

ATSISAKYMŲ UŽSIENIEČIAMS IŠDUOTI LEIDIMĄ LAIKINAI GYVENTI LIETUVOS RESPUBLIKOJE YPATUMAI IR PRAKTINĖS PROBLEMOS

Andrejus Novikovas

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos

Viešosios teisės institutas

Elektroninis paštas andrejus@mrni.eu

Pateikta 2024 m. spalio 14 d., parengta spaudai 2024 m. lapkričio 2 d.

DOI: 10.13165/JUR-24-31-2-06

Santrauka. Straipsnyje analizuojami leidimų užsieniečiams laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje (ne)išdavimo ypatumai ir problemos. Autorius, remdamasis nacionalinių ir tarptautinių teismų praktika, kelia problemą, ar Migracijos departamentas, priimdamas sprendimus atsisakyti išduoti leidimą užsieniečiams laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, atlieka išsamų visų užsieniečio individualių aplinkybių vertinimą; ar Valstybės saugumo departamento išvada dėl grėsmės valstybės saugumui gali būti vienintelis šaltinis atsisakyti išduoti užsieniečiui leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje; ar konstatuojant užsieniečio grėsmę valstybės saugumui nesivadovaujama vien hipotetiniais, į ateitį nukreiptais teiginiais; ar įrodinėjimo našta dėl grėsmės valstybės saugumui nėra perkeliama užsieniečiui. Straipsnyje keliamas tikslas išanalizuoti atsisakymo užsieniečiui išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje teisinės prielaidas, teismų praktiką ir įvertinti institucijų veiksmų pagrįstumą atsisakant išduoti leidimą užsieniečiams laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje. Straipsnyje keliami uždaviniai: atskleisti teismų praktiką, susijusią su grėsmių valstybės saugumui vertinimu; ištirti Migracijos departamento atliekamą užsieniečio individualių aplinkybių visumos vertinimą; išnagrinėti įrodinėjimo naštos paneigti Migracijos departamento sprendimuose nurodytas faktines aplinkybes perkėlimo užsieniečiui pagrįstumą. Atlikto tyrimo objektas yra atsisakymo užsieniečiui išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje teisinis reguliavimas.

Reikšminiai žodžiai: valstybės saugumas; užsienietis; leidimas laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje; migracija; įrodinėjimo našta; Valstybės saugumo departamentas; Migracijos departamentas.

Įvadas

Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – ir Migracijos departamentas) yra viešojo administravimo subjektas, priimančias sprendimus išduoti ar atsakyti išduoti leidimus užsieniečiams laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje (toliau – Sprendimas). 2023 m. Migracijos departamento specialistai¹, įvertinę apie užsieniečius gaunamą viešą ir neviešą informaciją, sužinoję, kad užsieniečio gyvenimas Lietuvoje gali kelti grėsmę valstybės saugumui, atsakė išduoti ar pakeisti 1171 leidimą laikinai gyventi Lietuvoje. Absoliuti dauguma neigiamų sprendimų priimta dėl Baltarusijos (951) ir Rusijos (156) piliečių. 2022 m. grėsmę valstybės saugumui keliančiais buvo pripažinti 32 užsieniečiai, jiems buvo atsakyta išduoti ar pakeisti leidimus laikinai gyventi Lietuvoje. Pernai savo iniciatyva Migracijos departamentas dėl grėsmės valstybės saugumui panaikino 562 leidimus laikinai gyventi. Čia taip pat vyrauja baltarusiai (panaikinti 462 leidimai) ir rusai (panaikinti 88 leidimai). 2022 m. šie statistiniai rodikliai buvo kuklesni, Migracijos departamento iniciatyva dėl grėsmės valstybės saugumui panaikino tik 7 leidimus laikinai gyventi².

Tokį atsakymų išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje didėjimą ar reikšmingą panaikintų leidimų skaičių lėmė padidėjusi grėsmė iš nedraugiškų valstybių – Baltarusijos ir Rusijos. Pasak Migracijos departamento direktorės Evelinos Gudzinskaitės, „dėl padidėjusios grėsmės, kurią Lietuvai ir toliau kėlė Rusijos ir Baltarusijos režimai, 2023 metais vykdytos įvairios tikslinės Baltarusijos ir Rusijos piliečių kontrolės priemonės. Dėl sugriežtintų grėsmės valstybės saugumui patikrų kaip niekad dideliam šių piliečių skaičiui neišduoti arba panaikinti leidimai gyventi“³.

Migracijos departamento sprendimai atsakyti asmeniui išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje paprastai priimamai vadovaujantis Lietuvos Respublikos įstatymu dėl užsieniečių teisinės padėties⁴ (toliau – UTPI, Įstatymas) 35 str. 1 d. 1 p. nuostatomis, t. y. užsieniečio gyvenimas Lietuvos Respublikoje gali grėsti valstybės saugumui, viešajai tvarkai ar žmonių sveikatai. UTPI 35 str. 1 d. nustatyti imperatyvūs atsakymo išduoti ar pakeisti leidimą laikinai gyventi pagrindai, UTPI nuostatos nenumato išimčių, kada šie pagrindai gali būti netaikomi, atsižvelgiant, pavyzdžiui, į užsieniečio turėtus dokumentus, suteikiančius teisę būti Lietuvos Respublikoje, užsieniečio teisėto buvimo, darbo šalyje laikotarpį ar kitas aplinkybes.

