



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



PMIF
Prieglobsčio, m
ir integracijos f



PRIEGLOBSČIO SISTEMOS VERTINIMAS

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: 2022-12-30

TURINYS

SANTRUMPOS	4
ĮVADAS.....	8
I. PRIEGLOBSČIO PROCEDŪRŲ ATSKIRŲ KOMPONENTŲ VERTINIMAS	10
1.1. VALSTYBĖS GARANTUOJAMA TEISINĖ PAGALBA PRIEGLOBSČIO SRITYJE LIETUVOJE	10
1.1.1. Vertinimo kriterijai.....	10
1.1.2. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio srityje vertinimas	11
1.1.3. Rekomenduojami pokyčiai veiksmingumo spragoms spręsti	16
1.2. PAŽEIDŽIAMŲ PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ IDENTIFIKAVIMO TVARKA.....	20
1.2.1. Vertinimo kriterijai.....	20
1.2.2. Pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų identifikavimo tvarkos vertinimas	21
1.2.3. Užsienio valstybių praktika pažeidžiamumo nustatymo ir rizikų nelydimiems nepilnamečiams valdymo srityse	33
1.2.4. Europos teismų praktika dėl pažeidžiamų asmenų.....	33
1.2.5. Naujausi Europos Sąjungos politikos instrumentai, galintys turėti poveikį pažeidžiamų asmenų identifikavimui valstybėse narėse	34
1.2.6. Siūlomi tvarkos tobulinimo pakeitimai	34
1.3. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ APGYVENDINIMO IR KITOS JŲ PRIĖMIMO SĄLYGOS ...	36
1.3.1. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistema	36
1.3.2. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemos ir susijusių standartų vertinimas.....	43
1.4. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ SULAIKYMAS IR ALTERNATYVIOS SULAIKYMUI PRIEMONĖS	98
1.4.1. Sulaikymo apibrėžimas	98
1.4.2. Sulaikymo pagrindas	101
1.4.3. Sulaikymo procedūra.....	103
1.4.4. Sulaikymo individualus vertinimas, būtinumo ir proporcingos trukmės užtikrinimas.....	104
1.4.5. Užstatas, kaip alternatyvi sulaikymui priemonė.....	106
1.4.6. Apgyvendinimo centre be judėjimo laisvės apribojimo, kaip alternatyvios sulaikymui priemonės, taikymas	107
1.4.7. Įstatyme numatytų maksimalių sulaikymo terminų taikymo alternatyvioms sulaikymui priemonėms praktinės pasekmės	108
II. PRIEGLOBSČIO SISTEMOS PERTVARKOS INSTITUCINIO MODELIO <i>EX ANTE</i> VERTINIMAS	111
111	
2.1. Reformos kontekstas	111
2.2. Siūlomų alternatyvų trumpas aprašymas.....	112

2.2.1. Alternatyva 0: nieko nekeisti.....	113
2.2.2. Alternatyva 1: PPC reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas.....	115
2.2.3. Alternatyva 2: Skėtinės organizacijos paskyrimas	119
2.2.4. Alternatyva 3: Atskiros agentūros sukūrimas	122
IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS	125
SANTRAUKA	136
SUMMARY	150
PRIEDAI	165
PRIEDAS 1. AKTUALI UŽSIENIO VALSTYBIŲ PRAKTIKA	165
PRIEDAS 2. LIETUVOS PRIEGLOBSČIO SISTEMOS INSTITUCIJŲ FUNKCIJOS	200
PRIEDAS 3. BELGIJOS SKĖTINĖS ORGANIZACIJOS „FEDASIL“ PATIRTIS	203
PRIEDAS 4. NYDERLANDŲ CENTRINĖS PRIEGLOBSČIO PRIĖMIMO AGENTŪROS PATIRTIS	204
PRIEDAS 5. ALTERNATYVŲ ĮGYVENDINIMO KAŠTAI.....	205
PRIEDAS 6. INTERVIU IR FOKUSUOTŲ GRUPIŲ SĄRAŠAS	207

SANTRUMPOS

EUAA	Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra
ES	Europos Sąjunga, Europos Sąjungos
ESTT	Europos Sąjungos Teisingumo Teismas
EŽTT	Europos Žmogaus Teisių Teismas
JTVPK	Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro valdyba
LLG	Leidimas laikinai gyventi
LNG	Leidimas nuolat gyventi
LR	Lietuvos Respublika, Lietuvos Respublikos
LRK	Lietuvos Raudonasis kryžius
LRV	Lietuvos Respublikos Vyriausybė, Vyriausybės
LVAT	Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas
MD	Migracijos departamentas
MIGRIS	Lietuvos migracijos informacinė sistema
NBFC	Nacionalinis bendrųjų funkcijų centras
NVO	Nevyriausybinės (visuomeninės) organizacijos
PKP	Pasienio kontrolės punktas
PMIF	Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas
PPC	Pabėgėlių priėmimo centras
PSD	Priėmimo sąlygų direktyva
PU	Pasienio užkarda
SADM	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija
SAM	Sveikatos apsaugos ministerija
ŠGK	Užsieniečių registracijos centro šeimos gydytojo kabinetas
ŠMSM	Švietimo, mokslo ir sporto ministerija
URC	Užsieniečių registracijos centras
URP	Užsieniečio registracijos pažymėjimas
UTPI	Įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties
VGTP	Valstybės garantuojama teisinė pagalba

VPT	Viešųjų pirkimų tarnyba
VRM	Vidaus reikalų ministerija
VSAT	Valstybės sienos apsaugos tarnyba
VŠĮ	Viešojo įstaiga
Chartija	ES pagrindinių teisių chartija
Gražinimo direktyva	2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse
Prieglobsčio procedūrų direktyva	2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos
Priėmimo sąlygų direktyva	2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo
2016 m. Apgyvandinimo pasienyje aprašas	LR vidaus reikalų ministro 2016 m. gegužės 6 d. įsakymu Nr. 1V-346 patvirtintas Prieglobsčio prašytojų apgyvandinimo pasienio kontrolės punktuose sąlygų aprašas
2021 m. Apgyvandinimo pasienyje aprašas	LR vidaus reikalų ministro 2021 m. liepos 5 d. įsakymu Nr. 1V-579 patvirtintas Prieglobsčio prašytojų apgyvandinimo pasienio kontrolės punktuose sąlygų aprašas (nauja redakcija)
2009 m. redakcijos Apgyvandinimo PPC tvarka	LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2009 m. rugpjūčio 14 d. Nr. A1-501 įsakymas, kuriuo patvirtinta Užsieniečių apgyvandinimo pabėgėlių priėmimo centre sąlygų ir tvarkos, užsieniečių užimtumo organizavimo bei drausminio poveikio priemonių taikymo jiems tvarkos, aprašo nauja redakcija
2021 m. gegužės 24 d. Apgyvandinimo PPC redakcija	LR socialinės apsaugos ir darbo ministro 2021 m. gegužės 24 d. įsakymo Nr. A1-393 redakcija patvirtintas Prieglobsčio prašytojų ir užsieniečių laikino apgyvandinimo pabėgėlių priėmimo centre sąlygų bei tvarkos ir laikino išvykimo tvarkos aprašas
2017 m. kovo 8 d. Apgyvandinimo	

tvarka	Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2017 m. kovo 8 d. nutarimu Nr. 171 patvirtintas Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo tvarkos aprašas
2022 m. Apgyvandinimo URC aprašas	Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2007 m. spalio 4 d. įsakymu Nr. 1V-340 patvirtintas Laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Valstybės sienos apsaugos tarnyboje prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos sąlygų ir tvarkos aprašas (2022 m. pakeitimų redakcija)
2021 m. Apgyvandinimo vietų administravimo taisyklės	LR vidaus reikalų ministro valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo 2021 m. rugpjūčio 14 d. sprendimu Nr. 10V-31 patvirtintos Užsieniečių apgyvendinimo vietų administravimo, vidaus tvarkos ir procedūrinių veiksmų atlikimo taisyklės
Higienos norma HN 61:2005	LR sveikatos apsaugos ministro 2005 m. spalio 28 d. įsakymu Nr. V-836 patvirtinta Lietuvos higienos norma HN 61:2005 „Užsieniečių registracijos centras. Higienos normos ir taisyklės“ patvirtinimo
Higienos norma HN 61:2020	LR sveikatos apsaugos ministro 2005 m. spalio 28 d. įsakymu Nr. V-836 (su pakeitimais) patvirtinta Lietuvos higienos norma HN 61:2020 „Laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre visuomenės sveikatos saugos reikalavimai“
Nelydimų nepilnamečių apgyvendinimo PPC taisyklės	LR vidaus reikalų ministro ir socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. vasario 2 d. įsakymas Nr. 1V-31/A1-28 dėl nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo
PPC Pažeidžiamumo vertinimo aprašas	Užsieniečių, apgyvendintų Pabėgėlių priėmimo centre pažeidžiamumo nustatymo ir pagalbos jiems teikimo tvarkos aprašas
Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka	LR vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymas Nr. 1V-131 „Dėl Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (tyrime naudojamos dvi redakcijos: 2016 m. ir 2021 m. (LR vidaus reikalų ministro 2021 m. liepos 27 d. įsakymo Nr. 1V-626 redakcija)

- 2018 m. URC Vidaus tvarkos taisyklės Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR vidaus reikalų ministerijos vado 2018 m. kovo 28 d. įsakymu Nr. 4-143 patvirtintos Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centro vidaus tvarkos taisyklės
- Ypatingų poreikių nustatymo tvarka Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2016 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. 4-597 „Dėl Užsieniečių, turinčių ypatingų poreikių, identifikavimo, apgyvendinimo bei pagalbos jiems teikimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre tvarkos aprašo patvirtinimo“

IVADAS

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 teisės aktai ir politikos 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 *ex post* vertinimą bei prieglobsčio sistemos pertvarkos institucinio modelio *ex ante* vertinimą ir pateikti rekomendacijas atsakingoms institucijoms.

Studijoje 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. Pirmiausia, šie komponentai apima valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įgyvendinimo, pažeidžiamų asmenų nustatymo tvarkos, prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų (apgyvendinimo, įskaitant gyvenamosios vietos paskyrimo procedūras, ir sulaikymo) *ex post* vertinimą veiksmingumo ir atitikties ES teisei ir ES Teisingumo Teismo (ESTT) praktikai, efektyvumo, sąlygų tinkamumo, sistemos lankstumo požiūriu. Tyrime identifikuotos ir išanalizuotos sisteminės spragos ir iššūkiai bei pateikiami pasiūlymai dėl sistemos, įskaitant dėl teisės aktų, tobulinimo. Antra, tyrimas apima prieglobsčio sistemos (priėmimo sąlygų) pertvarkos institucinio modelio *ex ante* vertinimą.

Šioje mokslinėje studijoje įvertinami Lietuvos Respublikos prieglobsčio sistemos atskiri komponentai, kas leis ją tobulinti siekiant sąžiningų ir veiksmingų procedūrų ir orų priėmimo sąlygų užtikrinimo tikslo, kurį numato ES ir Lietuvos politikos ir teisės dokumentai, taip pat pasirengti ateities ekstremalioms situacijoms. Vertinimą sudaro keturios dalys, kurios aprašomos žemiau.

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.

Atliekant prieglobsčio suteikimo ir prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemos atskirų komponentų vertinimą buvo taikomi dokumentų analizės, lyginamasis, ekspertinio interviu ir kiti metodai. Planuotas kaštų-naudos metodo taikymas buvo ribotas tiek, kiek buvo prieinami ir validūs atsakingų institucijų renkami duomenys, tokių duomenų, kurie būtų palyginami ir validūs, praktiškai negauta. Buvo atlikta daugiau kaip 15 ekspertinių interviu su prieglobsčio politikos formuotojais ir vykdytojais bei ekspertais, taip pat surengta viena fokusuotos grupės diskusija su savivaldybėmis (Priedas 6). Atliekant prieglobsčio sistemos pertvarkos institucinio modelio vertinimą buvo naudojami užsienio valstybių patirties lyginamosios analizės, alternatyvų modeliavimo metodai, finansinio efektyvumo analizės elementai. Rengiant rekomendacijas buvo atsižvelgta į ES valstybių narių geriausią praktiką

įgyvendinant prieglobsčio suteikimo procedūras, Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros (EUAA) gaires, bei planuojamas ES teisėkūros iniciatyvas 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. aptarimas su prieglobsčio srityje dirbančiomis institucijomis ir visuomeninėmis organizacijomis (NVO) bei gruodžio 20 d. – viešas aptarimas, jų rezultatai integruoti į tyrimo ataskaitą.

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.

Už pagalbą renkant duomenis tyrėjai nuoširdžiai dėkoja Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Vidaus reikalų ministerijos ir šioms ministerijoms pavaldžių įstaigų prieglobsčio srityje dirbuotojams, visiems Lietuvos prieglobsčio sistemos dalyviams ir ekspertams, sutikusiems pasidalyti savo patirtimi ir įžvalgomis dėl prieglobsčio sistemos veikimo ir tobulinimo.

Studijos tyrėjai

Prof. dr. Lyra Jakulevičienė
Prof. dr. Andrius Stasiukynas
Doc. dr. Laurynas Biekša
Arnas Liauksminas

I. PRIEGLOBSČIO PROCEDŪRŲ ATSKIRŲ KOMPONENTŲ VERTINIMAS

1.1. VALSTYBĖS GARANTUOJAMA TEISINĖ PAGALBA PRIEGLOBSČIO SRITYJE LIETUVOJE

1.1.1. Vertinimo kriterijai

Prieglobsčio procedūros metu teikiamos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos (VGTP) prieglobsčio srityje vertinimo metu buvo išnagrinėtas VGTP teikimo organizavimas ir valdymas, teikiamų teisinių paslaugų apimtis ir pakankamumas atitikties ES teisei požiūriu bei įvertinti pagrindiniai kylantys iššūkiai bei atsakingų institucijų atsakas jiems veiksmingumo požiūriu. Atitiktis vertinama Prieglobsčio procedūrų direktyvos¹ bei Priėmimo sąlygų direktyvos² reikalavimų požiūriu ir atsižvelgiant į ES Teisingumo Teismo praktiką, taip pat užsienio valstybių gerąją praktiką šioje srityje.

Veiksmingos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos standartai ir kriterijai, paremti tarptautinėmis rekomendacijomis ir daugelio užsienio valstybių praktikos analize, jau yra detaliai ištirti ir aprašyti³. Remiantis 2012 m. Jungtinių Tautų principų ir gairių dėl teisinės pagalbos⁴ 12 principu, teisinės pagalbos veiksmingumas yra tiesiogiai susijęs su užtikrinimu, jog teisinės pagalbos teikėjai galėtų vykdyti savo darbą efektyviai, laisvai ir nepriklausomai.

Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos 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 jų 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 degradoja, be konkurencijos advokatai neturi motyvacijos investuoti į paslaugų kokybę, o valstybė atlieka bereikalingą biurokratinį reguliavimą, varžydama konkurenciją.

Atlikdami tyrimą tyrėjai ištyrė viešai prieinamą informaciją ir atliko konfidencialius pokalbius su 5 teisininkais-praktikais, susidūrusiais su tyrimo sritimi. Šio tyrimo tyrėjai suformulavo tyrimo klausimus ir apibrėžė vertinimo kriterijus. Buvo taip pat remtasi ir ES prieglobsčio agentūros gairėmis ir rodikliais dėl priėmimo sąlygų ir prieglobsčio procedūrų⁵. Siekiant iširti ir įvertinti, kokie yra Lietuvos VGTP prieglobsčio prašytojams sistemos privalumai ir trūkumai (t.y. kiek veiksminga yra sistema ir, tuo pačiu, kiek lanksti ji yra prisitaikyti prie migrantų antplūdžio situacijų), tyrime identifikuoti 10 vertinimo kriterijų, sietinų su teisinės pagalbos veiksmingumu ir sudarančių sąlygas nustatyti teisinės pagalbos veiksmingumo spragas:

¹ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (nauja redakcija), *OJ L 180*, 29.6.2013, p. 60–95.

² 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija), *OJ L 180*, 29.6.2013, p. 96–116.

³ Agnė Limantė, Danutė Jočienė, Simonas Nikartas, Laurynas Tototaitis, „Veiksmingos teisinės pagalbos link: tarptautiniai teisiniai ir praktikos standartai“, 2020; Christoph Burchard, Matthias Jahn, Sarah Zink, Simonas Nikartas, Agnė Limantė, Laurynas Totoraitis, Anželika Banevičienė, Diana Jarmalė, „Praktikos standartai teisinės pagalbos teikėjams“, 2018.

⁴ Jungtinių Tautų principai ir gairės dėl teisinės pagalbos baudžiamojo teisingumo sistemoje prieinamumo, patvirtinti 2012 m. gruodžio mėn. Generalinės Asamblėjos rezoliucija 67/187.

⁵ EASO, Guidance on Reception Conditions: Operational Standards and Indicators (Gairės dėl priėmimo sąlygų: veikimo standartai ir rodikliai), September 2016, <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20Operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf>

1. Ar valandinis apmokėjimas panašus į advokatų rinkos kainas, ar apmokėjimas už paslaugas nevėluoja? (su teisinės pagalbos veiklos efektyvumu susijęs klausimas).
2. Ar advokatų samdymas yra organizuojamas per instituciją, kuri neturi intereso dėl tų sprendimų, kuriuos skųs advokatai? (su teisinės pagalbos veiklos laisvumu ir nepriklausomumu susijęs klausimas).
3. Ar pats klientas turi galimybę už valstybės finansus rinktis advokatą laisvai arba iš valstybės sudaryto sąrašo? (su teisinės pagalbos veiklos laisvumu ir nepriklausomumu susijęs klausimas).
4. Ar advokatas yra nusamdomas ir apmokėjimas gaunamas su kuo mažesniais su byla nesusijusios dokumentacijos reikalavimais iš advokato? (su teisinės pagalbos veiklos efektyvumu susijęs klausimas).
5. Ar pats klientas kartu su advokatu gali pasirinkti reikalingą teisinių paslaugų apimtį ir gauti adekvatų apmokėjimą už tam reikalingą advokato darbo laiką? (su teisinės pagalbos veiklos efektyvumu bei laisvumu susijęs klausimas).
6. Ar yra užtikrinamas atstovavimo tęstinumas skirtingose instancijose? (su teisinės pagalbos veiklos efektyvumu susijęs klausimas).
7. Ar yra kuo paprasčiau prieinamos nepriklausomo teisininko teikiamos pirminės konsultacijos? (su teisinės pagalbos veiklos efektyvumu ir laisvumu susijęs klausimas).
8. Ar teisinę pagalbą teikiantys advokatai yra išklause ir kasmet toliau išklauso tam tikrą skaičių valandų mokymų, susijusių su prieglobsčio teise, kad turėtų kuo aukštesnę kvalifikaciją? (su teisinės pagalbos veiklos efektyvumu susijęs klausimas).
9. Ar yra klientų skundų mechanizmas ar teikiamų paslaugų kokybės vertinimas? (su teisinės pagalbos veiklos efektyvumu susijęs klausimas).
10. Ar pasikeitus teisės aktams ar iš esmės pasikeitus faktinei situacijai, keičiama sutartis? (su teisinės pagalbos veiklos efektyvumu susijęs klausimas).

1.1.2. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio srityje vertinimas

Šiame poskyryje yra pateikiamas trumpas standarto aprašymas, vertinimo rodikliai bei situacijos vertinimas, įvardijami pagrindiniai iššūkiai ir atskirai pateikiamos rekomendacijos.

1. STANDARTAS: adekvatus apmokėjimas
Vertinimo kriterijus: Ar valandinis apmokėjimas panašus į advokatų rinkos kainas, ar apmokėjimas už paslaugas nevėluoja?
Vertinimo rodikliai: 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.
Situacijos LR vertinimas: <i>Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir visi apklausti respondentai vieningai sutaria, kad valstybės mokama kaina už valstybės garantuojamą teisinę pagalbą prieglobsčio prašytojams jau gana seniai yra neproporcingai mažesnė už advokatų rinkos kainą. Viena respondentė padarė bandymą, kai dar 2017 m. viešajame pirkime siūlė rinkos kainas, ir gavo rezultatą, kad viešąjį pirkimą laimėjo pasiūlymas su beveik 3 kartus mažesne nei rinkos kaina. Viešai prieinamos 2020-10-31 viešąjį pirkimą laimėjusio pasiūlymo kainos rodo, kad šis skirtumas dar labiau padidėjo. Pvz., skundas teismui (kuriems, kompetentingų šios srities teisininkų nuomone, rekomenduojama skirti ne mažiau, kaip 10 val. darbo) buvo parengiamas už 20 EUR (iš kurių po mokesčių advokatui neturėtų likti daugiau kaip 16 EUR). Apmokėjimų vėlavimai nebuvo nustatyti kaip problema.</i>

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.: Padidėjus darbo krūviams prieglobsčio prašytojų antplūdžio metu, VGTP prieglobsčio prašytojams teikiantiems advokatams mokamos kainos liko neproporcingai mažos, nors ypač padidėjo atstumai, kuriuos reikėtų vykdyti, kad advokatas galėtų susitikti su savo klientu. Pvz., 2021-07-22 viešąjį pirkimą laimėjusiame pasiūlyme kaina už skundą teismui yra 40 EUR (t.y. 32 EUR advokatui atskaičius mokesčius), o tai jau kelia abejonių dėl teisinių paslaugų kokybės vien todėl, kad tokia kaina ne tik neapmokėtų 10 val. darbo, bet net neatlygintų kuro ir laiko sąnaudų, važiuojant iki Kybartų URC ir atgal. 2021-11-24 subteikimo sutartimi advokatas sutiko skundus teismui rengti už 33,06 EUR. Esant tokiai situacijai, pagrįstai užsieniečių reiškiamas pasipiktinimas valstybės garantuojama teisine pagalba, kurios advokatai rengia skundus teismui, nesusitikę su klientu, neaptarę skundo argumentų ir įrodymų. Jei užsieniečio dalyvavimas teisme būtinas, tai užsieniečiai vienintelį kartą pamato savo advokatą per Zoom ir per posėdį net nesupranta, apie kokius „savo“ skundo argumentus jam reikia teismui paaiškinti. Tuo tarpu instancijose, kuriose užsieniečio dalyvavimas nebūtinas, tiek skundas, tiek nagrinėjimas, tiek rezultatas pasiekiami be jokio užsieniečio dalyvavimo ar žinojimo, kas vyksta. Advokatas be klientų žinios teikia kažkokius „savo klientų“ skundus ir gauna sprendimus, kurie realiai toliau lemia jo klientų teisinį statusą.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje egzistuoja didelis skirtumas tarp valstybės mokamos kainos advokatams už valstybės garantuojamą teisinę pagalbą ir advokatų rinkos kainos, kas gali lemti nekokybiškas paslaugas ar net teisinės pagalbos imitavimą.

2. STANDARTAS: teisinę pagalbą administruoja nešališka institucija

Vertinimo kriterijus: Ar advokatų samdymas yra organizuojamas per instituciją, kuri neturi intereso dėl tų sprendimų, kuriuos skųs advokatai?

Vertinimo rodikliai:

Svarbu, kad advokatus samdytų institucijos, kurios būtų suinteresuotos perkamomis kokybiškomis paslaugomis, o tokio suinteresuotumo neliktų, jei institucijai rūpėtų tik mažiausia kaina ar dar blogiau – kuo žemesnė kokybė, nes advokatai būtų samdomi teisiniams veiksams prieš pačią instituciją atlikti.

Situacijos LR vertinimas:

Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir visi apklausti respondentai sutarė, kad yra susidariusi situacija, kai pats Migracijos departamentas yra ir viešojo pirkimo perkančioji organizacija, ir perkamos paslaugos skųsti būtent Migracijos departamento sprendimus. Iš esmės Migracijos departamentas samdo advokatą byloms prieš save ir instituciškai nėra suinteresuotas kuo aukštesne paslaugų kokybe. Nors advokatai nurodė, kad tiesioginio spaudimo nepatyrė, bet pačios viešojo pirkimo sąlygos, kai perkamos ne paslaugų valandos, o vienetai, ir už kuo mažesnę kainą, netiesiogiai neskatina advokatų dirbti daugiau nei minimaliai. Kai kurios prieglobsčio prašytojams svarbios paslaugos iš viso nepatenka į viešajame pirkime perkamų paslaugų apimtį (pvz., VGTP nebuvo teikiama prieglobsčio prašytojams, kurių prieglobsčio prašymai Migracijos departamente nebuvo priimti nagrinėti, taip pat nebuvo teikiama teisinė pagalba apgyvendinimo be teisės išeiti iš centrų klausimu iki 2022-01-01). Buvo paminėtas ir atvejis, kai Migracijos departamentas neužskaitė ir neapmokėjo teisinių paslaugų, kurių Migracijos departamentas nepageidavo, kad prieglobsčio prašytojai gautų. Be to, ir pats viešasis pirkimas organizuojamas taip, kad būtų pasiekta maksimaliai maža kaina, nes kokybiniai kriterijai jame nenustatyti. 2019 metais skelbtą pirmą konkursą laimėjo 3 mažiausias kainas pasiūlę kandidatai, su kuriais buvo sudarytos preliminarios sutartys. Nuo tada kasmet jie dalyvauja jau konkurse dėl realios sutarties ir gali siūlyti dar mažesnes kainas nei siūlė preliminariniai (didesnių kainų siūlyti negali).

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje teisinės paslaugas perkančioji organizacija Migracijos departamentas nėra objektyviai suinteresuotas kokybiškais paslaugomis, nes dėl institucijos statuso prieglobsčio prašytojų atveju objektyviai gali egzistuoti suinteresuotumas kuo žemesne kaina ar net kuo žemesne kokybe, nes advokatai yra samdomi teisiniams veiksams prieš patį Migracijos departamentą atlikti.

3. STANDARTAS: kliento teisė rinktis advokatą

Vertinimo kriterijus: Ar pats klientas turi galimybę už valstybės finansus rinktis advokatą laisvai arba iš valstybės sudaryto sąrašo?

Vertinimo rodikliai:

Svarbu, kad klientas turėtų kuo platesnę galimybę rinktis advokatus (geriausia būtų rinktis visai laisvai „su valstybės apmokamu krepšeliu“ arba bent iš valstybės siūlomo advokatų sąrašo). Bet kurioje teisės srityje, o ypač prieglobsčio, tai lemtų didesnę kliento pasitikėjimą advokatu. Prieglobsčio prašytojai, atvykę iš mažiau demokratiškų valstybių, gali tiek nepasitikėti valstybės skiriamu advokatu, kurio jie patys pasirinkti negali, kad net neteiktų jam visos efektyviam teisiniui atstovavimui būtinos informacijos.

Situacijos LR vertinimas:

Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir visi apklausti respondentai sutarė, kad LR VGTP prieglobsčio prašytojams sistemoje prieglobsčio prašytojai jokio pasirinkimo neturi. Teisines paslaugas teikia vienintelė viešąjį pirkimą laimėjusi advokatų grupė. Yra tik užtikrinama, jei dėl bylos specifikos pagal prieglobsčio teisės rekomendacijas yra reikalingas advokatas vyras arba advokatė moteris. Esant dideliame nepasitikėjimui valstybės skiriamais advokatais, net ir visiškai finansų neturintys užsieniečiai bando kreiptis į Lietuvos ir užsienio NVO, kad šios skirtų lėšų privačių advokatų samdymui.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje prieglobsčio prašytojai neturi jokios advokato pasirinkimo galimybės, o tai dar labiau mažina pasitikėjimą valstybės skiriamais advokatais.

4. STANDARTAS: paslaugų apiforminimo paprastumas

Vertinimo kriterijus: Ar advokatas yra nusamdomas ir apmokėjimas gaunamas su kuo mažesniais su byla nesusijusios dokumentacijos reikalavimais iš advokato?

Vertinimo rodikliai:

Svarbu, kad advokatas susidurtų su kuo mažiau biurokratinės dokumentacijos reikalavimų, nes kuo daugiau laiko advokatas jai skirtų, tuo santykinai mažesnis taptų jo apmokėjimas už darbo valandas, kurios būtinos ne tik suteikti, bet ir įforminti valstybės garantuojamą teisinę pagalbą.

Situacijos LR vertinimas:

Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir VGTP teikė/teikiantys apklausti respondentai sutarė, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje ataskaitos apie suteiktas paslaugas yra pakankamai paprastos, tik gana daug laiko užima dokumentų surinkimas ir dalyvavimas viešajame pirkime (kuris, kaip aprašyta prie 2 punkto, šiuo metu net dvigubas). Nors respondentai tokios problemos realiai nenurodė, bet teoriškai pripažino, kad Migracijos departamentas turėtų galimybių sukurti biurokratinių teisinės pagalbos įforminimo problemų, jei norėtų „nubausti“ kažkurią teisinės paslaugas teikiančią jiems nepatikusią advokatų grupę.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR VGTP prieglobsčio prašytojams sistemoje sudėtinga viešojo pirkimo sistema sudaro advokatams žymesnes papildomas laiko sąnaudas, tačiau pačios ataskaitos už paslaugas yra pakankamai paprastos.

<p>5. STANDARTAS: kliento ir advokato pasirenkama paslaugos apimtis</p> <p>Vertinimo kriterijus: Ar pats klientas kartu su advokatu gali pasirinkti reikalingą teisinių paslaugų apimtį ir gauti adekvatų apmokėjimą už tam reikalingą advokato darbo laiką?</p> <p>Vertinimo rodikliai: Svarbu, kad valstybės garantuojama teisinė pagalba veiktų kuo panašesniu būdu į nevalstybinius advokato-kliento santykius, kuomet reikiama paslaugų apimtį nustatytų klientas, pasitaręs su advokatu. Jei klientui svarbūs teisių paslaugų aspektai nebūtų dengiami valstybės garantuojamos teisinės pagalbos, tuomet mažėtų šios pagalbos kokybė ir pasitikėjimas valstybės skiriamais advokatais.</p> <p>Situacijos LR vertinimas: <i>Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir respondentai sutarė, kad viešojo pirkimo sąlygos, kai perkamos ne paslaugų valandos, o vienetai, ir už kuo mažesnę kainą, netiesiogiai neskatina advokatų dirbti daugiau nei minimaliai. Be to, nusimačius skundo teimui parengimą už 20-40 EUR apmokėjimą, advokatui „nėra laiko“ nei pokalbiui su klientu, nei kilmės valstybės informacijos paieškai. Nėra apmokama už klientų supažindinimą su pirmos ar antros instancijos sprendimais; papildomi dokumentai, prašymai ar susitikimai su klientu neapmokami. Atitinkamai pateikiami su klientais nesuderinti skundai; kilmės valstybės informacijos žmonės ieško patys arba prašo padėti nemokamas teisinės paslaugas teikiančius NVO teisininkus; klientams advokatai kartais net nurodo, jog valstybė papildomų pokalbių ar prašymų neapmoka, ir prašoma papildomų pinigų iš žmonių; papildomi dokumentai iš klientų tiesiog negaunami arba geriausiai atveju - be vertimų ar paaškinančio lydraščio tiesiog įkeliami į teismo e-sistemą.</i></p> <p>Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai: Nustatyta, kad nevalstybinio advokato teikiamų paslaugų apimtis klientui yra daug didesnė už valstybės skiriamo advokato, tai mažina LR VGTP prieglobsčio prašytojams kokybę bei pasitikėjimą valstybės skiriamais advokatais.</p>
<p>6. STANDARTAS: atstovavimo tęstinumas</p> <p>Vertinimo kriterijus: Ar yra užtikrinamas atstovavimo tęstinumas skirtingose instancijose?</p> <p>Vertinimo rodikliai: Paslaugų kokybę ir pasitikėjimą advokatu didina vieno advokato atstovavimas byloje nuo pradžios iki pabaigos.</p> <p>Situacijos LR vertinimas: <i>Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir respondentai sutarė, kad valstybės skiriami advokatai dažniausiai stengiasi užtikrinti atstovavimo tęstinumą. To nepavyksta padaryti, jei keičiasi viešuosius pirkimus laimėjusi advokatų grupė ir perima buvusios advokatų grupės pradėtas bylas.</i></p> <p>Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai: Nustatyta, kad LR VGTP prieglobsčio prašytojams sistemoje atstovavimo tęstinumas skirtingose instancijose yra užtikrinamas, išskyrus atvejus, kai keičiasi viešuosius pirkimus laimėjusi advokatų grupė ir perima buvusios advokatų grupės pradėtas bylas.</p>
<p>7. STANDARTAS: pirminės konsultacijos galimybė</p> <p>Vertinimo kriterijus: Ar yra prieinamos nepriklausomo teisininko teikiamos pirminės konsultacijos?</p> <p>Vertinimo rodikliai: Pažymėtina, kad prieinamos nepriklausomo teisininko pirminės konsultacijos yra ne tik teisinė pagalba, kuri gali padėti žmogui pasiruošti ir gauti kokybišką antrinę teisinę pagalbą, tačiau dažnai tai yra ir teisinė pagalba, kurios savalaikis suteikimas gali padėti išvengti bylos teisme, o kartu ir sutaupyti finansus, nes bylos nagrinėjimui teisme nereikėtų skirti antrinės VGTP advokato.</p> <p>Situacijos LR vertinimas:</p>

Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir respondentai sutarė, kad pirminė teisinė pagalba nėra teikiama. Yra tik NVO teisininkai pagal tų organizacijų projektus, teikiantys konsultacijas. Iki 2021 m. gegužės mėn. NVO teisininkų pajėgumų iš esmės užtekdavo šiai teisinės pagalbos spragai uždengti, bet po 2021 m. gegužės mėn. pirminės teisinės pagalbos trūkumas tapo itin žymus ir pastebimas. Respondentų nuomone, to labai reikėtų, nes šiuo metu žmonės nežino nei paprasčiausios teisinės informacijos, nei informacijos apie pačią VGTP, o darbo užtektų tokią pirminę teisinę pagalbą teikiančiam teisininkui pilnam etatui kiekviename centre. Tikslių ir savalaikių pirminių teisinių konsultacijų negavimas lemia žmonių nepasitenkinimą LR prieglobsčio sistema, taip pat lemia ir netinkamus užsieniečių sprendimus savo bylose (pvz., nesirenkamas daug palankesnis užsieniečiui savanoriškas grįžimas, nors teisės aktai ir teismų praktika rodo, kad jo prieglobsčio prašymas turi itin mažai perspektyvų) bei lemia prieglobsčio procedūros klaidas, nes užsieniečiui nepatariama, kokius įrodymus jam būtų svarbu surinkti ir pateikti prieglobsčio byloje. Kartu pažymėtina, kad antrinės teisinės pagalbos valstybės skiriami advokatai konsultuoja klientą, jau gavę užsakymą bylinėtis teisme, todėl jų konsultacijos nėra nukreiptos į bylinėjimosi tikslingumo įvertinimą, taip jų konsultacijų metu surinkti papildomų įrodymai jau negali pakeisti neigiamo Migracijos departamento sprendimo be ginčo teisme, be to, kaip minėta prie 5 punkto, antrinę teisinę pagalbą teikiančiam valstybės skiriamam advokatui tokios papildomos konsultacijos gali ir visai nepatekti į valstybės apmokamą jo/jos teikiamų paslaugų apimtį. Kartais Migracijos departamentas nurodo, kad pirmines konsultacijas teikia departamento darbuotojai prieš apklausas su užsieniečiais, tačiau pažymėtina, kad valstybės tarnautojai pirminių konsultacijų suteikti tinkamai negali, nes jie neturi užsieniečių pasitikėjimo dėl galimo šališkumo, o kartais jie ir iš tiesų būna šališki.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad pirminė teisinė pagalba nėra teikiama, o tikslių ir savalaikių pirminių teisinių konsultacijų negavimas lemia žmonių nepasitenkinimą LR prieglobsčio sistema, taip pat lemia ir netinkamus užsieniečių sprendimus savo bylose bei prieglobsčio procedūros klaidas.

8. STANDARTAS: advokatų kvalifikacija

Vertinimo kriterijus: Ar teisinę pagalbą teikiantys advokatai yra išklausę ir kasmet toliau išklauso tam tikrą skaičių valandų mokymų, susijusių su prieglobsčio teise, kad turėtų kuo aukštesnę kvalifikaciją?

Vertinimo rodikliai:

Teikiant teisinę pagalbą tokioje specifinėje teisės srityje, kaip prieglobsčio teisė, rekomenduotina, kad valstybės garantuojamos teisinės pagalbos advokatas būtų išklausę ir turėtų galimybę toliau dalyvauti pabėgėlių teisės mokymuose, siekiant užtikrinti tinkamą advokato kvalifikaciją šioje srityje.

Situacijos LR vertinimas:

Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: LR yra tik bendras advokatūros reikalavimas kelti kasmet kvalifikaciją, bet nebūtinai prieglobsčio srityje. Bet yra JTVPK ir Lietuvos Raudonojo Kryžiaus koordinuojamas prieglobsčio srities teisininkų tinklas, kurio dalyviams kažkiek naujienų yra siunčiama el. paštu, o metų pabaigoje per susitikimą pristatomos pagrindinės teisinės aktualijos.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad galimybė teikti valstybės garantuojamą teisinę pagalbą prieglobsčio srityje nėra susieta su kvalifikacija, įgyta per specialius prieglobsčio teisės mokymus prieš pradėdant teikti teisines paslaugas arba bent jau pradėjus jas teikti.

9. STANDARTAS: paslaugų kokybės vertinimo mechanizmas

Vertinimo kriterijus: Ar yra klientų skundų mechanizmas ar teikiamų paslaugų kokybės vertinimas?

Vertinimo rodikliai:

Užsakovas, pagal valstybės garantuojamos teisinės pagalbos sutartį samdydamas advokatus, turėtų kontroliuoti, kad sutartinių teisinės pagalbos veiksmų vykdymas būtų pakankamos teisinės kokybės, o grubūs sutarties pažeidimai būtų pagrindas sutarčiai su tokiu advokatu nutraukti.

Situacijos LR vertinimas:

Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir valstybės garantuojamą teisinę pagalbą teikę/teikiantys apklausti respondentai nurodė, kad su klientų skundų mechanizmu Migracijos departamente beveik nesusidūrė (t.y. žinomas tik vienas prašymas pasiaiškinti ir vienas MD raštas dėl netinkamo paslaugos suteikimo), nėra žinomos kokios nors neigiamos sutartinės sankcijos, kurias būtų patyrę nekokybišką teisinę pagalbą prieglobsčio prašytojams teikę advokatai. Kartu yra girdima apie gana daug nekokybiškai teikiamų valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams paslaugų, kurios pvz. yra nurodytos prie 5 punkto, dėl kurių skundžiamasi Advokatų tarybai, Seimo kontrolieriui, Seimo nariams, LRK, JTVPK, tačiau Migracijos departamentas nenutraukia valstybės garantuojamos teisinės pagalbos sutarties ir tie patys valstybės skiriami advokatai, kuriais skundžiamasi, toliau teikia teisinės paslaugas prieglobsčio prašytojams. Vienas respondentas apie esamą situaciją pasvarstė, kad jis matytų praktinę problemą, kad dėl tokių skundų būtų sunku nutraukti sutartį, nes laimėtojas tik vienas, ir gautųsi netikėtas paslaugų teikimo nutraukimas, kuris šitoje srityje negalimas. Be to, respondento nuomone, labiau tikėtina, kad tam tikras sutarties nutraukimo mechanizmas galėtų grėsti, jei advokatai dirbtų per gerai, o ne per blogai dėl priežasčių, nurodytų prie 2 klausimo.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad nepaisant žinomai itin probleminės valstybės skiriamų advokatų teisinių paslaugų prieglobsčio prašytojams kokybės, nėra žinomos jokios neigiamos sutartinės sankcijos, kurias iš Migracijos departamento būtų patyrę nekokybišką teisinę pagalbą prieglobsčio prašytojams teikę advokatai.

10. STANDARTAS: teisinės pagalbos sąlygų lankstumas

Vertinimo kriterijus: Ar pasikeitus teisės aktams arba iš esmės pasikeitus faktinei situacijai, keičiama sutartis?

Vertinimo rodikliai:

Svarbu, kad advokatai neatsidurtų situacijoje, kai dėl teisinio reguliavimo arba faktinės situacijos pasikeitimo sutarties vykdymas jiems taptų dar mažiau palankus ir paslaugų kaina imtų dar labiau skirtis nuo rinkos kainos.

Situacijos LR vertinimas:

Situacija iki ir po 2021 m. gegužės mėn.: Tyrėjai ir valstybės garantuojamą teisinę pagalbą teikę/teikiantys apklausti respondentai sutarė, kad pagal viešąjį pirkimą sudarytos sutarties keisti negalima. Galima arba toliau vykdyti, arba nutraukti sutartį. Tuo tarpu, pasikeitus teisinei ir faktinei situacijai 2021 m. viduryje, sutartis tęsiasi su tuo pačiu apmokejimu, tik skundai duodami į pasikeitusias institucijas, pasikeitusiais terminais ir iš pasikeitusių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo vietų. Galima pastebėti, kad sutrumpėję terminai ir pailgėję kelionės atstumai kartu su nepasikeitusia paslaugos kaina iš esmės ir lėmė, kad paslaugos yra teikiamos, kaip nurodyta prie 1 punkto, net ir be jokio užsieniečio dalyvavimo ar žinojimo, kas vyksta.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR VGTP prieglobsčio prašytojams sistemoje ženkliai nukentėjo skiriamų advokatų darbo kokybė po to, kai iš esmės pasikeitus teisinei ir faktinei situacijai 2021 m. viduryje, teisinės pagalbos sutartis smarkiai nepakito.

1.1.3. Rekomenduojami pokyčiai veiksmingumo spragoms spręsti

Atliktos analizės pagrindu, toliau išskiriamos teisinės pagalbos veiklos veiksmingumo spragos, kurias siūlytina spręsti įgyvendinant pateikiamas rekomendacijas, kuriomis siekiama tobulinti VGTP prieglobsčio prašytojams sistemos veiksmingumą:

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 kuo didesnis apmokėjimo „krepšelis“ (kaina), kurį valstybė išgalėtų skirti teisei pagalbai šioje srityje, ir būtų stengiamasi pritraukti kuo daugiau šioje srityje kompetentingų advokatų, kurie sutiktų teikti teisinės 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. Rekomenduotina klientui sudaryti galimybę advokatą pasirinkti, o advokatu priimti kliento pasirinkimą elektronine aplikacija, kuri be papildomos biurokratijos kartu duotų pagrindą išmokėti valstybės skirtą „krepšelių“ (kainą) advokatu, kuris apsiėmė teikti tam tikrą prieglobsčio bylos paslaugą. Rekomenduotina tokią sistemą administruoti per nepriklausomą instituciją. Taip pat turėtų būti sukurta nepriklausomų teisininkų teikiamos pirminės teisinės pagalbos konsultacijų sistema. Tokius teisininkus būtų ekonomiškai samdyti ne iš advokatų, o iš nevyriausybinų organizacijų teisininkų, kurios dirba prieglobsčio srityje ir turi žemesnius nei advokatų teisinės pagalbos įkainius.

2) Siūlytina sukurti 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 tarnyba, kuri administruoja VGTP kitose teisės srityse. Tačiau būtina atsižvelgti į tai, kad dabartinis valstybės garantuojamos teisinės pagalbos specialiose srityse administravimas per VGTP 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 advokatu 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.

Toliau įvertinsime, kaip tyrėjų rekomenduojama sistema išspręstų tyrimo klausimais nustatytas problemas (veiksmingumo spragas):

1. KLAUSIMAS: Ar valandinis apmokėjimas panašus į advokatų rinkos kainas, ar apmokėjimas už paslaugas neveluoja?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje 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.

Rekomenduojama 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, kad už ją būtų suinteresuoti dirbti kuo daugiau kompetentingų advokatų.

2. KLAUSIMAS: Ar advokatų samdymas yra organizuojamas per instituciją, kuri neturi intereso dėl tų sprendimų, kuriuos skųs advokatai?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje teisinės paslaugas perkančioji organizacija Migracijos departamentas nėra suinteresuotas kokybiškomis paslaugomis, o yra tik interesas dėl kuo žemesnės kainos ar net ir kuo žemesnės kokybės, nes advokatai yra samdomi teisiniams veiksams prieš patį MD atlikti.

Rekomenduojamoje sistemoje paskyrus nepriklausomą ją administruojančią instituciją tokia problema išsispęstų savaime.

3. KLAUSIMAS: Ar pats klientas turi galimybę už valstybės finansus rinktis advokatą laisvai arba iš valstybės sudaryto sąrašo?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje prieglobsčio prašytojai neturi jokios advokato pasirinkimo galimybės, o tai dar labiau mažina pasitikėjimą valstybės skiriamais advokatais.

Rekomenduojamoje sistemoje pasirinkimas būtų.

4. KLAUSIMAS: Ar advokatas yra nusamdomas ir apmokėjimas gaunamas su kuo mažesniais su byla nesusijusios dokumentacijos reikalavimais iš advokato?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje sudėtinga viešojo pirkimo sistema sudaro advokatams žymesnes papildomas laiko sąnaudas ir neužtikrina paslaugų teikimo kokybės, tačiau pačios ataskaitos už paslaugas yra pakankamai paprastos.

Rekomenduojamoje sistemoje nebūtų viešojo pirkimo papildomų sąnaudų, o jei pavyktų ją administruoti elektronine aplikacija, tai būtų teisinės pagalbos įforminimas su mažiausia administracine našta.

5. KLAUSIMAS: Ar pats klientas kartu su advokatu gali pasirinkti reikalingą teisinių paslaugų apimtį ir gauti adekvatų apmokėjimą už tam reikalingą advokato darbo laiką?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad nevalstybinio advokato teikiamų paslaugų apimtis klientui yra daug didesnė už valstybės skiriamo advokato, tai mažina LR VGTP prieglobsčio prašytojams kokybę bei pasitikėjimą valstybės skiriamais advokatais.

Rekomenduojamoje 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.

6. KLAUSIMAS: Ar yra užtikrinamas atstovavimo tęstinumas skirtingose instancijose?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje atstovavimo tęstinumas skirtingose instancijose yra užtikrinamas, išskyrus atvejus, kai keičiasi viešuosius pirkimus laimėjusi advokatų grupė ir perima buvusios advokatų grupės pradėtas bylas. Rekomenduojamoje sistemoje nebūtų advokatų pasikeitimo bylose dėl naujo viešojo pirkimo laimėtojo problemos.

7. KLAUSIMAS: Ar yra kuo paprasčiau prieinamos nepriklausomo teisininko teikiamos pirminės konsultacijos?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad pirminė teisinė pagalba nėra teikiama, o tikslų ir savalaikių pirminių teisinių konsultacijų negavimas lemia žmonių nepasitenkinimą LR prieglobsčio sistema, taip pat lemia ir netinkamus užsieniečių sprendimus savo bylose bei lemia prieglobsčio procedūros klaidas.

Rekomenduojamoje sistemoje siūloma įvesti valstybės garantuojamas pirmines konsultacijas.

8. KLAUSIMAS: Ar teisinę pagalbą teikiantys advokatai yra išklause ir kasmet toliau išklauso po tam tikrą valandų skaičių mokymų, susijusių su prieglobsčio teise, kad turėtų kuo aukštesnę kvalifikaciją?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad galimybė teikti VGTP prieglobsčio srityje nėra susieta su kvalifikacija, įgyta per specialius prieglobsčio teisės mokymus prieš pradėdant teikti teisinės paslaugas arba bent jau pradėjus jas teikti.

Rekomenduojamoje sistemoje siūloma siekti kuo platesnio papildomai apmokytų/sertifikuotų advokatų sąrašo, kurie sutiktų dirbti už valstybės nustatytą paslaugos apmokėjimo kainą.

9. KLAUSIMAS: Ar yra klientų skundų mechanizmas ar atitinkamas teikiamų paslaugų kokybės vertinimas?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad nepaisant žinomai itin probleminės valstybės skiriamų advokatų teisinių paslaugų prieglobsčio prašytojams kokybės, nėra žinomos kokios nors neigiamos sutartinės sankcijos, kurias iš MD būtų patyrę nekokybišką teisinę pagalbą prieglobsčio prašytojams teikę advokatai.

Rekomenduojamoje sistemoje nepriklausoma ją 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.

10. KLAUSIMAS: Ar pasikeitus teisės aktams ar iš esmės pasikeitus faktinei situacijai, keičiama sutartis?

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad LR valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemoje ženkliai nukentėjo skiriamų advokatų darbo kokybė po to, kai smarkiai pasikeitus teisei ir faktinei situacijai 2021 m. viduryje, teisinės pagalbos sutartis smarkiai nepakito.

Rekomenduojamos sistemos 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.

1.2. PAŽEIDŽIAMŲ PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ IDENTIFIKAVIMO TVARKA

1.2.1. Vertinimo kriterijai

Prieglobsčio procedūros metu vykdomos pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų identifikavimo tvarkos vertinimo metu buvo siekiama nustatyti pagrindines spragas ir iššūkius, su kuriais susiduria šios tvarkos įgyvendinime dalyvaujantys subjektai. Šioje dalyje nagrinėjama prieglobsčio prašytojų pažeidžiamumo nustatymo tvarka ir taikoma praktika atitikties ES teisės aktams ir ESTT praktikai požiūriu bei įvertinami pagrindiniai kylantys iššūkiai bei atsakingų institucijų atsakas jiems veiksmingumo požiūriu. Atitiktis vertinama Prieglobsčio procedūrų direktyvos ir Priėmimo sąlygų direktyvos reikalavimų požiūriu, atsižvelgiant į ES prieglobsčio agentūros praktinę priemonę, skirtą specialiųjų poreikių turintiems asmenims nustatyti bei kitas gaires dėl pažeidžiamų asmenų.

ES teisės aktai numato nuostatas, skirtas užtikrinti, kad pareiškėjų, kurie yra pripažįstami itin pažeidžiamais prieglobsčio procedūrose, specialieji poreikiai būtų patenkinti. Šių nuostatų tikslas – suteikti pažeidžiamiesiems 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.⁶ Bendrieji kriterijai:

- 1) Ar yra mechanizmas, kurio pagalba nustatomi ir įvertinami specialūs priėmimo sąlygų poreikiai? Rodikliai: mechanizmas nustato aiškų atsakomybių pasiskirstymą už specialiųjų priėmimo poreikių identifikavimą ir įvertinimą; numatyta, kaip fiksuojamas identifikavimas ir įvertinimas ir pranešama pareiškėjui ir suinteresuotoms šalims (angl. *referral mechanism*).
- 2) Ar mechanizmas veiksmingai veikia? Rodikliai: skiriami resursai; mechanizmas pradeda veikti kaip įmanoma greičiau po asmens atvykimo; jei poreikiai nenustatomi pradžioje, jie įvertinami juos nustatčius vėlesnėje stadijoje; veikia susižinojimas tarp priėmimo sąlygų institucijos ir sprendimus priimančios institucijos; jei būtina, dalyvauja specialią kompetenciją turintys specialistai; mechanizmas taikomas nepriklausomai nuo to, ar asmuo kreipėsi dėl prieglobsčio ar ne.
- 3) Ar identifiukuotais ir įvertintais poreikiais pasirūpinama nedelsiant? Rodikliai: nustatčius ir įvertinus specialiuosius poreikius imamasi tinkamų veiksmų; procedūros aprašytos instrukcijose ir numatytas nukreipimo (angl. *referral*) mechanizmas; veikia reguliarios stebėsenos mechanizmas.

Papildomi vertinimo kriterijai nelydimiems nepilnamečiams:

- 4) Ar su nelydimais nepilnamečiais priėmimo/apgyvendinimo vietoje dirbantis personalas atlieka ankstyvųjų rizikų (pvz., prievartos, aplaidumo, išnaudojimo ir pan.) ir rizikų vaiko gerovei vertinimą? Rodikliai: veikiantis rizikos vertinimo mechanizmas; saugumo rizikos nelydimam nepilnamečiui įvertinamos ne vėliau kaip per pirmą savaitę nuo atvykimo ir kartojamos bent kartą per šešis mėnesius; saugumo rizika vertinama sistemingai; specialistai aptaria rizikos vertinimo rezultatus.

⁶ Remiantis 2013 m. Priėmimo sąlygų direktyvos 22 str. (šis straipsnis numato pažeidžiamų asmenų specialiųjų priėmimo poreikių įvertinimą), EUAA Gairės dėl priėmimo sąlygų: veikimo standartai ir rodikliai, 2016 rugsėjis, <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO%20Guidance%20on%20reception%20conditions%20-%20Operational%20standards%20and%20indicators%5B3%5D.pdf>; EUAA Gairės dėl nelydimiems nepilnamečiams taikomų priėmimo sąlygų, 2018, <https://euaa.europa.eu/publications/guidance-reception-conditions-unaccompanied-children>.

- 5) Ar saugumo rizikos sumažinamos iki minimumo? Rodikliai: Ne vėliau kaip per savaitę nuo atvykimo suteikiama būtina pagalba ir tinkamas apgyvendinimas remiantis rizikos analize; nedelsiant imamasi veiksmų skubiose nesaugiose situacijose siekiant ją panaikinti; priėmimo vietoje veikia perspėjimo instrumentai ir užtikrinamas nuolatinis pranešimas ir veiksmai nelydimų nepilnamečių dingimo atveju.
- 6) Ar apgyvendinimas paskiriamas pagal specialiųjų poreikių vertinimo rezultatus (ar atsižvelgiama į amžių, brandą ir spec. poreikius)? Rodikliai: numatyta tvarka, kaip priimamas sprendimas dėl konkretaus apgyvendinimo, atsižvelgiant į specifines ir objektyvias priežastis, susijusias su konkrečiu nepilnamečiu.
- 7) Ar atsižvelgiama į specialiųjų poreikių vertinimo rezultatus, kai keičiama nelydimo nepilnamečio apgyvendinimo vieta? Rodikliai: Gyvenamosios vietos paskyrimas grindžiamas specialiųjų poreikių vertinimo rezultatais; yra galimybė perkelti nelydimą nepilnamečių nustačius tam tikrus specialius priėmimo poreikius; perkėlimai turėtų būti sumažinami iki minimumo ir vykti tik tuomet, kai tai užtikrina geriausius vaiko interesus (pvz. apgyvendinimas arčiau šeimos narių arba švietimo paslaugų); nelydimiems nepilnamečiams, kurie sulaukė pilnametystės, jei įmanoma, leidžiama pasilikti toje pačioje apgyvendinimo vietoje.

1.2.2. Pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų identifikavimo tvarkos vertinimas

<p>1 STANDARTAS: Specialiųjų poreikių identifikavimo mechanizmas. Ar yra mechanizmas, kurio pagalba nustatomi ir įvertinami specialūs priėmimo sąlygų poreikiai? <i>Priėmimo sąlygų direktyvos 22 str., Prieglobsčio procedūrų direktyvos str. 24 str. 1 d.</i></p>
<p>Vertinimo rodikliai: mechanizmas nustato aiškų atsakomybių pasiskirstymą už specialiųjų priėmimo poreikių identifikavimą ir įvertinimą; numatyta, kaip fiksuojamas identifikavimas ir įvertinimas ir pranešama pareiškėjui ir suinteresuotoms šalims (angl. <i>referral mechanism</i>).</p>
<p>Standarto atitikties vertinimas: <i>UTPI 67 str. 6 d. numato, kad tvarką, reglamentuojančią, ar prieglobsčio prašytojas yra pažeidžiamas asmuo, nustato vidaus reikalų ministras. Praktikoje, veikia trys pažeidžiamų užsieniečių identifikavimo tvarkos, t.y. pažeidžiamumo vertinimas vyksta remiantis trimis teisės aktais: 1) Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymo Nr. IV-131 „Dėl Prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (toliau - Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka) nuostatomis;⁷ 2) VSAT vado įsakymu dėl užsieniečių, turinčių ypatingų poreikių, identifikavimo (toliau - Ypatingų poreikių nustatymo tvarka);⁸ bei 3) Užsieniečių, apgyvendintų Pabėgėlių priėmimo centre, pažeidžiamumo nustatymo ir pagalbos jiems teikimo tvarkos aprašą (toliau – PPC Pažeidžiamumo vertinimo aprašas).⁹</i></p> <p><i>Specialiųjų poreikių arba pažeidžiamumo vertinimo mechanizmas apima pirminį pažeidžiamumo vertinimą, kompleksinį vertinimą ir pakartotinį vertinimą. Prieglobsčio prašytojo pažeidžiamumo pirminis vertinimas atliekamas pirminės apklausos metu¹⁰ pagal Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 2 priedo reikalavimus. Pirminės apklausos metu vertinama, ar prieglobsčio prašytojas yra (1) nepilnametis, (2) nelydimas nepilnametis, (3) asmuo turintis negalią, (4) vyresnis negu 75 metų asmuo, (5) nėščia moteris, (6) nepilnamečius vaikus auginantis vienišas</i></p>

⁷ <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/80e81cf0ef1111eb866fe2e083228059>; Nauja redakcija nuo 2021-07-28, <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/0a918630dc0311e59019a599c5cbd673/asr>

⁸ Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2016 m. gruodžio 23 d. įsakymas Nr. 4-597 „Dėl Užsieniečių, turinčių ypatingų poreikių, identifikavimo, apgyvendinimo bei pagalbos jiems teikimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre tvarkos aprašo patvirtinimo“.

⁹ 2022 m. Užsieniečių, apgyvendintų Pabėgėlių priėmimo centre pažeidžiamumo nustatymo ir pagalbos jiems teikimo tvarkos aprašas, patvirtintas PPC direktoriaus įsakymu.

¹⁰ 2021 m. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 25.5.3 pnk.

tėvas (motina), (7) psichikos sutrikimą turintis asmuo, (8) asmuo, kuris buvo kankintas, patyrė kitokį sunkų psichologinį, fizinį ar seksualinį smurtą, (9) gali būti prekybos žmonėmis auka, (10) sunkiai sergantis asmuo, (11) gali būti pažeidžiamas dėl kitų priežasčių. URC Ypatingų poreikių nustatymo tvarkoje išskiriamos analogiškos pažeidžiamų asmenų kategorijos.¹¹ PPC pažeidžiamumo vertinimo apraše išskiriamos dar papildomos pažeidžiamų asmenų kategorijos:¹² nelydimus nepilnamečius, užsieniečius su negalia, psichikos ar elgesio sutrikimų turinčius užsieniečius prižiūrintys šeimos nariai ar giminaičiai; sveikatos sutrikimų turintys užsieniečiai, arba kai dėl ligos, traumos, sužalojimo, įgimtų arba vaikystėje įgytų sveikatos sutrikimų, aplinkos veiksnių neigiamo poveikio sumažėja asmens galimybės ugdytis, dalyvauti, veikti ir reikia nuolatinės kitų asmenų priežiūros, pagalbos ir juos prižiūrintys šeimos nariai ar giminaičiai; LGBT kategorijai priskiriami užsieniečiai, šeimos nariai ar giminaičiai; pensinio amžiaus (nustatyto pagal LR senatvės pensijos amžiaus skaičiuoklę) užsieniečiai ir juos prižiūrintys šeimos nariai ar giminaičiai; užsieniečių šeimos, auginančios nepilnamečius vaikus; užsieniečiai, besimokantys pagal bendrojo lavinimo programą, kuriems mokslo metų eigoje suėjo 18 m.; kiti pažeidžiami asmenys (pažeidžiamumo komisijos sprendimu).

Taigi nėra vieningo pažeidžiamų asmenų apibrėžimo, tačiau nebaigtinis pažeidžiamumo sąrašas sudaro sąlygas, kad individualiais atvejais gali būti atsižvelgta ir į kitus konkretaus asmens pažeidžiamumo veiksnius.

Pažeidžiamų asmenų identifikavime dalyvauja kelios valstybės institucijos: VSAT, kurie pirmiausia atlieka pirminę užsieniečio apklausą ir turi pažymėti apklausos anketoje, ar turi būti taikomos specialios procedūrinės garantijos, Migracijos departamentas, kurio apklausų metų gali būti identifikuojamas pažeidžiamumas, Pabėgėlių priėmimo centras ar kitos apgyvendinimo vietos, kuriose toliau vertinamas pažeidžiamumas. Visgi Seimo kontrolierius¹³ pažymi, kad analogiška tvarka dėl asmenų pažeidžiamumo vertinimo, pažeidžiamų asmenų apgyvendinimo ir pagalbos jiems teikimo kituose VSAT padaliniuose, kuriuose yra laikinai apgyvendinami užsieniečiai, bei kitose savivaldybių administracijų tam skirtose patalpose, nėra numatyta. Šią informaciją patvirtina ir tyrimo metu atliktų interviu bei fokusuotų grupių rezultatai.¹⁴ Atitinkamai neretai neveikia ir nukreipimo mechanizmai kitose nei URC ar PPC apgyvendinimo vietose (pavyzdžiui, seksualinio išnaudojimo atveju 3 asmenų perkėlimas iš Medininkų į Ruklą labai užtruko).¹⁵ Remiantis Seimo kontrolieriaus informacija, pažeidžiamumo vertinimas apskritai nebuvo vykdomas kai kuriose apgyvendinimo vietose (pvz., Kybartuose).¹⁶ Pažeidžiamumo vertinimas nebuvo atliekamas ir savivaldybėse apgyvendintų asmenų atžvilgiu, o buvo remiamasi tik informacija apie pažeidžiamumą, gauta iš VSAT.¹⁷

Identifikavimas VSAT fiksuojamas apklausų protokoluose, informacija yra perduodama Migracijos departamentui per MIGRIS sistemą, tačiau pastarasis gali tik taikyti specialias procesines garantijas, kurias apibrėžia Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 3 priedas,

¹¹ Ypatingų poreikių nustatymo tvarkos 4 pnk.

