

## 3.2. Lietuvos reakcija į prieglobsčio prašytojų antplūdį tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės kontekste

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos  
Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas

**Doc. dr. Laurynas Biekša**  
El. paštas: laurynas@mruni.eu

**Dokt. Ilona Ivašauskaitė**  
El. paštas: i.ivasauskaite@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-21-01-15

**Santrauka.** 2021 m. Lietuva susidūrė su netikėta ir neįprasta prieglobsčio prašytojų antplūdžio per Lietuvos ir Baltarusijos sieną situacija. Reaguodama į šią daug praktinių problemų keliančią padėtį, Lietuva padarė esmines savo teisinės prieglobsčio sistemos reformas, kurios iškelė daug klausimų ir diskusijų dėl jų atitikties tarptautinei ir Europos Sąjungos teisei. Straipsnyje pristatomos pagrindinės Lietuvos teisinės prieglobsčio sistemos reformos (t. y. prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas ir apgręžimas), reaguojant į prieglobsčio prašytojų antplūdį, bei aptariami jų atitikties tarptautinei ir Europos Sąjungos teisei klausimai.

**Reikšminiai žodžiai:** prieglobsčio prašytojai, sulaikymas, grupinis išsiuntimas, negrąžinimo principas, Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.

### Įvadas

2021 m. viduryje Lietuvos Respublika (toliau – LR) susidūrė su dideliu iš Baltarusijos atvykstančių ir pateikiančių Lietuvoje prieglobsčio prašymus užsieniečių skaičiumi. Kad įsivaizduotume problemos mastą, tikslinga palyginti 2019, 2020 ir 2021 m. balandžio–rugsėjo mėnesių oficialiąją Migracijos departamento prie Vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas) statistiką, kiek asmenų prašė prieglobsčio Lietuvoje (2021 m. tikslinga lyginti su atitinkamu 2019 m. laikotarpiu, nes 2020-ųjų laikotarpis, kai dėl karantino buvo smarkiai suvaržytas judėjimas, gali neatspindėti situacijos normaliomis sąlygomis). Migracijos departamentas nurodo<sup>1</sup>, kad 2019 m. balandį Lietuvoje prieglobsčio prašė 35 užsieniečiai, 2020 m. – 6, 2021 m. – 103; 2019 m. gegužę Lietuvoje prieglobsčio prašė 44 užsieniečiai, 2020 m. – 23, 2021 m. – 106; 2019 m. birželį Lietuvoje prieglobsčio prašė 44 užsieniečiai, 2020 m. – 23, 2021 m. – 328; 2019 m. liepą Lietuvoje prieglobsčio prašė 43 užsieniečiai, 2020 m. – 22, 2021 m. – 986; 2019 m. rugpjūtį Lietuvoje prieglobsčio prašė 80 užsieniečių, 2020 m. – 28, 2021 m. – 1160; 2019 m. rugsėjį Lietuvoje prieglobsčio prašė 78 užsieniečiai, 2020 m. – 29, 2021 m. – 593; 2019 m. spalį Lietuvoje prieglobsčio prašė 61 užsieniečiai, 2020 m. – 19, 2021 m. – 205. Taigi 2019 m. balandį–spalį prieglobsčio prašė iš viso 385 asmenys, o 2021 m. tuo pačiu laikotarpiu – 3481 asmuo. 2021 m. skaičiai iš esmės atspindi 4, o ne 7 mėnesių laikotarpio situaciją, nes nuo 2021 m. rugpjūčio 3 d. LR pasieniečiams gavus įgaliojimus apgręžti užsieniečius rugpjūčio–spalio mėnesių skaičiai daugiausia rodo ne kiek asmenų atvyko per šį laikotarpį, o kiek anksčiau atvykusių užsieniečių pateikė prieglobsčio prašymus. Vidaus reikalų ministrė Agnė Bilotaitė 2021 m. spalio 30 d. interviu sakė, kad nuo to momento, kai užsieniečius buvo leista apgręžti, tik 156 užsieniečiai dėl humanitarinių priežasčių buvo įleisti, o

1 Migracijos departamento statistika, <https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/Statistika/Prieglobstis>.

per 5000 apgręžta, ir tai, Vidaus reikalų ministerijos skaičiavimais, sudaro 93 proc.<sup>2</sup> Kartu pažymėtina, kad apgręžtų užsieniečių skaičius taip pat tiksliai neatspindi problemos masto, nes tie patys užsieniečiai gali būti apgręžiami ir po daug kartų. Kad ir kaip ten būtų, šie duomenys akivaizdžiai rodo, kad nuo 2021 m. vidurio Lietuvos Respublika susidūrė su tokiu prieglobsčio prašytojų antplūdžiu, kuris daug kartų viršija įprastas Lietuvos prieglobsčio sistemai normas.

Reaguodama į tai, kad smarkiai padidėjo prašančiųjų prieglobsčio, Lietuvos Respublika reformavo *ad hoc* savo teisinę prieglobsčio sistemą, ir šie pokyčiai sulaukė daug klausimų ir diskusijų dėl atitikties tarptautinei ir Europos Sąjungos teisei.<sup>3</sup> Šio straipsnio tikslas yra išnagrinėti pagrindinius LR teisinės prieglobsčio sistemos pokyčius (t. y. prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą ir apgręžimą), reaguojant į prieglobsčio prašytojų antplūdį, bei įvertinti jų atitikties tarptautinei ir Europos Sąjungos teisei klausimus. Kadangi prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sąlygos kelia daugiau faktų, o ne teisės vertinimo klausimų, jos šiame straipsnyje nėra analizuojamos (aptariamas tik apgyvendinimo sprendimų teisėtumas), tačiau straipsnio autoriai visiškai pritaria Seimo kontrolierių įstaigos 2021 m. spalio 7 d. ataskaitoje Nr. NKR-2021/1-3 pateiktam pagrįstam ir detaliam Seimo kontrolieriaus vertinimui, kuriame prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sąlygos buvo prilygintos nežmoniškam ar žmogaus orumą žeminančiam elgesiui.

Komentuodamas Lietuvos reakciją į prieglobsčio prašytojų antplūdį dažnas valstybės tarnautojas ir politikas galimas žmogaus teisių problemas teisinga tuo, kad tokia reakcija nulemta Lukašenkos sukulto hibridinio karo, kurio metu šaudoma ne kulkomis, o gyvais žmonėmis, ir kad tarptautinė bei Europos Sąjungos teisė yra pasenusi ir netinkama taikyti tokioms situacijoms, kai valstybės režimas neteisėtai organizuoja migracijos srautą, siekdamas savo politinių tikslų.<sup>4</sup> Pirma, šio straipsnio autoriai sutinka su tarptautinės teisės ekspertų prof. Dainiaus Žalimo ir prof. Justino Žilinsko nuomonėmis, kad „karui“ ši situacija neprilygsta<sup>5</sup>, todėl jos analizei negali būti pasitelkiamos humanitarinės teisės normos, kurios galiotų karo atveju. Antra, reikia atkreipti dėmesį, kad LR teisinės prieglobsčio sistemos reformos buvo daromos nei įvedus karo ar nepaprastąją padėtį pagal Konstitucijos 142 ar 144 straipsnius, nei informavus Europos Tarybos generalinį sekretorių apie priemones, kuriomis nukrypstama nuo žmogaus teisių įsipareigojimų karo ar nepaprastosios padėties metu pagal Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos (toliau – EŽTK) 15 straipsnį (2021 m. liepos 2 d. Vyriausybės nutarimu Nr. 517 paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio<sup>6</sup> nelaikytina

2 „Bilotaitė: nemaloniausia – ne kritika, bet replikos, skiriamos vien dėl to, kad esu moteris“ (2021-10-30), <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1532161/bilotaite-nemaloniausia-ne-kritika-bet-replikos-skiriamos-vien-del-to-kad-esu-moteris>.

