

PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ SULAIKYMO TAIKYMO PROBLEMAS LIETUVOS VYRIAUSIOJO ADMINISTRACINIO TEISMO PRAKTIKOJE

Laurynas Biekša, Eglė Samuchovaitė

Mykolas Romeris universiteto Teisės fakulteto
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedra
Ateities g. 20, LT-08303 Vilnius, Lietuva
Telefonas (+370 5) 271 4669

Elektroninis paštas: laurynas.biekša@gmail.com; egle.samuchovaite@gmail.com

Pateikta 2012 m. rugsėjo 26 d., parengta spausdinti 2012 m. gruodžio 7 d.

Anotacija. *Prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimas specifinis tiek dėl ypatingos sulaikomo asmens situacijos (asmuo, kuriam gresia žmogaus teisių pažeidimai, kreipiasi dėl prieglobsčio priimančioje valstybėje), tiek dėl sulaikymo pobūdžio ypatumų (asmuo nėra padaręs nusikaltimo, o atvykimo ar buvimo neteisėtumą paprastai nulemia tai, kad asmuo priverstas palikti savo kilmės valstybę ir neteisėtai atvykti į priimančiąją valstybę siekdamas išvengti žmogaus teisių pažeidimų), todėl pastaruoju metu kelia daug diskusijų ypač Europos Sąjungos mastu. Diskusijos anksčiau ar vėliau tiesiogiai paveikia nacionalinę teisę, nes priimtų direktyvų nuostatos privalo būti tinkamai perkeltos į nacionalinius teisės aktus. Straipsnyje aptariami naujaisi susiję su sulaikymu Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimai, perkėlus Grąžinimo direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika aiškinant naujas teisės nuostatas. Straipsnio pabaigoje pateikiamos išvados, kaip, autorių nuomone, turėtų būti aiškinamos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ nuostatos, atsižvelgiant į Europos Sąjungos direktyvų tikslus ir nuostatas.*

Reikšminiai žodžiai: *pabėgėlių teisė, prieglobstis, prieglobsčio prašytojai, sulaikymas, sulaikymo pagrindai, Konvencija dėl pabėgėlių statuso, įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, Priėmimo sąlygų direktyva, Procedūrų direktyva, Grąžinimo direktyva.*

Įvadas

Prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimas aktualus tiek tarptautiniu, tiek Europos Sąjungos, tiek nacionaliniu lygmeniu. 1951 m. Jungtinių Tautų konvencijos dėl pabėgėlių statuso¹ (toliau – Konvencija, 1951 m. Konvencija, Konvencija dėl pabėgėlių statuso) 31 straipsnyje numatyta, kad valstybės nebaudžia pabėgėlių už neteisėtą įvažiavimą ar neteisėtą buvimą jų teritorijoje, jeigu jie patys nedelsdami prisistato valdžios organams ir išsamiai paaiškina savo neteisėtą įvažiavimą ar buvimą, ir valstybės pabėgėlių judėjimui netaiko apribojimų, jei tai nėra būtina, apribojimai gali būti taikomi tik tol, kol nebus nustatytas šių pabėgėlių statusas toje valstybėje. Apibendrinamas Konvencijos 31 straipsnį Hemme Battjes skiria dvi judėjimo laisvės apribojimo formas, taikomas dviem „neteisėtai esančių“ pabėgėlių kategorijoms: pirma, pabėgėlis, atvykęs tiesiai iš valstybės, kurioje patyrė persekiojimą, ir nedelsiant prisistatęs institucijoms nurodydamas neteisėto atvykimo priežastį, negali būti baudžiamas (pavyzdžiui, sulaikymu) už neteisėtą atvykimą ar buvimą šalyje (31 straipsnio 1 dalis), bet jo judėjimo laisvė esant būtinybei gali būti apribota (31 straipsnio 2 dalis). Antra, iš 31 straipsnio 1 dalies išplaukia, kad susitariančios šalys gali taikyti bausmes, tokias kaip sulaikymas, už neteisėtą atvykimą pabėgėliams, kurie neatitinka anksčiau minėtų sąlygų².

Sulaikymo nuostatų, taikytinų prieglobsčio prašytojams, taip pat yra nustatyta tarptautiniuose žmogaus teises reglamentuojančiuose teisės aktuose. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos³ (toliau – EŽTK) 5 straipsnio 1 dalies f punkte numatyta, kad sulaikymas galimas, kai žmogus teisėtai suimamas ar sulaikomas dėl to, kad negalėtų be leidimo įvažiuoti į šalį, ar kai imamasi veiksmų jį deportuoti ar išduoti kitai valstybei. Europos Žmogaus Teisių Teismas yra konstatavęs, kad prieglobsčio procedūrų kontekste laisvės apribojimas atitiktų EŽTK 5 straipsnį tik esant tokioms sąlygoms: prieglobsčio prašytojo sulaikymas turėtų atitikti bendrąjį EŽTK 5 straipsnio tikslą, t. y. niekam neturėtų būti savavališkai atimta teisė į laisvę⁴ ir sulaikymas neturėtų būti savavališkai tęsiamas⁵.

Europos Sąjungos valstybėse narėse prieglobsčio prašytojų sulaikymo sąlygos, maksimali sulaikymo trukmė ir laikas, prieglobsčio prašytojų faktiškai praleistas sulaikyme, skiriasi⁶. Galiojančios direktyvos prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimu labai lakoniškos. Procedūrų direktyvoje⁷ sulaikymui skirtas vienas 18 straipsnis ir nu-

1 Konvencija dėl pabėgėlių statuso Lietuvos Respublikoje ratifikuota 1997 m. sausio 21 d., įsigaliojo 1997 m. vasario 7 d. 1997 m. sausio 21 d. priimtas įstatymas dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso bei 1967 m. Protokolo dėl pabėgėlių statuso ratifikavimo. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12-227.

2 Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006, p. 496–497.

3 1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 96-3016.

4 *Saadi v. the United Kingdom*, Application No. 13229/03, 11 July 2006, para. 64–66.

5 *Ibid.*, para. 44.

6 Cornelisse, G. *Immigration Detention and Human Rights*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2010, p. 11.

