



Projektas yra bendrai finansuojamas iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo 2014–2020 metų nacionalinės programos lėšų.



PMIF
Prieglobsčio, migracijos
ir integracijos fondas



**Mykolas Romeris
universitetas**

PRIEGLOBSČIO SISTEMOS VERTINIMAS SANTRAUKA

Parengta pagal projektą

„Prieglobsčio sistemos vertinimas“ Nr. PMIF-1.2.3-K-01-001

Projektas įgyvendinamas pagal Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo 2014–2020 metų Nacionalinės programos 1 konkretaus tikslo „Bendroji Europos prieglobsčio sistema“ 2 nacionalinio tikslo „Valstybių narių gebėjimai plėtoti, stebėti ir vertinti savo prieglobsčio politiką ir procedūras“ 3 veiksmą „Prieglobsčio sistemos vertinimas“. Projektas finansuojamas iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo ir Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto lėšų.

Parengė: Mykolas Romeris universiteto tyrėjai

Data: 2022-12-20

Vienas iš Europos Sąjungos (ES) bendros prieglobsčio politikos tikslų – užtikrinti sąžiningas ir veiksmingas prieglobsčio procedūras. ES teisė numato sąžiningesnių, spartesnių ir geresnės kokybės prieglobsčio sprendimų priėmimo tikslą, taip pat pažeidžiamų asmenų apsaugą, ypač nelydimų nepilnamečių ir kankinimų aukų; bendras priėmimo sąlygas prieglobsčio prašytojams visoje ES, atitinkančias orų pragyvenimą remiantis ES pagrindinių teisių chartija. Lietuvos Respublika, kaip ES valstybė narė, prisideda prie šių tikslų įgyvendinimo, todėl Lietuvos prieglobsčio procedūros turi būti sąžiningos ir veiksmingos, o priėmimo sąlygos atitikti bent minimalius ES teisės keliamus reikalavimus. Šiuos siekius patvirtina ir Lietuvos Respublikos dokumentai.

Siekiant tobulinti šiuo metu veikiančias prieglobsčio procedūras ir priėmimo sistemą itin svarbu, kad valstybė turėtų pakankamus gebėjimus plėtoti, stebėti ir vertinti savo prieglobsčio politiką ir procedūras. Tikimasi, kad ši studija tiesiogiai prisidės prie šių gebėjimų stiprinimo, nes sudarys sąlygas objektyviai įvertinti esamą būklę, identifikuoti ir išanalizuoti sisteminius iššūkius ir pasiūlyti tinkamiausius jų sprendimo būdus.

Šios studijos tikslas – atlikti Lietuvos Respublikos prieglobsčio sistemos atskirų komponentų vertinimą bei prieglobsčio sistemos pertvarkos institucinio modelio *ex ante* vertinimą ir pateikti rekomendacijas atsakingoms institucijoms.

Studijos pirmoje dalyje pateikiamas Lietuvos Respublikos prieglobsčio suteikimo ir prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemos atskirų komponentų mokslinis vertinimas. Šie komponentai identifikuoti kartu su suinteresuotomis valstybės institucijomis, kaip aktualiausi sistemos tobulinimo požiūriu. Todėl studija nėra kompleksinis prieglobsčio sistemos vertinimas, o tik aktualiausių jos komponentų dabartinėje situacijoje, tyrimas. Šie komponentai apima pirmiausia valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įgyvendinimo, pažeidžiamų asmenų nustatymo tvarkos, prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų (apgyvendinimo, įskaitant gyvenamosios vietos paskyrimo procedūros, ir sulaikymo) *ex post* vertinimą veiksmingumo, efektyvumo ir atitikties ES teisei ir ES Teisingumo Teismo praktikai, sąlygų tinkamumo, sistemos lankstumo požiūriu. Tyrime identifikuotos ir išanalizuotos sisteminės spragos ir iššūkiai bei pateikiami pasiūlymai dėl sistemos, įskaitant dėl teisės aktų, tobulinimo. Antroje dalyje pateikiama analizė apima prieglobsčio sistemos (priėmimo sąlygų) pertvarkos institucinio modelio *ex ante* vertinimą.

Atliekant prieglobsčio suteikimo ir prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemos atskirų komponentų vertinimą buvo atlikta daugiau kaip 15 ekspertinių interviu su prieglobsčio politikos formuotojais ir vykdytojais bei ekspertais, surengta fokusuotos grupės diskusija su savivaldybėmis, atsižvelgta į ES valstybių narių geriausią praktiką įgyvendinant prieglobsčio suteikimo procedūras, Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros (EUAA) gaires, bei planuojamas ES teisėkūros iniciatyvų tendencijas šioje srityje (2020 m. ES migracijos ir prieglobsčio paktas). Siekiant validuoti tyrimo išvadas ir rekomendacijas, surengti du aptarimai su suinteresuotomis institucijomis ir organizacijomis: 2022 m. gruodžio 12 d. ir 20 d.

Mokslinė studija buvo vykdoma Lietuvai itin reikšmingu ir sudėtingu laikotarpiu, t.y. susidūrus su migracijos krize Baltarusijos pasienyje, prasidėjus Rusijos agresijai prieš Ukrainą. Šios sudėtingos situacijos buvo tiesiogiai susijusios ir su žymiai išaugusiais prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių srautais. Todėl vertinimo metu keitėsi ir pati prieglobsčio sistema, teisinis reguliavimas ir administracinių institucijų bei teismų praktika. Atitinkamai, tai lėmė ir tam tikrus tyrimo ribotumus, nes buvo būtina net keliskart koreguoti vertinimo objektą ir tyrimo apimtį, adaptuoti tyrimo metodiką. Tyrimas apima du laikotarpius – iki 2021 m. gegužės mėn. ir nuo 2021 gegužės iki 2022 m. spalio mėn. pabaigos. Neabejotina, kad prieglobsčio sistemos veikimą lemia daugybė veiksnių, o jiems keičiantis gali koreguotis ir tyrėjų nuomonė, todėl ji pateikiama konkrečiame kontekste ir tolimesnei diskusijai. Tikimasi, kad ši studija sudarys sąlygas tobulinti prieglobsčio suteikimo procedūros ir priėmimo sistemą ir didinti jos atsparumą ateities krizėms.

Studiją sudaro šios dalys, kurios analizuojamos žemiau ir apima pagrindines išvadas ir rekomendacijas:

1. Prieglobsčio procedūros metu teikiamos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio srityje taikymo vertinimas;
2. Prieglobsčio procedūros metu vykdomos pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų identifikavimo tvarkos vertinimas;
3. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemos (apgyvendinimo ir sulaikymo) vertinimas;
4. Prieglobsčio sistemos pertvarkos institucinio modelio *ex ante* vertinimas pasiūlant pertvarkos alternatyvas.

Pirmos studijos dalies pirmame skyriuje atliekamas valstybės garantuojamos teisinės pagalbos (VGTP) prieglobsčio srityje taikymo vertinimas. Pastebėtina, kad VGTP sistemos iš esmės visose valstybėse ir visose teisės srityse susiduria su įvairiomis problemomis, kurių pagrindinės priežastys yra panašios. Tai: valstybės mokama žemesnė nei rinkos kaina, ribotas ją teikiančių advokatų skaičius bei poreikio nebuvimas advokatams konkuruoti paslaugų kokybe dėl ateities klientų pritraukimo. Iš esmės yra sutariama, kad sistema yra tuo geriau veikianti, kuo daugiau advokatų nori ir gali joje dalyvauti. Tuomet advokatai savo paslaugų kokybe konkuruoja, ir sistema veikia sklandžiai be nereikalingo valstybės reguliavimo. Jei advokatų dalyvauja mažai arba yra kažkokie rimtesni varžymai jiems dalyvauti, tai sistema degraduoja, be konkurencijos advokatai neturi motyvacijos investuoti į paslaugų kokybę, o valstybė atlieka bereikalingą biurokratinį reguliavimą, varžydama konkurenciją.

Lietuvos teisinės pagalbos teikimo prieglobsčio srityje veiksmingumas ir efektyvumas vertintas pagal tyrėjų identifiкуotus 10 vertinimo kriterijų, klausimų ir rodiklių, susijusių su teisinės pagalbos apmokėjimo adekvatumu, organizavimu per nepriklausomą instituciją, pasirinkimo galimybėmis, administracine našta, teisinių paslaugų apimtimi, tęstinumu, pirminių konsultacinių priėmimų, teikėjų kvalifikacija ir kokybės vertinimu bei skundų mechanizmu, ir sutartinių santykių keitimu keičiantis teisinės pagalbos poreikiams arba teikimo sąlygoms.

Pirmiausia pastebėtina, kad valstybės garantuojamos teisinės pagalbos sistemos iš esmės visose valstybėse ir visose teisės srityse susiduria su įvairiomis problemomis, kurių pagrindinės priežastys yra valstybės mokama žemesnė nei rinkos kaina, ribotas ją teikiančių advokatų skaičius bei poreikio nebuvimas advokatams konkuruoti paslaugų kokybe dėl ateities klientų pritraukimo. Iš esmės yra sutariama, kad sistema yra tuo geriau veikianti, kuo daugiau advokatų nori ir gali joje dalyvauti. Tuomet advokatai savo paslaugų kokybe konkuruoja, ir sistema veikia sklandžiai be nereikalingo valstybės reguliavimo. Jei advokatų dalyvauja mažai arba yra kažkokie rimtesni varžymai jiems dalyvauti, tai sistema degraduoja, be konkurencijos advokatai neturi motyvacijos investuoti į paslaugų kokybę, o valstybė atlieka bereikalingą biurokratinį reguliavimą, varžydama konkurenciją.

