipsniai. Šis įstatymas yra pirmasis, kuriame aiškiai reglamentuota papildoma apsauga bei jos procesiniai aspektai Lietuvoje.

3.1 Papildomos apsaugos sąvoka ir atskyrimas nuo pabėgėlio statuso

Papildomos apsaugos sąvoka yra įtvirtinta ES direktyvos 2011/95 2 straipsnyje, kuriame nurodyta, kad tai yra valstybės narės pripažinimas, kad trečiosios šalies pilietis arba asmuo be pilietybės yra papildomą apsaugą galintis gauti asmuo, kuris negali būti laikomas pabėgėliu, tačiau apie kurį pagrįstai galima manyti, kad jei jis bus grąžintas į savo kilmės šalį jam gali kilti realus rimtos žalos pavojus⁵⁶. Labai panašiai ši sąvoka apibrėžta ir 2004 m. užsieniečių teisinės padėties įstatyme.

Valstybės kompetentingi pareigūnai prieglobsčio srityje negali uždrausti asmeniui, kuris jau yra gavęs papildomą apsaugą teikti prašymo dėl prieglobsčio. Tai suponuoja, kad papildoma apsauga yra teikiama tuomet, kai asmuo neatitinka numatytų kriterijų gauti pabėgėlio statusą. Pabrėžtina, kad remiantis 1951 m. konvencija, pabėgėlio statusas nuo papildomos apsaugos skiriasi ne tik šių apsaugos formų suteikimo reikalaujamais kriterijais, bet ir suteikiamomis teisėmis gavus vieno ar kito tipo apsaugą.

Minėtos apsaugos formos turi nemažai panašumų, tačiau asmenų gavusių papildomą apsaugą ar prieglobstį, gaunamų teisių apimtis nėra vienoda. ES direktyvos 2011/95 24 straipsnyje yra įtvirtinta, kad prieglobsčio suteikimo atveju leidimas gyventi šalyje išduodamas minimaliai 3 metų terminui ir gali būti pratęsiamas laikinos apsaugos atveju vieneriems metams su galimybe šį terminą pratęsti. Skirtumų yra atvykėlių įsidarbinimo srityje, socialinės integracijos bei valstybės suteikiamos finansinės paramos srityje. Taip pat, minėtos direktyvos 23 straipsnyje yra įtvirtintas šeimos vientisumo išsaugojimo principas. Šiame straipsnyje yra nurodyta, kad šeimos nariai, kurie negali patys gauti apsaugos tokios, kokią gavo vienas iš šeimos narių, vistiek gali gauti teisę laikinai gyventi priimančios valstybės teritorijoje bei gauti kelionės dokumentus.

Įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties yra įtvirtintos 3 prieglobsčio formos. Viena iš jų yra laikinoji apsauga. Papildoma bei laikinoji apsauga neturėtų būti tapatinamos, nes jos suteikiamos visiškai skirtingais atvejais. Užsieniečių teisinės padėties įstatyme yra reglamentuota, kad jei Europos Sąjungos Taryba priima sprendimą, kad yra masinis užsieniečių antplūdis į Europos Sąjungą, vidaus reikalų ministro teikimu

⁵⁶ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *O LJ 337, 20/12/2011.*

sprendimą dėl laikinosios apsaugos suteikimo užsieniečiams priima Lietuvos Respublikos Vyriausybė⁵⁷. Masinis užsieniečių antplūdis dažniausiai gali įvykti dėl nepaprastosios padėties užsienio valstybėje iš kurios reikėtų skubiai trauktis dideliame kiekiui gyventojų. Laikinoji apsauga yra prieglobsčio suteikimas, kuomet prašymai dėl apsaugos yra nagrinėjami ne individualiai, o visos grupės asmenų iškart, dėl kilusios akivaizdžiai sudėtingos situacijos užsienio valstybėje, kai nėra galimybės nustatyti apsaugos poreikį per labai trumpą laiką⁵⁸. Taigi, atskiriant papildomą apsaugą nuo laikinosios, esminiai skirtumai yra:

1. Papildomos apsaugos siekiančių asmenų prašymai nagrinėjami individualiai, laikinosios apsaugos atveju nagrinėjama visos grupės asmenų apsaugos klausimai.
2. Papildoma apsauga yra suteikiama tam tikram laikotarpiui ir gali būti pratęsta, dažniausiai ilgalaikė, laikinosios apsaugos atveju ji yra trumpalaikė ir yra suteikiama iki to momento, kol atvykėlių kilmės valstybėje bus saugu.

Taigi pabrėžtina, kad papildoma apsauga, kaip viena iš prieglobsčio formų yra ilgalaikė ir suteikiama individualiai asmeniui, siekiančiam apsaugos, o laikina apsauga tai apsauga, kuri suteikiama masinio užsieniečių antplūdžio metu dėl nestabilios padėties kilmės valstybėje. Taip pat papildoma apsauga yra suteikiama, remiantis kiekvienos valstybės priimamais individualiais sprendimais, o dėl laikinosios apsaugos poreikio masinio antplūdžio atveju praneša Europos Sąjungos Taryba.

Svarbu paminėti, kad ES direktyvoje 2011/95 yra išskirti reikalavimai, kuriuos turi atitikti kiekvienas asmuo, siekiantis gauti papildomą apsaugą. Taigi asmeniui turi galimai grėsti didelė žala, o ji apibūdinama keliais kriterijais:

1. mirties bausmė ar egzekucija;
2. prašytojo kankinimas, nežmoniškas ar žeminamas elgesys arba baudimas kilmės šalyje;
3. rimta ir asmeninė grėsmė civilio gyvybei ar asmeniui, kylanti dėl nesirenkamojo smurto tarptautinio ir vidaus ginkluoto konflikto metu⁵⁹.

⁵⁷ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. 2004 m. balandžio 29 d. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

⁵⁸ UNHCR, *The International Protection of Refugees. Complementary Forms of Protection*. Geneva. April 2001.

⁵⁹ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *O LJ 337, 20/12/2011*.

2001 m. Europos Tarybos Ministrų komitetas savo rekomendacijoje nurodė, kad papildoma apsauga turi būti suteikiama asmeniui, kuris neatitinka 1951 m. konvencijos bei papildomo protokolo įtvirtintų pabėgėlio statuso numatytų kriterijų, bet kuriam reikia papildomos apsaugos remiantis kitomis nenumatytomis aplinkybėmis, kurios gali būti tokios⁶⁰:

1. asmeniui gresia kankinimai, nežmoniškas elgesys, bausmės pavojus;
2. asmuo buvo priverstas palikti savo kilmės valstybę, nes jam grėsė pavojus gyvybei, saugumui, laisvei dėl tam tikrų faktorių, tokių kaip karinis konfliktas;
3. dėl kitų priežasčių, kurias numato valstybių narių įstatymai, dėl kurių asmuo negali grįžti į kilmės valstybę.

Pabrėžtina, kad nors ir ES direktyvoje 2011/95 taikomi kriterijai yra labai panašūs į numatytus rekomendacijoje, tačiau Europos Taryba plačiau vertino papildomą apsaugą bei asmenis, kuriems ji būtų teikiama nurodant ir kitas priežastis, paliekant valstybėms narėms diskrecijos teisę spręsti individualias situacijas, kada reikia suteikti papildomą apsaugą, o kada ne.

3.2 Papildomos apsaugos procesiniai aspektai

Kaip jau anksčiau minėta, papildoma apsauga turi nemažai panašumų su kita apsaugos forma, tai yra pabėgėlio statusu. Taigi, lygiai taip pat, kaip ir siekiant pabėgėlio statuso, papildoma apsauga suteikiama atlikus tam tikras procedūras ir asmeniui, jos siekiančiam, atitikus visus reikiamus kriterijus apsaugai gauti. Išnagrinėjus asmens besikreipiančio dėl prieglobsčio prašymą, yra priimamas sprendimas jam suteikti pabėgėlio statusą, papildomą apsaugą ar nesuteikti visiškai apsaugos, jeigu asmuo neatitinka nei vienos, nei kitos apsaugos reikalavimų. Remiantis ES direktyvos 2011/95 17 straipsniu, asmuo, kuris gali gauti papildomą apsaugą, tačiau jam ši apsauga yra nesuteikiama jeigu yra rimtų priežasčių manyti, kad⁶¹:

⁶⁰ COE, Recommendation Rec (2001) 18, 571.