7 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse (toliau – Procedūrų direktyva).

rodyta, kad valstybės narės nesulaiko asmens tik dėl priežasties, kad jis yra prieglobsčio prašytojas, ir kai prieglobsčio prašytojas yra sulaikomas, valstybės narės užtikrina greito teismo svarstymo galimybę. Priėmimo sąlygų direktyvoje⁸ apibrėžta sulaikymo sąvoka⁹ ir įtvirtintos bendro pobūdžio nuostatos dėl judėjimo laisvės¹⁰: prieglobsčio prašytojai gali laisvai judėti priimančiosios valstybės narės teritorijoje arba tam tikroje valstybės narės jiems paskirtoje zonoje. Kai yra tikslinga, pavyzdžiui, dėl teisinių priežasčių arba viešosios tvarkos sumetimais, valstybės narės nacionalinės teisės aktuose nustatyta tvarka gali izoliuoti prieglobsčio prašytoją tam tikroje konkrečioje vietoje. Vis dėlto valstybių praktika rodo, kad prieglobsčio prašytojai dažnai yra sulaikomi tiktai ir būtent dėl to, kad yra prieglobsčio prašytojai, kartais trumpam tam, kad būtų nustatyta, ar prašymas priimtinas nagrinėti, būtų nustatyta tapatybė arba tam, kad būtų pradėta prieglobsčio procedūra. Kai kuriose valstybėse sulaikymas taikomas tik tam tikroje prieglobsčio procedūros stadijoje, kitose – prieglobsčio prašytojo laisvė gali būti apribota visos procedūros metu¹¹.

Nacionaliniu lygmeniu daugiausiai klausimų sukelia Europos Sąjungos direktyvų nuostatų tinkamas perkėlimas į nacionalinę teisę ir jų teisingas taikymas teismų praktikoje.

Lietuvoje prieglobsčio prašytojų sulaikymo nuostatos įtvirtintos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“¹² VII skyriuje „Užsieniečių judėjimo laisvė Lietuvos Respublikoje“.

Šio skyriaus nuostatos buvo pakeistos 2011 m. gruodžio 8 d. įstatymu¹³ ir įsigaliojo nuo 2012 m. vasario 1 d. perkėlus į nacionalinę teisę Gražinimo direktyvos¹⁴ nuostatas. Gražinimo direktyvos preambulės 9 punkte numatyta, jog „[p]agal 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyvą 2005/85/EB, nustatančią būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse, trečiosios šalies pilietis, paprašęs prieglobsčio valstybėje narėje, neturėtų būti laikomas neteisėtai tos valstybės

8 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EC, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (toliau – Priėmimo sąlygų direktyva).

9 Priėmimo sąlygų direktyvos 2 straipsnio k punktas: „sulaikymas“ – kai valstybė narė izoliuotai laiko prieglobsčio prašytoją tam tikroje vietoje, kur tokio prieglobsčio prašytojo judėjimo laisvė yra apribota.

10 Priėmimo sąlygų direktyvos 7 straipsnis – Apsigyvenimas ir judėjimo laisvė: 1. Prieglobsčio prašytojai gali laisvai judėti priimančiosios valstybės narės teritorijoje arba tam tikroje valstybės narės jiems paskirtoje zonoje. Paskirta zona negali turėti poveikio nedalomai privataus gyvenimo sferai bei turi garantuoti pakankamai galimybių naudotis visa pagal šią direktyvą teikiama socialine parama. 3. Kai yra tikslinga, pavyzdžiui, dėl teisinių priežasčių arba viešosios tvarkos sumetimais, valstybės narės nacionalinės teisės aktuose nustatyta tvarka gali izoliuoti prieglobsčio prašytoją tam tikroje konkrečioje vietoje. 7 straipsnio 3 dalies neliko pakeistame pasiūlyme Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai, kuria nustatomos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, 2008/0244 (COD).

11 Cornelisse, G., *supra* note 6, p. 12.

12 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539.

13 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 2, 19, 77, 113, 114, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 139 straipsnių ir įstatymo priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7384.

14 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (toliau – Gražinimo direktyva).

narės teritorijoje esančiu piliečiu, kol neįsigaliojo sprendimas nepatenkinti prašymo arba sprendimas, kuriuo jis netenka teisės likti šalyje kaip prieglobsčio siekiantis asmuo.“ Gražinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalyje apibrėžta direktyvos taikymo sritis: „[š]i direktyva taikoma trečiųjų šalių piliečiams, neteisėtai esantiems valstybės narės teritorijoje“. Vadovaujantis Gražinimo direktyvos preambulės 9 punktu ir 2 straipsnio 1 dalimi, darytina išvada, kad direktyva netaikoma asmenims, pateikusiems prieglobsčio prašymą, iki tol, kol neįsigaliojo sprendimas, kuriuo jis netenka teisės likti šalyje kaip prieglobsčio prašytojas. Nepaisant to, įsigaliojus įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimams, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas priėmė daugelį prieštaringų sprendimų prieglobsčio prašytojų sulaikymo bylose, kuriose pritaikė į nacionalinę teisę perkeltas Gražinimo direktyvos nuostatas, spręsdamas dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo.

Taigi šio straipsnio tikslas – taikant lyginamąjį, sisteminį, analitinį ir kitus tyrimo metodus išanalizuoti įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ sulaikymo pagrindus reglamentuojančias nuostatas, pakeistas perkėlus Gražinimo direktyvos nuostatas į nacionalinę teisę, apžvelgti formuojamą Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktiką taikant ir aiškinant pakeistas įstatymo nuostatas prieglobsčio prašytojų sulaikymo bylose ir atkreipti dėmesį į Teismo praktikos suderinamumo su Europos Sąjungos teise problemas.

Apskritai prieglobsčio prašytojų sulaikymo tema plačiai analizuojama užsienio autorių. Lietuvoje pagrindinius prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimus – sulaikymo sąvoką, sulaikymo teisėtumo reikalavimus, sulaikymo pagrindus, trukmę, procesines sulaikymo garantijas, sulaikymo sąlygoms keliamus reikalavimus bei specifinius sulaikymo atvejus, susijusius su nepilnamečių prieglobsčio prašytojų sulaikymu ir sulaikymu oro uostuose – išsamiai išnagrinėjo prof. dr. Lyra Jakulevičienė¹⁵. Šio straipsnio bendraautoris doc. dr. Laurynas Biekša¹⁶ aptarė prieglobsčio prašytojų sulaikymo reglamentavimo raidą, kritiškai įvertino 2004 m. balandžio 29 d. įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ įtvirtintus sulaikymo pagrindus, jų taikymo praktiką ir suderinamumą su tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės aktais. 2011 m. pabaigoje Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija pristatė studiją¹⁷ „Prieglobsčio prašytojų sulaikymas ir sulaikymo alternatyvos Lietuvoje“. Studijoje pateikiama išsami prieglobsčio prašytojų įvairių sulaikymo aspektų analizė, atlikta remiantis įvairių sričių ekspertų pateikta informacija bei nacionalinių teisės aktų, teismų praktikos ir empirinių duomenų analize. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus studija kartu su Latvijos, Estijos, Čekijos ir Slovakijos nevyriausybinėse organizacijų, veikiančių prieglobsčio srityje, parengtomis savo šalių sulaikymo

15 Vysockienė, L. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas tarptautinėje teisėje ir valstybių praktikoje. *Jurisprudencija*. 2002, 32(24): 15–32.