Atliktos analizės pagrindu išskiriamos šios pagrindinės teisinės pagalbos veiklos Lietuvos prieglobsčio sistemoje veiksmingumo spragos ir iššūkiai:

1. Egzistuojantis didelis skirtumas tarp valstybės mokamos kainos advokatams už valstybės garantuojamą teisinę pagalbą ir advokatų rinkos kainos gali lemti nekokybiškas paslaugas ar net teisinės pagalbos imitavimą.
2. Teisines paslaugas perkančioji organizacija Migracijos departamentas objektyviai negali būti suinteresuotas kokybiškais paslaugomis, o tik ekonominiais motyvais - žemesne kaina, nes advokatai yra samdomi teisiniams veiksams prieš patį departamentą atlikti.
3. Prieglobsčio prašytojai neturi jokios advokato pasirinkimo galimybės, o tai dar labiau mažina pasitikėjimą valstybės skiriamais advokatais.
4. Sudėtinga viešojo pirkimo sistema sudaro advokatams žymesnes papildomas laiko sąnaudas ir neužtikrina paslaugų teikimo kokybės, tačiau pačios ataskaitos už paslaugas yra pakankamai paprastos.

5. Nevalstybinio advokato teikiamų paslaugų apimtis klientui yra daug didesnė už valstybės skiriamo advokato, tai mažina VGTP prieglobsčio prašytojams kokybę bei pasitikėjimą valstybės skiriamais advokatais.
6. Atstovavimo tęstinumas skirtingose instancijose yra užtikrinamas, išskyrus atvejus, kai keičiasi viešuosius pirkimus laimėjusi advokatų grupė ir perima buvusios advokatų grupės pradėtas bylas.
7. Pirminė teisinė pagalba nėra teikiama, o tikslų ir savalaikių pirminių teisinių konsultacijų negavimas lemia asmenų nepasitenkinimą Lietuvos prieglobsčio sistema, netinkamus užsieniečių apsisprendimus savo bylose bei prieglobsčio procedūros klaidas.
8. Galimybė teikti valstybės garantuojamą teisinę pagalbą prieglobsčio srityje šiuo metu nėra susieta su kvalifikacija, įgyta per specialius prieglobsčio teisės mokymus prieš pradėdant teikti teises paslaugas arba bent jau pradėjus jas teikti.
9. Nepaisant žinomai itin probleminės valstybės skiriamų advokatų teisinių paslaugų prieglobsčio prašytojams kokybės, nėra žinoma apie jokiais neigiamas sutartines sankcijas, kurias iš Migracijos departamento būtų patyrę nekokybišką teisinę pagalbą prieglobsčio prašytojams teikę advokatai.
10. Ženkliai nukentėjo skiriamų advokatų darbo kokybė smarkiai pasikeitus teisei ir faktinei situacijai 2021 m. viduryje, tačiau teisinės pagalbos sutartis smarkiai nepakito.

Tyrimė įvardintas ir išanalizuotas teisinės pagalbos veiklos veiksmingumo spragas siūlytina spręsti įgyvendinant pateikiamas rekomendacijas, kuriomis siekiama tobulinti VGTP prieglobsčio prašytojams sistemą, siekiant didesnio teisinės pagalbos veiksmingumo:

1) Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistema neturėtų būti nukreipta į mažiausią kainą ir vienintelę teisinę pagalbą teikiančių advokatų grupę. Rekomenduotina, kad būtų nustatytas protingas apmokėjimo „krepšelis“ (kaina), kurį valstybė išgalėtų skirti teisei pagalbai šioje srityje, ir būtų stengiamasi pritraukti kuo daugiau šioje srityje kompetentingų advokatų, kurie sutiktų teikti teises paslaugas už tokią valstybės nustatytą kainą. Rekomenduotina, kad kaina būtų diferencijuojama pagal teisinės paslaugos sudėtingumą, t.y. būtų išskirtos daugiau darbo valandų ir mažiau darbo valandų reikalaujančios bylos ir teisinės paslaugos jose, pvz., galėtų būti skirtingos kainos pagal prieglobsčio bylos instanciją, jei darbas viršytų 10 val., viršytų 20 val. ir viršytų 30 val. Jei prieglobsčio prašytojai neturėtų informacijos visiškai savarankiškai advokato paieškai, rekomenduotina sudaryti galimybes prieglobsčio prašytojams su valstybės skiriamu apmokėjimo „krepšeliu“ kreiptis į bet kurį advokatą, kuris sutinka dirbti už valstybės siūlomą kainą, yra tuo tikslu praėjęs tam tikrus prieglobsčio teisės apmokymus ir dalyvauja teisinės pagalbos prieglobsčio bylose sistemoje (plačiau apie šią siūlomą sistemą žr. tekste toliau). Jei prieglobsčio prašytojas norėtų pats samdyti advokatą, kurio kaina būtų didesnė už valstybės siūlomą kainą, reikėtų leisti prieglobsčio prašytojams dalį paslaugos apmokėti valstybės suteikiamu apmokėjimo „krepšeliu“, o dalį primokėti pačiam.

2) Rekomenduotina klientui sudaryti galimybę advokatą pasirinkti, o advokatui priimti kliento pasirinkimą elektronine aplikacija, kuri be papildomos biurokratijos kartu duotų pagrindą išmokėti valstybės skirtą „krepšelį“ (kainą) advokatui, kuris apsiėmė teikti tam tikrą prieglobsčio bylos paslaugą. Taip pat tikslinga sukurti nepriklausomų teisininkų teikiamos pirminės teisinės pagalbos konsultacijų sistemą. Tokius teisininkus būtų ekonomiškai samdyti ne iš advokatų, o iš nevyriausybinių organizacijų teisininkų, kurios dirba prieglobsčio srityje ir taiko žemesnius nei advokatų teisinės pagalbos įkainius.

3) Siūlytina VGTP prieglobsčio srityje sistemą administruoti per nepriklausomą instituciją, sukuriant teisinės pagalbos prieglobsčio srityje teikimo modelį, kuris nebūtų susietas su siaura advokatų grupe, atrinkta viešųjų pirkimų būdu, kas neužtikrina paslaugų kokybės ir būtinų kvalifikacijų specializuotai teisei pagalbai veiksmingai teikti, ir išbandyti šį modelį pilotiniu pagrindu 2-3 metus, o tuomet įtvirtinti. Modelį galėtų apimti šie komponentai:

- a) Advokatų sertifikavimas prieglobsčio srityje: paslaugas šioje specializuotoje srityje pageidaujantys teikti advokatai ir jų padėjėjai turėtų praeiti tam tikros trukmės mokymo programą, kuri suteiktų kompetencijas, leidžiančias teikti paslaugas prieglobsčio srityje.
- b) Administruojantis subjektas: Vienas iš būdų administruoti tokią sistemą galėtų būti įgalioti Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos tarnybą, kuri administruoja VGTP kitose teisės srityse. Tačiau būtina atsižvelgti į tai, kad dabartinis valstybės garantuojamos teisinės pagalbos specialiose srityse administravimas per VGTP tarnybą susiduria su dideliais iššūkiais. Atitinkamai, siūlytina šią sistemą administruoti per Lietuvos advokatūrą, juolab, kad advokatų privalomas sertifikavimas būtų tikslingas per advokatų savivaldą, kadangi išorinės organizacijos negali kelti specialiųjų reikalavimų advokatams, kaip laisvosios profesijos atstovams.
- c) Elektroninė aplikacija, leidžianti telefonu pateikti prašymą dėl teisinės pagalbos ir pirmam pageidaujančiam advokatui priimti tokį paklausimą be jokių papildomų formalumų. Aplikacija galėtų būti sukurta kaip atskira arba kaip dalis šiuo metu pvz. Lietuvos advokatūros naudojamos sistemos, t.y. vienas iš modulių.