⁶¹ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *O LJ 337, 20/12/2011.*

1. asmuo padarė nusikaltimą taikai, karo nusikaltimą žmoniškumui, kaip apibrėžta tarptautiniuose dokumentuose į kuriuos įtrauktos nuostatos dėl tokių nusikaltimų;
2. asmuo padarė sunkų nusikaltimą;
3. asmuo yra pripažintas kaltu dėl Jungtinių Tautų tikslams ir principams prieštaraujančių veiksmų, nurodytų Jungtinių Tautų Chartijos preambulėje ir 1 bei 2 straipsniuose;
4. asmuo kelia pavojų valstybės, kuri suteikia prieglobstį visuomenei ar saugumui.

Taip pat, remiantis Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 77 straipsnio 2 dalimi, paaiškėjus, kad prašymą pateikęs asmuo atvyko iš saugios kilmės valstybės, ar įrodžius, kad prašymas yra nepagrįstas, tuomet pabėgėlio statusas ar papildoma apsauga yra nesuteikiama.

Pabrėžtina, kad, taikant bendrą procedūrą, suteikiant papildomą apsaugą, daugumoje valstybių narių yra ne tik priimami sprendimai efektyviau, tačiau kompetentingų institucijų priimami sprendimai ir jų praktika suvienodinama, kas lemia greitesnį procesą laiko atžvilgiu bei finansinių išteklių taupymą. Svarbu paminėti, kad kai kurios valstybės, vykdydamos bendrą papildomos apsaugos suteikimo procedūrą, linkusios lengviau ir greičiau suteikti papildomą apsaugą, nei išsamiai nagrinėti prašymą ir vertinti ar asmuo atitinka 1951 m. konvencijoje įtvirtintą pabėgėlio statusą bei visus reikiamus kriterijus⁶². Kita vertus, remiantis Migracijos departamento statistiniais duomenimis, nors 2015 metais papildoma apsauga Lietuvoje buvo suteikta beveik 4 kartus daugiau asmenų nei pabėgėlio statusas, tačiau 2016-2017 metais šie skaičiai smarkiai pakito. Per 2016 metus papildoma apsauga buvo suteikta tik 14 atvejų, kai pabėgėlio statusas buvo suteiktas net 181 asmeniui. 2017 metais dominuoja dar didesnis procentas pabėgėlio statuso suteikimo atvejų, tai yra papildoma apsauga suteikta tik 13 atvejų, kai pabėgėlio statusas net 280 atvejų. Šių metų pirmojo ketvirčio statistika taip pat panaši, papildoma apsauga suteikta tik 3 atvejais, kai pabėgėlio statusas 59 atvejais. Lietuvoje, kaip ir daugelyje šalių, pirma yra nagrinėjamas asmens siekiančio prieglobsčio atitikimas 1951 m. konvencijoje įtvirtinto pabėgėlio statuso apibrėžimui, o tik tada yra svarstoma dėl papildomos apsaugos suteikimo galimybių.

⁶² VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.213.

3.3 Papildomos apsaugos skyrimas ir panaikinimas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje

Kaip ir visi prašymai dėl pabėgėlio statuso, taip ir dėl papildomos apsaugos turi būti nagrinėjami individualiai bei sprendimų priėmimas gali būti priimamas tik išsamiai ištyrus kiekvieną situaciją. Remiantis Užsieniečių teisinės padėties įstatymu, papildoma apsauga gali būti suteikiama tiek dėl kiekvienam asmeniui kilusios individualios grėsmės, tiek dėl bendros nestabilios situacijos kilmės valstybėje, kuri nulemia tai, kad asmeniui gali kilti pavojus tiek individualiai, tiek dėl bendros padėties šalyje, kaip pavyzdys kariniai konfliktai Čėčėnijoje, kuomet nekalti civiliai žūdavo dėl didelio kiekio minų jų gyvenamuosiuose plotuose. Būtent tokie pagrindai galėtų būti pakankamai svarūs suteikti asmeniui papildomą apsaugą, ar jau suteiktą pratęsti.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 gruodžio 8 d. sprendime aiškiai nurodyta situacija, kuomet Migracijos departamentas išsamiai neišnaginėjęs situacijos priėmė sprendimą panaikinti asmeniui suteiktą papildomą apsaugą. Šioje situacijoje, Migracijos departamentas neatlikęs tuo metu galiojusios ES direktyvos 2004/83/EB 14 straipsnyje įtvirtintos pareigos informuoti asmenį raštu, kad kompetentinga institucija persvarsto jo laikymą tinkamu šiam statusui ir kokios yra šio persvarstymo priežastys. Taip pat asmeniui turi būti suteikta galimybė asmeninio pokalbio metu arba raštu pateiktame pareiškime nurodyti priežastis, kodėl jam neturėtų būti panaikintas turimas statusas⁶³. Šiuo metu tai yra įtvirtinta ES direktyvoje dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos 45 straipsnyje. Pabrėžtina, kad ES direktyvos 2011/95 4 straipsnio 3 dalyje yra nurodyta, kad kiekviena situacija turi būti vertinama individualiai bei atsižvelgiant į daugelį vertinamų faktų. Šioje byloje išplėstinė teisėjų kolegija pabrėžė, kad individualaus vertinimo ir pagrindimo pareiga neturi būti tapatinama ir painiojama su būtinybe, kad suteikiant papildomą apsaugą, pareiškėjo atžvilgiu egzistuočių atitinkama reali grėsmė. Pareiga individualiai vertinti kiekvieną situaciją reiškia procedūrinį reikalavimą, susijusį su prašymu dėl papildomos apsaugos suteikimo, taip pat jos panaikinimo pagrindų nagrinėjimo procese. Atitinkamos individualios grėsmės išnykimas, atitinkantis teisės aktais apibrėžiamus kriterijus, taip pat gali būti pagrindu

⁶³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A756-686/2010.

panaikinti papildomą apsaugą, tai yra turėti materialinę teisinę, o ne procedūrinę reikšmę⁶⁴.

Taip pat Lietuvos vyriausias administracinis teismas 2010 m. balandžio 29 d. sprendime yra nurodęs, kad papildoma apsauga pagal Užsieniečių teisinės padėties įstatymą gali būti suteikiama ir dėl konkrečiam asmeniui gresiančios individualios grėsmės, ir dėl bendros kritinės situacijos kilmės valstybėje⁶⁵.

Taigi, remiantis įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 87 straipsniu, papildoma apsauga turi būti suteikiama suteikiama, atsižvelgiant ne tik į bendrą padėtį šalyje, tačiau ir išsamiai ištiriama kiekviena individuali situacija. Jau minėtoje 2010 m. gruodžio 8 d. nagrinėtoje byloje būtent tai ir nebuvo teisingai įgyvendinta. Nors pareiškėjas ir vykdavo į savo kilmės šalį dėl jam svarbių priežasčių, tai yra sunkios motinos sveikatos būklės, tačiau į šį faktą Migracijos departamentas neatsižvelgė ir priėmė skubotą sprendimą panaikinti asmeniui papildomą apsaugą. Sprendimas buvo priimtas remiantis tuo, kad pareiškėjas išvyksta į kilmės valstybę, o šis faktas suponuoja tai, kad Rusijos Federacijoje yra saugu, nors tikslių duomenų apie padėtį šalyje pareigūnai neturėjo. Nors ir kompetentingi valstybės pareigūnai ne visada turi objektyvių galimybių susižinoti, kokia yra reali padėtis asmens, kuriam norima panaikinti tarptautinę apsaugą, tačiau vienas iš ypatingai svarbių principų, kuris turi būti taikomas kiekvienoje individualioje situacijoje yra bendradarbiavimo principas, kuris šioje byloje nebuvo išnaudotas, nors su pareiškėju buvo reali galimybė susisiekti. Beje, svarbu paminėti, kad ne veltui įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties 69 bei 82 straipsnyje yra nurodyta asmens siekiančio apsaugos apklausos, tai suponuoja, kad kompetentingi pareigūnai turi bendradarbiauti ir išklausyti asmenį, dėl kurio norima priimti tam tikrus sprendimus, stipriai įtakančius asmens padėtį. Svarbu paminėti, kad ES direktyvos 2013/32 45 straipsnyje yra aiškiai išdėstytos asmens, kuriam gresia tarptautinės apsaugos panaikinimas garantijos, kurios yra:

1. asmuo turi būti informuotas raštu, kad kompetentinga institucija persvarsto jo priskyrimą prie tarptautinės apsaugos gavėjų, ir kokios yra tokio persvarstymo priežastys;

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 10 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A858- 737/2010.