16 Biekša, L. Prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindai Lietuvos Respublikoje. *Jurisprudencija*. 2005, 72(64): 100–109.

17 Biekša, L.; Bružaitė, G.; Samuchovaitė, E. *Prieglobsčio prašytojų sulaikymas ir sulaikymo alternatyvos Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, 2011. Studija yra išversta ir į anglų kalbą – Biekša, L.; Bružaite, G.; Samuchovaitė, E. *Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention in Lithuania*. Vilnius: Lithuanian Red Cross Society, 2011.

ir alternatyvių sulaikymui priemonių taikymo studijomis buvo apibendrinta tarptautinės ekspertės dr. Daphné Bouteillet-Paquet¹⁸.

1. Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės tendencijos prieglobsčio prašytojų sulaikymo srityje

Prieš gilinantis, kokie pakeitimai pastaruosiu metu buvo padaryti nacionaliniuose teisės aktuose, verta apžvelgti, kokia linkme prieglobsčio prašytojų sulaikymo klausimu vystosi tarptautinė teisė ir Europos Sąjungos teisė, juolab kad Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių reikalų komisaras 2012 m. antroje pusėje paskelbė naujas gaires dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo¹⁹, o Europos Sąjungos lygmeniu rengiamasi priimti II kartos Priėmimo sąlygų direktyvą.

Iki naujųjų gairių priėmimo (2012 m.) Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro (toliau – JTVPK) gairės dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo buvo paskutinį kartą peržiūrėtos 1999 metais²⁰. Gairėse buvo suformuluotas bendrasis principas, kad prieglobsčio prašytojai neturi būti sulaikomi. Taip pat buvo numatyta, kad prieglobsčio prašytojai gali būti sulaikomi išimtiniais atvejais su sąlyga, kad tai yra aiškiai numatyta šalies teisės aktuose, kurie atitinka bendrąsias žmogaus teisių normas ir principus. Remiantis Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro Vykdomojo komiteto išvada Nr. 44²¹, išimtiniai sulaikymo pagrindai taip pat buvo aptarti gairėse ir nurodyta, kad svarstant, ar būtina sulaikyti prieglobsčio prašytoją, reikia atsižvelgti į tai, ar sulaikymas yra pagrįstas ir ar atitinka siekiamus tikslus. Apibendrinant gaires, buvo išreikštas JTVPK susirūpinimas dėl to, kad sulaikymas vis dažniau taikomas kaip prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimas, grindžiant sprendimą sulaikyti tuo, kad jie atvyko į šalį neteisėtai.

2012 m. JTVPK priėmė naujas išsamias gaires dėl prieglobsčio prašytojų sulaikymo²², kur išreiškė nuomonę, kad sulaikymas, kaip priemonė užkirsti kelią nelegaliai migracijai, bendrąja prasme yra prieštaraujantis tarptautinei teisei, nes kiekvienu atveju nėra įvertinamas sulaikymo būtinumas. JTVPK nuomone, valstybės turėtų ieškoti kitų būdų, kaip spręsti nelegalios migracijos keliamas problemas (3 punktas).

18 Bouteillet-Paquet, D. *Synthesis Report. Steps to Freedom. Monitoring Detention and Promoting Alternatives to Detention of Asylum Seekers in the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, and Slovakia*. Riga: Latvian Centre for Human Rights, 2011.

19 UNHCR Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers, 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-24]. <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>>.

20 UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers, 1 February 1999 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-08]. <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3bd036a74&query=guidelines%20on%20detention>>.

21 Conclusion No. 44 “Detention of Refugees and Asylum Seekers”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 37th session, 1986 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-08]. <[http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=41b041534&query=EXCOM%20Conclusion%20No.%20%2044%20\(XXXVII\)](http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=41b041534&query=EXCOM%20Conclusion%20No.%20%2044%20(XXXVII))>.

22 UNHCR Guidelines, *supra* note 19.

Gairėse JTVPK pakartojo, kad prieglobsčio prašytojų sulaikymas turėtų būti taikomas kaip kraštutinė priemonė (2 punktas). Kadangi kreipimasis dėl prieglobsčio nėra neteisėtas, bet kokie prieglobsčio prašytojo laisvės apribojimai turi būti įtvirtinti ir aiškiai apibrėžti teisės aktuose su galimybe sprendimus dėl sulaikymo peržiūrėti. Sulaikymas galėtų būti taikomas tik esant teisėtam tikslui ir kiekvienu konkrečiu atveju būtinas ir proporcingas (11 punktas). JTVPK gairėse pabrėžė, kad sulaikymą reguliuojantys įstatymai turėtų atitikti teisinio tikrumo principą, kuris reikalauja, jog teisinės pasekmės būtų numatomos ir iš anksto žinomos (16 punktas). Sulaikymo tikslai taip pat turi būti aiškiai apibrėžti teisės aktuose. Prieglobsčio prašytojų sulaikymo atveju JTVPK išskiria tris tikslus, dėl kurių sulaikymas galėtų būti individualiu atveju būtinas ir kurie būtų suderinami su tarptautine teise, t. y. viešoji tvarka, visuomenės sveikata ir nacionalinis saugumas (21 punktas). Tam, kad būtų užtikrinta viešoji tvarka, gairėse JTVPK numato tokius atvejus, kai sulaikymas galėtų būti taikomas, kiekvienu konkrečiu atveju nustatčius, kad jis yra būtinas (4.1.1 dalis): tam, kad užkirstų kelią pabėgimui ir / arba tikėtinais nebendradarbiavimo atvejais; pagreitintų procedūrų atveju, kai nagrinėjamas akivaizdžiai nepagrįstas arba aiškiai piktnaudžiaujant pateiktas prieglobsčio prašymas; pradžioje nustatant asmens tapatybę; pirminės apklausos metu išsiaiškinant priežastis, kuriomis grindžiamas tarptautinės apsaugos prašymas ir kurių nebūtų galima nustatyti nesulaikius asmens. Gairėse taip pat pateikti keli pavyzdžiai, kada sulaikymo tikslas negalėtų būti laikomas teisėtu (4.1.4 dalis): sulaikymas, kaip bausmė už neteisėtą atvykimą ir / ar kaip priemonė atgrasinti nuo prieglobsčio prašymo; prieglobsčio prašytojų sulaikymas išsiuntimo pagrindais.