Vadovaujantis UTPI 4 str. 4 d., leidimas gyventi užsieniečiui (ne)išduodamas tik gavus Valstybės saugumo departamento (toliau – VSD) išvadą, kad užsienietis (ne)kelia grėsmės valstybės saugumui. Todėl Migracijos departamentas, prieš nuspręsdamas išduoti ar

1 Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos, „Migracijos metraštyje – aktualiausi praėjusių metų statistiniai duomenys“, 2024 m. vasario 29 d., <https://migracija.lrv.lt/lt/naujienos/migracijos-metrastyje-aktualiausi-praejusiu-metu-statistiniai-duomenys/>.

2 *Ibid.*

3 Evelina Gudzinskaitė, *Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos 2023 m. Migracijos metraštis* (Vilnius, 2023), <https://migracija.lrv.lt/media/viesa/saugykla/2024/5/xtUeX75YEX8.pdf>.

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

atsisakyti išduoti leidimus užsieniečiams laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, kreipiasi į Valstybės saugumo departamentą prašydamas pateikti išvadą. Migracijos departamentas, prieš priimdamas Sprendimą, be VSD išvados, papildomai atsižvelgia į užsieniečio atsakymus pateiktus klausimyne, pavyzdžiui, ar užsienietis buvo atlikęs privalomąją tarnybą, ar turi ryšių su ES ir NATO nepriklausančių valstybių teisėsaugos, žvalgybos, valstybinėmis institucijomis, kokia jo asmeninė pozicija dėl karo Ukrainoje ir dėl Krymo kaip Ukrainos teritorijos pripažinimo ir kt. Taip pat Migracijos departamentas vertina užsieniečio informaciją, pateiktą Prašyme išduoti leidimą laikinai gyventi, pavyzdžiui, apie gyvenamąją vietą, darbovietes, išsilavinimą, pragyvenimo lėšas Lietuvoje ir kt.).

Pasirinkta tyrimo tema yra gana nauja ir aktuali. Migracijos klausimais yra pasisakę ir kiti autoriai, pavyzdžiui, O. Ušinskienė⁵, I. Šaltė⁶, D. Monika⁷, A. Sipavičienė⁸, I. Žičkutė⁹ ir kt. Minėtų autorių darbuose migracijos klausimai buvo analizuojami ekonomikos, sociologijos, filologijos sričių kontekste ar nagrinėjant atskirus neteisėtos migracijos padarinius (pavyzdžiui, neteisėtai esančių užsieniečių grąžinimą). Šiame straipsnyje analizuojamos priežastys ir argumentai, kurių pagrindu yra atsisakoma išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje. Straipsnyje keliamą problema, ar Migracijos departamentas, priimdamas sprendimus atsisakyti išduoti leidimą užsieniečiams laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, atlieka išsamų visų užsieniečio individualių aplinkybių vertinimą; ar Valstybės saugumo departamento išvada dėl grėsmės valstybės saugumui gali būti vienintelis šaltinis atsisakyti išduoti užsieniečiui leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje; ar konstatuojant užsieniečio grėsmę valstybės saugumui nesivadovaujama vien hipotetiniais, į ateitį nukreiptais teiginiais; ar įrodinėjimo našta dėl grėsmės valstybės saugumui nėra perkeliama užsieniečiui. Straipsnyje keliamas tikslas išanalizuoti atsisakymo užsieniečiui išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje teisinis prielaidas, teismų praktiką ir įvertinti institucijų veiksmų pagrįstumą atsisakant išduoti leidimą užsieniečiams laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje. Straipsnyje keliami uždaviniai: apžvelgti teismų praktiką, susijusią su grėsmių valstybės saugumui vertinimu; ištirti Migracijos departamento atliekamą užsieniečio individualių aplinkybių visumos vertinimą; ištirti įrodinėjimo naštos paneigti Migracijos departamento sprendimuose nurodytas faktines aplinkybes perkėlimo užsieniečiui pagrįstumą. Atlikto tyrimo objektas yra atsisakymo užsieniečiui išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje teisinis reguliavimas. Atliekant tyrimą buvo taikytas statistikos metodas – nustatytas sprendimų, kuriais buvo atsisakyta išduoti užsieniečiui leidimus laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, skaičius; taip pat dokumentų

5 Olga Ušinskienė, „A framework of concepts in the migration domain and their expression in English and Lithuanian“ (doctoral thesis, Mykolas Romeris University, 2024).

6 Ilona Šaltė, „Neteisėtai esančių užsieniečių grąžinimo teisinio reguliavimo problemos: non-refoulement principas ir užsieniečių apgrėžimas“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2023).

7 Didžgalvytė Monika, „Aukštos kvalifikacijos darbuotojų imigracijos poveikio šalies darbo rinkai vertinimas migracijos politikos kontekste“ (daktaro disertacija, Vytauto Didžiojo universitetas, 2018).

8 Aušra Sipavičienė, *Recent developments in international migration and migration policy in Lithuania, 2017: report for Lithuania* (Vilnius: Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras, 2018).

9 Ineta Žičkutė, „Migracijos veiksnių įtaka tarptautinės migracijos sprendimui: elgsenos ekonomikos požūris“ (daktaro disertacijos santrauka, Kauno technologijos universitetas, 2018).

analizės metodas – analizuoti teisės aktai ir teismų praktika; aprašomasis (deskriptyvinis) metodas – atskleista leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo tvarka; apibendrinimas pasitelktas atskirose straipsnio dalyse ir formuojant išvadas.