¹² Aprašo 4 pnk.

¹³ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, kirtusių Lietuvos Respublikos valstybės sieną su Baltarusijos Respublika, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo užsieniečių laikino apgyvendinimo vietose, 2021 m. spalio 7 d. Nr. NKP-2021/1-3, Vilnius, 6.2.2. pnk., p. 19, https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2021/10/NKP-2021-1-3_2021-10-07.pdf

¹⁴ Fokusuotos grupės informacija, 2022-10-03.

¹⁵ Interviu metu gauta informacija, 2022-06-02.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 11.9 pnk., p. 51, https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2022/01/Final_Ataskaita_Kybartai_2021.pdf

¹⁷ Fokusuotos grupės informacija, 2022-10-03.

pavyzdžiui, nagrinėti prieglobstį pirmumo tvarka, apgyvendinti prieglobsčio prašytoją jo (jos) specialiuosius poreikius atitinkančiose apgyvendinimo vietose, kurias administruoja su prieglobsčio prašytojais dirbančios nevyriausybinės organizacijos, t.t. Prieglobsčio prašymo nagrinėjimo aprašas numato, kad Migracijos departamentas, gavęs informaciją iš VSAT, PPC ar kitos kompetentingos organizacijos pažeidžiamumo įvertinimo išvadą, tik įvertina iš naujo specialiuųjų procesinių garantijų poreikį prieglobsčio prašytojui, ir nustatęs tokių garantijų poreikį pažymi asmens bylos kortelėje, o laikymąsi užtikrina MD darbuotojai atlikdami prieglobsčio procedūras.¹⁸

Bylą nagrinėjantis asmuo, turėdamas informaciją dėl pažeidžiamumo kreipiasi į institucijas dėl tolimesnių patikrinimų, tačiau nėra nukreipimo mechanizmo paslaugoms gauti. Kadangi reikia asmens sutikimo tokiam nukreipimui į kitas įstaigas, kartais susiduriama su problemomis, kad asmuo nesutinka.¹⁹

Pažeidžiamumo vertinimą atliekančios institucijos nurodo, kad yra taikomi per trumpi terminai pažeidžiamumo vertinimui, nes detalčiau nustatyti pažeidžiamumą (ne tik vizualiai) užtrunka, mėnesio neužtenka. Pavyzdžiui, dėl psichinių ligonių sudėtinga per trumpą laiką nustatyti. Apklausas atliekančių asmenų prašoma atkreipti dėmesį ir, jei reikia, nukreipti pas gydytoją ir pan., tačiau paslaugos nebėra jų kompetencija. Nukreipimas vykdomas atskiru MD raštu, kuriuo prašoma pagal galimybes atlikti tam tikrus patikrinimus.²⁰

Tolimesni kompleksiniai vertinimai atliekami Užsieniečių registracijos centre, Pabėgėlių priėmimo centre remiantis tose įstaigose galiojančiomis pažeidžiamumo vertinimo tvarkomis. Pažeidžiamumo vertinimas nustatytas ir Jiezno centre. Vidaus reglamentavimas numato informacijos pateikimą prieglobsčio prašytojams. Pavyzdžiui, PPC Pažeidžiamumo vertinimo tvarka numato, kad „atliekant pažeidžiamų asmenų identifikavimo veiksmus, užsienietis yra informuojamas apie procedūrą, jos tikslą, dalyvaujančius procedūroje asmenis bei apie tai, kad pateikta informacija bus laikoma riboto naudojimo, tačiau gali būti perduota Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Prieglobsčio reikalų skyriui.“²¹ Analogišką informavimo tvarką nustato ir URC Ypatingų poreikių nustatymo tvarka.²²

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai

1. Vertinimo metu buvo taikomos trys skirtingos pažeidžiamumo vertinimo tvarkos, kurios lemia, kad vadovaujamas ne tapačiomis pažeidžiamumo kategorijomis, pildomi skirtingi dokumentai, tuo neišvengiant ir dubliavimo, informacija apie asmens pažeidžiamumą nėra automatiškai prieinama vienoje vietoje elektronine forma. Kai kuriose apgyvendinimo vietose aiški pažeidžiamumo tvarka ir nukreipimo mechanizmai nenustatyti.
2. Nors veikia pažeidžiamumo/specialiuųjų poreikių nustatymo mechanizmas, kurio pagalba nustatomi ir įvertinami specialūs priėmimo sąlygų poreikiai, nustatyti šie trūkumai:
 - Nėra aiškiai nustatytos/atskirtos institucijų atsakomybės dėl pažeidžiamumo/specialiuųjų priėmimo poreikių identifikavimo ir vertinimo, tai gali sąlygoti institucijų veiksmų dubliavimą arba nepakankamą veiksmų atlikimą.
 - Identifikavimas fiksuojamas apklausų protokoluose, informacija yra perduodama Migracijos departamentui per MIGRIS sistemą, tačiau pastarasis gali tik taikyti specialias procesines garantijas, tačiau nėra nukreipimo mechanizmo paslaugoms gauti. Bylą nagrinėjantis

¹⁸ Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 34 pnk.

¹⁹ Interviu medžiaga, 2022-08-18.

²⁰ Interviu medžiaga, 2022-08-18.

²¹ PPC Pažeidžiamumo vertinimo aprašo 10 pnk.

²² Ypatingų poreikių nustatymo tvarkos 9 pnk.

pareigūnas kreipiasi į institucijas dėl tolimesnių patikrinimų, tačiau neprivalo nukreipti paslaugoms. Paslaugos paliekamos organizuoti tik apgyvendinimo įstaigai.

Rekomendacijos:

- Patvirtinti vieningą pažeidžiamumo nustatymo tvarką, taikomą visose apgyvendinimo įstaigose, įskaitant sureguliuoti pažeidžiamumo nustatymo tvarką 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.
- Užtikrinti vieningos informacijos apie asmens pažeidžiamumą/specialius poreikius pateikimą ir prieinamumą suinteresuotoms institucijoms ir organizacijoms.
- Numatyti institucijų nukreipimo paslaugoms pareigą ir mechanizmą.
- Aiškiai atskirti pažeidžiamumo nustatyme ir vertinime dalyvaujančių institucijų funkcijas.

2 STANDARTAS: Specialiųjų poreikių identifikavimo mechanizmo veikimo veiksmingumas.

Ar mechanizmas veiksmingai veikia?

Priėmimo sąlygų direktyvos 22 str., 24 str. 4 d., 25 str. 2 d., Prieglobsčio procedūrų direktyvos 24 str. 1 ir 2 d.

Vertinimo rodikliai: skiriami resursai; mechanizmas pradeda veikti kaip įmanoma greičiau po asmens atvykimo; jei poreikiai nenustatomi pradžioje, jie įvertinami juos nustatčius vėlesnėje stadijoje; veikia susižinojimas tarp priėmimo sąlygų institucijos ir sprendimus priimančios institucijos; jei būtina, dalyvauja specialią kompetenciją turintys specialistai; mechanizmas taikomas nepriklausomai nuo to, ar asmuo kreipėsi dėl prieglobsčio ar ne.

Standarto atitikties vertinimas:

Asmens pažeidžiamumo pirminis vertinimas atliekamas iškart po asmens atvykimo ir prieglobsčio prašymą priimančios institucijos darbuotojas, atliekantis asmens apklausą, turi pažymėti pažeidžiamumo požymius apklausos protokole. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka numato, kad toks atsakingas asmuo atlieka prieglobsčio prašytojo pažeidžiamumo pirminį įvertinimą ir užpildo Prieglobsčio prašytojo pažeidžiamumo pirminio įvertinimo formą (Aprašo 2 priedas), visi duomenys el. ryšio priemonėmis perduodami MD.²³ Jei tokie požymiai nėra nustatomi pradžioje, jie gali paaiškėti ir būti įvertinami vėlesnėje prieglobsčio procedūros stadijoje (MD darbuotojas taip pat žymi pažeidžiamumo požymius apklausos metu). Be to, numatytas ir tam tikrais atvejais vadinamasis kompleksinis prieglobsčio prašytojo pažeidžiamumo vertinimas, kurio MD gali užprašyti iš URC arba PPC. Kompleksinio prieglobsčio prašytojo pažeidžiamumo įvertinime dalyvauja socialinis darbuotojas, medicinos gydytojas bei psichologas ir jis apima inter alia prieglobsčio prašytojo socialinių įgūdžių, sveikatos būklės bei psichologinės būsenos įvertinimą.

Remiantis Ypatingų poreikių nustatymo tvarka, URC nėra išskiriami prieglobsčio prašytojai, ypatingų poreikių identifikavimo mechanizmas taikomas užsieniečiams, nepriklausomai nuo to, ar jie kreipėsi dėl prieglobsčio. Užsieniečiui atvykus į URC yra atliekama jo/jos medicininė apžiūra, socialinė apklausa ir teikiama individuali pirminė psichologinė konsultacija. Siekiama nustatyti pažeidžiamumą ir individualios asmens poreikius tiek priėmimo, tiek ir vėlesnėse stadijose.²⁴ Identifikavus pažeidžiamą asmenį, jis įtraukiamas į pažeidžiamų asmenų sąrašą, už kurį yra atsakingi URC Priėmimo sąlygų organizavimo skyriaus vyresnieji specialistai ir URC šeimos gydytojas. Šie specialistai teikia išvadą apie pažeidžiamumą URC viršininkui, o šeimos gydytojas

²³ 2016 m. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 22.11-22.12 pkn.; 2021 m. Prieglobsčio prašymo nagrinėjimo tvarkos 25.5.3. pkn.

²⁴ Ypatingų poreikių nustatymo tvarkos 5 pkn.; Vidaus tvarkos URC 17 pkn.

– medicinos dokumentų išrašą.²⁵ Pačiame URC, kadangi teikiamos ir paslaugos, susijusios su specialiaisiais poreikiais, asmuo tiesiog nukreipiamas būtinoms paslaugoms.

Praktinio įgyvendinimo požiūriu, Seimo kontrolierius pažymi, kad pirminį pažeidžiamumo vertinimą VSAT pareigūnai atlieka vizualiai apžiūrėję asmenį bei jį apklausę. Kontrolieriaus ataskaitoje nurodoma, kad kitoks pažeidžiamumo vertinimas nėra atliekamas. Kaip pažeidžiami asmenys identifikuojamos šeimos, mažamečiai vaikai, besilaukiančios moterys, asmenys su negalia. Pažeidžiamumas dėl galimai patirto smurto, priklausymo seksualinėms mažumoms nėra vertinamas. Ne visuomet įvertinamas ir asmens pažeidžiamumas dėl jo priklausymo etninei grupei. Užsieniečių apgyvendinimo vietose nėra vertinama, ar asmuo yra prekybos žmonėmis auka, ar jis buvo kankintas, išprievartautas arba patyrė kitokį psichologinį smurtą, dėl ko jis gali turėti specialiųjų poreikių. Nėra aiški tvarka ar metodika, kuria turi vadovautis pareigūnai siekdami identifikuoti smurtą patyrusį asmenį bei užtikrinti jam reikalingą pagalbą. LGBTQ+ bendruomenei priklausantys asmenys dažnai neidentifikuojami ir apgyvendinami bendrose teritorijose (Seimo kontrolieriaus ataskaitoje buvo vertinama tik Puškų užkarda, Padvarionių užkarda, Druskininkų užkarda).²⁶ Kitose stebėsenos ataskaitose taip pat pažymima, kad LGBTQ+ bendruomenei priklausančių asmenų specialieji poreikiai neidentifikuojami, LGBTQ+ bendruomenė nepriskiriama pažeidžiamų asmenų kategorijai ir jų specialieji poreikiai VSAT nežinomi.²⁷

PPC taip pat skiriami resursai pažeidžiamumo vertinimui: socialinis darbuotojas, psichologas ir gydytojas, kurie atlieka kompleksinį užsieniečio pažeidžiamumo vertinimą, bei atskira komisija, kuri po vertinimo teikia išvadą.²⁸ Pažeidžiamumo vertinimas PPC atliekamas ne vėliau kaip per 3 savaites nuo apgyvendinimo centre dienos.²⁹ Vertinant užsieniečio pažeidžiamumą PPC atliekama: (a) užsieniečio socialinė apklausa, pildoma socialinių poreikių vertinimo forma (atlieka socialinis darbuotojas); (b) užsieniečio sveikatos būklės patikrinimas, surašoma forma (atlieka centro gydytojas); (c) psichologo apklausa, pildoma psichologinio vertinimo forma.³⁰ Užpildytos formos pateikiamos Pažeidžiamumo nustatymo komisijai, kuri identifikuoja, ar užsienietis priklauso pažeidžiamų asmenų grupei ir turi ypatingų poreikių, komisija įformina savo sprendimą išvada dėl pažeidžiamumo ir teikia pasiūlymus dėl paslaugų šiems asmenims, suformuojama ar papildoma pažeidžiamų užsieniečių informacinė lentelė. Išvadą tvirtina PPC direktorius.³¹ Pakartotinis pažeidžiamumo vertinimas atliekamas socialiniam darbuotojui, socialinio darbuotojo padėjėjui, psichologui ar gydytojui pastebėjus pakitusius užsieniečio ypatingus poreikius ar kitus pažeidžiamumo ypatumus, apie tai skubiai informuojamas PPC darbuotojas, atsakingas už užsieniečių pažeidžiamumo vertinimą, kuris organizuoja pakartotinį vertinimą bei užsieniečių pažeidžiamumo nustatymo komisijos posėdį.³²

Informacija apie pažeidžiamumą perduodama iš VSAT Migracijos departamentui ir/arba PPC. Pavyzdžiui, informacija apie pažeidžiamumą surenkama URC ir perduodama MD, taip pat PPC, asmenį perkeliant į PPC. Tačiau, MIGRIS sistemoje nėra bloko, susijusio su apgyvendinimu/priėmimo sąlygomis, nėra informacijos nei apie sveikatos būklę, pažeidžiamumą, nei kt. Nors, pavyzdžiui, URC yra elektroninis žurnalas, niekas jo nemato, tai vidinis žurnalas,

²⁵ Ypatingų poreikių nustatymo tvarkos 6 ir 10 pnk.

²⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, kirtusių Lietuvos Respublikos valstybės sieną su Baltarusijos Respublika, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo užsieniečių laikino apgyvendinimo vietose, 2021 m. spalio 7 d. Nr. NKP-2021/1-3, Vilnius.

²⁷ 2021 m. Lietuvos Raudonojo kryžiaus stebėsenos ataskaita, https://redcross.lt/wp-content/uploads/2022/09/2021_metine_lrk_stebesenos_ataskaita.pdf

²⁸ PPC informacija.

²⁹ PPC Pažeidžiamumo vertinimo aprašo 5 pnk.

³⁰ Ten pat, 6 pnk.

³¹ Ten pat, 11-13 pnk.

³² Ten pat, 14 pnk.

tarpusavio ryšio su kitomis IT sistemomis nėra, praktikoje yra pasitaikę atvejų, kai iš užkardos atvykęs užsienietis atvyko be jokios informacijos.³³ Atitinkamai, neužtikrinamas veiksmingas susižinojimas tarp priėmimo sąlygų institucijų ir sprendimus priimančios institucijos.

Taigi šalies mastu nėra vertinimo sistemos (išskyrus lokalias, taikomas apgyvendinimo centruose), kurios pagalba būtų užtikrinama, kad pažeidžiamumo vertinimo rezultatas lemtų sprendimus dėl šių asmenų bei nukreipimą reikalingoms paslaugoms,³⁴ veikia tik atskiri tokio nukreipimo elementai. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka numato, kad MD darbuotojas, gavęs pažeidžiamumo įvertinimo formą iš kitų institucijų, nustato pažeidžiamam prieglobsčio prašytojui specialiąsias procedūrinės garantijas, užpildo Specialiųjų procedūrinių garantijų nustatymo formą (Aprašo 3 priedas). Viena iš tokių specialiųjų procedūrinių garantijų yra kreipimasis į URC arba PPC dėl kompleksinio pažeidžiamumo vertinimo (pagal 2021 m. tvarką – ir iš VSAT), todėl gavus išvadą, MD gali iš naujo įvertinti specialiųjų procedūrinių garantijų poreikį.³⁵ Prie specialiųjų procedūrinių garantijų priskiriamas ir apgyvendinimas, medicininės apžiūros organizavimas, minėtas kreipimasis atlikti kompleksinį pažeidžiamumo vertinimą.

Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka numato, kad darbuotojai, atliekantys funkcijas, susijusias su pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų prašymų suteikti prieglobstį nagrinėjimu ir specialiųjų procedūrinių garantijų nustatymu, turi būti dalyvavę atitinkamuose mokymuose ir toliau mokomi su tokių prieglobsčio prašytojų poreikiais susijusiais klausimais.³⁶ Tačiau apklaustos institucijos nurodo, kad pajėgumai yra minimalūs. Nėra kai kurių sričių specialistų, net ir gydymo įstaigose, pvz. dėl FGM, gavus išvadą ne visuomet ja galima vadovautis, nes ji ne visuomet aiški.³⁷

Atkreiptinas dėmesys, kad 2019 m. Europos Tarybos Ekspertų grupė prieš prekybą žmonėmis (GRETA), vykdydama kai kurių valstybių stebėseną, pabrėžė, kad Lietuvos prieglobsčio procedūrose turi būti patobulintas prekybos žmonėmis aukų identifikavimo mechanizmas.³⁸ Be to, Lietuvos teismai taip pat pasisakė dėl pažeidžiamumo vertinimo veiksmingumo. Pavyzdžiui, 2022 m. spalio 3 d. sprendimu Vilniaus apygardos administracinis teismas nurodė, kad tinkamai nenustačius pažeidžiamumo, byla turi būti nagrinėjama iš naujo.³⁹

Atskirai pasisakytina dėl pažeidžiamumo vertinimo veiksmingumo ir su tuo susijusios pažeidžiamų asmenų padėties ekstremaliosios ar nepaprastosios situacijos metu. Net ir esant patvirtintoms pažeidžiamumo nustatymo tvarkoms, ekstremaliosios situacijos, susijusios su migracijos krize 2021 m., metu, kai kurie pažeidžiami asmenys (jų tarpe vaikai ir kūdikiai) negalėjo ja veiksmingai pasinaudoti, kadangi vykdoma atstūmimo nuo sienos politika sąlygojo jų neįleidimą į valstybės teritoriją ir jokių veiksmų, susijusių su pažeidžiamumu, neatlikimą. Nors UTPĮ 67 straipsnio 1² dalimi (2022 m. perkelta į UTPĮ 140¹² str. 2 d.) įvestas pakeitimas numatė, kad VSAT, atsižvelgusi

³³ Interviu medžiaga, 2022-09-07.

³⁴ Interviu medžiaga, 2022-06-02.

³⁵ 2016 m. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 33 – 34 pnk., 2021 m. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 34-35 pnk.

³⁶ 2016 m. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 16 pnk.; 2021 m. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 19 pnk.

³⁷ Interviu medžiaga, 2022-08-18.

³⁸ GRETA. (2019). *Report concerning the implementation of the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings by Lithuania: Second Evaluation Round.* <https://rm.coe.int/greta-2019-08-fgr-lithuania-en/1680950076>

³⁹ 2022 m. spalio 3 d. Vilniaus apygardos administracinio teismo sprendimas administracinėje byloje Nr. eI3-4389-1064/2022.

į užsieniečio pažeidžiamumą ar kitas individualias aplinkybes, gali priimti užsieniečio, neteisėtai kirtusio Lietuvos Respublikos valstybės sieną, prašymą suteikti prieglobstį, visgi neatstumtų asmenų skaičiai buvo labai maži, todėl ši garantija išlieka tik teorine.

Be to, reikia pastebėti, kad nepilnamečių atžvilgiu ypatingai pažeidžiamumo nustatymo netaikymas ar neveiksmingas taikymas negali būti grindžiamas nepaprastą ar ekstremalia padėtimi. JT Vaiko teisių konvencija nedaro skirtumo tarp teisėtai šalyje esančių ir neteisėtai atvykusių nepilnamečių, abiejų atvejų visi priimami sprendimai turi atitikti geriausius vaiko interesus (Konvencijos 3 str.). Visgi, migracijos krizės metu susidurta su nacionalinių vaiko teisių institucijų bei jų veiklą prižiūrinčios Vaiko teisių kontrolieriaus tarnybos neaktyvumu užtikrinant užsieniečių vaikų teisių gynimą ir interesų atstovavimą (pvz., apsiribota humanitarinės pagalbos poreikių įvardijimu). Vaiko teisių tarnybų netinkamas atstovavimas arba jo nebuvimas, tikėtina prisidėjo prie to, kad vaikai buvo išstumti į netinkamas gyvenimo sąlygas, sulaukyti arba laikomi faktinio sulaukymo sąlygomis. Realiai, tik visuomeninių organizacijų ir teisininkų pajėgomis buvo užtikrinta teisinė pagalba, kreipimasis į teismus ir vaiko teises užtikrinančių sprendimų priėmimas. Tačiau vaiko teises užtikrinanti praktika suformuota tik praėjus maždaug metams nuo poreikių atsiradimo (žr. pvz., 2022 m. LVAT nutartis).⁴⁰

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai

- Nesant vieningos pažeidžiamumo vertinimo sistemos neužtikrinamas veiksmingas susižinojimas tarp priėmimo sąlygų institucijų ir sprendimus priimančios institucijos;
- Šiuo metu galiojanti pažeidžiamumo/specialiujų poreikių vertinimo tvarka (tvarkos) neužtikrina veiksmingo pažeidžiamumo identifikavimo tam tikrų pažeidžiamų asmenų atveju ir ekstremalios situacijos atveju;
- Pažeidžiamumo vertinimas neretai apsiriboja vizualaus pažeidžiamumo nustatymu, nėra patvirtinta aiškių metodikų, kaip identifikuoti pažeidžiamus asmenis, ypač, kai pažeidžiamumas nėra vizualiai matomas;
- Praktikoje, apklaustos institucijos teigė, kad pažeidžiamumo vertinimui nustatyti pernelyg trumpi terminai, o kartais aktualu išsiaiškinti ne tik vizualinį pažeidžiamumą;
- Trūksta specialistų, galinčių kompetentingai įvertinti kai kuriuos pažeidžiamumo atvejus;
- Pažeidžiamumo nustatymo tvarkos ne visuomet veiksmingos krizinių situacijų atvejais;
- Pažeidžiamų asmenų (nepilnamečių) teisių gynība ir interesų apsauga, kurią turėtų užtikrinti nacionalinės vaiko teisių institucijos ir Vaiko teisių kontrolieriaus tarnyba krizių atvejais nėra veiksmingos.

Rekomendacijos:

- Užtikrinti vieningos informacijos apie asmens pažeidžiamumą/specialius poreikius pateikimą ir prieinamumą suinteresuotoms institucijoms ir organizacijoms.
- Tikslinga parengti ir pasitvirtinti pažeidžiamumo identifikavimo metodines gaires dėl identifikavimo, ypač kai kalbama apie „paslėptą pažeidžiamumą“.
- Nukreipimo sistemai tinkamai veikti būtina plėtoti partnerystes su socialiniais partneriais (pvz., nustačius prekybos žmonėmis auką, URC asmenį perdavė Kovos su prekybos žmonėmis aukų centrui, kuris pateko į valstybinę sistemą, skirtą aukų apsaugai).
- Užsieniečių vaikų gynība turi 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 gynimą.

⁴⁰ LVAT nutartys: 2022 m. gegužės 12 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2498-520/2022; 2022 m. gegužės 17 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2594-552/2022; 2022 m. gegužės 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2595-602/2022.

3 STANDARTAS: Specialiųjų poreikių pasirūpinimo mechanizmas. Ar identifikuotais ir įvertintais poreikiais pasirūpinama nedelsiant?

Priėmimo sąlygų direktyvos 22 str., 23 str. 2 d.; Prieglobsčio procedūrų direktyvos 24 str. 3 ir 4 d.

Vertinimo rodikliai: nustačius ir įvertinus specialiuosius poreikius imamasi tinkamų veiksmų; procedūros aprašytos instrukcijose ir numatytas nukreipimo (angl. *referral*) mechanizmas; veikia reguliarios stebėsenos mechanizmas.

Standarto atitikties vertinimas:

Kaip minėta, Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka numato, kad MD darbuotojas, gavęs pažeidžiamumo įvertinimo formą iš kitų institucijų, turi nustatyti pažeidžiamam prieglobsčio prašytojui specialiąsias procedūrinės garantijas, prie kurių priskiriamas ir apgyvendinimas, tačiau nenumatomi kiti veiksmai dėl specialiųjų poreikių patenkinimo (priėmimo sąlygų), nes tai paliekama apgyvendinimo įstaigai. Pavyzdžiui, Ypatingų poreikių nustatymo tvarka numato, kad identifikavus pažeidžiamą asmenį URC, išvadoje dėl asmens pažeidžiamumo teikiami pasiūlymai dėl pažeidžiamo asmens apgyvendinimo sąlygų centre,⁴¹ surašomos rekomendacijos (pvz. ramybės režimas, psichiatras ir pan.). Numatyta, kad URC pažeidžiamiesiems asmenims skiriamas papildomas dėmesys, pagal galimybes užtikrinamos jų apgyvendinimo ir reikiamų paslaugų teikimo sąlygos, atitinkančios jų individualius poreikius. Jiems teikiama medicininė, socialinė ir psichologinė pagalba, stebima jų fizinė ir psichologinė būklė, esant poreikiui ir galimybėms, teikiama papildoma specializuota medicininė priežiūra bei pagalba kitose sveikatos priežiūros įstaigose.⁴² Pačiame URC, kadangi teikiamos ir paslaugos, susijusios su specialiaisiais poreikiais, asmuo tiesiog nukreipiamas būtinoms paslaugoms, todėl tikėtina, kad imamasi tinkamų veiksmų. Visgi, reikia atkreipti dėmesį, kad reikiamų paslaugų užtikrinimas siejamas tik su galimybėmis. Dalis paslaugų teikiama centre (šeimos gydytojas, psichologas ir pan.), tam tikroms paslaugoms, kurios neteikiamos centre, užtikrinamas asmens vežiojimas į paslaugas už centro ribų (pvz. reabilitacijos paslaugos). Nors niekur nėra įtvirtinta, praktikoje vyksta bendradarbiavimas su kai kuriomis organizacijomis (pvz. dėl prekybos žmonėmis aukų).⁴³

Nustačius specialiuosius poreikius, Migracijos departamentas gali kreiptis į kitas institucijas informacijos patikslinimui. Tačiau tai negarantuoja, kad bus imamasi konkrečių veiksmų poreikiams patenkinti, paslaugoms suteikti. Paprastai informacija perduodama apgyvendinimo institucijai, kuri turėtų toliau rūpintis poreikių patenkinimu.⁴⁴ Be to, kaip minėta anksčiau, MD gali imtis tik specialiųjų procesinių garantijų užtikrinimo, bet ne nukreipimo dėl specialiųjų priėmimo poreikių.

Teisės aktai numato pažeidžiamų asmenų stebėseną,⁴⁵ tačiau daugumoje atvejų nėra aišku nei kaip ji atliekama, nei kas yra už ją atsakingas. Pavyzdžiui, PPC darbuotojai nuolat bendrauja su centre gyvenančiais užsieniečiais, o pastebėjus pagalbos poreikį gali būti inicijuojamas pakartotinis pažeidžiamumo vertinimas, nustatomas pagalbos poreikis.⁴⁶

Praktikoje, įgyvendinimo stebėsenos ataskaitose konstatuojama, kad specialieji poreikiai ne visuomet užtikrinami laiku. Ataskaitose teigiama, kad užsieniečių apgyvendinimo vietose buvo pažeidžiamiesiems asmenims priskirtinų užsieniečių, kurie jų specialiųjų poreikių neatitinkančiomis gyvenimo sąlygomis gyvena 30 ir daugiau dienų. Specialiems poreikiams nepritaikytose palapinėse, garažuose buvo apgyvendinami nepilnamečiai, besilaukiančios moterys, pagyvenę

⁴¹ Ypatingų poreikių nustatymo tvarkos 14-15 pnk.

⁴² Ten pat, 16 ir 17 pnk.

⁴³ Interviu medžiaga, 2022-09-07.

⁴⁴ Interviu medžiaga, 2022-08-18.

⁴⁵ 2021 m. Apgyvendinimo URC tvarkos 25 pnk.

⁴⁶ PPC informacija.

asmenys, asmenys, turintys lėtinių ligų ar ilgalaikių sveikatos sutrikimų, tarp kurių – sergantieji astma, diabetu, epilepsija, taip pat buvo mažamečių su Dauno sindromu, cerebriniu paralyžiumi, asmenys su akivaizdžia negalia (pavyzdžiui, asmuo be rankos), tačiau šiems asmenims papildomas dėmesys (paslaugos, priemonės, specialus maitinimas, specialios apgyvendinimo sąlygos), atsižvelgiant į specialiuosius individualius poreikius, neteiktas. Užtikrinama tik būtinoji medicinos pagalba.⁴⁷ Kartu pastebėtina, kad praktikoje pasirinkimo specialiaisiais poreikiais mechanizmas ne visuomet veiksmingai veikia. Pavyzdžiui, LVAT 2019 m. vasario 27 d. sprendimu panaikino alternatyvią sulaikymui priemonę besilaukiančiai prieglobsčio prašytojai, kadangi šios priemonės taikymas, t.y. apgyvendinimas Užsieniečių registracijos centre netaikant judėjimo laisvės apribojimų „pareiškėjai šiuo metu nėra tikslingas ir proporcingas jos elgesiui, neatitinka šio pažeidžiamo asmens poreikių, todėl pirmos instancijos teismas nepagrįstai nevertinęs užsieniečių sulaikymo pagrindų egzistavimo nusprendė Užsieniečiai skirti alternatyvią sulaikymui priemonę“.⁴⁸

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai

- Nors numatyta, kad MD turi paskirti specialiąsias procedūras garantijas, o apgyvendinimo įstaigos (PPC ir URC) – taikyti specialiuosius poreikius užtikrinančias priemones, vieningos sistemos, pagal kurią veiktų nukreipimo mechanizmas nėra. Specialiosios procedūrinės garantijos neapima visų priėmimo sąlygų specialiųjų garantijų (tik apgyvendinimą), nėra bendro reguliavimo dėl priėmimo sąlygų, reguliavimo nuostatos fragmentuotos atskiras apgyvendinimo įstaigas reglamentuojančiuose poįstatyminiuose teisės aktuose.
- Reguliarios stebėsenos mechanizmo veikimo nenustatyta, veikia tik lokalinė stebėseną.
- Specialiųjų poreikių tenkinimo sąlygos labiau išvystytos URC, PPC, Jiezno centre, tačiau jų trūksta kitose apgyvendinimo vietose.

Rekomendacijos:

- Tikslinga nustatyti bendrus principus dėl nukreipimo, kurie turėtų būti privalomi visoms susijusioms institucijoms, jei šios institucijos tiesiogiai netenkina specialiųjų poreikių.
- Įtvirtinti reguliarios stebėsenos mechanizmą.
- Koreguoti apgyvendinimo įstaigas reguliuojančius poįstatyminius teisės aktus nesiejant specialiųjų poreikių patenkinimo tik su galimybių buvimu.

4 STANDARTAS: Rizikų nelydimiems nepilnamečiams vertinimas

Ar su nelydimais nepilnamečiais priėmimo/apgyvendinimo vietoje dirbantis personalas atlieka ankstyvųjų rizikų (pvz., prievartos, aplaidumo, išnaudojimo ir pan.) ir rizikų vaiko gerovei vertinimą?

Priėmimo sąlygų direktyvos 23 str. 2 d.; Prieglobsčio procedūrų direktyvos 25 str. 6 d.

Vertinimo rodikliai: veikiantis rizikos vertinimo mechanizmas; saugumo rizikos nelydimam nepilnamečiui įvertinamos ne vėliau kaip per pirmą savaitę nuo atvykimo ir kartojamos bent kartą per šešis mėnesius; saugumo rizika vertinama sistemingai; specialistai aptaria rizikos vertinimo rezultatus.

Standarto atitikties vertinimas:

Atvykus nelydimam nepilnamečiui į PPC yra atliekama asmens medicininė apžiūra, psichologas atlieka pirminį vertinimą, per 3 savaites nuo nelydimo nepilnamečio apgyvendinimo atliekamas kompleksinis pažeidžiamumo vertinimas.⁴⁹ Pagal galiojantį reglamentavimą, pažeidžiamumo nustatymas gali užtrukti ir iki 3 savaičių, rizikos vertinamos tik socialinio darbuotojo bei

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, kirtusių Lietuvos Respublikos valstybės sieną su Baltarusijos Respublika, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo užsieniečių laikino apgyvendinimo vietose, 2021 m. spalio 7 d. Nr. NKP-2021/1-3, Vilnius, 6.2.4. pnk., p. 19.

⁴⁸ 2019 m. vasario 27 d. LVAT sprendimas administracinėje byloje Nr. A-3840-492/2018.

⁴⁹ PPC informacija.

psichologo apklausų metu. Tačiau veikianti tvarka neapima visų galimų rizikų nepilnamečiams vertinimo ir atitinkamų prevencijos priemonių taikymo. Remiantis PPC Pažeidžiamumo vertinimo aprašu, vertinamos tik smurto, išnaudojimo, psichologinių problemų, priklausomybių rizikos (aprašo 1 Priedas), neaišku, kaip vertinamos, pvz. prekybos žmonėmis rizikos, radikalizacijos rizika ir pan. Be nuolatinio bendravimo su nelydimais nepilnamečiais PPC nenustatyta kitų prevencijos ir rizikos mažinimo priemonių sistemos buvimo.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai

- Nėra aiškaus rizikų vertinimo mechanizmo nelydimiems nepilnamečiams;
- Rizikų vertinimas, kuris yra dalis pažeidžiamumo vertinimo procedūros, nėra savalaikis;
- Nenustatyta prevencijos priemonių sistema.

Rekomendacijos:

- Turėtų būti užtikrinta, kad rizikos nelydimiems nepilnamečiams būtų įvertintos ne vėliau kaip per savaitę nuo atvykimo į PPC.
- Tikslinga numatyti rizikų vertinimo mechanizmą, kuris apimtų visas galimas saugumo ir gerovės rizikas nelydimiems nepilnamečiams (pvz. signalai dėl prekybos žmonėmis pavojaus, grasinimų, potencialaus pabėgimo ir pan.).

5 STANDARTAS: Rizikų nepilnamečiams mažinimo mechanizmas. Ar saugumo rizikos sumažinamos iki minimumo?

Priėmimo sąlygų direktyvos 23 str. 2 d. (c) pnk.; Prieglobsčio procedūrų direktyvos 25 str. 6 d.

Vertinimo rodikliai: Ne vėliau kaip per savaitę nuo atvykimo suteikiama būtina pagalba ir tinkamas apgyvendinimas remiantis rizikos analize; nedelsiant imamasi veiksmų skubiose nesaugiose situacijose siekiant ją panaikinti; priėmimo vietoje veikia perspėjimo instrumentai ir užtikrinamas nuolatinis pranešimas ir veiksmai nelydimų nepilnamečių dingimo atveju.

Standarto atitikties vertinimas:

PPC veikia bendri prevencijos mechanizmai, kurie skirti visiems užsieniečiams, ne tik nelydimiems nepilnamečiams. Kiekvienas užsienietis turi paskirtą socialinį darbuotoją, individualios priežiūros specialistą, į kurį gali kreiptis pagalba. Įstaigoje 24/7 režimu dirba individualios priežiūros darbuotojas, į kurį galima kreiptis pagalba bet kuriuo paros metu. Esant poreikiui užsienietis gali kreiptis pagalba į įstaigos vadovus, organizuojamas susitikimas, sprendžiamas klausimas siekiant suteikti pagalbą.⁵⁰

Pasišalinus nelydimam nepilnamečiui iš PPC elektroniniu būdu informuojamas Migracijos departamentas, VSAT, Valstybinę ligonių kasa, Jonavos RPK, Valstybės vaiko teisių apsaugos ir įvaikinimo tarnyba, Kauno apskrities vaiko teisių apsaugos skyrius.⁵¹

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai

- Nelydimų nepilnamečių dingimai – iki šiol neišspręstas klausimas, nenustatyta veiksmingų prevencinių priemonių mechanizmo.

Rekomendacijos:

- Būtina užtikrinti rizikų vertinimą ne vėliau kaip per savaitę nuo nelydimo nepilnamečio atvykimo į PPC.
- Tikslinga numatyti rizikų mažinimo mechanizmą, kuris apimtų ir prevencinių priemonių sistemą (ypač dėl prekybos žmonėmis rizikų, atsižvelgiant į tai, kad praktiškai visi nelydimi nepilnamečiai pasišalina iš Lietuvos).

6 STANDARTAS: Apgyvandinimo skyrimas pagal specialiųjų poreikių vertinimo rezultatus

Ar apgyvendinimas paskiriamas pagal specialiųjų poreikių vertinimo rezultatus (ar atsižvelgiama į amžių, brandą ir spec. poreikius)?

⁵⁰ Ten pat.

⁵¹ Ten pat.

Priėmimo sąlygų direktyvos 21-22 str.

Vertinimo rodikliai: numatyta tvarka, kaip priimamas sprendimas dėl konkretaus apgyvendinimo atsižvelgiant į specifines ir objektyvias priežastis, susijusias su konkrečiu nepilnamečiu.

Standarto atitikties vertinimas:

Teisinis reguliavimas numato atskiras nuostatas dėl nelydimų nepilnamečių apgyvendinimo, atsižvelgiant į jų, kaip pažeidžiamų asmenų padėtį. Iki 2021 m. liepos mėn. UTPĮ 79 str. 4 dalyje buvo įtvirtinta, kad nelydimas nepilnametis prieglobsčio prašytojas vidaus reikalų ministro ir socialinės apsaugos ir darbo ministro nustatyta tvarka apgyvendinamas pas pilnamečius giminaičius, atstovą arba Pabėgėlių priėmimo centre, jeigu jo atstovas tam neprieštarauja. Tačiau įstatymas nenumatė galimybės, kad nelydimas nepilnametis prieglobsčio prašytojas galėtų būti apgyvendinamas kitur. Be to, iki 2021 m. gegužės 13 d. galiojusioje Apgyvandinimo nutarimo redakcijoje nebuvo įtvirtinta, kad nelydimi nepilnamečiai yra apgyvendinami atskirai nuo suaugusiųjų.⁵² Tokios nuostatos nebuvo ir 2016 m. Apgyvandinimo pasienyje tvarkoje. Tačiau tokia nuostata buvo įtvirtinta 2009 m. Apgyvandinimo PPC tvarkoje, darant išimtį, kai apgyvendinimas kartu galėjo būti su nelydimų nepilnamečių teisėtais globėjais (7 pnk.).

2021 m. vasarą pakeitus UTPĮ 79 straipsnį⁵³, įtvirtinta, kad tais atvejais, kai yra paskelbta karo padėtis, nepaprastoji padėtis, taip pat ekstremalioji situacija ar ekstremalusis įvykis dėl masinio užsieniečių antplūdžio, nelydimas nepilnametis prieglobsčio prašytojas gali būti apgyvendinamas ir kitose apgyvendinimo vietose. 2021 m. gegužės 14 d. patikslinus Apgyvandinimo nutarimą⁵⁴, numatyta, kad nelydimi nepilnamečiai, atsižvelgiant į jų interesus, centre apgyvendinami atskirai nuo suaugusiųjų, išskyrus atvejus, kai suaugusieji yra nelydimų nepilnamečių teisėti atstovai. Tokios nuostatos įtvirtintos ir 2022 m. Apgyvandinimo PPC tvarkoje (7.3 pnk.). Apgyvandinant nepilnametį PPC yra atsižvelgiama į jo lytį, rasę, išpažįtamą religiją, amžių, specialiuosius poreikius.⁵⁵ 2021 m. Apgyvandinimo vietų administravimo taisyklės numato, kad nelydimi nepilnamečiai ir užsieniečiai ir pažeidžiami asmenys apgyvendinami atskirai nuo kitų užsieniečių, tačiau tai siejama su galimybių buvimu (22.4 pnk.).

Seimo kontrolierių ataskaita nurodo, kad nuo 2021 m. rugpjūčio 16 d. buvo vykdomas šeimų su mažamečiais vaikais perkėlimas iš VSAT pasienio užkardų į VSAT Pasieniečių mokykloje įrengtą konteinerinių namelių stovyklą. Nuolat buvo derinamas pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų perkėlimas į Pabėgėlių priėmimo centrą, kai tik gaunama informacija apie šiame centre atsiradusias laisvas vietas.⁵⁶

Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka numatė, kad nelydimi nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai apgyvendinami vadovaujantis UTPĮ, atsižvelgus į svarbiausius nepilnamečio interesus.⁵⁷ Nors yra patvirtintos Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo Pabėgėlių priėmimo centre taisyklės,⁵⁸ visgi jos skirtos daugiau procesiniams klausimams spręsti. PPC Pažeidžiamumo vertinimo aprašas numato, kad pagal galimybes užtikrinamos pažeidžiamų asmenų apgyvendinimo ir reikiamų paslaugų teikimo sąlygos, atitinkančios šių asmenų

⁵² Apgyvandinimo nutarimo suvestinė redakcija (2020-01-01 - 2021-05-13): <https://e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d9b7ee1007e311e79ba1ee3112ade9bc/fmaBSqIkaO>

⁵³ <https://www.e-tar.lt/portal/legalAct.html?documentId=a4780990eac111eb9f09e7df20500045>

⁵⁴ Apgyvandinimo nutarimo galiojanti suvestinė redakcija (nuo 2021-05-14): <https://e-tar.lt/portal/lt/legalAct/d9b7ee1007e311e79ba1ee3112ade9bc/oUAQQNkVsM>

⁵⁵ PPC informacija.

⁵⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, kirtusių Lietuvos Respublikos valstybės sieną su Baltarusijos Respublika, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo užsieniečių laikino apgyvendinimo vietose, 2021 m. spalio 7 d. Nr. NKP-2021/1-3, Vilnius.

⁵⁷ 2016 m. tvarkos 51 pnk. ir 2021 m. tvarkos 131 pnk.

⁵⁸ Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro ir socialinės apsaugos ir darbo ministro 2005 m. vasario 2 d. įsakymas Nr. 1V-31/A1-28 dėl nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo pabėgėlių priėmimo centre taisyklių patvirtinimo.

individualius poreikius.⁵⁹ Taigi visos aukščiau minėtos nuostatos siejamos su nelydimo nepilnamečio statusu kaip tokiu, taip pat atsižvelgiant į tam tikras individualias aplinkybes (pvz. teisėtų atstovų buvimą), tačiau nevertinant konkrečios situacijos atskirai, nebent tam yra galimybės.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai

- Nors nelydimų nepilnamečių atveju pats asmens statusas sąlygoja apgyvendinimą geresnėmis sąlygomis, nei dauguma kitų nepažeidžiamų prieglobsčio prašytojų, visgi atsižvelgimas į amžių, brandą ir specialius poreikius taikomas tik esant galimybei.

Rekomendacijos:

- Siekiant išpildyti standartą, nesieti apgyvendinimo pagal individualius poreikius su galimybių buvimu.

7 STANDARTAS: Nepilnamečių gyvenamosios vietos keitimas atsižvelgiant į specialiuosius poreikius. Ar atsižvelgiama į specialiųjų poreikių vertinimo rezultatus kai keičiama nelydimo nepilnamečio apgyvendinimo vieta?

Priėmimo sąlygų direktyvos 23 str. 5 d., 24 str. 2 d.

Vertinimo rodikliai: Gyvenamosios vietos paskyrimas grindžiamas specialiųjų poreikių vertinimo rezultatais; yra galimybė perkelti nelydimą nepilnamečių nustačius tam tikrus specialius priėmimo poreikius; perkėlimai turėtų būti sumažinami iki minimumo ir vykti tik tuomet, kai tai užtikrina geriausius vaiko interesus (pvz. apgyvendinimas arčiau šeimos narių arba švietimo paslaugų); nelydimiems nepilnamečiams, kurie sulaukė pilnametystės, jei įmanoma, leidžiama pasilikti toje pačioje apgyvendinimo vietoje.

Standarto atitikties vertinimas:

Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarka numatė, nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų gyvenamoji vieta turi būti keičiama kuo rečiau. Jei įmanoma, broliai ir seserys neturi būti išskiriami.⁶⁰ Nelydimi nepilnamečiai yra apgyvendinami PPC, kai tik toks nepilnametis identifikuojamas, todėl tai yra vienintelė (su kai kuriomis išimtimis) apgyvendinimo vieta nelydimiems nepilnamečiams. Atitinkamai, perkėlimo rizika sumažinama iki minimumo, kaip ir rizika, kad nelydimas nepilnametis bus apgyvendintas vietoje, kuri neatitinka jo specialiųjų poreikių. Nelydimų nepilnamečių perkėlimo į kitą apgyvendinimo vietą atvejais numatyti Nelydimų nepilnamečių apgyvendinimo PPC tvarkoje ir apima du atvejus, kai nelydimas nepilnametis iškeliamas iš Centro.⁶¹ a) teismui priėmus sprendimą sulaikyti nelydimą prieglobsčio prašytoją URC ar kitoje sulaikymo vietoje arba skirti jam alternatyvią sulaikymui priemonę už PPC ribų; b) Migracijos departamentui priėmus sprendimą apgyvendinti nepilnamečių prieglobsčio prašytoją su tėvais ar kitais teisėtais atstovais, atvykusiais į Lietuvos Respubliką (kai tokie nustatomi). Taip pat, numatoma, kad Migracijos departamento valstybės tarnautojas gali iš naujo įvertinti specialiųjų procedūrinių garantijų poreikį prieglobsčio prašytojui gavęs išvadas dėl pilnametystės ar nepilnametystės, šeimos ryšių.⁶² Taip užtikrinama, kad nelydimas nepilnametis būtų perkeltas į tinkamą apgyvendinimo vietą, jei jo pažeidžiamumas nustatomas ne iš karto, o vėlesnėje prieglobsčio procedūros stadijoje. Be to, nors nėra konkrečiai įtvirtintos taisyklės, PPC praktikoje, atsižvelgiant į asmens pažeidžiamumą, psichinę ir fizinę sveikatą, taikoma praktika palikti nelydimą nepilnamečių sulaukus pilnametystės toje pačioje apgyvendinimo vietoje.⁶³

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai: Praktika atitinka standartą.

Rekomendacijos: -

⁵⁹ PPC Pažeidžiamumo vertinimo aprašo 16 pkn.

⁶⁰ 2016 m. tvarkos 51 pkn. ir 2021 m. tvarkos 131 pkn.

⁶¹ Tvarkos 14 pkn.

⁶² 2021 m. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 114 pkn.

⁶³ PPC informacija.

1.2.3. Užsienio valstybių praktika pažeidžiamumo nustatymo ir rizikų nelydimiems nepilnamečiams valdymo srityse

Belgija 2019 m. vykdė pažeidžiamų asmenų identifikavimo reformą. 2018 m. gruodį Briuselyje įkurtame naujame laikinajame priėmimo centre buvo bandoma daug iniciatyvų, siekiant veiksmingiau nustatyti visus prašytojus, turinčius specialių priėmimo poreikių arba kuriems reikia specialių procedūrinių garantijų. Atvykimo metu atliekami medicininiai ir socialiniai patikrinimai, po kurių atliekamas nuodugnesnis visų besikreipiančiųjų vertinimas. Federalinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (Fedasil) apibrėžia materialines priėmimo sąlygas ir rekomenduoja Generaliniam pabėgėlių ir asmenų be pilietybės komisarui (CGRS) specialius procedūrinius poreikius, remdamasi informacija, surinkta susitikimų su pareiškėjais metu. Nelydimiems nepilnamečiams teikiama pirmenybė ir jie atskiriami nuo suaugusių pareiškėjų atvykimo metu (be šio priėmimo centro taip pat yra keturi specializuoti centrai, skirti nelydimų nepilnamečių poreikiams įvertinti). „Fedasil“ taip pat sukūrė ir išbandė naują ankstyvojo įvertinimo įrankį, skirtą socialiniams darbuotojams priėmimo centre.⁶⁴

Kipre pirmojo priėmimo centre Punaroje, kol nebuvo pirminio vertinimo mechanizmo, JTVPK ir vietinis NVO - Kipro pabėgėlių taryba, vykdė pažeidžiamumo vertinimą, vėliau Socialinių paslaugų tarnyba pradėjo taikyti standartinę nukreipimo formą, siekiant pagerinti potencialių prekybos žmonėmis aukų identifikavimą, kuris šiuo metu ir naudojamas centre.⁶⁵

Prancūzija 2021 m. gegužę priėmė veiksmų planą dėl paramos stiprinimo pažeidžiamiems prieglobsčio prašytojams ir tarptautinės apsaugos gavėjams, kuris numato identifikavimo procedūros tobulinimą ir specialiųjų poreikių patenkinimo stiprinimą. Numatyta įsteigti pritaikytas priėmimo vietas, vykdyti informacines priemones bei rengti specializuotus mokymus visiems suinteresuotiems asmenims, dalyvaujantiems identifikavime ir paramos teikime (ypač pažeidžiamumo klausimų koordinatoriams, registracijos darbuotojams bei socialiniams darbuotojams apgyvendinimo vietoje).⁶⁶

Slovakijos Vyriausybė pradėjo įgyvendinti atnaujintą nacionalinį nukreipimo mechanizmą, kuris numato atskirų vaidmenų ir atsakomybių pasidalijimą dėl prekybos žmonėmis aukų identifikavimo ir pagalbos joms teikimo.⁶⁷

Kai kuriose užsienio valstybėse taikoma praktika, susijusi su nelydimų nepilnamečių rizikos ir pabėgimo rizikos mažinimu, kuri apima laikiną mobiliųjų telefonų paėmimą atvykus, laikantis geriausių vaiko interesų principo, jei nustatomi potencialios prekybos žmonėmis rizikos signalai. Tuo siekiama sumažinti kontaktų su potencialiu prekybos žmonėmis tinklu galimybes. Visgi tokiais atvejais būtina užtikrinti, kad vaikai turėtų galimybę skambinti, tačiau prižiūrint tokius skambučius, turėtų būti skatinama susisiekti su tėvais. Tam tikrais atvejais būtina užtikrinti specialias patalpas nelydimiems nepilnamečiams, kuriems gresia prekyba žmonėmis, kas gali apimti nepilnamečio perkėlimą į kaimo vietovę, prižiūrimą apgyvendinimo vietą ir intensyvią priežiūrą.⁶⁸

EUAA priemonė, skirta specialiųjų poreikių turintiems asmenims nustatyti, prieinama ir lietuvių kalba: <https://ipsn.easo.europa.eu/lt>

Daugiau informacijos apie užsienio valstybių praktiką šioje srityje pateikiama PRIEDE 1.

1.2.4. Europos teismų praktika dėl pažeidžiamų asmenų

⁶⁴ EASO, Asylum Report 2020, 6.1, <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2020/61-identification-vulnerable-applicants>

⁶⁵ Ten pat.

⁶⁶ EUAA, Asylum Report 2022, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-06/2022_Asylum_Report_EN.pdf, p. 258.

⁶⁷ Ten pat, p. 266.

⁶⁸ EASO Guidance on reception conditions for unaccompanied children: operational standards and indicators, December 2018, EASO Practical Guides Series; https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/Guidance-on_reception-conditions_for-unaccompanied-children.pdf, p. 25.

Laikinas nepilnamečių tos pačios šeimos narių apgyvendinimas skirtingose patalpose. 2022 m. balandžio 26 d. EŽTT priėmė sprendimą byloje *A.J. prieš Graikiją*,⁶⁹ kuriame buvo atmestas nelydimo nepilnamečio pareiškėjo iš Palestinos skundas dėl apgyvendinimo skirtingose patalpose nuo jo šeimos narių, kol buvo paskirtas globėjas (remtasi EŽTK 8 ir 13 str.). Teismas nenustatė, kad pareiškėjų atskyrimas būtų nepagrįstas, kadangi priemonė buvo laikina, buvo suorganizuotas bent vienas vizitas tarp skirtingų miestų ir vėliau vaikai buvo nedelsiant apgyvendinti kartu.

Priėmimo sąlygų sumažinimas. 2019 m. lapkričio 12 d. ESTT priėmė sprendimą byloje *Zubair Haqbin (C-233/18)*, kuriame nustatė, kad taikant sankcijas prieglobsčio procedūros metu, nelydimų nepilnamečių atveju, remiantis ES Pagrindinių teisių chartijos 24 straipsniu, nustatant sankcijas turi būti ypatingai atsižvelgiama į geriausių vaiko interesų principą. Šiuo sprendimu taip pat nustatyta, kad Priėmimo sąlygų direktyvos 20 straipsnio 4 ir 5 dalys, taikomos atsižvelgiant į Chartijos 1 straipsnį turi būti aiškinamos taip, kad valstybė narė, negali taikyti tokių sankcijų, tame tarpe ir sankcijų, kurios gali būti taikomos pareiškėjui už šiurkščius apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimus ir šiurkštų smurtinį elgesį, kurios lemtų net ir laikiną materialinių priėmimo sąlygų, numatytų direktyvos 2 straipsnio f ir g punktuose ir susijusių su būstu, maistu ar drabužiais, net ir laikiną panaikinimą, jei dėl to būtų atimta pareiškėjui galimybė patenkinti būtiniausius poreikius. Kitos sankcijos pagal direktyvos 20 straipsnio 4 dalį bet kokiomis aplinkybėmis turi atitikti jos 20 straipsnio 5 dalyje nustatytas sąlygas, įskaitant tas, kurios susijusios su proporcingumo principu ir pagarbos žmogaus orumui užtikrinimu. Į šiuos dokumentus būtina atsižvelgti tobulinant darbo su pažeidžiamais asmenimis tvarkas Lietuvoje.

1.2.5. Naujausi Europos Sąjungos politikos instrumentai, galintys turėti poveikį pažeidžiamų asmenų identifikavimui valstybėse narėse

Europos komisijos nauja ES strategija dėl asmenų su negalia teisių 2021-2030 m.⁷⁰ numato, kad valstybės narės turėtų glaudžiai bendradarbiauti su EUAA ir apmokyti su pareiškėjais dirbančius pareigūnus bei vertėjus, kurie susiduria su specialiuoju poreikiu pareiškėjais, ypač turinčiais negalią. EUAA taip pat pateikė rekomendacijas dėl priėmimo sąlygų gerinimo ir individualių apklausų atlikimo sąlygų asmenims su psichine negalia.⁷¹ Be to, naujoje ES strategijoje dėl kovos su prekyba žmonėmis 2021-2025 m. Europos komisija siekia numatyti kompleksinį atsaką visais aspektais nuo prevencijos iki prekiautojų nuteisimo.⁷² 2021 m. priimta nauja ES strategija dėl vaiko teisių, kuri numato nuostatas dėl pabėgėlių vaikų švietimo ir tinkamos sveikatos priežiūros, bei jų amžiumi tinkamo informavimo ir gairių prieglobsčio procedūrose.⁷³

1.2.6. Siūlomi tvarkos tobulinimo pakeitimai

Apibendrinant, tyrimo metu nustatyta, kad pažeidžiamumo vertinime dalyvaujantys subjektai susiduria su šiomis pagrindinėmis teisinio reguliavimo spragomis ir iššūkiais:

⁶⁹ Council of Europe, European Court of Human Rights [ECtHR], *A.J. v Greece*, No 34298/18, 26 April 2022.

⁷⁰ European Commission. (2021, March 3). Union of Equality: Strategy for the Rights of Persons with Disabilities 2021-2030, <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8376&furtherPubs=yes>

⁷¹ European Union Agency for Asylum. (December 2021). Consultation with Applicants for International Protection on Mental Health: A participatory approach supported by Member State authorities and civil society. <https://euaa.europa.eu/publications/consultation-applicants-international-protection-mental-health>

⁷² European Commission. (2021, April 14). Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the EU Strategy on Combatting Trafficking in Human Beings 2021- 2025. COM(2021) 171 final. https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files_en?file=2021-04/14042021_eu_strategy_on_combatting_trafficking_in_human_beings_2021-2025_com-2021-171-1_en.pdf

⁷³ European Commission. (2021). EU strategy on the rights of the child. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/ds0821040enn_002.pdf

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. LGBTI+ asmenys, išskyrus PPC lokalinę reguliavimą);
2. Nėra parengtos ir taikomos pažeidžiamumo vertinimo/nustatymo gairės, ypač kai pažeidžiamumas nėra akivaizdus;
3. Nesant vieningos pažeidžiamumo vertinimo sistemos, kurioje būtų informacija apie asmens pažeidžiamumą ir specialiuosius priėmimo poreikius, neužtikrinamas veiksmingas susižinojimas tarp priėmimo sąlygų institucijų ir sprendimus priimančios institucijos;
4. Nesant vieningos pažeidžiamumo nustatymo tvarkos pildomi skirtingi dokumentai, tuo neišvengiant ir dubliavimo, informacija apie asmens pažeidžiamumą nėra automatiškai prieinama vienoje vietoje elektronine forma;
5. Nėra aiškaus nukreipimo paslaugoms mechanizmo;
6. Trūksta kompetentingų specialistų, galinčių įvertinti kai kuriuos pažeidžiamumo atvejus;
7. 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 sureguliuoti pažeidžiamumo nustatymo tvarką 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 vienos 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 patvirtinti 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.

1.3. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ APGYVENDINIMO IR KITOS JŲ PRIĖMIMO SĄLYGOS

Prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemos (apgyvendinimo) vertinimo metu buvo analizuojama prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistema, įskaitant sulaikymą bei susijusias priėmimo sąlygas, gyvenamosios vietos paskyrimo procedūra, vertinimas atliekamas tinkamumo ir apgyvendinimo sistemos lankstumo požiūriu. Buvo vertinama priėmimo sąlygų (apgyvendinimo) atitiktis ES teisės aktams, siekiant identifikuoti svarbiausius iššūkius ir spragas; vertinant migracijos krizės metu taikytas sistemos lankstumo užtikrinimo priemonės orientuotasi į priemonių veiksmingumą ir efektyvumą (kaštų požiūriu). Ypatingas dėmesys buvo skirtas gyvenamosios vietos paskyrimo procedūros analizei ir apgyvendinimo sistemos lankstumo aspektams. 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 standartai,⁷⁴ vertinimo metu buvo skiriamas dėmesys ir priėmimo sąlygoms pasienio procedūrose. Atitiktis buvo vertinama ES Priėmimo sąlygų direktyvos reikalavimų požiūriu ir atsižvelgiant į ESTT praktiką, taip pat užsienio valstybių gerąją praktiką šioje srityje.