3 Žr., pvz., ECRE, *Extraordinary responses: legislative changes in Lithuania*, 2021, Legal Note No. 11, <https://ecre.org/wp-content/uploads/2021/09/Legal-Note-11.pdf>; UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), *UNHCR legal observations on the amendments to the Law of the Republic of Lithuania on Legal Status of Aliens (No XIV-506)*, 28 July 2021, <https://www.refworld.org/docid/610d26971a1.html>; Fundamental Rights Agency, *Migration: Key fundamental rights concerns*, Bulletin 3 – 2021, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/2021-12/fra-2021-migration-bulletin-3\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/2021-12/fra-2021-migration-bulletin-3_en.pdf) ir kt.

4 „Prezidentas ragina nesistebėti dėl migrantų gyvenimo sąlygų: Lietuvai 4 tūkst. migrantų – nemažas skaičius“ (2021-08-30) [https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1480506/prezidentas-ragina-nesistebeti-del-migrantu-gyvenimo-salygu-lietuvai-4-tukst-migrantu-nemazas-skaicius?fbclid=IwAR0Ldz96jRZ2HRIfal\\_t-De4IihccSYHwzapNfq81aNesrf-tAQwVVQYr4E0](https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1480506/prezidentas-ragina-nesistebeti-del-migrantu-gyvenimo-salygu-lietuvai-4-tukst-migrantu-nemazas-skaicius?fbclid=IwAR0Ldz96jRZ2HRIfal_t-De4IihccSYHwzapNfq81aNesrf-tAQwVVQYr4E0); „Po kontrolieriaus ataskaitos apie kankinamus migrantus – Kasčiūno atsakas: mes irgi turėsime, ką papasakoti EŽTK“ (2021-10-07), [https://m.delfi.lt/lietuvoje/article.php?id=88373517&fbclid=IwAR2Hqmx0V-4GBdQFjZnLi8bfK\\_pVtsE4Xn3EdD3-6cPOWpSVSGEaoWjCJ2s](https://m.delfi.lt/lietuvoje/article.php?id=88373517&fbclid=IwAR2Hqmx0V-4GBdQFjZnLi8bfK_pVtsE4Xn3EdD3-6cPOWpSVSGEaoWjCJ2s).

5 „Žalimas reakciją į migrantų krizę vadina „parodomąja“: kalbama apie hibridinius karus, bet VGT susirinko tik šiandien“ (2021-07-12), <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1449556/zalimas-reakcija-i-migrantu-krize-vadina-parodomaja-kalbama-apie-hibridinius-karus-bet-vgt-susirinko-tik-siandien>; „Žilinskas apie pasienyje apgręžiamus migrantus: tai – žaidimas ties pražangos riba, kuri gali baigtis teismais“ (2021-08-18), <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1471613/zilinskas-apie-pasienyje-apgreziamus-migrantus-tai-zaidimas-ties-prazangos-riba-kuri-gali-baigtis-teismais>; „Justinas Žilinskas. Jėgos vilionės ir akligatviai“ (2021-11-12), <https://www.lrt.lt/naujienos/nuomones/3/1539750/justinas-zilinskas-jegos-viliones-ir-akligatviai>.

6 Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021-07-02 nutarimas Nr. 517 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo“, TAR, 2021-07-03, Nr. 15235.

pagrindu nukrypti nuo žmogaus teisių įsipareigojimų). Trečia, autorių nuomone, nėra pasenęs kertinis pabėgėlių teisės principas, kad prieglobsčio prašytojams neskiriamos nuobaudos (ar sulaikymas) vien už jų neteisėtą įvažiavimą ar neteisėtą buvimą valstybės teritorijoje, nepriklausomai nuo to, ar tokį jų atvykimą organizavo Lukašenkos režimas, ar Erdogano režimas, ar kažkoks kitas šiais žmonėmis pasinaudoti norintis neteisėto gabenimo organizatorius. Atitinkamai šiame straipsnyje laikomasi pozicijos, kad tarptautinės ir Europos Sąjungos žmogaus teisių ir prieglobsčio teisės normos šioje situacijoje galioja visa apimtimi ir nėra pasenusios. Kartu tai nereiškia, kad straipsniu bus teisinami neteisėti Lukašenkos veiksmai, už kuriuos, be abejo, Lukašenkos režimas nusipelno tarptautinių sankcijų, bet tai jau nėra šio straipsnio tyrimo dalykas.

Rengiant straipsnį, taikyti sisteminės analizės, loginis, apibendrinimų ir kiti bendrieji mokslinių tyrimų metodai.

### 3.2.1. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo reforma

Pirma esminė LR teisinės prieglobsčio sistemos reforma įvykdyta 2021 m. liepos 13 d., kai Seimas priėmė rezoliuciją Nr. XIV-505 „Dėl hibridinės agresijos atrėmimo“<sup>7</sup> ir įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 5, 71, 76, 77, 79, 113, 131, 136, 138, 139, 140 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo IX-1 skyriumi įstatymą<sup>8</sup>.

Rezoliucijos Nr. XIV-505 „Dėl hibridinės agresijos atrėmimo“ 5 punkte nurodyta, kad „kai yra pagrįstas poreikis, užsieniečiams iš trečiųjų šalių, nelegaliai kirtusiems Lietuvos Respublikos valstybės sieną ir neturintiems asmens tapatybę įrodančių dokumentų, atsižvelgiant į hibridinės atakos, kurią Lietuvai nedraugiški režimai vykdo panaudodami šiuos asmenis, pavojingumo laipsnį, pagal galimybes taikyti visas sulaikymo, apsaugos ir apgyvendinimo sąlygas, būtinas Lietuvos Respublikos konstitucinei santvarkai ir visuomenės rimčiai kylančioms grėsmėms pašalinti. Kartu pripažįstant migrantų problemos socialinį ir humanitarinį pobūdį, vykdant dėl nelegalios tarptautinės migracijos valstybėje susidariusios ekstremaliosios situacijos valdymą, užtikrinti migrantų ir pabėgėlių žmogaus teisių, įtvirtintų tarptautinėje ir Lietuvos teisėje, įgyvendinimą“.

2021 m. liepos 13 d. redakcijos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 5 straipsnio 6–9 dalyse nustatyta:

„Prieglobsčio prašytojai, pateikę prašymus suteikti prieglobstį pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonose ar netrukus po neteisėto Lietuvos Respublikos valstybės sienos kirtimo, iki nepriimtas sprendimas įleisti juos į Lietuvos Respubliką, laikinai apgyvendinami pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonose, Valstybės sienos apsaugos tarnyboje. Esant karo padėčiai, nepaprastajai padėčiai, dėl masinio užsieniečių antplūdžio paskelbtai ekstremaliajai situacijai ar ekstremaliajam įvykiui, prieglobsčio prašytojai, pateikę prašymus suteikti prieglobstį pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonose ar netrukus po neteisėto Lietuvos Respublikos valstybės sienos kirtimo, iki nepriimtas sprendimas įleisti juos į Lietuvos Respubliką, laikinai apgyvendinami pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonose, Valstybės sienos apsaugos tarnyboje ar kitose tam pritaikytose vietose, nesuteikiant jiems teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje“ (6 dalis);

„Jeigu per 28 dienas nuo prieglobsčio prašytojo, laikinai apgyvendinto šio straipsnio 6 dalyje nurodytose laikino apgyvendinimo vietose, prašymo suteikti prieglobstį pateikimo dienos nebuvo priimtas galutinis sprendimas, Migracijos departamentas priima sprendimą įleisti tokį prieglobsčio prašytoją į Lietuvos Respubliką. Paskelbus karo padėtį, nepaprastąją padėtį, taip pat ekstremaliają situaciją ar ekstremalųjį įvykį dėl masinio užsieniečių antplūdžio, šioje dalyje nurodytas 28 dienų

7 Lietuvos Respublikos Seimo 2021-07-13 rezoliucija Nr. XIV-505 „Dėl hibridinės agresijos atrėmimo“, TAR, 2021-07-13, Nr. 15834.