1. Grėsmė valstybės saugumui kaip pagrindas atsakyti išduoti leidimą

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) jau seniai suformavo teismų praktiką, susijusią su grėsmių valstybės saugumui vertinimu išduodant, keičiant leidimus laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje. LVAT 2010 m. birželio 23 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. A-858-1810/2010¹⁰ nustatytos esminės grėsmių nacionaliniam saugumui vertinimo sąlygos. Teismas nurodė:

„Grėsmės valstybės saugumui sąvoka tam tikrais atvejais gali apimti ir galimą pavojų – kai dėl užsieniečio buvimo Lietuvos Respublikoje valstybės saugumui iškyla potencialus pavojus, kitaip tariant, atsiranda grėsmės valstybės saugumui galimybė. Tačiau galimos grėsmės valstybės saugumui turinys ir apimtis negali būti nepagrįstai ir neprotingai plečiamas (žr., pvz., EŽTT 2008 m. balandžio 24 d. sprendimą byloje *C. G. ir kt. prieš Bulgariją*, pareiškimo Nr. 1365/07).

Priešingu atveju būtų iškreipta nagrinėjamos normos prasmė ir tikslai, nes užsieniečiui leidimą gyventi būtų galima neišduoti dėl iš esmės tik tariamo, t. y. nei laike, nei erdvėje realiai neegzistuojančio bei neįrodyto pavojaus valstybės saugumui, tokiu būdu sudarant nepateisinamas prielaidas diskriminuoti atitinkamus užsieniečius arba kitaip piktnaudžiauti valdžia (suteiktais įgaliojimais).

Sprendžiant dėl leidimo gyventi išdavimo visais atvejais privalo būti vertinamas galimos grėsmės valstybės saugumui realumas, t. y. tam tikra grėsmės galimybė turi objektyviai, tikrovėje ir realiai egzistuoti, o ne būti vien tik numanoma, spėjama ar paprasčiausiai įsivaizduojama.

Turi būti įvertinamas ir grėsmės valstybės saugumui galimybės akivaizdumas laiko požiūriu, t. y. grėsmės valstybės saugumui galimybė turi jau (priimant atitinkamą sprendimą) egzistuoti. Jei grėsmės valstybės saugumui galimybė tikrovėje neegzistuoja, yra nereali arba tokios grėsmės galimybė tik tariamai gali atsirasti kažkada ateityje (nėra akivaizdi laiko požiūriu), atsakyti išduoti leidimą gyventi vadovaujantis UTPĮ 35 straipsnio 1 dalies 1 punktu negalima.

Individualūs administraciniai sprendimai, koku pripažintinas ir ginčijamas Migracijos departamento sprendimas, negali būti grindžiami spėjimais ar įtarimais, asmeninėmis simpatijomis ar antipatijomis. Galima grėsmė valstybės saugumui kaip pagrindas atsakyti išduoti leidimą turi būti įrodyta. Turint omenyje, kokias neigiamas pasekmes gali sukelti atsiskyimas išduoti leidimą gyventi, įrodymų pakankamumo požiūriu tokios grėsmės galimybė turi būti įrodyta tokiu tikėtinumu laipsniu, kad ji būtų akivaizdi. Taigi sprendžiant

10 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1810/2010“.

dėl atsisakymo išduoti leidimą gyventi privalo būti įvertintas galimos grėsmės valstybės saugumui realumas ir akivaizdumas (laiko bei įrodymų pakankamumo požiūriu).

Sprendžiant dėl užsieniečio gyvenimo Lietuvoje pavojaus valstybės saugumui galimybės atliekamas iš esmės perspektyvinis (į ateitį nukreiptas) vertinimas. Tai lemia, kad tam tikras situacijos prognozavimas šiuo atveju yra neišvengiamas. Tačiau šis procesas negali būti grindžiamas vien tik spėjimas ir įtarimais. Jis turi būti paremtas nustatytais faktais, ypač anksčiau atliktais asmens veiksmais, jų pobūdžiu. Būtent jų pagrindu ir galima daryti išvadą, ar egzistuoja pakankamai reali ir akivaizdi grėsmės valstybės saugumui galimybė – pagrindas atsisakyti išduoti leidimą gyventi Lietuvoje Respublikoje.¹¹

2. Užsieniečio individualių aplinkybių visumos vertinimas

Migracijos departamentas prieš priimdamas Sprendimą išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje privalo atlikti savarankišką asmens individualių aplinkybių visumos vertinimą. LVAT savo nuoseklioje praktikoje yra išaiškinęs, kad „sprendžiant dėl atsisakymo išduoti (pakeisti) leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje, privalo būti įvertintas galimos grėsmės valstybės saugumui, viešajai tvarkai ar žmonių sveikatai realumas ir akivaizdumas (laiko bei įrodymų pakankamumo požiūriu). Kiekvieno konkretaus užsieniečio situacija paprastai yra unikali. Todėl, siekiant tinkamai pritaikyti Įstatymo 35 straipsnio 1 dalies 1 punktą, be kita ko, būtina įvertinti ir tai, kokio leidimo ir kokiu pagrindu prašoma, taip pat individualią prašymą pateikusių užsieniečio situaciją (šeiminius, socialinius, ekonominius ar kitus ryšius su Lietuvos Respublika ir pan.) ir kitas reikšmingas aplinkybes“.¹²

Naujausioje LVAT praktikoje teismas pažymi, kad yra dar kelios ar net keliolika aplinkybių, *kurios privalo būti vertinamos* kartu su tokia išvada. Ir tik atlikus su pareiškėju susijusių aplinkybių visumos įvertinimą galima daryti išvadą apie jam inkriminuojamos grėsmės valstybės saugumui pagrįstumą, realumą, tikrumą. LVAT nurodo, kad asmeniui inkriminuojamą pavojų valstybės saugumui grindžiant tik vieninteliu jo biografiniu praeities faktu (pavyzdžiui, jo darbine veikla bankuose), bet ne su asmeniu susijusių individualių aplinkybių visuma, nėra laikoma tinkama keliamos grėsmės pagrindimu¹³.