Europos Sąjungos lygmeniu rengiamasi priimti peržiūrėtą Priėmimo sąlygų direktyvą. Dar 2007 m. lapkričio 26 d. Komisija pateikė ataskaitą Tarybai ir Europos Parlamentui „Dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo“²³, kuria buvo siekiama apžvelgti valstybių narių direktyvos perkėlimą ir taikymą bei nustatyti galimas problemas. Kalbant apie sulaikymą ataskaitoje pažymėta, kad „[a]tsižvelgiant į tai, kad pagal direktyvą sulaikymas yra bendrosios laisvo judėjimo taisyklės išimtis, kuri gali būti taikoma tik tada, kai „tai būtina“, konkretaus asmens sulaikymas be jokio padėties vertinimo prieštarauja direktyvai. Direktyvos nuostatomis taip pat prieštaraujama, kai, išskyrus tinkamai pateisintus atvejus (pavyzdžiui, dėl viešosios tvarkos), sulaikymo trukmė yra tokia, kad sulaikytieji prieglobsčio prašytojai negali naudotis direktyva užtikrinamomis teisėmis“ (3.4.1. punktas).

Remdamasi minėta ataskaita, po konsultacijų su valstybėmis narėmis, Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuru, nevyriausybinėmis organizacijomis ir kitomis suinteresuotosiomis šalimis Komisija 2008 m. gruodžio 3 d. pateikė Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria nustatomos minimalios normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, pasiūlymą²⁴. Pasiūlyme sulaikymui skirti keturi straipsniai:

-
- 23 2007 m. lapkričio 26 d. Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui „Dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo“.
- 24 2008 m. gruodžio 3 d. Komisijos pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai, kuria nustatomos minimalios normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, 2008/0244 (COD).

8 straipsnis „Sulaikymas“, 9 straipsnis „Garantijos sulaikytiems prieglobsčio prašytojams“, 10 straipsnis „Sulaikymo sąlygos“ ir 11 straipsnis „Pažeidžiamų grupių ir specialių poreikių asmenų sulaikymas“.

Po diskusijų Europos Parlamente ir Taryboje pasiūlymas Komisijos buvo pakoreguotas ir 2011 m. birželio 1 d. pateiktas pakeistas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, kuria nustatomos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, pasiūlymas²⁵. Pakeistame pasiūlyme Komisija nurodė, kad jai „didelį susirūpinimą kelia tai, kad plačiai taikoma prieglobsčio prašytojų sulaikymo priemonė, o Europos Sąjungos prieglobsčio *acquis* šiuo klausimu nieko nenumatyta. Todėl pakeistame pasiūlyme išlaikomos bendros 2008 m. pasiūlyme sulaikymo klausimu pateiktos nuostatos. Visų pirma asmuo gali būti sulaikomas tik esant nustatytoms priežastims²⁶ ir tik laikantis proporcingumo ir būtinumo principų, kiekvieną atvejį išnagrinėjus atskirai. Prireikus suteikiamos reikiamos garantijos pasinaudoti veiksminga gynyba ir nemokama teisine pagalba. Be to, priėmimo sąlygos sulaikymo centruose turi būti tokios, kad būtų užtikrinama pagarba žmogaus orumui.“²⁷

Planuojama, kad Europos Parlamentas peržiūrėtų Priėmimo sąlygų direktyvą turėtų priimti 2012 m. lapkritį.

2. Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ sulaikymo nuostatų pakeitimai

Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 113 straipsnyje numatyta, kad užsienietis gali būti sulaikytas tokiais pagrindais: 1) kad užsienietis negalėtų be leidimo atvykti į Lietuvos Respubliką; 2) kai užsienietis neteisėtai atvyko į Lietuvos Respubliką ar neteisėtai joje yra, išskyrus atvejus, kai jis yra pateikęs prašymą suteikti prieglobstį Lietuvos Respublikoje; 3) kai siekiama užsienietį, kuris neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką, grąžinti į valstybę, iš kurios jis atvyko; 4) kai įtariama, kad užsienietis naudojami suklastotais dokumentais; 5) kai priimamas sprendimas užsienietį išsiųsti iš Lietuvos Respublikos arba iš kitos valstybės, kuriai taikoma 2001 m. gegužės 28 d. Tarybos direktyva 2001/40/EB dėl abipusio sprendimų dėl trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo pripažinimo; 6) kai siekiama užkirsti kelią pavojingoms ar ypač pavojingoms užkrečiamosioms ligoms plisti; 7) kai užsieniečio buvimas Lietuvos Respublikoje kelia grėsmę valstybės saugumui, viešajai tvarkai arba žmonių sveikatai.

25 2011 m. birželio 1 d. Komisijos pakeistas pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai, kuria nustatomos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, 2008/0244 (COD) (toliau – Pakeistas pasiūlymas).

26 Pakeisto pasiūlymo 8 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad „prieglobsčio prašytoją galima sulaikyti: a) siekiant nustatyti arba patikrinti jo tapatybę arba pilietybę; b) siekiant parengiamojo pokalbio metu nustatyti elementus, kuriais grindžiamas jo tarptautinės apsaugos prašymas, kurie, asmens nesulaikius, galėtų būti prarasti; c) vykstant procedūrai, siekiant priimti sprendimą dėl prašytojo teisės atvykti į teritoriją; d) kai tai būtina nacionaliniam saugumui arba viešajai tvarkai užtikrinti.“

27 Pakeistas pasiūlymas, *supra* note 25.

Perkeliant Gražinimo direktyvos 15 straipsnio 1 dalį, įstatymo 113 straipsnis papildytas 2 dalimi, kurioje numatyta, jog kai sprendžiama dėl užsieniečio gražinimo į užsienio valstybę, išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos arba įpareigojimo užsieniečiui išvykti iš Lietuvos Respublikos, užsienietis gali būti sulaikytas tik tuo atveju, jeigu sulaikymas būtinas atitinkamam sprendimui priimti ar vykdyti (jeigu užsienietis trukdo priimti ar vykdyti sprendimą, gali pasislėpti vengdamas išsiuntimo ir pan.).

Perkeliant Gražinimo direktyvos nuostatas, įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ skyrius, reglamentuojantis užsieniečių judėjimo laisvę Lietuvos Respublikoje, taip pat koreguotas, nurodant, kad pažeidžiami asmenys ir šeimos, kuriose yra nepilnamečių užsieniečių, gali būti sulaikyti tik ypatingu atveju, atsižvelgiant į geriausių vaiko ir pažeidžiamų asmenų interesus (114 straipsnio 3 dalis). Be to, įstatyme apibrėžta sulaikymo trukmė²⁸ numatant, kad visais atvejais sulaikymo terminas neturėtų viršyti 18 mėnesių.