Atitinkamai, siūlomi sistemos patobulinimai išspręstų tyrimo klausimais nustatytas problemas (veiksmingumo spragas), nes:

- Pati sistema būtų nukreipta ne į mažiausią kainą, už kurią sutinka dirbti bent vienas advokatas, o į teisinės pagalbos teikėjų kvalifikaciją bei protingą kainą, kurią išgali mokėti valstybė, už ją būtų suinteresuoti dirbti daugiau kompetentingų advokatų. Įgyvendinus rekomenduojamą sistemos modelį, nebūtų viešojo pirkimo papildomų sąnaudų, o jei pavyktų ją administruoti elektronine aplikacija, tai būtų teisinės pagalbos įforminimas su mažiausia administracine našta, leistų skaidriai ir operatyviai apskaityti ir atsiskaityti už teisinės pagalbos apimtis. Šioje sistemoje „krepšelis“ priklausytų nuo darbo apimties valandomis, todėl pats klientas su advokatu galėtų nustatyti paslaugų apimtį, o advokatas galėtų gauti apmokėjimą už teisei paslaugai reikalingas valandas. Rekomenduojamoje sistemoje nebūtų advokatų pasikeitimo bylose dėl naujo viešojo pirkimo laimėtojo problemos.
- Rekomenduojamoje sistemoje įvedus valstybės garantuojamas pirmines konsultacijas, jos veiktų kaip prevencinė priemonė prieš automatišką skundų teikimą net nesant tam pagrindo, padidintų teisinės pagalbos kokybę. Sistema siektų kuo platesnio papildomai apmokytų/sertifikuotų advokatų sąrašo, kurie sutiktų dirbti už valstybės nustatytą paslaugos apmokėjimo kainą. Šioje sistemoje paslaugų aprašymo ir kainos pakeitimui būtų didesnis lankstumas, nes būtų galima persitarti su didesniu advokatų sąrašu, o ne tik su viena viešąjį pirkimą laimėjusia advokatų grupe. Perdavus teisinę pagalbą administruoti nepriklausomai institucijai, būtų išvengta ir interesų konflikto.
- Būtų sumažinta teisinės pagalbos kokybės rizika, nes sistemoje dalyvautų daugiau advokatų, jiems būtų keliami kvalifikacijos reikalavimai, o administruojanti institucija galėtų griežčiau reikalauti kokybiškų sutartinių paslaugų, nes institucija nešališkai siektų kuo aukštesnės kokybės, o nekokybiškai dirbantį advokatą būtų paprasčiau (t.y. be viešojo pirkimo) pakeisti kitu advokatu iš sąrašo.

Pirmos studijos dalies antrame skyriuje atliekamas prieglobsčio procedūros metu vykdomos pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų identifikavimo tvarkos vertinimas. Pastebėtina, kad ES teisės aktai numato nuostatas, skirtas užtikrinti, kad pareiškėjų, kurie yra pripažįstami itin pažeidžiamais prieglobsčio procedūrose, specialieji poreikiai būtų patenkinti. Šių nuostatų tikslas – suteikti pažeidžiamiems prieglobsčio prašytojams būtiną paramą, kad jie galėtų tinkamai pasinaudoti savo teisėmis ir įgyvendinti pareigas prieglobsčio procedūrose lygiomis teisėmis su kitais pareiškėjais. Šias nuostatas būtina taikyti ir aiškinti kartu su ES Pagrindinių teisių chartijos nuostatomis, kuri sudaro ES pirminę teisę. Siekiant iširti ir įvertinti, kokie yra Lietuvoje prieglobsčio procedūros metu vykdomos pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų identifikavimo tvarkos privalumai ir trūkumai, tyrime identifiukuoti 7 vertinimo kriterijai, sietini su šios identifikavimo tvarkos

veiksmingumu ir sudarantys sąlygas nustatyti identifikavimo tvarkos veiksmingumo spragas, iš kurių 3 yra bendrieji ir kiti – papildomi, skirti konkrečiai nelydimiems nepilnamečiams. Bendrieji vertinimo kriterijai yra susiję su mechanizmu, kurio pagalba nustatomi ir įvertinami specialūs priėmimo sąlygų poreikiai, buvimu ir jo veiksmingu veikimu, apimant atsakomybių pasiskirstymą už poreikių identifikavimą ir įvertinimą, vertinimo fiksavimą, resursų skyrimą, susižinojimą tarp skirtingų institucijų ir specialistų kompetenciją. Taip pat vertintas buvimas nukreipimo (angl. *referral mechanism*) procedūros, skirtos nukreipti asmenį nustatytiems specialiesiems poreikiams, patenkinti. Specifiniai nelydimų nepilnamečių atveju sistemai taikomi vertinimo kriterijai yra susiję su ankstyvųjų rizikų ir rizikų vaiko gerovei vertinimą, identifikuotų rizikų mažinimo mechanizma, taip pat apgyvendinimo parinkimą ir keitimą pagal specialiųjų poreikių vertinimo rezultatus.

Tyrimo metu nustatyta, kad prieglobsčio prašytojų pažeidžiamumo vertinime dalyvaujantys subjektai susiduria su šiomis pagrindinėmis teisinio reguliavimo spragomis ir iššūkiais:

1. Taikant skirtingas pažeidžiamumo nustatymo tvarkas nėra vieningo pažeidžiamų asmenų kategorijų sąrašo, kai kurios pažeidžiamų asmenų kategorijos, kurios pripažįstamos ES teisėje, nėra pripažįstamos Lietuvoje (pvz. LBGTI+ asmenys, išskyrus PPC lokalinį reguliavimą);
2. Nėra parengtos ir taikomos pažeidžiamumo vertinimo/nustatymo gairės/metodika, ypač kai pažeidžiamumas nėra akivaizdus, neretai apsiribojama vizualaus pažeidžiamumo nustatymu;
3. Nesant vieningos pažeidžiamumo vertinimo sistemos, kurioje būtų informacija apie asmens pažeidžiamumą ir specialiuosius procedūrų ir priėmimo poreikius, neužtikrinamas veiksmingas susižinojimas tarp priėmimo sąlygų institucijų ir sprendimus priimančios institucijos;
4. Nesant vieningos pažeidžiamumo nustatymo tvarkos (šiuo metu veikia trys skirtingos pažeidžiamumo nustatymo tvarkos) pildomi skirtingi dokumentai, tuo neišvengiant ir dubliavimo, informacija apie asmens pažeidžiamumą nėra automatiškai prieinama vienoje vietoje elektronine forma; kai kuriose laikino apgyvendinimo vietose apskritai pažeidžiamumo identifikavimo tvarka nenustatyta;
5. Nėra aiškaus nukreipimo paslaugoms mechanizmo, trūksta kompetentingų specialistų, galinčių įvertinti kai kuriuos pažeidžiamumo atvejus;
6. Nėra aiškaus rizikų vertinimo mechanizmo nelydimiems nepilnamečiams, nenustatyta veiksmingų prevencijos priemonių sistemos, ko pasekoje neišspręstas nelydimų nepilnamečių dingimo klausimas; nenustatytas prevencinių priemonių mechanizmas.

Remiantis atlikta analize galima teikti šiuos pasiūlymus dėl tvarkos tobulinimo:

1. Patvirtinti vieningą pažeidžiamumo nustatymo tvarką, taikomą visose apgyvendinimo įstaigose, įskaitant sureguliuojamą pažeidžiamumo nustatymo tvarkos alternatyvaus apgyvendinimo vietose (ne VSAT ir PPC įstaigose). Vienos tvarkos taikymas visose įstaigose užtikrintų vienodo pobūdžio informacijos rinkimą, kuri vėliau būtų prieinama visoms suinteresuotoms institucijoms, sąlygotų vienodesnę pažeidžiamumo nustatymo praktiką ir užtikrintų efektyvesnę procedūrų veikimą, greitesnę poreikių identifikavimą ir nukreipimą atitinkamoms paslaugoms.
2. Užtikrinti vieningos informacijos apie asmens pažeidžiamumą/specialius poreikius pateikimą ir prieinamumą suinteresuotoms institucijoms ir organizacijoms.
3. Numatyti institucijų nukreipimo paslaugoms pareigą ir mechanizmą bei plėtoti partnerystes su socialiniais partneriais.
4. Tikslinga parengti ir pasitvirtinti pažeidžiamumo identifikavimo metodines gaires dėl identifikavimo, ypač kai kalbama apie „paslėptą pažeidžiamumą“.
5. Tikslinga numatyti rizikų vertinimo mechanizmą, kuris apimtų visas galimas saugumo ir gerovės rizikas nelydimiems nepilnamečiams bei užtikrinti rizikų vertinimą ne vėliau kaip per savaitę nuo nelydimo nepilnamečio atvykimo į PPC. Tikslinga numatyti ir rizikų mažinimo mechanizmą, kuris apimtų ir prevencinių priemonių sistemą.

6. Užsieniečių vaikų gynyba turėtų būti vykdoma kaip ir piliečių vaikų, įskaitant ir krizių metu, ypač atsižvelgiant į tai, kad tokiais atvejais Lietuvoje esantys vaikai užsieniečiai neturi nei specializuotos teisinės pagalbos galimybių, globėjų bei procedūrų, kurios užtikrintų jų interesų gynybą.

Pirmos studijos dalies trečiame skyriuje analizuojama prieglobsčio prašytojų priėmimo sistema, didžiausią dėmesį skiriant prieglobsčio prašytojų apgyvendinimui bei susijusioms priėmimo sąlygoms, gyvenamosios vietos paskyrimo procedūrai. Pirmiausia vertinti bendrieji sistemos klausimai, apimantys priėmimo politiką, institucinę struktūrą, valdymo klausimus. Toliau, vertintos apgyvendinimo priemonės veiksmingumo, efektyvumo (kaštų požiūriu) ir lankstumo požiūriu, ypatingą dėmesį skiriant 2021 m. migracijos krizės metu kilusiems iššūkiams ir taikytoms priemonėms, kuriems iš anksto nebuvo veiksmingai pasiruošta. Buvo vertinama priėmimo sąlygų (apgyvendinimo) atitiktis ES teisės aktams, siekiant identifikuoti svarbiausius iššūkius ir spragas iki ir po 2021 m. Atsižvelgiant į tai, kad ES naujos teisėkūros tendencijos šioje srityje didelį dėmesį skiria pasienio (įleidimo į valstybės teritoriją) procedūroms, taip pat tai, kad Lietuvoje pasienyje ne visiškai pilnai įgyvendinti prieglobsčio prašytojų priėmimui keliami reikalavimai, vertinimo metu buvo skiriamas dėmesys priėmimo sąlygoms pasienio procedūrose. Atitiktis buvo vertinama ES Priėmimo sąlygų direktyvos reikalavimų požiūriu ir atsižvelgiant į ES Teisingumo Teismo praktiką, taip pat užsienio valstybių gerąją praktiką šioje srityje.