2. asmeniui turi būti suteikta galimybė asmeninio pokalbio metu, arba raštu pateiktame pareiškime nurodyti priežastis, kodėl jam neturėtų būti panaikinta tarptautinė apsauga⁶⁶.

Remiantis nurodytomis tarptautinės apsaugos gavėjų garantijomis, galima teigti, kad kompetentingos institucijos turi ne tik bendradarbiauti, bet tiksliai informuoti asmenį apie jo prieglobsčio statuso galimus pokyčius bei apie galimą jų statuso persvarstymą iki priimančią galutinį sprendimą.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 2 d. nutartyje, teismas pabrėžė, kad vienas iš pagrindinių teisinės valstybės principų, tai yra įstatymo viršenybės principas, kuris reikalauja, kad visi administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu visais atvejais privalo būti pagrįsti įstatymais⁶⁷. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnyje yra nurodyta, kad individualus administracinis aktas, turi būti pagrįstas nustatytais objektyviais faktais ir teisės aktų normomis. Apie tai kalbama ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 14 d. nutartyje. Teismas konstatavo, kad Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostatos reiškia, kad individualiame administraciniame akte turi būti pateikti visi argumentai, teisinis pagrindas, motyvai bei faktai, kuriuo turi būti remiamasi priimančią administracinį aktą⁶⁸.

Taip pat Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 7 d. nutartyje yra konstatuota, įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 87 straipsnyje nurodytoje formuluotėje „visiškai apibrėžta baimė“, kuri turi tiek objektyvų, tiek subjektyvų elementą. Ši formuluotė, kaip teisinė kategorija reiškia, kad pagrįsta baimė turi egzistuoti realiai, nebūti tik numanoma⁶⁹.

Taigi, remiantis Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, galima teigti, kad kiekvienas kompetentingas pareigūnas turi pareigą išsamiai nagrinėti individualią situaciją, bendradarbiauti su asmeniu, kuriam yra suteikta tarptautinė apsauga. Kiekvienas asmuo privalo būti informuotas apie galimus pokyčius dėl jam suteikto statuso ir visi sprendimai turi būti priimami, tik išklačius tarptautinės apsaugos gavėją.

⁶⁶ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013.*

⁶⁷ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A756-422/2009.

⁶⁸ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A502-1037/2010.

⁶⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2010 m. birželio 7 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A858-901/2010.

Kompetentingos institucijos turi suteikti teisę kiekvienam pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos siekiančiam asmeniui pateikti žinomus faktus bei raštu ar žodžiu pateikti savo nuomonę dėl tam tikrų faktų, kurie daro įtaką būsimo sprendimo priėmimui.

4. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas: pagrindai bei problematika

4.1 Teisė į asmens laisvę

Lietuvos Respublikos Konstitucijos 20 straipsnyje yra aiškiai reglamentuota, kad žmogaus laisvė yra neliečiama ir niekas negali būti savavališkai suimtas ar laikomas nelaisvėje dėl nepagrįstų priežasčių. Asmens teisė į laisvę yra fundamentali žmogaus teisė, kuri gali būti varžoma tik remiantis valstybės nustatytais procedūromis bei įstatymais. Pabrėžtina, kad nors ši žmogaus teisė yra ypatingos svarbos tarptautiniu mastu, tačiau ji nėra absoliuti. Valstybių kompetentingi pareigūnai privalo sulaikyti asmenis, kurie nesilaiko visuotinai pripažintų ir įstatymo galią turinčių normų bei apriboti jų laisvę. Tačiau, kaip ir asmenys pažeidžiantys įstatymus, tam tikrais atvejais yra sulaikomi ir asmenys, kurie nėra padarę jokios nusikalstamos veikos, tai yra asmenys, kurie siekia gauti prieglobstį užsienio valstybėje. Nors 1951 m. konvencijos 31 straipsnyje yra reglamentuota, kad susitariančios valstybės neskiria nuobaudų asmenims, kurie neteisėtai kirto valstybės sieną dėl gresiančio pavojaus jų kilmės valstybėje, neturėdami paso, ar kelionės dokumento, tačiau šis konvencijos straipsnis, atsižvelgiant į šiuo klausimu esamą teismų praktiką, yra probleminis tiek dėl dažno asmenų sulaikymo pagrįstumo, tiek dėl laiko tarpo, kurį asmuo neturi teisės laisvai judėti bei sulaikymo sąlygų.

4.2 Sulaikymo sąvoka

Sulaikymo sąvoka yra labai plati ir ją apibrėžti tiksliai būtų sudėtinga. Nors sulaikymo apibrėžimą galima pastebėti tiek ES direktyvoje 2013/33, tiek JTVPK gairėse bei įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties, tačiau tarptautinėje teisėje nėra tikslios šios sąvokos formuluotės, kuria galėtų remtis kiekvienos valstybės pareigūnai bei teismai. Nustatyti, kas vadinama sulaikymu yra labai svarbu, nes dažnas atvejis, kad dėl

sulaikymo yra ginčijamasi, siekiant pateisinti procesinių garantijų netaikymą, taip pat prieglobsčio siekiančių asmenų sulaikymo pati forma gali stipriai skirtis⁷⁰. Dažnas atvejis, kai asmenys yra suimami oro uostų tranzito zonose, kurios nėra pripažįstamos įkalinimo vietomis, todėl kelia daug abejonių dėl valstybių, kurios tokio sulaikymo neprilygina laisvės atėmimui⁷¹. JTVPK gairėse nurodyta, kad sulaikymas reiškia laisvės atėmimą ar izoliavimą uždaroje vietoje, kurią prieglobsčio prašytojui draudžiama palikti savo noru, įskaitant, bet neapsiribojant, kalėjimus, specialiuosius kardomuosius kalėjimus, uždarus priėmimo ir laikymo centrus ir įstaigas⁷².

Sulaikymo nuostatos taip pat yra įtvirtintos ir tarptautiniuose žmogaus teises reglamentuojančiuose teisės aktuose bei Europos Sąjungos direktyvose. EŽTK 5 straipsnyje yra nurodyta, kad kiekvienas asmuo turi teisę į laisvę ir saugumą, o šio straipsnio 1 dalies f punkte, kurį būtų galima priskirti asmenims siekiantiems tarptautinės apsaugos nurodo, kad asmuo gali būti suimamas dėl to, kad negalėtų be leidimo įvažiuoti į šalį arba kai pradėtas asmens deportavimo ar išdavimo kitai šaliai procesas⁷³. Europos Žmogaus Teisių Teismas byloje *Saadi prieš Jungtinę Karalystę* nurodė, kad prieglobsčio siekiančių asmenų atžvilgiu, laisvės apribojimas atitiktų EŽTK 5 straipsnį tik tokiu atveju, jeigu niekam negalėtų būti atimta teisė į laisvę savavališkai bei sulaikymas negali būti tęsiamas, jeigu priežastys, dėl kurių sulaikymas yra taikytas, išnykusios⁷⁴. ES direktyvoje 2013/33 prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimas reglamentuotas gana plačiai. Šioje direktyvoje pateikta ir sulaikymo sąvoka, kurioje apibrėžta, kad sulaikymas yra, kai valstybė narė izoliuotai laiko prašytoją tam tikroje vietoje, kur prašytojo judėjimo laisvė yra atimta⁷⁵. Svarbu paminėti, kad minėtoje direktyvoje gana plačiai ir aiškiai nurodytos gairės, kokios yra sulaikytiems prašytojams teikiamos garantijos bei sulaikymo sąlygos, kurias turi taikyti valstybių narių kompetentingos institucijos.