Čia svarbu pakartoti, kad vadovaujantis Gražinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalimi ir preambulės 9 punktu, direktyva netaikoma asmenims, pateikusiems prieglobsčio prašymą, iki tol, kol neįsigaliojo sprendimas nepatenkinti prašymo arba sprendimas, kuriuo jis netenka teisės likti šalyje kaip prieglobsčio siekiantis asmuo. Kitaip tariant, tol, kol prieglobsčio prašytojas naudojasi teise pasilikti valstybėje, Gražinimo direktyvos nuostatos, taip pat nacionalinės teisės normos, kurios buvo priimtos perkeliant direktyvos nuostatas, jo atžvilgiu neturi būti taikomos.

Tai, kad prieglobsčio prašytojo sulaikymui ir sulaikymui išsiuntimo tikslu yra taikomos skirtingos nuostatos, patvirtino ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismas 2009 m. lapkričio 9 d. sprendimu²⁹ byloje Nr. C-357/09 PPU *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, kurio 45 punkte Teismas nurodo, kad Gražinimo direktyvos reglamentuojamam sulaikymui išsiuntimo tikslu ir prieglobsčio prašytojo sulaikymui, taikomam pagal Direktyvas 2003/9³⁰ ir 2005/85³¹ bei taikomas nacionalinės teisės nuostatas, yra nustatytas skirtingas teisinis režimas.

Reikia pažymėti, kad Gražinimo direktyvos nuostatų taikymo / netaikymo prieglobsčio prašytojų sulaikymui klausimas nevienareikšmiškai atsakomas ir kitose Europos Sąjungos valstybėse narėse. Čekijos Respublikos aukščiausiasis administracinis teismas byloje³² *Arslan* Nr. C-534/11 2011 m. spalio 20 d. pateikė prašymą Europos Sąjungos Teisingumo Teismui priimti prejudicinį sprendimą dėl Gražinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalies išaiškinimo, t. y. aiškiai nustatyti, ar Gražinimo direktyva yra taikoma prie-

28 Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 114 straipsnio 4 dalis: Užsienietis negali būti sulaikomas ilgiau kaip 6 mėnesiams, išskyrus atvejus, kai jis nebendradarbiauja siekiant jį išsiųsti iš Lietuvos Respublikos (atsisako pateikti apie save duomenis, teikia klaidinančią informaciją ir pan.) arba negaunami reikiami dokumentai tokio užsieniečio išsiuntimui iš valstybės teritorijos įvykdyti. Šiais atvejais sulaikymo terminas gali būti pratęstas papildomam, ne ilgesniam kaip 12 mėnesių, laikotarpiui.

29 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. lapkričio 9 d. sprendimas byloje Nr. C-357/09 PPU *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*.

30 Priėmimo sąlygų direktyva, *supra* note 8.

31 Procedūrų direktyva, *supra* note 7.

32 Čekijos Respublikos aukščiausiojo administracinio teismo 2011 m. spalio 20 d. prašymas Europos Teisingumo Teismui priimti prejudicinį sprendimą byloje *Arslan* Nr. C-534/11.

globsčio prašytojams. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas prejudicinio sprendimo dar nėra priėmęs.

3. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika taikant užsieniečių sulaikymo pagrindus

Tenka pasakyti, kad, įsigaliojus minėtiems įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ pakeitimams ir Lietuvos vyriausiajam administraciniam teismui ėmus taikyti užsieniečių sulaikymo pagrindus, buvo priimta ne viena prieštaringa nutartis.

Pirmą kartą dėl 113 straipsnio 2 dalies taikymo Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakė 2012 m. kovo 16 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1089/2012, kurioje buvo sprendžiamas klausimas dėl prieglobsčio prašytojo, kuriam Migracijos departamento sprendimu nebuvo suteiktas laikinas teritorinis prieglobstis, nebuvo suteiktas prieglobstis (pabėgėlio statusas ar papildoma apsauga) ir buvo priimtas sprendimas išsiųsti iš Lietuvos Respublikos, sulaikymo. Migracijos departamento sprendimas prieglobsčio prašytojo buvo apskūstas Vilniaus apygardos administraciniam teismui. Nutartyje Teismas nurodė tokias priežastis, kodėl 113 straipsnio 2 dalis netaikoma: pirma, sulaikymas grindžiamas įstatymo 113 straipsnio 5 punktu, todėl bylą nagrinėjantis apeliacinės instancijos teismas neturi galimybių pakeisti sulaikymo pagrindo, antra, byloje nebuvo pateikta jokių objektyvių įrodymų, kurie leistų spręsti apie užsieniečio veiksmus, galinčius turėti įtakos sprendimo priėmimui³³.

2012 m. gegužės 2 d. nutartyse administracinėse bylose Nr. N⁵⁷⁵-1144/2012³⁴ ir Nr. N⁵⁷⁵-1145/2012³⁵ Teismas, nepaisant to, kad prieglobsčio prašytojas buvo apskundęs Migracijos departamento sprendimą nesuteikti laikino teritorinio prieglobsčio, nesuteikti prieglobsčio (pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos) ir išsiųsti iš Lietuvos Respublikos Vilniaus apygardos administraciniam teismui, pakankamu pagrindu taikyti įstatymo 113 straipsnio 2 dalį laikė tokias aplinkybes: pirma, Migracijos departamento sprendimu sprendžiamas klausimas ir dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos. Antra, tai, kad apskundęs Migracijos departamento sprendimą prieglobsčio prašytojas išvyko iš Lietuvos Respublikos ir buvo grąžintas Dublino II reglamento³⁶ pagrindu, yra pakankama išvada, kad užsienietis gali pasislėpti vengdamas išsiuntimo ir, netaikant jo sulaikymo, sprendimo dėl jo išsiuntimo įvykdymas galėtų tapti neįmanomas, t. y. užsieniečio sulaikymas šiuo atveju yra būtinas tam, kad sprendimas dėl jo išsiuntimo, jei jis būtų nepanaikintas ir nepakeistas teisminio proceso metu, būtų įvykdytas.

33 LVAT 2012 m. kovo 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1089/2012.

34 LVAT 2012 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1144/2012.

35 LVAT 2012 m. gegužės 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1145/2012.

36 2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentas 343/2003, nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus (toliau – Dublino II reglamentas).