Bendrųjų klausimų vertinimas rodo, kad valstybės politika ir tikslai priėmimo sąlygų srityje nebuvo aiškiai apibrėžti, o Migracijos politikos gairės įtvirtino tik labai bendrinius tikslus: siekti, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo sąlygos atitiktų teisės aktų reikalavimus; didinti prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo mechanizmo lankstumą ir gebėjimą prisitaikyti prie nepastovių prieglobsčio prašytojų srautų; ypač turėtų būti rūpinamasi asmenų, turinčių specialiųjų poreikių, apgyvendinimo sąlygomis. Be to, nesant ženklių migracijos srautų, Lietuvos Respublikos prieglobsčio užtikrinimo institucinė – organizacinė sąranga buvo sutelkta iš skirtingų žinybų, kurių tarpusavio koordinavimas buvo pakankamas minėtiems tikslams pasiekti. Iki 2021 metų apgyvendinimo pajėgumai nesunkiai absorbuodavo atvykstančius prieglobsčio prašytojus (~500 asm. per metus), tačiau 2021 m. susidūrus su žymiai išaugusiais prieglobsčio prašytojų srautais dėl migracijos krizės Baltarusijos pasienyje, migrantų srautai viršijo Lietuvos priėmimo pajėgumus ir pasirengimą (tiek infrastruktūros, tiek ir žmogiškųjų išteklių prasme). Krizės metu apgyvendinimo pajėgumai buvo išplėsti iki ~3500 asmenų. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad renkant duomenis apie priėmimo sąlygų mechanizmu pasinaudojusius asmenis, nėra vieningo sutarimo dėl duomenų rinkimo standarto.

Atlikus įvairių šaltinių (strateginių dokumentų, institucijų veiklos ataskaitų, kt.) ir empirinio tyrimo rezultatų analizę galima išskirti šiuos iššūkius priėmimo sąlygų sistemos valdyme:

1. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų užtikrinimo organizacinei sąrangai, susidedančiai iš skirtingų žinybų, iki 2021 m. nebuvo keliami lūkesčiai veikti kaip vieninga sistema, kuriai būtų keliami išgryninti strateginiai tikslai. Po 2021 m., sprendžiant krizinę situaciją, susidariusią dėl ženklių padidėjusių migrantų srautų, formavosi sisteminiis požiūris ir bendradarbiavimo tinklas, kuris turi sistemos požymių. Kilusi krizė sąlygojo migracijos situacijos Lietuvoje pokyčius, todėl iki jos galioję teisiniai migracijos politikos pagrindai nebeatliepia susidariusios situacijos ir turi būti peržiūrėti.

2. Susidariusi nepaprastoji (krizinė) situacija prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo srityje buvo nulemta daugelio iki tol neprograzuotų ir neįvertintų veiksnių, atitinkamai grėsmė nebuvo tinkamai įvertinta, todėl iki tol parengtas ekstremalios situacijos valdymo planas/-ai neatliepė situacijos ir tokio masto krizei nebuvo pasiruošta, reikalingi išteklių nesuplanuoti.

3. Iki krizės buvusi prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo organizacinė sąranga nebuvo veiksminga krizės iššūkiams spręsti, tačiau siekiant ją suvaldyti apgyvendinimo organizacinė sąranga buvo tobulinama, veiksmingumas didėjo.

4. Ekstremaliosios situacijos sąlygomis buvo siekiama suvaldyti krizės keliamas pasekmes, todėl buvo derinami įvairūs apgyvendinimo sprendimai (nameliai, palapinių miesteliai, veikiantys centrai savivaldybėse ir t.t.), kurie vėliau pasireiškė skirtingo lygio efektyvumu. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas ir koncentravimas vienoje vietoje naudojant laikinai statomą infrastruktūrą yra laikytinas mažiau efektyviu, negu investavimas į viešajam sektoriui priklausančias patalpas jas pritaikant ir apgyvendinant pabėgėlius mažesnėmis koncentracijomis (iki 80-100 asmenų), tačiau esant dideliems migrantų srautams (pvz. 4,000 asmenų), ir siekiant greitesnio krizės pasekmių suvaldymo, tenka derinti tarpusavyje skirtingo efektyvumo sprendimus.

Siekiant išspręsti šiuos iššūkius, siūlytina:

1. Atsižvelgiant į migracijos krizės valdymo patirtis ir kintančią prieglobsčio prašytojų situaciją, peržiūrėti Migracijos politikos gaires, suformuluojant valstybės požiūrį bei valstybės siekius šios viešosios politikos srityje, numatant konkrečius tikslus, kurių įgyvendinimą ateityje galima būtų matuoti ir stebėti pažangą.
2. Rengiant migracijos ekstremalių situacijų valdymo planus, kurie padeda įgyvendinti migracijos politikos tikslus krizės metu, pagal galimybes įtraukti į planavimą platesnį ratą suinteresuotųjų šalių (viešojo sektoriaus organizacijų (VRM, SADM, MD, URC, VSAT, PPC, savivaldybių, kuriose ketinama priimti migrantus ir prieglobsčio prašytojus, atstovai), bei NVO ir t.t.), susijusių su migracijos valdymo procesais. Į planų rengimą turėtų būti įtraukiamos visos suinteresuotosios šalys, kurios vėliau turėtų dalyvauti tuos planus įgyvendinant.
3. Ekstremalių situacijų valdymo planuose deramą dėmesį skirti komunikacijos ir bendradarbiavimo tarp suinteresuotųjų šalių aspektams, t.y. kartu su suinteresuotosiomis šalimis parengti atsako į ekstremalią situaciją ir situacijos atstatymo (normalizavimo) planus (įvardinant aiškius vaidmenis ir kiekvienos iš šalių atsakomybes); tarpusavio komunikavimo planus (gali būti integruoti į veiklos planus); organizuoti mokymus / pratybas.

Apibendrinant priėmimo standartų, susijusių su apgyvendinimu, užtikrinimą **veiksmingumo požiūriu**, t.y. įgyvendinant priėmimo sąlygų sistemai keliamą tikslą – „siekti, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo sąlygos atitiktų teisės aktų reikalavimus“, konstatuotina, kad šio tikslo įgyvendinimas ne visuomet veiksmingai užtikrinamas. Tarp iššūkių išskirtini šie:

a) pasirinktos naujos apgyvendinimo lokacijos krizės metu ne visuomet užtikrina paslaugų prieinamumą;

b) nėra aiškios kriterijų sistemos dėl gyvenamosios vietos paskyrimo, nors apgyvendinimo kriterijai kai kuriose vietose yra aiškiai reglamentuoti, jie yra fragmentuoti, o kai kurioms institucijoms paliekama plati diskrecija spręsti dėl konkrečios gyvenamosios vietos, sprendimai dėl gyvenamosios vietos paskyrimo nėra individualizuoti ir motyvuoti; neretai pasirinkimo kriterijumi yra laisvų apgyvendinimo vietų pasiūla, o ne konkretaus asmens poreikiai;

c) neatsižvelgimas į specialiuosius poreikius ir/arba gyventojų skirtumus ir pan. gali lemti konfliktų kilimą ir kitas saugumo problemas; ne visuomet užtikrinamas rizikos vertinimas ir valdymas nelydimiems nepilnamečiams;

d) 2021 m. krizės metu komunikavimo priemonių ribojimai galėjo turėti neigiamą įtaką prieglobsčio procedūroms;

e) apgyvendintų prieglobsčio prašytojų aprūpinimas drabužiais ir avalyne ne visuomet praktikoje atitinka standartą (neužtikrinamas asmens orumas, spragos užpildomos dažnai tik NVO pastangomis);

f) ne visas drausminių nuobaudų skyrimo ar pašalpos mokėjimo nutraukimo reguliavimas ir/arba praktika atitinka ESTT nustatytus reikalavimus dėl materialinių sąlygų mažinimo ar nutraukimo.

g) nors teisės aktai įtvirtina daugumą standartuose numatytų reikalavimų, jų praktinis įgyvendinimas neužtikrinamas, ypač apgyvendinant asmenis pasienyje bei laikino apgyvendinimo vietose krizės metu. Kai kurie standartai, kurie buvo įgyvendinami įprastinėje situacijoje, nebegalėjo būti tinkamai įgyvendinti krizės metu, o tai rodo sistemos nepasirengimą krizinėms situacijoms. Ypač atkreiptinas dėmesys, kad: (a) iki 2021 m. nebuvo priėmimo sąlygų pasienio užkardose, šiuo metu priėmimo sąlygos teikiamos; ne visose apgyvendinimo vietose yra išpildomi reikalavimai dėl minimalaus gyvenamojo ploto; kai kurie standartai siejami tik su galimybių buvimu, tačiau nėra privalomi; (b) ne visur buvo pakankamos ar tinkamos bendros patalpos ir maitinimo bei laisvalaikio sąlygos, sanitarinių reikalavimų laikymasis krizės metu, ypač laikinojo apgyvendinimo vietose; skirtingos maitinimo sąlygos kėlė gyventojų neramumus; (c) sveikatos priežiūros užtikrinime susidurta su vertimo problemomis teikiant sveikatos priežiūros paslaugas, ypač gydymo įstaigose, pasienyje išskyrus skubią pagalbą nėra pakankamų galimybių padengti kitus sveikatos poreikius, o finansavimas savivaldybėms neapėmė visų sveikatos priežiūros poreikių; (d) nors teisės aktuose įtvirtintos teisės dėl informavimo ir konsultavimo atitinka standarto reikalavimus, tačiau jos ne visuomet įgyvendinamos praktikoje, ypač laikino apgyvendinimo centruose krizės metu.

