

Lietuvos Respublikos Prezidentui
JE Gitanui Nausėdai

Originalas siunčiamas nebus.

Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 pakeitimo ir papildymo

2021 12 28

Žemiau pasirašančios nevyriausybinės organizacijos, dirbančios žmogaus teisių apsaugos ir migrantų integracijos srityse, kreipiasi į Lietuvos Respublikos Prezidentą dėl įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (toliau – Įstatymas) pakeitimo ir papildymo projekto Nr. XIVP-1018(4) (toliau – Įstatymo projektas). Šiame kreipimesi pateikiame argumentus, kodėl šį Įstatymo projektą laikome i) pažeidžiančiu pagrindines žmogaus teises, įskaitant teisę į laisvę ir saugumą; ii) prieštaraujančiu tarptautiniams Lietuvos įsipareigojimams ir iii) dėl šių priežasčių galinčiu padaryti žalą Lietuvos reputacijai bei demokratijai šalyje.

Suprantame šiuo metu Lietuvai kylančius iššūkius, tačiau laikomės nuomonės, kad įstatymo projekto nuostatos yra nesuderinamos su žmogaus teisėmis, todėl prašome šį Įstatymo projektą vetuoti.

Dėl judėjimo laisvės ribojimo be teismo sprendimo

Įstatymo projekto naujo skyriaus, skirto įstatymo taikymui, kai yra įvesta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat paskelbta ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio, 140⁸ straipsnio 5 dalyje numatoma, kad jeigu per 6 mėnesius **nuo užsieniečio užregistravimo Lietuvos migracijos informacinėje sistemoje dienos nebuvo priimtas galutinis Migracijos departamento sprendimas** dėl prieglobsčio prašytojo, tuomet Migracijos departamentas priima sprendimą įleisti tokį prieglobsčio prašytoją į Lietuvos Respubliką ir apgyvendinti jį laikino apgyvendinimo vietose.

Jeigu Migracijos departamentas nustato, kad yra pagrindas manyti, kad prieglobsčio prašytojas gali pasislėpti, priima sprendimą prieglobsčio prašytoją apgyvendinti laikino apgyvendinimo vietoje, **nesuteikiant teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje**, bet ši teisė laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje negali būti apribota ilgiau kaip **6 mėnesius nuo šio sprendimo priėmimo dienos**. Pažymėtina, kad vienas iš pagrindų manyti, kad užsienietis gali pasislėpti – asmens tapatybės dokumento neturėjimas ir nebendradarbiavimas (Įstatymo 113 straipsnio 5 dalies 1 punktas).

Taigi prieglobsčio prašytojų teisė laisvai judėti pagal siūlomus Įstatymo pakeitimus **gali būti apribota iki vienerių metų be teismo sprendimo, neatsižvelgiant į individualias aplinkybes**, nevertinant sulaikymo proporcingumo ir būtinumo. Atkreipiame dėmesį, kad **ši nuostata yra taikoma ir šeimoms su mažais vaikais, nelydimiems nepilnamečiais, pažeidžiamais asmenims**. Pakanka neturėti asmens tapatybės dokumento ir nebendradarbiauti nustatant tapatybę, tai bus pakankamas pagrindas laikyti, kad yra pasislėpimo pavojus, ir užsieniečio teisę laisvai judėti apriboti Migracijos departamento sprendimu.

Reikia pabrėžti, kad pagal ES prieglobsčio teisiną prieglobsčio prašytojų sulaikymu laikoma situacija, kai valstybė narė izoliuotai laiko prašytoją tam tikroje vietoje, kur prašytojo judėjimo laisvė yra atimta (Priėmimo sąlygų direktyvos (2013/33/ES) 2 straipsnio h punktas). **Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) yra išaiškinęs, kad prieglobsčio prašytojo sulaikymas, kaip tai suprantama pagal šią direktyvos nuostatą, yra prievartos priemonė**, dėl kurios šis prašytojas netenka judėjimo laisvės ir kuria jis atskiriamas nuo likusių gyventojų, įpareigojant nuolat likti ribotoje ir uždaroje teritorijoje (ESTT sprendimo sujungtose bylose C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU 223 punktas).