8 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 5, 71, 76, 77, 79, 113, 131, 136, 138, 139, 140 straipsnių pakeitimo ir Įstatymo papildymo IX-1 skyriumi įstatymas, TAR, 2021-07-22, Nr. 16266.

terminas pratęsiamas karo padėties, nepaprastosios padėties, dėl masinio užsieniečių antplūdžio paskelbtos ekstremaliosios situacijos ar ekstremaliojo įvykio laikotarpiui ir 28 dienoms po jų pabaigos, tačiau ne ilgiau kaip 6 mėnesiams“ (8 dalis);

„Kai pagal šio straipsnio 4 ar 8 dalį priimamas sprendimas įleisti prieglobsčio prašytoją į Lietuvos Respubliką ir yra šio Įstatymo 113 straipsnio 4 dalyje nurodytas bent vienas užsieniečio sulaikymo pagrindas, Valstybės sienos apsaugos tarnyba kreipiasi į teismą dėl užsieniečio sulaikymo ar alternatyvios sulaikymui priemonės taikymo. Jeigu pagal šio straipsnio 4 ar 8 dalį priimamas sprendimas įleisti prieglobsčio prašytoją į Lietuvos Respubliką ir jo *prašymas suteikti prieglobstį nagrinėjamas iš esmės skubos tvarka, toks prieglobsčio prašytojas Valstybės sienos apsaugos tarnybos sprendimu apgyvendinamas šio straipsnio 6 dalyje nurodytose laikino apgyvendinimo vietose, nesuteikiant jam teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje tol, kol įsigalios Migracijos departamento sprendimas, priimtas išnagrinėjus prašymą suteikti prieglobstį iš esmės skubos tvarka*“ (9 dalis).

Be to, 2021 m. liepos 13 d. redakcijos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 113 straipsnio 4 dalis papildyta 1<sup>1</sup> punktu:

„Prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas tik šiais atvejais:

<...>

1<sup>1</sup>) kai jis į Lietuvos Respublikos teritoriją atvyko neteisėtai kirsdamas Lietuvos Respublikos valstybės sieną esant karo padėčiai, nepaprastajai padėčiai, dėl masinio užsieniečių antplūdžio paskelbtai ekstremaliajai situacijai ar ekstremaliajam įvykiui.“

Paprastai tariant, tokios įstatymo formuluotės praktikoje reiškė, kad visi prieglobsčio prašytojai, individualiai nenagrinėjant jų situacijos (vien dėl to, kad atvyko į LR teritoriją neturėdami paso arba vizos), administraciniu sprendimu (be teismo sprendimo) ir be suteikto advokato (nei priimant administracinį sprendimą, nei norint apskūsti šį sprendimą teismui), buvo apgyvendinti įvairiuose centruose nesuteikiant jiems teisės išeiti už šių centrų teritorijos (toliau paaikškinama, kodėl tai turėtų būti vadinama „sulaikymu“). 2021 m. liepos 13 d. įstatyme numatyta galimybė administraciniu sprendimu prieglobsčio prašytojus taip „apgyvendintus“ laikyti iki 6 mėnesių.

Pagal Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) praktiką, asmenų apgyvendinimas, apribojant juos tranzito ar panašia ribota ir uždara teritorija, pripažįstamas sulaikymu. ESTT byloje *Europos Komisija prieš Vengriją*<sup>9</sup> buvo sprendžiamas klausimas, ar asmenų apgyvendinimas Vengrijos tranzito zonose laikytinas sulaikymu. ESTT nurodė, kad „tarptautinės apsaugos prašytojo sulaikymas, kaip jis suprantamas pagal šią nuostatą, yra savarankiška Sąjungos teisės sąvoka, apimanti bet kokią prievartos priemonę, kuria šis prašytojas netenka judėjimo laisvės ir jis atskiriamas nuo likusių gyventojų, įpareigojant jį nuolat likti ribotoje ir uždaroje teritorijoje“ (sprendimo 159 punktas). ESTT atkreipė dėmesį, kad „nagrinėjamu atveju iš ieškinio ir prie jo pridėtų dokumentų matyti, kad tarptautinės apsaugos prašytojai, kurių buvimo vieta yra Roskės arba Tompos tranzito zona, privalo nuolat gyventi atitinkamoje tranzito zonoje, aptvertoje aukšta siena su spygliuota viela. Šie prašytojai apgyvendinti konteineriuose, kurių plotas neviršija 13 m<sup>2</sup>. Jie negali susitikti su šioje tranzito zonoje negyvenančiais asmenimis, išskyrus jų teisinius atstovus, o jų judėjimas yra ribojamas ir kontroliuojamas nuolat šioje zonoje ir jos priegose budinčių viešosios tvarkos pareigūnų“ (sprendimo 160 punktas). Įvertinęs šias aplinkybes, ESTT pripažino, kad apgyvendinimas tranzito zonose nesiskiria nuo sulaikymo sistemos ir turi būti traktuojamas kaip sulaikymas.

Kartu pažymėtina, kad ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau – LVAT) jau dviejose bylose nurodė, kad tokią praktiką vadinti „apgyvendinimu“ įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ II skyriuje nereiškia, kad prieglobsčio prašytojų atžvilgiu tokia praktika neprilygsta sulaikymui arba priemonei, kuri yra alternatyvi sulaikymui. Atitinkamai LVAT įpareigojo pirmosios instancijos teismus priimti nagrinėti užsieniečių prašymus ir nagrinėti tokias bylas teisme,

9 2020-12-17 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas byloje *Komisija prieš Vengriją*, pareiškimo Nr. C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029.

taikant Įstatymo VII skyriuje nustatytas taisykles, nes užsieniečių teisės ir teisėti interesai, susiję su judėjimo laisvės ribojimu Lietuvos Respublikoje, galinčiu prilygti sulaikymui ar alternatyvių sulaikymui priemonių taikymui, turi būti nagrinėjami pagal jas.<sup>10</sup>

Nustaćius, kad minėta LR praktika dėl prieglobsčio prašytojų „apgyvendinimo“ įvairiuose centruose nesuteikiant jiems teisės išeiti už šių centrų teritorijos prilygsta sulaikymui, svarbu atkreipti dėmesį į nacionalinėje ir Europos Sąjungos teisėje taikomus apsaugos nuo savavališko prieglobsčio prašytojų sulaikymo standartus.

Asmens (tiek Lietuvos piliečio, tiek užsieniečio, nepriklausomai nuo jo statuso) teisė į laivę saugoma ir ginama Konstitucijos 20 straipsnio: „Žmogaus laisvė neliečiama. Niekas negali būti savavališkai sulaikytas arba laikomas suimtas. Niekam neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokias yra nustatę įstatymai. Nusikaltimo vietoje sulaikytas asmuo per 48 valandas turi būti pristatytas į teismą, kur sulaikytajam dalyvaujant sprendžiamas sulaikymo pagrįstumas. Jeigu teismas nepriima nutarimo asmenį suimti, sulaikytasis tuojau pat paleidžiamas.“ Pažymėtina, kad pagal Konstitucijos 145 straipsnį, įvedus karo ar nepaprastąją padėtį, laikinai gali būti apribojamos teisės ir laisvės, nurodytos Konstitucijos 22, 24, 25, 32, 35 ir 36 straipsniuose, tačiau teisė į asmens laisvę, kuri įtvirtinta Konstitucijos 20 straipsnyje, negali būti ribojama net ir tuo pagrindu, kad įvesta karo ar nepaprastoji padėtis. Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, kad Lietuvos Respublikos Konstitucijos 20 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas asmens sulaikymo teisėtumo principas reiškia, jog asmeniui neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokios nustatytos įstatyme. Asmens laisvė – viena pagrindinių prigimtinių asmens teisių ir ją apriboti leidžiama tik tuomet, kai tai yra būtina ir neišvengiama, griežtai laikantis įstatymo reikalavimų (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. vasario 5 d. nutarimas). Šiuo Konstitucinio Teismo išaiškinimu plačiai remiamasi ir LVAT praktikoje sprendžiant užsieniečių sulaikymo klausimus. Joje taip pat pabrėžiama, kad sulaikymas yra *ultima ratio* priemonė ir turi būti taikomas griežtai laikantis įstatymo nuostatų, reguliuojančių sulaikymą (pvz., LVAT 2019 m. kovo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3854-662/2019; 2016 m. gruodžio 14 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4928-525/2016).