1.3.1. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistema

1.3.1.1. *Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistema iki 2021-05-01*

Apgyvandinimo galimybės

Įprastinę prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemą Lietuvoje iki 2021 m. gegužės 1 d. sudarė: apgyvendinimas pasienio kontrolės punktuose, pasienio užkardose, Užsieniečių registracijos centre Pabradėje, Pabėgėlių priėmimo centre Rukloje, alternatyvaus apgyvendinimo vietose (visuomeninių organizacijų pasiūlytose patalpose, Jiezno centre) bei apsigyvenimas savarankiškai. Šios galimybės taikytos esant tam tikroms sąlygoms arba tam tikroms užsieniečių grupėms, t.y.:

1. VSAT padaliniuose⁷⁵: pasienio kontrolės punktuose, užkardose asmenys buvo apgyvendinami tik iki 48 val. nuo prašymo suteikti prieglobstį pateikimo momento įleidimo į prieglobsčio procedūrą metu, kol Migracijos departamentas priima sprendimą dėl prašymo nagrinėjimo iš esmės, arba prieglobsčio prašytojo perdavimo pagal Dublino reglamentą,⁷⁶ arba iki 7 d. prašymo nagrinėjimo skubos tvarka metu.⁷⁷ Taip pat buvo numatyta galimybė apgyvendinti iki 28 dienų nuo prašymo suteikti prieglobstį pateikimo dienos, kol dėl tokio prašymo bus priimtas galutinis sprendimas.⁷⁸
2. Užsieniečių registracijos centre buvo apgyvendinami visi kiti prieglobsčio prašytojai prieglobsčio procedūros laikotarpiui, išskyrus tuos, kuriems leista gyventi savarankiškai ir nelydimus nepilnamečius.
3. Pabėgėlių priėmimo centre buvo apgyvendinami nelydimi nepilnamečiai, nepriklausomai nuo to, ar jie buvo ar ne prieglobsčio prašytojai. Pažeidžiami asmenys galėjo būti apgyvendinti ir kitose apgyvendinimo vietose, atitinkančiose jų specialiuosius poreikius, pavyzdžiui, buvo leidžiama apsigyventi su teisėta Lietuvos Respublikos teritorijoje esančiu pilnamečiu artimuoju giminaičiu

⁷⁴ Lietuvos Raudonasis kryžius, Apibendrinta 2017-2020 metų stebėsenos ataskaita, 2020 gruodis, https://redcross.lt/wp-content/uploads/2022/09/lrk_stebesenos_ataskaita_2017-2020.pdf

⁷⁵ Valstybės sienos apsaugos tarnyba yra atsakinga už neteisėtos migracijos prevenciją ir kontrolę visoje Lietuvos Respublikos teritorijoje, sulaikytų užsieniečių ir prieglobsčio prašytojų laikiną apgyvendinimą, Migracijos politikos gairių 7.7.2.pnk.

⁷⁶ 2016 m. Apgyvandinimo pasienyje tvarkos 11.1. ir 11.2. pnk.

⁷⁷ 2016 m. Apgyvandinimo pasienyje tvarkos 11.3. pnk. Visgi Lietuvos Raudonojo Kryžiaus stebėsenos ataskaitoje už 2017-2020 m. minima, kad 2019 m. didžioji dauguma prieglobsčio prašytojų atvyko kirsdami sieną su Baltarusija, o jų apgyvendinimas PKP buvo ilgas, iki 20-28 dienų, p. 16.

⁷⁸ 2016 m. Apgyvandinimo pasienyje tvarkos 11.4. pnk.

- arba atstovu (UTPI 79 str. 5 d.). Buvo padaryti teisės aktų pakeitimai ir nuo 2017 m. PPC pradėti apgyvendinti ir kiti pažeidžiami asmenys. 2017 m. kovo 8 d. apgyvendinimo aprašas numatė, kad prieglobsčio prašytojai, esant laisvų vietų, gali būti apgyvendinami Pabėgėlių priėmimo centre, Migracijos departamentui gavus socialinės apsaugos ir darbo ministerijos pritarimą. Tokiu atveju Vidaus reikalų ministerija ar jos įgaliota institucija sutartį dėl priėmimo sąlygų užtikrinimo prieglobsčio prašytojams sudaro su Pabėgėlių priėmimo centru (5 pnk.).
4. Alternatyvaus apgyvendinimo vietose. Ši galimybė atsirado nuo 2017 m. ir buvo įgyvendinama visuomeninių organizacijų (Lietuvos Raudonojo Kryžiaus, Carito) iki 2020 m. (prieglobsčio prašytojai buvo apgyvendinami mieste butuose). Šis apgyvendinimas realizuotas pagal sutartis su VRM, kuri vykdavo alternatyvaus (ne centruose) apgyvendinimo paslaugų pirkimus. Kadangi VRM nėra įgyvendinanti, o politiką formuojanti institucija, apgyvendinimo organizavimo funkcija 2019 m. pagal Vyriausybės Nutarimą Nr. 171 buvo perduota Migracijos departamentui. Jei VRM orientavosi į NVO, Migracijos departamentas užsibrėžė didelį gyventojų skaičių ir NVO iškart buvo eliminuoti, nes neturėjo tokių apgyvendinimo pajėgumų. Be to, alternatyvioms vietoms skiriamas mažas finansavimas, jis kasmet peržiūrimas, o NVO reikia ilgalaikių santykių dėl patalpų. Tuo tarpu centrai (PPC ir URC) yra savarankiški, jie tvarkosi patys ir gauna finansavimą.⁷⁹ Taigi, nuo 2021 m. sausio mėn. buvo pasirašytas Migracijos departamento susitarimas su Prienų rajono Jiezno paramos šeimai centru (buvę Vaikų globos namai) dėl projekto, finansuojamo pagal PMIF 2014-2020 m. programą vykdymo. Projekto įgyvendinimas buvo numatytas iki 2022 m. lapkričio 30 d. (apie 40 asmenų). Migracijos departamentas tapo atsakingu už apgyvendinimo organizavimą nuo 2020 m. 2021 m. sausio 12 d. paslaugų viešojo pirkimo Prieglobsčio prašytojų alternatyvaus apgyvendinimo paslauga yra finansuojama Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir Europos Sąjungos (Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo projektas Nr. PMIF-1.1.4-V-03-001 „Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas laikiname būste ir (ar) apgyvendinimo patalpose“) lėšomis, sutarties kaina – 250 000,00 Eur. Prieglobsčio prašytojui, apgyvendintam Prienų rajono Jiezno paramos šeimai centre, kas mėnesį skiriama 10 procentų valstybės remiamų pajamų dydžio piniginė pašalpa, projekto įgyvendinimo metu ypatingas dėmesys skiriamas pažeidžiamų asmenų kategorijai priklausančių prieglobsčio prašytojų specialiųjų poreikių užtikrinimui, smurto, įskaitant seksualinę prievartą ir priekabiavimą, prevencijai.⁸⁰
 5. Kai kurie prieglobsčio prašytojai galėjo gyventi savarankiškai Migracijos departamento sprendimu, jei patys to pageidavo (pagal UTPI 79 str. 2 d., Prašymų nagrinėjimo tvarkos aprašo 50 pnk.). Prieglobsčio prašytojai, norintys gyventi savo pasirinktoje gyvenamoje vietoje, turėjo nurodyti gyvenamosios vietos duomenis bei gyvenimo toje gyvenamojoje vietoje teisėtumo pagrindą. Tokiais atvejais pažymoje dėl prašymo suteikti prieglobstį priėmimo nurodomas prieglobsčio prašytojo pasirinktos gyvenamosios vietos, kurioje jam leidžiama apsigyventi, tikslus adresas.
 6. Teisėtai Lietuvoje gyvenantiems prieglobsčio prašytojams sprendimas dėl apgyvendinimo nepriimamas, jei Gyvenamosios vietos deklaravimo įstatymo nustatyta tvarka deklaravo gyvenamąją vietą Lietuvoje.⁸¹

Specifinės apgyvendinimo sąlygos buvo taikomos nelydimiems nepilnamečiams (UTPI 79 str. 4 d.), kurie galėjo gyventi: (a) pas pilnamečius giminaičius; (b) pas atstovą; (c) Pabėgėlių priėmimo centre.

⁷⁹ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-27 d.

⁸⁰ Migracijos departamentas pasirašė prieglobsčio prašytojų alternatyvaus apgyvendinimo sutartį, 2021-01-12, <https://www.migracija.lt/-/migracijos-departamentas-pasira%C5%A1%C4%97-prieglobs%C4%8Dio-pra%C5%A1ytoj%C5%B3-alternatyvaus-apyvendinimo-sutart%C4%AF>

⁸¹ Prašymų nagrinėjimo tvarkos aprašo 48 pnk.

Apgyvandinimo organizavimas

Nors sprendimą dėl prieglobsčio prašytojo apgyvendinimo arba leidimo apsigyventi jo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje priima Migracijos departamentas (išskyrus teisėtai gyvenančius Lietuvoje, sulaikytus ir prieglobsčio prašytojus, kuriems taikoma alternatyvi sulaikymui priemonė, Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 48 pnk.), apgyvendinimą organizavo kitos valstybės įstaigos. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas patenka po dviejų ministerijų kompetencija, t.y. VSAT prie VRM padaliniai pasienyje ir Užsieniečių registracijos centras, bei SADM pavaldume esantis Pabėgėlių priėmimo centras, taigi už apgyvendinimo sąlygas buvo atsakingos dvi valstybės institucijos.

Apgyvandinimas apėmė įvairias paslaugas: nuvykimo į apgyvendinimo vietą organizavimą, poreikių nustatymą; gyvenamojo ploto užtikrinimą; drabužių ir higienos užtikrinimą; maitinimo užtikrinimą; laisvalaikio organizavimą; sveikatos priežiūros organizavimą; informavimą ir konsultavimą; švietimo užtikrinimą ir kt.

Apgyvandinimo poreikiai ir pajėgumai

Iki 2021 m. kasmet į Lietuvą atvykdavo vidutiniškai apie 480 prieglobsčio prašytojų (išskyrus masinį srautą 2021 m.).

1 lentelė. Prieglobsčio prašymai, pateikti Lietuvos Respublikoje 2011-2021 m.

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
527	627	399	496	291	425	599	424	646	321	4259

Šaltinis: Migracijos departamento duomenys, VRM duomenys.⁸²

Papildomai, į Lietuvą kasmet perkeliama prieglobsčio prašytojai iš kitų šalių.⁸³ Pavyzdžiui, 2020 m. perkelti 6 asmenys, o 2021 m. – 212 asmenų.⁸⁴ Prieglobsčio infrastruktūra taip pat naudojasi ir nelydimi nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai ir nesiprašantys prieglobsčio nelydimi nepilnamečiai užsieniečiai. Tačiau jų skaičiai kasmet yra nežymūs (išskyrus 2021 metus, kai fiksuoti 122 nelydimi nepilnamečiai⁸⁵).

2 lentelė. Nelydimų nepilnamečių prieglobsčio prašytojų skaičius Lietuvos Respublikoje 2016-2020 m.

⁸² 2021 m. vykdyta veikla (vykdytos priemonės) Lietuvos migracijos politikos gairėse numatytoms pagrindinėms migracijos politikos kryptims įgyvendinti, p. 9.

⁸³ Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos, 2020 m. Migracijos metraštis, Vilnius, 2021, p. 77.

⁸⁴ Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos, 2021 m. Migracijos metraštis, Vilnius, 2022, p. 62.

⁸⁵ Ten pat, p. 63.

Pilietybė	2016		2017		2018		2019		2020	
	Vyras	Moteris	Vyras	Moteris	Vyras	Moteris	Vyras	Moteris	Vyras	Moteris
Afganistano	1	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Baltarusijos	-	-	-	-	-	-	-	-	1	-
Gambijos	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Sirijos	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Vietnamo	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Iš viso	1	-	-	1	2	-	-	-	2	-
	1		1		2		-		2	

Šaltinis: Migracijos metraštis 2020, p. 78.

Oficialūs duomenys apie apibendrintus apgyvendinimo pajėgumus iki 2021 m. esamose apgyvendinimo vietose tyrėjams nebuvo prieinami. Kadangi nelydimų nepilnamečių skaičius kasmet yra nedidelis, jų apgyvendinimas Pabėgėlių priėmimo centre esminio skirtumo priėmimo gebėjimams nedaro.

1.3.1.2. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistema po pakeitimų 2021 m. ekstremaliosios padėties sąlygomis ir susidūrus su masiniu užsieniečių antplūdžiu

Apgyvendinimo galimybės

Po 2021 m. pakeitimų (UTPI) atsirado papildomi apgyvendinimo būdai ir nauja koncepcija – neįleisto į valstybės teritoriją prieglobsčio prašytojo apgyvendinimas. Pagal pakeistą UTPI 5 str. 6 ir 8 d., prieglobsčio prašytojai, pateikę prašymus suteikti prieglobstį pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonose ar netrukus po neteisėto Lietuvos Respublikos valstybės sienos kirtimo, laikinai apgyvendinami pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonose ar Valstybės sienos apsaugos tarnyboje, iki priimamas sprendimas įleisti juos į Lietuvos Respubliką. Tačiau jei per 28 dienas nuo prieglobsčio prašytojo laikino apgyvendinimo šiose vietose nepriimamas galutinis sprendimas dėl prieglobsčio prašymo, Migracijos departamentas priima sprendimą įleisti tokį prieglobsčio prašytoją į Lietuvos Respubliką.

Taip pat 2021 m. gruodžio 23 d. UTPI pakeitimu Nr. XIV-816 buvo įvestas specialus apgyvendinimo režimas, taikomas paskelbus karą, nepaprastąją padėtį arba ekstremaliąją situaciją dėl masinio užsieniečių antplūdžio (UTPI 140⁸ str.). Užsieniečių buvimas tranzito zonose nelaikomas atvykimu į Lietuvos teritoriją ir jiems nesuteikiama teisė laisvai judėti Lietuvos teritorijoje, tokia padėtis galėjo būti taikoma iki 6 mėn. Taip pat numatyta, kad Pabėgėlių priėmimo centre pirmiausia apgyvendinami prieglobsčio prašytojai ir užsieniečiai, kurie yra pažeidžiami asmenys. Jeigu prieglobsčio prašytojams ir užsieniečiams laikino apgyvendinimo vietose neteikiamos medicinos, socialinės, švietimo, maitinimo ir (ar) kitos paslaugos, psichologinė pagalba, prieglobsčio prašytojams ir užsieniečiams laikino apgyvendinimo vietos vadovo ar jo įgalioto asmens leidimu gali būti leista laikinai išvykti iš laikino apgyvendinimo vietų minėtoms paslaugoms gauti ar maisto produktams įsigyti, kai yra valdoma pasišalinimo iš laikino apgyvendinimo vietų rizika. Teikiant nurodytas paslaugas nepilnamečiams, prioritetas teikiamas jų suteikimui už laikino apgyvendinimo vietos ribų, kai yra valdoma pasišalinimo iš laikino apgyvendinimo vietos rizika. Pakeitimai taip pat numatė galimybę laikinai ir proporcingai riboti priėmimo sąlygas, apimančias prieglobsčio prašytojų teises į socialines ir sveikatos priežiūros paslaugas, vertimo ir teisinės pagalbos paslaugas, jei jų negalima užtikrinti dėl objektyvių ir pagrįstų priežasčių, nenumatoma piniginių pašalpos galimybė. Jei neįmanoma nedelsiant atkurti šių teisių pasikeitus situacijai, jos pirmiausia atkuriamos pažeidžiamiesiems asmenims (UTPI 140¹³ str.).

Apygyvendinimo nutarimas buvo pakeistas 2021 m. gegužės 12 d. (nutarimu Nr. 328), išdėstant jį nauja redakcija (toliau – 2021 m. Apygyvendinimo nutarimas). Pagal šį nutarimą apgyvendinimas yra taikomas asmenims, kurie nėra sulaikyti ir kuriems nėra taikomos alternatyvios sulaikymui priemonės. Aprašas netaikomas nelydimiems nepilnamečiams, asmenims, apgyvendinamiems VSAT arba Pabėgėlių priėmimo centre, taigi numato papildomus apgyvendinimo būdus, t.y.:

- apgyvendinimo patalpos
- laikinas būstas
- vietos laikinam būstui įrengti

Taigi asmenys galėjo būti apgyvendinami ir kitose apgyvendinimo patalpose arba laikiname būste (pažeidžiamų asmenų atveju ir jei nėra vietų VSAT). 2021 m. gegužės 1 d. Apygyvendinimo tvarkos redakcija numatė, kad jeigu prieglobsčio prašytojų yra daug ir nėra galimybės jų apgyvendinti VSAT, PPC ar apgyvendinimo patalpose, Migracijos departamento sprendimu prieglobsčio prašytojai, kurie nėra sulaikyti ir kuriems nėra skirta alternatyvi sulaikymui priemonė – užsieniečio apgyvendinimas VSAT netaikant judėjimo laisvės apribojimų, apgyvendinami laikiname būste (19 pnk.).

Apygyvendinimo sistemoje gali dalyvauti įvairūs subjektai, kurie turi laisvas, nenaudojamas apgyvendinimo vietas ir organizuojančios apgyvendinimą valstybės ar savivaldybių institucijos ir įstaigos, kitos įstaigos, įmonės ar organizacijos, nevyriausybinės organizacijos, pateikdamos raštu informaciją apie tokias patalpas Migracijos departamentui, kuris sudaro apgyvendinimo vietų sąrašą. Buvo numatyta, kad kasmet iki liepos 1 d., savivaldybių administracijų direktoriai ar jų įgalioti asmenys – teikia Migracijos departamentui informaciją apie savivaldybės teritorijoje esančias savivaldybei nuosavybės teise priklausančias apgyvendinimo patalpas arba laikiną būstą, kuriuos būtų galima panaudoti ar pritaikyti prieglobsčio prašytojams apgyvendinti.⁸⁶ Pastebėtina, kad ši galimybė iki šiol menkai taikyta, atsižvelgiant į tai, kad savivaldybių identifikuotos patalpos paprastai yra prastame stovyje ir todėl netinkamos naudoti arba reikalauja didelių investicijų.⁸⁷ Buvo numatyta, kad Vidaus reikalų ministerija ar jos įgaliota institucija viešųjų pirkimų būdu tuomet atrenka subjektą, galintį organizuoti prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą apgyvendinimo patalpose ir (ar) laikiname būste ir užtikrinti priėmimo sąlygas, ir sudaro su juo sutartį dėl priėmimo sąlygų užtikrinimo prieglobsčio prašytojams, apgyvendintiems apgyvendinimo patalpose ar laikiname būste. Toks paslaugų teikėjas sudaro sutartį dėl prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo su apgyvendinimo vietų, kurios įtrauktos į apgyvendinimo vietų sąrašą, savininkais (valdytojais) ar subjektais, organizuojančiais apgyvendinimą.

Esant laisvų vietų, prieglobsčio prašytojai gali būti apgyvendinami ir Pabėgėlių priėmimo centre, tačiau tam reikėjo SADM pritarimo.

Sprendimą dėl apgyvendinimo priima Migracijos departamentas. Laikinasis būstas taikomas tuomet, kai nėra galimybių apgyvendinti kitur (Apygyvendinimo nutarimo 19 pnk.). Migracijos departamento sprendime dėl prieglobsčio prašytojo apgyvendinimo prieglobsčio prašytojas įpareigojamas atvykti į nustatytą apgyvendinimo patalpą ar laikiną būstą ne vėliau kaip per 24 valandas nuo jo supažindinimo su šiuo sprendimu.

Pastebėtina, kad tarp reikalavimų (Apygyvendinimo nutarimo 30 pnk.) laikinam būstui nėra numatomi reikalavimai, kurie numatyti tarptautiniuose standartuose dėl prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo (atstumas nuo būtinųjų paslaugų: mokyklos, sveikatos priežiūros įstaigų ir pan.).

2021 m. liepos 13 d. pakeitimais UTPĮ 79 str. 4 ar 5 d. buvo numatyta, kad paskelbus karo padėtį, nepaprastąją padėtį, taip pat ekstremaliąją situaciją ar ekstremalųjį įvykį dėl masinio užsieniečių antplūdžio, nelydimas nepilnametis prieglobsčio prašytojas gali būti apgyvendinamas ir kitose apgyvendinimo vietose.

Apygyvendinimo poreikiai ir pajėgumai po 2021 m.

⁸⁶ Apygyvendinimo nutarimo 22 pnk.

⁸⁷ Interviu su praktiniais informacija, 2022-06-02 d.

2021 m. pavasarį-vasarą susidūrus su masiniu užsieniečių antplūdžiu per Baltarusijos sieną (per 2021 m. atvyko virš 4 000 asmenų), taikytos šios praktinės apgyvendinimo ekstremaliomis sąlygomis papildomos priemonės siekiant išplėsti pajėgumus:

- a) Apgyvendinimas Ruklos Pabėgėlių priėmimo centre (pažeidžiamiesiems asmenims);
- b) VSAT palapinių stovykla Pabradėje, palapinių stovykla Švendubrės upių (Druskininkų sav.) pasienio kontrolės punkte, Rūdninkuose, įkurti du nauji užsieniečių registracijos centrai Kybartuose (vieniši vyrai, saugumo priežastys) ir Pasieniečių mokyklos teritorijoje Medininkuose;⁸⁸
- c) Moduliniai nameliai Rukloje pažeidžiamiausiems asmenims: šeimos su vaikais, nėščiosios, nelydimi nepilnamečiai, neįgalūs asmenys (400 asm.). Stovyklą sudaro 125 nameliai. Juose, priklausomai nuo namelio dydžio, gali gyventi 4 arba 6 žmonės. Migrantams parūpinami būtiniausi daiktai. Atlikti viešieji pirkimai būtiniausioms higienos priemonėms, sauskelnėms, rūbams ir avalynei, indams įsigyti. Migrantų stovyklos gyventojams yra įrengti bevielio interneto prieigos taškai. Stovyklos gyventojai gali lankytis įstaigoje veikiančiame medicinos kabinete, gauti ir psichologo paslaugas.⁸⁹ Taip pat atidarytas naujas priėmimo centras Naujininkuose, Vilniaus mieste (400 asm.).
- d) Apgyvendinimas Jiezno centre (40 asm., projektas baigiasi 2022 m. lapkričio 30 d.)
- e) Savivaldybės (2021 m. liepos mėn. atsirado 30 apgyvendinimo taškų dėl masinio užsieniečių antplūdžio)

2022 m. balandį veikė penki užsieniečių registracijos centrai (Pabradėje, Kybartuose, Naujininkuose, Medininkuose, Rukloje), kuriuose gyveno 2 797 migrantai.

Apgyvendinimo pajėgumai po 2021 m. esamose apgyvendinimo vietose sudarė viso apie 3 500 asmenų ir apėmė:

1. Mega užsieniečių registracijos centro Medininkų stovyklą-moduliniai nameliai (800 asm.), apgyvendinami nepažeidžiamų grupių asmenys;
2. Pabradės užsieniečių registracijos centrą (1 000 asm.), apgyvendinami nepažeidžiamų grupių asmenys.
3. Naujininkų užsieniečių registracijos centrą (400 asm.);
4. Pabėgėlių priėmimo centro Rukloje modulinius namelius (400 asm.), apgyvendinami pažeidžiamiausi asmenys;
5. Kybartų užsieniečių registracijos centrą buvusiuose pataisos namuose (800 asm.), apgyvendinami asmenys, susiję su saugumo rizikomis;
6. Jiezno centras (apie 40 asm.).
7. Savivaldybės (neturima duomenų).

Visgi valstybės ataskaitose konstatuojama, kad 2021 m. migrantų srautai viršijo Lietuvos priėmimo pajėgumus ir pasirengimą (tiek infrastruktūros, tiek ir žmogiškųjų išteklių).⁹⁰

Gyvenamosios vietos paskyrimo procedūra

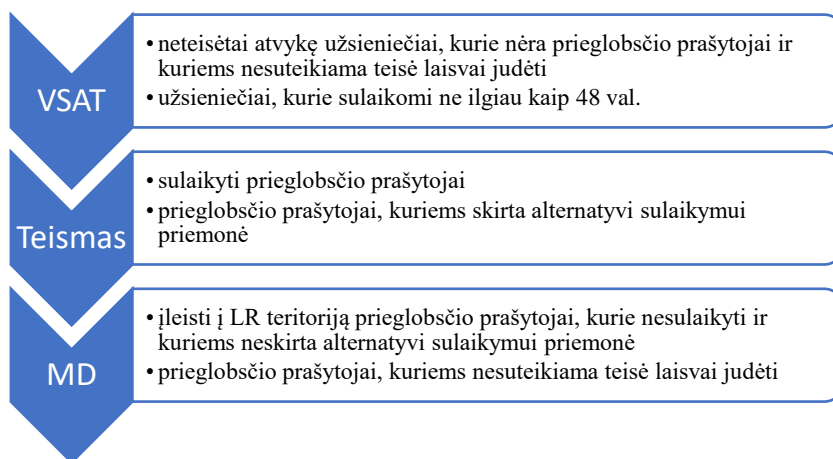
Sekant prieglobsčio prašytojo kelią nuo patekimo į valstybės teritoriją iki galutinio sprendimo priėmimo, gyvenamosios vietos paskyrimas priklauso kelių institucijų kompetencijai. Sprendimą dėl prieglobsčio prašytojo apgyvendinimo arba leidimo apsigyventi jo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje priima Migracijos departamentas (išskyrus teisėtai gyvenančius Lietuvoje, sulaikytus ir prieglobsčio

⁸⁸ VSAT vado 2021 m. rugsėjo 16 įsakymas Nr. 4-311 „Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos struktūrinių padalinių steigimo ir nuostatų patvirtinimo“.

⁸⁹ Ruklos pabėgėlių priėmimo centre bus apgyvendinta apie 400 socialiai pažeidžiamiausių migrantų, 2021.09.14, <https://socmin.lrv.lt/lt/naujienos/ruklos-pabegeliu-priemimo-centre-bus-apgyvendinta-apie-400-socialiai-pazeidziamiausiu-migrantu?lang=lt>

⁹⁰ Lietuvos migracijos politikos kryptį įgyvendinimo ir migracijos procesų stebėsenos 2021 m. ataskaita, p. 7.

prašytojus, kuriems taikoma alternatyvi sulaikymui priemonė, dėl sulaikymo ir alternatyvių sulaikymui priemonių skyrimo sprendžia teismas). MD kompetenciją įtvirtina UTPI 79 str. 1 d., 2017 m. Apygyvendinimo aprašo 16.2 papunktis, Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkos 48 pnk. Faktiškai, sprendimą dėl prieglobsčio prašytojo gyvenamosios vietos priima ir VSAT, kol prieglobsčio prašytojas yra pasienyje ir dar nėra įformintas prieglobsčio prašymas. Ypač tai buvo aktualu 2021 m. krizės metu, kadangi tarp prašymo pateikimo ir jo įforminimo praeidavo kuris laikas. Institucijų kompetencija atskirais užsieniečių apgyvendinimo atvejais pasiskirsto sekančia tvarka:⁹¹



Remiantis 2022 m. galiojančiu teisiniu reguliavimu galima teigti, kad gyvenamosios vietos paskyrimą/keitimą lemia kelios aplinkybės:

- a) Asmens pažeidžiamumas (Apygyvendinimo aprašo 16.1 pnk.);
- b) Laisvų vietų buvimas VSAT apgyvendinimo vietose;
- c) Asmens elgesys (nesilaiko tvarkos taisyklių apgyvendinimo vietoje).

Visgi konkrečių kriterijų, pagal kuriuos būtų skiriama gyvenamoji vieta, iš esmės išskyrus tik asmens pažeidžiamumą, nėra apibrėžta teisės aktuose, kaip nėra numatyta ir tai, kad dėl gyvenamosios vietos paskyrimo turėtų būti sprendžiama remiantis kiekvieno asmens individualiomis aplinkybėmis.

Praktikoje, susiformavo tam tikra gyvenamosios vietos skyrimo praktika. Ruklos PPC buvo apgyvendinami nepilnamečiai, pažeidžiami asmenys, šeimos. Su Jiezo centru buvo neformalus susitarimas dėl šeimų su mažais vaikais, nebūdavo siunčiami jauni, vieniši vyrai, vėliau siunčiami Baltarusijos piliečiai. Pabradės URC – daugiausiai vieniši vyrai. Kai kuriems buvo leidžiama gyventi savo pasirinktoje vietoje, bet dažniausiai tai būdavo Baltarusijos piliečiai.⁹²

Migracijos departamentas įformina gyvenamosios vietos sprendimo priėmimą atžyma Pažymoje dėl prašymo suteikti prieglobstį priėmimo⁹³ ir patvirtinama įgalioto valstybės tarnautojo parašu. Pažymos dėl prašymo suteikti prieglobstį formoje eilutėje „Apygyvendinimas“ yra galimybė padaryti atžymas prie vieno iš keturių teiginių, t.y.:

- 1) Prieglobsčio prašytojas apgyvendintas VSAT (privalo atvykti į apgyvendinimo vietą ne vėliau kaip per 24 val. nuo šios pažymos išdavimo);
- 2) Prieglobsčio prašytojas apgyvendintas Pabėgėlių priėmimo centre;
- 3) Prieglobsčio prašytojas apgyvendintas kitoje apgyvendinimo vietoje/jam leista apsigyventi jo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje adresu [...];
- 4) Klausimas dėl prieglobsčio prašytojo apgyvendinimo nėra sprendžiamas.

⁹¹ 2022 m. Apygyvendinimo URC aprašo 3 pnk.

⁹² Interviu informacija, 2022-08-18 d.

⁹³ Pastebėtina, kad iki 2019 m. liepos 1 d. sprendimai dėl prieglobsčio prašytojo apgyvendinimo būdavo įforminami atskirais sprendimais, tačiau pasikeitus teisiniu reguliavimui nuspręsta tokią sprendimą įforminti tiesiog pažymoje.

Teisės aktai detaliau nereglamentuoja, kaip priimamas sprendimas dėl prieglobsčio prašytojo apgyvendinimo/gyvenamosios vietos paskyrimo. Pastebėtina, kad tais atvejais, kai prieglobsčio prašymas nebuvo įforminamas iš karto, o užsienietis negalėjo būti laikomas PKP ar pasienio užkardoje, gyvenamoji vieta buvo skiriama VSAT diskreција, kriterijų nebuvo numatyta. Migracijos departamentas tik gaudavo sąrašus, kur tokie asmenys yra tikslu atlikti tolimesnes procedūras. Be to, net ir Migracijos Departamentui priėmus sprendimą dėl gyvenamosios vietos VSAT, konkreti gyvenamoji vieta nebuvo paskiriama, o tik nurodoma „VSAT“ ir tuomet pats VSAT sprendavo, kur toks prieglobsčio prašytojas bus apgyvendintas.⁹⁴

1.3.2. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemos ir susijusių standartų vertinimas

1.3.2.1. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemos bendrieji klausimai

Prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo politika

Preliminarūs klausimai	Vertinimo klausimai:	Vertinimo rodikliai:
	Ar nustatyti sistemos veiklos tikslai, uždaviniai, veiklos rodikliai, biudžetas? Ar yra sistemos veiklos kokybės vertinimo mechanizmai? Ar renkami statistiniai/ duomenys apie: sistema pasinaudojusius asmenis, ar jie disagreguoti pagal lytį, amžių; sistemoje dirbančius asmenis; sistemos kaštus?	Strateginių dokumentų, įtvirtinančių sistemos tikslus, uždavinius, veiklos vertinimo rodiklius buvimas; Sistemos veiklos kokybės stebėsenos mechanizmų buvimas.

1. Ar nustatyti sistemos veiklos tikslai, uždaviniai, veiklos rodikliai, biudžetas?

Lietuvos migracijos politika iki 2021 m. buvo paremta nepalankiomis valstybei demografinėmis (gyventojų mažėjimo) prognozėmis, rodančiomis senėjančią visuomenę, Lietuvos gyventojų emigracijos tendencijas, dėl kurių mažėja ekonomiškai aktyvių gyventojų ir kurios neigiamai veikia valstybės ekonominę ir socialinę raidą ir viešuosius finansus. Teisiniuose pagrinduose dominavo siekiai, susiję su emigracijos mažėjimu; darbo jėgos, užtikrinančios valstybės poreikius, pritraukimu; užsieniečių sąlygų integruotis sudarymu; prisidėti prie ES bendrosios migracijos politikos ir pan. Atitinkamai, nesant ženklų migracijos srautų, Lietuvos Respublikos prieglobsčio užtikrinimo institucinė – organizacinė sąranga buvo sutelkta iš skirtingų žinybų, kurių tarpusavio koordinavimas buvo pakankamas minėtiems tikslams pasiekti. Atskiros šios organizacinės sąrangos dalyvės (organizacijos) savo veikla prisidėjo prie anksčiau minėtų valstybės siekinių, tačiau turėjo savo organizacijų veiklos planus, kurie nebuvo tarpusavyje integruoti, o labiau susieti su atskirų žinybų veiklos sritimis (kuruojamoms SADM ir VRM). Remiantis tyrimo metu atliktų ekspertų interviu ir fokusuotų grupių diskusijų rezultatais, galima teigti, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų užtikrinimo organizacinei sąrangai, susidedančiai iš skirtingų žinybų, iki 2021 m. nebuvo keliami lūkesčiai veikti kaip vieningai sistemai, kuriai būtų keliami išgryninti strateginiai tikslai.

Pažymėtina, kad, kaip ir daugelis viešajam valdymui keliamų užduočių, įgyvendinama migracijos politika ir šioje srityje kylantys iššūkiai yra kompleksinės prigimties (kyla dėl skirtingų sričių priežasčių tarpusavio sąveikos, daro poveikį skirtingoms valstybės gyvenimo sritims), todėl svarbus sisteminis požiūris ir sistemos dalyvių (skirtingų organizacijų) vieningas bei suderintas veikimas į kylančių iššūkių (migracijos krizės) kompleksiskumą. Stokojant sisteminio požiūrio mažėja viešojo valdymo veiklos veiksmingumas, efektyvumas. Sisteminis požiūris reikalauja, kad

⁹⁴ Interviu duomenys, 2022-08-18 d.

visa bendra prieglobsčio įgyvendinimo organizacinė struktūra veiktų kaip sistema, kurioje priėmimo sąlygų išpildymas yra tik bendros prieglobsčio sistemos dalis.

Vienintelis dokumentas, kuriame įvardinti su prieglobsčio sistema ir priėmimo sąlygomis susiję tikslai yra Migracijos politikos gairės⁹⁵. Gairėse numatoma, kad prieglobsčio (tarptautinės apsaugos) srityje, naudojantis ES fondų teikiamomis finansinėmis galimybėmis, Lietuvos Respublikos valstybės biudžeto ir kitų finansavimo šaltinių lėšomis, būtina siekti, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo sąlygos atitiktų teisės aktų reikalavimus. Taip pat tikslinga 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 (12.3.2. pnk.). Kaip nurodo pačios institucijos, gairės yra politinis kertinis dokumentas, nurodantis kryptį, link kur judama. Gairių pagrindu kasmet rengiamos ataskaitos, kurios veikia ir kaip veiklos planas sekantiems metams, nes šalia apžvalgos, kaip spręsti konkrečių metų iššūkiai, numatomos ir rekomendacijos pagal matomą problematiką. Institucijų teigimu, nenusistatyta jokių konkrečių rodiklių dėl priėmimo sąlygų, kadangi manoma, jog diskusijos vyksta nuolat kaip tobulinti priėmimo sąlygas, ieškoti geresnių sprendimų.⁹⁶

Institucijos vadovaujasi instituciniais planais, pavyzdžiui, VSAT vadovaujasi VRM metiniu veiklos planu, pagal kurį atsiskaitoma, tačiau apie priėmimo sąlygas tokiuose planuose kalbama minimaliai. PPC vadovaujasi savo vidaus planu. Tačiau dauguma apklaustų ekspertų tvirtino, kad trūksta įvardinimo, ko siekiama priėmimo sąlygų sistema valstybės mastu, nėra nustatyti konkretūs tikslai, taip pat ir kriterijai, kaip išmatuoti tikslų pasiekimą. Nesant konkrečių kriterijų, ypač sudėtinga įvertinti kai kurias nematerialiąsias paslaugas.⁹⁷

Migracijos politikos gairių įgyvendinimo ataskaitoje pateikiamos rekomendacijos dėl tolimesnių veiksmų, ataskaitoje už 2021 m. nurodomos šios kryptys priėmimo sąlygų srityje:⁹⁸

- Įdiegti lanksčią ir efektyvią priėmimo ir apgyvendinimo sistemą;
- Gerinti materialines prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas.

Pažymėtina, kad įvardintos kryptys yra suformuluotos abstrakčiai, nėra įvardintos institucijos, atsakingos už šių rekomendacijų įgyvendinimą. Atitinkamai, nėra aiškūs šių rekomendacijų įgyvendinimo kontrolės mechanizmo. Atskirų įstaigų (VSAT, PPC), kurios dalyvauja priėmimo sąlygų sistemoje, veiklos planuose ar ataskaitose (tyrimo laikotarpiu) minėtos nuostatos nenustatytos. Ekspertai interviu metu pažymėjo, kad iki 2021 m. migrantų krizės prieglobsčio prašytojų ir apgyvendinimo mechanizmai buvo nelankstūs, neužtikrino reikiamos paslaugų kokybės ir tai labai išryškėjo krizės metu. Viena iš nelankstumo priežasčių – tarpžinybinio bendradarbiavimo tarp skirtingų sričių institucijų spragos (pvz. reagavimas į raštus lėtas, neleidžiantis reaguoti laiku į situaciją), nebuvo išbaigtas tarpusavio kompetencijų pasiskirstymas. Minėtas pavyzdys, kad SADM (institucija, atsakinga už pabėgėlių integracijos procesus) nedalyvavo migracijos politikos formavime, o skirtingų sričių ministerijos ir joms pavaldžios įstaigos (agentūros) turi skirtingus strateginius tikslus, vadovaujasi skirtingais veiklos įgyvendinimo rodikliais. SADM veiklos planuose dėl ekstremalių situacijų nebuvo numatoma nuostatų, orientuotų į migraciją.

Pažymėtina, kad migrantų krizės metu sukaupta patirtis pasitarnavo sprendžiant nepaprastąją situaciją susijusią su pabėgėliais iš Ukrainos, ypatingai bendradarbiaujant su NVO bei skubiai priimančiais reikiamus teisinius pagrindus.

2. Ar yra sistemos veiklos kokybės vertinimo mechanizmai?

⁹⁵ Migracijos politikos gairės, patvirtintos 2014 m. sausio 22 d. LR Vyriausybės nutarimu Nr. 79, TAR, 2014-01-30, Nr. 722, <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/5338f7c0899d11e397b5c02d3197f382/asr>

⁹⁶ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-27.

⁹⁷ Informacija, gauta interviu metu, 2022-08-04.

⁹⁸ Lietuvos migracijos politikos kryptių įgyvendinimo ir migracijos procesų stebėsenos 2021 m. ataskaita, p. 8.

Veikia keli kokybės vertinimo mechanizmai. Vykdoma išorinė priėmimo sąlygų stebėseną, kurią atlieka Lietuvos Raudonasis kryžius. Prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygas ne kartą tikrino Seimo kontrolierių įstaigos atstovai. Be to, yra galimybė savarankiškai įsivertinti pagal Europos prieglobsčio biuro programėlę (tačiau pvz. VSAT ši programėlė ir mokymai buvo pristatyti tik 2022 m. viduryje), veikia JTVPK „mappingo“ instrumentas.⁹⁹ Yra bendras VRM auditas, valstybės kontrolės, vidaus auditas, jei yra nusiskundimai.

3. Ar renkami statistiniai/ duomenys apie: sistema pasinaudojusius asmenis, ar jie disgreguoti pagal lytį, amžių; sistemoje dirbančius asmenis; sistemos kaštus?

Renkant duomenis apie priėmimo sąlygų mechanizmu pasinaudojusius asmenis, nėra vieningo sutarimo dėl duomenų rinkimo standarto. Ištyrus PPC¹⁰⁰ ir VSAT¹⁰¹ veiklos ataskaitas, galime teigti, kad jose duomenys yra pateikti pagal asmenų skaičių, kai kur išskirta nepilnamečių grupė, pagal lytį; pagal amžių neišskiriama.

Pažymėtina, kad yra naudojamos IT sistemos, tačiau jos, remiantis ekspertų interviu¹⁰², kaip parodė krizės laikotarpis, yra riboto pritaikomumo. IT sistema MIGRIS startavo krizės metu, neatitiko lūkesčių suvedant duomenis apie prieglobsčio prašytojus: trūksta bloko, susijusio su apgyvendinimu/priėmimo sąlygomis, labiau techninės sąlygos, nebuvo galimybės įvesti nei sveikatos būklės, nei pažeidžiamumo ar kt. informacijos. VSAT naudoja el. žurnalą, bet jo negali modernizuoti, niekas jo nemato išorėje, nes tai vidinis žurnalas, tarpusavio ryšio tarp žurnalu besinaudojančiomis įstaigomis nėra, informacijos iš išorės kitos įstaigos nemato. Ir šis žurnalas pritaikytas mažai apimčiai registruotų žmonių (iki maždaug 600). Ekstremalios situacijos metu buvo iniciatyvų suvedinėti ir rinkti duomenis apie pabėgėlių lytį, amžių ir pan. Atskiros įstaigos veda savo žurnalus (pvz. URC skaičiuoja kas atvyko, kada ir kaip).¹⁰³

Atlikus įvairių šaltinių (strateginių dokumentų, institucijų veiklos ataskaitų, kt.) ir empirinio tyrimo rezultatų analizę galima formuluoti šias išvadas ir siūlymus.

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 ženkliai padidėjusių migrantų srautų, formavosi sisteminis 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. Tikėtina, kad siekiant plėtoti sisteminį požiūrį, už prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sąrangos funkcionavimą ir bendradarbiavimo su sistemos partneriais tinklo koordinavimą turėtų būti atsakinga viena institucija, kuri gebėtų koordinuoti visą apgyvendinimo ir paslaugų teikimo procesą, tampriai bendradarbiaudama su organizacijomis partneriais (tiek viešojo sektoriaus, tiek privataus, tiek nevyriausybinėmis).

2. Susidariusi nepaprastoji (krizinė) situacija prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo srityje buvo nulemta daugelio iki tol neprognozuotų ir neįvertintų veiksnių, atitinkamai grėsmė nebuvo tinkamai įvertinta, todėl iki tol parengtas ekstremalios situacijos valdymo planas 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.

⁹⁹ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-27.

¹⁰⁰ Pabėgėlių priėmimo centras. Veiklos planai <https://rppc.lt/apie-centra/administracine-informacija/planavimo-dokumentai/>

¹⁰¹ Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM 2022 m. I ketv. veiklos ataskaitos.

¹⁰² Remiantis interviu metu surinkta informacija, 2022-09-06.

¹⁰³ Remiantis interviu metu surinkta informacija, 2022-09-06.

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 siekius šios viešosios politikos srityje.
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, 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 kiekvienos iš šalių aiškius vaidmenis ir atsakomybes); tarpusavio komunikavimo planus (gali būti integruoti į veiklos planus); organizuoti mokymus / pratybas.

1.3.2.2. Veiksmingumas

<p>Veiksmingumas: Kiek veiksminga yra sistema?</p>	<p>Vertinimo klausimai: Kokiais veiklos planais yra vadovaujama siekiant sistemos tikslų? Ar šių planų yra laikomasi? Ar veiksmams pasiekti planuose numatyti tikslai? Jei nepasiekti, kas tai nulėmė? Kaip yra stebimas tikslų įgyvendinimas ir fiksuojamas ataskaitose? Kaip šios ataskaitos naudojamos? Ar buvo kokių nors problemų, susijusių su sistemos veiklos įgyvendinimu, jei taip, priežastys ir pasekmės, taikytos korekcinės priemonės? Ar buvo gerosios praktikos dėl taikytų priemonių? Kokie yra sistemos veiklos rezultatai? Ar yra sistemos poveikio įrodymų? Ar sistemos rezultatai yra tvarūs? Įrodymai, kad veiksmai pagerino padėtį (pvz. priėmimo sąlygas).</p>	<p>Vertinimo rodikliai:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veiklos planų egzistavimas, planų kompleksiskumas/tarpžinybiškumas trukmė (perspektyva); • Tikslų pasiekimo lygis (planuota vs. pasiekta) • Dokumentuoti problemų ir jų sprendimo įrodymai • Standartizuotų procesų lygis; • Įgyvendinimo trukmė (planuota vs. įgyvendinta) • Korekcinė veiksmų įrodymai • Kokybės standartų įtvirtinimas, kokybės užtikrinimo sistemų buvimas • Ekspertinė nuomonė apie rezultatų atitikimą kokybiniais standartams • Pasiekto numatyto poveikio įrodymai • Rezultatų tvarumo įrodymai • Ekspertinė nuomonė apie sistemos tvarumą • Veikiantys duomenų rinkimo kanalai dėl pažeidžiamų asmenų • Gerosios praktikos įrodymai • Koordinavimo sistemos įrodymai • Institucijų atsako į iššūkius įrodymai
----------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1. Kokiais veiklos planais yra vadovaujama siekiant sistemos tikslų?

Remiantis Migracijos politikos gairių nuostatomis (12.3.2 pnk.), išskirtini šie prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sistemos tikslai:

1. Siekti, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo sąlygos atitiktų teisės aktų reikalavimus;
2. Didinti prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo mechanizmo lankstumą ir gebėjimą prisitaikyti prie nepastovių prieglobsčio prašytojų srautų;
3. Ypač rūpintis asmenų, turinčių specialiųjų poreikių, apgyvendinimo sąlygomis.

VRM parengtoje Migracijos politikos gairių įgyvendinimo 2021 m. ataskaitoje apžvelgta Migracijos politikos gairių įgyvendinimo situacija, išskiriama atskira Prieglobsčio sritis (3 dalis). Išskiriamos vykdytos priemonės, pateikiamos išvalgos, neapsiribojama kiekybinių rodiklių pateikimu, jie interpretuojami; pateikiamos rekomendacijos. Pažymėtina, kad ataskaita pateikia bendrą vaizdą apie skirtingas žinybas, esančias tiek SADM, tiek VRM pavaldume, tačiau pateikiant rekomendacijas, neišskiriama, kam turėtų būti rekomendacijos adresuojamos. Organizacijos sudaro savo vienerių metų trukmės veiklos planus, teikia ataskaitas, tačiau jose nėra išplėta tarpžinybiškumo. PPC savo svetainėje¹⁰⁴ skelbia veiklos planus ir Biudžeto vykdymo ataskaitų rinkinius¹⁰⁵ (nuo 2022 m.) bei Finansinių ataskaitų rinkinius. Šiose ataskaitose tiesiogiai neišskiriamos nuostatos apie prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo mechanizmo lankstumo ir gebėjimų prisitaikyti prie nepastovių prieglobsčio prašytojų srautų didinimą; atskirai neišskiriami pažeidžiami asmenys, išskyrus nelydimų nepilnamečių skaičius. Atskiros nuostatos yra susijusios su darbuotojų kvalifikacijos kėlimu.

VSAT prie VRM veiklos ataskaitos¹⁰⁶ yra labiau orientuotos į kiekybinius rodiklius ir statistinės informacijos apie atliktus veiksmus surinkimą (pateikiami skaičiai asmenų, vizitų, sprendimų ir t.t.), neišskiriant kokybinių veiklos vertinimo kriterijų. Ataskaitos suteikia informaciją apie veiklos patirtis, stebimų rodiklių kitimo tendencijas ir padeda tiksliau formuluoti ateinančių metų planus. Tačiau susidarius krizinei situacijai, anksčiau rengti planai tiko tik iš dalies, teko formuluoti naujus veiklos tikslus ir atitinkamai organizuoti veiklą šiems tikslams pasiekti. Taigi, įvykus krizei, esamos organizacinės struktūros veiklos veiksmingumas buvo nepakankamas, tačiau vėliau priimti sprendimai susiję su prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo vietų didinimu (nameliai, palapinių miestelis, atskirose savivaldybėse vietų pritaikymas ir t.t.) didino ir organizacinės struktūros veiksmingumą.

Ekspertų interviu parodė, kad iki krizės nebuvo sisteminio požiūrio, institucijos veikė skirtinguose laukuose (VRM kuravo atvykusių užsieniečių migraciją, o SADM - vėlesnę jų integraciją), tarpusavyje trūko bendradarbiavimo. Krizei nebuvo ruošiamasi, iki krizės buvo parengti bendrieji VRM ir SADM nepaprastųjų (ekstremalių) situacijų planai, bet jie buvo adresuoti pagal žinybas ir orientuoti į mažesnės apimties įvykius, pvz. VRM planas, numatė ženkliai žemesnius migrantų skaičius¹⁰⁷.

Atitinkamai, įvykus krizei, nepasiruošimas ir vyraujančios problemos tik paaštrėjo ir pademonstravo esamos organizacinės struktūros, besirūpinančios pabėgėliais, nelankstumą¹⁰⁸. Krizė paskatino suformuoti bendradarbiavimo tarp institucijų tarpusavyje ir su NVO mechanizmus, formuojasi sisteminis požiūris, tačiau jis dar nėra teisiškai ar formaliai įtvirtintas ir padedantis pagrindus prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemai. Taigi, iki krizės buvusi prieglobsčio

¹⁰⁴ Pabėgėlių priėmimo centras. Veiklos planai <https://rppc.lt/apie-centra/administracine-informacija/planavimo-dokumentai/>

¹⁰⁵ Pabėgėlių priėmimo centras. Biudžeto vykdymo ataskaitų rinkiniai <https://rppc.lt/apie-centra/administracine-informacija/biudzeto-vykdyto-ataskaitu-rinkiniai/biudzeto-vykdyto-ataskaitu-rinkiniai-2022-m/>

¹⁰⁶ Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie VRM 2020 m. - 2022 m. I ketv. veiklos ataskaitos.

¹⁰⁷ Informacija gauta interviu metu, 2022-08-18.

¹⁰⁸ Informacija gauta interviu metu, 2022-08-10.

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

2. Ar buvo kokių nors problemų, susijusių su sistemos veiklos įgyvendinimu, jei taip, priežastys ir pasekmės, taikytos korekcinės priemonės?

Tyrimo metu nustatyti šie pagrindiniai sisteminiai iššūkiai:

1. **Vienos atsakingos institucijos nebuvimas.** Iki 2022 m. pabaigos nebuvo vienos valstybės institucijos, atsakingos už prieglobsčio prašytojų priėmimą. Nors ši sritis yra atskira prieglobsčio sistemos dalis, ji yra itin fragmentuota. Atitinkamai, nėra nei atskaitomybės, nėra bendrų standartų, nei žinių, nei ekspertų. Pavyzdžiui, Migracijos departamentas priėmimo sąlygose dalyvauja iš dalies: priima sprendimus dėl apgyvendinimo, tačiau nevertina, ar individualūs poreikiai toje apgyvendinimo vietoje bus užtikrinti ar ne, siunčiama, kur yra laisva apgyvendinimo vieta. 2021 m. pabaigoje buvo sukurta tarpžinybinė grupė prie VRM šiam klausimui spręsti ir parengti pasiūlymams.
2. **Apgyvandinimo sistema, kuri labiau orientuota į policinę (teisėsaugos) sistemą.** Priėmimo sistema iš esmės yra socialinio pobūdžio funkcija, tuo tarpu Lietuvoje šią funkciją didele dalimi vykdo teisėsaugos įstaiga – VSAT. VSAT įstaigose yra jėgos struktūros aplinka ir tai labai neigiamai veikia asmenų psichologinę būklę. Pasieniečiai vykdo priėmimo funkciją, tačiau jai nėra specialiai paruošti, nes yra apmokyti vykdyti kitas funkcijas, kurios nėra susijusios su jautriais aspektais. 2021 m. pabaigoje buvo sukurta tarpžinybinė grupė prie VRM šiam klausimui spręsti ir parengti pasiūlymams.
3. **Priėmimo sistemos sąveikos su prieglobsčio sistema trūkumas.** Priėmimo sistema turėtų užtikrinti, kad apgyvendinimas padėtų veiksmingai dalyvauti prieglobsčio procedūroje. Tačiau šiuo metu priėmimo sistema praktiškai nekoreliuoja, o tam tikrais atvejais net sudaro tam tikras kliūtis asmeniui veiksmingai dalyvauti prieglobsčio procedūroje.¹⁰⁹ Iki šiol korekcinė priemonė šiam trūkumui spręsti tyrimo metu nenustatyta.

3. Ar buvo gerosios praktikos dėl taikytų priemonių?

Išaugus užsieniečių srautui 2021 metais į priėmimo sąlygų užtikrinimą buvo labiau įtrauktas ir PPC, kurio patirtis pravertė suvaldant priėmimo sąlygų iššūkius. Be to, remiantis interviu išsakytomis nuomonėmis, pasiteisino sukurtų mobilių komandų darbu su migrantais ir prieglobsčio prašytojais, veiklą. Į jų sudėtį įėjo skirtingų institucijų darbuotojai.¹¹⁰ Šių komandų tikslas buvo suregistruoti neteisėtai Lietuvos ir Baltarusijos Respublikos sieną kirtusius asmenis. Šias komandas sudarė: Migracijos departamento, VSAT, URM, SADM, LR Susisiekimo ministerijos ir LR Vyriausybės kanceliarijos darbuotojai. Komandos veikė 2021 m. rugpjūčio-rugsėjo mėn. ir suregistravo 2 161 neteisėtai atvykusį migrantą (atliko asmenų identifikavimo veiksmus, suvedė asmenų duomenis į MIGRIS, priėmė prašymus suteikti prieglobstį, atliko pirmines prieglobsčio prašytojų apklausas).¹¹¹

4. Kokie yra sistemos veiklos rezultatai?

Toliau vertinami prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemos veiklos rezultatai, atsižvelgiant į atitiktį identifikuotiems standartams. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo ir susijusių priėmimo standartus nustato ES Priėmimo sąlygų direktyva, taip pat yra parengtos EUAA gairės dėl priėmimo

¹⁰⁹ Remiantis interviu metu surinkta informacija, 2022-06-02.

¹¹⁰ Plačiau – Lietuvos migracijos politikos kryptį įgyvendinimo ir migracijos procesų stebėsenos 2021 m. ataskaita, p. 6.

¹¹¹ 2021 m. vykdyta veikla (vykdytos priemonės) Lietuvos migracijos politikos gairėse numatytoms pagrindinėms migracijos politikos kryptims įgyvendinti, p. 9.

sąlygų.¹¹² Šios gairės taikomos įprastai veikiančiai priėmimo sąlygų sistemai. Tuo tarpu ekstremalioms situacijoms, kurios patenka, pavyzdžiui, po Priėmimo sąlygų direktyvos 18 straipsnio 9 dalies taikymu, taikomos kitos gairės (atskirai žemiau pateikiama informacija dėl galimų apribojimų ekstremalios situacijos atveju).

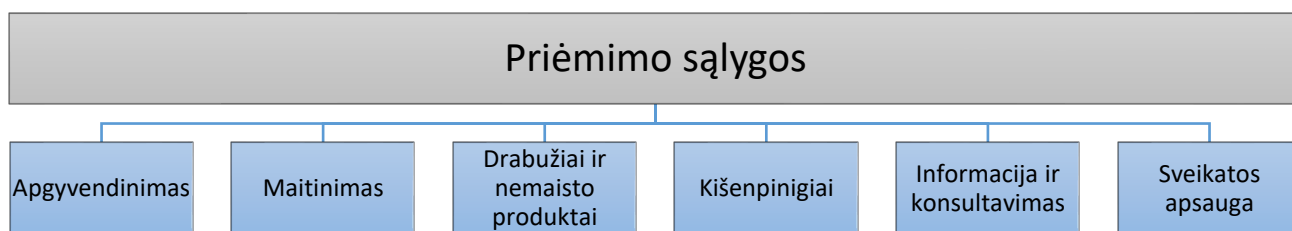
Ekstremalių situacijų reguliavimas

Priėmimo sąlygų direktyvos 18 str. pripažįstama, kad gali susidaryti situacijos, kai turi būti nustatytos kitokios apgyvendinimo sąlygos, su sąlyga, kad tos kitos sąlygos padengia pagrindinius poreikius. Pabrėžiama, kad tokie atvejai turi būti išimtiniai („tinkamai pagrįsti“). Tai taip pat reiškia, kad laikinų apgyvendinimo priemonių naudojimas ilgą laiką nebūtų pateisinamas. Tinkamai pagrįstais atvejais valstybės narės ypatinga tvarka kuo trumpesniai laikotarpiui materialinėms priėmimo sąlygoms gali nustatyti kitokius reikalavimus, nei numatyti šiame straipsnyje, kai: (a) reikia atlikti prašytojų specialių poreikių įvertinimą pagal 22 straipsnį; (b) paprastai turimos apgyvendinimo galimybės yra laikinai išnaudotos. Šios kitokios sąlygos bet kuriuo atveju turi patenkinti pagrindinius poreikius.

Nors direktyva nenumato konkrečios trukmės, ji turėtų būti suprantama kaip išimtinė situacija, kai įprastai prieinamos apgyvendinimo galimybės nėra prieinamos, pavyzdžiui, dėl maksimalaus užimtumo arba privataus apgyvendinimo trūkumo rinkoje, tai gali pateisinti išimtis iš įprastinių apgyvendinimo reikalavimų tik ribotą laikotarpį. Pastaruoju metu kai kurios valstybės taikė arba plačiau naudojo ekstremalios situacijos apgyvendinimą, siekdamos išspręsti priėmimo sąlygų trūkumus. Airijoje, 2018 m. susidarius galimybių trūkumui tiesioginio aprūpinimo centruose, RIA sudarė sutartis su ekstremalios situacijos apgyvendinimo organizacija, kuri dar žinoma kaip „satelitiniai centrai“, viešbučiuose ir atostogų namuose, kur prieglobsčio prašytojai buvo laikinai apgyvendinti prieš patalpinant juos priėmimo centre¹¹³. Ispanijoje laikinas apgyvendinimas viešbučiuose „pradiniame“ priėmimo etape 2018 m. viršijo 30 dienų laikotarpį, kurį numato teisės aktai ir siekė iki keturių mėn., nes reikėjo ilgiau laukti patekimo į priėmimo vietas¹¹⁴.

Apgyvandinimo ir susijusių materialinių priėmimo sąlygų standartai

Diagrama žemiau nurodo priėmimo sąlygų, susijusių su apgyvendinimu, spektrą, kurioms ES teisė nustato tam tikrus standartus, pagal kuriuos bus atliekamas vertinimas šioje dalyje.



ES teisė numato pasirinkimo galimybę – suteikti apgyvendinimą arba finansinę paramą apgyvendinimui. Tačiau abiem atvejais turėtų būti užtikrinti tinkami apgyvendinimo standartai. Išskiriamos šios Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatos, susijusios su apgyvendinimu:

¹¹² EUAA Gairės dėl priėmimo sąlygų: veikimo standartai ir rodikliai, 2016 rugsėjis.

¹¹³ AIDA, Country Report Ireland, 2018 Update, February 2019, p. 61.

¹¹⁴ AIDA, Country Report Spain, 2018 Update, March 2019, p. 55.

Atitinkami direktyvos straipsniai dėl apgyvendinimo	
2 str. c pnk.	Šeimos nario sąvoka
2 str. g pnk.	Materialinių priėmimo sąlygų sąvoka
12 str.	Šeimos apsauga
17 str.	Bendros taisyklės dėl priėmimo sąlygų ir sveikatos apsaugos
18 str. 1 d.	Materialinių priėmimo sąlygų suteikimas
21 str.	Pažeidžiami asmenys (bendrosios nuostatos)
22 str.	Specialiųjų priėmimo poreikių vertinimas
23 str. 3 ir 5 d.	Nepilnamečiai
24 str. 2 d.	Nelydimi nepilnamečiai
25 str.	Kankinimų ir smurto aukos

Apgyvendinimas apima šiuos standartus:

Standartas	Apibūdinimas	Papildoma informacija apie standartą	Geroji praktika
Vietovė/lokacija (<i>Standarto teisiniai pagrindai: PSD 17, 18 str.</i>)	Užtikrinti veiksmingą geografinį pasiekiamumą dėl reikiamų paslaugų: viešos paslaugos, mokykla, sveikatos apsauga, socialinė ir teisinė pagalba, kasdieninių poreikių parduotuvė, skalbimo paslaugos ir laisvalaikio veikla	Kai kurios paslaugos gali būti užtikrinamos pačioje apgyvendinimo vietoje. Paslaugos turi būti pasiekiamos pėsčiomis. Jei nepasiekiamos pėsčiomis, tuomet turi būti pasiekiamos viešu transportu, kuris turi būti nemokamas arba kompensuojamas bent šioms reikmėms: sveikatos paslaugoms ir medikamentams įsigyti, prieglobsčio procedūros reikmėms ir teisinei pagalbai bei vaikų švietimui mokyklose. Arba gali būti skiriamas organizuotas transportas.	Apgyvendinant užtikrinti prieglobsčio prašytojų ir vietinių gyventojų bendravimo galimybes siekiant išvengti izoliacijos ir palengvinti integraciją ilgalaikėje perspektyvoje.
Gyvenamosios vietos paskyrimas (<i>PSD 17, 18 str.</i>)	Užtikrinti, kad būtų laikomasi šeimos vienybės principo; Užtikrinti, kad skiriant konkretų būstą pareiškėjui būtų atsižvelgta į specialiuosius poreikius; Užtikrinti, kad skiriant pareiškėjui konkretų būstą, būtų atsižvelgiama į objektyvias priežastis, susijusias su individualia pareiškėjo situacija	Individuali pareiškėjo situacija apima: kultūrinius, religinius, kalbinius aspektus, lyties aspektus (pvz. translyčiai asmenys) ir individualius aspektus, susijusius pvz. su darbu, profesiniu mokymuisi, šeimos ryšiais ir pan.	