2012 m. liepos 25 d. nutartyse administracinėse bylose Nr. N⁴⁴⁴-1228/2012³⁷, Nr. N⁴⁴⁴-1229/2012³⁸ Teismas taip pat pripažino, kad Migracijos departamento sprendimu nesuteikti laikino teritorinio prieglobsčio, nesuteikti prieglobsčio (pabėgėlio statuso ar papildomos apsaugos) ir išsiųsti iš Lietuvos Respublikos sprendžiamas ir klausimas dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos, tačiau atkreipė dėmesį, kad įstatymo 113 straipsnio 2 dalies pagrindu užsienietis gali būti sulaikytas tik tuo atveju, jeigu sulaikymas būtinas atitinkamam sprendimui priimti ar vykdyti. Nagrinėtose bylose Teismas pasigedo įrodymų, kad užsienietis, vengdamas išsiuntimo, pasislėptų, dėl ko, netaikant jo sulaikymo, sprendimo dėl asmens išsiuntimo įvykdymas galėtų tapti neįmanomas.

Dar išsamiau 113 straipsnio 2 dalies taikymo prieglobsčio prašytojams teisėtumą Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas aiškino 2012 m. rugpjūčio 13 d. nutartyje administracinėje byloje Nr.⁵⁷⁵-1251/2012, nurodydamas, kad pagal Gražinimo direktyvos 6 straipsnio 6 dalies nuostatą, leidžiančią valstybėms narėms vienu administraciniu aktu ar teismo sprendimu ar aktu priimti sprendimą užbaigti teisėtą užsieniečio buvimą kartu su sprendimu gražinti ir (arba) sprendimu dėl išsiuntimo ir (arba) sprendimu uždrausti atvykti, Lietuvos Respublikoje šie klausimai sprendžiami vienu aktu – Migracijos departamento sprendimu, kaip nurodyta Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo³⁹ 76 punkte, – kuriuo išsprendžiami tiek prieglobsčio suteikimo arba nesuteikimo, tiek užsieniečio išsiuntimo, gražinimo arba įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos klausimai. Taigi, Teismo teigimu, abu šie klausimai išsprendžiami vienos administracinės procedūros metu. Kadangi nagrinėjamoje byloje pareiškėjas sistemingai trukdo priimti sprendimą jo atžvilgiu, ne kartą yra pabėgęs iš šalies, prisidengė netikru vardu ir pažeidinėjo Lietuvos Respublikos įstatymus, tai rodo, kad pareiškėjo sulaikymas yra būtinas sprendimui šioje situacijoje priimti ir įvykdyti⁴⁰.

2012 m. rugpjūčio 22 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1258/2012 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas dar kartą pasiremdamas Gražinimo direktyvos 6 straipsnio 6 dalimi nurodė, kad Gražinimo direktyva suteikia valstybei teisę pritaikyti jos nuostatas sprendžiant ne tik dėl neteisėtai valstybėje narėje esančių trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo, tačiau ir dėl teisėto asmenų buvimo užbaigimo. Tokios galimybės buvimas, Teismo nuomone, yra puikiai suprantamas, nes atsižvelgiant į tai, kad direktyvos numato minimalias garantijas ir standartus pažeidžiamiesiems asmenims, nėra priežasčių tų nuostatų netaikyti ir kitiems asmenims, jei nėra teisinio reguliavimo, kuris nustatytų jiems palankesnes sąlygas⁴¹. Teismas taip pat, atsižvelgdamas į apeliacinių skundų argumentą, kad remiantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. lapkričio 30 d. sprendimu byloje Nr. C-357/09 PPU *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* sulaiky-

37 LVAT 2012 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-1228/2012.

38 LVAT 2012 m. liepos 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-1229/2012.

39 2004 m. lapkričio 15 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymu Nr. IV-361 patvirtintas „Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimo, sprendimų priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašas“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 168-6196.

40 LVAT 2012 m. rugpjūčio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr.⁵⁷⁵-1251/2012.

41 LVAT 2012 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1258/2012.

mui išsiuntimo tikslu ir prieglobsčio prašytojo sulaikymui taikomas skirtingas teisinis režimas ir dėl to pareiškėjas negalėjo būti sulaikytas išsiuntimo tikslu (pagal įstatymo 113 straipsnio 1 dalies 5 punktą ir 2 dalį), pažymėjo, kad šiuo atveju pareiškėjas yra sulaikytas ne dėl buvimo prieglobsčio prašytoju ir ne kaip prieglobsčio prašytojas, o kaip trečiosios šalies pilietis, dėl kurio yra pradėta procedūra, siekiant išspręsti šio asmens išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos klausimą⁴².

Taigi apibendrinant šią teisės normų aiškinimo liniją Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje taikant 113 straipsnio 2 dalį, galima daryti tokias išvadas: nepaisant to, kad, kaip jau buvo minėta, remiantis Gražinimo direktyvos 2 straipsnio 1 dalimi, apibrėžiančia asmenų ratą, kuriam taikoma Direktyva, bei Direktyvos preambulės 9 punktu, Gražinimo direktyva yra netaikoma prieglobsčio prašytojams, Teismas, sprenddamas prieglobsčio prašytojo sulaikymo pagal įstatymo 113 straipsnio 2 dalį teisėtumo klausimą, vadovaujasi Gražinimo direktyvos 6 straipsnio 6 dalimi, kuri numato galimybę valstybėms narėms vienu administraciniu ar teismo sprendimu ar aktu priimti sprendimą užbaigti teisėtą buvimą kartu su sprendimu gražinti ir (arba) sprendimu uždrausti atvykti ir Migracijos departamento sprendimą laiko vienu administraciniu aktu, atitinkančiu Direktyvos nuostatas.

Straipsnio autorių nuomone, atsižvelgiant į tai, kad Gražinimo direktyva prieglobsčio prašytojams netaikoma, atitinkamai negali būti taikoma ir Gražinimo direktyvos 6 straipsnio 6 dalis, kas reiškia, jog Migracijos departamentui priimant sprendimą dėl laikino teritorinio prieglobsčio ir prieglobsčio suteikimo ar nesuteikimo nėra sprendžiamas klausimas dėl užsieniečio išsiuntimo, gražinimo arba įpareigojimo išvykti Gražinimo direktyvos prasme, todėl prieglobsčio prašytojai neturėtų būti sulaikomi įstatymo 113 straipsnio 2 dalies pagrindu. Kaip nurodyta Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2009 m. lapkričio 30 d. sprendime byloje Nr. C-357/09 PPU *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, prieglobsčio prašytojams galioja atskiras sulaikymo režimas nei išsiunčiamiesiems asmenims. Todėl manytina, kad Lietuvos Respublikos teismuose prieglobsčio prašytojai neturėtų būti sulaikomi Gražinimo direktyvoje numatytais pagrindais, tačiau būtų galimas sulaikymas, pavyzdžiui, Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 113 straipsnio 1 dalies 7 punkto pagrindu ar kitais pagrindais, kurie galimai atsirastų, perkėlus į Lietuvos Respublikos įstatymą „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ peržiūrėtos Priėmimo sąlygų direktyvos sulaikymo pagrindus.