Užsieniečių sulaikymą (t. y. pagrindus, tikslus, procedūrą, sulaikymo pabaigą) reguliuoja įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (toliau – UTPĮ) VII skyrius „Užsieniečių judėjimo laisvė Lietuvos Respublikoje“. Nesant šiame skyriuje nustatytų sulaikymo pagrindų ar nesilaikant jame nustatytos sulaikymo tvarkos, užsieniečio sulaikymas yra neteisėtas, nes, kaip jau nurodyta, pagal Konstitucijos 20 straipsnį, asmens sulaikymas galimas tik griežtai laikantis įstatymo reikalavimų. UTPĮ minėto skyriaus 114 straipsnio 2 dalyje numatyta, jog „ilgiau kaip 48 valandoms užsienietis teismo sprendimu sulaikomas Valstybės sienos apsaugos tarnyboje“. UTPĮ 114 straipsnio 3–4 dalyse nurodoma, kad „sulaikytas prieglobsčio prašytojas apie sulaikymo pagrindus, sprendimo sulaikyti apskundimo tvarką ir galimybę gauti nemokamą teisinę pagalbą informuojamas nedelsiant raštu jam suprantama kalba. Pažeidžiami asmenys ir šeimos, kuriose yra nepilnamečių užsieniečių, gali būti sulaikyti tik ypatingu atveju, atsižvelgiant į geriausius vaiko ir pažeidžiamų asmenų interesus“. UTPĮ 115 straipsnyje nustatyta, kad, prieš skiriant užsieniečiui sulaikymą, įvertinama, ar nebūtų proporcinga jam skirti alternatyvių sulaikymui priemonių. UTPĮ 119 straipsnio 2 dalyje nurodoma, kad „jeigu pasibaigė užsieniečio sulaikymo terminas, užsienietis turi būti paleistas iš sulaikymo vietos nedelsiant“. Pažymėtina, kad tokie UTPĮ VII skyriuje nustatyti apsaugos nuo prieglobsčio prašytojų savavališko sulaikymo standartai iš esmės atitinka 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos Nr. 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija), 8–11 straipsnius, išskyrus minėtą 2021 m. liepos 13 d. papildymą UTPĮ 113 straipsnio 4 dalies 1<sup>1</sup> punktu, leidžiančiu prieglobsčio prašytojus sulaikyti vien dėl jų neteisėto atvykimo į LR teritoriją, nes tokio sulaikymo pagrindo nėra baig-

10 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021-10-06 nutartis byloje Nr. AS-653-492/2021; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2021-10-27 nutartis byloje Nr. AS-747-442/2021.

tiniame direktyvos 8 straipsnio 3 dalies prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindų sąrašė ir tai neatitinka ESTT praktikos.

Atkreiptinas dėmesys, kad taikomas prieglobsčio prašytojų sulaikymo pagrindas (t. y. neteisėtas atvykimas į LR teritoriją), individualių prieglobsčio prašytojų situacijų ir galimybės skirti alternatyvią sulaikymui priemonę nevertinimas, negalėjimas administracinio sprendimo peržiūrėti teisme, nemokamos teisinės pagalbos neužtikrinimas, pažeidžiamų asmenų, šeimų su vaikais ir nelydimų nepilnamečių sulaikymas, neatsižvelgiant į jų padėtį, neatitinka čianurodytų nacionalinėje ir Europos Sąjungos teisėje taikomų apsaugos nuo savavališko prieglobsčio prašytojų sulaikymo standartų. Kadangi UTPI VII skyriaus nuostatos yra specialiosios, skirtos laisvės suvaržymui reglamentuoti, sprendžiant dėl asmens sulaikymo ir jo pagrindų bei tvarkos, turi būti taikomos šios specialiosios nuostatos, o valstybės praktika taikyti UTPI II skyriaus nuostatas (dėl galimybės apgyvendinti užsieniečius administraciniu sprendimu) kaip specialiąsias negali būti laikoma teisėta, nes faktiškai prilygsta sulaikymui.

Apibendrinant darytina išvada, kad valstybės institucijos, priimdamos administracinius sprendimus dėl prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo, kuris gali prilygti prieglobsčio prašytojų sulaikymui ilgiau nei 48 valandas, turėtų užtikrinti, kad per 48 valandas tokie administraciniai sprendimai būtų peržiūrėti teismine tvarka. Teisme turėtų būti užtikrinama prieglobsčio prašytojams nemokama teisinė pagalba ir prieglobsčio prašytojų situacija vertinama individualiai, atsižvelgiant į prieglobsčio prašytojams taikytinus sulaikymo pagrindus, alternatyvių sulaikymui priemonių taikymo galimybę ir pažeidžiamiesiems prašytojams taikomas apsaugos nuo savavališko sulaikymo garantijas.

### 3.2.2. Prieglobsčio prašytojų apgrėžimo praktika

Antras esminis LR teisinės prieglobsčio sistemos pokytis susijęs su apgrėžimo praktikos įteisiniu. 2021 m. rugpjūčio 2 d. priimtas vidaus reikalų ministro sprendimas Nr. 10V-20 „Dėl masinio užsieniečių antplūdžio pasienio ruožo teritorijose prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos su Baltarusijos Respublika valdymo ir valstybės sienos apsaugos sustiprinimo“<sup>11</sup>, o 2021 m. rugpjūčio 10 d. – įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 67 straipsnio pakeitimo įstatymas<sup>12</sup>, o jį įgyvendinant – 2021 m. rugsėjo 21 d. užsienio reikalų ministro įsakymas Nr. V-393 „Dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį pateikimo“<sup>13</sup>.

2021 m. rugpjūčio 2 d. sprendimo Nr. 10V-20 „Dėl masinio užsieniečių antplūdžio pasienio ruožo teritorijose prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos su Baltarusijos Respublika valdymo ir valstybės sienos apsaugos sustiprinimo“ 2 ir 3 punktuose numatoma, kad a) asmenys, ketinantys kirsti valstybės sieną kitose nei nustatytose vietose, į šalies teritoriją nebūtų įleidžiami ir būtų nukreipiami (į artimiausią veikiančią tarptautinį pasienio kontrolės punktą); b) asmenys, kirtę valstybės sieną kitose nei nustatytose vietose ir esantys pasienio ruože bei siekiantys prieglobsčio Lietuvoje, į šalies teritoriją nebūtų įleidžiami ir būtų nukreipiami (į artimiausią veikiančią tarptautinį pasienio kontrolės punktą ar Lietuvos Respublikos diplomatinę atstovybę).

2021 m. rugpjūčio 10 d. redakcijos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 67 straipsnio 1<sup>1</sup>, 1<sup>2</sup> ir 7 dalyse numatyta, kad, paskelbus karo padėtį, nepaprastąją padėtį, taip pat ekstremaliąją situaciją ar ekstremalųjį įvykį dėl masinio užsieniečių antplūdžio, užsienio prašymas suteikti prieglobstį

11 Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2021-08-02 sprendimas Nr. 10V-20 „Dėl masinio užsieniečių antplūdžio pasienio ruožo teritorijose prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos su Baltarusijos Respublika valdymo ir valstybės sienos apsaugos sustiprinimo“, TAR, 2021-08-03, Nr. 16958.