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

<p>Apgyvendinimo patalpų infrastruktūra (PSD preamble 14 pnk., 18 straipsnio 3 d., 21-22 str. 25 str.)</p>	<p>Užtikrinti pakankamą gyvenamąjį plotą kolektyviniame būste; užtikrinti pagarbą pareiškėjų privatumui kolektyviniame būste; Vienišiems vyrams ir moterims turi būti atskiri miegamieji, į kuriuos patekti negalima priešingos lyties pareiškėjams; Turėtų būti užtikrinama patalpa, kur privačioje aplinkoje pareiškėjai galėtų susitikti su teisinės pagalbos teikėjais, socialinis darbuotojas ar kitais asmenimis, kurių gali reikėti pareiškėjui; užtikrinti, kad būste yra pakankamai baldų; Užtikrinti pakankamą, tinkamą ir veikiančią sanitarinę infrastruktūrą būste; Užtikrinti, kad būsto vidinė ir išorinė infrastruktūra būtų pritaikyta asmenų su judėjimo negalia poreikiams</p>	<p>Kiekvienam pareiškėjui turėtų būti skiriama ne mažiau kaip 4 m² ploto vienam asmeniui. Viename miegamajame gali gyventi ne daugiau kaip šeši vieni asmenys. Specialių poreikių turintiems pareiškėjams turi būti taikomos specialios priemonės (Pavyzdžiui, nelydimiems nepilnamečiams turėtų būti įrengti atskiri miegamieji ir jie neapgyvendinami tame pačiame kambaryje su suaugusiais prašytojais).</p>	<p>Tualetas įrengtas tame pačiame pastate kaip miegamasis ir bendro naudojimo patalpos, o ne atskirame pastate; Dušo patalpos individualiai rakinamos ir įėjimas nėra ribojamas tam tikru laiku; Atkreipti dėmesį į lyčių klausimus ir moterų saugumą, pvz., nustatyti sanitarinių įrenginių vietą netoli arba saugiu atstumu su gerai apšviesta prieiga.</p>
<p>Saugumas (PSD 18 str. 4 d.)</p>	<p>Užtikrinti pakankamas saugumo priemones; Užtikrinti, kad rizikos vertinimas atliekamas reguliariai, atsižvelgiant į išorinius ir vidinius veiksnius; remiantis tokiu rizikos vertinimu, įvedamos tinkamos saugumo priemonės; Užtikrinti galimybę saugiai pranešti atsakingam personalui apie saugumo problemas (pvz., vagystes, smurtą, grasinimus, išorinės bendruomenės priešišumą); Patalpose, kur apgyvendinami nelydimi nepilnamečiai turi būti imamasi specialių prevencinių saugumo priemonių užtikrinti, kad jie nedingtų.</p>	<p>Šios priemonės galėtų apimti, pavyzdžiui: patekimo kontrolės palengvinimą nustatant tvorą aplink korpusą, užtikrinant darbuotojo buvimą 24 valandas per parą, 7 dienas per savaitę, užtikrinant pakankamą apšvietimą išorinėse gyvenamųjų patalpų zonose ir vaizdo stebėjimo sistemą, prireikus ribojant visuomenės prieigą dėl pareiškėjų saugumo ir su saugumu susijusių aspektų įtraukimo į „vidaus taisykles“.</p>	
<p>Bendros erdvės (PSD 17, 18 str.)</p>	<p>Užtikrinti, kad pareiškėjai turėtų pakankamai vietos pavalgyti, laisvalaikiui ir grupinei veiklai.</p>	<p>Terminas „laisvalaikis“ reiškia veiklą, kurioje dalyvauja ne tik vaikai, bet ir suaugusieji. Tai pagrįsta svarbiu ryšiu tarp pareiškėjų galimybės užsiimti laisvalaikio veikla ir jų psichikos sveikatos. Erdvės laisvalaikio veiklai buvimas arba galimybė pareiškėjams užsiimti kolektyviniais veiksmais (pvz., kalbų pamokos, grupinės informacinės sesijos ar sportinė veikla) atlieka svarbų vaidmenį, nes padeda struktūruoti dieną ir taip gali padėti sumažinti įtampą,</p>	<p>Laikoma, kad gera praktika yra užtikrinti vaikų priežiūrą vaikams patogiose erdvėse tuo metu, kai tėvai dalyvauja grupės veikloje.</p>

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

		<p>kylančią dėl per daug laiko praleidimo be veiklos. Tai ypač svarbu pradiniuose prieglobsčio procedūros etapuose, kai prašytojai gali (dar) negali patekti į darbo rinką arba dalyvauti formaliajame mokyme.</p> <p>Sprendžiant dėl laisvalaikio patalpų įrengimo kolektyviniame būste, reikėtų atsižvelgti į pareiškėjų lytį, amžių ir kultūrinius bei religinius poreikius. Jei įmanoma, tai gali apimti atskiras patalpas arba valandas, kuriomis galima naudotis laisvalaikiui skirtomis patalpomis skirtingiems poreikiams.</p>	
<p>Sanitarija (PSD 17, 18 str.)</p>	<p>Užtikrinti, kad privačios ir bendros patalpos būtų švarios: būste laikomasi valymo grafiko, reguliariai tikrinama švara, taip pat kai asmenys keliasi iš vieno būsto į kitą. Jei pareiškėjai yra atsakingi už valymą, jiems turi būti suteikiamos valymo ir apsaugos priemonės, pvz., pirštinės ir kaukės. Užtikrinti, kad virtuvė ir sanitariniai taškai yra švarūs. Šios patalpos turi būti valomos mažiausiai kartą per dieną arba tiek kartų, kiek būtina.</p> <p>Užtikrinti, kad pareiškėjai gali išsiskalbti drabužius arba tai daro reguliariai.</p> <p>Tai turėtų būti bent kartą per 2 savaites patalpei ir kartą per savaitę rankšluosčiams.</p>	<p>Sąvoka „sanitarinė priežiūra“ reiškia procesą, kai vietos išvalomos nuo nešvarumų, infekcijų, ligų ir kt. šalinant atliekas. Terminas „švarus“ reiškia, kad nėra kenkėjų, vabzdžių, mikrobu ir kitų pavojų.</p> <p>Sanitariniai standartai taikomi visam būstui, įskaitant privačias zonas, bendras patalpas, esančios korpuso viduje arba išorėje (jei taikoma). Nors už tinkamų sanitarinių standartų palaikymą visa atsakomybė tenka atitinkamoms institucijoms valstybės narėse taip pat gali dalyvauti pareiškėjai. Praktikoje pastarieji dažniausiai yra atsakingi už privačių teritorijų valymą. Be to, atsižvelgiant į nacionalinius teisės aktus kai kurios vietos gali būti valomos pareiškėjų savanoriškai. Kai kuriais atvejais už tai taip pat atlyginama kaip už mažus darbus kolektyviniame būste. Tokiais atvejais valymo procesą turėtų prižiūrėti atsakinga institucija arba specialios valymo įmonės.</p> <p>Išsamus pareigų, susijusių su būsto švara, aprašymas turėtų būti surašytas vidaus taisyklėse.</p>	
<p>Patalpų priežiūra (PSD 17, 18 str.)</p>	<p>Užtikrinti saugumą ir tinkamą būsto patalpų funkcionavimą reguliarios priežiūros pagalba.</p>	<p>Sąvoka „priežiūra“ turėtų būti suprantama kaip reikalingos ir vykdomos veiklos visuma maksimaliai ir kuo ilgiau išsaugoti pirminę būsto būklę. Bent kartą per metus turi būti patikrinama. Nors bendra atsakomybė už techninę būsto priežiūrą tenka priėmimo institucijai, tam tikras priežiūros užduotis galėtų atlikti pareiškėjai kaip smulkius darbus – su sąlyga, kad jiems yra atlyginama ir jie skiriami savanoriškai. Visa atsakomybė turėtų tekti atsakingai institucijai.</p>	
<p>Komunikacijos įranga ir priemonės</p>	<p>Užtikrinti, kad pareiškėjai turėtų tinkamą prieigą prie telefono skambinti</p>	<p>Komunikavimas tarptautinės apsaugos prašytojams atlieka svarbų vaidmenį viso priėmimo metu. Komunikavimas</p>	

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

<p>(PSD 18 str. 2 d.)</p>	<p>procedūriniais, teisiniais, mediciniais ir švietimo klausimais (bent vienas telefonas kasdien vienam būsto vienetui, pokalbių neturi girdėti kiti). Užtikrinti, kad pareiškėjai turėtų galimybę naudotis internetu (bent keturis kartus per savaitę), galimybę pakrauti savo komunikavimo įrenginius (bent viena pakrovimo vieta kambariui). Internetas nebūtinai turi būti nemokamas.</p>	<p>apima ir pranešimus apie pareiškėjų procesinį statusą ir privatus bendravimas, pavyzdžiui, su šeimos nariais. Tinkama prieiga prie komunikacijos gali prisidėti prie pareiškėjų psichinės sveikatos, nes gali padėti išvengti nerimo, kylančio dėl kontakto stokos su šeimos nariais ir draugais, likusiais kilmės šalyje arba tranzite, arba nepakankamos komunikavimo galimybės susisiekti su teisine pagalba ar kitas susijusias paslaugas teikiančiomis organizacijomis. Bet kuriuo atveju pareiškėjams turėtų būti suteikta galimybė gauti informaciją apie sprendimą paštu.</p>	
<p>Maitinimas (PSD 2 str. (g) pnk.)</p>	<p>Užtikrinti, kad pareiškėjai turėtų pakankamai ir tinkamo maisto (ne mažiau kaip 3 kartus/dieną suaugusiems ir ne mažiau kaip 5 kartus/dieną vaikams, iš kurių bent vienas šiltas), taip pat geriamo vandens (ne mažiau kaip 2,5 litro vandens per dieną, prieinamas infrastruktūroje arba dalinamas)</p>	<p>Šis standartas gali būti užtikrinamas natūra arba pinigine parama ar kuponais. Jei skiriama finansinė parama arba kuponai, turi būti užtikrinta, kad jų pakaktų, kad pareiškėjai galėtų įsigyti standartus atitinkantį maistą. Specialus maistas asmenims, kuriems reikalinga dieta, pavyzdžiui, nėščioms ir krūtimi maitinančioms moterims bei asmenims, sergantiems tam tikromis ligomis. Turi būti atsižvelgta į kultūrinius, religinius ir vegetarizmo aspektus.</p>	<p>Laikoma gera praktika leisti pareiškėjams gaminti maistą patiems, jei įmanoma ir tinkama, atsižvelgiant į tai, kad tai skatina jų savarankiškumą, padidina normalumo / namų jausmą ir gali prisidėti kasdienio pareiškėjų gyvenimo normalizavimo; konsultuoti pareiškėjus dėl valgiaraščio ir maisto gaminimo.</p>
<p>Drabužiai ir kitos ne maisto priemonės (PSD 2 str. (g) pnk.)</p>	<p>Užtikrinti, kad pareiškėjai turi pakankamai drabužių, kurie turi būti užtikrinami per kelias valandas nuo paskyrimo į būstą bent jau paprastais (laikiniais) drabužiais, leidžiančiais laisvai judėti visose tiek vidaus, tiek išorės vietose. Vaikams ir kūdikiams turi būti skiriama tiek drabužių, kad užtektų savaitei be skalbimo. Turi būti užtikrinamos pakankamos ir asmeninės higienos priemonės. Specialių poreikių turintiems pareiškėjams taikomos specialios priemonės. Vaikams, lankantiems mokyklą – atitinkama apranga,</p>	<p>Apima drabužius ir batus, gali būti užtikrinamas natūra arba finansine parama. „Ne maisto prekės“ reiškia būtiniausius namų apyvokos daiktus, išskyrus maistą, įskaitant, pavyzdžiui, asmens higienos priemones, valymo ir skalbimo priemones, patalynę ir rankšluosčius, mokykliniai reikmenys mokyklinio amžiaus vaikams. Sprendžiant dėl kiekių turi būti atsižvelgiama į asmens ir šeimos situaciją. Drabužių standartas turi apimti ne mažiau kaip penkis viršutinės kūno dalies daiktus (tokius, kaip marškinėliai, marškiniai, palaidinė), bent tris apatinės kūno dalies daiktus (kelnės, sijonas,</p>	<p>Jei drabužiai teikiami natūra, užtikrinti jų įvairovę, siekiant išvengti situacijos, kai pareiškėjai aprenjami vienodais drabužiais kaip „uniformomis“.</p>

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

	<p>kuprinė ir mokyklai būtinos priemonės nemokamai.</p>	<p>šortai), bent trys viršutinius daiktus, pvz. gobtuvą, megztinį ar striukę ir du naktinių drabužių komplektus, ne mažiau 8 apatinių porų, bent dvi poras skirtingų batų. Drabužiai nebūtinai turi būti nauji, bet turi būti gerame stovyje, atitikti pareiškėjo dydį, priimančiosios valstybės standartus ir pareiškėjo kilmę. Higienos priemonės: dantų šepetėlis, dantų pasta, tualetinis popierius, muilas, šampūnas, skutimosi/skutimosi putos, higieniniai įklotai, sauskelnės ir kitos higienos priemonės, kūdikių priežiūrai reikalingos prekės. Specialių poreikių turintiems pareiškėjams: šeimai su kūdikiu - vežimėlis ir puodukas, amžiui pritaikyti ir geros būklės žaislai. Asmeniui su fizine negalia, po traumos - ramentai, neįgaliojo vežimėlis ar kita medicininė įranga, kai jų negalima gauti kitur (pvz., iš visuomenės sveikatos sistemos).</p>	
<p>Kišėpinigiai (PSD 2 str. (g) pnk.).</p>	<p>Užtikrinti kad suteikiami adekvatūs kišėpinigiai. Priėmimo sąlygų direktyva nedetalizuoja šio standarto. Iš kišėpinigių padengiami kiti būtini tarptautinės apsaugos prašytojų poreikiai, šalia būsto, maisto ir drabužių (kurie yra apmokami iš finansinės pašalpos, kai neteikiama natūra arba kuponais). „Dienos išlaidų išmoka“ turėtų būti suprantama kaip turinti tris skirtingus tikslus, būtent:</p> <ol style="list-style-type: none"> leisti prašytojams pasiekti minimalų fizinio pragyvenimo lygį, viršijantį būtiniausių būsto poreikius, maistą ar drabužius; užtikrinti minimalų pareiškėjų dalyvavimo valstybės narės socialiniame ir kultūriniame gyvenime standartą; suteikti pareiškėjams tam tikrą savarankiškumą. <p>Ši išmoka skiriama turi būti prieglobsčio prašytojų laisvai disponuojama.</p>	<p>Manytina, kad žmogaus orumas gali būti užtikrinimas tik tada, kai jis turi tam tikrą savarankiškumą disponuoti bent tam tikromis lėšomis. Šis standartas prisideda būtent prie to. Niekada neturėtų būti teikiami natūra.</p>	
<p>Sveikatos apsauga (PSD 13 str., 17 str., 19 str., 25 str.)</p>	<p>Užtikrinti galimybę gauti būtiną sveikatos priežiūrą, bent jau skubią pagalbą ir būtiną ligų ir sunkių psichikos sutrikimų gydymą. Apima ir psichinės, ir fizinės sveikatos priežiūrą. Tai taip pat apima pareiškėjų, sergančių sunkiomis ligomis, konsultavimą</p>	<p>Kai kurių valstybių taikoma medicininė patikra pačioje pradžioje leidžia nustatyti prieglobsčio prašytojų priėmimo poreikius.</p>	

	bei būtinas priemonės smurto ir kankinimų aukų rehabilitacijai.		
Informacijos suteikimas ir konsultavimas (PSD 18 str. 2 d. b) <i>pnk.</i>)	Bendravimas tarptautinės apsaugos prašytojams atlieka svarbų vaidmenį viso priėmimo metu. Standartas apima informavimą apie pareiškėjo procesinį statusą ir privatų bendravimą, pavyzdžiui, su šeimos nariais. Šiuo standartu siekiama užtikrinti galimybę kasdien naudotis telefonu privačioje aplinkoje (t.y. pokalbio negirdint kitiems), internetu bent keturis kartus per savaitę, nors tai nebūtinai reiškia nemokamą internetą. Turi būti užtikrinta galimybė pakrauti elektronikos įrenginius.	Tinkama prieiga prie komunikacijos gali prisidėti prie pareiškėjų psichinės sveikatos, nes gali padėti išvengti nerimo, kylančio dėl kontakto stokos su šeimos nariais ir draugais, likusiais kilmės arba tranzito šalyje, arba netinkamos prieigos prie organizacijų, teikiančių teisinę pagalbą ar kitas susijusias paslaugas. Bet koku atveju pareiškėjams turėtų būti suteikta galimybė informaciją apie sprendimą gauti paštu.	

Atitiktis standartams vertinimo kriterijai

Siekiant ištirti ir įvertinti, kokie yra Lietuvoje valstybės prieglobsčio prašytojams suteikiamos apgyvendinimo sistemos privalumai ir trūkumai, kaip ši sistema atitinka ES taikomus standartus, tyrime identifikuoti 13 vertinimo kriterijų:

- 1) Lokacija. Ar apgyvendinimas yra vietovėje, kuri nėra nutolusi nuo pagrindinių paslaugų teikimo?
- 2) Gyvenamosios vietos paskyrimas atsižvelgiant į individualius poreikius. Ar skiriamą gyvenamąją vietą atsižvelgiama į individualią situaciją ir laikomasi šeimos vienybės principo?
- 3) Infrastruktūra. Ar užtikrinamas pakankamas gyvenamasis plotas, ar specialiųjų poreikių pareiškėjams taikomos specialios priemonės?
- 4) Saugumas. Ar užtikrinamos saugumo priemonės?
- 5) Bendros erdvės. Ar skiriama pakankamai vietos bendroje erdvyje laisvalaikiui, grupinėms veikloms ir kt.?
- 6) Sanitarija. Ar užtikrinama, kad patalpos būtų švarios, patalynė ir rankšluosčiai reguliariai keičiami, o pareiškėjai turėtų galimybę išsiskalbti?
- 7) Patalpų priežiūra. Ar užtikrinama, kad patalpos tikrinamos bent kartą metuose?
- 8) Komunikacija. Ar užtikrinama prieiga prie telefono, interneto ir įrenginių pakrovimo galimybės?
- 9) Maitinimas. Ar užtikrinama, kad pareiškėjas turėtų pakankamai ir tinkamo maisto?
- 10) Drabužiai. Ar pareiškėjams skiriama pakankamai ir tinkamos būklės drabužių?
- 11) Kišenpinigiai. Ar suteikiami adekvatūs kišenpinigiai?
- 12) Sveikatos priežiūra. Ar užtikrinamos tinkamos ir nemokamos sveikatos priežiūros paslaugos?
- 13) Informavimas apie priėmimo sąlygas ir konsultavimas. Ar užtikrinamas tinkamas informavimas apie priėmimo sąlygas ir konsultavimas?

Atitiktis standartams vertinimas

<p>1 STANDARTAS. Vietovė/lokacija. Vertinimo kriterijus: Ar apgyvendinimas yra vietovėje, kuri nėra nutolusi nuo pagrindinių paslaugų teikimo? Turi būti užtikrinamas veiksmingas geografinis pasiekiamumas dėl reikiamų paslaugų: viešos paslaugos (mokykla, sveikatos apsauga, socialinė ir teisinė pagalba), kasdieninių poreikių parduotuvė, skalbimo paslaugos ir laisvalaikio veikla.</p> <p>Vertinimo rodikliai:</p>

1.1: Atitinkamos paslaugos teikiamos apgyvendinimo vietoje arba apgyvendinimo vieta yra priimtina atstumu nuo atitinkamos paslaugų teikimo vietos, o esama infrastruktūra yra saugi įveikti šį atstumą pėsčiomis, arba atitinkamų paslaugų teikimo vietą galima pasiekti viešuoju transportu, o kelionės trukmė yra priimtina, arba atitinkamas paslaugas galima gauti naudojantis transportu, kuriuo pasirinkta valstybė.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

Apgyvandinimo pasienio užkardose atveju ne visos paslaugos užkardose buvo prieinamos vietoje, pavyzdžiui, medicinos paslaugos buvo užtikrinamos kviečiant greitosios pagalbos automobilį, tačiau tai neapimdavo vaistų išrašymo, teikiama tik būtinoji pagalba. Maitinimas buvo užtikrinamas per NVO įgyvendinant projektus. Kadangi prieglobsčio prašytojai užkardose būdavo apgyvendinami trumpam laikotarpiui, vaikų švietimo paslaugos nebuvo aktualios. Teisinė pagalba taip pat buvo teikiama. Apgyvandinimo URC ir PPC atveju paslaugos buvo teikiamos centruose (sveikatos apsauga, skalbimo ir laisvalaikio paslaugos) arba Pabradės/Ruklos miestelyje (švietimo, kasdieninių poreikių parduotuvė ir pan.), taip pat atvykstančių specialistų pagalba (pvz. teisinė pagalba).

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

Pasienio užkardose atvykus dideliems srautams asmenų, buvo organizuotos mobilios įvairių institucijų grupės, kurios teikė registracijos paslaugas, buvo kviečiama skubi medicinos pagalba. Tuo tarpu naujai įsteigtuose užsieniečių registracijos centruose pasienyje (Kybartai, Medininkai) medicinos paslaugoms teikti buvo suorientuotos aplinkinės Vilniaus ir Kauno sveikatos priežiūros įstaigos, kai kurie rajonai siuntė ekipažus keletą kartų per savaitę, kiti po vieną kartą. Kurį laiką Medininkuose ir Kybartuose dirbo ir organizacija „Gydytojai be sienų“, savanoriai, šauliai ir pan. Darydavo pirmines apžiūras ir nukreipdavo tolimesnėms paslaugoms. Švietimo srityje, kai Medininkų centre gyveno vaikai, mokytojai atvykdavo į centrą, vėliau vaikai buvo iškelti į Ruklos PPC. Kai kuriose apgyvendinimo vietose paslaugų prieinamumą apribojo tai, kad buvo sudėtinga surasti personalą, nes reikia išsilavinimo, o mažuose miesteliuose (pvz. Kybartai) specialistų nėra, tačiau nebuvo problemų su valgyklos darbuotojais ir kitais mažiau kvalifikuotais darbuotojais.¹¹⁵ Fiksuotos problemos dėl teisinių ir vertimo paslaugų prieinamumo, dirbančių specialistų kompetencijos ir motyvacijos.¹¹⁶

Apgyvandinimo URC ir PPC atveju paslaugos teikiamos centruose, Pabradės/Ruklos miestelyje bei atvykstant specialistams (pvz. teisininkams). Naujininkų centras yra PPC filialas, todėl taikomi tokie patys normatyvai, kaip PPC, paslaugos arba perkamos arba atvykdavo NVO, mokykla buvo steigiama centre, kadangi asmenys išėiti iš centro negalėjo. Naujininkų centro atveju privalumas buvo tai, kad arti yra visuomeninės organizacijos, didesnis dėmesys, lengviau pasiekiami vieta, arti sveikatos priežiūros įstaigos, net trūkstant ikimokyklinio ugdymo vietų Vilniaus mieste, vaikus buvo sugebėta išleisti į darželius.¹¹⁷

Apgyvandinimo savivaldybėse atveju kai kurios paslaugos buvo teikiamos apgyvendinimo vietoje arba asmenys vežami paslaugoms gauti į rajoną (Ignalinos savivaldybėje, Raseinių savivaldybėje). Susidurta su medicinos paslaugų prieinamumu (išskyrus būtinąją pagalbą), nes neturėjo teisės naudotis, kol nebuvo sutvarkyti dokumentai, nebuvo vaistų, ypač vaikams, lėšos savivaldybei buvo skirtos tik apgyvendinimui ir maitinimui, tačiau nebuvo skirta medicinos paslaugoms. Kai kurioms paslaugoms gauti prieglobsčio prašytojus reikėdavo transportuoti savivaldybės pastangomis, lėšos tam taip pat nebuvo numatytos.¹¹⁸

¹¹⁵ Interviu su praktikais informacija, 2022-08-05.

¹¹⁶ Lietuvos migracijos politikos krypties įgyvendinimo ir migracijos procesų stebėsenos 2021 m. ataskaita, p. 6-7.

¹¹⁷ Interviu metu gauta informacija, 2022-10-24.

¹¹⁸ Fokusuotos grupės su savivaldybėmis informacija, 2022-10-03.

Apygyvendinimo Jiezno centre atveju dalis paslaugų buvo teikiamos centre, dalis – vežant prieglobsčio prašytojus į kitas vietas. Centre buvo medicinos kabinetas ir slaugytoja, centre gyventojai galėdavo išsiskalbti drabužius, buvo susitarimas su LRK teisininkais dėl bendrų ir individualių konsultacijų teikimo. Medicinos paslaugas gaudavo poliklinikoje, pas specialistus veždavo į Alytų, Kauną.¹¹⁹

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Standartas įgyvendinamas iš dalies:

Iki 2021 m. susidurta su paslaugų prieinamumo užtikrinimu pasienio užkardose. Po 2021 m., kai kuriose laikino apgyvendinimo vietose, kurios skubiai atsirado prasidėjus migracijos krizei, nebuvo užtikrintos visos būtinos paslaugos. Pavyzdžiui, Kybartai yra 5 val. kelio nuo Vilniaus, todėl itin nutolę nuo kai kurių paslaugų (pvz. teisinės pagalbos). Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos advokatai privalo nuvykti supažindinti su sprendimu, kas sudaro sunkumą,¹²⁰ nes tiek pačios prieglobsčio procedūros vykdomos, tiek ir advokatai yra Vilniuje, o asmenys apgyvendinami itin nutolusiose vietovėse.

Rekomendacija:

Viena iš pasiteisinusių praktikų – mobilių pagalbos grupių vykimas į centrus (pvz. sveikatos priežiūros poreikiams spręsti) galėtų būti išplėtotas ir taikomas tais atvejais, kai nėra galimybių rasti vietoje reikiamų specialistų (galėtų būti taikoma ir psichologui ir socialiniam darbuotojui).

2 STANDARTAS. Gyvenamosios vietos paskyrimas atsižvelgiant į individualius poreikius

Vertinimo kriterijus: Ar skiriant gyvenamąją vietą atsižvelgiama į individualią situaciją ir laikomasi šeimos vienybės principo? Pagal šį standartą turi būti užtikrinama, kad skiriant konkretų būstą pareiškėjui būtų laikomasi šeimos vienybės principo, būtų atsižvelgta į specialiuosius poreikius ir objektyvias priežastis, susijusias su individualia pareiškėjo situacija. Individuali pareiškėjo situacija apima: kultūrinius, religinius, kalbinius aspektus, lyties aspektus (pvz. translyčiai asmenys) ir individualius aspektus, susijusius su pvz. darbu, profesiniu mokymuisi, šeimos ryšiais ir pan.

Vertinimo rodikliai:

- 2.1. Šeimos nariai (remiantis PSD 2 str. sąvoka) yra apgyvendinami kartu;
- 2.2. Viename miegamajame apgyvendinama tik viena šeima;
- 2.3. Konkreti gyvenamoji vieta paskiriama prašytojui remiantis specialiuųjų priėmimo poreikių įvertinimu;
- 2.4. Veikia mechanizmas, kurio pagalba nustatomos individualios ir objektyvios priežastys konkretaus apgyvendinimo skyrimui.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

2.1. - 2.2. 2016 m. Apygyvendinimo pasienyje aprašas nenumatė jokių nuostatų dėl šeimų apgyvendinimo. 2017 m. kovo 8 d. Apygyvendinimo tvarka numatė, kad apgyvendinant laikino apgyvendinimo vietose, vyrai apgyvendinami atskirai nuo moterų, išskyrus šeimas, o vienos šeimos nariai apgyvendinami kartu atskiroje gyvenamojoje patalpoje arba greta esančiose viena nuo kitos neizoliuotose gyvenamosiose patalpose, užtikrinant jiems atitinkamą privatumą, jeigu nėra objektyvių priežasčių, dėl kurių jie turėtų būti apgyvendinami atskirai (14.1.-14.2. pnk.). Kartu buvo numatyta išlyga, kad apgyvendinimo laikiname būste atveju, jeigu tam nėra galimybių Aprašo 14 punkte nustatyti reikalavimai netaikomi (15 pnk.). 2009 m. redakcijos Apygyvendinimo PPC tvarka numatė garantijas dėl šeimos narių apgyvendinimo kartu, o nepilnamečių apgyvendinimo

¹¹⁹ Interviu informacija, 2022-09-20.

¹²⁰ Interviu su praktikais informacija, 2022-06-02.

atskirai nuo suaugusiųjų, nebent jie yra jų globėjai (tvarkos 6-7 pnk.), reikalavimų dėl apgyvendinimo viename kambaryje tik vienos šeimos narių nebuvo.

2.3. - 2.4. Išskyrus UTPĮ 79 str. įtvirtintas apgyvendinimo galimybes ir pažeidžiamumo kriterijų, nebuvo jokių kriterijų dėl gyvenamosios vietos paskyrimo, išskyrus specialias nuostatas dėl nepilnamečių (79 str. 4 d.) ir pažeidžiamų asmenų apgyvendinimo. Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkoje buvo taip pat buvo nurodyta tik speciali tvarka dėl nepilnamečių (atsižvelgiama į svarbiausius nepilnamečio interesus, neišskiriant jei įmanoma brolių ir seserų bei kuo rečiau keičiant apgyvendinimo vietą, 51 pnk.) apgyvendinimo, tačiau iš reguliavimo nebuvo aišku, kaip priimamas sprendimas dėl gyvenamosios vietos paskyrimo visais kitais atvejais. 2016 m. Apgyvendinimo pasienyje aprašas, Apgyvendinimo PPC 2009 m. redakcija, nenumatė jokių nuostatų dėl gyvenamosios vietos paskyrimo kriterijų. Tuo tarpu iš 2017 m. kovo 8 d. Apgyvendinimo tvarkos nuostatų galima būtų išskirti du kriterijus, kurie galėjo lemti gyvenamosios vietos paskyrimą: asmens pažeidžiamumas ir apgyvendinimo vietų prieinamumas (laisvos vietos apgyvendinimo vietose). Tvarka numatė, kad apgyvendinant laikino apgyvendinimo vietose, prieglobsčio prašytojai gali būti apgyvendinami suskirstyti į grupes (pagal kilmės valstybę, išpažįtamą religiją ir kitais pagrindais) (14.4. pnk.), o apgyvendinimo patalpos ar laikinas būstas parenkami atsižvelgiant į prieglobsčio prašytojų priklausymą pažeidžiamų asmenų kategorijai (14.5. pnk.). Be to, 2017 m. kovo 8 d. Apgyvendinimo tvarka numatė, kad Migracijos departamentas, prieš priimdamas sprendimą dėl prieglobsčio prašytojo apgyvendinimo patalpose ar laikiname būste, elektroninių ryšių priemonėmis arba telefonu paklausia paslaugų teikėją, ar yra galimybė prieglobsčio prašytoją apgyvendinti apgyvendinimo patalpose ar laikiname būste, kartu pateikia ir turimą informaciją apie prieglobsčio prašytojo sveikatos būklę ar kitus ypatingus poreikius, turinčius įtakos prieglobsčio prašytojų apgyvendinimui (17 pnk.) (pabraukta autorių).

Iki 2021 m. buvo priimti keli teismų sprendimai, kuriuose vertinta pati gyvenamosios vietos paskyrimo tvarka, įvardyti jos trūkumai, vertinti specialūs poreikiai. LVAT¹²¹ yra panaikinęs MD sprendimų dėl prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo remiantis tuo, kad jie nebuvo pagrįsti būtinybe ir nebuvo motyvuoti. Tai reiškia, kad turi būti atliekamas objektyvus tyrimas, kad priimti sprendimą dėl apgyvendinimo. LVAT, aiškindamas reikalavimus, kurie turėtų būti keliami sprendimo dėl apgyvendinimo priėmimo procedūrai, nurodė, kad „sprendimai dėl perkėlimo turi būti aiškiai ir suprantamai pagrįsti, t.y. nurodytas (tai galima padaryti atitinkamais įrašais Pažymose, arba atskiruose dokumentuose) tiek teisinis, tiek faktinis tokių sprendimų priėmimo pagrindas, o juos priimant turi būti išlaikytos procedūros, kurios užtikrintų šių sprendimų priėmimo teisėtumą bei garantuotų prieglobsčio prašytojų (ypač jei jie yra pažeidžiami asmenys) teisių apsaugą“.¹²² Taigi gyvenamosios vietos paskyrimo sprendimui teismai kėlė tiek individualizavimo, tiek ir motyvavimo reikalavimą, kuris praktikoje nebuvo užtikrintas.

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

2.1. - 2.2. 2021 m. Apgyvendinimo pasienyje aprašas numato, kad vyrai apgyvendinami atskirai nuo moterų, išskyrus šeimas; vienos šeimos nariai apgyvendinami kartu, jeigu nėra objektyvių priežasčių, dėl kurių jie turėtų būti apgyvendinami atskirai; pažeidžiamų asmenų kategorijai priklausantys prieglobsčio prašytojai apgyvendinami kartu su prašymus suteikti prieglobstį pateikusiais šeimos nariais, jeigu tai atitinka geriausius jų interesus (6.1.- 6.3. pnk.). 2021 m. gegužės 24 d. Apgyvendinimo PPC redakcija numatė, kad vienos šeimos nariai, jei pageidauja, apgyvendinami kartu vienoje gyvenamojoje patalpoje arba atskirose greta esančiose patalpose, užtikrinant jiems privatumą, nesant objektyvių priežasčių, dėl kurių gali būti apgyvendinami

¹²¹ Pvz. 2020 m. balandžio 15 d. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3662-968/2020;

¹²² 2020 m. balandžio 15 d. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo nutartis administracinėje byloje Nr. eA-3662-968/2020, 23 pnk.

atskirai (7.1 pnk.), skirtingų lyčių vieniši užsieniečiai apgyvendinami atskirai (7.2 pnk.), nepilnamečiai apgyvendinami atskirai nuo suaugusiųjų, atsižvelgiant į jų interesus, nebent suaugusieji yra jų teisėti atstovai (7.3 pnk.), o pažeidžiami asmenys apgyvendinami kartu su šeimos nariais, jei tai atitinka jų geriausius interesus (7.5 pnk.). 2021 m. gegužės 1 d. Apygyvendinimo tvarkos redakcija numato, kad: vyrai apgyvendinami atskirai nuo moterų, išskyrus šeimas (7.1 pnk.); vienos šeimos nariai apgyvendinami kartu atskiroje gyvenamojoje patalpoje arba greta esančiose viena nuo kitos neizoliuotose gyvenamosiose patalpose, užtikrinant jiems atitinkamą privatumą, jeigu nėra objektyvių priežasčių, dėl kurių jie turėtų būti apgyvendinami atskirai (7.1 pnk.); nepilnamečiai prieglobsčio prašytojai, atsižvelgiant į jų interesus, apgyvendinami kartu su teisėtais atstovais (7.3 pnk.). Apygyvendinimo vietų administravimo taisyklės numato, kad apgyvendinimo vietose¹²³ vyrai apgyvendinami atskirai nuo moterų, vienos šeimos nariai apgyvendinami kartu, o nelydimi nepilnamečiai užsieniečiai ir pažeidžiami asmenys apgyvendinami atskirai nuo kitų asmenų, tačiau šių apgyvendinimo kriterijų laikomasi tik esant galimybių (22 pnk.). 2022 m. Apygyvendinimo URC aprašas numato, kad vyrai apgyvendinami atskirai nuo moterų, šeimos nariai – kartu atskiroje patalpoje arba greta esančioje, sudarant tinkamas privatumo sąlygas, užsieniečiai, kilę iš tos pačios valstybės, tautinės, religinės ar kt. bendruomenės apgyvendinami šalia, apgyvendinant atsižvelgiama į pažeidžiamumą ir amžių, o nepilnamečiai apgyvendinami su teisėtais globėjais (17 pnk.). URC taikoma Lietuvos Respublikos sveikatos apsaugos ministro 2005 m. spalio 28 d. įsakymu Nr. V-836 patvirtinta Lietuvos higienos norma HN 61:2020 „Laikinojo užsieniečių apgyvendinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Užsieniečių registracijos centre visuomenės sveikatos saugos reikalavimai“ (toliau – Higienos norma HN 61:2020) taip pat numato, kad gyvenamosios patalpos URC moterims ir vyrams įrengiamos atskirai, išskyrus, kai kartu gyvena šeima (24.2 pnk.).

2.3. - 2.4. Išskyrus UTPĮ 79 str. įtvirtintas apgyvendinimo galimybes ir pažeidžiamumo kriterijų (specialias nuostatas dėl nepilnamečių (79 str. 4 d.) ir pažeidžiamų asmenų apgyvendinimo), nebuvo jokių kriterijų dėl gyvenamosios vietos paskyrimo. 2021 m. liepos 28 d. naujos redakcijos Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkoje nurodytos analogiškos nuostatos ankstesnėms dėl nepilnamečių (atsižvelgiama į svarbiausius nepilnamečio interesus, neišskiriant jei įmanoma brolių ir seserų bei kuo rečiau keičiant apgyvendinimo vietą, 131 pnk.) apgyvendinimo, tačiau iš reguliavimo nėra aišku, kaip priimamas sprendimas dėl gyvenamosios vietos paskyrimo visais kitais atvejais.

2021 m. Apygyvendinimo pasienyje aprašas taip pat nenumatė jokių nuostatų dėl gyvenamosios vietos paskyrimo kriterijų. 2021 m. gegužės 1 d. Apygyvendinimo tvarkos redakcija numato, kad: apgyvendinant laikino apgyvendinimo patalpose, prieglobsčio prašytojai gali būti apgyvendinami suskirstyti į grupes (pagal kilmės valstybę, išpažįtamą religiją ir kitais pagrindais) (7.4. pnk.), o apgyvendinimo patalpos parenkamos atsižvelgiant į prieglobsčio prašytojų priklausymą pažeidžiamų asmenų kategorijai, taip pat atsižvelgiama į prieglobsčio prašytojo sveikatos būklę ar kitus ypatingus poreikius, turinčius įtakos prieglobsčio prašytojo apgyvendinimui. (7.5. pnk.). Tuo tarpu apgyvendinant laikiname būste, turi tik kiek įmanoma būti atsižvelgiama į šiuos kriterijus (8 pnk.). Praktikoje, krizės metu įsijungė politinis vaidmuo, buvo priimtas protokolinis sprendimas, kuriuo nurodyta dėl apgyvendinimo. Pvz., šeima su vaikais buvo nukreipiama į Ruklos PPC; Kybartuose, URC ir Medininkuose buvo LGTB sektorius, šie asmenys neiškeliami iš centrų, bet iškeliami į sektorių, tokiu būdu užtikrinama jų apsauga. Pasienyje ilgai nelaikoma, siunčiama į URC, išskyrus Baltarusijos piliečius. Į URC siunčiami viengungiai. Į Jiezną siunčiami rusai, baltarusiai.¹²⁴ Seimo kontrolinės ataskaitoje konstatuojama, kad Kybartų URC administracijos

¹²³ Apygyvendinimo vietomis vadinamos teritorijos, kuriose yra įrengtos ar pritaikytos apgyvendinimui patalpos (pastatai, patalpos, moduliniai nameliai, palapinės).

¹²⁴ Remiantis interviu su praktikais metu surinkta informacija, 2022-06-02.

teigimu, užsieniečius skirtinguose A korpuso aukštuose siekiama apgyvendinti pagal kilmės šalis, kad būtų išvengta konfliktinių situacijų ir įtampos. Pareigūnų teigimu, tvarkos, kurioje būtų numatyti aiškūs užsieniečių apgyvendinimo kriterijai Kybartų URC, nėra. Suskirstant gyventojus, pasak pareigūnų, atsižvelgiama į užsieniečių religiją, tautybę (4.3.1.4. pnk.).¹²⁵ Seimo kontrolierės ataskaitoje dėl Medininkų URC taip pat nurodoma, kad pareigūnų teigimu, asmenis po sektorius stengiamasi paskirstyti, atsižvelgiant į jų lytį, tautinius ir etninius skirtumus, kad būtų galima išvengti įtampų ir konfliktų. Tuo tarpu bendrabutyje apgyvendinami ne tik pažeidžiami asmenys, bet ir galimai pažeidžiami asmenys, turintys tam tikrų sveikatos sutrikimų požymių, arba jei pareigūnams kyla bent menkiausių abejonių, kad asmuo yra galimai pažeidžiamas.¹²⁶ Tačiau nurodoma, kad visgi asmenys Medininkų URC sektoriuose suskirstyti neatsižvelgiant į tai, kokių pagrindų juos nuspręsta apgyvendinti, todėl prieglobsčio prašytojai neapgyvendinami atskirai nuo kitų migrantų ir jiems taikomos vienodos materialinės priėmimo sąlygos ir vienodi ribojimai.¹²⁷ 2021 m. gegužės 24 d. Apgyvandinimo PPC redakcija nenumato jokių prieglobsčio prašytojų paskirstymo centre kriterijų. Praktikoje buvo vadovaujama vidiniais kriterijais. Pavyzdžiui, prioritetas pastatuose gyventi buvo teikiamas asmenims su negalia, kadangi pastatai pritaikyti tam, juose viskas jiems įrengta; taip pat asmenims su psichologinėmis problemomis, kad mažiau žmonių aplink būtų; nėščiosioms, kūdikiams, mažamečiams 2021 m. krizės metu prioritetas buvo teikiamas PPC tik šeimoms, siekiant organizuoti ugdymą vaikams ir pan. Buvo diskusijos dėl LGBT asmenų, bet buvo jaučiama rizika, kad jie bus nuskriausti gyvendami didelėje bendruomenėje, individualių sąlygų negalėjo užtikrinti¹²⁸. Tačiau Apgyvandinimo PPC apraše yra įtvirtinti apgyvendinimo kriterijai, apimantys: šeimos narių apgyvendinimą kartu, skirtingų lyčių viengungių apgyvendinimą atskirai, nelydimų nepilnamečių apgyvendinimą atskirai nuo suaugusiųjų, apgyvendinimą pagal grupes (religines, kilmės valstybės ir pan.), pažeidžiamų asmenų apgyvendinimą su šeimos nariais pagal jų geriausius interesus) (7 pnk.). 2022 m. Apgyvandinimo URC aprašo pakeitimai nurodo tik aukščiau minėtus bendrus asmenų apgyvendinimo kriterijus, kurie yra susiję su šeimine padėtimi, priklausymu tam tikrai grupei, pažeidžiamumu ar amžiumi. Apgyvandinimas savivaldybėse vyko pagal susitarimą su MD arba SADM. Pavyzdžiui, Raseinių savivaldybė sutiko priimti afganistaniečius, kurie buvo evakuoti iš Afganistano, tačiau bendruomenei nepritarus, prieglobsčio prašytojai ir migrantai, atvykę per Baltarusiją 2021 m. viduryje apgyvendinti nebuvo.¹²⁹ Jiezno centre pradžioje buvo apgyvendinama pagal susitarimą su MD paderinant, kokie asmenys atvyks, siekiant tinkamai pasiruošti įvairioms asmenų kategorijoms, pradžioje apgyvendintos šeimos, jokių kriterijų praktikoje nebuvo. Visgi koordinavimo trūko, taip pat vėliau prašė priimti tiesiogiai pasienio punktai. Centre asmenys buvo apgyvendinami paskirstant į atskirus blokus, tokiu būdu užtikrinant privatumą.¹³⁰

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Tyrimo metu nustatyta, kad nepaisant teisinio reguliavimo, praktikoje, standartas įgyvendinamas tik iš dalies:

- Nėra aiškios kriterijų sistemos dėl gyvenamosios vietos paskyrimo, nors apgyvendinimo kriterijai kai kuriose vietose yra aiškiai reglamentuoti (pvz. PPC), jie yra fragmentuoti, o

¹²⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, p. 10.

¹²⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. liepos 7 d. Nr. NKP-2022/1-1, Vilnius, 2.4.3. pnk., p. 11.

¹²⁷ Ten pat, 2.4.3. pnk., p. 11.

¹²⁸ Interviu metu gauta informacija, 2022-07-20.

¹²⁹ Fokusuotos grupės su savivaldybėmis informacija, 2022-10-03.

¹³⁰ Interviu metu gauta informacija, 2022-09-20.

- kai kurioms institucijoms (pvz. VSAT) paliekama plati diskrecija spręsti dėl konkrečios gyvenamosios vietos;
- Sprendimai dėl gyvenamosios vietos paskyrimo nėra individualizuoti ir motyvuoti. Priėmimo sąlygų direktyvos 18 str. 6 d. numato, kad prieglobsčio prašytojų perkėlimas turi remtis būtinybe ir turi būti motyvuotas;
 - Sprendžiant dėl gyvenamosios vietos paskyrimo pagrindinis principas neretai yra laisvų apgyvendinimo vietų pasiūla, o ne konkretaus asmens poreikiai;
 - Sprendžiant dėl gyvenamosios vietos paskyrimo (išskyrus tik akivaizdžius požymius, pvz. šeima, nelydimas nepilnametis ir pan.), asmens pažeidžiamumo informacija nėra gyvenamosios vietos paskyrimo sprendimo dalis;
 - LGTB asmenų paskyrimas į atskirą sektorių realizuoja saugumo užtikrinimo tikslą, tačiau neigiamu aspektu yra, kad jie išskiriami viešai kaip priklausantys LGTB, tokiu būdu jie dar labiau marginalizuojami.

Rekomendacijos:

- Kadangi sprendimas dėl apgyvendinimo lemia asmens padėtį ir galimybes naudotis prieglobsčio prašytojo teisėmis, siūlytina reikalavimą individualizuoti gyvenamosios vietos paskyrimo sprendimą įtvirtinti UTPI, 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;
- Prieglobsčio prašytojų specialiųjų poreikių identifikavimo rezultatas turėtų būti integruotas į sprendimo dėl gyvenamosios vietos paskyrimo priėmimo procesą, nurodant tai ir Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkoje;
- Apgyvendinimo vietas reglamentuojančiuose teisės aktuose įtvirtinti prieglobsčio paskirstymo centruose kriterijus (ten, kur dar nėra įtvirtinta, tačiau taikoma praktikoje).

3 STANDARTAS. Apgyvendinimo patalpų infrastruktūra

Vertinimo kriterijus: Ar užtikrinamas pakankamas gyvenamasis plotas, ar specialiųjų poreikių pareiškėjams taikomos specialios priemonės? Pagal šį standartą turi būti užtikrinamas pakankamas gyvenamasis plotas kolektyviniame būste; pagarba pareiškėjų privatumui kolektyviniame būste; vienišiams vyrams ir moterims turi būti atskiri miegamieji, į kuriuos patekti negalima priešingos lyties pareiškėjams; turėtų būti užtikrinama patalpa, kur privačioje aplinkoje pareiškėjai galėtų susitikti su teisinės pagalbos teikėjais, socialinis darbuotojas ar kitais asmenimis, kurių gali reikėti pareiškėjui.

Vertinimo rodikliai:

- 3.1. Kiekvienam pareiškėjui turėtų būti skiriama ne mažiau kaip 4 m² ploto vienam asmeniui.
- 3.2. Viename miegamajame gali gyventi ne daugiau kaip šeši vieniši asmenys.
- 3.3. Specialių poreikių turintiems pareiškėjams turi būti taikomos specialios priemonės (pvz., nelydimiems nepilnamečiams turėtų būti įrengti atskiri miegamieji ir neapgyvendinama tame pačiame kambaryje su suaugusiais prašytojais).

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

3.1. – 3.2. 2016 m. Apgyvendinimo pasienyje tvarka, 2017 m. Apgyvendinimo tvarka, Apgyvendinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija nenumatė konkrečių reikalavimų dėl gyvenamojo ploto dydžio arba apgyvendintų asmenų skaičiaus viename kambaryje.

Užsieniečių registracijos centre apgyvendintų užsieniečių materialinis buitinis aprūpinimas bei komunalinių paslaugų teikimas jiems buvo vykdomas vadovaujantis Higienos norma HN 61:2005. Higienos normoje buvo nustatyti reikalavimai patalpoms, teritorijai, ribiniai triukšmo dydžiai,

reikalavimai geriamojo vandens kokybei, aprūpinimo higienos priemonėmis reikalavimai. Pagal Higienos normos 27 punktą, minimalus plotas gyvenamojoje patalpoje URC turėjo būti ne mažesnis kaip 5 m² vienam asmeniui. Praktikoje, priėmimo sąlygų stebėtojai atkreipė dėmesį, kad orias gyvenimo sąlygas užtikrinančių patalpų ima stigti ir egzistuoja URC perpildymo grėsmė, todėl ne visi standartai būtų užtikrinti.¹³¹ Asmenų skaičius viename kambaryje/miegamajame nebuvo reglamentuotas nei viename iš nagrinėjamų teisės aktų.

3.3. 2016 m. Apgyvandinimo pasienyje tvarka numatė, kad prieglobsčio prašytojai, priskyrus juos pažeidžiamiesiems asmenims, turi teisę naudotis jų specialiuosius poreikius atitinkančiomis priėmimo sąlygomis (13.5. pnk.). Tačiau, kadangi pasienyje galėjo būti apgyvendinti net iki 28 d., PKP nebuvo priėmimo sąlygų, tik porai dienų. Buvo atveju, kai gyveno žmonių skaičius, kuris neatitiko standartų.¹³² Pavyzdžiui, 2019 m. iš 654 prieglobsčio prašytojų 222 buvo nepilnamečiai, dauguma jų – mažamečiai vaikai, dažnai laikinai apgyvendinti PKP ilgiau nei 72 val., todėl tinkamų priėmimo sąlygų nebuvimas pasienyje paveikė didelį skaičių pažeidžiamų asmenų.¹³³

2017 m. kovo 8 d. Apgyvandinimo tvarka numatė, kad apgyvendinant laikino apgyvendinimo vietose, apgyvendinimo patalpos ar laikinas būstas parenkami atsižvelgiant į prieglobsčio prašytojų priklausymą pažeidžiamų asmenų kategorijai (14.5. pnk.), o pažeidžiamų asmenų kategorijai priklausantys prieglobsčio prašytojai apgyvendinami kartu su prieglobsčio prašymus pateikusiais šeimos nariais (14.6 pnk.). Apgyvandinimo tvarka taip pat numatė, kad laikiname būste turi būti organizuojamas pažeidžiamų asmenų kategorijai priklausančių prieglobsčio prašytojų specialiuosius poreikius užtikrinančių priemonių teikimas (37.10 pnk.) ir ypač daug dėmesio skiriama pažeidžiamų asmenų specialiųjų poreikių tenkinimui, taip pat smurto, įskaitant seksualinę prievartą ir priekabiavimą, prevencijai (ypač laikiname būste) (40 pnk.). Apgyvandinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija nenumatė jokių specialių priemonių pažeidžiamiesiems asmenims, išskyrus nepilnamečių apgyvendinimą atskirai nuo suaugusių asmenų (7 pnk.).

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

3.1. – 3.2. 2021 m. Apgyvandinimo pasienyje tvarka, 2017 m. Apgyvandinimo tvarka, Apgyvandinimo PPC tvarkos 2021 m. redakcija nenumatė konkrečių reikalavimų dėl gyvenamojo ploto dydžio arba apgyvendintų asmenų skaičiaus viename kambaryje. Užsieniečių registracijos centruose, taigi ir Kybartų bei Medininkų URC apgyvendintų užsieniečių materialinis buitinis aprūpinimas bei komunalinių paslaugų teikimas jiems buvo vykdomas vadovaujantis Higienos norma HN 61:2020. Higienos normoje nustatyti reikalavimai patalpoms, teritorijai, ribiniai triukšmo dydžiai, reikalavimai geriamojo vandens kokybei, aprūpinimo higienos priemonėmis reikalavimai. Pagal Higienos normos 24.1 punktą, minimalus plotas gyvenamojoje patalpoje URC turi būti ne mažesnis kaip 4 m² vienam asmeniui. 2018 m. URC Vidaus tvarkos taisyklės numato, kad maksimalus apgyvendintų asmenų skaičius Pabradės URC yra nustatomas pagal higienos normos nurodytą minimalų plotą vienam asmeniui apgyvendinimo patalpoje (4 pnk.), tuo tarpu higienos norma numato reikalavimus, atitinkančius standartą (24.1 pnk.). Vykdoma priėmimo sąlygų stebėseną už 2021 m. nurodo, kad ne visais atvejais šie reikalavimai išpildomi praktikoje. Pavyzdžiui, Seimo kontrolierės ataskaitoje nurodoma, kad Kybartų URC „A korpuso bendrabučio tipo gyvenamosios patalpos vienam asmeniui skiriamas plotas buvo dvigubai ar kone dvigubai mažesnis nei Higienos normoje HN 61:2020 nustatytas minimalus 4 m² plotas vienam asmeniui

¹³¹ Lietuvos Raudonasis Kryžius, Apibendrinta 2017-2020 metų stebėsenos ataskaita, 2020 gruodis, Vilnius, p. 22 ir 33.

¹³² Interviu informacija, 2022-08-04.

¹³³ Lietuvos Raudonasis Kryžius, Apibendrinta 2017-2020 metų stebėsenos ataskaita, 2020 gruodis, Vilnius, p. 3.

gyvenamojoje patalpoje“.¹³⁴ LRK stebėsenos metu fiksuota, kad Medininkų URC fiksuotas itin mažas bendras teritorijų plotas, laisvalaikio ir bendrų erdvių trūkumas.¹³⁵ Panašios išvados daromos ir Seimo kontrolierės ataskaitoje dėl padėties Medininkų URC, konstatuojant, kad gyvenamajame konteineryje apgyvendinus 4 asmenis, asmeniui tenka po 3,25 m², t.y. mažiau nei standartas, tuo tarpu patikrinimo metu kai kur gyveno 4 ir daugiau asmenų.¹³⁶

3.3. 2021 m. Apygyvendinimo pasienvyje tvarka numatė, kad prieglobsčio prašytojai, priskyvus juos pažeidžiamiesiems asmenims, turi teisę naudotis jų specialiuosius poreikius atitinkančiomis priėmimo sąlygomis (11.5. pnk.). Praktikoje, po 2021 m. krizės užkardų teritorijoje atsirado moduliniai nameliai, kuriuos valdė VSAT, sąlygos buvo žymiai geresnės. Kai kurie nameliai buvo dovanoti. Užsieniečiai buvo vežami iš PKP į užkardą apgyvendinti. 2021 m. gegužės 1 d. Apygyvendinimo tvarkos redakcija numato analogiškas nuostatas dėl specialiųjų poreikių tenkinimo, kaip ir ankstesnė tvarkos redakcija, t.y. laikiname būste turi būti organizuojamas pažeidžiamų asmenų kategorijai priklausančių prieglobsčio prašytojų specialiuosius poreikius užtikrinančių priemonių teikimas (28.10 pnk.) ir ypač daug dėmesio skiriama pažeidžiamų asmenų specialiųjų poreikių tenkinimui, taip pat smurto, įskaitant seksualinę prievartą ir priekabiavimą, prevencijai (ypač laikiname būste)(31 pnk.), taip pat numatyta, kad pažeidžiamų asmenų kategorijai priklausančios prieglobsčio prašytojai apgyvendinami kartu su prašymus suteikti prieglobstį pateikusiais šeimos nariais tik, jei tai atitinka geriausių jų interesus (7.6. pnk.). Tačiau priėmimo sąlygų stebėsenos ataskaitose fiksuota, kad daugumoje naujų stovyklų užsieniečiai buvo apgyvendinami neįvertinus rizikų, kylančių dėl amžiaus, lyties, lytinės tapatybės ir pan.¹³⁷ 2021 m. Apygyvendinimo vietų administravimo sprendimas sieja apgyvendinimo sąlygas tik su galimybių buvimu atskirai apgyvendinant skirtingų lyčių asmenis, apgyvendinant pagal grupes, nepilnamečius ir pažeidžiamus asmenis atskirai nuo kitų (22 pnk.), taip pat numatoma, kad pažeidžiami asmenys gali naudotis jų specialiuosius poreikius atitinkančiomis priėmimo sąlygomis, nors konkrečios sąlygos nėra įvardinamos (24.5 pnk.). Apygyvendinimo PPC tvarkos 2021 m. redakcija numatė reikalavimus dėl nepilnamečių ir pažeidžiamų asmenų apgyvendinimo (7.3, 7.5 pnk.). Centre numatytos švietimo ir laisvalaikio veiklos, įskaitant sporto salę, sporto aikštynus, žaidimų kambarius vaikams (13 pnk.). 2022 m. Apygyvendinimo URC tvarkos pakeitimai numatė, kad asmenys, turintys specialiųjų poreikių, jei priskirti pažeidžiamiesiems asmenims, - naudotis jų specialiuosius poreikius atitinkančiomis priėmimo sąlygomis (22.18 pnk.), tačiau tokių sąlygų nedetalizavo.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad:

- 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.

Rekomendacijos:

- Kadangi apgyvendinimo ploto trūkumas buvo susijęs su krizės situacija, planuojant sistemos lankstumą būtina atsižvelgti į šio standarto išpildymo poreikį.

¹³⁴ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, p. 11.

¹³⁵ 2021 m. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus stebėsenos ataskaita, p. 30.

¹³⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. liepos 7 d. Nr. NKP-2022/1-1, Vilnius, 3.3.2. pnk., p. 18.

¹³⁷ 2021 m. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus stebėsenos ataskaita, p. 24.

- Nacionaliniuose teisės aktuose (higienos normose, apgyvendinimo centrų lokaliniuose teisės aktuose ir pan.) nustatyti reikalavimą dėl tam tikro maksimalaus skaičiaus asmenų vienoje patalpoje/miegamajame).

4 STANDARTAS. Saugumas

Vertinimo kriterijus: Ar užtikrinamos saugumo priemonės? Pagal šį standartą turi būti užtikrinamos pakankamos saugumo priemonės; užtikrinama, kad rizikos vertinimas atliekamas reguliariai, atsižvelgiant į išorinius ir vidinius veiksnius; remiantis tokiu rizikos vertinimu, įvedamos tinkamos saugumo priemonės; užtikrinama galimybė saugiai pranešti atsakingam personalui apie saugumo problemas (pvz., vagystes, smurtą, grasinimus, išorinės bendruomenės priešišumą); patalpose, kur apgyvendinami nelydimi nepilnamečiai imamasi specialių prevencinių saugumo priemonių užtikrinti, kad jie nedingtų.

Vertinimo rodikliai:

- 4.1. Reguliariai atliekamas rizikos vertinimas, apimantis išorinius ir vidinius veiksnius ir remiantis vertinimo rezultatais imamasi tinkamų saugumo užtikrinimo priemonių.
- 4.2. Veikia galimybė saugiai pranešti apie saugumo incidentus ir pareiškėjai yra supažindinti su šia galimybe, skubios pagalbos numeriai ir telefonas yra viešosiose vietose;
- 4.3. Saugumo priemonės apima seksualinės ir su lytimi susijusios prievartos atvejų nustatymą ir prevenciją.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

2016 m. Apgyvendinimo pasienyje aprašas nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas. 2017 m. kovo 8 d. Apgyvendinimo tvarka numatė, kad laikiname būste ypač daug dėmesio turi būti skiriama smurto, įskaitant seksualinę prievartą ir priekabiavimą, prevencijai (ypač laikiname būste) (40 pnk.), taip pat numatyti apgyvendinimo kriterijai, kurie turėtų padėti išvengti rizikų (skirtingų lyčių, grupių, nepilnamečių, pažeidžiamų asmenų apgyvendinimas, 14 pnk.). Apgyvendinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija nenumatė konkrečių nuostatų dėl prieglobsčio prašytojų saugumo užtikrinimo centre. Centre apgyvendinti nepilnamečiai daugumoje atvejų iš centro dingsta.¹³⁸ PPC kiekvienas užsienietis turi paskirtą socialinę darbuotoją, individualios priežiūros specialistą, į kurį gali kreiptis pagalbos. Įstaigoje 24/7 režimu dirba individualios priežiūros darbuotojas, į kurį gali kreiptis pagalbos bet kuriuo paros metu. Esant poreikiui užsienietis gali kreiptis pagalbos į įstaigos vadovus, organizuojamas susitikimas, sprendžiamas klausimas siekiant suteikti pagalbą.¹³⁹ 2018 m. URC Vidaus tvarkos taisyklės numatė prevencijos priemonių planavimą ir įgyvendinimą (VIII skyrius), tačiau jos buvo daugiau susijusios su pažeidimų prevencija.