LVAT nutartyse analogiško pobūdžio bylose akcentavo ne pavienių aplinkybių, o jų visumos vertinimo būtinumą:

- LVAT 2023 m. spalio 25 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-2275-502/2023 pažymėjo, kad turi būti vertinama, ar yra nustatyta, jog pareiškėjas kokiais nors savo veiksmais būtų parodęs, jog keltų realią grėsmę Lietuvos valstybės saugumui,

11 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2010 m. birželio 23 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-858-1810/2010“.

12 Pvz., „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2016 m. liepos 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3784-662/2016“.

13 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023“; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2451-1188/2023“ ir kt.

kad aktyviai reikštų savo politines pažiūras, būtų politiškai aktyvus ir pan. Be to, iš VSD teiktos išvados turi būti aišku, kaip iš esmės buvo įvertinta pareiškėjo pozicija, pateikta klausimyne¹⁴.

- LVAT 2023 m. lapkričio 15 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-2407-789/2023 pažymėjo, kad nors pareiškėjo biografijos faktas gali būti vertinamas kaip potencialus pavojus valstybės saugumui, tačiau vien ši aplinkybė negali būti vertinama atsietai nuo kitų pareiškėjo situaciją individualizuojančių aplinkybių visumos¹⁵.
- LVAT 2023 m. lapkričio 29 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-2451-1188/2023 pažymėjo, kad tais atvejais, kai pagal užsieniečio atsakymus į klausimyno klausimus vertinama jo grėsmė valstybės saugumui, ir akcentuojama, kad sprendžiamas klausimas dėl teisės gyventi Lietuvos Respublikoje panaikinimo (leidimo laikinai ar nuolat gyventi), yra reikalingas išsamus individualus kompleksinis pareiškėją charakterizuojančių savybių ir faktinių aplinkybių vertinimas. Migracijos departamentas taip pat turi atlikti kompleksinį kitų pareiškėją charakterizuojančių savybių (šeiminė ir socialinė padėtis, integravimasis, gyvenimo trukmė Lietuvoje, socialiniai ryšiai ir kt.) vertinimą¹⁶.
- LVAT 2023 m. gruodžio 13 d. nutartyje administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023 padarė išvadą, kad atliktas aplinkybių vertinimas, atsižvelgus į sprendžiamo klausimo pobūdį ir galimas pasekmes tiek pareiškėjai, tiek jos šeimos nariams buvo itin formalus, pagrįstas tik VSD rašte nurodytais duomenimis ir išvada, iš esmės net nebandant šių duomenų vertinti pagal apimtį, svarbą ir reikšmę tiek sprendžiamo klausimo, tiek kitų prieinamų duomenų kontekste. LVAT ne kartą akcentavo, kad „esminė individualaus administracinio akto pagrįstumo sąlyga – turi būti nustatytos ne pavienės faktinės aplinkybės, o juridinių faktų visetas, būtinas ir pakankamas teisės normai taikyti“¹⁷.

Apibendrinat teismų praktiką galima būtų išskirti aplinkybių, vertintinų bylose dėl leidimų užsieniečiams laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje (ne)išdavimo, sąrašą: atliktos tarnybos / darbo pobūdis; pareigos; darbo / tarnybos trukmė; tarnybos / darbo pasibaigimo pagrindas; praėjęs laikas nuo darbo pabaigos; duomenys apie asmens darbą (tarnybą) įvairiose valdžios institucijose; asmens ryšiai su valstybės valdžios institucijomis ar jose tarnaujančiais asmenimis; pareiškėjo pozicija dėl Rusijos vykdomų karinių veiksmų Ukrainoje vertinimo; pareiškėjo politinės pažiūros; pareiškėjo ir / ar jo šeimos narių ryšiai su Lietuva; pareiškėjo ekonominiai, socialiniai ryšiai su Lietuva; nustatoma, ar užsieniečiai kokiais

14 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. spalio 25 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2275-502/2023“.

15 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2407-789/2023“.

16 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2451-1188/2023“.

17 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023“.

nors savo veiksmais būtų parodęs, kad keltų realią grėsmę Lietuvos valstybės saugumui, kad aktyviai reikštų savo politines pažiūras, būtų politiškai aktyvus ir pan.

Užsieniečio vertinimas, kai inkriminuojamas pavojus nacionaliniam saugumui nėra grindžiamas su asmeniu susijusių individualių aplinkybių visuma, vadovaujantis formuojama LVAT praktika¹⁸, nėra laikomas tinkamu keliamos grėsmės pagrindu. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad informaciją apie nurodytas aplinkybes dažniausiai nurodo pats asmuo. Šią informaciją asmuo pateikia Prašyme išduoti leidimą laikinai gyventi ir klausimyne. Todėl iš esmės negalima tvirtinti, kad Migracijos departamentas atlieka savarankišką, individualių aplinkybių nustatymą ir vertinimą.

3. Valstybės saugumo departamento išvados turinys

Paprastai Migracijos departamentas sprendimą (ne)išduoti leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje priima VSD išvados pagrindu. Sprendimuose Migracijos departamentas nurodo, kad pagal UTPI 4 str. 4 d. leidimas gyventi užsieniečiui (ne)išduodamas tik gavus Valstybės saugumo departamento išvadą, kad užsienietis (ne)kelia grėsmės valstybės saugumui. Todėl Migracijos departamentas prieš priimdamas Sprendimą kreipiasi į Valstybės saugumo departamentą prašydamas pateikti išvadą.