Pagal ES prieglobsčio teisiną toks sulaikymas turi atitikti Priėmimo sąlygų direktyvos (2013/33/ES) 8-11 straipsnyje numatytus reikalavimus (nepriklausomai nuo to, koks skaičius žmonių kreipiasi dėl prieglobsčio). ESTT sujungtose bylose C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU nurodė, kad **sulaikymo pagrindas turi būti numatytas įstatyme, turi būti individualiai vertinamas tokios priemonės proporcingumas ir būtinumas bei turi būti sudaryta galimybė teismui peržiūrėti sulaikymo sprendimą**.

Panaši laisvės judėti ribojimo tvarka numatyta ir užsieniečiams, kurie prieglobsčio prašymo nepateikė. Tokiu atveju jeigu per 6 mėnesius neįvykdomas sprendimas dėl išsiuntimo ar grąžinimo, Valstybės sienos apsaugos tarnyba įvertinusi šio Įstatymo 113 straipsnio 5 dalyje nurodytas aplinkybes, nustato, kad yra pagrindas manyti, kad užsienietis gali pasislėpti, priima sprendimą apgyvendinti jį laikino apgyvendinimo vietoje, nesuteikiant teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje, ne ilgiau kaip 6 mėnesius nuo šio sprendimo priėmimo dienos. Taigi užsieniečių, kurie nesiprašė prieglobsčio, teisė laisvai judėti pagal siūlomus Įstatymo pakeitimus taip pat gali būti apribota iki vienerių metų be teismo sprendimo, neatsižvelgiant į individualias aplinkybes ar žmonių pažeidžiamumą, nevertinant sulaikymo proporcingumo ir būtinumo.

Neteisėtai esančių užsieniečių sulaikymą reglamentuoja 2008 m. Europos Parlamento ir Tarybos Grąžinimo direktyva (2008/115). Remiantis Grąžinimo direktyvos 15 straipsnio 1 dalimi, valstybės gali sulaikyti trečiosios šalies pilietį, kuriam taikoma grąžinimo tvarka, tik tam kad parengtų grąžinimą ir (arba) įvykdytų išsiuntimo procesą, kai esama pasislėpimo pavojaus arba trečiosios šalies pilietis vengia pasirengimo grąžinimui ar išsiuntimo proceso, arba jiems trukdo.

Tačiau sulaikymas gali būti taikomas tik tuo atveju, jei kitos švelnesnės priverstinės priemonės veiksmingai negali būti taikomos. Be to, sulaikymas turi trukti kuo trumpiau ir būti taikomas tik tol, kol tinkamai vykdomas pasiruošimas išsiuntimui. Pagal šio straipsnio 4 dalį paaiškėjus, kad dėl teisinių ar kitokių priežasčių nebėra pagrįstos tikimybės išsiųsti arba aukščiau nurodytų aplinkybių nebesama, sulaikymas tampa nebepateisinamas ir atitinkamas asmuo nedelsiant paleidžiamas. Taip pat ir ESTT praktikoje pažymima, jog valstybės narės turi įgyvendinti išsiuntimo procedūrą kuo švelnesnėmis priverstinėmis priemonėmis. Tik tuo atveju, jeigu imantis išsiuntimo gali būti, atsižvelgiant į kiekvieną atskirą atvejį, pakenkta sprendimo grąžinti vykdymui dėl grąžintino asmens elgesio, valstybės gali apriboti jo laisvę ir jį sulaikyti. Toks laisvės apribojimas turi, vadovaujantis Direktyvos 2008/115 15 straipsnio 1 dalies antra pastraipa, trukti kuo trumpiau ir būti taikomas tik tol, kol tinkamai vykdomas pasiruošimas išsiųsti.