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

2021 m. Apgyvendinimo pasienyje aprašas nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas. 2021 m. gegužės 1 d. Apgyvendinimo tvarkos redakcija numato analogiškas nuostatas dėl smurto prevencijos (31 pnk.), kaip ir ankstesnė tvarkos redakcija. Apgyvendinimo PPC tvarkos 2021 m. redakcija nenumato konkrečių saugumo užtikrinimo priemonių, tačiau taikomos nuostatos dėl apgyvendinimo kriterijų (7 pnk.), kurios apima paskirstymą pagal tam tikras asmenų grupes, skirtingų lyčių viengungių atskyrimą, nepilnamečių atskyrimą nuo suaugusiųjų, kas atitinkamai daro įtaką ir saugumo problemų prevencijai. Nepilnamečiams išvykti iš centro ilgesniam nei 24 val. laikotarpiui, yra numatytas leidimas (12.11.1 pnk.). Nors tai gali būti vertinama kaip judėjimo laisvės ribojimas, tokia priemonė gali

¹³⁸ Interviu informacija, 2022-07-20.

¹³⁹ PPC informacija.

prisidėti ir prie nepilnamečių saugumo užtikrinimo. Pabradės URC reguliuojančiose teisės aktuose specifinių nuostatų, išskyrus apgyvendinimą pagal priklausymą atskiroms grupėms, nėra. Praktikoje, saugumo užtikrinimo standartai įgyvendinami netolygiai. Priėmimo sąlygų stebėsenos ataskaitose fiksuojama, kad daugumoje naujai įrengtų stovyklų 2021 m. krizės metu užsieniečiai buvo apgyvendinami spontaniškai, faktiškai nepaisant jautrių etninių, religinių, rasinių aspektų, taip pat neįvertinus rizikų, kylančių dėl lyties, amžiaus, seksualinės orientacijos ar pan., o tai atitinkamai kėlė rizikas dėl įtampų, konfliktų, atskirų grupių saugumo, prievartos ir pan.¹⁴⁰ Saugumo standartų požiūriu, stebėsenos ataskaitos fikso sąlygas kaip nepatenkinamas laikinose stovyklose iki perkėlimo į ilgalaikio apgyvendinimo vietas. Tai apėmė teisę į privatumą ir orias gyvenimo sąlygas, vienišų vyrų ir moterų, taip pat nelydimų nepilnamečių atskyrimą, dėl etninių, religinių, rasinių ir kitų socialinių priežasčių kylančias įtampas, galimai iš apsaugą užtikrinančių pareigūnų patiriamą smurtą, papildomą judėjimo suvaržymą stovyklų viduje, kai negalimas buvimas lauke arba buvimo laikas yra stipriai apribotas.¹⁴¹ Pavyzdžiui, daug konfliktų kilo Medininkų URC, kadangi buvo labai skirtingos grupės, „ilgą laiką buvo chaosas“.¹⁴² Rūdninkuose „į vidų net apsauga neidavo, tai galėjo vykti kas tik nori“.¹⁴³ 2022 m. Apgyvendinimo URC aprašo pakeitimai nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas, išskyrus prevencines priemones, pagal kurias skirtingų tautybių, kitų grupių asmenis siekiama apgyvendinti atskirai. Krizės metu URC susidurta ir su tam tikrų priemonių įsigijimo sunkumais. Pavyzdžiui, apšvietimas galėjo būti įsigytas tik tuomet, kai jau reikėjo išmontuoti palapinių miestelį, kadangi URC nebėra rinktine ir nebeturi biudžeto, todėl visi sprendimai vėluoja dėl šios priežasties.¹⁴⁴ Jiezno centre buvo prieinama nusiskundimų dėžutė, visi nesutarimai sprendžiami asmeniškai. Fiksuoti centro gyventojų tarpusavio konfliktai dėl girtavimo, buvo atvejų, kai kviesta policija.¹⁴⁵

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad:

- Netinkamas apgyvendinimo organizavimas (neatsižvelgimas į specialiuosius poreikius ir/arba gyventojų skirtumus ir pan.) gali lemti konfliktų kilimą ir kitas saugumo problemas;
- Kai kuriuose laikino apgyvendinimo vietose 2021 m. krizės metu fiksuotos nepatenkinamos saugumo sąlygos, tikėtini prievartavimo atvejai;¹⁴⁶
- Nepakankami rizikos vertinimo ir valdymo mechanizmai nelydimiems nepilnamečiams.

Rekomendacijos:

- Saugumo užtikrinimo standartai turėtų būti įtvirtinti apgyvendinimo įstaigų veiklą reguliuojančiose poįstatyminiuose teisės aktuose ir numatytos konkrečios priemonės užtikrinti prevenciją, pranešimo galimybes ir reagavimą tokiems atvejams atsiradus;
- Organizuojant apgyvendinimą būtina atsižvelgti į asmens individualius poreikius, kas leistų įvertinti galimas apsaugos rizikas;
- Būtina įtvirtinti rizikų vertinimo mechanizmą nelydimiems nepilnamečiams ir pasirengti rizikų mažinimo bei reagavimo planus centruose.

5 STANDARTAS. Bendros erdvės

¹⁴⁰ 2021 m. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus stebėsenos ataskaita, p. 24-25.

¹⁴¹ Ten pat, p. 36.

¹⁴² Interviu informacija, 2022-08-04.

¹⁴³ Interviu informacija, 2022-08-04.

¹⁴⁴ Interviu informacija, 2022-09-06.

¹⁴⁵ Interviu informacija, 2022-09-20.

¹⁴⁶ <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/1697691/migrantu-stovyklose-palanki-terpe-seksualiai-isnaudoti-tai-yra-tipiskas-koncentracijos-stovyklos-isdestymas>

Vertinimo kriterijus: Ar skiriama pakankamai vietos bendroje erdvėse laisvalaikiui, grupinėms veikloms ir kt.? Pagal šį standartą turi būti užtikrinama, kad pareiškėjai turėtų pakankamai vietos pavalgyti, laisvalaikiui ir grupinei veiklai.

Vertinimo rodikliai:

- 5.1. Pareiškėjai turi specialiai paskirtą vietą pavalgyti;
- 5.2. Patalpose arba netoliese jų yra patalpos laisvalaikiui;
- 5.3. Vaikams užtikrinama vieta žaisti viduje ir atvira ore patalpose ar netoliese prie jų.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

2016 m. Apgyvandinimo pasienvyje aprašas nenumatė jokių reikalavimų, susijusių su šio standarto įgyvendinimu. Apgyvandinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija numatė valgyklos patalpų buvimą (10.4.2.), taip pat galimybę patiems gamintis valgi įrengtose savitarnos virtuvėse (10.5 pnk.), numatytos bibliotekos paslaugomis/patalpomis ir sportavimo galimybės (16.4-16.5 pnk.). 2017 m. Apgyvandinimo aprašas nenumato konkrečių standartų dėl patalpų, tik laisvalaikio organizavimo galimybę. Pagal Higienos normos 27.1 punktą, URC valgykloje vienai vietai turi būti numatyta ne mažiau kaip 1,4 m² ploto. Praktikoje, PPC ir URC centruose buvo įrengtos valgyklos ir virtuvėlės, veikė vaikų žaidimų aikštelės.

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

2021 m. Apgyvandinimo pasienvyje aprašas nenumatė jokių reikalavimų, susijusių su šio standarto įgyvendinimu. Apgyvandinimo PPC tvarkos 2021 m. redakcija numatė reikalavimus, atitinkančius šį standartą: dėl savitarnos virtuvių, tais atvejais, kai išduodami maistpinigiai ar maisto produktai (10.4¹), centre esančios bibliotekos paslaugų, sporto salės ir centre įrengtų sporto aikštynų bei vaikų žaidimų kambarių ar žaidimų vietų lauke (13.3-13.5 pnk.). 2021 m. Apgyvandinimo aprašas nenumatė konkrečių patalpų skyrimo, tačiau užimtumo ir laisvalaikio organizavimą, įskaitant nepilnamečiams atvirose ir uždaroje patalpose (28.11 pnk.). URC reguliuojantys teisės aktai konkrečių nuostatų nenumato. Tačiau centrui taikoma higienos norma numato, kad centre turi būti įrengtos ir laisvalaikio/poilsio patalpos, maisto gamybos patalpa su valgykla, arba virtuvė, kurioje užsieniečiai patys gali pasigaminti maistą ir pavalgyti (17 pnk.).

Praktikoje, kai kuriose apgyvendinimo vietose, ypač naujai atsiradusiuose centruose, tokių patalpų buvo ne visur. URC trūko laisvalaikio erdvių ir apgyvendinimo vietų pagal nustatytus standartus.¹⁴⁷

Seimo kontrolierės ataskaitoje konstatuota, kad Kybartų URC „A korpuso koridoriuose nebuvo suolų ar kėdžių, taip pat A korpuse nėra įrengtų poilsio / veiklos zonų (pavyzdžiui erdvių, kuriose užsieniečiai galėtų žaisti stalo žaidimus, skaityti, pasižiūrėti televizorių); A, B ir C korpusuose, išskyrus koridorius, nėra laisvalaikio zonų, skirtų jose organizuoti užsieniečių individualų laisvalaikį.¹⁴⁸ Tačiau, nors nėra laisvalaikio bendrų patalpų, yra įrengta sporto salė, kuria užsieniečiai gali naudotis vieną kartą per savaitę,¹⁴⁹ taip pat virtuvėlės. Tuo tarpu Medininkų URC nebuvo valgyklos, o tik maisto dalinimo konteineriai ir virtuvėlės, kuriose nebuvo el. kaitlenčių, taigi ir galimybės gaminti (o ne pasišildyti) maistą, plovyklų, tinkamų sąlygų saugoti maisto produktus.¹⁵⁰ Be to, Seimo kontrolierė nurodo, kad Medininkų URC nebuvo prasmingo laisvalaikio

¹⁴⁷ Lietuvos migracijos politikos krypties įgyvendinimo ir migracijos procesų stebėsenos 2021 m. ataskaita, p. 6.

¹⁴⁸ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 4.3.1.7. pnk., p. 11, 5.3.1. pnk., p. 23.

¹⁴⁹ Ten pat, 5.3.4. pnk., p. 24.

¹⁵⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. liepos 7 d. Nr. NKP-2022/1-1, Vilnius, 3.3.5. pnk., p. 21; 3.3.7. pnk., p. 22-24.

galimybų. Nors šalia apgyvendinimo sektorių buvo įrengtos sporto aikštelės, treniruoklių salė (palapinėje) bei kitos patalpos užimtumo veikloms, laisvai judėti užsieniečiams tarp sektorių buvo draudžiama, todėl naudojimosi šiomis įrengtomis laisvalaikio zonomis galimybės buvo ribotos.¹⁵¹ Kitų stebėtojų ataskaitose Medininkų URC taip pat fiksuotas itin mažas bendras teritorijos plotas, laisvalaikio ir bendrų erdvių trūkumas.¹⁵²

Jiezo centre buvo užtikrintos galimybės užsieniečiams patiems gamintis maistą, veikė virtuvėlės (viena trims šeimoms), kiekvienas kambarys turėjo po šaldytuvą. Organizuojamas laisvalaikis, veikė kūrybinės dirbtuvės, vaikų užimtumo projektas, dienos centras, prieglobsčio prašytojai noriai dalyvavo vietos bendruomenės ir centro darbuose.¹⁵³ Savivaldybėse (pvz. Ignalinos) asmenys buvo laikomi uždaryti, negalėjo išleisti į miestą, vaikų – į darželį, negalėjo leisti patiems skalbtis, savarankiškai maitintis dėl taikytų judėjimo laisvės suvaržymų.¹⁵⁴

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Tyrimo metu nustatyta, kad standartas įgyvendinamas iš dalies, ypač krizės metu išplėtus apgyvendinimo vietų skaičių:

- Bendros patalpos nėra pakankamos ypač laikino apgyvendinimo vietose;
- Maitinimo vietų sąlygos laikino apgyvendinimo vietose nevisuomet atitinka standartus;
- Asmenų laisvalaikio ir maitinimosi galimybių užtikrinimo galimybės krizės metu iš dalies ribojimo neapibrėžtas asmenų statusas ir faktinio sulaikymo taikymas (pvz., atskyrimai tarp apgyvendinimo blokų laikino apgyvendinimo vietose, savivaldybėse apgyvendintų prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės suvaržymas ir pan.).

Rekomendacija:

- Planuojant priėmimo sąlygų sistemos lankstumą ateityje būtina numatyti ankstesnių klaidų išvengimą įrengiant patalpas ir sąlygų, atitinkančių standartus, užtikrinimą;
- 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, pažeidžiamiems asmenims).

6 STANDARTAS. Sanitarija

Vertinimo kriterijus: Ar užtikrinama, kad patalpos būtų švarios, patalynė ir rankšluosčiai reguliariai keičiami, o pareiškėjai turėtų galimybę išsiskalbti? Pagal šį standartą turi būti užtikrinama, kad privačios ir bendros patalpos būtų švarios: būste laikomasi valymo grafiko, reguliariai tikrinama švara, taip pat kai asmenys keliasi iš vieno būsto į kitą. Jei pareiškėjai yra atsakingi už valymą, jiems turi būti suteikiamos valymo ir apsaugos priemonės, pvz., pirštinių ir kaukės. Užtikrinama, kad virtuvė ir sanitariniai taškai yra švarūs. Šios patalpos turi būti valomos mažiausiai kartą per dieną arba tiek kartų, kiek būtina. Užtikrinama, kad pareiškėjai gali išsiskalbti drabužius arba tai daro reguliariai. Tai turėtų būti bent kartą per 2 savaites patalpynei ir kartą per savaitę rankšluosčiams.

Vertinimo rodikliai:

- 6.1. Patalpose laikomasi valymo grafiko ir jis nuolat tikrinamas, valoma bent kartą per dieną, kai pareiškėjai yra atsakingi už valymą, jiems suteiktos valymo ir apsaugos priemonės;
- 6.2. Rankšluosčiai ir patalynė skalbiami reguliariai, pareiškėjai bent kartą per savaitę gali išsiskalbti drabužius;
- 6.3. Patalpų sanitarijos standartai atitinka nacionalinį reguliavimą;

¹⁵¹ Ten pat, 3.3.7. pnt., p. 25-26.

¹⁵² 2021 m. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus stebėsenos ataskaita, p. 30.

¹⁵³ Interviu informacija, 2022-09-20.

¹⁵⁴ Fokusuotos grupės su savivaldybėmis informacija, 2022-10-03.

- 6.4. Visi pareiškėjai turi priėjimą prie dušo/vonios, kriauklės su šaltu ir šiltu vandeniu (bent vienas 12 asmenų, veikiantis bent 8 val. per dieną) ir 24/7 režimu veikiančio užsirakinamo tualetu (bent 1 dešimčiai pareiškėjų);
- 6.5. Atskiri sanitariniai mazgai skirtingų lyčių asmenims, kurie būtų aiškiai ir suprantamai pažymėti, išskyrus nedideles apgyvendinimo patalpas.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

2016 m. Apgyvendinimo pasienyje aprašas nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas. 2017 m. kovo 8 d. Apgyvendinimo tvarka numatė, kad vietos laikinam būstui įrengti valdytojas turi užtikrinti, kad šioje vietoje būtų tiekiamas geriamasis vanduo ir būtų įrengti tualetai ir prausyklos (30.1.-30.2 pnk.), taip pat užtikrinti, kad laikiname būste būtų laikomasi higienos reikalavimų (39 pnk.). Apgyvendinimo PPC aprašo 2009 m. redakcija numatė, kad: centro gyventojai naudojami įrengtais tualetais, dušais bei prausyklomis (9 pnk.), sudaromos sąlygos savarankiškai skalbti patalynę ir asmeninius skalbinius naudojantis bendra skalbimo, lyginimo ir džiovinimo įranga (10.11.2. pnk.), taip pat, kad Centro gyventojai tvarko bendro naudojimo centro patalpas bei teritoriją pagal centro administracijos nustatytą darbo grafiką (15 pnk.). Dėl komunalinių paslaugų, taikomos higienos normos 61:2005 nuostatos, pagal kurias patalpos turi būti kasdien valomos, o grindys šluostomos ne rečiau kaip dukart per dieną (72 pnk.), sanmazgai dezinfekuojami kasdien (73 pnk.), o kartą per mėnesį atliekamas gyvenamųjų ir kitų patalpų generalinis valymas (75 pnk.). Taip pat, 2018 m. URC vidaus tvarkos taisyklės numatė, kad Centro gyvenamąją teritoriją užsieniečiai tvarkosi patys (78 pnk.), tačiau nenumatyta priemonių išdavimas. Pagal Higienos normos normatyvus užsieniečiams turi būti sudarytos sąlygos ne rečiau kaip kartą per 7 dienas išsimaudyti duše ar pirtyje (32 pnk.) (kas yra rečiau nei standartas). Higienos norma numatė aprūpinimą švaria patalynė bei keitimą pagal poreikį, bet ne rečiau nei kartą per 7 dienas (31 pnk.) (t.y. rečiau nei pagal standartą). Tualetai turi būti atskiri vyrams ir moterims, bent vienas tualetas 12 vyrų (mažiau nei pagal standartą) ir bent vienas 10-čiai moterų (36 pnk.). Numatytos specialios priemonės vyrų tualete atsižvelgiant į religijų ypatumus ir specialios tualetu kabinos asmenims su negalia (36.3 – 36.4 pnk.).

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

6.1. 2021 m. Apgyvendinimo pasienyje aprašas nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas. 2021 m. gegužės 1 d. Apgyvendinimo tvarkos redakcija numato, kad vietos laikinam būstui įrengti valdytojas turi užtikrinti, kad šioje vietoje: būtų tiekiamas geriamasis vanduo (20.1. pnk.) ir būtų įrengta tualetų ir prausyklų (20.2. pnk.), taip pat užtikrinti, kad laikiname būste būtų laikomasi higienos reikalavimų (30 pnk.). Apgyvendinimo PPC tvarkos 2022 m. redakcija numato, kad užsieniečiai aprūpinami patalynė bei asmens higienos priemonėmis (10.7.2. pnk.). Pagal URC Vidaus tvarkos taisyklės, centro gyvenamąją teritoriją tvarko patys užsieniečiai (78 pnk.), o 2022 m. Apgyvendinimo URC aprašas numato užsieniečių pareigą tvarkyti ir palaikyti švarą ir tvarką bendrojo naudojimo ir gyvenamosiose patalpose (26.8 pnk.). Komunalinių paslaugų teikimas URC buvo vykdomas pagal higienos normą 61:2020, kurioje numatyta, kad asmens higienos patalpos, pvz., tualetai turi būti atskiri vyrams ir moterims, turi būti įrengtos atskiros uždaros kabinos, praustuvės, ne mažiau kaip 1 vonia ar dušas 15-ai gyventojų (ne visai atitinka standartą) ir bent viena praustuvė 10-čiai gyventojų, o karštas ir šaltas vanduo turi būti nuolat tiekiamas asmens higienos patalpose, virtuvėje, valgyklos ir skalbimo patalpose (25-26 pnk.).

6.2. Apgyvendinimo pasienyje aprašai (2016 ir 2021 m.) nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas. Apgyvendinimo PPC aprašo 2009 m. redakcija numatė, kad: sudaromos sąlygos savarankiškai skalbti patalynę ir asmeninius skalbinius

naudojantis bendra skalbimo, lyginimo ir džiovinimo įranga (10.11.2. pnk.), taip pat, kad Centro gyventojai tvarko bendro naudojimo centro patalpas bei teritoriją pagal centro administracijos nustatytą darbo grafiką (15 pnk.).

Pagal taikomas higienos normas, URC Centro gyventojai turi būti aprūpinti švariais lovos skalbiniais (paklode, pagalvės ir antklodės užvalkalais, dviem rankšluosčiais), draudžiama neišskalbtus ir neišdezinfektuotus lovos skalbinius, čiužinį, pagalvę, antklodę, lovatiesę perduoti naudoti kitiems asmenims (31-32 pnk.). Tuo tarpu praktikoje, reikalavimų laikino apgyvendinimo vietose ne visuomet buvo laikomasi. Pavyzdžiui, Kybartų URC visuose A korpuso aukštuose buvo skalbimo kambariai, skalbimo mašinos, o patalynė ir rankšluosčiai keičiami vieną kartą per savaitę.¹⁵⁵ Medininkų URC nustatyta, kad gyvenamuosiuose sektoriuose esančiose asmens higienos patalpose buvo po kelias skalbimo mašinas, tačiau ne visos jos veikė, nors skalbimo poreikis buvo didelis.¹⁵⁶

Jiezno centre sudarytos galimybės išskalbti drabužius.¹⁵⁷ Tačiau savivaldybėse (pvz. Ignalinos), galimybė patiems išskalbti nebuvo suteikiama, nes asmenims buvo taikomi judėjimo laisvės apribojimai.¹⁵⁸

6.3. Higienos normas reguliuoja sanitarijos standartus URC. Visi apgyvendinimą reglamentuojantys teisės aktai numato, kad užsieniečiams skiriamos gyvenamosios patalpos turi atitikti sanitarines-higienines normas ir reikalavimus (pvz. Apgyvendinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija, 5 pnk., 2022 m. redakcijos 6 pnk., 2017 m. Apgyvendinimo tvarkos 8 pnk. ir 2021 m. redakcijos 6 pnk. ir t.t.). Tačiau, kaip konstatuoja stebėsenos ataskaitos (pvz. Seimo kontrolinės ataskaitos dėl Kybartų ir Medininkų URC), šių standartų praktikoje ne visuomet buvo laikomasi, ypač laikino apgyvendinimo vietose.

6.4-6.5. Apgyvendinimo pasienvyje aprašai (2016 ir 2021 m.) nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas. 2017 m. kovo 8 d. Apgyvendinimo tvarka numatė, kad vietos laikinam būstui įrengti valdytojas turi užtikrinti, kad šioje vietoje būtų tiekiamas geriamasis vanduo ir būtų įrengti tualetai ir prausyklos (30.1.-30.2 pnk.), taip pat užtikrinti, kad laikiname būste būtų laikomasi higienos reikalavimų (39 pnk.). Apgyvendinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija numatė, kad Centro gyventojai nemokamai naudojami įrengtais tualetais, dušais bei prausyklomis (9 pnk.), o 2022 m. redakcija numatė, kad užsieniečiai turi teisę naudotis buitines, sanitarinėmis ir higienos patalpomis centre (11.1. pnk.). Pagal taikomą Higienos normą, URC tualetai turi būti atskiri vyrams ir moterims, o tualetu patalpose turi būti įrengtos atskiros uždaros kabinos (25.1-2 pnk.); turi būti įrengta ne mažiau kaip 1 vonia (dušas) 15-ai gyventojų; prausyklose 10-iai gyventojų turi būti ne mažiau kaip 1 praustuvė (25.8-9 pnk.). Karštas ir šaltas vanduo turi būti nuolat tiekiamas asmens higienos patalpose, virtuvėje, valgyklos patalpose, skalbimo patalpose (26 pnk.).

Praktikoje šio standarto įgyvendinimas ne visuomet užtikrinamas. Priėmimo sąlygų stebėtojai/vertintojai daugiausia priekaištų turėjo naujoms apgyvendinimo vietoms. Pavyzdžiui, Kybartų URC A korpuso patalpose į tualetu ir prausyklos patalpų praustuves neužtikrintas karšto vandens tiekimas, taip pat nebuvo dušo kabinų, kuriose būtų tiekiamas karštas vanduo. Atskirame pastate įrengtos dušo patalpos (dušinė), kur tiekiamas karštas vanduo, tačiau užsieniečiams tik vieną kartą per savaitę sudaroma galimybė dušinėje maudytis po karštu dušu pagal sudarytą

¹⁵⁵ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 4.3.4.5.-4.3.4.6. pnk., p. 22.

¹⁵⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. liepos 7 d. Nr. NKP-2022/1-1, Vilnius, 3.3.3. pnk., p. 20.

¹⁵⁷ Interviu informacija, 2022-09-20.

¹⁵⁸ Fokusuotos grupės su savivaldybėmis informacija, 2022-10-03.

grafiką, vėliau – du kartus per savaitę.¹⁵⁹ Kybartų URC „A korpuso gyventojai pasinaudoti karštu vandeniu gali tik atskirame pastate įrengtuose dušuose, kuriuose trūksta švaros ir higienos, vėdinimo. Dušai atskirti sienelėmis, ant kurių matyti pelėsis, ne visos maudymosi vietos turi užuolaidėles, todėl neužtikrinamas asmens privatumas, sienų plytelės dušuose pageltusios, pajuodusios, kai kur nudaužytos, visi dušų lankstieji rageliai surūdiję, kai kurie sulūžę.¹⁶⁰

Seimo kontrolierių ataskaitoje konstatuojami šių sąlygų neužtikrinimo faktai: „materialinės užsieniečių apgyvendinimo sąlygos Kybartų URC A sektoriuje (ženkliai mažesnis, nei nustatytas minimalus, vienam asmeniui tenkantis gyvenamasis plotas; privačios erdvės nebuvimas; baldų, įrangos ir kito inventorius stoka; itin griežti judėjimo ribojimai; galimybių pasirūpinti asmens ir aplinkos higiena stoka; nepakankamas sanitarinių mazgų skaičius; švaros ir higienos bendrojo naudojimo patalpose stoka, ventiliacijos nepakankamumas) prilygsta pagal Konvenciją prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminančių elgesį ar baudimą draudžiamam nežmoniškam ar žeminančiam žmogaus orumą elgesiui“.¹⁶¹ Standartų neužtikrinimas fiksuotas ir Medininkų URC, kadangi kai kurios asmens higienos patalpos netvarkingos, neužtikrinama jų švara, trūksta privatumą užtikrinančių priemonių, kai kurie dušai ar praustuvės neveikiantys, įranga sulaužyta, patalpos dėl vandens nuotekio pavojingos naudoti.¹⁶²

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad kai kuriuose naujai įkurtose apgyvendinimo vietose krizės metu šio standarto įgyvendinimas buvo užtikrinamas nepilnai.

Rekomendacijos:

- Planuojant didinti priėmimo sąlygų sistemos lankstumą ateityje būtina numatyti ankstesnių klaidų išvengimą įrengiant patalpas ir sąlygų, atitinkančių standartus, užtikrinimą;
- 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, pažeidžiamiems asmenims). Apribojimų netaikymas arba tik dalinis taikymas didintų apgyvendintų asmenų savarankiškumą, užtikrintų konfliktų dėl buitinių sąlygų prevenciją.

7 STANDARTAS. Patalpų priežiūra

Vertinimo kriterijus: Ar užtikrinama, kad patalpos tikrinamos bent kartą metuose? Pagal šį standartą turi būti užtikrinama saugumas ir tinkamas būsto patalpų funkcionavimas reguliarios priežiūros pagalba.

Vertinimo rodikliai:

7.1. Turi būti patikrinama bent kartą per metus;

7.2. Pareiškėjams sudaryta galimybė pranešti apie poreikius dėl taisymo ir jie atliekami operatyviai.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

Apgyvendinimą pasienyje ir valstybės teritorijoje reguliuojantys aprašai nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas.

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

¹⁵⁹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 4.3.4.3. pnk., p. 21.

¹⁶⁰ Ten pat, 4.3.1.13. pnk., p. 13.

¹⁶¹ Ten pat, 4.4.1. pnk., p. 22.

¹⁶² Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. liepos 7 d. Nr. NKP-2022/1-1, Vilnius, 3.3.3.-3.3.4. pnk., p. 19-21.

Apygyvendinimą pasienyje ir valstybės teritorijoje reguliuojantys aprašai nenumatė jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas. Praktikoje, PPC nuolat tikrinamos patalpos dėl saugumo, švaros, tvarkos laikymosi, gaisrinės saugos užtikrinimo. Esant specialioms poreikiams tikrinamos patalpos dėl jų atitikimo poreikiams, galima papildoma pagalba.¹⁶³

PPC kiekvienas užsienietis turi paskirtą socialinį darbuotoją, individualios priežiūros specialistą, į kurį gali kreiptis pagalba. Įstaigoje 24/7 režimu dirba individualios priežiūros darbuotojas, į kurį gali kreiptis pagalba bet kuriuo paros metu. Esant poreikiui užsienietis gali kreiptis pagalbą į įstaigos vadovus, organizuojamas susitikimas, sprendžiamas klausimas siekiant suteikti pagalbą.¹⁶⁴ URC vyksta planiniai patikrinimai, asmenys gali nuolat kreiptis į socialinius darbuotojus. Jiezo centre taip pat kiekvienas atvejis dėl poreikių sprendžiamas individualiai, vyksta socialinio darbuotojo ir kitų centro darbuotojų nuolatinis bendravimas su gyventojais.¹⁶⁵

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nustatyta, kad toks standartas nėra įtvirtintas prieglobsčio prašytojų materialines sąlygas reguliuojančiuose nacionaliniuose ar lokaliniuose teisės aktuose. Nors bendrieji teisės aktai ir numato bendrus sanitarijos, priešgaisrinės saugos ir pan. reikalavimus, tikslinga juos įtvirtinti ir specialiuosiuose teisės aktuose.

Rekomendacija:

- Tikslinga įtvirtinti šį standartą nacionaliniame teisiniame reguliavime dėl materialinių sąlygų užtikrinimo prieglobsčio prašytojams arba apgyvendinimo įstaigų lokaliniuose teisės aktuose.

8 STANDARTAS. Užtikrinama komunikacijos įranga ir priemonės

Vertinimo kriterijus: Ar užtikrinama prieiga prie telefono, interneto ir įrenginių pakrovimo galimybės? Pagal šį standartą turi būti užtikrinama, kad pareiškėjai turėtų tinkamą prieigą prie telefono skambinti procedūriniais, teisiniais, mediciniais ir švietimo klausimais. Turi būti užtikrinama, kad pareiškėjai turėtų galimybę naudotis internetu (bent keturis kartus per savaitę), galimybę pakrauti savo komunikavimo įrenginius (bent viena pakrovimo vieta kambariui). Internetas nebūtinai turi būti nemokamas.

Vertinimo rodikliai:

- 8.1. Bent vienas telefonas kasdien vienam būsto vienetui, pokalbių neturi girdėti kiti;
- 8.2. bent keturis kartus per savaitę galimybė naudotis internetu;
- 8.3. bent viena pakrovimo vieta kambariui.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

Nei 2016 m. Apygyvendinimo pasienyje aprašas, Apygyvendinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija, nei 2017 m. Apygyvendinimo tvarka jokių nuostatų, užtikrinančių šio standarto įgyvendinimą, nenumatė. 2018 m. URC vidaus tvarkos taisyklės numato kompiuterių su galimybe jungtis į internetą ribojimą, elektroninio ryšio priemonių ribojimą (užsieniečiams, kurių judėjimo laisvė ribojama, 26.3 – 26.6 pnk.), todėl bent jau gyvenamosiose patalpose interneto naudojimas nėra toleruojamas.

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

Nei 2021 m. Apygyvendinimo pasienyje aprašas nei 2021 m. Apygyvendinimo tvarka nenumato jokių specifinių nuostatų, kuriomis būtų įgyvendinamas šis standartas. Tačiau yra priimtas atskiras aktas - Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2021 m. lapkričio 19 d. įsakymas Nr. 4-397 „Dėl Užsieniečių naudojimosi mobiliomis ryšio ir kitomis komunikacijos priemonėmis apgyvendinimo vietose tvarkos aprašo patvirtinimo“ (Naudojimosi komunikacijos priemonėmis aprašo), kuris

¹⁶³ PPC informacija.

¹⁶⁴ PPC informacija.

¹⁶⁵ Interviu informacija, 2022-09-20.

detaliai reguliuoja klausimus, susijusius su šio standarto įgyvendinimu. Pastebėtina, kad šis aprašas galioja tik nepaprastosios padėties metu, tačiau, nors patvirtintas VSAT vado įsakymu, jis galioja visoms institucinėms apgyvendinimo vietoms, įskaitant VSAT nepavaldžias įstaigas, kaip PPC, Naujininkų stovykla ir pan. Pagal šio aprašo 7 ir 8 punktus, apgyvendinimo vietos vadovo sprendimu gali būti taikomi naudojimosi komunikacijos priemonėmis ribojimai (mobiliųjų ryšio priemonių ar duomenų perdavimo signalų blokavimas, fizinio susirašinėjimo, pasimatymų ribojimai, taip pat ryšio priemonių paėmimas) pagal gana platų pagrindų sąrašą (8 pnk.). Užsieniečiai privalo deklaruoti mobilios ryšio priemones, o jų nedeklaravus jos paimamos ir negražinamos gana ilgą laikotarpį po nepaprastosios padėties panaikinimo (5-6, 10 pnk.). Apgyvendinimo PPC tvarkos 2022 m. redakcija numato užsieniečio teisę naudotis centro telefonu patalpose, kuriose būtų užtikrintas jų privatumas bei centre naudotis nemokamu internetu (11.8. - 11.9. pnk.). Taip pat įtvirtina bendrinę nuostatą, kad sudaromos sąlygos bendrauti su šeimos nariais, kitais asmenimis, vyriausybių ir nevyriausybių humanitarinių organizacijų darbuotojais, JTVPK atstovais, institucijų atstovais (10.6 pnk.). 2022 m. Apgyvendinimo URC aprašo pakeitimai labiau akcentuoja įvairius apribojimus dėl ryšio priemonių naudojimo, nei standartus, kurie turėtų būti užtikrinti centre. Apgyvendinimo aprašas numato, kad užsieniečiai turi teisę naudotis ryšio priemonėmis vidaus tvarkos taisyklių numatyta tvarka (22.10), tačiau sulaikytiems prieglobsčio prašytojams draudžiama turėti centro teritorijoje mobiliojo ryšio įrenginius (28.4 pnk.), tuo tarpu galimybė naudotis kitais telefonais nėra reglamentuota. Kartu numatyta, kad už vidaus tvarkos pažeidimus ir pareigų nevykdymą centro gyventojams gali būti taikomos sankcijos, tarp kurių – ir mobiliojo telefono paėmimas iki 7 parų (29.8 pnk.). Pagal URC Vidaus tvarkos taisykles, užsieniečiai privalo deklaruoti mobiliojo ryšio telefonus (27.1 pnk.), o užsieniečiams, kurių judėjimo laisvė yra apribota teismo sprendimu, draudžiama turėti kompiuterius su galimybe jungtis prie interneto, elektroninio ryšio priemones (26.3, 26.6 pnk.). Priėmimo sąlygų stebėjimo duomenys rodo, kad praktikoje buvo taikomi naudojimosi komunikacijos priemonėmis suvaržymai naujai įkurtose apgyvenimo vietose, kurias administravo VSAT. Pavyzdžiui, Kybartų URC dauguma užsieniečių turėjo mobiliuosius telefonus ir galėjo jais naudotis, tačiau kai kurių telefonai buvo paimti, ypač tų, kuriems buvo skirtas sulaikymas.¹⁶⁶ Be to, Kybartų URC prieš nepaprastosios padėties įvedimą buvo galimybė nusipirkti SIM korteles ir papildymus telefonams, tačiau įvedus nepaprastąją padėtį prekyba šiomis prekėmis buvo sustabdyta.¹⁶⁷ Medininkų URC nemokamas bevielis internetas veikė visoje centro teritorijoje, tačiau ryšys buvo itin lėtas, taigi veikė itin prastai, ko pasekoje užsieniečiai teigė mokantys už internetą savo lėšomis.¹⁶⁸

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

- 2021 m. krizės metu komunikavimo priemonių (telefonų) paėmimas turėjo neigiamą įtaką prieglobsčio procedūroms. Pvz. telefoninio ryšio neužtikrinimas galėjo sąlygoti neigiamus prieglobsčio sprendimus - asmenys tikėtina, kad negavo prieglobsčio dėl to, kad neturėjo galimybės pateikti įrodymus, nes įrodymai (dokumentų kopijos ir pan.) buvo jų telefonuose, kurie užkardose buvo paimti;
- Tais atvejais, kai komunikavimo priemonės paimamos, standarto įgyvendinimas neužtikrinamas visiškai;
- Standarto neužtikrinimas labiausiai buvo susijęs su laikino apgyvendinimo vietomis.

Rekomendacijos:

¹⁶⁶ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 6.3.2.1. pnk., p. 31.

¹⁶⁷ Ten pat, 4.3.1.17. pnk., p. 16.

¹⁶⁸ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. liepos 7 d. Nr. NKP-2022/1-1, Vilnius, 3.3.8. pnk., p. 24.

- Krizių atvejais užtikrinti reguliavimą, kuris numatytų apribojimų taikymą tik esant tam tikroms sąlygoms, siekiant, kad būtų užtikrintas šio standarto įgyvendinimas.

Kitos materialinės priėmimo sąlygos, susijusios su apgyvendinimu

9 STANDARTAS. Maitinimas

Vertinimo kriterijus: Ar užtikrinama, kad pareiškėjas turėtų pakankamai ir tinkamo maisto? Pagal šį standartą turi būti užtikrinta, kad pareiškėjai turėtų pakankamai ir tinkamo maisto ir geriamo vandens, kad būtų laikomasi maisto saugumo reikalavimų.

Vertinimo rodikliai:

- 9.1. Maistas ne mažiau kaip 3 kartus/dieną suaugusiems ir nemažiau kaip 5 kartus/dieną vaikams, iš kurių bent vienas šiltas;
- 9.2. Ne mažiau kaip 2,5 litro vandens per dieną, prieinamas infrastruktūroje arba dalinamas.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

Pasienyje pagal 2016 m. Apgyvendinimo pasienyje aprašą prieglobsčio prašytojų maitinimas turėjo būti organizuojamas šiais būdais: a) prieglobsčio prašytojams, lydimiems VSAT pareigūnų, turi būti sudaryta galimybė savo lėšomis įsigyti maistą artimiausiose maisto prekių parduotuvėse ar viešojo maitinimo įstaigose; b) jeigu prieglobsčio prašytojai neturi lėšų, jų maitinimas organizuojamas VSAT vado nustatyta tvarka (6.1. - 6.2. pnk.). Praktikoje buvo skiriami konservai vienam žmogui per parą ir taip 28 d. per PMIF projektą, vėliau per Caritą atsirado papildomos galimybės. Tačiau šiltas maistas pasienio užkardose nebuvo teikiamas, taip pat fiksuoti atvejai, kai pirmąjį 2021 m. pusmetį šeimos su mažamečiais vaikais gaudavo tik sauso maisto davinius, nors gyvendavo ilgiau nei 48 val. PKP ir PU (pvz. 9 paras).¹⁶⁹ Nepriklausomos stebėsenos ataskaitose fiksuojama standarto neišpildymo situacija, tačiau konstatuojama, kad buvo tinkamai sudaromos galimybės prieglobsčio prašytojams įsigyti maisto už savo pinigus.¹⁷⁰

Valstybės teritorijoje, 2017 m. kovo 8 d. Apgyvendinimo tvarka numatė, kad laikino apgyvendinimo vietose prirėikus organizuojamas maitinimą vienu iš šių būdų: išduodami maisto produktai, arba organizuojamas centralizuotas maitinimas (37.6.1-37.6.2 pnk.). Tais atvejais, kai apgyvendinimo patalpose ar laikiname būste organizuojamas prieglobsčio prašytojų maitinimas, maistas turi būti tiekiamas: suaugusiems – 3, nepilnamečiams – 4 kartus per parą, ir būti 2 tipų: tradicinis arba vegetarinis (38 pnk.). Apgyvendinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija numatė keletą maitinimo organizavimo būdų, t.y. išmokant maitinimo lėšas, centralizuotai centro valgykloje arba išduodant maisto produktus bei sudaryti sąlygas patiems gaminti maistą individualiai centre įrengtose savitarnos virtuvėse (10.4.-10.5 pnk.). Tačiau šis aprašas nereguliavo nei maisto tiekimo reguliarumo, nei specifinių maitinimo sąlygų nepilnamečiams. 2018 m. URC vidaus tvarkos taisyklės numatė nemokamą maitinimą pagal patvirtintas normas (77 pnk.), taip pat teisę už savo lėšas įsigyti maisto produktų (80 pnk.).

Praktikoje, nors išsakomi pastebėjimai dėl maisto įvairovės trūkumo, porcijų dydžio Pabradės URC, visgi po maitinimo pertvarkos stebimi situacijos pagerėjimai, suaugę asmenys maitinami tris kartus, nepilnamečiai – penkis, taigi maitinimo organizavimas atitiko standartą.¹⁷¹

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

Pasienyje, po 2021 m. krizės užkardų teritorijoje atsirado moduliniai nameliai, kuriuos valdė VSAT, sąlygos buvo žymiai geresnės, savivaldybė atveždavo karštą maistą. 2021 m.

¹⁶⁹ 2021 m. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus stebėsenos ataskaita, p. 15.

¹⁷⁰ Lietuvos Raudonasis Kryžius, Apibendrinta 2017-2020 metų stebėsenos ataskaita, 2020 gruodis, Vilnius, p. 24-25.

¹⁷¹ Ten pat, p. 26.

Apygyvendinimo pasienyje aprašas numatė, kad maitinimas organizuojamas centralizuotai, tačiau prieglobsčio prašytojams pageidaujant įsigyti maisto savo lėšomis, VSAT pareigūnai pagal galimybes organizuoja jų palydą iki artimiausios maisto prekių parduotuvės ar viešojo maitinimo įstaigos (7.1.-7.2 pnk.).

Valstybės teritorijoje, 2021 m. gegužės 1 d. Apygyvendinimo tvarkos redakcija numato, kad laikinuose būstuose turi būti užtikrintas geriamojo vandens tiekimas (20.1 pnk.). Tvarka numato analogiškas nuostatas dėl maitinimo, kaip ir ankstesnė tvarkos redakcija, t.y. laikino apgyvendinimo vietose prireikus organizuojamas maitinimą vienu iš šių būdų: išduodami maisto produktai, taip pat įvesta nauja galimybė organizuoti maisto produktų pirkimą, arba organizuojamas centralizuotas maitinimas (28.6. pnk.). Tais atvejais, kai apgyvendinimo patalpose ar laikiname būste organizuojamas prieglobsčio prašytojų maitinimas, maistas turi būti tiekiamas: suaugusiesiems – 3, nepilnamečiams – 4 kartus per parą, ir būti 2 tipų: tradicinis arba vegetarinis (29 pnk.). Maitinimas skirtingose apgyvendinimo vietose užtikrinamas skirtingais būdais. Vienodų sąlygų nebuvimas buvo viena iš priežasčių apgyvendintų asmenų nepasitenkinimui kilti. Priėmimo sąlygų stebėsenos ataskaitose nurodoma, kad analogiškų standartų priimant prieglobsčio prašytojus bei kitus migrantus, netaikymas sukeldavo nepasitenkinimą ar net maištus, peraugančius į riaušes.¹⁷² Kaip nurodoma Seimo kontrolierės ataskaitoje, Kybartų URC apgyvendinti užsieniečiai buvo nemokamai maitinami tris kartus per dieną Kybartų URC valgykloje pagamintu šiltu maistu ir viešųjų pirkimų būdu atrinkto maisto tiekėjo atvežtu maistu.¹⁷³ Maistas buvo tiekiamas ir Medininkų URC, nes valgyklos nebuvo, o virtuvėlėse nebuvo galimybių maistą gaminti, tik pasišildyti, dauguma užsieniečių skundėsi tiekiamo maisto kokybe, dėl ko nemažai maisto nesuvartojama ir išmetama.¹⁷⁴

Jiezo centre buvo sudarytos galimybės prieglobsčio prašytojams maitintis patiems, asmenys žinodavo jiems skiriamą pinigų sumą ir jiems būdavo nuperkami maisto produktai arba leidžiama vykti apsipirkti kartu. Atkreiptas dėmesys, kad skiriamos lėšos nebuvo pakankamos, centras užtikrindavo poreikių patenkinimą tik todėl, kad dukart per savaitę maisto produktų atiduodavo vietos parduotuvė ir paramą teikė Maisto bankas.¹⁷⁵ Apygyvendinimo savivaldybėse atveju, kadangi prieglobsčio prašytojams buvo taikomi judėjimo laisvės ribojimai (pvz. Ignalinos savivaldybėje), jie neturėjo galimybės savarankiškai maitintis.¹⁷⁶

Apygyvendinimo PPC tvarkos 2022 m. redakcija numatė keletą maitinimo organizavimo būdų, t.y. išmokant maitinimo lėšas, išduodant maisto produktus bei sudarant sąlygas patiems gaminti valgi centre įrengtose savitarnos virtuvėse, arba perkant pagaminto maisto pristatymo paslaugą (10.4.-10.4.¹ pnk.). Tačiau šis aprašas nereguliuoja nei maisto tiekimo reguliarumo, nei specifinių maitinimo sąlygų nepilnamečiams.

2022 m. Apygyvendinimo URC aprašo pakeitimai ir URC Vidaus tvarkos taisyklės numato, kad nemokamas maitinimas tiekiamas suaugusiesiems – 3, nepilnamečiams – 4 kartus per parą, ir yra 3 tipų: tradicinis, alternatyvus arba vegetarinis (45 pnk. abiejuose dokumentuose). Kartu numatyta galimybė laikinai užtikrinti maitinimo paslaugų teikimą ir kitais būdais, jei neįmanoma suteikti dėl objektyvių priežasčių karo, nepaprastosios padėties ar ekstremaliosios situacijos atvejais (48 pnk.).

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

¹⁷² 2021 m. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus stebėsenos ataskaita, p. 23.

¹⁷³ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 4.3.2.1. pnk., p. 17.

¹⁷⁴ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. liepos 7 d. Nr. NKP-2022/1-1, Vilnius, 3.3.7. pnk., p. 22-23; 3.3.10. pnk., p. 26.

¹⁷⁵ Interviu informacija, 2022-09-20.

¹⁷⁶ Fokusuotos grupės su savivaldybėmis informacija, 2022-10-03.

- Nustatyta, kad padėtis dėl maitinimo neatitiko standartų pasienyje prieš 2021 m. krizę ir jos metu;
- Skirtingos maitinimo sąlygos skirtingose apgyvendinimo vietose kelia neramumus gyventojų tarpe;
- Savarankišką maitinimą organizuoti kai kuriose laikino apgyvendinimo vietose trukdė taikyti visuotiniai judėjimo laisvės suvaržymai.

Rekomendacija:

- Ten, kur įmanoma, siekti užtikrinti maitinimo būdus, kurie skatintų asmenų savarankiškumą, nepažeistų jų orumo (pvz. geroji praktika Jiezo centre informuoti apie skiriamas lėšas maitinimui, organizuoti nuvykimą apsipirkti kartu ir pan.). 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.

10 STANDARTAS. Drabužiai ir kitos ne maisto priemonės

Vertinimo kriterijus: Ar pareiškėjams skiriama pakankamai ir tinkamos būklės drabužių? Pagal šį standartą reikalaujama užtikrinti, kad pareiškėjai turėtų pakankamai drabužių, kurie turi būti užtikrinami per kelias valandas nuo paskyrimo į būstą bent jau paprastais (laikinais) drabužiais, leidžiančiais laisvai judėti visose tiek vidaus, tiek išorės vietose. Vaikams ir kūdikiams turi būti skiriama tiek drabužių, kad užtektų savaitei be skalbimo. Turi būti užtikrinamos pakankamos ir asmeninės higienos priemonės. Specialių poreikių turintiems pareiškėjams taikomos specialios priemonės. Vaikams, lankantiems mokyklą – atitinkama apranga, kuprinė ir mokyklai būtinos priemonės nemokamai.

Vertinimo rodikliai:

- 10.1. Pareiškėjams turi būti užtikrinama tinkamo dydžio drabužių savaitei be skalbimo, įskaitant vaikams ir kūdikiams (bent 8 apatinių vnt., bent penki viršutinės dalies drabužių sluoksniai ir bent trys apatinės dalies);
- 10.2. Bent dvi skirtingos poros batų;
- 10.3. Drabužiai suteikiami kaip įmanoma greičiau;
- 10.4. Užtikrinamos higienos ir skalbimo priemonės;
- 10.5. Patalynė ir rankšluosčiai;
- 10.6. Nemokama mokyklinė apranga ir priemonės vaikams.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

Pasienyje, 2016 m. Apgyvandinimo pasienyje aprašas jokių nuostatų, įtvirtinančių šiuos standartus, nenumatė, išskyrus patalynės suteikimą (patalpose turi būti: lova, stalas, kėdė, spinta, pagalvė, antklodė, patalynės komplektas, vienkartiniai indai, elektrinis virduklis, 5.4. pnk.). Praktikoje, priėmimo sąlygų stebėsenos duomenimis, ankstesniais metais pasienio kontrolės punktuose buvo stebimi pavieniai atvejai, kai atvykę prieglobsčio prašytojai patekdavo į nešvarias patalpas arba jiems nebuvo išduodama švari patalynė.¹⁷⁷

Apgyvandinimo valstybės teritorijoje atveju, 2017 m. kovo 8 d. Apgyvandinimo tvarka numatė, kad laikino apgyvendinimo vietos prireikus organizuoja drabužių ir kitų būtinausių daiktų įsigijimą (37.5 pnk.). Apgyvandinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija numatė aprūpinimą drabužiais ir avalyne, patalynė ir asmens higienos priemonėmis tik pagal galimybę (10.6-10.7 pnk.), tačiau praktikoje aprūpinimo problemų nekildavo.¹⁷⁸ Taip pat buvo numatyta pagal galimybę aprūpinti mokyklinio amžiaus vaikus mokykliniais reikmenimis (10.8 pnk.). Pagal Higienos normas, į URC atvykę asmenys turi būti iš karto ir paskui nuolat aprūpinami higienos priemonėmis pagal

¹⁷⁷ Lietuvos Raudonasis Kryžius, Apibendrinta 2017-2020 metų stebėsenos ataskaita, 2020 gruodis, Vilnius, p. 21-22.

¹⁷⁸ Interviu informacija, 2022-06-02.

nustatytus higienos priemonių kiekius ir terminus, kurios apima ir skalbimo priemones (48 pnk.). URC vidaus tvarkos taisyklės numatė užsieniečių teisę už savo lėšas įsigyti drabužių ir kitų būtinausių daiktų savo poreikiams tenkinti (80 pnk.) Praktikoje, užsieniečiai būdavo aprūpinami drabužiais ir avalyne praktiškai tik humanitarinės pagalbos būdu, kas ne visuomet užtikrindavo asmens orumą.¹⁷⁹

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

2021 m. Apgyvandinimo pasienyje aprašas jokių nuostatų, įtvirtinančių šiuos standartus, nenumatė, išskyrus patalynės suteikimą (5.4. pnk.). Kaip konstatuojama Seimo kontrolierių ataskaitoje, Kybartų URC socialinės darbuotojos teigimu, visi žmonės buvo aprūpinami drabužiais pagal poreikį – užsienietis informuoja socialinį darbuotoją apie tai, ko jam trūksta ir tuomet aprūpinamas reikalingais rūbais. Drabužiais užsieniečius padėjo aprūpinti ir Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija.¹⁸⁰ Remiantis Seimo kontrolierių ataskaita, Kybartų URC užsieniečiai buvo aprūpinami higienos ir skalbimo priemonėmis.¹⁸¹ Medininkų URC fiksuotas higienos priemonių trūkumas, skalbimo galimybių stoka.¹⁸²

Apgyvandinimo valstybės teritorijoje atveju, 2021 m. gegužės 1 d. Apgyvandinimo tvarkos redakcija numatė analogiškas nuostatas dėl aprūpinimo, kaip ir ankstesnė tvarkos redakcija, t.y. laikino apgyvendinimo vietose prireikus organizuojamas drabužių ir kitų būtinausių daiktų įsigijimas (28.5 pnk.). Apgyvandinimo PPC tvarkos 2022 m. redakcija numatė aprūpinimą drabužiais ir avalyne, patalyne ir asmens higienos priemonėmis bei mokykliniais reikmenimis jau nesiejant to su galimybėmis (10.7 pnk.). 2022 m. Apgyvandinimo URC aprašo pakeitimai numato tik užsieniečių teisę patiems įsigyti drabužių ir kitų būtinausių daiktų (22.7 pnk., analogiškos nuostatos ir URC Vidaus tvarkos taisyklių 80 pnk.), tačiau kartu numatoma, kad materialinis buitinis aprūpinimas vykdomas pagal Higienos normą HN 61:2020 (46 pnk.). Pagal Higienos normą, į URC atvykę asmenys iš karto ir paskui turi būti nuolat aprūpinami higienos priemonėmis pagal nustatytus higienos priemonių kiekius ir terminus, kurios apima ir skalbimo priemones (48 pnk.), numatytas aprūpinimas švariais lovos skalbiniais (31 pnk.), tačiau nenumatytas aprūpinimas konkrečiomis drabužių normomis. 2021 m. Apgyvandinimo vietų administravimo tvarka numato apgyvendinimo vietoje esančių užsieniečių aprūpinimą avalyne, drabužiais, higienos priemonėmis, asmeninės apsaugos priemonėmis (5.6, 23 pnk.). Praktikoje, jei PPC visuomet būdavo aiškus standartas, kad išduodami nauji drabužiai, kitose apgyvendinimo vietose drabužiai ne visuomet užtikrina asmens orumą. Visose kitose apgyvendinimo vietose apgyvendinimo reguliavimas nurodo, kad tik pagal galimybes aprūpinama, reiškia, kad tik NVO dalina ir nieko daugiau.¹⁸³ Visgi, geroji praktika fiksuota Jiezno centre, kur drabužių ir avalynės klausimas sprendžiamas užtikrinant žmogaus orumą. Administracijos teigimu, prieglobsčio prašytojai būdavo vežami į parduotuves apsipirkti, perkami nauji rūbai, pakonsultuojama dėl lietuviško oro ir drabužių tipo tikslingumo. Centras be paramos neišsivertė, tačiau buvo stengiamasi išlaikyti asmenų orumą leidžiant rinktis patiems.¹⁸⁴ Savivaldybių apgyvendinimo vietose susidurta su finansavimo klausimu aprūpinant prieglobsčio prašytojus kai kuriomis priemonėmis, pavyzdžiui, vaikams skiriamos lėšos buvo nepakankamos, nes reikėjo ir priemonių mokyklai ir kt.¹⁸⁵

¹⁷⁹ Interviu informacija, 2022-06-02.

¹⁸⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 4.3.3.1. pnk., p. 21.

¹⁸¹ Ten pat, 4.3.4.1. pnk., p. 21.

¹⁸² Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. liepos 7 d. Nr. NKP-2022/1-1, Vilnius, 3.3.3. pnk., p. 20; 6.2.4. pnk., p. 32.

¹⁸³ Interviu informacija, 2022-06-02.

¹⁸⁴ Interviu informacija, 2022-09-20.

¹⁸⁵ Fokusuotos grupės su savivaldybėmis informacija, 2022-10-03.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Tyrimo metu nustatyta, kad standartas įgyvendinamas tik iš dalies:

- Lokaliniai teisės aktai numato ne visus minimalaus standarto normatyvus, tačiau net kur jie ir numatyti, praktinis įgyvendinimas ne visuomet atitinka standartą, nes fiksuota priemonių suteikimo stoka, kuri užpildoma dažnai tik NVO pastangomis. Standartai turėtų būti įtvirtinti kaip minimalūs reikalavimai, nepriklausomai nuo galimybių;
- Ne visuomet skiriamas pakankamas finansavimas kai kurioms iš numatytų priemonių alternatyvaus apgyvendinimo vietose (pvz. savivaldybėse).

Rekomendacija:

- Užtikrinti, kad visas apgyvendinimo vietas reguliuojantys lokaliniai teisės aktai įtvirtintų numatytus standartus, įtvirtinti finansavimo skyrimą aprūpinimui šiomis priemonėmis ir alternatyvaus apgyvendinimo vietose (pvz. savivaldybėse);
- Sekant gerąją PPC ir Jiezo centro praktiką, siekti, kad asmenims būtų suteikiama galimybė rinktis, kiek įmanoma, suteikti naujus drabužius/avalynę pagal individualius poreikius.

11 STANDARTAS. Adekvatūs kišenpinigiai

Vertinimo kriterijus: Ar suteikiami adekvatūs kišenpinigiai? Priėmimo sąlygų direktyva nedetalizuoja šio standarto, tačiau išmoka skiriama papildomai prie maisto ir kt. bei ja prieglobsčio prašytojai gali laisvai disponuoti.

Vertinimo rodikliai:

- 11.1. Aiškiai apibrėžta sąvoka ir apskaičiavimo būdas;
- 11.2. Išmokama reguliariai, bent kartą per mėnesį.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

2016 m. Apygyvendinimo pasienyje tvarka nenumatė kišenpinigių išmokėjimo, kadangi asmenys pasienyje buvo apgyvendinami itin trumpam laikui, nors praktikoje kartais apgyvendinimas užtrukdavo.

Apygyvendinimo valstybės teritorijoje atveju 2017 m. kovo 8 d. Apygyvendinimo tvarka numatė, kad laikino apgyvendinimo vietos kas mėnesį prieglobsčio prašytojams išmoka 10 procentų valstybės remiamų pajamų dydžio piniginę pašalpą (37.8 pnk.). Apygyvendinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija numatė aiškią apskaičiavimo tvarką ir reguliarumą, tačiau pastebėtina, kad tokia pašalpa buvo siejama ne su papildomais kišenpinigiais, o su pašalpa maitinimui ir iš dalies smulkiomis išlaidomis (10.3, 11.6 pnk.), o tai ne visai atitiko kišenpinigių pagal Priėmimo sąlygų direktyvą paskirtį. Taip pat buvo numatyta galimybė riboti pinigines pašalpos mokėjimą arba laikiną nutraukimą, kaip drausminę priemonę už pažeidimus (18 pnk.). Atskiras teisės aktas – 2009 m. rugpjūčio 14 d. redakcijos Užsieniečio teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą smulkioms išlaidoms įgyvendinimo tvarkos aprašas nustatė detalias tokios pašalpos mokėjimo sąlygas ir dydį, t.y. 10 proc. valstybės remiamų pajamų dydžio. 2018 m. URC vidaus taisyklės numatė piniginių pašalpų smulkioms išlaidoms sumažinimo iki 50 procentų centro viršininko ar kito įgalioto asmens sprendimu galimybę iki 3 mėn. už UTPĮ 71 str. 6 d. (turimų lėšų nuslėpimą) nustatytų reikalavimų nesilaikymą (27 pnk.).

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

2021 m. gruodžio pabaigoje UTPĮ buvo papildytas, numatant 71 str. 2^l d., kad prieglobsčio prašytojai, laikinai gyvendami Pabėgėlių priėmimo centre, socialinės apsaugos ir darbo ministro nustatyta tvarka turi teisę gauti 60 procentų valstybės remiamų pajamų dydžio pašalpą maistui, jeigu maitinimo paslauga nėra teikiama. Tačiau ši nuostata siejama išimtinai su pašalpa maistui, todėl ne visai atitinka Priėmimo sąlygų direktyvoje numatytų kišenpinigių paskirtį. Tuo tarpu kišenpinigių paskirtį labiau atitinka UTPĮ 71 str. 3 d. numatyta prieglobsčio prašytojų, gyvenančių Lietuvos Respublikos institucijų paskirtose laikino apgyvendinimo arba sulaikymo vietose, teisė

kas mėnesį gauti 10 procentų valstybės remiamų pajamų dydžio piniginę pašalpą. Šios pašalpos teikimą reglamentuoja LR Socialinės apsaugos ir darbo ministro ir vidaus reikalų ministro 2016 m. rugpjūčio 25 d. įsakymas Nr. A1-454/IV-588 „Dėl prieglobsčio prašytojo teisės kas mėnesį gauti piniginę pašalpą įgyvendinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ (nauja redakcija nuo 2022-05-22, toliau – 2016 m. Piniginės pašalpos įsakymas), tačiau ši tvarka toliau referuoja į VSAT ir PPC patvirtintas tvarkas bei LR Vyriausybės nutarimą Nr. 171 (5 pnk.).