Atitinkamai rekomenduotina:

1. Pasirenkant prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo vietą būtina įvertinti paslaugų prieinamumą, o tais atvejais, kai nėra galimybių rasti vietoje reikiamų specialistų, laikinai pasitelkti į pagalbą mobilias pagalbos grupes (pvz. sveikatos poreikiams spręsti), kurios pasiteisino kaip geroji praktika.
2. Kadangi sprendimas dėl apgyvendinimo lemia asmens padėtį ir galimybes naudotis prieglobsčio prašytojo teisėmis, siūlytina reikalavimą individualizuoti gyvenamosios vietos paskyrimo sprendimą įtvirtinti UTPĮ, o Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkoje įtvirtinti konkrečius kriterijus, į kuriuos turėtų būti atsižvelgiama priimant tokį sprendimą, taip pat kriterijus nustatyti ir institucijoms, kurios sprendžia dėl apgyvendinimo dar iki prieglobsčio prašymo pateikimo.
3. Siekiant užtikrinti gyventojų saugumą apgyvendinimo vietose, būtina atsižvelgti į asmens individualius poreikius, kas leistų įvertinti galimas apsaugos rizikas; įtvirtinti rizikų vertinimo mechanizmą nelydimiems nepilnamečiams ir pasirengti rizikų mažinimo bei reagavimo planus centruose. Krizių atvejais užtikrinti reguliavimą, kuris numatytų apribojimų dėl komunikacijos priemonių taikymą tik esant tam tikroms sąlygoms, tačiau ne paneigiant komunikavimo galimybes apskritai.
4. Augant prieglobsčio prašytojų skaičiui (krizių atvejais) tikslinga užtikrinti prieglobsčio prašytojų profiliavimą pagal individualią situaciją, specialiuosius poreikius, aiškiai reglamentuoti judėjimo laisvės suvaržymus, atsisakant netikslingų suvaržymų (pvz. šeimoms, pažeidžiamiesiems asmenims). Apribojimų netaikymas arba tik dalinis taikymas didintų apgyvendintų asmenų savarankiškumą, užtikrintų konfliktų dėl buitinių sąlygų prevenciją.
5. Siekti užtikrinti maitinimo būdus (ten, kur tai tinkama), kurie skatintų asmenų savarankiškumą, nepažeistų jų orumo. Toks maitinimo organizavimo būdas mažintų ir konfliktų dėl materialinių sąlygų, taikomų skirtumų, prevenciją. Centralizuotą maitinimą organizuoti tik tais atvejais ir tik laikinai, kai, esant dideliame asmenų skaičiui, toks maitinimo būdas užtikrina optimaliausią finansinių resursų panaudojimą. Aprūpinant asmenis drabužiais ir avalyne tai daryti orumą užtikrinančiomis sąlygomis (pvz., suteikiant pasirinkimo galimybę), pasinaudojant jau susiformavusia gerąja patirtimi kai kuriose laikino apgyvendinimo vietose (pvz. Jiezo centre). Suderinti sankcijų dėl priėmimo sąlygų sumažinimo arba netaikymo praktiką su ESTT teismine praktika. Tinkamas informacijos užtikrinimas prieglobsčio prašytojams padeda išvengti arba sumažinti konfliktų skaičių, todėl turėtų būti siekiama egzistuojančius standartus įgyvendinti praktikoje.

6. Sveikatos priežiūros srityje pasiteisinusi praktika – mobilių pagalbos grupių vykimasis į centrus sveikatos priežiūros poreikiams spręsti galėtų būti išplėta ir taikoma krizių atvejais, kai nėra galimybių rasti vietoje reikiamų specialistų, arba paslaugų reikia pasienyje, kur nėra tokios pačios sveikatos priežiūros infrastruktūros, kaip apgyvendinimo centruose. Vertėtų klausimą tikslingiausia spręsti pasitelkiant technologinius sprendinius įvertinant kitų valstybių praktiką.
7. Apgyvendinimo centruose organizuoti kokybiškus kompiuterių kambarius, kuriuose nuotoliniu būdu galėtų vykti posėdžiai, apklausos, teisinės konsultacijos, palaikomi gyventojų ryšiai su giminaičiais, nuotolinės vertimo paslaugos, galbūt ir psichologo, įvairaus užimtumo veikla, informacijos paieška internete, dokumentų spausdinimas, skanavimas, siuntimas ir pan. Tai sutaupytų lėšų įvairioms kitoms paslaugoms, kadangi nemažai problemų galima būtų spręsti nuotoliniu būdu, jei apgyvendinti asmenys turėtų tam kokybiškas galimybes.
8. Migracijos krizės metu nustatyti įvairūs trūkumai, susiję su asmens orumo neatitinkančiomis sąlygomis, saugumo sąlygomis laikino apgyvendinimo vietose sąlygoja, kad būtina nustatyti bendrus standartus visoms apgyvendinimo vietoms patvirtinant tokių centrų tipinius nuostatus ir vidaus tvarką/taisykles. Atitinkamai patirtis parodė, kad tose centruose, kur tokia tvarka ir įdirbis buvo (PPC, Pabradės URC), situacija buvo nepalyginamai geresnė.

Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo priemonių **efektyvumo požiūriu** nustatyta, kad:

1. Susidariusią nepaprastąją (krizinę) situaciją prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo srityje nulėmė daugelis iki tol neprognuotų ir neįvertintų veiksnių, atitinkamai nebuvo iš anksto suformuluoti bendri prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemos tikslai krizės laikotarpiui ir ją atliepiantys veiklos efektyvumo matavimo rodikliai, todėl bendras proceso efektyvumas nebuvo stebimas ir vertinamas.
2. Remiantis ekspertų interviu galima teigti, kad prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas ir koncentravimas vienoje vietoje naudojant laikinai statomą infrastruktūrą yra laikytinas mažiau efektyviu, negu investavimas į viešajam sektoriui priklausančias patalpas jas pritaikant ir apgyvendinant pabėgėlius mažesnėmis koncentracijomis (iki 80-100 asmenų) (tokie mažesni centrai ypatingai efektyvūs priimant labiau pažeidžiamus asmenis).
3. Pažymėtina, kad esant dideliems prieglobsčio prašytojų srautams (kaip krizės piko laikotarpiu) ir neturint duomenų, kiek šie srautai išliks intensyvūs bei neturint pakankamos apgyvendinimui infrastruktūros, nėra galimybių priimti vien aukštu ekonomišku paremtus sprendimus, kadangi pagrindinis tikslas yra suvaldyti krizę ir užtikrinti prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą, o tai verčia derinti tarpusavyje skirtingo efektyvumo sprendimus.

Siekiant didinti priėmimo sąlygų sistemos efektyvumą, siūlytina:

1. Įvertinti, kiek valstybei kainuoja vidutiniškai 1 prieglobsčio prašytojo išlaikymas su visomis paslaugomis (maistu, patalpų administravimu, šiluma, elektra, darbuotojų atlyginimu ir t.t.) ir kišenpinigiais apgyvendinimo centre. Siūlytina valstybei skatinti prieglobsčio prašytojų savarankišką gyvenimą (ten kur tai tinkama), išmokant prieglobsčio prašytojams, pvz., 80 proc. apskaičiuotos išlaikymo sumos, kad jie galėtų gyventi savarankiškai pasirinktose gyvenamosiose vietose. Tokiu būdu valstybė ir sutaupytų ir nuimtų krūvį nuo prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemos. Šiuo metu teisė gyventi savarankiškai egzistuoja, bet realiai tik tiems, kurie patys turi finansinių resursų, tuo tarpu valstybė galėtų dar efektyviau spręsti priėmimo sąlygų užtikrinimo klausimą.
2. Diegti vieningą prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo stebėsenos sistemą, kurios sudėtinė dalis būtų nuolatinis efektyvumo vertinimas, leidžiantis stebėti apgyvendinančiam asmeniui tenkančią išteklių dalį.

Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemos **lankstumo požiūriu** įvertinus taikytas priemones identifikuoti šie esminiai iššūkiai:

1. Apgyvendinimo vietų ir tinkamų patalpų trūkumas. Rezervinės patalpos ir moduliniai nameliai gali būti vertinami tik kaip laikinas sprendimas, kuris yra labai brangus ir

nepritaikytas šaltajam metų laikui (pvz. Medininkai), tam tikrais atvejais nustatytas perpildymas (pvz. Kybartų centras). Neaiškus sprendimas dėl apgyvendinimo prieglobsčio prašytojų, kurie buvo sulaikyti krizės metu, paleidus juos iš sulaikymo.