Dar kartą atkreipiame Jūsų dėmesį, kad **užsieniečių teisės judėti ribojimas neįvertinus sulaikymo būtinumo ir proporcingumo ir neužtikrinus teisminės sulaikymo kontrolės yra žmogaus teisių pažeidimas**. Europos žmogaus teisių konvencijos (toliau – EŽTK) 5 straipsnyje įtvirtinta kiekvieno žmogaus teisė į laisvę ir saugumą. Tame pačiame straipsnyje yra numatytas baigtinis sąrašas pagrindų, kada gali būti ribojama žmogaus laisvė, taip pat numatyta, kad kiekvienas sulaikytasis asmuo turi būti skubiai pristatytas teisėjui, turi teisę į bylos nagrinėjimą per įmanomai trumpiausią laiką, kiekvienas asmuo, kuriam atimta laisvė jį sulaikius ar suėmus, turi teisę kreiptis į teismą, kad šis greitai priimtų sprendimą dėl sulaikymo ar suėmimo teisėtumo. Teisė į laisvę ir saugumą įtvirtina ir ES pagrindinių teisių chartijos 6 straipsnyje.

Kalbant apie vaikų sulaikymą, JT vaiko teisių konvencijos 37 straipsnyje įtvirtinti valstybių įsipareigojimai, kad **nė vienas vaikas nepatirtų kankinimų ar kitokio žiauraus, nežmoniško arba orumą žeminančio elgesio** ar bausmių, **nė iš vieno vaiko neteisėtai ar savavališkai nebūtų atimta laisvė**; vaikas sulaikomas pagal įstatymą, **tik kraštutiniu atveju ir kiek įmanoma trumpesniais laikais**; su kiekvienu vaiku, kuriam atimta laisvė, būtų elgiamasi žmoniškai, kad būtų gerbiamas jo orumas atsižvelgiant į jo amžiaus asmenų poreikius; kiekvienas vaikas, kuriam atimta laisvė, turėtų teisę tuoj pat gauti teisinę ir kitokią pagalbą, taip pat teisę ginčyti savo laisvės atėmimo teisėtumą prieš teismą ar kitą kompetentingą, nepriklausomą ir nešališką organą ir teisę reikalauti, kad jie neatidėliodami priimtų sprendimą dėl bet kurio tokio procesinio veiksmo.

Atsižvelgdami į išdėstytas aplinkybes, **siūlome nenumatyti apgyvendinimo laikino apgyvendinimo vietose nesuteikiant teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje be teismo sprendimo arba numatyti papildomas alternatyvias sulaikymui priemones, kai yra įvesta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat paskelbta ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio, kurias taip pat įvertinęs individualias aplinkybes ir užsieniečių pažeidžiamumą skirtų teismas motyvuotu sprendimu.**

Dėl 7 dienų apskundimo apygardos administraciniam teismui termino

Pagal Įstatymo 140²⁴ straipsnį, kai yra įvesta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat paskelbta ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio, taikomas 7 dienų nuo sprendimo įteikimo dienos Migracijos departamento sprendimų apskundimo apygardos administraciniam teismui terminas.

Dar kartą primename, kad Prieglobsčio procedūrų direktyvos¹ 46 straipsnyje įtvirtinta teisė į veiksmingą teisių gynimo priemonę, jo 4 dalyje numatyta, kad *Valstybės narės numato pagrįstus terminus ir kitas reikalingas taisykles, kad prašytojas galėtų pasinaudoti savo teise į veiksmingą teisių gynimo priemonę [...]. Dėl terminų tokia galimybė pasinaudoti neprarandama ar netampa pernelyg sudėtinga.*

Numatytas 7 dienų sprendimo apskundimo terminas prieglobsčio bylose, net ir tais atvejais, kai yra įvesta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat paskelbta ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio, nėra pakankamas dėl papildomų praktinių prieglobsčio bylų ypatumų: pirma, tam, kad po sprendimo priėmimo būtų užsakytas valstybės garantuojamą teisinę pagalbą teikiantis advokatas, pirmiausiai su sprendimu užsienietį supažindinęs pareigūnas turi išsiųsti skenuotą sprendimą su priedais, kad užsienietis sprendimą nori skųsti Migracijos departamentui, tuomet Migracijos departamento atstovas turi išsiųsti paslaugų užsakymą valstybės garantuojamą teisinę pagalbą teikiančiam advokatui. Antra, advokatas turi suderinti su Migracijos departamentu laiką ir ateiti į Migracijos departamentą susipažinti su byloje esančiais riboto naudojimo dokumentais, kurių kopijų neturi teisės daryti. Trečia, jeigu užsienietis nekalba advokatui suprantama kalba, advokatas turi kreiptis dėl vertėjo paslaugų suteikimo galimybės, kad galėtų susikalbėti su užsieniečiu, ir suderinti su vertėju dėl vertimo paslaugų laiko. Ketvirta, rengdamas skundą advokatas turi tikslinti aplinkybes bei supažindinti klientą su skunde numatytais argumentais. Penkta, prieglobsčio bylose vienas iš įrodymų yra kilmės valstybės informacija. Advokatas turi ją surinkti ir apibendrinti, atsižvelgdamas į individualias bylos aplinkybes.