12 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 67 straipsnio pakeitimo įstatymas, TAR, 2021-08-11, Nr. 17359.

13 Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2021-09-21 sprendimas Nr. V-393 „Dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį pateikimo“, TAR, 2021-09-21, Nr. 19780.

gali būti pateiktas tik pasienio kontrolės punktuose ar tranzito zonose – Valstybės sienos apsaugos tarnybai; Lietuvos teritorijoje (teisėto atvykimo atveju) – Migracijos departamentui; bei užsienio valstybėje – užsienio reikalų ministro nurodytose Lietuvos diplomatinėse atstovybėse ar konsulinėse įstaigose užsienio reikalų ministro nustatyta tvarka. Taip pat numatyta, kad nepriėmus užsieniečio prašymo dėl to, kad jis pateiktas nesilaikant nustatytos tvarkos, jam turi būti paaiškinama prašymo suteikti prieglobstį pateikimo tvarka. Vis dėlto Valstybės sienos apsaugos tarnyba, atsižvelgusi į užsieniečio pažeidžiamumą ar kitas individualias aplinkybes, gali priimti užsieniečio, neteisėtai kirtusio Lietuvos Respublikos valstybės sieną, prašymą suteikti prieglobstį.

2021 m. rugsėjo 21 d. užsienio reikalų ministro įsakyme Nr. V-393 „Dėl užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį pateikimo“ nurodyta, kad užsieniečių prašymai suteikti prieglobstį gali būti pateikiami Lietuvos Respublikos ambasadoje Baltarusijos Respublikoje.

Nuo apgrėžimų vykdymo pradžios tik 156 užsieniečiai dėl humanitarinių priežasčių buvo įleisti, o per 5000 apgrėžta.<sup>14</sup> Galimybė prieglobsčio prašyti Lietuvos ambasadoje Baltarusijoje sudaryta rugsėjo 22 d, ir iki spalio 21 d. ambasadoje buvo pateikti 2 prieglobsčio prašymai, jie persiųsti nagrinėti Migracijos departamentui. Nuo rugpjūčio 3 d., kai pradėta taikyti apgrėžimo politika, iki spalio 21 d. pasienio kontrolės punktuose su Baltarusija prieglobsčio pasiprašė vienas asmuo. Kaip priežastis, kodėl asmenys negali patekti į LR pasienio kontrolės punktą, nurodoma, kad jie neturi paso ir Lietuvos Respublikos vizos, o į LR ambasadą – kad neturi paso.<sup>15</sup> 2021 m. spalio 22 d. Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių reikalų komisaras (toliau – JTVPK) pranešė, kad žmonės yra išstumiami iš Lietuvos, Lenkijos, Latvijos ir iš Baltarusijos pusės, todėl jie patenka į pavojingą gyvybei ir sveikatai padėtį, žinoma, kad pasienio regione jau mirė 8 žmonės, valstybės raginamos nutraukti pavojingą žmonių išstūmimo praktiką ir sudaryti galimybę jiems kreiptis dėl prieglobsčio.<sup>16</sup>

Kyla klausimas, kaip vertinti tokią Lietuvos Respublikos apgrėžimo praktiką tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės prasme. Tokios praktikos teisėtumo šalininkai kaip dažniausią argumentą pasitelkia 2020 m. vasario 3 d. Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) sprendimą byloje *N. D. ir N. T. prieš Ispaniją*.<sup>17</sup> Tokios praktikos neteisėtumą pabrėžiantys kritikai paprastai remiasi 2021 m. liepos 21 d. EŽTT sprendimu byloje *Shahzad prieš Vengriją*.<sup>18</sup> Todėl tikslinga panagrinėti šias dvi EŽTT bylas ir nustatyti, į kurias iš šių bylų aplinkybes panašesnė Lietuvos Respublikos apgrėžimo praktika.

Byloje *N. D. ir N. T. prieš Ispaniją* pareiškėjai, kartu su 600 migrantų grupe panaudoję jėgą ir pasinaudoję dideliu migrantų skaičiumi, kirto Maroko ir Ispanijos sieną, bet Ispanijos pasieniečių, individualiai neįvertinusių jų situacijos, buvo grąžinti Maroko pasieniečiams. Pareiškėjai teigė, kad tokia Ispanijos praktika yra grupinis išsiuntimas, pažeidžiantis EŽTK 4 protokolo 4 straipsnį, bet EŽTT tokio pažeidimo nenustatė. Teismas vertino, ar buvo realios ir efektyvios procedūros pareiškėjams atvykti į Ispaniją teisėtu būdu (sprendimo 208 punktą). EŽT atsižvelgė į tai, kad pagal Ispanijos nacionalinį reguliavimą buvo galima kreiptis dėl atvykimo į Ispaniją (kreipiantis dėl vizos ar dėl apsaugos) Beni Enzaro pasienio punkte bei Ispanijos diplomatinėse ir konsulinėse atstovybėse, procedūros ten veikė, o pareiškėjai net neteigė, kad jie bandė atvykti į Ispaniją teisėtais būdais, tik abstrakčiai apeliav į sunkumus pasinaudoti šiais būdais (218–220 punktai). Teismo vertinimu, pačių pareiškėjų elgesys, jiems panaudojus jėgą ir pasinaudojant dideliu besiveržiančių

14 „Bilotaitė: nemaloniausia – ne kritika, bet replikos, skiriamos vien dėl to, kad esu moteris“, *supra note*, 2.

15 „Per mėnesį Lietuvos ambasadoje Baltarusijoje gauti du prieglobsčio prašymai“ (2021-10-22), [https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/per-menesi-lietuvas-ambasadoje-baltarusijoje-gauti-du-prieglobscio-prasymai.d?id=88491673&fbclid=IwAR10Owq9PobEC18qFU6eTE\\_kOfI7Hv0kiSgd2Ci5BVX9zXxdqHyWq0oBXc](https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/per-menesi-lietuvas-ambasadoje-baltarusijoje-gauti-du-prieglobscio-prasymai.d?id=88491673&fbclid=IwAR10Owq9PobEC18qFU6eTE_kOfI7Hv0kiSgd2Ci5BVX9zXxdqHyWq0oBXc).

16 „UNHCR urges States to end stalemate at Belarus-EU border and avoid further loss of life“ (2021-10-22), [https://www.unhcr.org/news/press/2021/10/6172af254/unhcr-urges-states-end-stalemate-belarus-eu-border-avoid-further-loss-life.html?fbclid=IwAR0EKyPm\\_FmDOzE640bhELVxEEB47SjhUGn-sCGCB0GwIsscWDbGXIVrEC0](https://www.unhcr.org/news/press/2021/10/6172af254/unhcr-urges-states-end-stalemate-belarus-eu-border-avoid-further-loss-life.html?fbclid=IwAR0EKyPm_FmDOzE640bhELVxEEB47SjhUGn-sCGCB0GwIsscWDbGXIVrEC0).

17 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2020 m. vasario 13 d. sprendimas [GC] byloje *N. D. ir N. T. prieš Ispaniją*, pareiškimo Nr. 8675/15 and 8697/15.

18 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2021 m. liepos 21 d. sprendimas byloje *Shahzad prieš Vengriją*, pareiškimo Nr. 12625/17.

migrantų skaičiumi, pastatė juos į pavojų, jie nesirėmė galiojančiomis teisinėmis procedūromis, kad atvyktų į Ispaniją teisėtai, todėl tai, kad nepriimta individualių sprendimų, buvo siejama su jų pačių kaltu elgesiu (231 punktas).