2021 m. Apgyvendinimo pasienvyje aprašas nenumato piniginių išmokų prieglobsčio prašytojams. Apgyvendinimo valstybės teritorijoje atveju 2021 m. gegužės 1 d. Apgyvendinimo tvarkos redakcija numato analogiškas nuostatas dėl kišenpinigių, kaip ir ankstesnė tvarkos redakcija, t.y. laikino apgyvendinimo vietose kas mėnesį prieglobsčio prašytojams išmokama 10 procentų valstybės remiamų pajamų dydžio piniginė pašalpa (28.8. pnk.). Apgyvendinimo PPC tvarkos 2022 m. redakcija taip pat numato tokios pašalpos mokėjimą, t.y. 0,6 valstybės remiamų pajamų dydžio pašalpa maistui (išskyrus jei centras organizuoja maitinimo pirkimą) (10.3.2. pnk.) ir pinigine pašalpa (10.3.3. pnk.). 2022 m. Apgyvendinimo URC aprašas numato užsieniečių teisę kas mėnesį gauti 10 procentų valstybės remiamų pajamų dydžio piniginę pašalpą (nemokama tik neįleistiems prieglobsčio prašytojams) (23.4 pnk.), pašalpa mokama vieną kartą per mėnesį už praėjusį laikotarpį. Tačiau ši teisė gali būti apribota karo, nepaprastosios ar ekstremalios padėties metu, jei neįmanoma jos užtikrinti dėl objektyvių ir pagrįstų priežasčių (24 pnk.). Taip pat numatyta galimybė sumažinti arba laikinai netaikyti pašalpos mokėjimo, kaip drausminė nuobauda. Pavyzdžiui, URC Vidaus tvarkos taisyklės numato, kad prieglobsčio prašytojams ir sulaikytiems prieglobsčio prašytojams mokamų piniginių pašalpių smulkioms išlaidoms dydis centro viršininko ar kito įgalioto asmens sprendimu gali būti sumažinamas 50 proc. laikotarpiui iki 3 mėn. (27 pnk.), taip pat gali būti ir nutraukiamas jos mokėjimas (29.3 pnk.). Sprendimus dėl piniginės pašalpos dydžio sumažinimo, nutraukimo ir pan. gali būti skundžiami administracine tvarka (URC vidaus tvarkos taisyklių 95 pnk.). Pašalpos mokėjimo sustabdymo arba nutraukimo galimybę numato pirmiausia UTPĮ. Įstatymo 71 str. 8 d. numato galimybę apriboti arba nutraukti piniginės pašalpos mokėjimą prieglobsčio prašytojui, kuris nevykdo pareigų ir/arba nesilaiko apgyvendinimo vietose nustatytos tvarkos.

Reikia pastebėti, kad ESTT 2019 m. lapkričio 12 d. priėmė sprendimą byloje Zubair Haqbin (C-233/18), kuriuo išaiškino ryšį tarp materialinių priėmimo sąlygų užtikrinimo ir sankcijų, nuobaudų taikymo. Šiame sprendime nustatyta, kad taikant sankcijas prieglobsčio procedūros metu, nelydimų nepilnamečių atveju, remiantis ES Pagrindinių teisių chartijos 24 straipsniu, nustatant sankcijas turi būti ypatingai atsižvelgiama į geriausių vaiko interesų principą. Šiuo sprendimu taip pat nustatyta, kad Priėmimo sąlygų direktyvos 20 straipsnio 4 ir 5 dalys, taikomos atsižvelgiant į Chartijos 1 straipsnį turi būti aiškinamos taip, kad valstybė narė, negali taikyti tokių sankcijų, tame tarpe ir sankcijų, kurios gali būti taikomos pareiškėjui už šiurkščius apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimus ir šiurkštų smurtinį elgesį, kurios lemtų net ir laikiną materialinių priėmimo sąlygų, numatytų direktyvos 2 straipsnio f ir g punktuose ir susijusių su būstu, maistu ar drabužiais, panaikinimą, jei dėl to būtų atimta pareiškėjui galimybė patenkinti būtiniausius poreikius. Kitos sankcijos pagal direktyvos 20 straipsnio 4 dalį bet kokiomis aplinkybėmis turi atitikti jos 20 straipsnio 5 dalyje nustatytas sąlygas, įskaitant tas, kurios susijusios su proporcingumo principu ir pagarbos žmogaus orumui užtikrinimu.

Kartu pastebėtina, kad, pavyzdžiui, 2016 m. Piniginės pašalpos įsakymas numato galimybę Migracijos departamentui priėmus sprendimą leisti prieglobsčio prašytojui apsigyventi jo pasirinktoje gyvenamojoje vietoje ir prieglobsčio prašytojui ten apsigyvenus nutraukti pašalpos mokėjimą (8.4. pnk.). Pastebėtina, kad pašalpos poreikis išlieka net ir prieglobsčio prašytojui gyvenant ne valstybės apgyvendinimo vietose ir neturėtų būti daromas skirtumas tarp centruose ir alternatyviose vietose gyvenančių prieglobsčio prašytojų atžvilgiu.

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Tyrimo metu nustatyta, kad standartas įgyvendinamas, tačiau nustatyti tokie trūkumai:

- Esamas reguliavimas ne visuomet sieja kišenpinigius/pašalpa su papildomais poreikiais, nei maistas, todėl ne visai atitinka Priėmimo sąlygų direktyvoje numatytų kišenpinigių paskirtį;
- Ne visas drausminių nuobaudų skyrimo ar pašalpos mokėjimo nutraukimo reguliavimas ir/arba praktika atitinka ESTT nustatytus reikalavimus dėl materialinių sąlygų mažinimo ar nutraukimo.

Rekomendacijos:

- Tikslinga koreguoti reguliavimą, siekiant numatyti, kad kišenpinigiai būtų skiriami kitiems, nei maisto poreikiams tenkinti sutinkamai su Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatų aiškinimu;
- Būtina suderinti Lietuvos teisės aktuose įtvirtintas sankcijų skyrimo galimybes ir taikomą praktiką su ESTT praktika šiuo klausimu.

12 STANDARTAS. Tinkama sveikatos priežiūra

Vertinimo kriterijus: Ar užtikrinamos tinkamos ir nemokamos sveikatos priežiūros paslaugos?

Vertinimo rodikliai:

- 12.1. Pareiškėjas gali pasinaudoti nemokama visų tipų sveikatos priežiūra, įskaitant nemokamus vaistus;
- 12.2. Sveikatos priežiūra teikiama apgyvendinimo vietoje arba protingu atstumu nuo apgyvendinimo vietos;
- 12.3. Sudarytos sąlygos susikalbėti su medicininio personalu;
- 12.4. Galimybė pasinaudoti skubia medicinos pagalba.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

2016 m. Apgyvandinimo pasienyje aprašas numatė, kad pastebėjus prieglobsčio prašytojo sveikatos pablogėjimą arba jam pasiskundus dėl sveikatos sutrikimo, VSAT pareigūnai turi iškviešti greitąją medicininę pagalbą. Jeigu prieglobsčio prašytojui reikalingas ambulatorinis gydymas, turi būti organizuojama VSAT pareigūnų palyda ir užtikrinama, kad prieglobsčio prašytojas savavališkai nepasišalintų iš gydymo įstaigos (7 pnk.). Taip pat buvo numatyti ir kiti reikalavimai, kurie netiesiogiai susiję su šiuo standartu, t.y.: sudaryti galimybę prieglobsčio prašytojui pabūti gryname ore (9 pnk.). Priėmimo sąlygų stebėseną konstatuoja, kad tinkamas medicinos paslaugų organizavimas buvo iššūkis tuomet, kai prieglobsčio prašytojai gyveno pasienio kontrolės punktuose ilgiau nei 72 val. bei URC, nors skubiais ir ūmiais atvejais buvo taikomas greitosios pagalbos iškvietimas.¹⁸⁶ Be to, fiksuota, kad nesudaroma galimybė pabūti gryname ore, net kai užsieniečiai PKP gyvendavo ilgiau nei 72 val.¹⁸⁷

Apgyvandinimo valstybės teritorijoje atveju 2017 m. kovo 8 d. Apgyvandinimo tvarka numatė, kad laikino apgyvendinimo vietose prirėikus prieglobsčio prašytojas palydimas pas šeimos gydytoją, siekiant užtikrinti pirminę ambulatorinę asmens sveikatos priežiūrą ir prirėikus organizuojamas būtinosios medicinos pagalbos teikimas (37.3. - 37.4. pnk.). Apgyvandinimo PPC tvarkos 2009 m. redakcija numatė, kad užsienietis turi teisę naudotis medicinos paslaugomis (11.5 pnk.), sudaromos sąlygos naudotis medicinos paslaugomis, kurių teikimo tvarką nustato LR sveikatos apsaugos ministras, taip pat numatyta galimybė naudotis centre teikiamomis psichologo paslaugomis (10.11.1, 10.11.3, 16.3 pnk.). 2018 m. URC vidaus tvarkos taisyklės numatė, kad sveikatos priežiūros paslaugas centre apgyvendintiems užsieniečiams teikia tarnybos centro šeimos gydytojo kabinetas (toliau - ŠGK) (67 pnk.), o esant sveikatos sutrikimams, kuriuos gydyti centre turimų priemonių nepakanka, centro šeimos gydytojo siuntimu užsieniečiai vežami į gydymo įstaigas specialistų konsultacijai ar stacionariam gydymui (126 pnk.). Praktikoje, medicinos

¹⁸⁶ Lietuvos Raudonasis Kryžius, Apibendrinta 2017-2020 metų stebėsenos ataskaita, 2020 gruodis, Vilnius, p. 26-27.

¹⁸⁷ Ten pat, p. 19.

pagalba URC buvo vertinama kaip kelianti iššūkius dėl prieinamumo ir vertimo trūkumo, nepaisant to, kad centre dirbo medicinos personalas.¹⁸⁸

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

2021 m. Apgyvandinimo pasienyje aprašas numato analogiškas nuostatas, kaip ir 2016 m. aprašas (8 pnk.), taip pat numatytos nuostatos, netiesiogiai susijusios su šiuo standartu, t.y. galimybė pabūti gryname ore (10 pnk.).

Apgyvandinimo valstybės teritorijoje atveju Apgyvandinimo PPC tvarkos 2022 m. redakcija numato, kad užsienietis turi teisę naudotis centro medicinos punkto ir centre teikiamomis psichologo paslaugomis (11.2 ir 11.4 pnk.); psichologo paslaugos karo, nepaprastosios padėties ar masinio užsieniečių antplūdžio metu paskelbtos ekstremalios situacijos ar įvykio metu teikiamos tik pagal galimybę (26.2.2 pnk.), tačiau medicinos paslaugos užtikrinamos visais atvejais. 2022 m. Apgyvandinimo URC aprašo pakeitimai numato, kad užsieniečiai, apgyvendinti centre turi teisę nemokamai gauti būtinąją medicinos pagalbą ir psichologinę pagalbą (22.4 pnk.) ir ši teisė negali būti ribojama net karo, nepaprastosios ar ekstremaliosios padėties atvejais (24 pnk.). Pabradės URC veikia ŠGK (URC vidaus tvarkos taisyklių 67 pnk.), apgyvendintiems užsieniečiams teikiamos pirminės asmens sveikatos priežiūros paslaugos ir būtinoji medicininė pagalba, vykdoma ligų prevencija (Apgyvandinimo aprašo 35, 41 pnk.), o tais atvejais, kai tokios paslaugos neteikiamos, užsieniečiui leidžiama išvykti iš centro minėtoms paslaugoms gauti (59 pnk.), jei centre turimų priemonių nepakanka užsieniečių sveikatos sutrikimams gydyti, ŠGK šeimos gydytojo siuntimu užsieniečiai vežami į gydymo įstaigas specialistų konsultacijai arba stacionariam gydymui (URC vidaus tvarkos taisyklių 126 pnk.).

2021 m. gegužės 1 d. Apgyvandinimo tvarkos redakcija numato analogiškas nuostatas dėl sveikatos priežiūros, kaip ir ankstesnė tvarkos redakcija, t.y. laikino apgyvendinimo vietose prireikus prieglobsčio prašytojas palydimas pas šeimos gydytoją, siekiant užtikrinti pirminę ambulatorinę asmens sveikatos priežiūrą ir prireikus organizuojamas būtinosios medicinos pagalbos teikimas (28.3. – 28.4. pnk.). Praktikoje, kaip nurodoma Seimo kontrolierių ataskaitoje, užsieniečių, neteisėtai kirtusių Lietuvos Respublikos valstybės sieną, pirminio ir pakartotinio sveikatos būklės vertinimo tvarkos apraše, patvirtintame vidaus reikalų ministro – valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo 2021 m. rugpjūčio 4 d. sprendimu Nr. 10V-24 „Dėl Užsieniečių, neteisėtai kirtusių Lietuvos Respublikos valstybės sieną, pirminio ir pakartotinio sveikatos būklės vertinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, nustatyta pirminio ir pakartotinio sveikatos būklės vertinimo, kuris ekstremaliosios situacijos metu prilyginamas pirminio lygio skubiosios medicinos pagalbos paslaugoms, tvarka užsieniečių laikino apgyvendinimo vietose. Pagal šio aprašo 3.2 papunktį ir 4 punktą, savivaldybės administracija sudaro mobiliąją komandą, kuri laikinojo apgyvendinimo vietoje vieną kartą per dieną atlieka pirminius ir pakartotinius sveikatos būklės patikrinimus, išskyrus savaitgalius. Ūmiai pablogėjus paciento sveikatos būklei Mobiliosios medikų komandos ne darbo metu, kviečiama greitoji medicinos pagalba.¹⁸⁹ Taip pat nurodoma, kad Kybartų URC Šeimos gydytojo kabinetas pagal kompetenciją organizuoja ir vykdo sulaikytų ir laikinai Kybartų URC apgyvendintų asmenų pirminę sveikatos priežiūrą, tačiau realiai specialistų nebuvo, nes etatai nebuvo užimti. Taigi paslaugas teikė tik mobili medikų komanda.¹⁹⁰ Seimo kontrolieriai konstatuoja, kad Kybartų URC užsieniečių asmens sveikatos priežiūros paslaugų prieinamumas nėra tinkamai užtikrinamas.¹⁹¹ Prasidėjus migracijos krizei fiksuotos

¹⁸⁸ Ten pat, p. 27.

¹⁸⁹ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 8.2.2. pnk., p. 37.

¹⁹⁰ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 8.2.3. pnk., p. 38 psl.; 8.3.3. pnk., p. 39.

¹⁹¹ Ten pat, 8.4. pnk., p. 42.

paslaugų prieinamumo nepakankamumas palapinių miesteliuose, vėliau, nors situacija gerėjo, dėl žmonių skaičiaus teikiama pagalba buvo nepakankama, įskaitant ir Pabradės URC.¹⁹² 2021 m. atlikta tematinė stebėseną 6 priėmimo centruose (Medininkuose, Kybartuose, Jiezne, Naujininkuose, Pabradėje ir Rukloje) būtent dėl medicinos paslaugų, kuri konstatavo, kad arba nėra medicininio personalo, arba pagal gyventojų skaičius jis nepakankamas, daugumoje atvejų nepakanka psichologų, trūksta pajėgumų ir aiškios sistemos pažeidžiamumo vertinimui, su medicinos paslaugomis ir vaistų pristatymu padeda vietos savivaldybės. Situacija nuolatinėse apgyvendinimo vietose buvo pagerėjusi, tačiau išlieka problemų dėl infrastruktūros išdėstymo Medininkų ir Ruklos konteinerių miesteliuose. Išskiriami ir teisės aktų keitimai, riboję prieigą prie sveikatos paslaugų.¹⁹³ Be to, konstatuota, kad nuvykus į gydymo įstaigą, akivaizdžiai nėra tinkamo algoritmo, kaip aptarnauti užsieniečių ir su juo susikalbėti.¹⁹⁴ Savivaldybėse buvo susidurta su vaistų trūkumu, ypač vaikams. Pavyzdžiui, į Lietuvą perkeltiems prieglobsčio prašytojams iš Afganistano savivaldybėje nebuvo skirta medicinos paslaugų, vaistų. Kariuomenė teikė paramą, tačiau kariuomenė neturi vaikiškų vaistų, tuo tarpu valstybės lėšos buvo skirtos apgyvendinimui ir maitinimui, tačiau ne medicinos paslaugoms.¹⁹⁵

Pagrindinės identifikuotos problemos/iššūkiai:

Nors teisės aktai įtvirtina sveikatos priežiūros standartus, praktikoje jie ne visuomet įgyvendinami tinkamai. Tyrimo metu nustatyta, kad:

- Susiduriama su vertimo problemomis teikiant sveikatos priežiūros paslaugas, ypač gydymo įstaigose.
- Pasienyje išskyrus skubią pagalbą nėra pakankamų galimybių padengti kitus sveikatos poreikius.
- Finansavimas savivaldybėms neapima visų sveikatos priežiūros poreikių.

Rekomendacija:

- Pasiteisinusi praktika – mobilių pagalbos grupių vykimai 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.
- Vertėjų klausimą spręsti pasitelkiant technologinius sprendinius įvertinant kitų valstybių praktiką.

13 STANDARTAS. Tinkamas informavimas ir konsultavimas

Vertinimo kriterijus: Ar užtikrinamas tinkamas informavimas apie priėmimo sąlygas ir konsultavimas? Pagal šį standartą turi būti užtikrinama, kad pareiškėjas gauna ir supranta su prieglobsčio procedūros įvairiomis stadijomis susijusią informaciją apie jo teises ir pareigas priėmimo sąlygų požiūriu. Informacija turi būti teikiama aiškia ir netechnine kalba, jei pareiškėjas neraštingas, informacija teikiama žodžiu.

Vertinimo rodikliai:

- 13.1. Teikiama informacija apie priėmimo sąlygas, teisinę pagalbą ir jos teikėjus bei būdus ja pasinaudoti pareiškėjo suprantama kalba raštu arba žodžiu, jei yra specifinė situacija;
- 13.2. Informacija teikiama ne vėliau kaip per 15 dienų nuo prašymo pateikimo dienos;
- 13.3. Sudaromos galimybės susisiekti su teisinės pagalbos teikėjais ir pasikalbėti sąlygomis, užtikrinančiomis privatumą;
- 13.4. Užtikrinamas socialinis konsultavimas.

¹⁹² 2021 m. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus stebėsenos ataskaita, p. 16, 23, 31.

¹⁹³ Ten pat, p. 34-35.

¹⁹⁴ Ten pat, 2021, p. 35.

¹⁹⁵ Fokusuotos grupės su savivaldybėmis informacija, 2022-10-03.

Situacijos vertinimas:

Situacija iki 2021 m. gegužės mėn.:

2016 m. Apgyvandinimo pasienyje aprašas numatė, kad prieglobsčio prašytojams turi būti teikiama informacija apie taisykles, kurių jie turi laikytis apgyvendinti patalpose bei nurodomos jų teisės ir pareigos kalba, kurią jie supranta arba, kaip pagrįstai manoma, turi suprasti (8 pnk.).

Apgyvandinimo valstybės teritorijoje atveju 2017 m. kovo 8 d. Apgyvandinimo tvarka numatė, kad laikino apgyvendinimo vietose atvykę į apgyvendinimo patalpas ar laikiną būstą prieglobsčio prašytojai ne vėliau kaip per 2 darbo dienas būtų pasirašytinai supažindinti su jų teisėmis ir pareigomis, susijusiomis su materialinėmis priėmimo sąlygomis (37.2 pnk.), taip pat supažindina prieglobsčio prašytojus su apgyvendinimo patalpose ar laikiname būste galiojančiomis bendrosiomis tvarkos taisyklėmis ir vidaus tvarkos taisyklėmis (37.15. pnk.). Apgyvandinimo PPC aprašo 2009 m. redakcija numatė, kad centro gyventojai turi teisę gauti nemokamą vertimo ir teisinę pagalbą, susijusią su prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimu (11.3 pnk.). 2018 m. URC vidaus tvarkos taisyklėse buvo numatytas užsieniečio supažindinimas su centro taisyklėmis (16.1 pnk.). Galimybė susitikti su visuomeninių, nevyriausybinų organizacijų atstovais, viešosios informacijos rengėjais, buvo siejama su centro viršininko leidimu arba pasirašytų sutarčių nustatyta tvarka dėl susitikimų (111 pnk.).

Situacija po 2021 m. gegužės mėn.:

UTPI 71 str. 1 d. 2, 4, 6 pnk. įtvirtina teisę užsieniečiui suprantama kalba gauti informaciją apie teises ir pareigas, naudotis valstybės garantuojama teisine pagalba bei vertimo žodžiu paslaugomis, kiek tai susiję su prieglobsčio prašymo nagrinėjimu. UTPĮ 71 straipsnio 1 dalies 2 punkte numatyta teisė galėjo būti laikinai ribojama karo, nepaprastosios ar ekstremaliosios situacijos/įvykio metu, bet po 2022 m. sausio 1 d. įsigaliojusių pakeitimų – nebegali būti ribojama. Be to, UTPĮ 71 str. 1 d. 7 pnk. numato prieglobsčio prašytojo teisę gauti būtinąją medicinos pagalbą, psichologinę pagalbą ir socialines paslaugas VSAT, PPC ar kitoje apgyvendinimo vietoje [...]. 2021 m. Apgyvandinimo pasienyje aprašas numato, kad prieglobsčio prašytojams turi būti teikiama informacija apie taisykles, kurių jie turi laikytis apgyvendinti patalpose, nurodomos jų teisės ir pareigos raštu ta kalba, kurią, kaip pagrįstai galima manyti, jie supranta, o, nesant tokios galimybės, ši informacija teikiama žodžiu jiems suprantama kalba. Tokia informacija pateikiama ne vėliau kaip per 72 valandas nuo jų apgyvendinimo (9 pnk.). Be to, numatoma, kad prieglobsčio prašytojai turi teisę nemokamai gauti informaciją apie savo teises ir pareigas bei jų nevykdymo padarinius prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimo metu, taip pat informaciją, susijusią su prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimu (11.1. pnk.). Turi teisę naudotis valstybės garantuojama teisine pagalba bei nemokamai naudotis vertimo žodžiu paslaugomis tiek, kiek tai susiję su prašymo suteikti prieglobstį nagrinėjimu, taip pat kreiptis į JTVPK biuro bei kitos organizacijos, teikiančios specializuotą teisinę pagalbą ar konsultacijas prieglobsčio prašytojams, atstovus ir su jais susitikti privatumą užtikrinančiomis sąlygomis (11.2.- 11.4. pnk.).

Apgyvandinimo valstybės teritorijoje atveju 2021 m. gegužės 1 d. Apgyvandinimo tvarkos redakcija numato analogiškas nuostatas dėl informavimo, kaip ir ankstesnė tvarkos redakcija, t.y. laikino apgyvendinimo vietose atvykę į apgyvendinimo patalpas ar laikiną būstą prieglobsčio prašytojai ne vėliau kaip per 2 darbo dienas būtų pasirašytinai supažindinti su jų teisėmis ir pareigomis, susijusiomis su materialinėmis priėmimo sąlygomis (28.2. pnk.), taip pat supažindina prieglobsčio prašytojus su apgyvendinimo patalpose ar laikiname būste galiojančiomis bendrosiomis tvarkos taisyklėmis ir vidaus tvarkos taisyklėmis (28.16. pnk.). Be to, numatyta nauja nuostata, kad ne vėliau kaip per 10 dienų nuo prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo informuoja prieglobsčio prašytojus apie jiems priklausančias pinigines pašalpas ir jų pareigas, taip pat kur kreiptis dėl teisinės pagalbos ar pagalbos gaunant informaciją apie priėmimo sąlygas, įskaitant sveikatos priežiūrą. Ši informacija pateikiama prieglobsčio prašytojui raštu ta kalba, kurią, kaip pagrįstai galima manyti, jis supranta, o tais atvejais, kai tokios galimybės nėra, ši informacija teikiama

žodžiu jam suprantama kalba (28.17 pnk.). Teikiamos konsultacijos prieglobsčio prašytojams ir prireikus tarpininkaujama jiems registruojantis į valstybės ir savivaldybių institucijas ar įstaigas gyventojų aptarnavimo ir kitų administracinių paslaugų teikimo klausimais (28.13. pnk.). Apgyvendinimo PPC tvarkos aprašo 2022 m. redakcija numato, kad prieglobsčio prašytojai gali naudotis centre teikiamomis nemokamomis vertimo paslaugomis ir teisinėmis konsultacijomis, sudaromos sąlygos bendrauti su šeimos nariais ir (ar) kitais asmenimis, vyriausybinių ir nevyriausybinių humanitarinių organizacijų darbuotojais, JTVPK valdybos atstovais, kompetentingų institucijų atstovais, teikiamos konsultacijos ir tarpininkavimo paslaugos su valstybinėmis ir kt. institucijomis, organizacijomis (10.2, 10.5, 10.6, 11.5 pnk.). Prieglobsčio prašytojai per 10 d. nuo apgyvendinimo centre turi būti informuojami raštu ir (ar) žodžiu ta kalba, kurią jis/ji supranta, apie jo teises ir pareigas, centro paslaugas, pagalbos organizacijas ir pan. (5 pnk.). 2022 m. Apgyvendinimo URC aprašo pakeitimai numato, kad centre apgyvendinti užsieniečiai ne vėliau kaip per 10 d. nuo jų apgyvendinimo centre jiems suprantama kalba pasirašytinai supažindinami su jų teisėmis, pareigomis, vidaus tvarkos taisyklėmis (19 pnk.), taip pat jie turi teisę gauti informaciją apie jų teisinę padėtį, naudotis valstybės garantuojama teisine pagalba, kreiptis į JTVPK bei kitas organizacijas, teikiančias specializuotą teisinę pagalbą ir konsultacijas prieglobsčio prašytojams ir su jais susitikti privatumą užtikrinančiomis sąlygomis (22.2.- 22.3, 23.5 pnk.), šios teisės negali būti ribojamos net ir krizių atvejais (24 pnk.). Apie supažindinimą su Centro vidaus taisyklėmis pažymima specialiame žurnale, kuriame pasirašo užsienietis (URC vidaus tvarkos taisyklių 16.1 pnk.). Vidaus tvarkos taisyklės detalčiau reglamentuoja ir informacijos pobūdį (informacija apie teisinę padėtį, teises ir pareigas ir jų nevykdymo padarinius, informacija, susijusi su prieglobsčio prašymo nagrinėjimu (22.2, 22.12, 23.1 pnk.). 2021 m. Apgyvendinimo vietų administravimo sprendimas numato, kad apgyvendinimo vietas administruojantis asmuo organizuoja apgyvendintų užsieniečių supažindinimą su teisėmis ir pareigomis bei kita jiems aktualia informacija (5.7 pnk.), užsieniečiai turi teisę gauti informaciją apie jų teisinę padėtį, gauti valstybės garantuojamą teisinę pagalbą (24.2 ir 24.4 pnk.). Praktikoje, URC fiksuotos problemos dėl tinkamo informavimo.¹⁹⁶ Priėmimo sąlygų tikrinimo ataskaitoje nurodoma, kad Kybartų URC yra parengtas vieno puslapio dokumentas užsieniečiams įvairiomis kalbomis apie teises ir tai, kas draudžiama. Su juo pasirašytinai yra supažindinami naujai atvykę užsieniečiai, taip pat jis iškabintas viešai, tačiau jame nurodomos ne visos teisės.¹⁹⁷ Seimo kontrolierė konstatavo, kad „užsieniečiams, įskaitant turintiems prieglobsčio prašytojo statusą, tinkamai nesuteikiama informacija apie jų teises ir pareigas, neužtikrinama galimybė tinkamai pasinaudoti teisine pagalba.“¹⁹⁸ Svarbu ir tai, kad Kybartų URC prieglobsčio prašytojai ir šio statuso neturintys užsieniečiai nėra diferencijuojami nei materialinių sąlygų, nei taikomų ribojimų aspektu.“¹⁹⁹ Seimo kontrolierių ataskaitoje taip pat daroma išvada, kad užsieniečių teisė gauti informaciją apie savo teises ir pareigas, teisinį statusą Lietuvos Respublikoje ir su užsieniečiu susijusias teises procedūras, taip pat teisė susisiekti su išoriniu pasauliu bei galimybė pateikti prašymus ir skundus Kybartų URC nėra tinkamai užtikrinamos.²⁰⁰ Jiezo centre susidurta su vertėjų didelės kainos problema užtikrinant informavimą, todėl naudotos telefoninės programėlės ir kalbos barjero klausimas buvo išspręstas. Sudėtingiau buvo tik su neraštingais asmenimis. Centre buvo užtikrintas socialinis konsultavimas, centre socialinio darbo organizatorė dirbo su kiekvienu prieglobsčio prašytoju individualiai. Taip pat buvo susitarimai su LRK teisininkais dėl bendrų ir individualių konsultacijų teikimo. Migracijos klausimais centras

¹⁹⁶ Lietuvos migracijos politikos krypčių įgyvendinimo ir migracijos procesų stebėsenos 2021 m. ataskaita, p. 7.

¹⁹⁷ Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre, 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4, Vilnius, 6.3.1.1. pnk., p. 28.

¹⁹⁸ Ten pat, 6.3.1 ir 7.3 pnk., p. 28-32, 34-36.

¹⁹⁹ Ten pat, p. 5.

²⁰⁰ Ten pat, 6.4 pnk., p. 32.

pats jokios informacijos neteikė, kartais tai lemdavo frustracijas tarp asmenų. Informaciją teikdavo atvažiudavę migracijos skyriaus iš Alytaus atstovai, kurie supažindindavo su sprendimais.²⁰¹

Pagrindinės identifiкуotos problemos/iššūkiiai:

Tyrimo metu nustatyta, kad teisės aktuose įtvirtintos teisės atitinka standarto reikalavimus, tačiau jos ne visuomet įgyvendinamos praktikoje, ypač laikino apgyvendinimo centruose krizės metu.

Rekomendacija:

- Tinkamas informacijos užtikrinimas prieglobsčio prašytojams padeda išvengti arba sumažinti konfliktų skaičių, todėl turėtų būti siekiama egzistuojančius standartus įgyvendinti praktikoje.
- Steigiant laikino apgyvendinimo vietas krizės atveju užtikrinti, kad šios vietos nebūtų itin nutolusios nuo prieinamų paslaugų (vertimo, teisinės pagalbos ir pan.) (žr. taip pat šiuo klausimu 1 standartą).

Apibendrinant priėmimo standartų, susijusių su apgyvendinimu, užtikrinimą 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. Nors teisės aktai įtvirtina daugumą standartuose numatytų reikalavimų, jų praktinis įgyvendinimas ne visada užtikrinamas, 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. Atitinkamai siūlytinos šios priemonės:

1) Tikslinga įvertinti, kiek valstybei kainuoja vidutiniškai 1 žmogaus 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, 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 veiksmingiau spręsti priėmimo sąlygų užtikrinimo klausimą.

2) Rekomenduotina 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.

3) 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.

ESTT ir EŽTT praktika dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų

ESTT yra priėmęs sprendimus, susijusius su prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygomis dėl anksčiau galiojusios ES Priėmimo standartų direktyvos 2003/9/EB, kurie aktualūs Lietuvoje, bylose: *Cimade and Gisti C-179/11* ir *Saciri C-79/13*, taip pat ir dėl šiuo metu galiojančios direktyvos 2013/33/ES: *K.S. & M.H.K. - Joined cases C-322/19 et C-385/19, Haqbin Case C-233/18*. Toliau apžvelgiami pagrindiniai principai, kurie buvo nustatyti šiuose sprendimuose dėl priėmimo sąlygų, taip pat atskirai aptariamas jų taikymas Lietuvos priėmimo sąlygų sistemos kontekste.

²⁰¹ Interviu informacija, 2022-09-29.

Priėmimo sąlygų taikymas Dublino procedūrose; priėmimo sąlygų nutraukimas arba sumažinimas. 2013 m. spalio 4 d. ESTT sprendime byloje *Cimade and Gisti C-179/11*²⁰² buvo iškeltas klausimas dėl priėmimo sąlygų užtikrinimo prieglobsčio prašytojams, kurie perduodami pagal Dublino reglamentą kitai ES valstybei narėi. ESTT nurodė, kad valstybė narė, kurioje pateiktas prieglobsčio prašymas, privalo užtikrinti minimalias priėmimo sąlygas, nustatytas direktyvoje, net ir tiems prieglobsčio prašytojams, kurie perduodami pagal Dublino reglamentą. Teismas patvirtino, kad išpareigojimų pradžia yra prieglobsčio prašymo pateikimas, net jei valstybė, kurioje toks prašymas pateikiamas, nėra atsakinga už šio prašymo nagrinėjimą pagal Dublino reglamentą. Priėmimo sąlygų direktyva numato tik vieną kategoriją prieglobsčio prašytojų, todėl priėmimo sąlygos turi būti suteiktos ne tik prieglobsčio prašytojams, kurie yra atsakingos už prašymo nagrinėjimą valstybės narės teritorijoje, bet ir tiems, kurie pasilieka kitoje valstybėje narėje, kol vykdoma atsakingos valstybės nustatymo procedūra, kuri gali užtrukti ir keletą mėnesių (43 pnk.). Kartu ESTT pabrėžė, kad net ir trumpu laikotarpiu prieglobsčio prašytojai negali būti palikti be visiškos apsaugos pagal Priėmimo sąlygų direktyvą (56 pnk.), nes to reikalauja ES Pagrindinių teisių chartijos 1 straipsnis, kuriuo siekiama užtikrinti asmens orumą. Išimtiniais atvejais minimalios priėmimo sąlygos gali būti sumažintos arba nebetaikomos tais atvejais, kuriuos numato direktyva, jei pareiškėjas nesilaiko valstybėje narėje nustatytų priėmimo sąlygų taikymo reikalavimų (pvz. jei asmuo neatvyksta į apklausas dėl jo prašymo nagrinėjimo) (57 pnk.).

Finansinei paramai vietoje materialinių priėmimo sąlygų taikomi reikalavimai; reikalavimai dėl situacijų, kai nepakanka pajėgumų. 2014 m. vasario 27 d. sprendime byloje *C-79/13, Saciri and Others*²⁰³, ESTT nustatė, kad tais atvejais, kai valstybė narė pasirenka prieglobsčio prašytojui suteikti finansinę paramą vietoje materialinių priėmimo sąlygų, teikiamų per viešas paslaugas, tokios finansinės paramos dydis turi būti pakankamas, kad užtikrinti orias gyvenimo sąlygas. Papildomai, parama turi būti teikiama nuo prieglobsčio prašymo pateikimo momento. Tokia parama turi atitikti pareiškėjų sveikatos būklę ir užtikrinti jų pragyvenimą, bei sudaryti sąlygas susirasti būstą, jei būtina, net ir privačios nuomos rinkoje. Šioje byloje pareiškėjams nebuvo suteiktas valstybės apgyvendinimas ir valstybės finansinė parama apgyvendinimui. Šioje byloje taip pat buvo nustatytas svarbus principas dėl situacijų, kuomet valstybėje nepakanka apgyvendinimo pajėgumų: ESTT nuomone, niekas nedraudžia valstybėms narėms nukreipti prieglobsčio prašytojus į bendrą viešos pagalbos sistemą, su sąlyga, kad ši sistema išlaiko tuos minimalius standartus, kuriuos nustato direktyva. Teismas nurodo, kad priėmimo tinklo prisotinimas nėra tinkamas pasiteisinimas neužtikrinti šių standartų.

Sankcijos už apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimus. 2019 m. lapkričio 13 d. sprendime byloje *C-233/18 Haqbin*²⁰⁴ ESTT dėl Direktyvos 20 straipsnio 4 ir 5 dalių taikymo nustatė, kad prieglobsčio prašytojams kaip nubaudo forma už šiurkščius apgyvendinimo centrų taisyklių pažeidimus, taip pat šiurkštų smurtinį elgesį, negali būti net laikinai netaikomos materialinės priėmimo sąlygos, susijusios su būstu, maistu ir drabužiais, tiek, kiek tai atimtų iš pareiškėjo galimybę patenkinti jo būtinausius poreikius. Tokia sankcija pažeistų proporcingumo principą ir paneigtų pareiškėjo asmens orumą. Kitų sankcijų taikymas pagal direktyvos 20 straipsnio 4 dalį turi atitikti 20 straipsnio 5 dalyje nustatytas sąlygas, įskaitant susijusias su proporcingumo principu ir pagarba žmogaus orumui. Nelydimo nepilnamečio atveju tos sankcijas, atsižvelgiant, *inter alia*, turi būti nustatytos atsižvelgiant į Chartijos 24 straipsnyje įtvirtintą geriausių vaiko interesų principą.

Pastebėtina, kad būtinausių poreikių patenkinimo klausimas buvo iškilęs ir EŽTT nagrinėtose bylose. EŽTT vertino prieglobsčio prašytojų gyvenimo sąlygas remiantis EŽTK 3 straipsniu. Dar

²⁰² 2012 m. rugsėjo 27 d. ESTT sprendimas byloje, *CIMADE, GISTI v. Ministre de l'Intérieur, de l'Outre-mer, des Collectivités territoriales et de l'Immigration* (Case C-179/11), ECLI:EU:C:2012:594.

²⁰³ 2014 m. vasario 27 d. ESTT sprendimas byloje *Saciri and Others* (C-79/13), ECLI:EU:C:2014:103.

²⁰⁴ 2019 m. lapkričio 12 d. ESTT sprendimas byloje *Zubair Haqbin v Federaal Agentschap voor de opvang van asielzoekers* (C-233/18), ECLI:EU:C:2019:956.

2011 metais byloje *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją*²⁰⁵ Teismo Didžioji kolegija nustatė Konvencijos 3 straipsnio pažeidimą dėl pareiškėjo gyvenimo sąlygų Graikijoje, kurios nesudarė galimybių pasirūpinti būtinaisiais poreikiais. Teismas didelį dėmesį skyrė pareiškėjo kaip prieglobsčio prašytojo statusui, kuris yra itin pažeidžiamos grupės asmenų dalis, kuriai reikia specialios apsaugos (251 pnk.). Be to, 2020 m. spalio mėn. EŽTT priėmė sprendimą byloje *N.H. ir kiti prieš Prancūziją*,²⁰⁶ kuriame nustatė nežmoniškų ir žeminančių sąlygų buvimą tarptautinės apsaugos pareiškėjo atveju, kuris buvo paliktas be jokių pragyvenimo lėšų, atitinkamai pripažindamas Konvencijos 3 straipsnio pažeidimą. Tuo tarpu 2020 m. rugsėjį byloje *B.G. ir kiti prieš Prancūziją*, EŽTT vienbalsiai nusprendė, kad gyvenimo sąlygos laikinoje palapinių stovykloje, įrengtoje automobilių stovėjimo aikštelėje, nepažeidė Konvencijos 3 straipsnio. Teismas atkreipė dėmesį, kad stovykla buvo perpildyta ir joje nebuvo tinkamų sanitarinių sąlygų, tačiau nenustatė, kad pareiškėjų situacija rodytų visišką nepriteklių. Teismas taip pat pažymėjo, kad valdžios institucijos patenkino būtinausius poreikius, buvo pasiūlyta vaikų medicininė priežiūra ir po trijų mėnesių buvo pasiūlytas apgyvendinimas nuolatinėje struktūroje.²⁰⁷

Prieglobsčio prašytojų teisė į darbą Dublino procedūros metu. 2021 m. sausio 14 d. sprendime byloje *K.S. ir M.H.K. (C-322/19 et C-385/19)*²⁰⁸ ESTT nagrinėjo Priėmimo sąlygų direktyvos 15 straipsnio aiškinimo klausimą ir padarė išvadą, kad direktyvos 15 straipsnis draudžia nacionalinės teisės aktus, pagal kuriuos pareiškėjui neleidžiama patekti į darbo rinką vien dėl to, kad dėl jo buvo priimtas sprendimas dėl perkėlimo pagal Dubliną.

Nacionalinių teismų sprendimai dėl priėmimo sąlygų taikymo ekstremaliose situacijose. COVID-19 pandemijos metu, priėmimo sąlygos, kurios kitomis aplinkybėmis nebūtų taikomos, buvo taikomos asmenims, kuriems jau atsisakyta suteikti prieglobstį. Čekijos Respublikos Aukščiausiasis administracinis teismas nurodė Vidaus reikalų ministerijai tęsti priėmimo sąlygų taikymą prieglobsčio centre pareiškėjų iš Kirgistano šeimai, kurie jau buvo praradę prieglobsčio prašytojų statusą. Teismas skubią laikinąją apsaugos priemonę pagrindė išskirtinėmis aplinkybėmis dėl COVID-19 pandemijos, nes pareiškėjams būtų labai sunku arba beveik neįmanoma rasti kitą būstą Čekijoje, o jų savanoriškas grįžimas į kilmės šalį tuo metu buvo visiškai neįmanomas. Panašiai sprendė ir Italijos civilinis teismas dėl laikinųjų apsaugos priemonių, kurios sustabdė sprendimo dėl apgyvendinimo nebetaikymo priėmimo centre įgyvendinimą.²⁰⁹

Lietuvos atveju, prasidėjus 2021 m. migracijos krizei teisės aktuose buvo įtvirtintos nuostatos, leidžiančios riboti priėmimo sąlygas ekstremaliosios padėties, karo ar nepaprastosios situacijos paskelbimo atveju. Tačiau ESTT jurisprudencija tokio pateisinimo neužtikrinti šių standartų nenumato, kadangi Teismo nuomone net ir sistemos galimybių išsėmimas nėra pakankamas pagrindas netaikyti priėmimo standartų. Visgi reikia pastebėti, kad, pavyzdžiui, EŽTT pateisino mažesnių standartų taikymą krizės atveju, kadangi toks standartų sumažinimas buvo taikomas tik laikinai, kol asmenys bus perkelti į kitą apgyvendinimo vietą.

Lietuvos kontekste gali būti aktualus sankcijų už pareigų nevykdymą ir/arba taisyklių nesilaikymą klausimas. Šiuo požiūriu, svarbu atkreipti dėmesį, kad bet koks priėmimo sąlygų sumažinimas arba netaikymas kaip sankcija atsižvelgiant į EŽTT ir ESTT jurisprudenciją gali būti skiriamas tik atsižvelgiant į proporcingumo principą ir užtikrinant pagarbą asmens orumui. Atitinkamai, materialinės priėmimo sąlygos, susijusios su būstu, maistu ir drabužiais, tiek, kiek tai atimtų iš pareiškėjo galimybę patenkinti jo būtinausius poreikius, negali būti net laikinai netaikomos, o tam

²⁰⁵ 2011 m. sausio 21 d. EŽTT sprendimas byloje *M.S.S. v. Belgium and Greece* (Application no. 30696/09).

²⁰⁶ 2020 m. spalio 2 d. EŽTT sprendimas byloje *Affaire N.H. et autres c. France* (Requête no 28820/13).

²⁰⁷ 2020 m. gruodžio 10 d. EŽTT sprendimas byloje *B.G. and others v. France* (Application no. 63141/13).

²⁰⁸ 2021 m. sausio 14 d. ESTT sprendimas byloje *KS and Others v The International Protection Appeals Tribunal and Others* (C-322/19 et C-385/19), ECLI:EU:C:2021:11.

²⁰⁹ Cituota iš: EASO, Asylum Case Law in 2020, p. 40, https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Overview_of_asylum_case_law-2020-FINAL.pdf

tikrais atvejais tokia situacija, jei būtų taikoma, galėtų prilygti kankinimų ar nežmoniško, arba žeminančio elgesio draudimo pažeidimui. Visų kitų materialinių sąlygų atžvilgiu, kokios bebūtų taikomos materialinės priėmimo sąlygos ar jų sumažinimas, neturėtų būti pasiekta riba, kuri neužtikrintų būtinųjų poreikių ir žmogaus orumo.

1.3.2.3. Efektyvumas

<p>Efektyvumas: kiek efektyvi yra priėmimo sąlygų sistema?</p>	<p>Vertinimo klausimai: Ar tikslai pasiekti optimaliais finansiniais ir žmogiškaisiais kaštais? Kaip efektyviai naudojami prieinami išteklių siekiant sistemos tikslų? Ar lėšos panaudotos efektyviai? Ar buvo atliekamos sistemos veikimo kaštų ir sukuriamomis naudomis vertinimai (pvz. kaštų naudos analizė ir pan.)? Kokie veiksniai (teigiami, neigiami) veikia sistemos kaštų efektyvumą? Ar yra įrodymų apie lėšų sutaupymą kažkuriais metais lyginant su pasiektais rezultatais? Ar numatytos sistemos veikimo lėšos buvo faktiškai skirtos ir atitinka tikslų pasiekimo poreikius/pasiektus tikslus? Ar veiklos vykdomos laiku? <i>(šie kriterijai nebuvo pritaikyti tyrime, nustatčius, kad nėra duomenų, leidžiančių objektyviai atsakyti į šiuos klausimus).</i></p>	<p>Vertinimo rodikliai:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Efektyvumo stebėsenos įrodymai; • Ekspertinė nuomonė dėl sistemos efektyvumo; • Neefektyvumo įrodymai; • Efektyvumo įrodymai • Palyginamieji kitų šalių duomenys
---------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Susidariusią nepaprastąją (krizinę) situaciją prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo srityje lėmė daugelio iki tol neprognozuotų ir neįvertintų veiksmų (atvykstančių migrantų didesni skaičiai (VRM planuose buvo numatyta iki 500 atvykstančių²¹⁰), jų charakteristikos (kilmės šalis, lytis ir t.t.), atvykimo intensyvumas, turima infrastruktūra ir pajėgumai priimti ir t.t.). Atitinkamai, nebuvo iš anksto suformuluoti bendri pabėgėlių apgyvendinimo sistemos tikslai krizės laikotarpiui ir ją atliepiantys veiklos efektyvumo matavimo rodikliai, todėl bendras proceso efektyvumas nebuvo stebimas ir vertinamas. Institucijos siekė atlikti naudos kaštų analizes išskaičiuojant vieno asmens pagrindu, tačiau palyginimas bendrai per institucijas yra per sudėtingas ir neįmanomas, nes skirtingose vietose skiriasi aplinkybės (pvz. vienur teikiamas maitinimas prieglobsčio prašytojams, kitur išduodami pinigai maistui nusipirkti), skiriasi apgyvendinamų asmenų kategorijos (pvz. nelydimi nepilnamečiai, moterys su vaikais ir t.t.) ir atitinkamai jų poreikiai paslaugoms.²¹¹ Atsižvelgiant į informacijos apie vykdytos veiklos efektyvumą trūkumus, naudota ekspertinė nuomonė vertinimui atlikti.

Ekspertų nuomone²¹², galima išskirti dvi išteklių panaudojimo kryptis, siekiant suvaldyti situaciją dėl ženkliai padidėjusio prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo poreikio.

Viena kryptis – buvo perkamos paslaugos iš verslo, buvo panaudoti milžiniški išteklių kuriant trumpalaikę infrastruktūrą (konteinerių statybai, palapinių miestelių įrengimui, jų apšvietimui, elektros, vandentiekio pajungimui ir panašioms veikloms), kuri pasižymėjo laikinumu dėl Lietuvos geografinės padėties (žiemos periodu būtinas papildomas šildymas), greito nusidėvėjimo ir, ekspertų nuomone²¹³, toks išteklių panaudojimas kuriant laikiną infrastruktūrą nėra vertintinas kaip

²¹⁰ Informacija gauta interviu metu 2022-08-18.

²¹¹ Informacija gauta interviu metu 2022-07-29.

²¹² Informacija gauta interviu metu 2022-10-03, 2022-07-29, 2022-08-05.

²¹³ Informacija gauta interviu metu 2022-10-03, 2022-07-29, 2022-08-05.

racionalus, kadangi Lietuvoje gausu pastatų (pvz. uždarytos ugdymo įstaigos), kuriuos su mažesniais ištekliais būtų galima geriau pritaikyti apgyvendinimui ir toks pastatų atnaujinimas/pritaikymas prisidėtų skatinant savivaldybių vietos gyventojus palankiau vertinti prieglobsčio prašytojų ir pabėgėlių priėmimą. Taip pat, prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo patirtys parodė, kad migrantų, prieglobsčio prašytojų „kaupimas“ ir koncentravimas vienoje geografinėje vietoje sąlygojo daug problemų, susijusių su kylančiu nepasitenkinimu, fiziniu ir psichologiniu smurtu ir t.t. Iš pradžių buvo manoma, kad toks koncentravimas padės sutaupyti lėšas, palengvins paslaugų suteikimą, tačiau tikėtina, kad sutaupytos lėšos maitinimui nepadengė kitų išteklių, susijusių su padidintu saugumo poreikiu, pablogėjusia apgyvendintų asmenų psichikos sveikata ir pan. Kita vertus, esant neįprastai dideliems prieglobsčio prašytojų srautams (kaip vyko krizės metu), brangiau perkamos paslaugos iš verslo leido greičiau įrengti apgyvendinimo vietas ir tuo pačiu greičiau reaguoti į susidariusią ekstremaliąją situaciją.

Antroji kryptis – buvo investuojama į valstybės ir savivaldybėms priklausančius pastatus, jų infrastruktūra buvo pritaikoma prieglobsčio prašytojų apgyvendinimui arba apgyvendinama veikiančiuose centruose, kurie vykdo panašaus pobūdžio apgyvendinimo veiklas (paminėtina Jiezno geroji patirtis). Remiantis ekspertų nuomone,²¹⁴ šis variantas ekonomiškėnis ir labiau apsimokantis, t.y. viešųjų patalpų ieškojimas ir jų pritaikymas yra racionališkesnis kelias, kadangi pagrindinė infrastruktūra jau yra, o jei tai veikiantis centras, jis turi ir specialistų komandą, gebančią teikti atvykstantiems asmenims paslaugas profesionaliai. Jau veikiančiuose centruose darbuotojai jau gauna atlyginimus, tokie centrai paprastai turi įvairesnius finansavimo šaltinius, geba pritraukti papildomus išteklius, reikalingas aprūpinti gyventojus. Taigi, siekiant didesnio efektyvumo, prasminga nukreipti lėšas į savivaldybes ir jų turimas nenaudojamas ar mažai naudojamas patalpas pritaikyti prieglobsčio prašytojų priėmimui, bendradarbiauti su jau veikiančiais ten panašias apgyvendinimo paslaugas teikiančiais centrais, kadangi ir pačių savivaldybių atstovai būtų tuo suinteresuoti.

Geroji Jiezno, Raseinių ir panašios patirtys parodė, kad mažesni apgyvendinimo centrai pasižymi tokiais privalumais: uždaros grupės gali būti apgyvendinamos atskirose patalpose, yra galimybė suskirstyti asmenis pagal tam tikrus poreikius, užtikrinamas privatumas, apgyvendintiems asmenims suteikiamas savarankiškumas; užsimezga geresnis prieglobsčio prašytojo ir darbuotojo ryšys, kadangi maža darbuotojų kaita, yra individualus priėjimas prie kiekvieno žmogaus, darbuotojai žino kiekvieno individualią situaciją, daug individualaus kalbėjimo, tarimosi, įtraukimo; tuomet apgyvendinti žmonės jaučiasi, kad jie vertinami, geresnė jų psichologinė savijauta. Tokie mažesni centrai ypatingai pasiteisino pažeidžiamiesiems asmenims. Nagrinėjant šį modelį, atkreiptinas dėmesys, kad vienas iš pagrindinių trūkumų – per mažos pinigų sumos skiriamos asmenims, ypatingai daugiavaikėms šeimoms (taikoma metodika, kai ketvirtam ir kiekvienam kitam asmeniui (kai šeimoje yra daugiau kaip trys asmenys) suteikiama 103,00 Eur per mėnesį) (skiriamų pinigų nepakakdavo šiltnamams, vaikų mokyklinėms priemonėms ir t.t.).

Apibendrinant galima teigti, kad susidariusią nepaprastąją (krizinę) situaciją prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo srityje nulėmė daugelis iki tol neprognozuotų 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. 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 prieglobsčio prašytojus mažesniais koncentracijomis (iki 80-100 asmenų) (tokie mažesni centrai ypatingai efektyvūs priimant labiau pažeidžiamus asmenis). Pažymėtina, kad esant dideliems prieglobsčio prašytojų srautams (kaip krizės piko laikotarpiu) ir neturint duomenų, kiek šie srautai išliks intensyvūs bei neturint pakankamos

²¹⁴ Informacija gauta interviu metu 2022-10-03, 2022-07-29, 2022-08-05.

apgyvendinimui infrastruktūros, nėra galimybių priimti vien aukštu ekonomiškumu paremtus sprendimus, kadangi pagrindinis tikslas yra suvaldyti krizę ir užtikrinti prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą, o tai verčia derinti tarpusavyje skirtingo efektyvumo sprendimus.

1.3.2.4. Lankstumas

Lankstumo užtikrinimo standartai

Gera valdomos priėmimo sistemos požymiais yra lankstumas ir gebėjimas prisitaikyti prie kintančių aplinkybių.²¹⁵ 2015-2016 m. masinio prieglobsčio prašytojų antplūdžio Europos Sąjungoje patirtis parodė, kad prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemos turi būti pasirengusios veikti įtemptomis sąlygomis ir išryškino poreikį priėmimo sistemoms pasirengti dideliems prieglobsčio prašytojų srautams, išplėsti gebėjimus, kuris sukelia didelį spaudimą prieglobsčio sistemoms. Nenumatytų atvejų planavimas užtikrina greitą ir apgalvotą reagavimą į bet kokią ekstremalią situaciją ar įvykį, kuriam reikalingos specialios priemonės. Šiuo metu ES teisė nenumato jokių privalomų nuostatų dėl nenumatytų atvejų planavimo. Kai kurios valstybės tokį planavimą vykdo gana skirtingai. Pavyzdžiui, Švedijos migracijos agentūra (angl. *Migration Agency of Sweden*) nuolatos kasmet vykdo prieglobsčio prašytojų skaičiaus prognozavimą, tuo tarpu Slovėnija numato įvairius papildomo personalo, materialinių ir infrastruktūrinių poreikių lygius atsižvelgiant į atvykstančių prieglobsčio prašytojų skaičiaus augimą.²¹⁶ ES Prieglobsčio procedūrų direktyvos pakeitimo projektas numato pareigos valstybėms narėms įvedimą priimti nenumatytų atvejų valdymo planą (28 str.), t.y. valstybės turėtų turėti nacionalinius nenumatytų atvejų planus, kad būtų geriau pasirengusios staigaus didelio antplūdžio situacijoms. Plane turi būti atsakyta į šiuos klausimus:

- Kas gali nutikti ir koks gali būti poveikis?
- Kokių veiksnių ir išteklių tam reikėtų?
- Ką būtų galima padaryti, kad geriau pasirengti?

Numatoma parama per ES Prieglobsčio agentūrą parengiant tokio plano tipinę formą ir vykdant priemonių stebėseną, kai būtų aktyvuojami tokie planai.²¹⁷ 2018 m. kovo mėn. EUAA parengė gaires valstybėms narėms dėl nenumatytų atvejų planavimo priėmimo srityje.²¹⁸

EUAA nenumatytų atvejų planavimo gairės numato scenarijais pagrįstą planavimą, kuris leidžia prognozuoti ir parengti iš anksto suderintą atsako planą. Nenumatytų situacijų scenarijų kūrimas padeda nenumatytų atvejų plano rengėjams gerai apgalvoti galimą poveikį priėmimo sistemai. Suformuluodamos tikėtinus sutartus scenarijus, priėmimo institucijos gali planuoti atsako strategiją ir nurodyti atsako mastą. Atitinkamai, šiame tyrime iš dalies vadovaujamosi scenarijų modeliavimo metodu pateikiant rekomendacijas dėl apgyvendinimo sistemos lankstumo didinimo. Scenarijus turi atsižvelgti į: apgyvendinimo vietų užimtumo lygį, asmenų atvykimo ir išvykimo srautus, prašymų nagrinėjimo trukmę ir pan. veiksnius. Tai leis numatyti perspėjimo signalus ir kuomet turėtų būti pereinama iš vieno etapo į kitą.

Nenumatytų atvejų planavime turėtų būti vadovaujamosi šiais pagrindiniais principais:²¹⁹

²¹⁵ Michael Kegels, Getting the balance right. Strengthening asylum reception capacity at national and EU levels, Migration Policy Institute Europe, February 2016, p. 4-5.

²¹⁶ Swedish Migration Agency, 'Forecast for the number of asylum seekers unchanged', 17 May 2018, available at: <https://bit.ly/2Ygkmrs>; Slovenian Migration Office, Poročilo o delu Urada za migracije za leto 2018, February 2019, available in Slovenian at: <https://bit.ly/2V6JsXO>, 44-46.

²¹⁷ European Commission, Proposal for a recast Reception Conditions Directive, COM(2016) 465, 13 July 2016, Explanatory Memorandum, 3; Article 28 proposed recast Reception Conditions Directive.

²¹⁸ EASO, Guidance on contingency planning in the context of reception, March 2018, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-guidance-contingency-planning-2018.pdf>

²¹⁹ EASO guidance on contingency planning in the context of reception, EASO Practical Guide Series, March 2018, p. 10.

- Kiekvienas žmogus yra vertinamas ir gerbiamas, nepaisant ekstremalios situacijos. Planavimas turi atitikti Jungtinių Tautų Visuotinę žmogaus teisių deklaraciją, ES pagrindinių teisių chartiją bei Priėmimo sąlygų direktyvą ir EUAA gaires dėl priėmimo sąlygų.
- Gerbti teisę prašyti prieglobsčio ir asmenų, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, teises; nepriklausomai nuo situacijos, vadovaujantis tarptautine teise ir Pagrindinių teisių chartija. Būtina užtikrinti greitą prieigą prie registracijos ir procedūrinių garantijų laikymąsi bei greitą prieigą prie priėmimo sąlygų.
- Skaidrumas ir atskaitomybė. Turėtų būti taikomos skaidrios ir sąžiningos taisyklės ir sprendimų priėmimo procedūros. Nors gali būti įtraukti papildomi subjektai į konkrečių užduočių įgyvendinimą nacionalinėse priėmimo sistemose, bendra atsakomybė už jų įgyvendinimą pagal aukščiausius skaidrumo ir atskaitomybės standartus tenka atitinkamai priėmimo institucijai.
- Dalyvavimas. Nenumatytų atvejų planavimas yra veiksmingiausias, kai jis vykdomas kaip dalyvaujамasis ir įtraukiantis procesas. Bendradarbiavimas pagal atitinkamus įgaliojimus ir tikslų bei strategijų derinimas su kitomis organizacijomis ir suinteresuotomis šalimis labai pagerins rezultatus.

Perspėjimo signalai būtini tam, kad įvertinti rizikas, kada priėmimo institucija nesugebės susidoroti su užduotimis, todėl reikės nustatyti prioritetus išteklių naudojimui. Rizikų valdymas yra būtinas, siekiant išvengti arba sumažinti neigiamą poveikį.²²⁰

Pradžioje būtų gerai nacionaliniuose aktuose apibrėžti skaitinę ribą, kada situacija bus vertinama kaip didelis užsieniečių antplūdis. Nepaprastosios padėties plane turėtų būti nurodytos gairės, kaip aktyvuoti reagavimo planą, ir kas tai padarys, kada ir kur. Labai svarbu aiškiai paskirstyti vaidmenis, atsakomybę ir įgaliojimus, kad planas taptų veiksmingu atsaku. Kadangi neįmanoma planuoti kiekvienos situacijos, rizikos analizė padės nustatyti ir suprasti potencialias problemas ir jų atsiradimo tikimybę. Atitinkamai, šias problemas galima valdyti ir sumažinti jų poveikį. Pateikiama rizikos analizės informacija kartu su informacija iš išankstinio įspėjimo sistemos bus pagrindu informacijos, pagal kurią galima nustatyti, kurios prioritetinės rizikos bus atidžiau stebimos. Svarbu turėti greitą ir veiksmingą rizikos vertinimo mechanizmą, siekiant padidinti pasirengimą.²²¹ Rekomenduojama kiek įmanoma išsaugoti esamas organizacines struktūras, o ne kurti naujas ar lygiagrečias struktūras. Tai labiau užtikrins, kad veiksmus atliktų tie, kurie dirba šioje srityje ir išmano procedūras, apribojimus ir iššūkius.

Atitinkamai, Lietuvos atveju, šios srities politika formuluojama Migracijos politikos gairėse, kurios įtvirtina valstybės požiūrį į migraciją, migrantus bei valstybės siekius šios viešosios politikos srityje. Ši politika įgyvendinama per organizacinę struktūrą, kurios veiklos sritis kuruoja VRM ir SADM. Pastarosios institucijos yra atsakingos už esamos situacijos vertinimą ir jos modeliavimą remiantis prognozėmis, formuoja pavaldžių įstaigų veiklos kryptis ir deleguoja politikos įgyvendinimą. Suformuoti nepaprastosios padėties planai tinkamai neįvertino atvykstančių prieglobsčio prašytojų didelio skaičiaus grėsmės, todėl nebuvo parengti tinkami planai tokios grėsmės pasireiškimo atveju ją suvaldyti. Gera praktika vertinamas dialogas su vietos bendruomene prieš atidarant naują priėmimo vietą (pvz., vieši susirinkimai, informaciniai biuleteniai) ir, atidarius, investuoti į iniciatyvas, kuriose dalyvauja kaimynai. Tai gali apimti susitikimus, kuriuose apylinkės gyventojai gali ateiti pasiklausti ir sužinoti daugiau apie priėmimo centrą ir prieglobsčio procesą. Žiniasklaidos apsilankymas prieš centro atidarymą yra veiksmingas būdas užtikrinti visuomenės informavimą.²²²

Sistemos lankstumo Lietuvoje vertinimas

²²⁰ Ten pat, p. 13.