2. Lankstumui užtikrinti skirto finansavimo pobūdis. Lankstumo priemonės iki šiol finansuojamos projektinėmis lėšomis, neskiriamas biudžetinis finansavimas. Taip pat asmenų finansavimo metodika yra nepalanki apgyvendinant gausesnes šeimas (kai ketvirtam ir kiekvienam kitam asmeniui (kai šeimoje yra daugiau kaip trys asmenys) suteikiama 103,00 EUR per mėnesį) (skiriamų pinigų nepakakdavo šiltiems rūbams, vaikų mokyklinėms priemonėms ir t.t.).
3. Priėmimo sąlygų sistemos administravimas - institucijos, kuri užsiimtų tik priėmimo sąlygomis, kaip tiesiogine veikla, nebuvimas.
4. Komunikacija su bendruomenėmis yra fragmentiška, nenuosekli, todėl kyla didelis pasipriešinimas prieš migrantų, įskaitant prieglobsčio prašytojus, apgyvendinimą. Ten, kur žiniasklaida nušvietė teigiamai, didesnio pasipriešinimo nebuvo.

Atitinkamai, apgyvendinimo sistemos lankstumo užtikrinimo požiūriu siūlytina:

1. Siekiant stiprinti apgyvendinimo vietų tinklą savivaldybėse ieškoti finansinių mechanizmų, paskatinančių savivaldybes peržiūrėti esamas nenaudojamas patalpas ar mažai naudojamas patalpas (pvz. neseniai uždarytas mokyklas ar pan.) ir pritaikyti laikinam prieglobsčio prašytojų apgyvendinimui (kol asmuo integruojasi, susiranda darbą ir t.t. arba išvyksta gyventi kitur), o nesant apgyvendinimo poreikiui, naudoti patalpas vietos bendruomenės reikmėms. Siektina sudaryti su savivaldybėmis sutartis dėl 8-10 tokių vietų suformavimo (su galimybe apgyvendinti jose po 80-100 asmenų kiekvienoje).
2. Plėtoti bendradarbiavimą su organizacijomis, kurios jau teikia apgyvendinimo ir panašias viešąsias paslaugas (pvz. nakvynės namai, vaikų globos namai ir t.t.), sudaryti sąrašus galimų apgyvendinti prieglobsčio prašytojų vietų po 80-150 asmenų, siektina turėti bent 4 tokias vietas. Rekomenduotina institucijoms, atsakingoms už prieglobsčio prašytojų srautų nepaprastos (ekstremalios) situacijos valdymą, suformuoti apgyvendinimo sistemos lankstumą užtikrinančius planus, kuriuose būtų numatyti scenarijai pagal prieglobsčio prašytojų skaičius ir šių asmenų pažeidžiamumą.
3. Siekiant labiau atliepti pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų grupių (pvz. šeimoms su mažais vaikais, vienišioms tėvams su vaikais, smurto aukoms ir t.t.) poreikiams, plėtoti bendradarbiavimą su organizacijomis, turinčiomis apgyvendinimui tinkamą infrastruktūrą bei žmogiškuosius išteklius (geroji patirtis - Jiezo pavyzdys). Siekiant sudaryti palankesnę aplinką integracijai į visuomenę ir formuoti individualų požiūrį teikiant pagalbą, formuoti apgyvendinimo aplinką, kur būtų koncentruojama nedidelės (iki 80-100 asmenų) grupės. Atitinkamai, rekomenduotina formuoti galimo prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo vietų tinklą su inventorizuotais pajėgumais, leidžiančiais, esant poreikiui (užpildžius numatytas vietas įprastose vietose PPC, URC ir kt.), prieglobsčio prašančius asmenis paskirstyti po suformuoto tinklo vietas.
4. Finansavimo klausimu, atsižvelgiant į Lietuvoje vyraujančią infliaciją ir jos tendencijas, taip pat į krizės valdymo patirtis ir siekiant tolygaus finansavimo: a) peržiūrėti apgyvendinimo finansavimo mechanizmus neapsiribojant projektinėmis lėšomis, bet ir numatant biudžetinių lėšų rezervą; b) perskaičiuoti asmeniui skiriamas lėšas mėnesiui, ypatingai, kai skaičiuojama atvykstantiems šeimoms ir kiekvienam papildomam asmeniui skiriamos sumos.
5. Priėmimo sąlygų sistemos administravimo klausimu, siekiant užtikrinti kokybiškas priėmimo sąlygas, priskirti konkrečiai institucijai ir konsoliduoti funkcijas, susijusias su priėmimo sąlygų įgyvendinimu bei reikiamu tarpinstituciniu bendradarbiavimu.
6. Komunikacija su bendruomenėmis klausimu, institucijoms, atsakingoms už pabėgėlių apgyvendinimą, tikslinga parengti viešosios komunikacijos bei komunikacijos ir bendradarbiavimo su vietos bendruomenėmis ir tose vietose veikiančiomis NVO planus.

Planų tikslas – didinti vietos gyventojų pozityvią nuomonę planuojamų apgyvendinti migrantų atžvilgiu ir mažinti pasipriešinimą. Rengiant viešosios komunikacijos planus, tikslinga bendradarbiauti su nacionaline ir vietos žiniasklaida, siūlyti visuomenės informavimo žinutes ir kitą aktualią informaciją. Rengiant bendradarbiavimo ir komunikacijos su vietos bendruomenėmis planus yra tikslinga apžvelgti jau esamas gerąsias patirtis, deramą dėmesį skirti tiesioginei komunikacijai, susitikimams su vietos gyventojais ir jų interesų derinimą su atvykstančių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimu.

Pirmos studijos dalies ketvirtame skyriuje įvertintas ir iki 2021 m. gegužės mėn. bei po šio termino galiojės prieglobsčio prašytojų sulaikymo reguliavimas ir praktika. Analizės pagrindu galima daryti šias išvadas:

1. LVAT praktika šiuo metu jau yra tiek išvystyta, kad sulaikymas yra arba tiesiogiai įvardinamas sulaikymu (nepriklausomai nuo valstybės institucijų naudojamo pavadinimo), arba sulaikymo įvardinimo klausimas tiesiogiai nesprenžiamas, bet užsieniečio apgyvendinimui LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų jau taikomi tokie patys saugikliai ir apsaugos nuo sulaikymo standartai, kokie būtų taikomi sulaikymo atveju.
2. Atsižvelgiant į ES teisėje ir LVAT praktikoje įtvirtintus teisės standartus, konstatuotina, kad 2021-07-13 pakeitimu UTPĮ 113 str. 4 d. 1¹ punkte buvo įvestas ES teisei prieštaraujantis prieglobsčio prašytojo sulaikymo pagrindas, o 2021-12-23 pakeitimu šis pagrindas iš 113 str. 4 d. 1¹ punkto buvo perkeltas į 140¹⁷ str. 1 d. 2 punktą. Taip pat UTPĮ 2021-07-13 pakeitimu 5 str. įvesta, o 2021-12-23 pakeitimu ši tvarka tolesniam iki 6 mėn. sulaikymui buvo perkelta į 140⁸ str., nors ši prieglobsčio prašytojų sulaikymo praktika neatitiko ES teisės reikalavimų.
3. Kaip interviu nurodė šioje srityje praktikuojantys teisininkai, į finansines asmens galimybes gyventi nesulaikytam bet kuriuo atveju yra atsižvelgiama teismų praktikoje, ir finansų turėjimas yra viena iš priežasčių, kodėl teismas gali skirti užsieniečiui alternatyvią sulaikymui priemonę. Tačiau UTPĮ nėra numatyto pagrindo, kad skiriant alternatyvią sulaikymui priemonę būtų finansiškai užtikrinta ne tik tai, kad užsienietis turės iš ko gyventi, bet ir tai, kad alternatyvios sulaikymui priemonės pažeidimo atveju valstybei būtų atlyginti valstybės administraciniai kaštai, patirti dėl užsieniečio padarytų migracinių procedūrų pažeidimo. Atitinkamai tokia situacija, teisininkų-praktikų nuomone, sąlygoja tam tikrą valstybės institucijų pasipriešinimą alternatyvių sulaikymui priemonių skyrimui.
4. Reikia pastebėti, kad tiek pagal ES Direktyvą 2013/33 (taikomą prieglobsčio prašytojams), tiek pagal ES Direktyvą 2008/115 (taikomą grąžinamiems užsieniečiams) yra siektinas ne sulaikymo, o švelnesnių alternatyvių sulaikymui priemonių taikymas, kadangi sulaikymas taikomas tik kaip kraštutinė priemonė visais atvejais nepriklausomai nuo užsieniečio statuso. Todėl nėra pagrįsta tai, kad įstatymo leidėjas nusprendė taikyti prieglobsčio prašytojams ir buvusiems prieglobsčio prašytojams, bet netaikyti kitiems užsieniečiams itin reikalingos ir dažnai galinčios pakeisti sulaikymą alternatyvios sulaikymui priemonės - apgyvendinimo centre be judėjimo laisvės apribojimo.
5. UTPĮ nėra numatyta Direktyvos 2008/115 7 ir 9 str. nurodytų priemonių, kurios žmogaus laisvę varžo minimaliai (pvz., tokios, kaip gyvenamosios vietos pranešimas arba periodinis atvykimas į migraciją administruojančią instituciją), arba kurias užsienietis pasirenka savanoriškai (pvz., apgyvendinimas centre be judėjimo laisvės apribojimo, kai užsienietis negali savarankiškai išgyventi) ir kurioms maksimalus 18 mėn. terminas galėtų būti ir iš viso netaikomas.