⁷⁰ VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005, p.388.

⁷¹ *Ibidem*.

⁷² JTVPK gairės: prieglobsčio prašytojų sulaikymui ir alternatyvioms sulaikymui priemonėms taikomų kriterijų bei standartų gairės [interaktyvus]. JTVPK, 2012 [Žiūrėta 2018 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>.

⁷³ 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 96-3016.

⁷⁴ Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2006 m. Liepos 11 d. sprendimas *Saadi prieš Jungtinę Karalystę* byloje, Nr 13229/03 § 64-66.

⁷⁵ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013*.

4.3 Sulaikymo teisėtumas bei alternatyvios priemonės Lietuvoje

Prieglobsčio prašytojų sulaikymas yra gana subtilus reiškinys, nes asmenys yra sulaikomi ne dėl to, kad padarė kažkokią nusikalstamą veiką įtvirtintą baudžiamajame įstatyme, o dėl to, kad siekia taptautinės apsaugos, nes jiems galimai gresia pavojus savo kilmės valstybėje susidurti su žmogaus teisių pažeidimais. Būtent dėl šios priežasties, asmenų siekiančių prieglobsčio kitose valstybėse, sulaikymas turi būti aiškiai reglamentuotas įstatymo galią turinčiais aktais, kuriuos asmuo siekiantis tarptautinės apsaugos sugebės suprasti ir galės pareigūnams pateikti savo argumentus, o ne poįstatyminiais aktais ar rekomendacinio pobūdžio išvadomis. Taip pat svarbu paminėti, kad ES direktyvoje 2013/33 yra nurodyta, kad prieglobsčio prašytojai gali būti suimti tik laikantis būtinumo bei proporcingumo principų, su jais turi būti elgiamasi deramai, nepažeidžiant asmenų garbės ir orumo bei nurodyta, kad sulaikymas turi būti taikomas tik tada, kai buvo išsamiai išnagrinėtos visos su laisvės atėmimu nesusijusios alternatyvios suėmimo priemonės. Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 115 straipsnyje yra nurodyta, kad jeigu užsieniečio tapatybė yra nustatyta, jis bendradarbiauja su kompetentingais valstybės pareigūnais ir nekelia pavojaus valstybės saugumui, tokiu atveju šiam asmeniui gali būti taikomos tokios alternatyvios sulaikymui priemonės⁷⁶:

1. užsienietis nustatytu laiku turi atvykti į atitinkamą teritorinę policijos įstaigą;
2. užsienietis ryšio priemonėmis nustatytu laiku turi pranešti atitinkamai teritorinės policijos įstaigai apie savo buvimo vietą;
3. patikėti atitinkamai socialiniai įstaigai prižiūrėti nelydimą nepilnametį užsienietį;
4. patikėti prižiūrėti užsienietį Lietuvos Respublikos piliečiui arba Lietuvos Respublikoje teisėtai gyvenančiam užsieniečiui, turintiems giminystės ryšių su užsieniečiu, kurio sulaikymo klausimas sprendžiamas, jei šis asmuo įsipareigojo rūpintis juo ir išlaikyti jį;
5. apgyvendinti užsienietį Užsieniečių registracijos centre, netaikant judėjimo laisvės apribojimų⁷⁷.

Šios alternatyvios sulaikymo priemonės yra skiriamos prieglobsčio prašytojui, kuris laikosi nustatytos procedūros bei bendradarbiauja su pareigūnais, jeigu asmuo nevykdo

⁷⁶ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. 2004 m. balandžio 29 d. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

⁷⁷ *ibidem*.

jam skirtos alternatyvios sulaikymo priemonės, tokiu atveju, teismas turėtų skirti sulaikymą.

4.4 Sulaikymo pagrindai Lietuvoje bei valstybėse narėse

Kaip anksčiau buvo minėta, prieglobsčių siekiantys gauti asmenys nėra nusikaltėliai baudžiamojo įstatymo prasme, taigi visa sulaikymo procedūra yra vykdoma administracine tvarka, tai suponuoja, kad prieglobsčio prašytojų sulaikymas turi būti pagrįstas tinkamais įrodymais ir visi pareigūnų veiksmai būtų proporcingi siekiamam tikslui pasiekti. Nors EŽTK 5 straipsnyje galima įžvelgti tik 1 punktą, kuris skirtas būtent prieglobsčio siekėjams, kuriame nurodyta, kad asmuo gali būti teisėtai suimamas, dėl to, kad negalėtų be leidimo įvažiuoti į šalį, arba kai yra pradėtas asmens deportavimo ar išdavimo kitai valstybei procesas⁷⁸. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos (toliau – ES chartija) 6 straipsnyje taip pat yra įtvirtinta teisė į laisvę ir saugumą, tačiau remiantis ES chartijos 52 straipsnio 3 dalimi galima teigti, kad šios chartijos glaustai apibrėžtos nuostatos yra tik EŽTK nuostatų atspindys. Tačiau ES direktyvos 2013/33 8 straipsnyje yra pakankamai išsamiai reglamentuoti sulaikymo pagrindai. Prieglobsčio prašytoją galima sulaikyti šiais atvejais:

1. siekiant nustatyti arba patikrinti asmens tapatybę arba pilietybę;
2. siekiant nustatyti tuos elementus, kuriais grindžiamas jo tarptautinės apsaugos prašymas, kurie asmens nesulaikius negalėtų būti gauti, ypač jei yra pavojus, kad prašytojas pasislėps;
3. siekiant procedūros metu priimti sprendimą dėl prašytojo teisės atvykti į teritoriją;
4. kai tai būtina nacionaliniam saugumui arba viešajai tvarkai užtikrinti;
5. taip pat sulaikymo pagrindai gali būti nustatomi nacionalinėje teisėje⁷⁹.

Šioje direktyvoje yra nurodyta, kad valstybės narės kiekvieną atvejį turi nagrinėti išsamiai ir vertinti individualiai bei sulaikyti asmenį tik kraštutiniu atveju, jeigu negalima taikyti švelnesnės, alternatyvios sulaikymui priemonės.

Lietuvos įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties 113 straipsnyje yra nurodytas baigtinis užsieniečių sulaikymo pagrindų sąrašas, kuriame nurodyta, kad asmuo gali būti sulaikytas tokiais atvejais:

⁷⁸ 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 96-3016.

⁷⁹ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJL 180, 29.6.2013*.

1. kad užsienietis negalėtų be leidimo atvykti į Lietuvos Respubliką;
2. kai užsienietis neteisėtai atvyko į Lietuvos Respubliką ar neteisėtai joje yra;
3. kai siekiama užsienietį, kuris neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką, grąžinti į valstybę, iš kurios jis atvyko;
4. kai įtariama, kad užsienietis naudojasi suklastotais dokumentais;
5. kai priimamas sprendimas užsienietį išsiųsti iš Lietuvos Respublikos;
6. kai siekiama užkirsti kelią pavojingoms ar ypač pavojingoms užkrečiamoms ligoms plisti;
7. kai užsieniečio buvimas Lietuvos Respublikoje kelia grėsmę valstybės saugumui, viešajai tvarkai arba žmonių sveikatai⁸⁰.

Nors įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties galioja jau gana ilgą laiką tarpą, per kurį padaryta nemažai pakeitimų prieglobsčio srityje tiek Lietuvoje tiek Europos Sąjungoje, tačiau sulaikymo pagrindų sąrašė nėra išskirta būtent tarptautinės apsaugos siekiančių asmenų svarba ir jų sulaikymo problemiškas.