Byloje *Shahzad prieš Vengriją* pareiškėjas Pakistano pilietis kartu su kitais 11 Pakistano piliečių neteisėtu būdu, t. y. padaręs skylę pasienio tvoroje, pateko į Vengrijos teritoriją ir po keleto valandų, kai nutolo nuo pasienio tvoros, su kitais kartu buvusiais asmenimis buvo sulaikytas policijos ir palydėtas iki artimiausių vartų pasienyje, į kitą pasienio tvoros su Serbija pusę. Nors pareiškėjas Vengrijos policijos pareigūnams nurodė, kad jis nori kreiptis dėl prieglobsčio suteikimo, jam buvo atsakyta, kad jis gali prašyti prieglobsčio tik tranzito zonose Vengrijos pasienyje. Pateiktoje peticijoje pareiškėjas teigė, kad neturėjo jokių praktinių galimybių kreiptis į Vengrijos valdžios institucijas, kad būtų įvertintos jo individualios aplinkybės, ir priėjimo prie prieglobsčio procedūros. Atitinkamai, pareiškėjo teigimu, tai buvo grupinis išsiuntimas, pažeidžiantis EŽTK 4 protokolo 4 straipsnį, o EŽTT tokį pažeidimą ir nustatė. EŽTT nustatė, kad į tranzito zonas per dieną patenka tik po 15 prašytojų, o tai, teismo vertinimu, yra labai mažai. Atsižvelgiant į ribotą prieigą prie tranzito zonų ir į tai, kad nėra formalių procedūrų, kurios užtikrintų individualių asmenų patekimą į jas, Teismas padarė išvadą, kad Vengrija neužtikrino pareiškėjui efektyvių priemonių teisėtai atvykti į teritoriją (sprendimo 64–65 punktai). Atsižvelgdamas į tai, kad Vengrijos valdžios institucijos pašalino pareiškėją iš teritorijos nenustačiusios jo tapatybės ir nenagrinėdamos jo padėties, bei į pateiktą išvadą, kad jis neturėjo veiksmingos galimybės naudotis teisėto atvykimo priemonėmis, Teismas padarė išvadą, kad jo išsiuntimas buvo kolektyvinio pobūdžio (67 punktas). EŽTT taip pat akcentavo, kad nors sutinka, jog nagrinėjama priemone buvo siekiama užkirsti kelią neteisėtam sienos kirtimui tuo metu, kai Vengrija susidūrė su dideliu migrantų antplūdžiu, teismas pareiškė, kad sunkumai dėl migrantų srautų valdymo negali pateisinti galimybės naudoti tokią praktiką, kuri nesuderinama su valstybės įsipareigojimais pagal konvenciją (51 punktas). Pažymėtina, kad šioje byloje vien neteisėtas pareiškėjo patekimo į Vengrijos teritoriją būdas nekliudė Vengrijos pareigūnams efektyviai kontroliuoti situacijos ir pareiškėjo elgesys nebuvo pripažintas kliūtimi įvertinti jo situaciją individualiai.

Grįžtant prie Lietuvos padėties įvertinimo, atkreiptinas dėmesys, kad čia iš esmės neveikia praktinės teisinės alternatyvos kreiptis dėl prieglobsčio (tai rodo anksčiau aptarta prieglobsčio prašymų LR pasienio punktuose ir LR ambasadoje Minske statistika), o prieglobsčio prašytojai apgręžiami iš Lietuvos teritorijos jų situacijos individualiai neįvertinus ne todėl, kad dėl neteisėto pareiškėjų patekimo į Lietuvos teritoriją LR pareigūnai neturėtų galimybių individualiai įvertinti jų situacijos. Todėl darytina išvada, kad Lietuvos Respublikos apgrėžimo praktika yra panaši į bylos *Shahzad prieš Vengriją* aplinkybes ir turėtų būti vertinama kaip pažeidžianti EŽTK 4 protokolo 4 straipsnį.

Tai, kad asmenų apgrėžimo praktika (kokia taikoma Vengrijoje ir Lietuvoje) yra nesuderinama ir su Europos Sąjungos teise, patvirtina ir ESTT byla *Komisija prieš Vengriją*<sup>19</sup>. Šioje byloje ESTT vertino Vengrijos nustatytą teisinį reguliavimą, kad neteisėtai atvykę užsieniečiai tarptautinės apsaugos prašymus dėl prieglobsčio gali pateikti tik tranzito zonose pasienyje, taip pat taikytą administracinę praktiką, kuria drastiškai ribojamas prašytojų, kuriems leidžiama kasdien patekti į šias zonas, skaičius. ESTT nusprendė, kad Vengrija neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2013/32 3, 6 ir 7 straipsnius, užtikrinančius veiksmingą teisę į prieglobstį ir galimybes pateikti prieglobsčio prašymus (sprendimo 128 punktas). Teismas nurodė, kad valstybės narės įpareigojamos užtikrinti, kad atitinkami asmenys galėtų veiksmingai pasinaudoti teise prašyti tarptautinės apsaugos, įskaitant ir prie jų sienų, kai tik išreiškia savo valią prašyti tarptautinės apsaugos, kad šis prašymas būtų užregistruotas ir galėtų būti pateiktas bei išnagrinėtas veiksmingai laikantis šioje direktyvoje nustatytų terminų (106 punktas).

19 Europos Sąjungos Teisingumo Teismo 2020 m. gruodžio 17 d. sprendimas byloje *Europos Komisija prieš Vengriją*, *supra note*, 9.

Remiantis EŽTT formuojama praktika, užsieniečių neįleidimas ar apgrėžimas (kuris bet kuriuo atveju laikytinas išsiuntimu) gali ne tik lemti EŽTK 4 protokolo 4 straipsnio pažeidimą, bet ir pažeisti EŽTK 3 straipsnį. Tai ypač svarbu tuo aspektu, jog nurodyti Lietuvos teisės aktų pakeitimai priimti įvedus ekstremaliąją padėtį, t. y. nustatyti žmogaus teisių ribojimai grindžiami ekstremaliąja situacija. Vis dėlto pažymėtina, kad nors EŽTK nuostatos nedraudžia nukrypti nuo įsipareigojimų pagal EŽTK 4 protokolo 4 straipsnį, esant karui ar kitokiai nepaprastajai padėčiai, dėl kurių atsiranda grėsmė tautos gyvavimui, nukryptinuo įsipareigojimų pagal EŽTK 2 ir 3 straipsnį (EŽTK 15 straipsnis) neleidžiama. Todėl bet kuriuo atveju, jei nustatomi EŽTK 4 protokolo 4 straipsnio įsipareigojimų apribojimai, jie negali pažeisti EŽTK 3 straipsnio ir tada, kai yra rizika, kad asmeniui gali grėsti 3 straipsniu draudžiamas elgesys, tokia rizika turi būti įvertinta.