Taip pat atkreipiame dėmesį, kad Įstatymo projekte numatytas 7 dienų terminas, todėl numatytą terminą dar sutrumpina savaitgalio dienos ir praktikoje tai reiškia 5 dienų terminą.

Atsižvelgdami į išdėstytas aplinkybes ir prieglobsčio bylų ypatumus, **siūlytume numatyti 14 dienų nuo sprendimo įteikimo dienos apskundimo apygardos administraciniam teismui terminą, taikomą 140²² straipsnyje numatytų Migracijos departamento sprendimų apskundimui.**

Dėl teisės pateikti prieglobsčio prašymą ribojimo

X² skyriaus 140¹² straipsnio, reguliuojančio prašymo suteikti prieglobstį pateikimą, numatyta, kad užsieniečio prašymas suteikti prieglobstį gali būti pateiktas: 1) pasienio kontrolės punktuose ar tranzito zonose – Valstybės sienos apsaugos tarnybai; 2) Lietuvos Respublikos teritorijoje, kai į Lietuvos Respubliką užsienietis atvyko teisėtai, – Migracijos departamentui; 3) užsienio valstybėje – užsienio reikalų ministro nurodytose Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse ar konsulinėse įstaigose.

Straipsnio 2 dalyje numatyta, kad Valstybės sienos apsaugos tarnyba, atsižvelgusi į užsieniečio pažeidžiamumą ar kitas individualias aplinkybes, gali priimti užsieniečio, neteisėtai kirtusio Lietuvos Respublikos valstybės sieną, prašymą suteikti prieglobstį.

Atkreipiame Jūsų dėmesį, kad Prieglobsčio procedūrų direktyvos 6 straipsnyje įtvirtinti pagrindiniai principai ir garantijos naudotis prieglobsčio procedūra. Direktyvos 6 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad Valstybės narės gali reikalauti, kad tarptautinės apsaugos prašymai būtų pateikti nurodytoje vietoje, tačiau **nenumato galimybės nepriimti prieglobsčio prašymų tais atvejais, kai žmogus neteisėtai kirto sieną ir prieglobsčio prašymą pateikė būdamas valstybės teritorijoje.**

¹ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos.

Taigi jeigu žmogus būtų neteisėtai kirtęs sieną ir sulaikytas Lietuvos Respublikos teritorijoje, pagal siūlomą reguliavimą nepriklausomai nuo jo individualios situacijos ir galimų prieglobsčio motyvų, toks žmogus apskritai nebeturi teisės kreiptis dėl prieglobsčio suteikimo Lietuvoje, o **tai iš esmės prieštarauja prieglobsčio teisės esminei nuostatai, kad kiekvienas žmogus turi teisę kreiptis dėl prieglobsčio, ji negali būti ribojama dėl to, koku būdu žmogus kirto sieną**, nes sienos kirtimo būdas iš esmės nepaneigia ir nepakeičia žmogaus situacijos, aplinkybių, dėl kurių jis pasitraukė iš savo kilmės šalies.