Atkreiptinas dėmesys ir į kitokią teisės normų aiškinimo liniją, kurioje Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2012 m. rugpjūčio 29 d. nutartyje Nr. N⁵⁷⁵-1261/2012 patvirtino, kad trečiosios šalies pilietis, paprašęs prieglobsčio valstybėje narėje, neturėtų būti laikomas neteisėtai tos valstybės narės teritorijoje esančiu piliėčiu, kol neįsigaliojo sprendimas nepatenkinti prašymo arba sprendimas, kuriuo jis netenka teisės likti šalyje kaip prieglobsčio siekiantis asmuo⁴³. Kitoje tą pačią dieną priimtoje nutartyje administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1262/2012 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat nurodė, kad asmuo, kuriam Migracijos departamento sprendimu buvo nesuteiktas

42 LVAT 2012 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1258/2012.

43 LVAT 2012 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1261/2012.

laikinas teritorinis prieglobstis, prieglobstis (pabėgėlio statusas ar papildoma apsauga) Lietuvos Respublikoje ir nuspręsta išsiųsti jį iš Lietuvos Respublikos, tačiau apskundęs tokį sprendimą Vilniaus apygardos administraciniam teismui tol, kol bus priimtas galutinis sprendimas dėl jo prieglobsčio prašymo, turi prieglobsčio prašytojo Lietuvos Respublikoje statusą ir jo buvimas Lietuvos Respublikoje laikytinas teisėtu⁴⁴.

Esant prieštaragai Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikai ir Teismui nagrinėjant administracinę bylą Nr. N⁴⁴⁴-1274/2012, pareiškėjo atstovė pateikė Teismui prašymą dėl kreipimosi preliminariai išaiškinti Gražinimo direktyvos nuostatas į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą, tačiau Teismas, motyvuodamas tuo, kad prašyme nurodytų Gražinimo direktyvos normų aiškinimas Teismui yra aiškus, nutarė prašymo netenkinti ir į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą nesikreipti⁴⁵.

Išnagrinėjęs bylą, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2012 m. rugsėjo 11 d. priėmė nutartį, kurioje apibendrino savo praktiką, nurodydamas, kad „Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra išaiškinęs, jog prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas kaip trečiosios šalies pilietis, dėl kurio yra pradėta procedūra, siekiant išspręsti šio asmens išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos klausimą. Tai lemia tai, jog Direktyvos 2008/115/EB 6 straipsnio 6 dalies nuostata leidžia valstybėms narėms vienu administraciniu aktu ar teismo sprendimu ar aktu priimti sprendimą užbaigti teisėtą užsieniečio buvimą kartu su sprendimu gražinti ir (arba) sprendimu dėl išsiuntimo ir (arba) sprendimu uždrausti atvykti.“⁴⁶

Išvados

Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ nuostatos, papildytos perkėlus Gražinimo direktyvos nuostatas prieglobsčio prašytojų atžvilgiu, neturėtų būti taikomos, nes Gražinimo direktyva prieglobsčio prašytojams netaikoma. Taigi įstatymo 113 straipsnio 2 dalis, kurioje numatyta, jog kai sprendžiama dėl užsieniečio gražinimo į užsienio valstybę, išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos arba įpareigojimo užsieniečiui išvykti iš Lietuvos Respublikos, užsienietis gali būti sulaikytas tik tuo atveju, jeigu sulaikymas būtinas atitinkamam sprendimui priimti ar vykdyti (jeigu užsienietis trukdo priimti ar vykdyti sprendimą, gali pasislėpti vengdamas išsiuntimo ir pan.), prieglobsčio prašytojui neturėtų būti taikoma. JTVPK, nurodydamas, kad prieglobsčio prašytojų sulaikymas išsiuntimo pagrindais negali būti laikomas teisėtu, taip pat pabrėžia, kad sulaikymo klausimas išsiuntimo tikslais gali iškilti tik tada, kai buvo priimtas galutinis sprendimas dėl prieglobsčio prašymo ir prieglobsčio prašymas atmetas kaip nepagrįstas.

- Prieglobsčio prašytojas nelaikomas neteisėtai Lietuvos teritorijoje esančiu asmeniu tol, kol neįsigaliojo galutinis sprendimas jo prieglobsčio byloje.
- Tai, kad prieglobsčio prašytojo atžvilgiu buvo priimtas sprendimas nesuteikti laikino teritorinio prieglobsčio, prieglobsčio (pabėgėlio statuso ar papildomos

44 LVAT 2012 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1262/2012.

45 LVAT 2012 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-1274/2012.

46 *Ibid.*

apsaugos) Lietuvos Respublikoje, išsiųsti iš Lietuvos Respublikos, kuris buvo apskūstas pirmos instancijos teismui, nekeičia jo, kaip prieglobsčio prašytojo, statuso ir nedaro jo buvimo Lietuvos Respublikoje neteisėtu, kol neįsigaliojo galutinis sprendimas jo prieglobsčio byloje.

- Migracijos departamentas, nors ir priima sprendimą nesuteikti prieglobsčio ir sprendimą išsiųsti iš Lietuvos Respublikos vienos administracinės procedūros metu, tačiau, apskundus Migracijos departamento sprendimą, sprendimo vykdymas sustabdomas, todėl, nagrinėjant prieglobsčio bylą teismuose, iš esmės nagrinėjamas klausimas dėl prieglobsčio prašymo motyvų, o ne sprendžiama dėl prieglobsčio prašytojo išsiuntimo.
- Tais atvejais, kai prieglobsčio prašymo nagrinėjimo Migracijos departamente ir teismuose metu prieglobsčio prašytojas sistemingai trukdo priimti sprendimą jo atžvilgiu, ne kartą išvyksta iš šalies ir yra grąžinamas Dublino II reglamento pagrindu, kitaip pažeidinėja Lietuvos Respublikos įstatymus, prieglobsčio prašytojas galėtų būti sulaikomas ne Grąžinimo direktyvos pagrindu, o įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 113 straipsnio 1 dalies 7 punkto pagrindu, t. y. kai užsieniečio buvimas Lietuvos Respublikoje kelia grėsmę valstybės saugumui, viešajai tvarkai arba žmonių sveikatai. Šiuo atveju Teismui turi būti pateikta pakankamai duomenų, kurie leistų daryti išvadą, kad prieglobsčio prašytojas gali slėptis, bėgti ar kitaip apsunkinti galutinio sprendimo priėmimą ir vykdymą. JTVPK įvardija tokias aplinkybes, į kurias turėtų būti atsižvelgiama vertinant, ar prieglobsčio prašytojo sulaikymas šiuo pagrindu yra būtinas: prieglobsčio prašytojo bendradarbiavimas / nebendradarbiavimas su institucijomis, socialiniai ryšiai priimančioje valstybėje, išreiškiamas noras arba atsisakymas pateikti išsamius prieglobsčio prašymo motyvus, aplinkybė, kad prieglobsčio prašymas laikomas akivaizdžiai nepagrįstu arba pateiktu piktnaudžiaujant prieglobsčio procedūra.
- Visais atvejais sprendžiant prieglobsčio prašytojo sulaikymo klausimą turi būti individualiai įvertinama, koks sulaikymo pagrindas taikytinas, ar sulaikymas konkrečiu atveju yra būtinas, koks tikslas keliamas sulaikymui, ar tikslo negalima pasiekti kitomis priemonėmis, pavyzdžiui, taikant alternatyvias sulaikymui priemones, ar sulaikymas proporcingas tikslui, kurio siekiama.