Minėto įstatymo 114 straipsnyje yra nurodyta, kad kompetentingi valstybės pareigūnai gali sulaikyti užsienietį ne ilgiau, kaip 48 valandoms. Jeigu užsienietis sulaikomas ilgesniam laiko tarpui, tai yra priimama teismo sprendimu ir asmuo yra sulaikomas Užsieniečių registracijos centre. Užsieniečių, kuriems nėra sukakę 18 metų suėmimas galimas tik kraštutiniu atveju ir tik atsižvelgiant į geriausias jo interesus⁸¹.

Kalbant apie sulaikymo pagrindus įtvirtintus Lietuvos įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties, derėtų trumpai išskirti kiekvieną:

1. Užsieniečio atvykimas į Lietuvos Respubliką be leidimo gali turėti dvejopą reikšmę. Tai gali būti asmuo, siekiantis nelegaliai patekti į šalį, arba asmuo siekiantis tarptautinės apsaugos, kuris nori išvengti persekiojimo ar kitų žmogaus teisių pažeidimų savo kilmės valstybėje. Kalbant apie sulaikymą, kuris dažnai įvyksta oro uostų tranzito zonose Lietuvos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 5 straipsnio 3 dalyje yra nurodyta, kad atvykimas į Lietuvos Respublikos oro uosto tranzito zoną nėra laikomas atvykimu į Lietuvos Respublikos teritoriją. Šis klausimas daugelio šalių praktikoje yra probleminis. 1996 m. birželio 25 d. Europos Žmogaus Teisių Teismas sprendime *Amuur prieš Prancūziją*, kuriame matyti, kad į Prancūziją

⁸⁰ Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. 2004 m. balandžio 29 d. // Valstybės žinios, 2004, Nr. 73-2539

⁸¹ *Ibidem*.

iš Sirijos atvykę Somalio piliečiai neturi tikrų dokumentų. Užsieniečiai buvo sulaikyti ir laikomi oro uoste daugiau kaip 20 dienų nesuteikiant jiems jokių socialinių ar teisinių paslaugų bei garantijų. Teismas pabrėžė, kad nors Prancūzijos vyriausybė nelaikė šio suėmimo sulaikymu, nes akcentavo jų laisvą apsisprendimo teisę išvykti į kitą šalį, tačiau Teismas nurodė, kad šis suėmimas prilygsta laisvės atėmimui⁸². Ir šis sulaikymas prilygo laisvės atėmimui pagal EŽTK 5 straipsnį. Vienas iš esminių dalykų, kurių kompetentingi valstybės pareigūnai turi suteikti užsieniečiams, kurie atvyko be leidimo ar su suklastotais dokumentais, tai yra suteikti galimybę pateikti prieglobsčio prašymą, jeigu atvykėlis atvyko į šalį būtent dėl siekio gauti prieglobstį.

2. Užsieniečio neteisėtas atvykimas į Lietuvos Respubliką ar neteisėtas buvimas joje, taip pat turi probleminių aspektų. Prieglobsčio siekiantys asmenys dažniausiai atvyksta į šalį neturintys tikrų dokumentų, nes savo šalyje dėl persekiojimo ar kitų žmogaus teisių pažeidimų neturi galimybės jų gauti. Pabrėžtina, kad 1951 m. konvencijos 31 straipsio 1 dalyje bei įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 70 straipsnyje yra nurodyta, kad susitariančios šalys netaiko nuobaudų už neteisėtą įvažiavimą ar buvimą šalyje, taigi pareigūnai, kurie taiko sulaikymą asmenims, kurie nori pateikti prašymą dėl prieglobsčio suteikimo, iš esmės pažeistų minėtą konvenciją bei Lietuvos įstatymus.
3. Siekis grąžinti užsieniečių, kuris nebuvo įleistas į Lietuvos Respubliką į valstybę, iš kurios jis atvyko, ar priimamas sprendimas užsieniečių išsiųsti iš Lietuvos Respublikos. Šis sulaikymo pagrindas turi esminį probleminių klausimų, tai yra nuo kada ir iki kada asmuo turi būti sulaikytas, kad nebūtų sulaikymas pernelyg varžantis žmogaus teises ir kas reikštų EŽTK 5 straipsnio pažeidimą. Lietuvos Respublikoje sulaikymas gali būti pradamas ne nuo teismo sprendimo paskelbimo, bet nuo jo įsigaliojimo momento, kitaip tariant, jeigu prieglobsčio prašytojas jo neapskundžia aukštesnės instancijos teismui⁸³. Tačiau praktikoje galima pastebėti atvejų, kada išsiuntimas į kilmės valstybę nepavyksta, taigi yra taikomas įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 128 straipsnis, tai yra priimamas sprendimas sustabdyti išsiuntimo vykdymą iki kol aplinkybės kliudžiusios

⁸² Europos Žmogaus Teisių Teismas. 1996 m. birželio 25 d. sprendimas *Amuur prieš Prancūziją* byloje, Nr. 19776/92.

⁸³ Jonavos raj. apylinkės teismo 2004 m. gegužės 20 d. sprendimas byloje Nr. T-105/2004 m.

šiam procesui išnyks. Tokiu atveju, reikėtų taikyti alternatyvias sulaikymui priemones, kurios įtvirtintos įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 115 straipsnyje, kad nebūtų pažeistas EŽTK 5 straipsnis⁸⁴.

4. Įtarimas, kad užsienietis naudojasi suklastotais dokumentais. Šis pagrindas atspindi visuose anksčiau minėtuose pagrinduose, nes ypatingai dažnas atvejis ypač kalbant apie asmenis, kurie atvyksta į svetimą šalį siekdami tarptautinės apsaugos turi įsigijęs suklastotus dokumentus⁸⁵, nes savo kilmės valstybėje dėl persekiojimo ar kitų priežasčių neturi galimybės gauti paso bei kitų dokumentų. Taigi Lietuvos pareigūnai turi atsižvelgti į kiekvieną individualią situaciją ir suteikti visas galimybes atvykėliui pateikti savo versiją žodžiu ar raštu.
5. Kai siekiama užkirsti kelią plisti pavojingoms užkrečiamoms ligoms. Šis prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindas atitinka EŽTK 5 straipsnio 1 dalies e punktą. Tačiau šis sulaikymo pagrindas gali gana nesunkiai tapti diskriminaciniu ir pažeisti EŽTK 5 ir 14 straipsnius, nes atvykėliai, kurie sulaikomi būtent dėl sunkių plintančių ligų turėtų būti sulaikomi lygiai taip pat, kaip ir Lietuvos piliečiai⁸⁶.
6. Kai užsienietis kelia grėsmę Lietuvos Respublikos saugumui, viešajai tvarkai arba žmonių sveikatai. Sulaikymas dėl viešosios tvarkos yra nurodytas taip pat ir 1951 m. konvencijos 32 straipsnyje, o apie asmenis, kurie gali kelti pavojų valstybės saugumui 33 konvencijos straipsnyje. Tačiau reikėtų pabrėžti, kad šie sulaikymo pagrindai negalėtų būti taikomi asmeniui dėl smulkios vagystės, nes tai būtų per platus viešosios tvarkos aiškinimas tarptautinių standartų kontekste⁸⁷. Galima daryti išvadą, kad asmenys, kurie laikomi pavojingais, turėtų būti susiję su sunkių nusikaltimų padarymu.

Dauguma iš nurodytų užsieniečių sulaikymo pagrindų turi jau minėtų probleminių aspektų. Kiekviena valstybė narė, taip pat ir Lietuva turi laikytis ES direktyvoje 2013/33 nurodytų proporcingumo ir būtinumo principų, kalbant apie prieglobsčio prašytojų sulaikymą ir asmenį sulaikyti tik išimtiniais atvejais, kurie yra tiksliai apibrėžti ES

⁸⁴ BIEKŠA, L. *Prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindai Lietuvos Respublikoje* [interaktyvus]. Vilnius. Jurisprudencija, 2005, t. 72(64); 100-109 [žiūrėta 2018 m. kovo 13 d.]. Prieiga per internetą: http://www.mruni.eu/upload/iblock/e02/12_bieksa.pdf.