Pirma, šiuo aspektu svarbus EŽTT dar 2018 m. gruodžio 11 d. priimtas sprendimas byloje *M. A. ir kiti prieš Lietuvą*<sup>20</sup>, kurioje konstatuota, kad Lietuva pažeidė EŽTK 3 straipsnį. Šioje byloje Rusijos piliečiai iš Čėčenijos atvyko į Lietuvą per Baltarusiją ir tris kartus pasienio kontrolės punktuose bandė pateikti prieglobsčio prašymus. Tačiau visus tris kartus pareiškėjai nebuvo įleisti į Lietuvos teritoriją ir turėjo grįžti atgal į Baltarusiją (sprendimo 7–21, 88–92 punktai). Atkreiptinas dėmesys, jog EŽTT pabrėžė, kad užsieniečių išsiuntimo byloje EŽTT nenagrinėja užsieniečių tarptautinės apsaugos prašymų, tik patikrina, ar valstybė taikė procedūras, kuriomis galima atlikti patikrinimą dėl EŽTK 3 straipsniu uždrausto elgesio kilimo pavojaus toje valstybėje, į kurią asmuo yra išsiunčiamas (103 punktas). Atsižvelgiant į tai, kad pagal bylos duomenis nustatyta, jog pareiškėjai išreiškė norą prašyti prieglobsčio, tačiau sienos apsaugos pareigūnai nepriėmė šių prašymų ir neperdavė jų kompetentingai institucijai, kad ši juos išnagrinėtų ir nustatytų pareiškėjų statusą, kaip reikalauja vidaus įstatymai, Teismas padarė išvadą, kad Lietuva nesudarė galimybių pareiškėjams pateikti prašymų suteikti prieglobstį. Atitinkamai išsiuntusi juos į Baltarusiją, prieš tai neišnaginėjusi jų teiginio, kad dėl to jiems kiltų realus pavojus būti grąžintiems į Čėčeniją, kur su jais būtų netinkamai elgiamasi, Lietuva pažeidė konvencijos 3 straipsnį (115 punktas). Taigi, kaip matyti, tais atvejais, kai valstybės nesiima veiksmų įvertinti, ar asmeniui saugu grįžti į valstybę, iš kurios atvyko, kai asmuo teigia apie gresiantį netinkamą elgesį, vien tai, kad toks vertinimas neatliekamas, sąlygoja konvencijos 3 straipsnio pažeidimą.

Byloje *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją*<sup>21</sup> EŽTT šią valstybių pareigą įvertinti netinkamo elgesio grėsmę valstybėje, į kurią išsiunčiama, išaiškino dar plačiau. EŽTT numatė valstybėms pareigą įvertinti, ar nėra galimo EŽTK 3 straipsnio pažeidimo ne tik tuo atveju, kai asmuo nurodo apie gresiantį netinkamą elgesį, bet ir tada, kai iš visuotinai žinomos informacijos apie valstybę turėtų būti akivaizdu, kad tokio vertinimo reikia. Šioje byloje, nors Italijos vyriausybė teigė, jog pareiškėjai neprašė tarptautinės apsaugos, EŽTT nurodė, jog bet kuriuo atveju, susidūrus su situacija, kai kilmės valstybėje sistemingai pažeidžiamos žmogaus teisės, išsiunčiančiai valstybei kyla pareiga išsiaiškinti, kaip bus elgiamasi su išsiunčiamais asmenimis, jei jie bus grąžinti. Todėl šiuo atveju tai, kad pareiškėjai aiškiai neprašė prieglobsčio, neatleido Italijos nuo įsipareigojimų pagal konvencijos 3 straipsnį vykdymo (sprendimo 133 punktas).

LR pareigūnai, taikydami užsieniečių apgrėžimą ir grąžindami asmenis į Baltarusiją, jokio sprendimo nepriima ir jokio vertinimo neatlieka.

Antra, atliekant vertinimą dėl EŽTK 3 straipsnio galimo pažeidimo, kai išsiunčiama ne į kilmės, o į trečiąją valstybę, t. y. tarpinę valstybę, iš kurios pareiškėjai atvyko, turi būti nustatyta, ar ši trečioji šalis yra saugi. Išsiųsdamos į trečiąją valstybę valstybės turi įsitikinti, kad išsiunčiamas asmuo nepatirs EŽTK 3 straipsnyje draudžiamo elgesio tiek tiesiogiai, t. y. trečiojoje valstybėje, į

20 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2018 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje *M. A. ir kiti prieš Lietuvą*, pareiškimo Nr. 59793/17.

21 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2012 m. vasario 23 d. sprendimas byloje *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją*, pareiškimo Nr. 27765/09.

kurią išsiunčiamas, tiek netiesiogiai, t. y. turės pakankamas teisinės apsaugos garantijas ir nebus išsiunčiamas iš trečiosios valstybės į kilmės valstybę.<sup>22</sup>

EŽTT byloje *M. A. prieš Lietuvą* pažymėjo, jog nebuvo įvertinta, ar saugu grąžinti pareiškėjus, t. y. šeimą su penkiais labai mažais vaikais, į Baltarusiją, kuri nėra EŽTK valstybė dalyvė ir, pasak paskelbtos informacijos, negali būti laikoma saugia trečiaja šalimi prieglobsčio prašytojams iš Čėčėnijos.<sup>23</sup> Byloje *M. K. ir kiti prieš Lenkiją*<sup>24</sup> EŽTT taip pat palaikė pareiškėjų teiginį, kad nebuvo jokių garantijų, jog Baltarusija jų tarptautinės apsaugos prašymus tinkamai išnagrinės ir jų be tinkamo nagrinėjimo neišsiųs į Rusiją (sprendimo 178 punktą). Be to, *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją* byloje EŽTT akcentavo, kad vien tai, jog egzistuoja tarptautinės sutartys, nėra pagrindas laikyti valstybę saugia šalimi, nes turi būti vertinama faktinė šalyje esanti situacija išsiunčiamų asmenų atžvilgiu. Šioje byloje teismas nurodė, kad vidaus įstatymai ir ratifikuotos tarptautinės sutartys, garantuojančios pagarbą pagrindinėms teisėms, savaime nėra pakankamas dalykas, kad būtų užtikrinta tinkama apsauga nuo netinkamo elgesio rizikos, kai, kaip šiuo atveju, patikimi šaltiniai nurodo valdžios institucijų taikomą ar toleruojamą praktiką, akivaizdžiai prieštaraujančią konvencijos principams.<sup>25</sup> Taigi, kaip matyti, tarptautinių sutarčių žmogaus teisių apsaugos srityje ratifikavimas savaime nereiškia, kad valstybė yra saugi, turi būti įvertinta faktinė situacija toje valstybėje. Baltarusijos Respublika netgi nėra EŽTK valstybė dalyvė ir jau ankstesnėse bylose EŽTT pripažino, kad ji nėra saugi trečioji valstybė, užtikrinanti negrąžinimo principo laikymąsi.

Trečia, EŽTK 3 straipsnio pažeidimą gali lemti ir netinkamos gyvenimo sąlygos toje trečiojoje valstybėje, į kurią asmuo išsiunčiamas, kai jos yra susijusios su dideliu skurdu. Byloje *M. S. S. prieš Belgiją ir Graikiją*<sup>26</sup> EŽTT, atsižvelgdamas į tai, kad pareiškėjas, prieglobsčio prašytojas, buvo priverstas Graikijoje gyventi gatvėje, negalėjo pasinaudoti sanitarinėmis priemonėmis, neturėjo galimybės pasirūpinti esminiais savo poreikiais, pripažino, kad pareiškėjas patyrė žeminantį elgesį, kuris lėmė EŽTK 3 straipsnio pažeidimą (sprendimo 263 punktą). Dėl sunkių humanitarinių gyvenimo sąlygų (riboto prieigos prie vandens ir maisto, sudėtingos situacijos dėl pastogės ir pan.), kurios grėšė grąžinamiems asmenims, EŽTT pripažino EŽTK 3 straipsnio pažeidimą ir byloje *Sufi ir Elmi prieš Jungtinę Karalystę*<sup>27</sup>.