²²¹ Ten pat, p. 17.

²²² Ten pat, p. 25.

<p>Sistemos lankstumas: ar sistema lanksčiai prisitaiko prie pokyčių?</p>	<p>Vertinimo klausimai: Ar sistema atitinka valstybės institucijų institucinius, žmogiškuosius ir finansinius pajėgumus? Ar sistema lanksčiai prisitaiko prie besikeičiančių poreikių ir/arba aplinkybių? Ar yra numatyta, kaip perskirstomi prioritetai? Ar toks perskirstymas yra tinkamas? Kokiais būdais užtikrinamas sistemos lankstumas?</p>	<p>Vertinimo rodikliai:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Įrodymai dėl pokyčių valdymo mechanizmų; • Sistemos lankstumo įrodymai; • Ekspertų nuomonė dėl sistemos lankstumo
----------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

1) Ar sistema atitinka valstybės institucijų institucinius, žmogiškuosius ir finansinius pajėgumus?

Tyrimo metu nustatyta, kad sistemos nebuvo, o esanti sąranga buvo per silpna, tai ir lėmė, kad nesugebėta pradžioje adekvačiai reaguoti į krizę.

2) Ar sistema lanksčiai prisitaiko prie besikeičiančių poreikių ir/arba aplinkybių? Ar yra numatyta, kaip perskirstomi prioritetai? Ar toks perskirstymas yra tinkamas?

Lankstumo sudėtinė dalis yra ir pakankamumas, kuri lemia du veiksniai: (a) naujų prieglobsčio prašytojų skaičiai; (b) prieglobsčio procedūrų trukmė. Lietuvos atveju, grėsmė dėl didelio prieglobsčio prašytojų skaičiaus (pvz. 4 000 asmenų) nebuvo įvertinta, atitinkamai nebuvo atspindėta ekstremalios situacijos planuose, nebuvo planuojami valstybės institucijų instituciniai, žmogiškieji ir finansiniai pajėgumai. Prieglobsčio procedūros pirmoje instancijoje iki 2021 m. krizės trukdavo apie 3 mėn. ir buvo vertinamos kaip vienos trumpiausių ES. 2021 metais susidurta su masiniu antplūdžiu, tai pat stebima nemažai pakartotinių prašymų, nemažai bylų gražinamų iš teismų. 2022 m. prieglobsčio procedūra Migracijos departamente trukdavo maždaug 6 mėn., bet išsitiesdavo apeliacinėje instancijoje. Migracijos departamente buvo priimti 56 nauji darbuotojai, tačiau jie nauji, todėl jų profesionalumas mažesnis, nei patyrusių darbuotojų, problemų kėlė ir priimamų sprendimų kokybė.

Iki 2021 m. krizės prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo sistemos lankstumo nebuvo, pagal UTPĮ buvo numatytas tik vienas apgyvendinimo taškas - URC, ne centrai. Atitinkamai, investicijos buvo į URC. Nebuvo jokio nenumatytų atvejų plano, buvo VRM ekstremalių situacijų planas, kuris apibrėžė tik rėmus, kas už ką atsakingas. Nebuvo aišku, kaip įvykus krizei asmenys bus apgyvendinami, kas užsiims su vaikais, kas maitins ir pan. Pvz. Latvija turėjo tokį planą ir buvo apibrėžusi viską labai tiksliai.

2021 m. krizės metu buvo priimtas VRM vidinis dokumentas, nurodantis algoritmų naudojimą kintant situacijai (šis planas tyrėjams nebuvo prieinamas, todėl įvertinti jo nėra galimybių). Apgyvendinimo sistemos lankstumas buvo suprantamas kaip infrastruktūra moduliniais nameliams, siekiant juos nuomotis arba turėti rezerve. Tačiau iki 2021 m., kol nebuvo realių išaugusių srautų, konkrečių priemonių nebuvo imtasi.

3) Kokiais būdais užtikrinamas sistemos lankstumas?

Krizės metu taikytos kelios priemonės: (1) esamų apgyvendinimo vietų pajėgumų išplėtimas: palapinių stovyklos ir modulių namelių nuoma; (2) naujų užsieniečių registracijos centrų įkūrimas (Medininkai, Kybartai); (3) laikinas apgyvendinimas savivaldybėse; (4) apgyvendinimas Jiezno centre. Krizės metu labiausiai orientuotasi į rezervinių patalpų identifikavimą bei modulių namelių nuomą.²²³ Toliau pateikiamas kiekvienos iš priemonių vertinimas, įvardijami privalumai:

²²³ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-27 d.

(1) Esamų apgyvendinimo vietų pajėgumų išplėtimas: palapinių stovyklos ir modulių namelių nuoma.

1.1. Palapinių stovyklos

Apgyvendinimas palapinių stovyklose buvo organizuotas išplečiant Pabradės URC apgyvendinimo pajėgumus. Šios priemonės privalumai: palapinių miestelis įrengtas per pakankamai trumpą laiką, panaudoti esami kariuomenės resursai. Šios priemonės trūkumai: palapinių miesteliuose susidurta su rimtomis priėmimo sąlygų užtikrinimo problemomis – maitinimo, saugumo, sanitarinių sąlygų ir kt.

1.2. Apgyvendinimas modulinuose nameliuose/stovyklose

Kadangi įrengtos laikinos (palapinių) stovyklos ir savivaldybių patalpos nebuvo tinkamos ilgalaikiam apgyvendinimui, taip pat dėl oro sąlygų artėjant žiemai, buvo pasirinktas apgyvendinimo modulinuose nameliuose variantas. Šios priemonės privalumai: tuo metu tai buvo greitas variantas ir geri rezultatai. Visgi institucijos norėtų, kad šios opcijos nereiktų.²²⁴ Trūkumai: modulių namelių variantas yra brangus, išbrangino sulaikymas;²²⁵ Lietuvos klimato juostai netinka; Ruklos PPC patirtis rodo, kad po panaudojimo turima priekaištų dėl nusidėvėjimo.²²⁶

(2) Naujų užsieniečių registracijos centrų įkūrimas (Medininkai, Kybartai). Šios priemonės privalumas buvo greitis. Trūkumai: nepritaikytos patalpos (Kybartai – buvęs kalėjimas); nustatyta daugybė sanitarinių sąlygų, saugumo neatitikimo standartams aspektų.

(3) Apgyvendinimas atskiroms savivaldybėms priklausančiose patalpose

Lankstumą buvo siekiama užtikrinti per apgyvendinimo vietų savivaldybėse identifikavimą. Savivaldybės turi pasitvirtinusios ekstremalių situacijų planus, tačiau pasirėngimas realiai veikia tik „ant popieriaus“, o įgyvendinimas stringa. Dažniausiai savivaldybių turimos patalpos yra mokyklos, darželiai, kiti kolektyvinės apsaugos statiniai, bet jie yra tinkami tik laikinam, o ne ilgalaikiui apgyvendinimui. Atitinkamai, buvo renkamosi daugiau konteinerinius namelius.²²⁷ Institucijų atstovų teigimu, patirtis nebuvo teigiama, kadangi: a) tik keletas savivaldybių suprato, kad tai šalies problema, kurią turi visi spręsti bendrai; b) vien geranoriškai padėti nebuvo norima, buvo siekiama gauti lėšų; c) kuo mažesnės savivaldybės, labiau nutolusios nuo didžiųjų miestų, tuo sudėtingiau buvo su bendruomenių palankumu, o merai buvo linkę atsižvelgti į rinkėjų nuomonę.²²⁸

Pažymėtina, kad net ir esant tinkamoms patalpoms savivaldybėse, institucijos susiduria su dideliu bendruomenių pasipriešinimu, todėl savivaldybėse esančių tinkamų patalpų panaudojimo realumas labai priklauso nuo gyventojų požiūrio (pvz., patirtis Deveniškėse 2021 m.). 2022 m. Pabradoje po didelio skaičiaus užsieniečių paleidimo iš sulaikymo, bendruomenėse susidūrus su didesniu skaičiumi asmenų, vaikščiojančių gatvėse, kilo problemų su bendruomene ir buvo teikiami skundai institucijoms.²²⁹ Išskirtina žiniasklaidos įtaka bendruomenės nuomonės formavimui.²³⁰ Gerosios patirtys, kai žiniasklaidai pateikus pozityvią informaciją apie atvykstančius migrantus (pvz. pabėgėliai nuo karo Ukrainoje; pabėgėliai, tarnavę vertėjais lietuviams Afganistane ir bėgantys nuo režimo; ir t.t.), bendruomenė juos priimdavo pozityviai. Kai žiniasklaida nuolat informuodavo visuomenę apie negatyvius įvykius pabėgėlių centruose, formavosi bendruomenių nuomonė ir apie ten esančius bei naujai atvykstančius asmenis. Dviejų fokusuotų grupių diskusijoje dalyvavusių savivaldybių atstovų nuomonė dėl apgyvendinimo galimybių savivaldybėse buvo teigiama. Savivaldybių atstovai²³¹ pažymėjo, kad yra gerųjų patirčių, nes dalis savivaldybių turi nenaudojamas,

²²⁴ Interviu informacija, SADM.

²²⁵ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-27 d.

²²⁶ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-27 d.

²²⁷ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-27 d.

²²⁸ Informacija, gauta interviu metu, 2022-08-18 d.

²²⁹ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-20 ir 27 d.

²³⁰ Informacija, gauta interviu metu, 2022-10-03 d.

²³¹ Informacija, gauta interviu metu, 2022-10-03 d.

bet tinkamas priimti prieglobsčio prašytojus patalpas (pvz. neseniai uždarytos mokyklos) ir vietos bendruomenė šių asmenų atžvilgiu gali būti pozityviai nusiteikusi. Tokiais atvejais pagrindinės problemos buvo susijusios su užsitęsusiomis migracijos procedūromis, kai atvykę asmenys po kelis mėnesius neturėjo patvirtintos asmens tapatybės ir dėl to negalėjo tinkamai gauti sveikatos, švietimo ar kitų viešųjų paslaugų, strigo jų adaptavimosi prie naujos aplinkos ir integravimo į bendruomenę procesai.

Šios priemonės privalumai: panaudojamos nenaudojamos patalpos, kurios praėjus krizei gali būti panaudotos savivaldybėje esančioms socialinėms reikmėms. Trūkumai: priklausomybė nuo bendruomenės nuomonės; patalpos neretai prastos būklės ir reikalingos remonto.

(4) Apgyvendinimas centruose, teikiančiuose panašaus pobūdžio paslaugas

Išbandyta Jiezno centro alternatyva, kuri tyrimo interviu dalyvavusių institucijų nuomone, pasiteisino ir vertinama kaip vienas geriausių variantų užtikrinant alternatyvų apgyvendinimą. Išskiriami privalumai – centras labai gerai susitvarkydavo su šiais žmonėmis integracine prasme, pritraukdavo vietos gyventojus, centras veikia atviro bendrabučio principu.²³² Be to, naudojama jau pritaikyta apgyvendinimui infrastruktūra, jau yra parengta komanda darbui su prieglobsčio prašytojais, jų tolimesne integracija, integracija į vietos bendruomenę buvo itin greita. Kaip trūkumai įvardinta tai, kad tai buvo projektas, kuris baigiasi, nėra aišku dėl tęstinumo.

Apžvelgus taikytų priemonių patirtis, pastebėtina, kad visos priemonės buvo taikytos neapibrėžtos situacijos (krizės) sąlygomis, atitinkamai išryškėjo šių priemonių privalumai (pvz. geresnis santykis su vietos bendruomene, geresnė pagalba labiau pažeidžiamiems asmenims ir t.t.) bei trūkumai (dideli kaštai, nepritaikyta šaltuoju metų laiku ir t.t.).

Po krizės lankstumo yra daugiau, UTPĮ numatė kelias apgyvendinimo vietas. Išplėtotas apgyvendinimas pasienyje, vežama kur yra vietų, nes siena ilga.²³³ Galimybė plėtoti alternatyvų apgyvendinimą bendruomenėse yra numatyta pagal Vyriausybės nutarimą Nr. 171, tačiau tam neskiriama lėšų. Kasmet institucijos pateikia poreikius, prašoma maždaug 50 žmonių finansavimas alternatyviam apgyvendinimui, skiriama nedaug. Kuomet atvykusiųjų skaičiai dideli, kreipiamasi dėl rezervinių lėšų skyrimo. Planavimas vyksta pagal praėjusių metų skaičius.²³⁴ Visgi šiuo metu investicijos skiriamos centralizuotai teisėsaugos įstaigai, o ne apgyvendinimui bendruomenėse.²³⁵

Įvertinus sistemos lankstumui užtikrinti taikytas priemones galima daryti šias išvadas identifikuojant esminius iššūkius:

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); pvz. Kybartuose vienu metu buvo perpildymas. Neaiškus sprendimas dėl apgyvendinimo prieglobsčio prašytojų, kurie buvo sulaikyti krizės metu, paleidus juos iš sulaikymo.
2. **Finansavimas.** Lankstumui užtikrinti skirtas 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 nepaakdavo šiltemis rūbams, vaikų mokyklinėms priemonėms ir t.t.).
3. **Priėmimo sąlygų sistemos administravimas** - institucijos, kuri užsiimtų tik priėmimo sąlygomis, kaip tiesiogine veikla, nebuvimas.

²³² Informacija, gauta interviu metu, 2022-08-18 d.

²³³ Informacija, gauta interviu metu, 2022-08-18 d.

²³⁴ Informacija, gauta interviu metu, 2022-07-27 d.

²³⁵ Informacija, gauta interviu metu.

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, siūlytinos šios priemonės:

1. Siekiant stiprinti apgyvendinimo vietų tinklą savivaldybėse, rekomenduotina ieškoti finansinių mechanizmų, paskatinančių savivaldybes pritaikyti nenaudojamus ar mažai naudojamus pastatus (pvz. neseniai uždarytas mokyklas ar pan.) 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.
2. 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, rekomenduotina formuoti apgyvendinimo aplinką, kur koncentruojama būtų 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.
3. **Finansavimas.** Siūlytina, 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.
4. **Priėmimo sąlygų sistemos administravimas.** Siūlytina, siekiant užtikrinti kokybiškas priėmimo sąlygas, priskirti konkrečiai institucijai funkcijas, susijusias su priėmimo sąlygų įgyvendinimu bei reikiamu tarpinstituciniu bendradarbiavimu. Šis siūlymas toliau plėtojamas šio tyrimo II skyriuje.
5. **Komunikacija su bendruomenėmis.** Siūlytina, institucijoms, atsakingoms už pabėgėlių apgyvendinimą, 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 migrantų apgyvendinimu.

Sistemos lankstumą didinančios alternatyvos

Atlikus teisės aktų bei empirinio tyrimo rezultatų analizę, išskirtinos 4 prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo alternatyvos (trumpi aprašymai pateikiami žemiau) bei jų vertinimo kriterijai: lankstumas; apgyvendinimo sąlygų tinkamumas; pažeidžiamų asmenų poreikiai; apgyvendintų asmenų koncentracija; asmenų integracija; ekonomiškumas ir paslaugos tvarumas (išsamiau aprašyti 3 lentelėje).

Apgyvandinimo sistemos lankstumą užtikrinančios alternatyvos (ir jų derinimas tarpusavyje)²³⁶:

A. Apgyvandinimo plėtra veikiančiuose apgyvendinimo centruose. Modulinių namelių ar palapinių miestelių įrengimas yra tikslingas kaip laikina alternatyva, šiltuoju metų laiku, įvertinant, kad apgyvendinami asmenys nepriskirtini pažeidžiamoms grupėms, o sprendimai dėl tolimesnio apgyvendinimo ar dokumentų išdavimo bus priimami greičiau negu per mėnesį. Šios alternatyvos pagrindiniai privalumai – galima greitai prisitaikyti prie sparčiai didėjančių prieglobsčio prašytojų srautų (taikant šią alternatyvą krizės metu buvo apgyvendinta per 1 800 asmenų).

Pagrindiniai trūkumai – didelės asmenų koncentracijos tokiose apgyvendinimo vietose nėra efektyvios, blogina gyventojų psichologinę savijautą, kyla asmens saugumui rizikos, ženkliai lėtesni integracijos procesai. Taip pat, šios alternatyvos naudojimas yra brangus ir laikinas, mažai galimybių jomis pasinaudoti ateičiai. Apgyvandinimo pajėgumai galėtų siekti iki 2 000-2 500 asmenų.

B. Apgyvandinimas savivaldybėse panaudojant nenaudojamas patalpas (pvz. neseniai uždarytos vaikų ugdymo įstaigos ir pan.) ir jas pritaikant savivaldybės socialinių poreikių sprendimui bei panaudojimui migracijos krizės metu laikinam apgyvendinimui. Šios alternatyvos taikymui būtinos sąlygos: bendradarbiaujant su vietos savivaldybe pritaikyta ir savivaldybės palaikoma infrastruktūra bei suformuotas palankus vietos bendruomenės požiūris (būtinai glaudus bendradarbiavimas su vietos bendruomene). Tikslinga yra apgyvendinti asmenis, kuriems nėra apribota judėjimo laisvė, gali priklausyti labiau pažeidžiamoms asmenų grupėms.

Alternatyvos privalumai – geresnė apgyvendintų asmenų psichologinė savijauta, greitesnė adaptacija ir integracija į vietos bendruomenę. Patalpos naudojamos vietos bendruomenės poreikiams nuolatos, prižiūrimos, todėl apgyvendinimas (lyginant su kitomis alternatyvomis) labiau ekonomišką, tokia alternatyva sudaro sąlygas pasinaudoti patalpomis ir ateityje. Alternatyvos trūkumai yra susiję su vienkartiniais infrastruktūros pritaikymo finansiniais kaštais, tačiau ilgesnėje perspektyvoje turinti teigiamą poveikį lankstumo užtikrinimui.

Manytina, kad tokių patalpų racionalus poreikis būtų/yra iki 800-1 000 apgyvendinamų asmenų paskirstant į ne mažiau kaip 8-10 skirtingas geografines vietas.

C. Apgyvandinimas centruose, jau teikiančiuose apgyvendinimo ir panašias viešąsias paslaugas (pvz. nakvynės namai, vaikų globos namai ir t.t.). Šios alternatyvos taikymas yra tikslingas labiau pažeidžiamoms asmenų grupėms (pvz. vaikams, nepilnomis šeimoms ir t.t.), kadangi jau yra suformuota reikalinga infrastruktūra ir specialistų komanda (socialiniai darbuotojai, psichologai ir t.t.). Šios alternatyvos taikymui būtinos sąlygos: pritaikyta infrastruktūra ir suformuotas palankus vietos bendruomenės požiūris (būtinai bendradarbiavimas su vietos bendruomene).

Alternatyvos privalumai – gyventojų individualių poreikių atliepimas, geresnė psichologinė savijauta, greitesnė integracija į vietos bendruomenę (jei nėra ribojama judėjimo laisvė bei palankus vietos bendruomenės požiūris).

Pagrindiniai trūkumai - sąlyginai nedidelis tokias paslaugas teikiančių organizacijų siūlomų vietų skaičius (dalis vietų nuolat užimta kitų gyventojų).

Manytina, kad apgyvendinimo pajėgumas galėtų būti iki 450-600 apgyvendinamų asmenų.

D. Apgyvandinimas pasitelkiant pelno nesiekiančias (NVO) ar verslo organizacijas. Ši alternatyva taikytina esant poreikiui greitai apgyvendinti nedideles asmenų grupes arba asmenis, turinčius specialiuosius poreikius, kuriems reikia specialios priežiūros.

Alternatyvos privalumas – galima greitai suteikti kokybiškas apgyvendinimo paslaugas; prieglobsčio prašytojų greitesnė integracija.

²³⁶ PASTABA. Išsamesnis alternatyvų vertinimas pateikiamas 3 lentelėje.

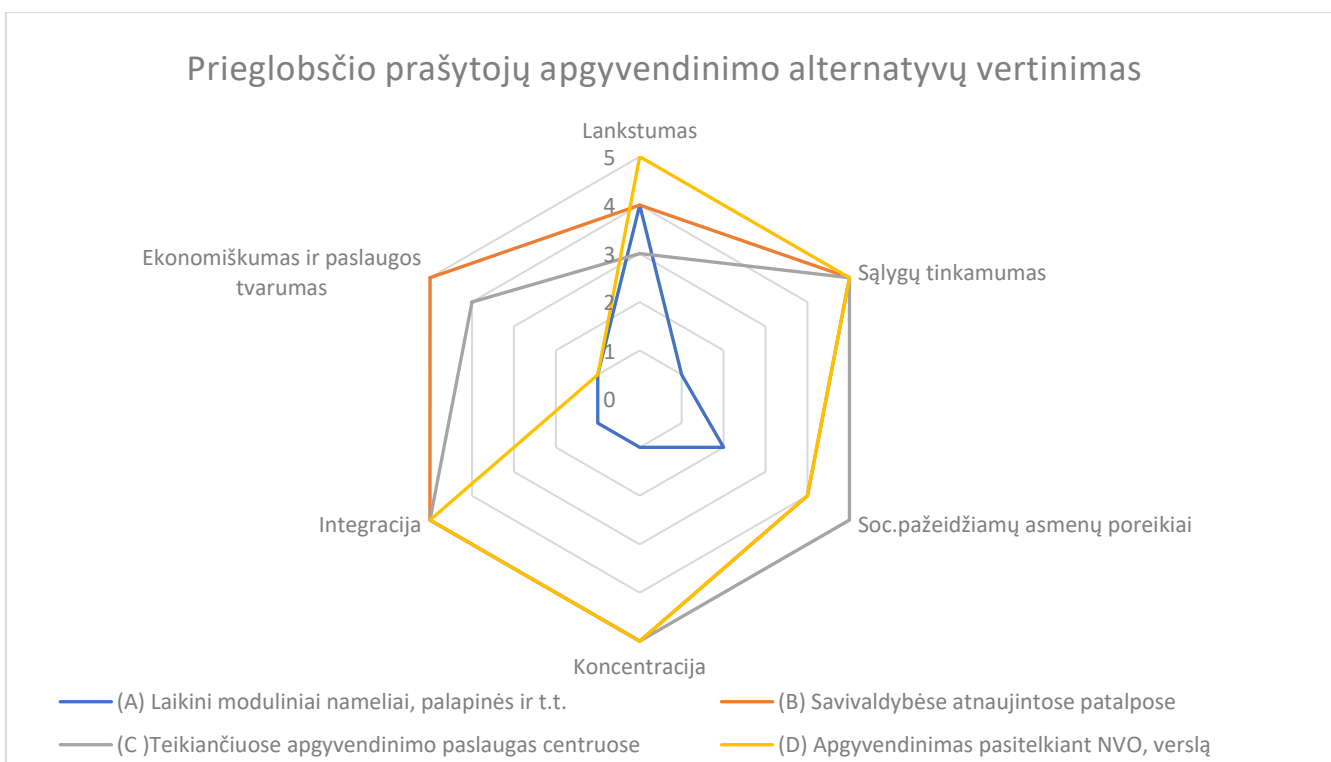
Pagrindinis trūkumas – dažnai didesni (lyginant su kitomis alternatyvomis) finansiniai kaštai, neišspręsti papildomų išlaidų (pvz. draudimo) kaštai, kurie tenka NVO, taigi menkas ekonomiškumas ir paslaugos tvarumas (galimybė šiomis paslaugomis naudotis ateityje). Alternatyva galėtų būti plėtojama bendradarbiaujant su viešbučiais ar kitais apgyvendinimo paslaugų teikėjais, kurių apgyvendinamų vietų užimtumas nėra tolygus metų bėgyje, veiklai būdingas sezoniškumas (pvz. šaltuoju metų laiku mažai arba nėra gyventojų). Manytina, kad apgyvendinimo pajėgumas galėtų būti apie 600-800 apgyvendinamų asmenų ir daugiau (priklausomai nuo finansavimo dydžio).

3 lentelė. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo alternatyvų vertinimas pagal išskirtus kriterijus. Atliekant vertinimą taikyta ši vertinimo skalė balais (5 – vertinta puikiai, 4 – gerai, 3 – vidutiniškai, 2 – blogai, 1 – labai blogai) kiekvienai alternatyvai pagal išskirtą vertinimo kriterijų.

	A. Apyvendinimo plėtra veikiančiuose apgyvendinimo centruose (modulinių namelių ar palapinių miestelių įrengimas)	B. Apyvendinimas savivaldybėse panaudojant nenaudojamas patalpas (pvz. neseniai uždarytos vaikų ugdymo įstaigos ir pan.)	C. Apyvendinimas centruose, jau teikiančiuose apgyvendinimo ir panašias viešąsias paslaugas (pvz. nakvynės namai, vaikų globos namai ir t.t.)	D. Apyvendinimas pasitelkiant pelno nesiekiančias (NVO) ar verslo organizacijas
Lankstumas - gebėjimas prisitaikyti prie nepastovaus prieglobsčio prašytojų srauto ir didėjančio skaičiaus pokyčio	Galima greitai prisitaikyti prie sparčiai didėjančių prieglobsčio prašytojų srautų (iki 2 000-2 500), tačiau tik šiltuoju metų laiku. 4	Sparčiai galima paskirstyti per savivaldybėse esančias patalpas, tačiau ribotą skaičių asmenų (iki 800-1 000). 4	Sparčiai galima paskirstyti, tačiau sąlyginai nedidelis skaičius tokių organizacijų teikiančių vietų (dalis nuolat užimta kitų gyventojų) (apgyvendinimo pajėgumas iki 450-600 vietų). 3	Galimybė sparčiai apgyvendinti, apgyvendinamų asmenų skaičiai ribojami finansinių išteklių. 5
Apyvendinimo sąlygų tinkamumas	Sunkiau užtikrinti higienos normas, netinka šaltuoju metų laiku, blogina gyventojų psichologinę savijautą, kyla rizikos asmens saugumui. 1	Lengviau užtikrinti higienos normas, geresnė apgyvendintų asmenų psichologinė savijauta. 5	Lengviau užtikrinti higienos normas, geresnė apgyvendintų asmenų psichologinė savijauta. 5	Lengviau užtikrinti higienos normas, geresnė apgyvendintų asmenų psichologinė savijauta. 5
Pažeidžiamų asmenų grupių poreikių užtikrinimas	Pažeidžiamų grupių poreikius užtikrinti sudėtingiau, negu kitų alternatyvų atveju. 2	Pažeidžiamų grupių poreikiai gerai patenkinami. 4	Pažeidžiamų grupių poreikiai puikiai patenkinami, nes jau iš seniau dirba šios srities specialistų komandos. 5	Pažeidžiamų grupių poreikiai gerai patenkinami. 4
Apyvendintų asmenų koncentracija vienoje geografinėje vietoje (didelė apgyvendinamų prieglobsčio prašytojų koncentracija kelia rizikas kilti riaušėms, protestams, fiziniam smurtui ir t.t.)	Apyvendintų asmenų koncentracija didelė, kelianti rizikas. 1	Asmenų koncentracija nėra kelianti rizikas. 5	Asmenų koncentracija nėra kelianti rizikas. 5	Asmenų koncentracija nėra kelianti rizikas. 5
Prieglobsčio prašytojų integracija	Integracija labai lėta arba nevyksta. 1	Greitesnė adaptacija ir integracija į vietos bendruomenę. 5	Greitesnė adaptacija ir integracija į vietos bendruomenę. 5	Greitesnė adaptacija ir integracija į vietos bendruomenę. 5
Apyvendinimo vietų ekonomiškumas ir	Apyvendinimas trumpalaikis, įrengimas brangus ir laikinas,	Apyvendinimas (lyginant su kitomis alternatyvomis) labiau	Apyvendinimas (lyginant su kitomis alternatyvomis) labiau	Apyvendinimas laikinas, tiesiogiai priklauso nuo tam

paslaugos tvarumas	mažai galimybių panaudoti ateičiai. 1	ekonomiškas, tokia alternatyva sudaro sąlygas pasinaudoti patalpomis ir ateityje. 5	ekonomiškas, šios alternatyvos pasirinkimas iš dalies sudaro sąlygas pasinaudoti patalpomis ir ateityje. 4	skiriamų finansinių išteklių, paslaugos (lyginant su kitomis alternatyvomis) brangios. 1
--------------------	---------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------

Remiantis 3 lentele. *Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo alternatyvų vertinimas pagal išskirtus kriterijus*, suformuotas paveikslas 1, iš kurio matome, kad geriausiai įvertintos alternatyvos yra b) Apgyvendinimas savivaldybėse panaudojant nenaudojamas patalpas ir c) Apgyvendinimas centruose, jau teikiančiuose apgyvendinimo ir panašias viešąsias paslaugas (su nedideliu skirtumu); blogiausiai įvertinta a) Apgyvendinimo plėtra veikiančiuose apgyvendinimo centruose, tačiau kiekviena iš alternatyvų turi privalumus, kurių neturi arba tik dalinai turi kitos.



1 pav. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo alternatyvų vertinimas

Atsižvelgiant į alternatyvų ribotumus (pvz. galima naudoti tik šiltuoju metų laiku, priemonių brangumas ir t.t.) siūlytina alternatyvas derinti tarpusavyje priklausomai nuo atvykstančių prieglobsčio prašytojų skaičiaus ir atvykstančiųjų asmenų pažeidžiamumo.

Taigi, rekomenduotina vystyti geriausiai įvertintų alternatyvų pajėgumus (b ir c) bei formuoti atvykstančių prieglobsčio prašytojų scenarijus:

1 scenarijus – Prieglobsčio prašytojų - iki 1 500 asmenų, viršijančių esamus institucinius pajėgumus.

Veiksmai: asmenys apgyvendinami taikant B ir C alternatyvas.

2 scenarijus - Prieglobsčio prašytojų – 4 000 asmenų, viršijančių esamus institucinius pajėgumus.

Veiksmai: 1) pažeidžiami asmenys apgyvendinami taikant B ir C alternatyvas, 2) mažiau pažeidžiami asmenys apgyvendinami taikant A alternatyvą.

3 scenarijus - Prieglobsčio prašytojų virš 4 000 asmenų, viršijančių esamus institucinius pajėgumus.

Veiksmai: 1) pažeidžiami asmenys apgyvendinami taikant B ir C alternatyvas; 2) esant daugiau pažeidžiamų asmenų (virš 1 500) ir išnaudojus B bei C alternatyvas taikoma D alternatyva; 3) mažiau pažeidžiamiesiems asmenims taikoma A alternatyva.

Atsižvelgiant į pateiktą vertinimą siūlomos šios priemonės:

1. Rekomenduotina bendradarbiauti su savivaldybių administracijomis, joms siūlyti peržiūrėti esamas nenaudojamas patalpas su galimybe jas atnaujinti pritaikant pagal poreikį apgyvendinti migrantus, kitu metu naudoti vietos bendruomenių reikmėms. Patalpų ir infrastruktūros pritaikymui siūlyti finansinę paramą. 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 nepaprastosios (ekstremaliosios) situacijos valdymą, suformuoti apgyvendinimo sistemos lankstumą užtikrinančius planus, kuriuose būtų numatyti scenarijai pagal prieglobsčio prašytojų skaičius ir šių asmenų pažeidžiamumą.

1.4. PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ SULAIKYMAS IR ALTERNATYVIOS SULAIKYMUI PRIEMONĖS

1.4.1. Sulaikymo apibrėžimas

Pirmiausia reikia atkreipti dėmesį, kad pagal ES teisę ir pagal Europos Žmogaus Teisių Teismo praktiką apgyvendinimas centruose, stovyklose ar pasienio punktuose be teisės išeiti už jų teritorijos ribų laikytinas sulaikymu, o teisinė problema kyla, nes pagal LR teisės aktus ir jų taikymo praktiką tai ne visada laikoma sulaikymu.

EŽTT, aiškindamas skirtumus tarp judėjimo laisvės apribojimo ir laisvės atėmimo, kai užsieniečiai izoliuojami tranzito zonoje ir priėmimo centruose migrantams identifikuoti ir registruoti, išskyrė keturis šiuo požiūriu aktualius veiksnius: 1) individuali prašytojų situacija ir jų pasirinkimai (ar atvyko į tranzito zoną savo noru, siekdami prieglobsčio, ar dėl kitų priežasčių); 2) atitinkamos šalies taikomas režimas ir jo tikslas (ar sulaikymo tikslas – neįleisti asmens į šalį, kol nagrinėjamas jo prieglobsčio prašymas, ar asmuo sulaikytas kitu tikslu); 3) laikymo trukmė, ypač atsižvelgiant į tikslą ir pareiškėjams prieinamas procedūrinės garantijas (ar sulaikymo trukmė nėra pernelyg ilga, ar asmuo laukdamas sprendimo gali pasinaudoti procedūrinėmis teisėmis, apsaugančiomis nuo pernelyg ilgos sulaikymo trukmės); 4) pareiškėjams nustatytų ar patirtų apribojimų pobūdis ir laipsnis (sulaikymo patalpos dydis, priežiūros (kontrolės) pobūdis ir kt.).²³⁷

EŽTT byloje *R. ir kiti prieš Vengriją* prieglobsčio prašytojų šeima nebuvo įleista į teritoriją, o atvykę į Vengriją jie buvo apgyvendinti tranzito zonoje. Prieglobsčio prašymo pateikimo faktas buvo vienintelis pagrindas juos apgyvendinti tranzito zonoje, be to, nebuvo jokios teisminės peržiūros.²³⁸ Atsižvelgiant į EŽTT nagrinėtose bylose identifikuatą pernelyg ilgą apgyvendinimą (3 mėn. ir 27 dienos) ir ilgai trukusias nacionalines procedūras prieglobsčio bylose, taip pat sąlygas, kuriomis gyveno prieglobsčio prašytojai (šeimos buvo apgyvendintos 13 m² konteineriniame namelyje, šeimų sektoriuje; medicininės ir psichologinės paslaugos nebuvo laisvai prieinamos; einant į susitikimus su gydytoju ar paliekant priskirtą teritoriją prieglobsčio prašytojus lydėdavo pareigūnas; visoje teritorijoje buvo dažnai vykdomi saugumo patikrinimai, prieglobsčio prašytojai sunkiai susisiekdavo su kitomis prieglobsčio prašytojų šeimomis, gyvenančiomis toje pačioje teritorijoje, ar nevyriausybinėmis organizacijomis; sąlygos apgyvendinimo vietoje buvo panašios į sąlygas sulaikymo įstaigose), EŽTT nurodė, kad pareiškėjų apgyvendinimas prilygsta faktiniam (*de facto*) sulaikymui. Atkreiptinas dėmesys, jog remiantis EŽTT išaiškinimu, prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas centruose, ribojančiuose galimybę asmeniui judėti bei taikančiuose kitus ribojimus

²³⁷ EŽTT 2021 m. kovo 2 d. sprendimas byloje *R.R. ir kiti prieš Vengriją*, peticijos Nr. 36037/17, 74 pnk.; 2019 m. lapkričio 21 d. sprendimas byloje *Ilias ir Ahmed prieš Vengriją*, peticijos Nr. 47287/15, 217-218 pnk.

²³⁸ EŽTT 2021 m. kovo 2 d. sprendimas byloje *R.R. ir kiti prieš Vengriją*, peticijos Nr. 36037/17, 86 pnk.

administracinės institucijos sprendimu, gali prilygti „laisvės atėmimui“, nepaisant nacionalinėje teisėje įtvirtintos tokių centrų klasifikacijos.²³⁹

Pagal ES Priėmimo sąlygų direktyvos 2 straipsnio h punktą **sulaikymo sąvoka apima bet kokią priemonę, kai valstybė narė izoliuotai laiko prašytoją tam tikroje vietoje, kur prašytojo judėjimo laisvė yra atimta.** Tarptautinės apsaugos prašytojo sulaikymas, kaip tai suprantama pagal minėtą Priėmimo sąlygų direktyvos normą ir ES Gražinimo direktyvos nuostatas, yra prievartos priemonė, dėl kurios šis prašytojas **netenka judėjimo laisvės ir kuria jis atskiriamas nuo likusių gyventojų, įpareigojant nuolat likti ribotoje ir uždaroje teritorijoje.**²⁴⁰

Konkrečiai dėl Lietuvos Respublikos situacijos vertinimo ESTT praktikoje yra nurodyta, kad alternatyvi sulaikymui priemonė – užsieniečio apgyvendinimas LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų (užsienietis faktiškai galėjo judėti atitinkamame VSAT centre, iš jo teritorijos jis negalėjo išeiti be leidimo ir palydos, atitinkamai buvo laikytinas atskirtu nuo kitų gyventojų ir netekusiu judėjimo laisvės) yra **prilyginama sulaikymui.**²⁴¹

Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo praktika šiuo klausimu formavosi su tam tikrais prieštaravimais. 2021-10-06 LVAT nusprendė (byla nr. AS-653-492/2021), kad užsieniečio apgyvendinimą LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų galima peržiūrėti teisme pagal sulaikymo peržiūrėjimo procedūrą. Tačiau 2021-12-15 LVAT jau nurodė (byla nr. A-4270-492/2021), kad užsieniečio apgyvendinimas LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų neprilygsta sulaikymui, o teisė išeiti iš centro turėtų būti suteikiama tik išimtiniais atvejais. 2022-01-24 LR Seimo kontrolieriaus ataskaitoje (Nr. NKP-2021/1-4 LRSK) buvo nurodyta, kad užsieniečio apgyvendinimas Kybartų Užsieniečių registracijos centre be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų prilygsta sulaikymui, o 2022-03-31 tokia pati išvada buvo patvirtinta ir LVAT nutartyje (byla nr. A-1805-756/2022). 2022-04-26 LVAT nutartyje (byla nr. A-2198-756/2022) užsieniečio apgyvendinimas LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų nebuvo prilygintas sulaikymui, tačiau buvo nurodyta, kad įstatyme numatytas maksimalus 18 mėn. sulaikymo terminas yra skaičiuojamas, į jį įskaičiuojant ir sulaikymą, ir užsieniečio apgyvendinimą LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų. 2022-05-19 LVAT nutartyje (byla Nr. A-2595-602/2022) užsieniečių šeimos su nepilnamečiais vaikais apgyvendinimas Ruklos Pabėgėlių priėmimo centre be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų buvo prilygintas *de facto* sulaikymo sąlygoms. 2022-07-28 Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas jau formavo savo praktiką (byla Nr. A-1091-822/2022), atsižvelgdamas į ESTT 2022 m. birželio 30 d. sprendime byloje *Nr. C-12122PPU* dėl LR situacijos padarytas išvadas, ir užsieniečio apgyvendinimas LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų buvo prilygintas sulaikymui. 2022-09-14 LVAT nutartyje (byla Nr. A-3807-502/2022) užsieniečio apgyvendinimas LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų įvardintas, kaip alternatyvi sulaikymui priemonė, tačiau LVAT kartu reikalauja, kad jai būtų taikomi EŽTK 5 str. apsaugos nuo sulaikymo standartai.

Apibendrinant LVAT praktiką, darytina išvada, kad ji 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.

Pažymėtina, kad 2022-09-14 LR Konstitucinis teismas priėmė naginėjimui individualų skundą (byla Nr. 10-A/2022), ar teisės normos, reguliuojančios užsieniečio apgyvendinimą LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų, nepažeidžia LR Konstitucijos 20 str., kuris

²³⁹ EŽTT 2009 m. rugsėjo 22 d. sprendimas byloje *Abdolkhani ir Karimnia prieš Turkiją*, pareiškimo Nr. 30471/08, 127 pnk.

²⁴⁰ ESTT 2020 m. gegužės 14 d. sprendimas byloje *FMS ir kt.*, C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, EU:C:2020:367, 216, 223, 225 pnk.

²⁴¹ ESTT 2022 m. birželio 30 d. sprendimas byloje *Nr. C-12122PPU*, 41-42, 77 pnk.

nustato, jog „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 nustatęs įstatymas. 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.“

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytus tarptautinės, ES ir LR teisės standartus, svarbu pabrėžti, kad UTPĮ yra kelios normos, kuriose sulaikymas nėra vadinamas sulaikymu, o yra vadinamas apgyvendinimu be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų, t.y.:

5 straipsnis. Užsieniečių atvykimas į Lietuvos Respubliką

<...> 6. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prieglobsčio prašytojus, pateikusius prašymus suteikti prieglobstį pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonoje ar netrukus po neteisėto Lietuvos Respublikos valstybės sienos kirtimo, iki priimamas sprendimas įleisti juos į Lietuvos Respubliką, laikinai apgyvendina pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonoje ar Valstybės sienos apsaugos tarnyboje. <...>

115 straipsnis. Alternatyvios sulaikymui priemonės

<...> 2. Alternatyvios sulaikymui priemonės yra:

<...> 5) apgyvendinti užsieniečių Valstybės sienos apsaugos tarnyboje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje. <...>

140⁸ straipsnis. Užsieniečių atvykimas į Lietuvos Respubliką ir laikinas jų apgyvendinimas

<...> 3. Prieglobsčio prašytojus, pateikusius prašymus suteikti prieglobstį pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonoje ar šio Įstatymo 140¹² straipsnio 2 dalyje nurodytu atveju, iki priimamas sprendimas įleisti juos į Lietuvos Respubliką, Valstybės sienos apsaugos tarnyba laikinai apgyvendina pasienio kontrolės punktuose, tranzito zonoje, Valstybės sienos apsaugos tarnyboje, Pabėgėlių priėmimo centre ar kituose apgyvendinimo centruose, apgyvendinimo vietose, apgyvendinimo patalpose, laikiname būste ar kitose tam pritaikytose vietose, nesuteikiant jiems teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje. Užsieniečius, kurie neteisėtai kirto Lietuvos Respublikos valstybės sieną ir kurie nėra prieglobsčio prašytojai, ir užsieniečius, dėl kurių priimtas sprendimas nesuteikti prieglobsčio, iki bus įvykdytas galutinis sprendimas dėl užsieniečio grąžinimo ar išsiuntimo arba išduotas užsieniečio registracijos pažymėjimas, Valstybės sienos apsaugos tarnyba laikinai apgyvendina šioje dalyje nurodytose apgyvendinimo vietose, nesuteikiant jiems teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje. Pabėgėlių priėmimo centre pirmiausia apgyvendinami šioje dalyje nurodyti prieglobsčio prašytojai ir užsieniečiai, kurie yra pažeidžiami asmenys. Jeigu šioje dalyje nurodytiems prieglobsčio prašytojams ir užsieniečiams laikino apgyvendinimo vietose neteikiamos medicinos, socialinės, švietimo, maitinimo ir (ar) kitos paslaugos, psichologinė pagalba, prieglobsčio prašytojams ir užsieniečiams laikino apgyvendinimo vietos vadovo ar jo įgalioto asmens leidimu gali būti leista laikinai išvykti iš laikino apgyvendinimo vietų minėtoms paslaugoms gauti ar maisto produktams įsigyti, kai yra valdoma pasišalinimo iš laikino apgyvendinimo vietų rizika. Teikiant nurodytas paslaugas nepilnamečiams, prioritetas teikiamas jų suteikimui už laikino apgyvendinimo vietos ribų, kai yra valdoma pasišalinimo iš laikino apgyvendinimo vietos rizika.

<...> 5. Jeigu per įvestos karo padėties, nepaprastosios padėties, taip pat paskelbtos ekstremaliosios situacijos dėl masinio užsieniečių antplūdžio laikotarpį ir 28 dienas po jo pabaigos, tačiau ne ilgiau kaip per 6 mėnesius nuo užsieniečio užregistravimo Lietuvos migracijos informacinėje sistemoje dienos, nebuvo priimtas galutinis sprendimas dėl prieglobsčio prašytojo, laikinai apgyvendinto šio straipsnio 3 dalyje nurodytose laikino apgyvendinimo vietose, teisinės padėties, Migracijos departamentas priima sprendimą įleisti tokį prieglobsčio prašytoją į Lietuvos Respubliką ir apgyvendinti jį šio straipsnio 3 dalyje nurodytose laikino apgyvendinimo vietose. <...>

140¹⁹ straipsnis. Alternatyvios sulaikymui priemonės

1. Alternatyvios sulaikymui priemonės yra:

<...> 3) užsieniečio apgyvendinimas Valstybės sienos apsaugos tarnyboje ar kitoje tam pritaikytoje vietoje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje. <...>

Atitinkamai siūlytina pakeisti UTPI pagal nustatytus sulaikymo apibrėžimo standartus, kad faktinis sulaikymas visose UTPI normose (t.y. 5 str., 115 str., 140⁸ str. ir 140¹⁹ str.) būtų tiesiogiai vadinamas sulaikymu (o ne apgyvendinimu be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų), kartu suteikiant prieglobsčio prašytojams sulaikymo procese taikytinas garantijas.

1.4.2. Sulaikymo pagrindas

Antra svarbi problema, kuri turi būti ištirta – yra ta, kad pagal UTPI ir jo taikymo praktiką nepaprastosios padėties metu buvo autorizuotas prieglobsčio prašytojų sulaikymas vien todėl, kad į LR jie atvyko neteisėtai.

ES standartai šiuo klausimu išsamiai aprašyti ir Lietuvos Respublikos situacija jau yra įvertinta ESTT 2022 m. birželio 30 d. sprendime byloje Nr. C-12122PPU (81-93 pnk.):

81) Iš Teisingumo Teismo jurisprudencijos matyti, kad Direktyvos 2013/33 8 ir 9 straipsniuose, siejamuose su jos 15 ir 20 konstatuojamosiomis dalimis, nustatyti dideli valstybės narėms suteiktų įgaliojimų sulaikyti ribojimai (2020 m. birželio 25 d. Sprendimo Ministerio Fiscal (Institucija, galinti gauti tarptautinės apsaugos prašymą), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 101 pnk.).

82) Pagal šios direktyvos 8 straipsnio 2 dalį tarptautinės apsaugos prašytojas gali būti sulaikytas tik tada, kai, individualiai įvertinus kiekvieną konkretų atvejį, paaiškėja, kad tai būtina, ir jeigu neįmanoma veiksmingai taikyti kitų švelnesnių priemonių. Vadinas, nacionalinės valdžios institucijos gali sulaikyti tarptautinės apsaugos prašytoją tik kiekvienu konkrečiu atveju patikrinusios, ar toks sulaikymas yra proporcingas juo siekiamiems tikslams (2020 m. birželio 25 d. Sprendimo Ministerio Fiscal (Institucija, galinti gauti tarptautinės apsaugos prašymą), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 102 pnk.).

83) Dėl Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalies pažymėtina, kad iš Teisingumo Teismo suformuotos jurisprudencijos matyti, kad šioje nuostatoje išsamiai išvardyti įvairūs sulaikymą pateisinantys pagrindai ir kiekvienas iš šių pagrindų atitinka konkretų poreikį ir yra savarankiško pobūdžio. Atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnyje įtvirtintos teisės į laisvę svarbą ir į šios teisės ribojimo tokia sulaikymo priemone sunkumą, naudojimosi ja apribojimai neturi viršyti to, kas griežtai būtina (šiuo klausimu žr. 2020 m. birželio 25 d. Sprendimo Ministerio Fiscal (Institucija, galinti gauti tarptautinės apsaugos prašymą), C-36/20 PPU, EU:C:2020:495, 104 ir 105 pnk.).

84) Pažymėtina, jog tai, kad tarptautinės apsaugos prašytojas valstybės narės teritorijoje yra neteisėtai, nėra vienas iš pagrindų, kuriais remiantis pagal Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalį galima pateisinti tokio prašytojo sulaikymą. Taigi trečiosios šalies piliečiui negali būti taikoma sulaikymo priemonė vien dėl šios priežasties.

85) Vis dėlto siekiant pateikti naudingą atsakymą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiam teismui būtina nustatyti, ar tokia aplinkybė gali pateisinti prieglobsčio prašytojo sulaikymą remiantis minėto 8 straipsnio 3 dalies e punkte nurodytais nacionalinio saugumo ar viešosios tvarkos užtikrinimo pagrindais, kaip iš esmės teigia Lietuvos vyriausybė. Konkrečiai kalbant, šios vyriausybės teigimu, tokiomis išimtinėmis aplinkybėmis, kokios susiklostė dėl masinio užsieniečių antplūdžio iš Baltarusijos, asmens, kurio padėtis yra tokia kaip M.A., elgesys kelia grėsmę Lietuvos Respublikos viešajai tvarkai ir nacionaliniam saugumui. Per teismo posėdį šios valstybės narės vyriausybė taip pat nurodė grėsmę, kurią užsienietis, kurio padėtis yra tokia kaip M.A., kelia kitų Sąjungos valstybių narių viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui.

86) Šiuo klausimu primintina, kad pagal Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalies pirmos pastraipos e punktą nacionalinėms valdžios institucijoms, kurios turi kompetenciją sulaikyti prašytoją, nustatytus griežtus reikalavimus taip pat užtikrina Teisingumo Teismo jurisprudencijoje pateikiamas sąvokų „nacionalinis saugumas“ ir „viešojo tvarka“, vartojamų kitose direktyvose,

išaiškinimas, taikomas ir Direktyvos 2013/33 atveju (2016 m. vasario 15 d. Sprendimo N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 64 pnk.).

87) *Teisingumo Teismas yra konstatavęs, kad sąvoka „viešoji tvarka“ bet kuriuo atveju reiškia, kad, be socialinės tvarkos sutrikdymo, kurį sukelia bet koks įstatymo pažeidimas, turi kilti reali, tuo metu esanti ir pakankamai didelė grėsmė kuriam nors pagrindiniam visuomenės interesui (2016 m. vasario 15 d. Sprendimo N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 65 pnk. ir jame nurodyta jurisprudencija).*

88) *Dėl sąvokos „nacionalinis saugumas“ pažymėtina, kad ji apima valstybės narės vidaus ir jos išorės saugumą, todėl grėsmė institucijų ir pagrindinių viešųjų tarnybų veikimui ir gyventojų išlikimui, taip pat pavojus dėl rimto išorinių santykių arba taikaus tautų sugyvenimo sutrikdymo ir grėsmė kariniams interesams gali paveikti visuomenės saugumą (šiuo klausimu žr. 2016 m. vasario 15 d. Sprendimo N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 66 pnk. ir jame nurodytą jurisprudenciją).*

89) *Iš to, kas išdėstyta, matyti, kad, atsižvelgiant į būtinumo reikalavimą, pagal Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalies pirmos pastraipos e punktą grėsmė nacionaliniam saugumui arba viešajai tvarkai gali pateisinti prašytojo sulaikymą arba jo pratęsimą tik su sąlyga, kad dėl jo asmeninio elgesio kyla realus, tuo metu esantis ir pakankamai didelis pavojus pagrindiniam visuomenės interesui arba atitinkamos valstybės narės vidaus ar išorės saugumui (2016 m. vasario 15 d. Sprendimo N., C-601/15 PPU, EU:C:2016:84, 67 pnk.).*

90) *Tokiomis aplinkybėmis negalima teigti, kad tarptautinės apsaugos prašytojo buvimo šalyje neteisėtumas savaime rodo pakankamai didelę grėsmę kuriam nors pagrindiniam visuomenės interesui arba grėsmę šio sprendimo 89 punkte nurodytiems interesams. Taigi negalima pritarti tam, kad toks prašytojas gali kelti grėsmę šios valstybės narės nacionaliniam saugumui ar viešajai tvarkai, kaip tai suprantama pagal Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalies e punktą, vien dėl to, kad jis valstybėje narėje yra neteisėtai.*

91) *Ši išvada neužkerta kelio tam, kad valstybėje narėje neteisėtai esantis tarptautinės apsaugos prašytojas, atsižvelgiant į konkrečias jo pavojingumą patvirtinančias aplinkybes ir kartu į jo buvimo šalyje neteisėtumą, galėtų būti laikomas keliančiu tokią grėsmę.*

92) *Galiausiai dėl per teismo posėdį pateiktų Lietuvos vyriausybės argumentų, kiek juos galima suprasti taip, kad dėl išskirtinės situacijos, susiklosčiusios dėl migrantų antplūdžio, pagal SESV 72 straipsnį galima nukrypti nuo visų Direktyvos 2013/33 nuostatų, reikia pažymėti, kad ši vyriausybė šiuo klausimu pateikia tik bendro pobūdžio pastabas, kurios, atsižvelgiant į šio sprendimo 70 ir 71 punktuose primintą jurisprudenciją, negali pateisinti šio straipsnio taikymo.*

93) *Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta, į antrąjį prejudicinį klausimą reikia atsakyti: Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 2 ir 3 dalys turi būti aiškinamos taip, kad pagal jas draudžiamos valstybės narės teisės normos, pagal kurias tais atvejais, kai yra įvesta karo padėtis ar nepaprastoji padėtis arba paskelbta ekstremalioji situacija dėl masinio užsieniečių antplūdžio, prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas vien todėl, kad jis šios valstybės narės teritorijoje yra neteisėtai.*

LVAT praktika šiuo klausimu taip pat formavosi su tam tikrais prieštaravimais. 2021-12-15 LVAT nurodė (byla nr. A-4270-492/2021), kad įstatymų leidėjas UTPĮ teisiniu reguliavimu iš esmės nustatė, kad neteisėtai LR teritorijoje esantys užsieniečiai neturėtų teisės laisvai judėti LR teritorijoje, o užsieniečių teisė išeiti iš centro turėtų būti suteikiama tik išimtiniais atvejais. Tačiau 2022-07-28 Lietuvos Vyriausiasis administracinis teismas jau formavo savo praktiką (byla Nr. A-1091-822/2022), atsižvelgdamas į ESTT 2022 m. birželio 30 d. sprendime byloje Nr. C-12122PPU dėl LR situacijos padarytas išvadas, ir konstatavo, kad „vien pats užsieniečio neteisėto patekimo į LR teritoriją faktas nesudaro prielaidos jo sulaikyti“. Šiame sprendime LVAT vadovavosi ES teisės viršenybės principu ir atsisakė taikyti ES teisei prieštaraujančią LR teisės nuostatą. Papildomai pažymėtinos 2022-05-12 ir 2022-05-17 LVAT nutartys, kuriose nurodyta, kad užsieniečio neteisėto patekimo į LR teritoriją faktas nereiškia nei nebendradarbiavimo su pareigūnais, nei grėsmės valstybės saugumui ar viešajai tvarkai, nei tolesnės nelegalios migracijos grėsmės (teigiant, kad

būdamas nesulaikytas užsienietis bėgtų ar slapstytųsi) (byla Nr. A-2498-520/2022 ir byla Nr. A-2594-552/2022).

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytus ES teisėje ir LR LVAT praktikoje įtvirtintus teisės standartus, svarbu pabrėžti, kad UTPĮ 2021-07-13 pakeitimu 113 str. 4 d. 1¹ punkte buvo įvestas toks ES teisei prieštaraujantis prieglobsčio prašytojo sulaikymo pagrindas LR, o 2021-12-23 pakeitimu šis pagrindas iš 113 str. 4 d. 1¹ punkto buvo perkeltas į 140¹⁷ str. 1 d. 2 punktą:

140¹⁷ straipsnis. Prieglobsčio prašytojo sulaikymo pagrindai

Prieglobsčio prašytojas gali būti sulaikytas:

- 1) šio Įstatymo 113 straipsnio 4 dalyje nurodytais atvejais;
- 2) kai jis į Lietuvos Respublikos teritoriją atvyko neteisėtai kirsdamas Lietuvos Respublikos valstybės sieną.

Atitinkamai, tikslinga **panaikinti UTPĮ 140¹⁷ str. 1 d. 2 punktą**, kaip prieštaraujantį ES teisei.

1.4.3. Sulaikymo procedūra

Trečia problema, kuri turi būti ištirta – yra ta, kad pagal UTPĮ ir jo taikymo praktiką nepaprastosios padėties metu buvo leista sulaikyti prieglobsčio prašytojus (ir kitus užsieniečius) administraciniu sprendimu be teismo nagrinėjimo, o taip pat ir be užsienietį atstovaujančio advokato. Pagal UTPĮ nuo 2021-07-23 iki 2021-12-31 prieglobsčio prašytojai buvo sulaikomi administraciniais aktais, remiantis UTPĮ 5 str. ir nesurašant argumentuoto sprendimo (kartu pažymėtina, kad UTPĮ 5 str. norma įsigaliojo 2021-07-23, o užsieniečių sulaikymai be teismo nagrinėjimo prasidėjo nuo 2021 m. liepos mėnesio pradžios, kai tam dar nebuvo teisinio pagrindo UTPĮ). Praktikoje, būdavo surašomi ne individualūs, o grupiniai priėmimo-perdavimo aktai, kuriais tam tikras užsieniečių sąrašas būdavo VSAT pareigūnų perduodamas tam tikram užsieniečių apgyvendinimo centrui, kuriame jie turėjo gyventi be teisės išeiti už centro ribų. Užsieniečiai nebuvo informuojami apie sulaikymo sprendimą, jiems nebuvo skiriamas advokatas, kuris galėtų inicijuoti teisminį procesą jų faktinio sulaikymo apskundimui ar peržiūrėjimui. Nuo 2022-01-01 pagal UTPĮ 140⁸ straipsnį Migracijos departamentas ir VSAT toliau galėjo dar iki 6 mėn. sulaikyti užsieniečius savo administraciniais sprendimais, kuriuos buvo galima per 14 dienų apskusti teismui. Migracijos departamentas, supažindindamas su tokiu sprendimu, suteikdavo galimybę gauti valstybės garantuojamą advokatą ir tokį sprendimą skusti, o VSAT tokio advokato nesuteikdavo. Visgi, ir Migracijos departamento suteikiamo valstybės garantuojamo advokato skundai tuo metu turėjo mažai prasmės, nes skunduose buvo prašoma, ne kad teismas persvarstyti sulaikymą, o tik, kad teismas gražintų sulaikymo klausimą iš naujo persvarstyti į Migracijos departamentą. Tokiu būdu prieglobsčio prašytojas teisme negalėjo būti nedelsiant paleistas, o teisminis procesas pirmoje teismo instancijoje dažnai tęsdavosi ilgiau kaip 1 mėnesį, todėl per tą laiką dažnai baigdavosi prieglobsčio bylos nagrinėjimas ir Migracijos departamentas jau neturėdavo kompetencijos persvarstyti sulaikymo sprendimą. Interviu su šioje srityje praktikuojančiais teisininkais metu aukščiau nurodytos užsieniečių sulaikymo procedūros praktinės problemos buvo įvardintos, kaip rimčiausi procedūriniai defektai.

Pagal Direktyvos 2013/33 9 straipsnio 3 dalį „Jeigu įsakymą sulaikyti priima administracinės institucijos, valstybės narės užtikrina, kad ex officio ir (arba) prašytojo prašymu būtų skubiai įvykdytas teisminis sulaikymo teisėtumo peržiūrėjimas. Kai toks peržiūrėjimas vykdomas ex officio, jis atliekamas kiek įmanoma greičiau po sulaikymo pradžios. Kai jis vykdomas prašytojo prašymu, jis atliekamas kiek įmanoma greičiau po to, kai buvo pradėtos atitinkamos procedūros. Šiuo tikslu valstybės narės nacionalinėje teisėje nustato laikotarpį, per kurį turi būti įvykdytas teisminis peržiūrėjimas ex officio ir (arba) teisminis peržiūrėjimas prašytojo prašymu. Jei, atlikus teisminį peržiūrėjimą, sulaikymas laikomas neteisėtu, atitinkamas prašytojas nedelsiant paleidžiamas.“

Pagal Direktyvos 2013/33 9 straipsnio 4-6 dalis:

„Sulaikyti prašytojai nedelsiant raštu jiems suprantama kalba arba kalba, kurią, kaip pagrįstai manoma, jie supranta, informuojami apie sulaikymo priežastis ir nacionalinėje teisėje nustatytą įsakymo sulaikyti apskundimo tvarką, taip pat apie galimybę prašyti skirti nemokamą teisinę pagalbą ir atstovavimą.

Teisminė institucija pagrįstais laiko tarpais ex officio ir (arba) susijusio prašytojo prašymu peržiūri sulaikymą, visų pirma, kai jis pratęsiamas, kai atsiranda svarbių aplinkybių arba gaunama naujos informacijos, kuri gali turėti poveikio sulaikymo teisėtumui.