Atsižvelgiant į identifikuotus iššūkius, siūlytinos šios rekomendacijos:

1. Svarstytina pakeisti UTPĮ pagal nustatytus sulaikymo apibrėžimo standartus, kad faktinis sulaikymas visose UTPĮ normose (t.y. 5 str., 115 str., 140⁸ str. ir 140¹⁹ str.) būtų tiesiogiai įvardinamas sulaikymu (o ne apgyvendinimu be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų), kartu suteikiant prieglobsčio prašytojams sulaikymo procese taikytinas garantijas. Tikslinga panaikinti UTPĮ 140¹⁷ str. 1 d. 2 punktą, kaip prieštaraujantį ES teisei.

2. Tikslinga pakeisti UTPI ir numatyti (pvz., UTPI 116 str. 5 d.), kad tais atvejais, kai prieglobsčio prašytojai sulaikomi administraciniais sprendimais: a) užsieniečiai turi būti supažindinami su sprendimais, o sprendimai turi būti argumentuoti; b) užsieniečiai turi turėti galimybę gauti valstybės garantuojamą advokatą, kad toks sprendimas būtų peržiūrėtas teisme; c) teismo peržiūrėjimo terminas turi būti kuo trumpesnis ir per tą terminą teismas turėtų iš esmės spręsti sulaikyti ar nesulaikyti užsienietį, o ne gražinti šį klausimą iš naujo nagrinėti administracinei institucijai.
3. Tikslinga Migracijos departamento ir VSAT praktikoje (tiek priimant administracinius sulaikymo/nesulaikymo sprendimus, tiek rašant teikimus į teismą užsieniečių sulaikymo/nesulaikymo klausimu) užtikrinti ES teisės standartus, kad: a) sulaikymas būtų skirtas po individualaus nagrinėjimo, įsitikinus, jog neįmanomos švelnesnės alternatyvios sulaikymui priemonės (ypač švelnesnių alternatyvių sulaikymui priemonių reikia ieškoti pažeidžiamiesiems prieglobsčio prašytojams); b) sulaikymas prieglobsčio prašytojams turi būti taikomas kuo trumpesniems terminams tiek, kiek būtina tam tikriems procedūriniais veiksmais atlikti (pvz., nustatyti tapatybei); c) ne dėl prieglobsčio prašytojo kaltės atsiradus prieglobsčio procedūros delsimui (pvz., dėl padarytų procedūros klaidų), sulaikymas turi būti peržiūrimas, siekiant užtikrinti gero administravimo principo įgyvendinimą; d) taip pat sulaikymas turi būti peržiūrimas, pasikeitus prieglobsčio prašytojo situacijai (pvz., nustačius tapatybę ar pablogėjus sveikatai). Siūlytina UTPI numatyti, kad 114 str. 6 d. numatytas maksimalus 3 mėn. sulaikymo peržiūrėjimo terminas būtų taikomas ir alternatyviai sulaikymui priemonei - apgyvendinimui centre, nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje.
4. Suprantama, kad pagal ES Direktyvą 2013/33 užstatas yra ne privaloma, o tik viena iš galimų alternatyvių sulaikymui priemonių, bet dėl praktinių priežasčių, jo įvedimas būtų tikslingas. Siūlytina papildyti UTPI 115 str. ir 140¹⁹ str., numatant užstatą, kaip alternatyvią sulaikymui priemonę.
5. Siūlytina panaikinti UTPI 115 str. 5 d. ir 140¹⁹ str. 2 d., kurios nurodo, kad apgyvendinimas centre be judėjimo laisvės apribojimo, kaip alternatyvi sulaikymui priemonė, gali būti taikomas tik prieglobsčio prašytojams arba buvusiesiems prieglobsčio prašytojams.
6. Siūlytina UTPI (pvz., 112 str.) numatyti, kad priemonės, kurios žmogaus laisvę varžo minimaliai (pvz., tokioms, kaip gyvenamosios vietos pranešimas arba periodinis atvykimas į migraciją administruojančią instituciją) arba kurias užsienietis pasirenka savanoriškai (pvz., apgyvendinimas centre be judėjimo laisvės apribojimo, kai užsienietis negali savarankiškai išgyventi) numatyti ne kaip alternatyvias sulaikymui priemones, kurioms taikomas 18 mėn. maksimalus terminas, o kaip priemonės, kurios gali būti pritaikytos be 18 mėn. maksimalaus termino užsieniečiams, kurie neturi jokio teisėto buvimo statuso LR, bet ir nėra pagrindo jų sulaikymui.

Antroje studijos dalyje pateikiamas prieglobsčio sistemos (priėmimo sąlygų) pertvarkos institucinio modelio *ex ante* vertinimas pasiūlant pertvarkos alternatyvas. Šioje dalyje nagrinėjama dabartinė (2021-2022 m.) priėmimo sistema, jos institucinis modelis ir pasirengimas ekstremalioms situacijoms, identifikuojamos pagrindinės spragos ir galimi jų sprendimo būdai. Vertinimas apima pasirinktų užsienio šalių patirties reformuojant priėmimo sistemas ekstremalios situacijos metu analizę, priėmimo sistemos pertvarkos keturių alternatyvų analizę, siūlomų alternatyvų privalumų ir trūkumų (rizikų) vertinimą bei išvalgas dėl alternatyvų efektyvumo kaštų ir laiko požiūriu. Šios veiklos įgyvendinimo metu buvo bendradarbiaujama su Vidaus reikalų ministerijoje sudaryta tarpžinybine darbo grupe, rengiančia pertvarkos pakeitimus, vadovaujamaši jos veikla ir poreikiais.

Pastebėtina, kad Europos Sąjungos šalys yra ir anksčiau susidūrusios su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi ir pastaraisiais metais ieškojo galimybių kaip paspartinti prieglobsčio prašytojų prašymų nagrinėjimą ir užtikrinti jiems tinkamas priėmimo sąlygas. Po 2015-2016 m. krizės Europoje kai kurios ES valstybės narės ėmėsi kurti institucijas ir (arba) mechanizmus,

kuriose būtų įgyvendintas vieno langelio principas (t.y. po vienu stogu sutelkiamos skirtingos institucijos, pavyzdžiui, Belgijoje), kitose šalyse buvo stiprinamos jau veikiančios institucijos (pavyzdžiui, Švedijoje). Ši užsienio valstybių patirtis buvo įvertinta atliekant tyrimą ir ja remtasi rengiant pasiūlymus dėl panašaus pobūdžio iššūkių Lietuvoje.

Tyrimo metu jau buvo konstatuota, kad priėmimo sąlygų sistemoje nėra vienos koordinuojančios institucijos, kuri užtikrintų vieningų priėmimo standartų taikymą įvairiose apgyvendinimo vietose, o su šia sritimi susijusių institucijų kompetencija neretai persidengia. Tačiau priėmimo sąlygų sistemos pertvarkos poreikis labiausiai siejamas su tuo, kad 2021 m. vasarą Lietuvai susidūrus su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi, Lietuvos institucijos, net ir dirbdamos maksimaliu pajėgumu, sunkiai susidorojo su išaugusiu prašymų skaičiumi ir prieglobsčio prašytojų priėmimu, t.y., prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo, maitinimo, sveikatos priežiūros, užimtumo, socialinės pagalbos, psichologinės pagalbos, specialiųjų poreikių organizavimo, saugumo užtikrinimo, pažeidžiamų asmenų identifikavimo, švietimo organizavimo ir kt. klausimų sprendimu. Analizuojant susidariusią situaciją ir sprendimus dėl padidėjusio prieglobsčio prašytojų srauto, galima daryti išvadą, kad daugelis klausimų lengviau spręstųsi, jei tokią apgyvendinimo sistemą valdytų viena institucija. Vienos institucijos biudžeto ir administravimo rėmuose tai padėtų efektyviausiai nukreipti finansinius, žmogiškuosius ar infrastruktūros išteklius į aktualiausių poreikių nustatymą ir tenkinimą.

Analizuojant esamą Lietuvos patirtį prieglobsčio prašytojų priėmimo srityje, pastebėta, kad apgyvendinimo problemos buvo ir yra efektyviausiai sprendžiamos tose įstaigose, kurios jau turi tokios patirties ir kompetencijos tinkamai administruoti įvairius apgyvendinimo situacijoje kylančius klausimus (t.y. Užsieniečių registracijos centre ir Pabėgėlių priėmimo centre). Tuo tarpu apgyvendinimo problemos dažniau kyla ir yra sunkiau sprendžiamos nestandartinio apgyvendinimo vietose (pvz., pasienio punktuose, kurį laiką nenaudotose, apgyvendinimui netinkamose ar nepritaikytose patalpose) arba nesant tinkamo užsieniečių apgyvendinimo administravimo taisyklių.