VSD išvadoje užsieniečio keliamą grėsmę valstybės saugumui paprastai grindžiama vienu biografijos faktu, kad jis prieš daug metų dirbo ar tarnavo rizikos prasme valstybės saugumui pavojinguose sektoriuose (pavyzdžiui, bankų sektoriuje, kariuomenėje, teisės saugos institucijoje ir pan.). Iš esmės ši faktinė aplinkybė būna vienintelė priežastis, leidžianti VSD išvadoje tvirtinti, o Migracijos departamento sprendimuose atkartoti, kad užsieniečio gyvenimas Lietuvoje kelia grėsmę valstybės saugumui, ir neišduoti leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje.

Dažniausiai VSD išvadoje nurodo informaciją apie bendrą politinę situaciją nedraugiškose Lietuvos Respublikai valstybėse ir nedraugiškų valstybių žvalgybos tarnybų galimybes paveikti užsieniečius, dirbusius rizikingame sektoriuje. Ši informacija atsikartoja daugumoje VSD išvadų. Apibrėždamas bendrą politinę situaciją nedraugiškose Lietuvos Respublikai valstybėse VSD nurodo:

- esant įtemptai politinei situacijai išlieka didelė Rusijos ir Baltarusijos propagandistų veiklos prieš Lietuvą tikimybė ir tokioms veikoms vykdyti taip pat gali būti naudojami Lietuvoje gyvenantys asmenys, prijauciantys šių valstybių vykdomai agresyviai politikai;
- Baltarusijos žvalgybos tarnybos, vykdydamos veiklą, nukreiptą prieš Lietuvos nacionalinio saugumo interesus, naudojami Lietuvoje gyvenančiais savo šalies piliečiais,

18 Pvz., „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2451-1188/2023“; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023“.

kurie anksčiau yra dirbę valstybės institucijose ir gali juos verbuoti kontržvalgybos tikslais, žvalgybos informacijai rinkti;

- Rusijos karinės agresijos šalyje atveju tokie asmenys gali būti išnaudojami specialioms, karinę agresiją remiančioms operacijoms – propagandai ir dezinformacijai platinti, diversijoms prieš strateginės ir karinės infrastruktūros objektus vykdyti.

Konstatavus, kad užsienietis anksčiau dirbo rizikingame sektoriuje, todėl jis gali būti veikiamas nedraugiškų valstybių žvalgybos tarnybų, nurodoma:

- tam tikros profesijos atstovas (pavyzdžiui, buvęs kariūnas, policijos pareigūnas, kalėjimų prižiūrėtojas ir pan.) ar tam tikro sektoriaus (pavyzdžiui, bankinio sektoriaus) darbuotojas, tarnautojas kelia grėsmę valstybei;
- Rusijos ir Baltarusijos žvalgybos tarnybos, vykdydamos veiklą, nukreiptą prieš Lietuvos nacionalinio saugumo interesus, naudojasi Lietuvoje gyvenančiais savo ir kitų šalių piliečiais, kurie anksčiau yra dirbę ar dirba Rusijos ar Baltarusijos valstybinėse ir privačiose įmonėse, veikiančiose strategiškai svarbiuose sektoriuose ir turinčiose prieigą prie strategiškai svarbios infrastruktūros;
- palankią terpę tokiai žvalgybos tarnybų veiklai sudaro šių tarnybų naudojama agentų verbavimo savo valstybės institucijose, ginkluotose pajėgose, strateginės reikšmės valstybinėse ir privačiose įmonėse sistema.

Atkreiptinas dėmesys į tai, kad VSD išvadoje dažnai minimi žodžių junginiai: „gali mėginti pasinaudoti“, „veiklos tikimybė“, „gali būti naudojami“, „gali juos verbuoti“, „gali būti išnaudojami“. VSD išvados yra parengtos tikimybių spėjimų, prielaidų pagrindu, o tai yra ydinga praktika, prieštaraujanti jau LVAT suformuotai praktikai.

Apskritai, LVAT 2024 m. sausio 17 d. sprendime administracinėje byloje Nr. A-868-502/2024 konstatuojama, kad Bendros politinės situacijos įvardijimas ir galimos grėsmės nacionaliniam saugumui pasireiškimo rizikos apžvalga Išvadoje negali būti laikoma tinkamu pareiškėjo keliamos grėsmės nacionaliniam saugumui įvertinimu¹⁹. Išvada apie asmens keliamą grėsmę valstybės saugumui turi būti pagrįsta su asmeniu susijusių individualių aplinkybių visuma, o ne pavieniu jo praeities faktu, kurio asmuo objektyviai pakeisti ar paveikti nebegali.

4. Migracijos departamento teisė remtis VSD išvada dėl užsieniečio grėsmės valstybės saugumui

LVAT praktikoje nurodyta, kad Migracijos departamentas turi teisę, o ne pareigą remtis VSD išvada dėl pareiškėjo grėsmės vertinimo. Migracijos departamentas kaip viešojo administravimo subjektas, priimančias galutinį aktą, sukeltą asmeniui materialaus

¹⁹ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2024 m. sausio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-868-502/2024“.

pobūdžio teisinės pasekmės, jį turi pagrįsti objektyviais duomenimis²⁰.