Literatūra

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

1951 m. liepos 28 d. Jungtinių Tautų konvencija „Dėl pabėgėlių statuso“. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 12.

2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EC, nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo.

2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentas 343/2003, nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašy-

- mo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus.
- 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse.
- 2007 m. lapkričio 26 d. Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui „Dėl 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyvos 2003/9/EB, nustatančios minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, taikymo“.
- 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse.
- 2008 m. gruodžio 3 d. Komisijos pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai, kuria nustatomos minimalios normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, 2008/0244 (COD).
- 2011 m. birželio 1 d. Komisijos pakeistas pasiūlymas Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai, kuria nustatomos normos dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo, 2008/0244 (COD).
- 2011 m. gruodžio 8 d. įstatymas Nr. XI-1786. *Valstybės žinios*. 2011, Nr. 156-7384.
- Battjes, H. *European Asylum Law and International Law*. Leiden/Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2006.
- Biekša, L.; Bruzaite, G.; Samuchovaitė, E. *Detention of Asylum Seekers and Alternatives to Detention in Lithuania*. Vilnius: Lithuanian Red Cross Society, 2011.
- Biekša, L. Prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindai Lietuvos Respublikoje. *Jurisprudencija*. 2005, 72(64): 100–109.
- Biekša, L.; Bružaitė, G.; Samuchovaitė, E. *Prieglobsčio prašytojų sulaikymas ir sulaikymo alternatyvos Lietuvoje*. Vilnius: Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, 2011.
- Bouteillet-Paquet, D. *Synthesis Report. Steps to Freedom. Monitoring Detention and Promoting Alternatives to Detention of Asylum Seekers in the Czech Republic, Estonia, Latvia, Lithuania, and Slovakia*. Riga: Latvian Centre for Human Rights, 2011.
- Conclusion No. 44 “Detention of Refugees and Asylum Seekers”, adopted by UNHCR Executive Committee at its 37th session, 1986 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-08]. <

- LVAT 2012 m. rugpjūčio 22 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1258/2012.
- LVAT 2012 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1261/2012.
- LVAT 2012 m. rugpjūčio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁵⁷⁵-1262/2012.
- LVAT 2012 m. rugsėjo 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. N⁴⁴⁴-1274/2012.
- Saadi v. the United Kingdom*, Application No. 13229/03, 11 July 2006.
- UNHCR Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers, 2012 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-24]. <<http://www.unhcr.org/refworld/docid/503489533b8.html>>.
- UNHCR Revised Guidelines on Applicable Criteria and Standards Relating to the Detention of Asylum Seekers, 1999 [interaktyvus]. [žiūrėta 2012-09-08]. <<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/home/opendocPDFViewer.html?docid=3bd036a74&query=guidelines%20on%20detention>>.
- Vysockienė, L. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas tarptautinėje teisėje ir valstybių praktikoje. *Jurisprudencija*. 2002, 32(24): 15–32.

PROBLEMS OF APPLICATION OF DETENTION OF ASYLUM SEEKERS IN THE PRACTICE OF THE SUPREME ADMINISTRATIVE COURT OF LITHUANIA

Laurynas Biekša, Eglė Samuchovaitė

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *The question of detention of asylum seekers is specific due to the special situation of detainees (persons who have experienced human rights violations and apply for asylum in receiving country) and due to peculiarities of detention itself (persons have not committed crimes, but come or stay illegally because they have been forced to do so by fleeing from human rights violations). Therefore, lately it raises many discussions at the European level. Sooner or later, discussions influence national laws, as after adopting the EU directives their provisions must be properly transposed into national laws.*

This article describes the recent documents: the study in Lithuania, the UNHCR guidelines, the EU developments, the Lithuania judicial practice. The authors of the article discuss the latest amendments of the Law on the Legal Status of Aliens (entering into force on 1 February 2012) related to detention of asylum seekers after the transposition of the provisions of the Return Directive. The practice of the Supreme Administrative Court of Lithuania when applying the new detention-related provisions is also reviewed in the article.

The authors do not agree with the position of the Supreme Administrative Court of Lithuania that the provisions of the Return Directive are applicable to asylum seekers. The authors pay attention to the case-law of the European Court of Justice, the preamble of the Return Directive and its legal relations with the EU asylum directives.

At the end, the conclusions are drawn as to the way that the provisions of the Law on the Legal Status of Aliens should be interpreted in the light of the purposes and provisions of the European Union directives. In order to avoid contradictory practice and at the same

time ensure the interests of public order in Lithuania, Article 113(7) of the Law on the Legal Status of Aliens could be applied.

Keywords: *refugee law, asylum, asylum seekers, detention, grounds of detention, Convention Relating to the Status of Refugees, Law on the Legal Status of Aliens, Reception Directive, Procedures Directive, Return Directive.*

Laurynas Biekša, Mykolo Romerio universiteto Teisės fakulteto Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės katedros docentas. Mokslinių tyrimų kryptys: pabėgėlių teisė, migracijos teisė, tarptautinė žmogaus teisių apsauga.

Laurynas Biekša, Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Department of International and European Union Law, Associate Professor. Research interests: refugee law, migration law, international protection of human rights.

Eglė Samuchovaitė, advokato padėjėja, Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugijos Pabėgėlių reikalų skyriaus atstovė. Mokslinių tyrimų kryptis: pabėgėlių teisė.

Eglė Samuchovaitė, Assistant of Advocate, Representative of the Lithuanian Red Cross Society Refugee Department. Research interest: refugee law.