Kartu reikia atkreipti dėmesį, kad vertinta priėmimo sąlygų, apgyvendinimo sistema yra orientuota į institucinį apgyvendinimą (t.y. suteikiant apgyvendinimo vietą, užtikrinant pilną išlaikymą ir pan.), tačiau kitos prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo alternatyvos yra beveik neišvystytos. Visgi, nuo apgyvendinimo sistemos iš dalies apkrovimą nuimtų alternatyvus apgyvendinimas, kai patys užsieniečiai gali gyventi ir pasirūpinti savimi savo pačių sąskaita. Suprantamas valstybės interesas, kad esant ekstremaliai ar nepaprastajai padėčiai, dideli užsieniečių srautai negalėtų laisvai judėti visoje Lietuvos teritorijoje, tačiau svarstytinas ES Priėmimo sąlygų direktyvos 7 str. leidžiamas prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimas tam tikra valstybės teritorija.

Siūlomos priėmimo sistemos pertvarkos tikslas - sukurti efektyvią apgyvendinimo sistemą ir atsisakyti institucijoms nebūdingų funkcijų bei besidubliuojančių funkcijų. Atsižvelgiant į Lietuvos pasienyje susidariusią situaciją ir ekstremaliosios (vėliau nepaprastosios) padėties metu išryškėjusius naujus poreikius, tyrime siūlomos 4 alternatyvos, kurios leistų sustiprinti institucinį atsaką ir veiksmingiau valdyti esamą situaciją bei pasirengti ateities krizėms:

- 1) „Nulinė alternatyva“, t.y. „nieko nekeisti“, kadangi bet kuri kita iš alternatyvų galėtų būti pagrindžiama kaip optimali tik tuo atveju, jeigu ją įgyvendinus numatoma sutaupyti lėšų (arba sukurti kokią nors papildomą naudą);
- 2) Ruklos Pabėgėlių priėmimo centro reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas. Šiuo metu esamos PPC funkcijos apima tik nedidelę dalį funkcijų, kurių reikia esamai situacijai suvaldyti, todėl reorganizuojant įstaigą PPC turėtų būtų priskirtos papildomos funkcijos, pavyzdžiui, prieglobsčio prašytojų perkėlimas į PPC, kuriuo šiuo metu rūpinasi VSAT, miesto, rajono teritorinė policijos įstaiga arba URC. PPC steigėja ir dalininkė toliau išliktų SADM, kadangi išlaikomas funkcijų socialinės srities pobūdis. Šios alternatyvos modelyje pirminiame prieglobsčio procedūros etape vis dar dalyvautų URC bendradarbiaujant su PPC, tačiau tolimesnę apgyvendinimo sistemą koordinuotų PPC. Toks veiklos modelis atitiktų ES

Prieglobsčio ir migracijos pakte įtvirtintus siūlymus vykdyti vadinamąją „atrankos procedūrą“, kurios metu atliekama tapatybės, grėsmių, sveikatos patikra.

- 3) Skėtinės organizacijos kūrimas (paskyrimas), skirtingų institucijų funkcijų koordinavimui po vienu stogu. Skėtinės organizacijos paskyrimu būtų siekiama, kad skirtingos jau dabar esančios sukurtos ir veikiančios institucijos veiktų kuo vieningiau ir pasiektų kuo panašesnių rezultatų į vienos institucijos vykdomą veiklą (bet tai būtų pasiekta ne sukuriant ar reorganizuojant sistemą į vieną instituciją, o paskiriant vieną koordinuojančią instituciją ir užtikrinant kuo vieningesnę esamų institucijų veiklą). Institucijoms veikiant po vienu stogu (vieno langelio principu) būtų supaprastintas administracinis procesas, išgrynintos procedūros ir atsisakoma jų dubliavimo, kartu vienu metu būtų galima vykdyti kelis veiksmus paraleliai. Ši alternatyva atitiktų ES valstybių narių naujausią praktiką, kuri formuojasi prieglobsčio procedūrų efektyvesnio veikimo ir veikimo krizių situacijose klausimais. Kai kuriose ES šalyse, siekiant supaprastinti ir pagreitinti prieglobsčio prašymų svarstymą, tinkamų gyvenimo sąlygų prieglobsčio prašytojams užtikrinimą, skiriama skėtinė organizacija, kur po vienu stogu darbuojasi kelios institucijos (pavyzdžiui, „Fedasil“ Belgijoje). Įkūrus tokią instituciją sėkmingai įgyvendinamas vieno langelio principas, procedūros tampa greitesnės ir veiksmingesnės.
- 4) Atskiros agentūros sukūrimas ir priėmimo sistemos perdavimas. Nauja institucija taptų kompetencijų centru sprendžiant prieglobsčio sistemos problemas Lietuvoje. Ji galėtų apjungti šiuo metu įvairių institucijų atliekamas skirtingas funkcijas, jas optimizuojant. Nauja institucija neturėtų ankstesnės patirties ar įdirbio, tačiau jos kūrimas nebūtų ir saistomas jokiais ankstesniais instituciniais įpročiais, o tai leistų sukurti kuo įvairiausius kūrybingus funkcijų derinius, kurie galimai jokiai dabartinės sistemos institucijai nebūtų panašūs į joms standartinius ar charakteringus derinius. Aktualūs užsienio valstybių patirtis alternatyvos pagrindimui būtų Nyderlandų Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra.

Tyrimo ataskaitoje pateikiami trumpi kiekvienos alternatyvos preliminarūs aprašymai, nurodantys kaip veiktų alternatyva, kaip būtų perskirstytos funkcijos, kokie būtų ryšiai su kitomis institucijomis, pavaldumas ir pan. Taip pat pristatomi trumpi argumentai dėl alternatyvos privalumų bei tikėtinos rizikos ar trūkumų. Kiek tai įmanoma šiame etape, pateikiami ir preliminarūs reformos sudedamieji komponentai, būtini kiekvienos alternatyvos įgyvendinimui. Vėlesniame etape gali būti atliekama alternatyvų kaštų efektyvumo analizė, kuriai atlikti reikalingi papildomi duomenys, kurie šio vertinimo atlikimo metu nebuvo tyrėjams prieinami. Toliau išskiriami kiekvienos iš alternatyvų privalumai ir trūkumai:

Alternatyva	Privalumai	Trūkumai (rizikos)
„Nulinė alternatyva“ (nieko nekeisti)	Nusistovėjusi tarpinstitucinio bendradarbiavimo praktika ir patirtis; Institucinė kompetencija ir specialistai; mažesni kaštai nei kuriant naujas institucijas, kurioms reikės investicijų.	Koordinavimo trūkumas (priėmimo sąlygų srityje veikiančių institucijų skirtingas pavaldumas); žinybinė konkurencija (skirtingi finansavimo šaltiniai); nelankstumas (dubliavimas; neišnaudojamas darbuotojų potencialas).
Ruklos Pabėgėlių priėmimo centro reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas	Kompetencija (sukaupti daugiausia priėmimo patirties); VSAT nebūdingų funkcijų atskyrimas; panašių funkcijų optimizavimas; lankstesnė veiklos forma (reorganizacijos metu gali būti keičiama juridinio asmens	Trukmė (reorganizavimas, teisės aktų pakeitimai užtrunka); nepakankamas finansavimas (jo nesant, išplėtus PPC funkcijas veikla strigtų); žmogiškųjų išteklių stoka (išsiplėtimas pareikalaus papildomų darbuotojų, o jų paieška

	forma, pasirenkant tokią, kuri leistų lanksčiau organizuoti darbą).	ir priėmimas gali užtrukti nuo 3 iki 6 mėnesių).
Skėtinės organizacijos kūrimas (paskyrimas), skirtingų institucijų funkcijų koordinavimui po vienu stogu	Nereikia steigti naujos organizacijos, užtektų per trumpą laiką apjungti įstaigas bendram darbui; kompetencijų išsaugojimas; geresnis koordinavimas, greitesnės procedūros; lankstumas; darbuotojų išlaikymas (darbuotojai būtų deleguojami į centrą).	Finansavimo stoka; tarpinstitucinio bendradarbiavimo įsitraukimo trūkumas (jei institucijos laiku neskirs ekspertų, nepateiks reikiamų duomenų).
Atskiros agentūros sukūrimas ir priėmimo sistemos perdavimas	Funkcijų peržiūra ir optimizavimas; geresnis koordinavimas, greitesnės procedūros; vieningų standartų taikymas; lankstumas; galėtų būti kaip antras kitų alternatyvų etapas, įgyvendinamas palaipsniui ir užtikrinantis didesnę konsolidaciją.	Naujos institucijos steigimas užtrunka vienerius ir daugiau metų, papildomai reikės laiko darbuotojų kvalifikacijoms; politinio palaikymo trūkumas; papildomo finansavimo poreikis; brangiausia ir ilgiausiai įgyvendinama alternatyva.

Kiekvienos iš alternatyvų įgyvendinimui tyrime įvardintos būtinų kaštų kategorijos, prie kurių priskirtini finansiniai ištekliai technologiniams aspektams, žmogiškiesiems ištekliams (personalo sąnaudos), teisiniams aspektams, komunikacijos/rinkodaros klausimų sąnaudos; taip pat laiko sąnaudo