LVAT nurodo: „Sprendžiant dėl to, ar asmuo gali kelti grėsmę (realų ir faktinį pavojų), turi būti vertinamos visos byloje nustatytos faktinės aplinkybės, o sprendimas turi būti primamas, atsižvelgiant į šių aplinkybių visumą bei laikantis proporcingumo principo. Taigi Migracijos departamentas turi vertinti kiekvieną situaciją pagal jos aplinkybes ir spręsti, ar užsieniečiui ketinamais taikyti apribojimais nebus pažeistas minėtas proporcingumo principas. Gero administravimo principas reikalauja, jog užsieniečio prašymas nebūtų nagrinėjamas tik siaurai formaliai.“²¹

LVAT taip pat yra nurodęs, kad „Migracijos departamentas, vertindamas, ar asmuo kelia grėsmę valstybės saugumui, neturėtų automatiškai šios išvados perkelti į sprendimą, o, būdamas viešojo administravimo subjektas, turi, atsižvelgdamas į nustatytų aplinkybių visumą, tarp kurių yra ne tik VSD išvada, bet ir su pareiškėju susijusios individualios aplinkybės, atlikti savo vertinimą ir padaryti savarankišką išvadą, ar pareiškėjas kelia grėsmę valstybės saugumui. Išvada apie asmens grėsmę valstybės saugumui turi būti daroma ypač apdairiai, turi būti argumentuota bei motyvuota, proporcinga, o ne *formali*.“²²

Taigi, Migracijos departamentas turi vertinti kiekvieną individualią situaciją ir spręsti, ar užsieniečiui ketinamais taikyti apribojimais nebus pažeistas minėtas proporcingumo principas²³ Tačiau praktikoje nei iš VSD išvados, nei iš Migracijos departamento sprendimų negalima nuspręsti, kad būna atliktas *kompleksinis visų Pareiškėjų charakterizuojančių savybių vertinimas*, o, vadovaujantis naujausia LVAT praktika, tokio vertinimo neatlikimas savaime sudaro tokių nepagrįstų sprendimų panaikinimo pagrindą²⁴.

Asmenims inkriminuojamos grėsmės dėl prieš daug metų dirbto darbo rizikinguose sektoriuose (pavyzdžiui, banke) ar tarnybos kariuomenėje, teisėsaugos institucijose, t. y. laikotarpiu, kai tarp Lietuvos ir nedraugiškų valstybių (Baltarusijos ir Rusijos) buvo susiklostę geri santykiai, šių valstybių valdžia, tarnybos nekėlė grėsmės Lietuvos Respublikai. Dabartiniu metu ši grėsmė yra per daug nutolusi nuo asmenų statuso tuo metu. Grėsmę inkriminuoti tik per atitinkamą darbą rizikinguose sektoriuose ar tarnybą kariuomenėje, teisėsaugos institucijose yra neteisinga, nes tokiu atveju asmeniui inkriminuojama grėsmė yra nepagrįstai pernelyg plečiama. Tokiu atveju grėsmė valstybės saugumui gali būti inkriminuota visiems Baltarusijos ar Rusijos piliečiams, kada nors dirbusiems rizikinguose

20 Pvz., „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-1049-756/2017“; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2017 m. birželio 20 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-3776-822/2017“ ir kt.

21 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. kovo 29 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A822-2220/2012“.

22 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. birželio 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. eA-1721-525/2023“.

23 Pvz., „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023“.

24 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. lapkričio 15 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2407-789/2023“; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. lapkričio 29 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2451-1188/2023“; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023“.

sektoriuose ar tarnavusiems kariuomenėje, teisėsaugos institucijose, taip pat ir dabartiniams Baltarusijos ar Rusijos režimų kritikams.

Migracijos departamento sprendimai būtų logiški ir pagrįsti, jeigu sprendimai būtų priimti dėl asmens, dirbusio rizikinguose sektoriuose ar tarnavusio kariuomenėje, teisėsaugos institucijose tuo laiku, kai Baltarusijos ar Rusijos režimai vykdė agresyvią politiką prieš Lietuvą. Tada būtų pagrindas konstatuoti, kad asmuo, dirbdamas rizikinguose sektoriuose ar tarnavęs kariuomenėje, teisėsaugos institucijose, ir nepasitraukdamas iš rizikingo sektoriaus, sutinka su vykdoma agresyvia politika ir palaiko Baltarusijos ar Rusijos režimus.

5. Dėl įrodinėjimo naštos perkėlimo užsieniečiams

Administracinėse bylose dėl leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo būtent viešojo administravimo subjektas privalo įrodyti faktinių aplinkybių, kurių pagrindu priimamas sprendimas, buvimą, o ne priešingai. Susiklostytų ydinga praktika, jeigu įrodinėjimo našta, t. y. prievolė paneigti Migracijos departamento sprendimuose nurodytas neegzistuojančias faktines aplinkybes būtų perkelta pačiam asmeniui. Tokioje situacijoje asmeniui būtų praktiškai neįmanoma apsiginti, nes jis turėtų paneigti tai, ko nebuvo (neegzistavo, neįvyko), nėra (neegzistuoja, nevyksta) ar nebus (neegzistuos, neįvyks). O viešojo administravimo subjektai būtų atleisti nuo pareigos, priimtų sprendimų argumentus, motyvus grįsti įrodymais, įrodinėti faktines aplinkybes.