⁸⁵ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. spalio 24 d. nutartis byloje Nr. 1562/2003.

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ VYSOCKIENĖ, L. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas tarptautinėje teisėje ir valstybių praktikoje. Jurisprudencija. 2002. T. 32(24).

direktyvos 2013/33 tekste. Taip pat labai svarbus yra ir laiko faktorius, kiek gali trukti sulaikymas, kad sulaikymas netaptų neproporcingas siekiamam tikslui pasiekti. JTVPK gairėse yra nurodyta, kad sulaikymas neribotam laikui yra savavališkas, todėl įstatyme turi būti nustatyti ilgiausi sulaikymo terminai, nes nenustačius ilgiausių leidžiamų sulaikymo terminų, sulaikymo terminas gali prailgėti, o tam tikrais atvejais tapti neapibrėžtas⁸⁸. Lietuvos įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties 114 straipsnyje yra nurodyta, kad teisėsaugos pareigūnai turi teisę sulaikyti užsienietį ne ilgiau, kaip 48 valandoms, tačiau teismui priėmus sprendimą, užsienietis gali būti sulaikomas ilgesniam laikui Užsieniečių registracijos centre. Minėto įstatymo 116 straipsnio 4 dalis suponuoja, kad Lietuvoje nėra nustatyta tikslų terminų kiek laiko gali būti sulaikytas užsienietis, nes teismas turi diskrecijos teisę savo sprendime nurodyti sulaikymo terminą apibrėžtą tikslia kalendorine data.

4.5 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimais

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2014 m. gegužės 19 d. priėmė sprendimą byloje, kurioje užsienio pilietis kreipėsi dėl sulaikymo panaikinimo, nes pareiškėjui Migracijos departamentas priėmė sprendimą suteikti laikiną teritorinį prieglobstį ir išduoti užsieniečio registracijos pažymėjimą, taigi asmuo Lietuvos Respublikos teritorijoje yra teisėtai. Nors pirmos instancijos teismas grindė savo sprendimą tuo, kad sulaikymas negali būti panaikinamas, nes dar nėra nustatyta asmens tapatybė ir nėra nustatyti tikslūs motyvai dėl prieglobsčio prašymo pagrįstumo. Pabrėžtina, kad ES chartijos 41 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta teisė į gerą administravimą, kuri reiškia, kad institucijos reikalus turi tvarkyti nešališkai ir per kuo trumpesnę laiką. Atsižvelgiant į tai, klausimas kyla, ar kompetentingi valstybės pareigūnai ėmėsi visų galimų priemonių efektyviai išsiaiškinti užsienio piliečio tapatybę, nes būtent siekiu nustatyti tapatybę gali būti remiamasi tik tam tikrą laiką tarpą, nes kitu atveju gali būti pažeidžiamos žmogaus teisės į laisvę įtvirtintos EŽTK 5 straipsnyje. Ta pati taisyklė galioja ir kalbant apie pareigūnų siekį išsiaiškinti asmens motyvus, dėl kurių jis pateikė prieglobsčio prašymą. Taigi, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas konstatavo,

⁸⁸ JTVPK gairės: prieglobsčio prašytojų sulaikymui ir alternatyvioms sulaikymui priemonėms taikomų kriterijų bei standartų gairės [interaktyvus]. JTVPK, 2012 [Žiūrėta 2018 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>.

kad kiekviena institucija turi dirbti, atsižvelgiant į gero administravimo principą, tai yra dirbti greitai ir efektyviai. Kadangi pareiškėjas buvo sulaikytas daugiau nei pusę metų, per kuriuos kompetentingos valstybės institucijos nesugebėjo identifikuoti nei asmens tapatybės, nei motyvų, siekiant prieglobsčio Lietuvos Respublikoje, priėmė sprendimą pripažinti pareigūnų veiksmus nepagrįstais ir panaikinti pirmos instancijos teismo sprendimą⁸⁹.

Lietuvos Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 114 straipsnio 3 dalyje yra įtvirtinta ypatingos svarbos sulaikymo atvejai, susiję su asmenimis, kuriems nėra sukakę 18 metų. Nurodytame įstatyme yra pabrėžta, kad nepilnamečiai asmenys gali būti sulaikomi tik kraštutiniu atveju bei atsižvelgiant į geriausius jų interesus. Kalbant apie šį klausimą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2015 m. vasario 12 d. priėmė sprendimą, kuriame buvo taikytas sulaikymas motinai su jos nepilnamečiais vaikais, argumentuojant tuo, kad pareiškėja bandydama su vaikais išvykti į kitą užsienio šalį, trukdo priimti sprendimą, kurį ji yra pateikusi Lietuvoje dėl prieglobsčio suteikimo. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas šioje byloje pažymėjo, kad šeimos su mažais vaikais gali būti sulaikomos tik ypatingais atvejais, atsižvelgiant į geriausius vaiko interesus. Taigi, nors objektyviai aplinkybė, kad prieglobsčio prašytojas, grubiai ignoruodamas aiškius draudimus, bandė be galiojančio kelionės dokumento išvykti iš Lietuvos Respublikos, gali būti pagrindas apriboti jo judėjimo laisvę, taip pat taikyti sulaikymą. Tokią priemonę taikyti asmeniui, kuris turi rūpintis savo nepilnamečiais vaikais galima tik ypatingu atveju, tai yra, kai sulaikymo pagrindas yra ypatingas, tai yra grėsmė valstybės saugumui, ar alternatyvios sulaikymui priemonės pažeidimas⁹⁰. Tačiau šiuo atveju to nebuvo ir teismas priėmė sprendimą, atsižvelgiant į nepilnamečių asmenų interesus, taikyti alternatyvią sulaikymui priemonę, tai yra apgyvendinimą Užsieniečių registracijos centre, netaikant judėjimo laisvės apribojimo. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2015 m. gegužės 20 d. priėmė sprendimą byloje dėl sulaikymo tęsimo asmeniui, kuris privalo rūpintis nepilnamečiais vaikais. Šioje byloje teismas konstatavo, kad nors prieglobsčio prašytojas grubiai pažeidė įstatymus ir bandė be galiojančio kelionės dokumento išvykti iš Lietuvos Respublikos ir tai gali būti pagrindas asmeniui taikyti sulaikymą, tačiau tokios priemonės tęsimas būtent šiuo atveju, kitaip tariant, asmeniui, kuris privalo rūpintis savo nepilnamečiais vaikais, vertintina, kaip netikslinga ir neproporcingai apribojanti jo teises priemonė, nes asmuo nekelia grėsmės

⁸⁹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2014 m. gegužės 19 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. N822-70/2014.

⁹⁰ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2015 m. vasario 12 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A-1798-624/2015.

valstybės saugumui, o vaiko interesai remiantis Lietuvos užsieniečių teisinės padėties įstatymo 114 straipsnio 3 dalimi yra ypatingos svarbos⁹¹.

Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje galima pastebėti ir probleminių aspektų, susijusių su sulaikymui alternatyvių priemonių skyrimu. 2016 m. gruodžio 14 d. nutartyje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra nurodęs, kad nors asmuo išvykęs į kitą užsienio šalį neturėdamas kelionės dokumentų, tačiau jeigu nėra jokių įrodymų, kad asmuo gali pasislėpti vengdamas išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos bei asmuo nekelia grėsmės valstybės saugumui ir viešajai tvarkai ir bendradarbiauja su kompetentingais valstybės pareigūnais, galima daryti išvadą, kad šiam asmeniui galima skirti alternatyvią sulaikymui priemonę, tai yra apgyvendinti Užsieniečių registracijos centre be laisvės apribojimų⁹². Panašus atvejis buvo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 28 d. nutartyje, kurioje asmuo taip pat bandė išvykti iš Lietuvos Respublikos be galiojančio kelionės dokumento ir tai yra viena iš aplinkybių, dėl kurios gali būti taikomas sulaikymas. Tačiau būtent šiuo atveju, asmeniui turėjo būti skiriama alternatyvi sulaikymui priemonė, nes asmuo, kuris privalo rūpintis savo šeimos nariu, kurio gyvenimo sąlygoms sulaikymas gali daryti didelę įtaką, gali būti skiriama tik ypatingu atveju, tai yra kai asmuo kelia grėsmę valstybės saugumui ar pažeidžia sulaikymui alternatyvią priemonę⁹³.