Remiantis Lietuvos teisiniu reguliavimu (2021 m. rugpjūčio 2 d. vidaus reikalų ministro sprendimu Nr. 10V-20 „Dėl masinio užsieniečių antplūdžio pasienio ruožo teritorijose prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos su Baltarusijos Respublika valdymo ir valstybės sienos apsaugos sustiprinimo“, kuris įpareigojo valstybės sieną saugančias institucijas visų neteisėtai kirtusių valstybės sieną užsieniečių neįleisti ir visus neteisėtai kirtusius valstybės sieną užsieniečius, įskaitant tuos, kurie siekia prieglobsčio, nukreipti iš valstybės teritorijos, bei įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 67 straipsnio 1<sup>1</sup> ir 1<sup>2</sup> dalimis, kurios iš esmės apribojo prieglobsčio prašytojų, neteisėtai atvykusių į Lietuvos teritoriją, galimybę pateikti prieglobsčio prašymus), asmenų individualios situacijos, neatsižvelgiant į tai, ar šie asmenys siekia prieglobsčio, net nėra svarstomos. Taigi pagal dabartinį reguliavimą joks vertinimas dėl šiems apgrėžiamiems asmenims galinčio grėsti netinkamo elgesio nėra atliekamas, neatsižvelgiant nei į galimą grėsmę kilmės valstybėje, nei į grėsmę trečiojoje valstybėje, t. y. Baltarusijoje, į kurią asmuo išsiunčiamas. Todėl remiantis *M. A. ir kiti prieš Lietuvą* bei *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją* bylose suformuota praktika, vien tai, kad toks vertinimas

22 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 21 d. sprendimas byloje *M. S. S. prieš Belgiją ir Graikiją*, pareiškimo Nr. 30696/09, 342, 343, 362–368 punktai.

23 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2018 m. gruodžio 11 d. sprendimas byloje *M. A. ir kiti prieš Lietuvą*, *supra note*, 20: 113 punktas.

24 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2020 m. liepos 23 d. sprendimas byloje *M. K. ir kiti prieš Lenkiją*, pareiškimo Nr. 40503/17; 42902/17, 43643/17.

25 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2012 m. vasario 23 d. sprendimas byloje *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją*, *supra note*, 21: 128 punktas.

26 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. sausio 21 d. sprendimas byloje *M. S. S. prieš Belgiją ir Graikiją*, *supra note*, 22.

27 Europos Žmogaus Teisių Teismo 2011 m. birželio 28 d. sprendimas byloje *Sufi ir Elmi prieš Jungtinę Karalystę*, pareiškimo Nr. 8319/07 ir 11449/07), 283, 284, 292 punktai.

neatliekamas, sąlygoja konvencijos 3 straipsnio pažeidimą, kai asmuo nurodo, kad jam gresia netinkamas elgesys, arba tai turėtų būti suprantama iš visuotinai žinomos informacijos. Be to, kaip matyti iš JTVPK skelbiamų duomenų<sup>28</sup> ir Tarptautinės migracijos organizacijos pateikiamos informacijos<sup>29</sup>, asmenys, neįleisti į Lietuvos teritoriją, atsiduria limbo situacijoje, kai nėra nei įleidžiami į Lietuvos teritoriją, nei jiems leidžiama atgal patekti į Baltarusijos teritoriją. Tokia padėtis lemia, jog tokie žmonės atsiduria miške ir ypač sunkiomis sąlygomis, jie turi ribotą prieigą prie geriamojo vandens ir maisto, medicinos pagalbos, sanitarinių priemonių ir pastogės. Todėl jau vertinant vien tai, kad apgręžti asmenys realiai išsiunčiami į tokią teritoriją, kurioje nėra jokios infrastruktūros, kad jie neturi jokios prieigos ir galimybės patenkinti savo būtiniausius poreikius (maisto, geriamojo vandens, pastogės, sanitarinių priemonių), asmenų apgrėžimas ir jų palikimas teritorijoje, kur yra ypač sunkios humanitarinės sąlygos, remiantis *M. S. S. prieš Belgiją ir Graikiją* ir *Sufi ir Elmi prieš Jungtinę Karalystę* byloje suformuota praktika, galėtų sąlygoti EŽTK 3 straipsnio pažeidimą.

## Išvados

1. Valstybės institucijos (Valstybės sienos apsaugos tarnyba ir Migracijos departamentas), priimdamos administracinius sprendimus dėl prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo, kuris gali prilygti prieglobsčio prašytojų sulaikymui ilgiau kaip 48 valandas, turėtų kreiptis į teismą, kad per 48 valandas tokie administraciniai sprendimai būtų nagrinėjami teismine tvarka. Teisme turėtų būti užtikrinama prieglobsčio prašytojams nemokama teisinė pagalba, o prieglobsčio prašytojų situacijos būtų vertinamos individualiai, atsižvelgiant į prieglobsčio prašytojams taikytinus sulaikymo pagrindus, alternatyvių sulaikymui priemonių taikymo galimybę ir pažeidžiamiems prašytojams taikomas apsaugos nuo savavališko sulaikymo garantijas.
2. Valstybės institucijos, vykdydamos užsieniečių išsiuntimą (apgrėžimą), turi priimti individualius sprendimus, kuriuose būtų įvertinta užsieniečiams gresiantis pavojus jų kilmės šalyje (į kurią jie išsiunčiami tiesiogiai arba gali būti išsiųsti grandininu iš trečiosios šalies), pavojus patirti kankinančias, žiaurias, nežmoniškas ar žmogaus orumą žeminančias sąlygas trečiojoje šalyje, į kurią būtų išsiunčiami (apgrėžiami). Atitinkamai valstybė (kalbant apie Lietuvą, tai yra Valstybės sienos apsaugos tarnyba) turi užtikrinti užsieniečių galimybę kreiptis dėl prieglobsčio prie valstybės sienos (tai reiškia, kad Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnai privalo priimti prieglobsčio prašymus ir juos užregistruoti teisės aktų nustatyta tvarka). Prieglobsčio prašymų pateikimo vietų galima sumažinti tik tuo atveju, jei užsieniečiai, nepatirdami pagrįstų sunkumų ir per pagrįstą laiką, galėtų patekti į tas vietas, o jose prieglobsčio prašymų pateikimo galimybė būtų efektyviai užtikrinama.

---

28 „UNHCR urges States to end stalemate at Belarus-EU border and avoid further loss of life“ (2021-10-22), [https://www.unhcr.org/news/press/2021/10/6172af254/unhcr-urges-states-end-stalemate-belarus-eu-border-avoid-further-loss-life.html?fbclid=IwAR0EKyPm\\_FmDOzE640bhELVxEEB47SjhUGn-sCGCB0GwIsscWDbGXIVrECo](https://www.unhcr.org/news/press/2021/10/6172af254/unhcr-urges-states-end-stalemate-belarus-eu-border-avoid-further-loss-life.html?fbclid=IwAR0EKyPm_FmDOzE640bhELVxEEB47SjhUGn-sCGCB0GwIsscWDbGXIVrECo).

29 „IOM concerned for migrants facing ‘dire conditions’ at EU-Belarus border“ (2021-09-06), <https://news.un.org/en/story/2021/09/1099252>.

## The Reaction of Lithuania to the Large Influx of Asylum Seekers in the Context of International and European Union Law

Mykolas Romeris University  
Law School  
Institute of International and European Union Law  
**Assoc. prof. dr. Laurynas Biekša**  
E-mail: laurynas@mruni.eu

**Doctoral candidate Ilona Ivašauskaitė**  
E-mail: i.ivasauskaite@mruni.eu

**Summary.** *The article consists of introduction and two parts. In the introductory part the authors emphasize that the reaction of Lithuania to the large influx of asylum seekers raises a lot of human rights concerns which need to be examined in the context of international and EU law.*

*In analyzing the practice of de facto mass detention of the asylum seekers the authors conclude that in such situation the requirements of judicial review, legal assistance and individual examination regarding personal circumstances, vulnerability and alternative measures to detention must be respected.*

*In the second part the attention is paid to the practice of “push-backs”. The authors conclude that rejecting people at the border must be done only after individual examination of the threats in the country of origin and the third country. If the right to apply for asylum was limited to some places, those places shall have effectively functioning procedure for asylum application, and be accessible in a reasonable time and means.*

**Keywords:** *asylum seekers, detention, collective expulsions, principle of non-refoulement, Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms.*