Proceso teisės teorijoje skiriami du tarpusavyje susiję įrodinėjimo naštos elementai – pozityvus ir negatyvus įrodinėjimo naštos paskirstymo aspektai. Pirmasis (pozityvusis) reiškia pareigą pateikti įrodymus ir vadinamas pozityviu įrodinėjimo naštos paskirstymo aspektu²⁵. „Daug svarbesnis yra negatyvus įrodinėjimo naštos paskirstymo aspektas, kuris tampa reikšmingas tais atvejais, kai nepaisant šalių ir teismo pastangų, aplinkybės liko nustatytos (situacija be įrodymų – lot. *non liquet*). Tokiu atveju sprendimas priimamas tos šalies nenaudai, kuriai priklauso neįrodytų aplinkybių įrodinėjimo našta. Kitaip tariant, negatyvus įrodinėjimo naštos aspektas atsako į klausimą, kuriai šaliai tenka byloje teisiškai reikšmingų aplinkybių neįrodymo rizika. Tokį įrodinėjimo naštos elementų buvimą pripažino ir Lietuvos administracinių teismų praktika. Įrodinėjimo naštos paskirstymo klausimas tampa ypač aktualus, kai nepakanka įrodymų nustatyti nei pareiškėjo, nei atsakovo nurodytas aplinkybes. Tokiu atveju sprendimas priimamas tos šalies nenaudai, kuriai priklauso neįrodytų aplinkybių įrodinėjimo našta.“²⁶

Sprendimuose atsisakyti užsieniečiams išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje dažniausiai Migracijos departamentas ir VSD tvirtina, kad asmenys buvo, yra ar ateityje bus lojalūs ir patikimi Baltarusijos valdžiai; kad asmenys bus išnaudoti Baltarusijos

25 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinė jurisprudencija. Administracinių teismų praktika“, *Administracinė doktrina* Nr. 2 (12) (2007 m. gegužė–rugpjūtis): 169. https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/d1_lvat_biuletenis_12.pdf.

26 *Ibid.*

žvalgybos ir saugumo tarnybų užduotims vykdyti; kad asmenys galimai taps propagandistų veiklos įrankiu; kad asmenys bus verbuojami kontržvalgybos tikslais; kad asmenys gali būti išnaudojami specialioms, karinę agresiją remiančioms operacijoms – propagandai ir dezinformacijai platinti, vykdyti diversijas prieš strateginės ir karinės infrastruktūros objektus. Tačiau minėtos institucijos nepateikia įrodymų, vadinasi, aplinkybės lieka nenustatytos (situacija be įrodymų – lot. *non liquet*). Tokiu atveju Migracijos departamentui priklauso neįrodytų aplinkybių įrodinėjimo našta, o teismai turėtų priimti sprendimus tos šalies nenaudai, kuriai priklauso neįrodytų aplinkybių įrodinėjimo našta.

Be to, nustatant suformuotoje įrodinėjimo doktrinoje, kuri šalis kurias aplinkybes turi įrodyti, remiamasi skirtingais kriterijais. Vienas iš jų yra įsikišimo kriterijus, kuris reiškia, kad institucija, siekdama suvaržyti asmens teises ir laisves, privalo įrodyti tokio įsikišimo prielaidas²⁷. Tai reiškia, kad įrodyti aplinkybes, pagrindžiančias faktinį pagrindą priimti asmens teises ir laisves ribojantį administracinį aktą, privalo viešojo administravimo subjektas²⁸. Pasakytina, kad asmuo paprastai objektyviai negali įrodyti to, ką neigia (pavyzdžiui, tam tikrų faktų, kurių egzistavimą nurodo kita šalis, neegzistavimo). Todėl įrodinėti bylos aplinkybes paprastai turi ta šalis, kuri teigia buvus tas aplinkybes²⁹. Kadangi Migracijos departamentas priima sprendimus, kurie varžo asmens teises ir laisves (gyventi ar atvykti į Lietuvos Respubliką), tai Migracijos departamentui tenka pareiga įrodyti faktines aplinkybes, kurios egzistuoja arba gali kilti ateityje.

Susiklosčiusioje administracinių teismų praktikoje³⁰ teismai sprendimuose nepasisako dėl įrodinėjimo naštos asmeniui perkėlimo. Teismai formaliai nurodo, kad teismo pareiga motyvuoti priimtą sprendimą nėra suprantama kaip reikalavimas detaliam atsakyti į kiekvieną argumentą. Tačiau teismai ne tik kad detaliam neatsako, jie sprendimuose apskritai nepasisako dėl įrodinėjimo naštos perkėlimo užsieniečiui argumentu. Toks atsainus teismų požiūris į įrodinėjimo naštos perkėlimą asmeniui kelia susirūpinimą, nes taip formuojama ydinga praktika ne tik migracijos bylose, bet ir kitų kategorijų administracinėse bylose. Viešojo administravimo subjektai, siekdami suvaržyti asmens teises ir laisves, vadovaudamiesi migracijos bylų praktika, neprivalės įrodyti tokio įsikišimo prielaidų kitose valdymo santykiuose, tai privalės daryti patys asmenys. Taip pat viešojo administravimo subjektai, net neatlikus faktinių aplinkybių tyrimo, individualaus asmens vertinimo, nesurinkus įrodymų, įgytų laisvę daryti nepagrįstas išvadas ir priiminėti neteisėtus sprendimus.

27 F. O. Kopp ir W. R. Schenke, *Verwaltungsgerichtsordnung. Kommentar. 14., neubearbeitete Auflage* (München: Verlag C. H. Beck, 2005), 1279–1285.

28 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. Administracinė jurisprudencija. Administracinių teismų praktika“, *supra note*, 25: 172.

29 *Ibid.*, 174.

30 „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2024 m. rugsėjo 25 d. administracinė byla Nr. eA-2340-442/2024“; „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2024 m. balandžio 10 d. administracinė byla Nr. eA-1387-968/2024“.