Pabrėžtina, kad sulaikymas yra kraštutinė priemonė, kuri gali būti taikoma prieglobsčio siekiančiam asmeniui, tačiau taikant sulaikymą valstybės pareigūnai privalo kiekvieną situaciją nagrinėti greitai ir savo darbą dirbti efektyviai, kad sulaikyto asmens teisės būtų kuo mažiau varžomos. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2012 m. lapkričio 27 d. priėmė sprendimą byloje dėl užsieniečio sulaikymo pagrįstumo vertinimo, kai asmuo sulaikytas ilgą laiko tarpą. Šioje byloje teismas nurodė, kad sulaikymas pats savaime yra *ultima ratio* priemonė, kuri gali būti taikoma tik kraštutiniu atveju, o valstybės pareigūnų bent menkiausias delsimas sprendžiant klausimus, susijusius su prieglobsčio prašymu, yra nepateisinami⁹⁴. Taip pat ir ES chartijos 41 straipsnio 1 dalyje yra įtvirtinta teisė į gerą administravimą. Šis straipsnis suponuoja, kad kompetentingi valstybės pareigūnai turi dirbti efektyviai ir prieglobsčio prašymus nagrinėti per kuo

⁹¹ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2015 m. gegužės 20 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A-2621-662/2015.

⁹² Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2016 m. gruodžio 14 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. 3-66-3-00042-2016-3.

⁹³ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2015 m. rugsėjo 28 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A-3714-662/2015.

⁹⁴ Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo teisėjų kolegijos 2012 m. lapkričio 27 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. N575-1322/2012.

trumpesnį laiką. Taip pat valstybės pareigūnai, siūlydami pratęsti asmens sulaikymą, negali remtis tuo pačiu pagrindu ilgą laiko tarpą, jeigu per jį nenustatė naujų aplinkybių, dėl kurių sulaikymo terminas galėtų būti pratęstas, nes kai yra viršijamas įprastas užsieniečio sulaikymo terminas, jo teisinio statuso Lietuvos Respublikoje klausimas turi būti sprendžiamas per kuo trumpesnį laiką, siekiant kuo mažiau suvaržyti žmogaus teises⁹⁵.

⁹⁵ *Ibidem.*

Išvados

1. Prieglobsčio ir pabėgėlio statuso apibrėžimai nėra tapatūs. Pati prieglobsčio sąvoka turi platesnę reikšmę nei pabėgėlio statusas, nes tai yra tarptautinė apsauga į kurią įeina Lietuvos Respublikos įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties įtvirtinta papildoma apsauga, laikinoji apsauga bei pats pabėgėlio statusas. Ypatingos svarbos yra pabėgėlių teisės principai, kurių privalo laikytis valstybės narės, nepažeisdamos principinių nuostatų įtvirtintų 1951 m. konvencijoje. Lietuvos teismai bei kompetingos valstybės institucijos, spręsdamos individualius atvejus bei taikydamos asmens negražinimo principą ir atsakomybės netaikymo dėl neteisėto įvažiavimo į šalį principą, turi suteikti galimybę atvykėliams pateikti prieglobsčio prašymus bei suteikti jiems priklausančias garantijas. Pabrėžtina, kad įsigaliojus ES direktyvai 2013/33, kuria siekiama sukurti bendrą apsaugos ir solidarumo erdvę bei suvienodinti prieglobsčio procedūrą valstybėse narėse, yra efektyviai siekiama vienodai nagrinėti panašius atvejus, kad rezultatai būtų vienodi. Kiekviena valstybė narė, taip pat ir Lietuva, perkeldamos direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, turi stengtis kuo mažiau nukrypti nuo direktyvos nuostatų, nes teisingas direktyvos perkėlimas padės pasiekti tikslą, kad visose valstybėse narėse su prieglobsčio prašytojais būtų elgiamasi vienodai bei taikoma suvienodinta prieglobsčio procedūra visose valstybėse narėse.
2. Viena iš tarptautinės apsaugos formų, kuri taikoma Lietuvoje, yra papildoma apsauga. Pagrindinė problematika, susijusi su papildomos apsaugos taikymu, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje yra individualus kiekvieno asmens situacijos vertinimas. Tuo siekiama įsigilinti į kiekvieno asmens, kuris siekia papildomos apsaugos, individualią situaciją, priimant sprendimus, kurie turi didelę įtaką prašytojo apsaugai. Taigi, remiantis įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 87 straipsniu, papildoma apsauga turi būti suteikiama, atsižvelgiant ne tik į bendrą padėtį šalyje, tačiau ir išsamiai ištiriama kiekviena individuali situacija. Taip pat didelę reikšmę turi pareiga bendradarbiauti ir suteikti visą reikiamą informaciją užsieniečiui, kurio papildomos apsaugos panaikinimo klausimas yra svarstomas. Kiekvienas asmuo privalo būti informuotas apie galimus pokyčius dėl jam suteikto statuso ir visi sprendimai turi būti priimami, tik išklausius tarptautinės apsaugos gavėją.

3. Asmens teisė į laisvę yra fundamentali ir visuotinai pripažinta žmogaus teisė, kuri gali būti varžoma tik kraštutiniu atveju. Tačiau nors ši teisė yra ypatingos svarbos tarptautiniu mastu, tačiau ji nėra absoliuti. Kadangi prieglobsčio prašytojai gana dažnai į šalį atvyksta be juos leidžiančių identifikuoti kelionės dokumentų, jie yra suimami valstybės pareigūnų. Pagrindinė problema, susijusi su užsieniečiams taikomu sulaikymu, yra teisinis sulaikymo pagrindas, alternatyvių sulaikymui priemonių skyrimas bei laiko tarpas, kurį asmuo, prašantis prieglobsčio, gali būti sulaikytas. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra išaiškinęs, kad ES chartijos 41 straipsnio 1 dalyje įtvirtintas principas į gerą administravimą suponuoja, kad valstybės pareigūnai turi prieglobsčio prašymus nagrinėti per kuo trumpesnę laiką, nes per ilgas nagrinėjimas gali pažeisti EŽTK 5 straipsnyje įtvirtintą žmogaus teisę į laisvę. Valstybės institucijos nagrinėjančios prieglobsčio prašymus turi atsižvelgti į daugelį faktorių, kurie leidžia taikyti alternatyvias sulaikymui priemones, o ne griežčiausią ir labiausiai varžančią žmogaus teises priemonę – sulaikymą.

Šaltinių sąrašas

Norminė literatūra

Tarptautiniai teisės aktai:

1. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, *Valstybės žinios*, 2006 m. birželio 17 d., Nr. 68-2497.
2. Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Nr. 11, su papildymais // *Valstybės Žinios*. 2000. Nr. 96-3016.
3. 1951 m. konvencija dėl pabėgėlių statuso. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12–227.

Europos Sąjungos teisės aktai:

4. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. OJ C 326, 26.10.2012.
5. 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *O L J 337, 20/12/2011*.
6. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013*.
7. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. *OJ L 180, 29.6.2013*.

Lietuvos Respublikos teisės aktai:

8. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992 Nr. 33-1014.
9. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*. 1999, Nr. 60-1945.

10. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. IX–2206. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73–2539.