Atsižvelgdami į išdėstytas aplinkybes, siūlome 140¹² straipsnio 1 dalies 2 punktą formuluoti neišskiriant sąlygos, kai į Lietuvos Respubliką užsienietis atvyko teisėtai, o **visais atvejais Migracijos departamentui ir Valstybės sienos apsaugos tarnybai priimti prieglobsčio prašymus, kai užsienietis jau yra Lietuvos teritorijoje ir kreipiasi dėl prieglobsčio suteikimo.**

Šie siūlymai, kuriais siekiame, kad Įstatymas atitiktų tarptautinius prieglobsčio teisės ir žmogaus teisių įsipareigojimus, jau buvo teikti LR Vyriausybei ir Seimui, tačiau į juos iš esmės nebuvo atsižvelgta. Nuo Lietuvą ištikusios migracijos krizės pradžios praėjo jau pusmetis, tačiau jai įveikti priimami sprendimai ir toliau grubiai pažeidžia žmogaus teises. Šių metų liepos mėn. LR prezidentas buvo atkreipęs dėmesį į tai, kad teisė į prieglobstį neturi būti ribojama labiau nei tai būtina ir, kad tuo metu priimtos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimai turi būti taisomi.

Atkreipiame dėmesį į tai, kad **susirūpinimą dėl LR Vyriausybės bei Seimo priimamų sprendimų reiškia ne tik Lietuvoje veikiančios nevyriausybinės organizacijos, bet ir tarptautinės organizacijos**, tokios kaip JT pabėgėlių agentūra², Tarptautinė migracijos organizacija³, Europos pabėgėlių ir tremtinių taryba (ECRE)⁴, taip pat Europos Tarybos žmogaus teisių komisarė Dunja Mijatovič⁵, UNICEF⁶. Be to, susirūpinimą išreiškė ir katalikų bendruomenės atstovai: Lietuvos vyskupų konferencijos pirmininkas Gintaras Grušas ragino nepriimti Įstatymo pataisų⁷, o š. m. gruodžio 5 d. Popiežius Pranciškus kreipėsi į Europą ir jos vadovus nebūti abejingais bei priimti asmenis, kuriems būtinas prieglobstis.⁸

Tikimės, kad atsižvelgsite į žemiau pasirašančių nevyriausybinių organizacijų išsakytas pastabas ir vetuosite šį Įstatymo projektą.

Kreipimąsi inicijavo ir palaiko:

² <https://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=615c360c4>

³ <http://www.iom.lt/lt/naujienos/381>

⁴ <https://ecre.org/ecre-legal-note-11-extraordinary-responses-legislative-changes-in-lithuania-2021/>

⁵ <https://rm.coe.int/letter-to-ms-ingrida-simonyte-prime-minister-of-lithuania-by-dunja-mij/1680a37aae>

⁶

<https://unicef.lt/press-releases/unicef-pareiske-dideli-susirupinima-del-naudojimosi-vaikais-ir-ju-atstumimu-prie-europos-sieniu/>

⁷ „Neteisėtų migrantų judėjimas galės būti apribotas dar pusmečiui“, *delfi.lt*, 2021 m. gruodžio 23 d.,

<https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/neteisetu-migrantu-judejimas-gales-buti-apribotas-dar-pusmeciuui.d?id=89037023>

⁸ „Popiežius: neapsaugosime savo ramybės, gindamiesi nuo kenčiančiųjų“, *bernardinai.lt*, 2021 m. gruodžio 5 d., <https://www.bernardinai.lt/popiezius-neapsaugosime-savo-ramybes-gindamiesi-nuo-kenciancijuju/>

Žmogaus teisių organizacijų koalicija, kurią sudaro šios organizacijos:

VšĮ Diversity Development Group
Lietuvos žydų (litvakų) bendruomenė
Lietuvos žmogaus teisių centras
VšĮ Lygių galimybių plėtros centras
Nacionalinė LGBT* teisių organizacija LGL
VšĮ „Psichikos sveikatos perspektyvos“
VšĮ Romų visuomenės centras
Tolerantiško Jaunimo Asociacija
Žmogaus teisių stebėjimo institutas

Kreipimasi taip pat palaiko:

Raudonojo Kryžiaus Draugija

VšĮ Pabėgėlių Taryba

VšĮ Menų agentūra „Artscape“

VšĮ Kovos su prekyba žmonėmis ir išnaudojimu centras

VšĮ Dingusių žmonių šeimų paramos centras