Išvados

1. Užsieniečio vertinimas, kai inkriminuojamas pavojus valstybės saugumui yra grindžiamas tik vieninteliu jo praeities biografiniu faktu, bet ne su asmeniu susijusių individualių aplinkybių visuma, nėra laikomas tinkamu keliamos grėsmės pagrindimu. Informaciją apie nurodytas aplinkybes dažniausiai nurodo pats asmuo. Šią informaciją asmuo pateikia Prašyme išduoti leidimą laikinai gyventi ir klausimyne. Todėl iš esmės negalima tvirtinti, kad Migracijos departamentas atlieka savarankišką, individualų aplinkybių nustatymą ir vertinimą.
2. VSD išvadoje užsieniečio keliamą grėsmę valstybės saugumui paprastai grindžiama vienu biografijos faktu, kad jis prieš daug metų dirbo ar tarnavo rizikos prasme pavojinguose sektoriuose (pavyzdžiui, bankų sektoriuje, kariuomenėje, teisėsaugos institucijoje ir pan.). Iš esmės ši faktinė aplinkybė būna vienintelė priežastis, leidžianti VSD išvadoje tvirtinti, o Migracijos departamento sprendimuose atkartoti, kad užsieniečio gyvenimas Lietuvoje kelia grėsmę valstybės saugumui, ir neišduoti jam leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje.
3. Migracijos departamentas turi teisę, o ne pareigą remtis VSD išvada dėl pareiškėjo grėsmės vertinimo. Migracijos departamentas kaip viešojo administravimo subjektas, atsižvelgdamas į nustatytų aplinkybių visumą, tarp kurių yra ne tik VSD išvada, turi atlikti savo vertinimą ir padaryti savarankišką išvadą dėl to, ar pareiškėjas kelia grėsmę valstybės saugumui. Vertindamas, ar asmuo kelia grėsmę valstybės saugumui, Migracijos departamentas neturėtų automatiškai VSD išvados perkelti į sprendimą.
4. Administracinėse bylose dėl leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje (ne) išdavimo būtent viešojo administravimo subjektas privalo įrodyti faktinių aplinkybių, kurių pagrindu priimamas sprendimas, buvimą, o ne priešingai. Susiklostytų ydinga praktika, jeigu įrodinėjimo našta, t. y. paneigti Migracijos departamento sprendimuose nurodytas neegzistuojančias faktines aplinkybes, būtų perkelta pačiam asmeniui. Tokioje situacijoje asmeniui būtų praktiškai neįmanoma apsiginti, nes jis turėtų paneigti tai, ko nebuvo (neegzistavo, neįvyko), nėra (neegzistuoja, nevyksta) ar nebus (neegzistuos, neįvyks).
5. Susiklosčiusioje administracinių teismų praktikoje teismai sprendimuose nepasisako dėl įrodinėjimo naštos asmeniui perkėlimo užsieniečiui. Toks atsainus teismų požiūris į įrodinėjimo naštos perkėlimą asmeniui kelia susirūpinimą, nes taip formuojama ydinga praktika ne tik migracijos bylose, bet ir kitų kategorijų administracinėse bylose. Viešojo administravimo subjektai, siekdami suvaržyti asmens teises ir laisves, vadovaudamiesi migracijos bylų praktika, neprivalės įrodyti tokio įsikišimo prielaidų kitose valdymo santykiuose, tai privalės daryti patys asmenys. Taip pat viešojo administravimo subjektai, net neatlikus faktinių aplinkybių tyrimo, individualaus asmens vertinimo, nesurinkus įrodymų, igytų laisvę daryti nepagrįstas išvadas ir priiminėti neteisėtus sprendimus.

PECULIARITIES AND PRACTICAL ISSUES OF REFUSALS TO ISSUE TEMPORARY RESIDENCE PERMITS TO FOREIGNERS IN THE REPUBLIC OF LITHUANIA

Andrejus Novikovas

Mykolas Romeris University, Lithuania

Summary. *This article analyzes the specifics and challenges of issuing (or not issuing) temporary residence permits to foreigners in the Republic of Lithuania. The author, relying on both national and international court practices, raises the issue of whether, when making decisions to refuse to issue a temporary residence permit to foreigners in the Republic of Lithuania, the Migration Department conducts a thorough assessment of all the individual circumstances of the foreigner. It also questions whether the conclusion of the State Security Department regarding a threat to national security can be the sole basis for refusing to issue a temporary residence permit to a foreigner in Lithuania, whether hypothetical and future-oriented statements are used when determining a threat to national security, and whether the burden of proof regarding a threat to national security is unjustly shifted onto the foreigner. The article aims to analyze the legal grounds for refusing to issue a temporary residence permit to a foreigner in the Republic of Lithuania, to review court practices, and to evaluate the justification of the actions taken by institutions when refusing to issue such permits. The objectives of the article include revealing court practices related to the assessment of national security threats, examining the evaluation of the totality of a foreigner's individual circumstances, and investigating the validity of shifting the burden of proof onto the foreigner regarding national security threats. The subject of the research is the legal regulation concerning the refusal to issue temporary residence permits to foreigners in the Republic of Lithuania.*

Keywords: *national security; foreigner; temporary residence permit in the Republic of Lithuania; migration; burden of proof; State Security Department; Migration Department.*

Andrejus Novikovas, Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos Viešosios teisės instituto profesorius, socialinių mokslų (teisė) daktaras. Mokslinių tyrimų kryptys: administracinė teisė, administracinis procesas, viešasis administravimas.

Andrejus Novikovas, professor at the Institute of Public Law at the Law School at Mykolas Romeris University, Doctor of Social Sciences (Law). Research interests: administrative law, administrative procedure, and public administration.