Specialioji literatūra

Lietuvių kalba:

11. BIEKŠA, L. Pabėgėlio sąvokos problemos 1951 m. konvencijoje dėl pabėgėlių statuso ir Europos Sąjungos direktyvoje 2004/83/EB. Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, Vilnius, 2008.
12. BIEKŠA, L. *Prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindai Lietuvos Respublikoje*. Vilnius. Jurisprudencija, 2005, t. 72(64).
13. Pabėgėlių apsauga: tarptautinės pabėgėlių teisės vadovas. Vadovas parlamentarams. Nr. 2-2001, 2001.
14. VYSOCKIENĖ, L. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas tarptautinėje teisėje ir valstybių praktikoje. *Jurisprudencija*. 2002. T. 32(24).
15. VYSOCKIENĖ, L. Pabėgėlių teisė. Monografija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005.

Anglų kalba:

16. ALEINIKOFF, T. A. „Membership in a Particular Social Group”: Analysis and Proposed Conclusions – Background Paper for „Track two” of the Global Consultations, 2002.
17. ANKER, D. *Law of Asylum in the United States*, 1999.
18. GORLICK, B. Common Burdens and Standarts: Legal Elements in Assessing Claims to Refugee Status, New Issues in Refugee Research, Working Paper No. 68, October 2002.
19. HATHAWAY J. *The Law of Refugee Status*, Butterwoths, 1991.
20. NATHWANI, Niraj, The Purpose of Asylum, *IJRL*, Vol. 12, No. 3, 2000.

Teismų praktika

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika:

21. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 1996 m. birželio 25 d. sprendimas *Amuur prieš Prancūziją* byloje, Nr. 19776/92.
22. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2000 m. liepos 11 d. sprendimas *Jabari prieš Turkiją* byloje Nr. 40035/98.
23. Europos Žmogaus Teisių Teismas. 2006 m. Liepos 11 d. sprendimas *Saadi prieš Jungtinę Karalystę* byloje, Nr 13229/03.

Lietuvos Respublikos teismų praktika:

24. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. balandžio 10 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(6)-258/03.
25. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. gegužės 28 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(6)-256/2003.
26. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. birželio 10 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(2)-550/03.
27. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2003 m. spalio 24 d. nutartis byloje Nr. 1562/2003.
28. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. vasario 10 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(11)-190/2004.
29. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. kovo 26 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(14)-541/2004.
30. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2004 m. gegužės 4 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A(2)-419/04.
31. Jonavos raj. apylinkės teismo 2004 m. gegužės 20 d. sprendimas byloje Nr. T-105/2004 m.
32. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. balandžio 2 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A756-422/2009.
33. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. balandžio 10 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A858- 737/2010.

34. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. spalio 14 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A502-1037/2010.
35. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. gruodžio 8 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A756-686/2010.
36. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. lapkričio 27 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. N575-1322/2012.
37. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. gegužės 19 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. N822-70/2014.
38. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. vasario 12 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A-1798-624/2015.
39. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. gegužės 20 d. sprendimas administracinėje byloje. Nr. A-2621-662/2015.
40. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. rugsėjo 28 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. A-3714-662/2015.
41. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. gruodžio 14 d. nutartis administracinėje byloje. Nr. 3-66-3-00042-2016-3.

Kiti šaltiniai

42. Vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Nr. 4. Vilnius. 2004 m.
43. UNHCR, General Comment No. 16 on Article 17 of the ICCPR, 32nd session, 1988, paragraph 10, HRI/GEN/1/Rev.1.
44. UNHCR, Interpreting Article 1 of the 1951 Convention Relating to the Status of Refugees.
45. Council Resolution on Minimum Guarantees for Asylum Procedures, 20 June 1995, O.J. No. C 274 of 19 September 1996.
46. UNHCR, The International Protection of Refugees. Complementary Forms of Protection. Geneva. April 2001.
47. COE, Recommendation Rec (2001) 18.

Elektroniniai dokumentai

48. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *Statistika ir ataskaitos. Pagrindiniai migracijos rodikliai Lietuvos Respublikoje.* [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. kovo 18 d.] Prieiga per internetą: <<http://www.migracija.lt/index.php?25544316>>.
49. JTVPK gairės: prieglobsčio prašytojų sulaikymui ir alternatyvioms sulaikymui priemonėms taikomų kriterijų bei standartų gairės [interaktyvus]. JTVPK, 2012 [Žiūrėta 2018 m. kovo 12 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>>.

Santrauka

Magistro baigiamajame darbe yra tiriamos prieglobsčio tendencijos Lietuvos administracinių teismų praktikoje bei tarptautiniu mastu. Pirmoje darbo dalyje yra analizuojami bendriniai prieglobsčio bei pabėgėlių teisės reikalavimai, tai yra sąvoka, reikšmė bei principinės nuostatos. Visas darbas yra paremtas 1951 m. konvencijos dėl pabėgėlių statuso nuostatomis, šiai dienai aktualiais ES ir tarptautinės teisės aktais bei aktualia teismų praktika.

Antroje darbo dalyje yra tiriami prieglobsčio procedūriniai aspektai Lietuvos Respublikoje bei valstybėse narėse. Išsamiai analizuojama ES direktyva 2013/33 bei jos poveikis, siekiant suvienodinti prieglobsčio procedūrą ES lygmeniu. Pabrėžtina, kad minėtos direktyvos nuostatų perkėlimas į nacionalinę teisę daro didelę įtaką, siekiant bendro tikslo, tai yra sukurti bendrą ir solidarią apsaugos erdvę.

Trečioje darbo dalyje yra analizuojama viena iš tarptautinės apsaugos formų – papildoma apsauga, kuri, remiantis Migracijos departamento duomenimis, gana dažnai taikoma ir Lietuvoje. Darbe yra nagrinėjami Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išaiškinimai papildomos apsaugos klausimais bei aktualiausi probleminiai aspektai su kuriais susiduria Lietuvos Respublikos kompetentingos valstybės institucijos.

Paskutinėje baigiamojo darbo dėstomojoje dalyje yra tiriama viena iš aktualiausių problemų ne tik Lietuvoje bet ir užsienio valstybėse – prieglobsčio prašytojų sulaikymas. Žmogaus teisė į laisvę yra įtvirtinta daugelyje tarptautinių dokumentų, taip pat ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje, kas suponuoja, kad ši prigimtinė žmogaus teisė yra fundamentali ir jos suvaržymas gali būti taikomas tik kraštutiniu atveju. Taigi, darbo pabaigoje nagrinėjami sulaikymo pagrindai, įtvirtinti Lietuvos Respublikos įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties, bei sulaikymo taikymo tendencijos Lietuvos administracinių teismų praktikoje.

Summary

In this master thesis the tendencies of asylum are investigated in the practice of Lithuanian administrative courts and internationally. In the first part of the work the general requirements (the concept, the meaning and the principal provisions) of the asylum and the refugee laws are analysed. The whole work is based on the provisions from the convention of 1951 regarding the status of the refugee, the acts of EU and an international law that are relevant up to this day and relevant courts practice.

In the second part of the work the procedural aspects of asylum are examined in the Republic of Lithuania and in Member States. The EU Directive 2013/33 is analysed in details as well as its influence in order to equalize the procedure of asylum at the level of the EU. It is important to emphasize that the transfer of the provisions of the mentioned Directive into a national law has a major impact on the common goal – to create a joint protection space.

In the third part of the work one of the international protection forms – subsidiary protection is analysed. According to the data of Migration Department, subsidiary protection is quite often applied in Lithuania too. In this paper the clarifications of the Supreme Administrative Court of Lithuania regarding subsidiary protection and the most relevant problematic aspects encountered by the competent authorities of the Republic of Lithuania are analysed.

In the final part of this master thesis one of the most relevant problems – the detention of asylum seekers is investigated. This problem is relevant not only in Lithuania but also in foreign countries. The human right to freedom is established in many international documents including the Constitution of the Republic of Lithuania. This fact supposes that this birthright of a human is a fundamental and its restrain can be applied only in extreme cases. Thus in the end of the work the grounds of the detention established in the law of the Republic of Lithuania regarding the law on aliens and the tendency of the detention application in the practice of Lithuanian administrative courts will be examined.