3 dalyje numatyto įsakymo sulaikyti teismo peržiūrėjimo atveju valstybės narės užtikrina, kad prašytojai galėtų nemokamai pasinaudoti teisine pagalba ir atstovavimu. Tai apima bent reikiamų procedūrinių dokumentų parengimą ir dalyvavimą posėdyje teisminėse institucijose prašytojo vardu.“

2021-10-06 LVAT nusprendė (byla nr. AS-653-492/2021), kad užsieniečio administracinį apgyvendinimą LR be teisės išeiti už apgyvendinimo įstaigos teritorijos ribų galima peržiūrėti teisme pagal sulaikymo peržiūrėjimo procedūrą, tačiau tokia peržiūros teise galėjo pasinaudoti tik tie užsieniečiai, kurie turėjo finansinių galimybių patys samdyti advokatą. Todėl net ir teoriškai LVAT praktikoje sukurta teismine sulaikymo peržiūrėjimo galimybe didžioji dalis užsieniečių negalėjo praktiškai pasinaudoti.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytus ES teisėje įtvirtintus teisės standartus, svarbu pabrėžti, kad UTPĮ 2021-07-13 pakeitimu 5 str. buvo įvesta ES teisei prieštaraujanti prieglobsčio prašytojų sulaikymo tvarka LR, o 2021-12-23 pakeitimu ši tvarka tolesniam iki 6 mėn. sulaikymui buvo perkelta į 140⁸ str.

Atitinkamai siūlytina pakeisti UTPĮ ir numatyti (pvz., UTPĮ 116 str. 5 d.), kad tais atvejais, kai prieglobsčio prašytojai sulaikomi administraciniais sprendimais: 1) užsieniečiai turi būti supažindinami su sprendimais, o sprendimai turi būti argumentuoti; 2) užsieniečiai turi turėti galimybę gauti valstybės garantuojamą advokatą, kad toks sprendimas būtų peržiūrėtas teisme; 3) teismo peržiūrėjimo terminas turi būti kuo trumpesnis ir per tą terminą teismas turėtų iš esmės spręsti sulaikyti ar nesulaikyti užsieniečių, o ne gražinti šį klausimą iš naujo nagrinėti administracinei institucijai.

1.4.4. Sulaikymo individualus vertinimas, būtinumo ir proporcingos trukmės užtikrinimas

Ketvirta problema, kuri turi būti iširta – yra ta, kad pagal UTPĮ ir jo taikymo praktiką nepaprastosios padėties metu buvo leista sulaikyti prieglobsčio prašytojus (ir kitus užsieniečius) grupiniais arba grupiniu būdu priimamais sulaikymo sprendimais, nevertinant individualių užsieniečio aplinkybių, sulaikymo būtinumo ar trukmės proporcingumo, o esant maksimaliems užsieniečių sulaikymo terminams, pačios prieglobsčio ir migracinės procedūros vyko dažnai lėtai ir su netaikant tam tikrų procesinių reikalavimų, ko pasekoje užsieniečio statusas negalėjo operatyviai pasikeisti (o kartu nesikeičiant statusui, nebuvo pagrindo peržiūrėti ir sulaikymo sprendimų). Kaip minėta, pagal UTPĮ iki 2021-12-31 prieglobsčio prašytojai buvo sulaikomi administraciniais aktais, remiantis UTPĮ 5 str. ir nesurašant argumentuoto sprendimo. Būdavo surašomi ne individualūs, o grupiniai priėmimo-perdavimo aktai, kuriais tam tikras užsieniečių sąrašas būdavo VSAT pareigūnų perduodamas tam tikram užsieniečių apgyvendinimo centrui, kuriame jie turėjo gyventi be teisės išeiti už centro ribų. Nuo 2022-01-01 pagal UTPĮ 140⁸ straipsnį Migracijos departamentas ir VSAT toliau galėjo dar iki 6 mėn. sulaikyti užsieniečius savo administraciniais sprendimais. Šie sprendimai nurodė standartinę argumentaciją, pagal kurią iš esmės visiems užsieniečiams buvo numatomas maksimalus apgyvendinimo be teisės išeiti už centro ribų (t.y. *de facto* sulaikymo) terminas, kaip lemiamą sprendimų argumentą nurodant, kad užsieniečiai yra neteisėtai atvykę į LR. Tokia argumentacija buvo taikoma ir prieglobsčio prašytojams, ir pažeidžiamiesiems asmenis (įskaitant

nelydimus nepilnamečius užsieniečius ir šeimas su vaikais). Kaip interviu nurodė šioje srityje praktikuojantys teisininkai, lygiagrečiai prieglobsčio procedūrose pasitaikydavo atvejų, kad, pvz., Migracijos departamento buvo ignoruojami prieglobsčio prašymai, ignoruojami užsieniečių teikiami įrodymai, surašomi akivaizdžiai klaidingai argumentuoti sprendimai dėl prieglobsčio nesuteikimo, tačiau net ir teisiniu būdu nustačius tokias klaidas ir prieglobsčio prašymą gražinus tinkamam nagrinėjimui Migracijos departamente, tai nereikšdavo Migracijos departamento sprendimo dėl apgyvendinimo be teisės išeiti už centro ribų (t.y. *de facto* sulaikymo) peržiūrėjimo ir pakeitimo. Sprendimo peržiūrėjimo taip pat nesąlygojo ir ilgalaikiame sulaikyme pablogėjusi užsieniečių psichologinė ar fizinė būseną. Be to, pagal UTPĮ 114 str. 6 d. (iš esmės analogišką 140¹⁸ str.) užsieniečio sulaikymas turi būti peržiūrimas bent jau kas 3 mėn., o tai pagal teismų praktiką nėra taikoma alternatyvioms sulaikymui priemonėms, nors, kaip minėta, tarp vadinamų alternatyvių sulaikymui priemonių yra ir apgyvendinimas be teisės išeiti už centro ribų, prilygstanti *de facto* sulaikymui.

Pagal Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 2 dalį: „*Irodžiusios, kad tai būtina, ir kiekvieną atvejį vertindamos individualiai, valstybės narės gali sulaikyti prašytoją, jeigu neįmanoma veiksmingai taikyti kitų švelnesnių alternatyvių priemonių.*“

Pagal Direktyvos 2013/33 9 straipsnio 1 dalį: „*Prašytojas sulaikomas tik kuo trumpiau, o laikomas sulaikytas tik tol, kol taikomi 8 straipsnio 3 dalyje nustatyti pagrindai. Su 8 straipsnio 3 dalyje nustatytais sulaikymo pagrindais susijusios administracinės procedūros vykdomos deramai kruopščiai. Sulaikymo trukmės pratęsimo negalima pateisinti ne dėl prašytojo kaltės ilgai trunkančiomis administracinėmis procedūromis.*“

Pagal Direktyvos 2013/33 9 straipsnio 5 dalį: „*Teisminė institucija pagrįstais laiko tarpais ex officio ir (arba) susijusio prašytojo prašymu peržiūri sulaikymą, visų pirma, kai jis pratęsiamas, kai atsiranda svarbių aplinkybių arba gaunama naujos informacijos, kuri gali turėti poveikio sulaikymo teisėtumui.*“

ES teisei prieštaraujančią LR administracinę praktiką pirmiausia sąlygojo 2021-07-13 pakeistas UTPĮ 5 str., taip pat tokią įstatymo leidėjo valią palaikanti LVAT praktika. 2021-12-15 LVAT nurodė (byla nr. A-4270-492/2021), kad įstatymų leidėjas UTPĮ teisiniu reguliavimu iš esmės nustatė, kad neteisėtai LR teritorijoje esantys užsieniečiai neturėtų teisės laisvai judėti LR teritorijoje, o užsieniečių teisė išeiti iš centro turėtų būti suteikiama tik išimtiniais atvejais. Kitaip tariant, tiek įstatymo leidėjas, tiek LVAT (kurie numatė užsieniečių nesulaikymą tik išimtiniais atvejais) įtvirtino atvirkštinį principą, nei ES teisė (kuri numatė sulaikymą tik išimtiniais atvejais). Tačiau 2022-07-28 LVAT jau formavo savo praktiką (byla Nr. A-1091-822/2022), atsižvelgdamas į ESTT 2022 m. birželio 30 d. sprendime byloje *Nr. C-12122PPU* dėl LR situacijos padarytas išvadas, ir konstatavo, kad „vien pats užsieniečio neteisėto patekimo į LR teritoriją faktas nesudaro prielaidos jo sulaikyti“. Šiame sprendime LVAT vadovavosi ES teisės viršenybės principu ir atsisakė taikyti ES teisei prieštaraujančią LR teisės nuostatą. Papildomai pažymėtinos 2022-05-12 ir 2022-05-17 LVAT nutartys, kuriose nurodyta, kad užsieniečio neteisėto patekimo į LR teritoriją faktas nereiškia nei nebendradarbiavimo su pareigūnais, nei grėsmės valstybės saugumui ar viešajai tvarkai, nei tolesnės nelegalios migracijos grėsmės (teigiant, kad būdamas nesulaikytas užsienietis bėgtų ar slapstytųsi). Taip pat šiose LVAT nutartyse grįžo prie ikikrizinės ES teisę atitinkančios LVAT praktikos, kad sulaikymas turi būti skiriamas tik išimtiniais atvejais, kai negali būti pritaikytos švelnesnės alternatyvios sulaikymui priemonės, o pažeidžiamų grupių (t.y., šeimoms su vaikais) bylose žemesnių instancijų teismų skirtas sulaikymas buvo pripažintas nebūtinu ir neproporcingu (byla Nr. A-2498-520/2022 ir byla Nr. A-2594-552/2022). Po šių LVAT nutarčių ėmė keistis ir Migracijos departamento bei VSAT praktika, paleidžiant iš sulaikymo pažeidžiamus užsieniečius bei užsieniečius, kurių sulaikymas nebuvo reikalingas jų atžvilgiu vykdomoms administracinėms procedūroms (pvz., buvo pripažinta, kad nėra tikslinga laikyti sulaikyme irakiečių, kurių net ir po prieglobsčio procedūros pabaigos objektyviai nėra įmanoma gražinti į kilmės šalį).

2022-03-31 LVAT nutartyje (byla nr. A-1805-756/2022) teismas nustatė, kad: „Įstatyme yra įtvirtinta specialioji norma, taikoma sulaikymo taikymo pagrįstumo pakartotiniam svarstymui. Kadangi sulaikymas yra griežčiausia užsieniečiui taikytina judėjimo laisvės ribojimo priemonė Lietuvos Respublikoje, šios nuostatos tikslas yra užkirsti kelią pertekliniams ir nepagrįstiems vienos pagrindinių asmens teisių, judėjimo laisvės, ribojimams. Nagrinėjamu atveju Užsieniečiui taikoma švelnesnė, alternatyvi sulaikymui priemonė, kurios peržiūra kas 3 mėnesius Įstatyme nėra numatyta. Dėl to įstatymų leidėjas, atsižvelgęs į alternatyvios sulaikymui priemonės švelnesnį pobūdį, nustatomų platesnių nei sulaikymo atveju teisių ir pareigų visumą, neįtvirtino būtinybės šios priemonės taikymo peržiūrėti kas 3 mėnesius.“ Kaip minėta, tarp vadinamų alternatyvių sulaikymui priemonių yra ir priemonė (apgyvendinimas centre, nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje), prilygstanti *de facto* sulaikymui, o bent jau tokiai alternatyviai priemonei peržiūrėjimo kas 3 mėn. terminas turėtų taip pat būti taikomas.

Atsižvelgiant į aukščiau išdėstytus ES teisėje įtvirtintus teisės standartus, svarbu pabrėžti, kad UTPĮ 2021-07-13 pakeitimu 5 str. buvo įvesta, o 2021-12-23 pakeitimu 140⁸ str. tolesniam iki 6 mėn. sulaikymui pratęsta prieglobsčio prašytojų sulaikymo praktika LR prieštaravo ES teisei.

Atitinkamai 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: **1) sulaikymas būtų skirtas po individualaus nagrinėjimo, įsitikinus, kad neįmanomos švelnesnės alternatyvios sulaikymui priemonės (ypač švelnesnių alternatyvių sulaikymui priemonių reikia ieškoti pažeidžiamiesiems prieglobsčio prašytojams); 2) sulaikymas prieglobsčio prašytojams turi būti taikomas kuo trumpesniems terminams tiek, kiek būtina tam tikriems procedūriniais veiksmais atlikti (pvz., nustatyti tapatybei); 3) ne dėl prieglobsčio prašytojo kaltės atsiradus prieglobsčio procedūros delsimui (pvz., dėl padarytų procedūros klaidų), sulaikymas turi būti peržiūrimas; 4) taip pat sulaikymas turi būti peržiūrimas, pasikeitus prieglobsčio prašytojo situacijai (pvz., nustačius tapatybę ar pablogėjus sveikatai).**

Be to, siūlytina UTPĮ 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.

1.4.5. Užstatas, kaip alternatyvi sulaikymui priemonė

Penkta tyrime nustatyta problema yra susijusi su UTPĮ nustatytu alternatyvių sulaikymui priemonių sąrašu, kuriame nėra numatytas užstatas, kaip alternatyvi sulaikymui priemonė. Pagal UTPĮ 115 str. (iš esmės analogiškas yra ir 140¹⁹ str.) alternatyvios sulaikymui priemonės yra:

1) užsienietis nustatytu laiku periodiškai turi atvykti į Migracijos departamentą arba Valstybės sienos apsaugos tarnybą;

2) užsienietis elektroninių ryšių priemonėmis nustatytu laiku turi pranešti Migracijos departamentui arba Valstybės sienos apsaugos tarnybai apie savo buvimo vietą;

3) patikėti prižiūrėti užsienietį Lietuvos Respublikos piliečiui arba Lietuvos Respublikoje teisėtai gyvenančiam užsieniečiui, jei šis asmuo išpareigojo rūpintis juo ir jį išlaikyti;

4) apgyvendinti užsienietį Valstybės sienos apsaugos tarnyboje netaikant judėjimo laisvės apribojimų;

5) apgyvendinti užsienietį Valstybės sienos apsaugos tarnyboje nustatant teisę judėti tik apgyvendinimo vietai priklausančioje teritorijoje.

Tokiu būdu iš esmės susiklosto situacija, kai valstybė gali arba pasitikėti užsieniečiu, kad šis neketina pasišalinti, taikydama 1-4 alternatyvias sulaikymui priemones (ir nepasiliekančią jokių svirtų, jei užsienietis vis tiek pasišalintų), arba nepasitikėti užsieniečiu ir taikyti sulaikymą ar 5 alternatyvią sulaikymui priemonę, kuri, kaip minėta, prilygsta *de facto* sulaikymui. Tuo tarpu užstatas būtų tarpinė priemonė, kuri leistų nesirinkti tarp kraštutinio pasitikėjimo arba nepasitikėjimo požiūrio ir pritaikyti

tokią alternatyvią sulaikymui priemonę, kuri leistų valstybei ir nesulaikyti užsieniečio, ir išlaikyti tam tikrus svetus, jei užsienietis vis tiek pasišalintų. Tokia priemonė būtų naudinga ne tik užsieniečiui, kuris nebūtų sulaikomas, bet ir valstybei, kuriai pigiau kainuoja, kai nereikia organizuoti užsieniečio sulaikymo, o užsieniečio pasišalinimo atveju dar liktų užstatas, kuris galėtų kompensuoti valstybės administracinius kaštus, patirtus dėl užsieniečio padarytų migracinių procedūrų pažeidimo. Taip pat netaikant sulaikymo, valstybei sumažėtų ir rizika, kad valstybei iš užsieniečių galėtų kilti finansinės pretenzijos dėl netinkamai pritaikyto užsieniečių sulaikymo.

Pagal Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 4 dalį „*Valstybės narės užtikrina, kad nacionalinėje teisėje būtų nustatytos sulaikymui alternatyvias priemones reglamentuojančios normos, pavyzdžiui, įpareigojimas reguliariai prisistatyti į atitinkamas institucijas, užstatas finansinės garantijos pavidalu arba pareiga neišvykti iš nustatytos vietos.*“

Suprantama, kad pagal ES Direktyvą 2013/33 užstatas yra ne privaloma, o tik viena iš galimų alternatyvių sulaikymui priemonių, bet dėl minėtų praktinių priežasčių, jo įvedimas būtų tikslingas. Kaip interviu nurodė šioje srityje praktikuojantys teisininkai, į finansines asmens galimybes gyventi nesulaikytam bet kuriuo atveju yra atsižvelgiama teismų praktikoje, ir finansų turėjimas bet kuriuo atveju yra viena iš priežasčių, kodėl teismas gali skirti užsieniečiui alternatyvią sulaikymui priemonę. Tačiau UTPI 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.

Atitinkamai siūlytina papildyti UTPI 115 str. ir 140¹⁹ str., **numatant užstatą, kaip alternatyvią sulaikymui priemonę.**

1.4.6. Apgyvandinimo centre be judėjimo laisvės apribojimo, kaip alternatyvios sulaikymui priemonės, taikymas

Šešta problema yra UTPI 115 str. (iš esmės analogiškas yra ir 140¹⁹ str.) taikymo susiaurinimas, kad apgyvendinimas centre be judėjimo laisvės apribojimo, kaip alternatyvi sulaikymui priemonė, gali būti taikomas tik prieglobsčio prašytojams arba buvusiams prieglobsčio prašytojams.

Sunku suprasti, kodėl įstatymų leidėjas nusprendė, kad ši priemonė neturėtų būti taikoma užsieniečiams, kurie neprašė ir nenori prašyti prieglobsčio. Tokia įstatymo norma sukuria tikriausiai įstatymo leidėjo nenumatytą poveikį – ji skatina piktnaudžiauti prieglobsčio procedūra ir kreiptis dėl prieglobsčio tuos užsieniečius, kurie nesiekė to daryti. Tokia situacija susiklosto, nes jei išsiuntimo procedūros laukiantis užsienietis neturi galimybių savarankiškai pragyventi, jam lieka vienintelė galimybė - būti sulaikytam centre. Tačiau jei toks užsienietis pasiprašo prieglobsčio, tuomet tiek prieglobsčio procedūros metu, tiek ir jai pasibaigus, jis jau gali būti apgyvendintas centre be judėjimo laisvės apribojimo. Atitinkamai užsieniečiai, kurie nesiekė prašyti prieglobsčio, vis tiek kartais prieglobsčio prašo ir piktnaudžiauja prieglobsčio procedūra.

Pagal Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 2 dalį „*valstybės narės gali sulaikyti prašytoją, jeigu neįmanoma veiksmingai taikyti kitų švelnesnių alternatyvių priemonių.*“

Pagal Direktyvos 2008/115 15 straipsnio 1 dalį „*Valstybės narės gali sulaikyti trečiosios šalies pilietį, <...> (nebent konkrečiu atveju gali būti veiksmingai taikomos kitos pakankamos, tačiau švelnesnės priverstinės priemonės) <...>*“

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.

Atitinkamai siūlytina **panaikinti UTPĮ 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 buvusiems prieglobsčio prašytojams.

1.4.7. Įstatyme numatytų maksimalių sulaikymo terminų taikymo alternatyvioms sulaikymui priemonėms praktinės pasekmės

Septinta tyrime nustatyta problema, kuri turi būti iširta – yra ta, kad pagal UTPĮ 114 str. 5 d. maksimalus užsieniečio sulaikymas turi neviršyti 18 mėn. ir tai pagal teismų praktiką taikoma ir alternatyvioms sulaikymo priemonėms, tačiau paliekama spraga, kur ir kokių pagrindu užsieniečiai bus apgyvendinti po 18 mėn.

2022-10-19 LVAT nutartyje (byla nr. A-3944-822/2022) teismas nustatė, kad: „*Istatymo 114 straipsnio 5 dalis ir joje įtvirtintas maksimalus 18 mėnesių užsieniečio sulaikymo terminas yra taikomas taip pat ir sprendžiant alternatyvios sulaikymui priemonės taikymo klausimą.*“ Teoriškai šis LVAT išaiškinimas teisingas, nes žmogus neturėtų būti neapibrėžtą laiką nei sulaikymo, nei alternatyvios sulaikymui priemonės (kurios bet kuriuo atveju riboja asmens laisvę) situacijose. Tačiau praktikoje šis LVAT išaiškinimas atvėrė UTPĮ teisinio reguliavimo spragą, nes būtent alternatyvių sulaikymui priemonių institutas turėjo dvigubą funkciją – iš vienos pusės jis buvo naudojamas, kaip alternatyvi sulaikymui priemonė, iš kitos pusės jis buvo naudojamas jokio teisėto buvimo statuso neturinčių užsieniečių padėčiai LR reguliuoti. Jei nebuvo galimybių tokius užsieniečius nei išsiųsti, nei suteikti jiems kažkokį teisėto buvimo statusą, tuomet tokie užsieniečiai galėdavo gyventi savarankiškai, periodiškai pranešdami savo gyvenamąją vietą, o negalėdami pragyventi – galėdavo gyventi Užsieniečių registracijos centre be judėjimo laisvės apribojimų. Reikia pastebėti, kad tokios normos buvo ne tik alternatyvios sulaikymui priemonės, bet ir tam tikras teisėto buvimo statuso neturinčių užsieniečių padėties suregulavimas, kuris galėtų nebūti vadinamas alternatyvia sulaikymui priemone ir galėtų būti taikomas tol, kol toks reguliavimas yra reikalingas. Šios normos tapo dar aktualesnės, kai įstatymo leidėjas UTPĮ 140²² str. numatė, kad: „*Jeigu sprendimas dėl užsieniečio, atvykusio į Lietuvos Respubliką įvestos karo padėties, nepaprastosios padėties, taip pat paskelbtos ekstremaliosios situacijos dėl masinio užsieniečių antplūdžio laikotarpiu, išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos neįvykdomas per 5 metus nuo tokio sprendimo priėmimo dienos, užsieniečiui išduodamas leidimas laikinai gyventi.*“ Atitinkamai 5 metus negalėdami nei būti išsiųsti, nei gauti leidimo gyventi LR užsieniečiai bent būtų galėję pagal alternatyvią sulaikymui priemonę (taip vadinamą, nors realiai atliekančią kitą funkciją) gyventi centruose, netaikant jiems judėjimo laisvės apribojimų. Dabar gi neliko nei teisinio pagrindo, nei procedūros skirti alternatyvią sulaikymui priemonę (taip vadinamą, nors realiai atliekančią kitą funkciją) po 18 mėn., o tokių žmonių padėtis LR liko nesureguliuota.

Pagal Direktyvos 2008/115 7 straipsnio 3 dalį „*Savanoriško išvykimo laikotarpiu, siekiant užkirsti kelią asmeniui pasislėpti, gali būti numatytos tam tikros prievolės, pavyzdžiui, prievolė reguliariai registruotis institucijose, atitinkamas piniginis užstatas, dokumentų paėmimas ar prievolė neišvykti iš tam tikros vietos.*“

Pagal Direktyvos 2008/115 9 straipsnio 3 dalį „*Atidėjus išsiuntimą, kaip numatyta 1 ir 2 dalyse, atitinkamam trečiosios šalies piliečiui gali būti nustatytos 7 straipsnio 3 dalyje numatytos prievolės.*“

Pažymėtina, kad LR UTPĮ nėra numatytų 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.

Atitinkamai 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.**

Aktuali ESTT praktika sulaikymo klausimu

Dėl šiuo metu galiojančios direktyvos 2013/33/ES ESTT yra priėmęs keletą svarbių sprendimų dėl Priėmimo sąlygų direktyvos taikymo sulaikymo atvejais ir dėl susijusių klausimų, pavyzdžiui: *J.N. C-601/15 PPU*, *K. C-18/16*, *Ministerio Fiscal Case C-36/20 PPU*, *FMS Case C-924/19 PPU*, *Commission v. Hungary C-821/19*, *K.S. & M.H.K. - Joined cases C-322/19 et C-385/19*.

Sulaikymo taikymas pateikus prieglobsčio prašymą jau išsiuntimo procedūroje; prieglobsčio prašytojo statusas iki sprendimo priėmimo. 2013 m. gegužės 30 d. ESTT sprendime byloje *Mehmet Arslan C-534/11*²⁴² teismas nustatė, kad iš direktyvų 2005/85 ir 2008/115 teksto, sistemos ir tikslo yra akivaizdu, kad prieglobsčio prašytojas turi teisę pasilikti valstybės narės teritorijoje bent jau iki tol, kol jo prašymas atmetamas pirmoje instancijoje ir todėl jis negali būti laikomas „neteisėtai esančiu“ išsiuntimo direktyvos prasme. Be to, teismas nustatė, kad ES Priėmimo sąlygų direktyva ir direktyva 2005/85 neužkerta kelio sulaikyti trečiosios šalies pilietį, kuris kreipėsi dėl tarptautinės apsaugos po to, kai buvo sulaikytas pagal Išsiuntimo direktyvą remiantis nacionaline teise, jei nustatoma, kad, įvertinus individualiai visas susijusias aplinkybes, prašymas buvo pateiktas vien tik tam, kad atidėti išsiuntimo sprendimo vykdymą ir, kad objektyviai būtina išlaikyti sulaikymą siekiant asmeniui išvengti išsiuntimo.

Pagalbos prieglobsčio prašytojams kriminalizavimas. 2021 m. lapkričio 16 d. sprendime Komisija prieš Vengriją (C-821/19) ESTT nagrinėjo baudžiamosios atsakomybės taikymą pagal Vengrijos teisės aktus už pagalbą pateikti prieglobsčio prašymą. Ankstesnė Teismo praktika rodo, kad advokatas turi iš tikrųjų sugebėti tinkamai atlikti savo užduotį – patarti, ginti ir atstovauti savo klientui, o priešingu atveju šis klientas netektų jam suteiktų teisių pagal Chartijos 47 straipsnį (šiuo klausimu žr. 2021 m. liepos 15 d. sprendimą Komisija prieš Lenkiją (teisėjų drausmės tvarka), C-791/19, EU:C:2021:596, 206 punktą ir teismų praktika cituojamas) (121 pnk.). Teismas konstatavo, kad Vengrija neįvykdė įsipareigojimų pagal Direktyvos 2013/32 8 straipsnio 2 dalį ir 22 straipsnio 1 dalį bei Direktyvos 2013/33 10 straipsnio 4 dalį. savo nacionalinėje teisėje kriminalizuodama bet kurio asmens veiksmus, kurie, vykdydami organizuojamą veiklą, teikia pagalbą, susijusią su prieglobsčio prašymo pateikimu arba pateikimu jos teritorijoje, kai galima be jokių pagrįstų abejonių įrodyti, kad tas asmuo žinojo, kad prašymas pagal šį įstatymą nebus priimtas.

Sulaikymas nacionalinio saugumo ir viešosios tvarkos pagrindais. 2016 m. vasario 15 d. sprendime *J.N. C-601/15 PPU* ESTT pasisakė dėl Priėmimo sąlygų direktyvos 8 straipsnio 3 dalies e punkto taikymo Chartijos 6 straipsnio kontekste. Teismo nuomone, šis straipsnis nustato griežtas sulaikymo taikymo sąlygas ir gali būti taikomas tik tada, kai reikia nacionaliniam saugumui ir viešajai tvarkai apsaugoti; sulaikymo priežastys turi būti nustatytos nacionalinėje teisėje; 8 straipsnio 1 dalis

²⁴² <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-c-53411-mehmet-arslan-v-policie-%C4%8Dr-krajsk%C3%A9-%C5%99editelstv%C3%AD-policie-%C3%BAsteck%C3%A9ho-kraje-odbor>

draudžia sulaikyti tik dėl to, kad buvo pateiktas tarptautinės apsaugos prašymas; ir 8 straipsnio 2 dalyje reikalaujama, kad sulaikymas būtų skiriamas tik tada, kai būtina, remiantis individualiu vertinimu ir tik jei nėra galima veiksmingai pritaikyti švelnesnes prievartos priemonės.

Sulaikymas tapatybės patikrinimo tikslu. 2017 m. rugsėjo 14 d. sprendime byloje *K. C-18/16 ESTT* sprendė dėl Priėmimo sąlygų direktyvos 8 straipsnio 2 dalies a ir b punktų pirmos pastraipos, atsižvelgiant į Chartijos 6 straipsnio nuostatas. ESTT nustatė, kad prašytojo sulaikymas siekiant nustatyti ar patikrinti jo tapatybę arba pilietybę yra būtinas siekiant užtikrinti tinkamą bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimą, o būtent siekiant užkirsti kelią antriniam judėjimui. Be to, pagal tą direktyvą sulaikymas turi atitikti tam tikras sąlygas ir yra pateisinamas tik tam tikromis sąlygomis. Sulaikymas turi būti taikomas kaip paskutinė priemonė ir kuo trumpesniai laikui. Pasisakytą dėl alternatyvių priemonių taikymo.

Sulaikymo apibrėžimas ir taikymo sąlygos; sulaikymo trukmė tranzito zonoje; apskundimo teismui teisė. 2020 m. gegužės 14 d. sprendime byloje *FMS C-924/19 PPU ESTT* nustatė, kad direktyva turi būti aiškinama taip, jog pareiga trečiosios šalies piliečiui pasilikti nuolatos tranzito zonoje, kurios perimetras yra ribojamas ir yra uždaras, kuriame jo judėjimas yra ribojamas ir stebimas, o jis ar ji negali teisėtai išvykti savo noru, bet kokia kryptimi, prilygsta laisvės atėmimui, „sulaikymui“ Išsiuntimo ir Priėmimo sąlygų direktyvų prasme. Be to, Teismas nustatė, kad nei Priėmimo sąlygų direktyva, nei Prieglobsčio procedūrų direktyvos 43 straipsnis, neleidžia sulaikyti asmens tranzito zonoje ilgiau nei keturias savaites. Sulaikymas pagal Priėmimo sąlygų direktyvą turi atitikti atitinkamas ES teisės garantijas, įskaitant pagrįstą sprendimą sulaikyti; kaip kraštutinė priemonė, individualiai įvertinus atvejį, jos būtinumą ir proporcingumą; ir turėtų būti prieinama veiksminga teisminė peržiūra. Tarptautinės apsaugos prašytojas negali būti sulaikytas vien dėl to, kad negali savęs išlaikyti. Nustačius, kad sulaikymas prieštarauja ES teisei, nacionaliniai teismai gali paleisti pareiškėją ir įpareigoti institucijas aprūpinti būstu pagal Priėmimo sąlygų direktyvos nuostatas. Jie yra įgalioti tai daryti, net jei pagal nacionalinę teisę neturi aiškios jurisdikcijos. Nacionalinės teisės aktai, kuriais neleidžiama apskūsti sprendimo grąžinti teisminei institucijai, prieštarauja Išsiuntimo direktyvos 13 straipsniui ir Chartijos 47 straipsniui (130 pnk.). Nagrinėjama atvejais skundas dėl pakeisto sprendimo grąžinti galėjo būti pateiktas prieglobsčio institucijai, o rezultatas nebuvo toliau peržiūrimas. Tačiau tokia institucija negali būti laikoma nešališka ir nepriklausoma, todėl Chartiją atitinkančiai teisminei institucijai turėtų būti suteikta galimybė peržiūrėti (134–136 pnk.). Pratęsimas ilgiau nei tas keturias savaites galimas tik pagal Prieglobsčio procedūrų direktyvos 43 straipsnio 2 dalį, jei yra didžiulis prašytojų antplūdis ir pastarieji apgyvendinami pagal Priėmimo sąlygų direktyvos 17 ir 18 straipsnius (244–245 pnk.). Teismas padarė išvadą, kad prieglobsčio prašytojai negali būti sulaikyti tranzito zonoje ilgiau nei keturias savaites, net jei atvyksta daug trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės. Pagal Priėmimo sąlygų direktyvą valstybės narės privalo suteikti materialines priėmimo sąlygas prašytojams, kurie negali užtikrinti sau tinkamo gyvenimo lygio; jų sulaikymas dėl šios priežasties pakenktų pačiai tos direktyvos esmei (253–256 pnk.).

Sulaikymo pagrindų taikymas. 2020 m. birželio 25 d. sprendime byloje *Ministerio Fiscal C-36/20 PPU ESTT* pabrėžė, kad, tai, jog neįmanoma surasti apgyvendinimo humanitariniame priėmimo centre, negali pateisinti tarptautinės apsaugos prašytojo laikymo sulaikyme. Trečiosios šalies pilietis, neturintis teisės apsigyventi, pareiškęs savo pageidavimą dėl tarptautinės apsaugos „kitose institucijose“, Direktyvos 2013/32 antrosios pastraipos prasme negali būti sulaikytas dėl kitų priežasčių, nei nurodyta Direktyvos 2013/33 8 straipsnio 3 dalyje.

II. PRIEGLOBSČIO SISTEMOS PERTVARKOS INSTITUCINIO MODELIO EX ANTE VERTINIMAS

Siekiant apibrėžti prieglobsčio sistemos pertvarkos poreikius ir tyrimo apimtį, orientuotasi į 2021-2022 m. Lietuvoje vykusius procesus, kurių metu buvo peržiūrima prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sistema. Tyrimo ekspertai prisidėjo prie šios pertvarkos alternatyvų analizės ir pagrindimo atsižvelgiant į geriausią užsienio valstybių praktiką ir ES teisės raidos perspektyvas. Šioje studijos dalyje pateikiamas priėmimo sistemos pertvarkos institucinio modelio *ex ante* vertinimas pasiūlant pertvarkos alternatyvas. Nagrinėjama dabartinė 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, vadovaujamosi jos veikla ir poreikiais. Šioje studijoje pateikiama ekspertų nuomonė nebūtinai sutampa su tarpžinybinės darbo grupės nuomone.

2.1. Reformos kontekstas

2021 m. vasarą Lietuvai susidūrus su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi, Lietuvos institucijos, net ir dirbdamos maksimaliu pajėgumu, sunkiai susidorėjo su išaugusiu prašymų skaičiumi. Prieglobsčio prašymo svarstymą kartu lydi ir kiti susiję veiksmai, t.y., prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas, maitinimas, sveikatos priežiūra, užimtumo, socialinės pagalbos, psichologinės pagalbos, specialiųjų poreikių organizavimo, saugumo užtikrinimo, pažeidžiamų asmenų identifikavimo, švietimo organizavimo ir kt. klausimai.

Į šių klausimų nagrinėjimą pagal kompetenciją yra įtrauktos skirtingos institucijos – Vidaus reikalų ministerija ir Socialinės apsaugos ir darbo ministerija bei joms pavaldžios įstaigos. Be to, atskiriems klausimams spręsti tenka įtraukti ir kitas institucijas, pavyzdžiui, Sveikatos apsaugos ministeriją, Švietimo, mokslo ir sporto ministeriją. Kartais į šį procesą yra įtraukiamos ir savivaldybės ar joms pavaldžios institucijos (iki 2021 m. vasaros savivaldybės dažniausiai buvo įtraukiamos tik integracijos procese, 2021 m. vasarą išaugus prieglobsčio prašytojų skaičiui savivaldybės taip pat yra įtrauktos į kai kurių klausimų sprendimą – pavyzdžiui, apgyvendinimo, maitinimo organizavimą).

Europos Sąjungos šalys yra ir anksčiau susidūrusios su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi ir 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). Tikslinga įvertinti šią patirtį ir ją pasiremti siekiant spręsti panašaus pobūdžio iššūkius Lietuvoje.

Pradžioje pateikiami bendrieji pastebėjimai dėl susidariusios situacijos, kurių pagrindu toliau pateikiami pasiūlymai.

1. Kaip rodo reagavimo į prieglobsčio prašytojų padidėjusį srautą 2021 m. vasarą analizė, pagrindine situacijos problema („butelio kakliuku“) tapo asmenų apgyvendinimas. Iš pradžių buvo kalbama apie apgyvendinimo sąlygų sukūrimą net 40 tūkstančių prieglobsčio prašytojų²⁴³, kurios tikriausiai būtų sudariusios galimybes tiek priimti prieglobsčio prašymus ir individualiai juos

²⁴³ <https://www.delfi.lt/news/daily/lithuania/ruosiasi-blogiausiam-scenarijui-planuojami-miesteliai-kuriuose-tilptu-iki-40-000-neteisetu-migrantu.d?id=87763703>

nagrinėti, užtikrinti orias priėmimo sąlygas bei vieningą apgyvendinimo organizavimo tvarką, identifikuoti ir pasirūpinti pažeidžiamų grupių apsauga, taikyti alternatyvias priemones masiniam prieglobsčio prašytojų sulaikymui, užtikrinti procedūrinių terminų laikymąsi, garantuojant teisingą pirmos ir apeliacinės instancijos nagrinėjimą, tiek turėti galimybes tinkamai pasiruošti ir vykdyti vēlesnius integracijos ar grāžinimo procesus po prieglobsčio procedūros pabaigos. Taip pat būtent tokiam reagavimo į padidėjusį prieglobsčio prašytojų srautą sprendimui galima buvo tikėtis ir ES papildomo finansavimo. Reali padėtis parodė, kad užsieniečius teko apgyvendinti daugelyje sulaikymo/apgyvendinimo vietų, o tai lėmė ne tik aukščiau minėtas problemas, bet ir plintančius konfliktus su kai kuriomis vietos bendruomenėmis, kurių suvaldymui galiausiai teko priimti ir neįleidimo/apgręžimo sprendimą. Atitinkamai, siekiant spręsti jau susiklosčiusią situaciją ir išvengti tokios situacijos pasikartojimo ateityje, svarbu pagrindinį dėmesį sutelkti į apgyvendinimo sistemos sukūrimą, kuri duotų laiko be didesnių įtampų suvaldyti padidėjusius prieglobsčio prašytojų srautus.

2. 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.

3. Galima pastebėti, 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 (t.y. fizinio saugumo užtikrinimo stovyklos viduje taisyklių, higienos normų, maitinimo, medicininių, laisvalaikio organizavimo, vertimo ir kitų paslaugų teikimo tvarkos, pasimatymų tvarkos, naudojimosi ryšio priemonėmis tvarkos, bendradarbiavimo su NVO tvarkos ir pan.).

4. 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 svarstyti ES Priėmimo sąlygų direktyvos 7 str. leidžiamas prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimas tam tikra valstybės teritorija. Kartu pažymėtina, kad prieglobsčio prašytojų judėjimo laisvės apribojimas tam tikros stovyklos teritorijos ribomis jau tampa ne judėjimo laisvės apribojimu, o sulaikymu (kad netaptų sulaikymu, judėjimo laisvė gali būti apribojama iki tam tikro miesto ar rajono teritorijos). Atitinkamai sprendžiant dėl tinkamiausios apgyvendinimo sistemos, svarbu atsižvelgti į apgyvendinimo institucijos kompetenciją (patirtį) palaikyti santykius su vietos gyventojais tokiu būdu, kad nekiltų problemų ir savarankiško užsieniečių apgyvendinimo tam tikroje teritorijoje alternatyvos atveju.

2.2. Siūlomų alternatyvų trumpas aprašymas

Atsižvelgiant į Lietuvos pasienyje susidariusią situaciją ir ekstremaliosios (vēliau nepaprastosios) padėties metu išryškėjusius naujus poreikius, siūlomos alternatyvos, kurios leistų sustiprinti institucinį atsaką ir veiksmingiau valdyti esamą situaciją bei pasirengti ateities krizėms:

Alternatyvos		
Alternatyva 1: Ruklos Pabėgėlių priėmimo centro reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas	Alternatyva 2: Skėtinės organizacijos kūrimas (paskyrimas), skirtingų institucijų funkcijų koordinavimui po vienu stogu	Alternatyva 3: Atskiros agentūros sukūrimas ir priėmimo sistemos perdavimas

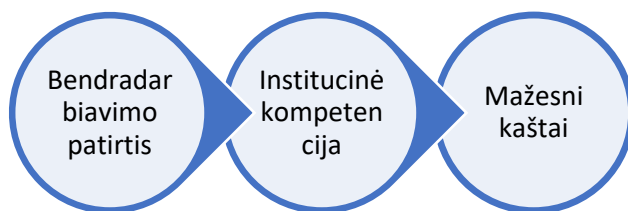
Taip pat pateikiama „nulinė alternatyva“, t.y. „nieko nekeisti“, kadangi bet kuri kita iš alternatyvų galėtų būti pagrindžiama kaip optimali tik tuo atveju, jeigu ją įgyvendinus numatoma sutaupyti lėšų (arba sukurti kokią nors papildomą naudą). Planuojamos priėmimo sistemos reformos tikslas - sukurti efektyvią apgyvendinimo sistemą ir atsisakyti institucijoms nebūdingų funkcijų bei besidubliuojančių funkcijų.

Toliau 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 pateikiami 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 bus reikalingi papildomi duomenys.

2.2.1. Alternatyva 0: nieko nekeisti

Šiuo metu galiojanti prieglobsčio sistema apima šias institucijas – Valstybės sienos apsaugos tarnybą prie VRM ir jos padalinį - Užsieniečių registracijos centrą, Migracijos departamentą prie VRM ir Pabėgėlių priėmimo centrą prie SADM. Prieglobsčio prašymų svarstymas ir susijusių paslaugų suteikimas gali remtis ir egzistuojančia sistema. Tokiu atveju institucinė sąranga nėra keičiama ir remiamasi galiojančiu teisiniu reglamentavimu. Tokia sistema iš esmės remiasi savireguliaciniu mechanizmu – institucijos ir toliau atlieka tas funkcijas, kurios joms priskirtos, į iššūkius reaguojama tiek, kiek pajėgiama susitvarkyti su turimais institucijos ištekliais. Visgi, kad ji sklandžiai funkcionuotų, pirmiausia reikia padidinti apgyvendinimo/sulaikymo pajėgumus URC ir PPC. Apgyvendinimo pasienyje arba *ad hoc* (tam kartui) steigiamose stovyklose reikėtų vengti ir taikyti kuo rečiau bei trumpiau, nes tokį apgyvendinimą organizuojančios institucijos atlieka sau nebūdingas funkcijas, neturi nei tokios kompetencijos darbuotojų, nei reikiamos patirties, nei infrastruktūros, kad būtų nustatyta tokio apgyvendinimo/sulaikymo tinkamos higienos normos ar administravimo tvarka. Esamoje sistemoje, nors ir buvo bandoma, bet taip ir nebuvo sukurta efektyviai veikianti nevyriausybinių organizacijų ar kitų nevalstybinių subjektų organizuojama apgyvendinimo sistema, kuri, esant reikalui, taip pat galėtų nuimti apkrovimo dalį nuo URC ir PPC. Jei būtų paliekama esama sistema, rekomenduojama skirti dėmesį ir nevalstybiniam apgyvendinimo sistemos komponentui ir ne tik formaliai jį aprašyti, bet ir pasiekti realius susitarimus dėl sąlygų, kuriomis nevalstybiniai subjektai, esant reikalui, galėtų ir norėtų „praplėsti“ apgyvendinimo sistemą.

Esamos priėmimo sistemos privalumai:

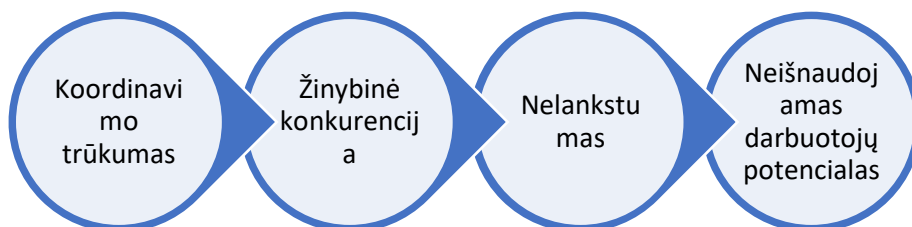


Bendradarbiavimo patirtis. Per daugelį metų jau susiklostė ir nusistovėjo darbo ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo praktika.

Institucinė kompetencija. Institucijos, dalyvaujančios prieglobsčio prašymo svarstyme ir susijusių paslaugų suteikime jau turi sukaupusios reikiamą kompetenciją, specialistus, turinčius reikiamas žinias, todėl jų nebereikia papildomai apmokyti.

Mažesni kaštai. Naujos institucijos kūrimas, jos pertvarkymas, naujų darbuotojų pritraukimas ar turimų darbuotojų perkvalifikavimas dažniau lemia išaugusius finansinius kaštus, todėl nulinės alternatyvos įgyvendinimas reiškia mažesnius kaštus, nes institucijos ir toliau gali dirbti esamų biudžeto asignavimų ribose. Nereikėtų kurti naujos sistemos, o tai jau sutaupyti resursų. Reikėtų tik patikslinti esamų institucijų funkcijas ir atitinkamai paskirstyti finansavimą tarp jų, o tai taip pat yra paprasčiau nei sukurti naują sistemą, rasti jai finansavimo šaltinius ir dar pasiekti, kad nauja sistema efektyviai panaudotų jai skiriamus resursus.

Esamos priėmimo sistemos trūkumai:



Koordinavimo trūkumas. Dėl skirtingo prieglobsčio sistemai priklausančių institucijų pavaldumo (VSAT ir Migracijos departamentas yra pavaldūs VRM, PPC yra pavaldūs SADM) iškyla veiklos koordinavimo problemų prieglobsčio prašytojų priėmimo, tapatybės nustatymo, prašymų nagrinėjimo, apgyvendinimo, integracijos procesuose, dėl kurių nepakankamai efektyviai naudojami šiai sistemai valstybės skiriami ištekliai.

Žinybinė konkurencija. Nors patobulinta buvusi sistema ir galėtų veikti, bet apgyvendinimas, organizuojamas 2 ministerijų ir iš atskirų finansavimo šaltinių, sukuria tam tikrą neigiamą žinybinę konkurenciją, kuria gali būti siekiama ne vien efektyviausiu būdu panaudoti išteklius ir išspręsti problemą, bet ir taupyti savo resursus bei stengtis problemą kiek įmanoma perkelti ir spręsti kitos žinybos resursais.

Nelankstumas. Sistema yra nelanksti. Skirtingos institucijos dubliuoja ar atlieka panašaus pobūdžio darbus. Trūksta proceso koordinavimo ir lyderystės, ypač susidūrus su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi.

Neišnaudojamas darbuotojų potencialas. Prieglobsčio prašymų svarstymo ir susijusių paslaugų suteikime dirba daug kompetentingų valstybės tarnautojų, kurie dėl funkcijų dubliavimo

susiduria su išaugusiu darbo krūviu. Nematant sisteminių pokyčių, silpnėja darbuotojų motyvacija, o esama motyvacinė sistema veikia silpnai.

2.2.2. Alternatyva 1: PPC reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas

Alternatyvos aprašymas

PPC yra institucija, turinti daug patirties tiek užsieniečių apgyvendinimo, tiek integravimo, tiek visuomenės informavimo srityje. Todėl ši institucija ir siūloma, kaip pirmas sprendimas, kuomet PPC imant kaip pagrindą, galima būtų sukurti vieningą apgyvendinimo sistemą. PPC yra biudžetinė įstaiga, kurios funkcijos yra apibrėžtos Pabėgėlių priėmimo centro nuostatais (patvirtinti 2005 m. rugpjūčio 18 d. socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu Nr. A1-234).²⁴⁴

PPC teikia socialines paslaugas, apgyvendinimą ir valstybės paramą integracijai užsieniečiams, kuriems suteiktas prieglobstis Lietuvos Respublikoje, ir jų šeimų nariams, atvykusiems į Lietuvą šeimų susijungimo atveju, nelydimiems nepilnamečiams užsieniečiams, užsieniečiams, perkeltiems bendradarbiaujant su kitomis ES valstybėmis narėmis, trečiosiomis valstybėmis, ES institucijomis ar tarptautinėmis organizacijomis, asmenims, perkeltiems iš karinių konfliktų apimtų teritorijų Lietuvos Respublikos Vyriausybės pavedimu; teikianti socialines paslaugas, apgyvendinimą ir užtikrinanti priėmimo sąlygas užsieniečiams, kaip esantiems ar buvusiems su prekyba žmonėmis susijusių nusikaltimų aukomis, jų apsisprendimo laikotarpiu, prieglobsčio prašytojams pagal susitarimą su VRM.

Taigi, 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. PPC reorganizacija galima remiantis Lietuvos Respublikos biudžetinių įstaigų įstatymo 14 str.²⁴⁵ Biudžetinės įstaigos reorganizavimo sąlygų apraše turi būti nurodyta:

- 1) kiekvienos reorganizavime dalyvaujančios biudžetinės įstaigos pavadinimas, teisinė forma, buveinė, kodas, registras, kuriame kaupiami ir saugomi duomenys apie šias biudžetines įstaigas;
- 2) reorganizavimo būdas, pasibaigiančios biudžetinės įstaigos, po reorganizavimo veikiančios biudžetinės įstaigos;
- 3) momentas, nuo kurio pasibaigiančios biudžetinės įstaigos teisės ir pareigos pereina po reorganizavimo veikiančiai biudžetinei įstaigai;
- 4) po reorganizavimo veikiančių biudžetinių įstaigų savininko teises ir pareigas įgyvendinančios institucijos.

Reorganizacijos metu lygiagrečiai turėtų būti keičiami ir kiti teisės aktai, siekiant suvienodinti teisinį reglamentavimą.

Funkcijų perskirstymas

Priede Nr. 2 išskirtos prieglobsčio sistemoje veikiančių įstaigų funkcijos gali būti skirstomos į tris grupes:

- a) Funkcijos, kurias šiuo metu vykdo kitos įstaigos ir kurias galėtų perimti PPC (arba kurios sutampa su šiuo metu PPC vykdomomis panašiomis funkcijomis): pervežimas į apgyvendinimo vietas, apgyvendinimas, sveikatos patikra, pažeidžiamumo vertinimas, amžiaus nustatymo tyrimo inicijavimas; izoliavimas (karantinavimas), profiliavimas (pagal procedūrą, pažeidžiamumą, demografines charakteristikas ir pan.) ir apgyvendinimo vietos

²⁴⁴ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.0E43E04057BF/asr>

²⁴⁵ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.3A756D83A99B/asr>

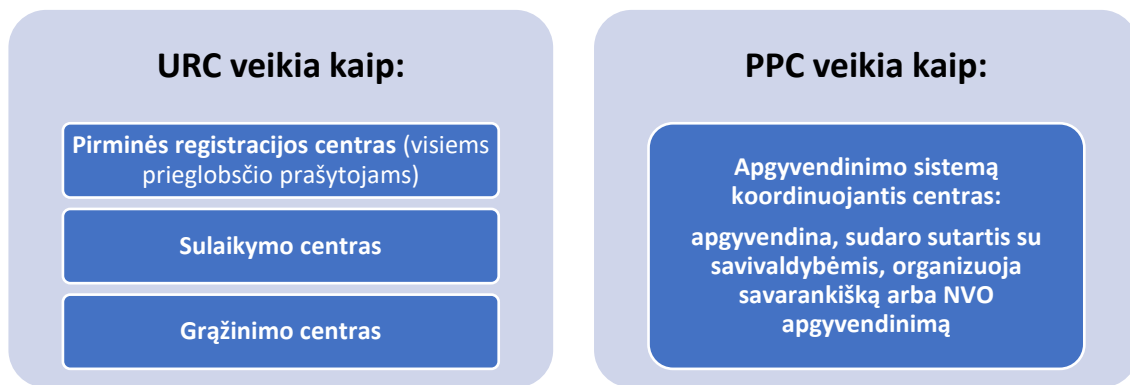
- parinkimas (išskyrus, kai taikomas sulaikymas). Kadangi kai kurias iš šių funkcijų jau šiuo metu vykdo PPC, galima būtų optimizuoti jų vykdymą.
- b) Funkcijos, kurios nėra būdingos tokio pobūdžio socialinei įstaigai, bet galėtų būti vykdomos pasitelkiant kitas tarnybas arba perkamos iš išorės (pvz. apsauga, teisinė pagalba, vertimo paslaugos).
 - c) Funkcijos, kurios neturėtų būti priskirtos PPC, kadangi jos nėra būdingos socialinio pobūdžio įstaigoms arba reikalauja specialiųjų įgaliavimų arba specifinės kompetencijos:

Pirminis registravimas, procedūros nustatymas (prieglobsčio prašytojas ar ne), tapatybės, maršruto nustatymas, daiktų apžiūra, biometrinių duomenų nuėmimas, patikrinimai DB, grėsmių identifikavimas ir vertinimas, sulaikymo inicijavimas, konvojavimas į teismą (jei reikia), teismui priėmus sprendimą sulaikyti ar taikyti alternatyvias sulaikymui priemones – pervežimas į atitinkamas apgyvendinimo vietas	VSAT
Prieglobsčio procedūros parinkimas (skubos ar bendra), įleidimo/neįleidimo sprendimas	MD

Funkcijų pokyčiai įgyvendinus reorganizaciją:

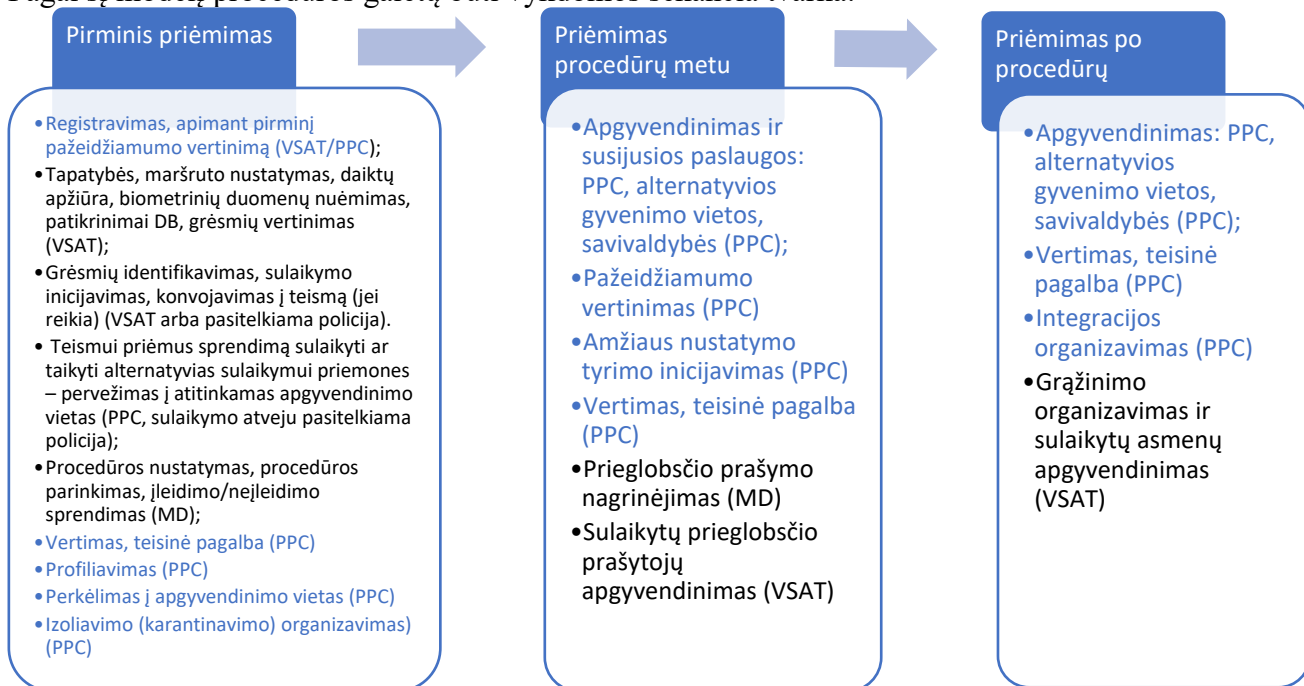
Funkcijos (vardinamos tik kintančios)	Dabar priskirtos (prieš reformą)	Būtų priskirtos PPC (po reformos)
Pervežimas į apgyvendinimo vietas	VSAT	PPC
Apgyvendinimas	VSAT	PPC VSAT: pirminės registracijos metu, sulaikymo ir grąžinamų asmenų apgyvendinimo URC metu
Pažeidžiamumo nustatymas ir amžiaus nustatymo tyrimo organizavimas	VSAT	PPC
Apsauga	VSAT	PPC: (už URC pasitelkiant kt. subjektus, perkant apsaugos paslaugą ir pan.) VSAT: pirminės registracijos metu, sulaikymo ir grąžinamų asmenų apgyvendinimo URC metu

Reikia atkreipti dėmesį, kad šios alternatyvos modelyje pirminiame prieglobsčio procedūros etape vis dar dalyvautų URC bendradarbiaujant su PPC (URC galėtų veikti mobilios PPC komandos, užtikrinančios kai kurių socialinių funkcijų vykdymą arba deleguoti PPC darbuotojai), tačiau tolimesnę apgyvendinimo sistemą koordinuotų PPC. Modelį sudarytų:



Toks veiklos modelis atitiktų ES Prieglobsčio ir migracijos pakte²⁴⁶ įtvirtintus siūlymus vykdyti vadinamąją „atrankos procedūrą“ (angl. *screening*), kurios metu atliekama tapatybės, grėsmių, sveikatos patikra (Pasiūlymas dėl „Atrankos“ reglamento²⁴⁷). Todėl, URC kaip pirminės registracijos centro paskyrimas gali būti aktualus dar ir dėl šios priežasties. Tokiu atveju šiuos veiksmus galėtų vykdyti VSAT, o PPC įsijungtų po to, kai asmuo praeina pirminę registraciją ir yra įleidžiamas į teritoriją. PPC atstovai taip pat galėtų dalyvauti pirmos registracijos metu atliekant tik jam priskirtas funkcijas tuo pačiu metu, kaip ir VSAT (pvz. nustatyti pažeidžiamumą ir pan.).

Pagal šį modelį procedūros galėtų būti vykdomos sekančia tvarka:



Šiam modeliui gali būti aktuali užsienio valstybių praktika dėl prieglobsčio prašytojų profiliavimo, kuris padeda ne tik nukreipti į atitinkamas procedūras, bet ir priimti sprendimą dėl apgyvendinimo. Žemiau pateikiamas Nyderlandų profiliavimo praktikos pavyzdys.

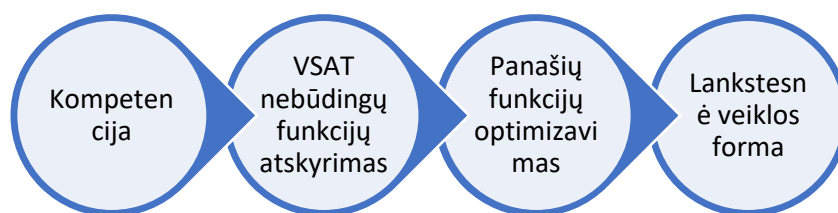
²⁴⁶ Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl naujo Migracijos ir prieglobsčio pakto, COM/2020/609 final, 2020.09.23, https://ec.europa.eu/info/publications/migration-and-asylum-package-new-pact-migration-and-asylum-documents-adopted-23-september-2020_lt

²⁴⁷ Commission, Proposal for a Regulation introducing a screening of third country nationals at the external borders COM(2020) 612 of 23 September 2020.

Nyderlandai. Nuo 2019 m. pradžios taikoma integruota priėmimo ir procedūros sistema, kuri leidžia prieglobsčio procedūros pradžioje skubiai įvertinti prieglobsčio prašytojo galimybes gauti leidimą gyventi šalyje. Jei tokios galimybės yra nedidelės, migracijos organizacijos iškart imasi grąžinimo organizavimo veiksmų. Jei galimybės gauti apsaugą vertinamos kaip geros, prieglobsčio prašytojas perkeliamas į priėmimo centrą, esantį netoli savivaldybės, kurioje jis pradės dalyvauti integracijos veiklose. Tarp šios reformos privalumų išskiriama tai, kad nepagrįsti prašymai išsprendžiami labai greitai ir atitinkamai mažėja susikaupusių bylų skaičius. Pavyzdžiui, buvo taikytos priemonės prieglobsčio prašytojų srautui iš Moldovos (daug nepagrįstų prašymų 2019 m. gruodį): buvo prioretizuojami šių asmenų prieglobsčio prašymai, juos nagrinėjo speciali Imigracijos ir natūralizacijos tarnybos paskirta komanda tikslu sutrumpinti procedūrą iki 3-4 savaičių maksimalios trukmės. Taip pat buvo vykdomos derybos su Moldovos valdžios institucijomis dėl grąžinimo palengvinimo. Reikia pastebėti, kad Moldova nėra pripažįstama saugia kilmės valstybe pagal Nyderlandų teisinį reguliavimą, todėl reikėjo atskirų priemonių.

Šaltinis: Annual report 2019, Migration and asylum in the Netherlands, May 2020, https://www.emn.nl/nl/sites/default/files/2020-07/EMN_jaaroverzicht2019_ENG.pdf, p. 28

Argumentai, kodėl ši alternatyva svarstyтина (privalumai):



Kompetencija. PPC yra ta institucija, kuri šiuo metu yra sukaupusi daugiausiai patirties ir kompetencijos organizuodama užsieniečių, gavusių prieglobstį, socialinės integracijos įgyvendinimą savivaldybių teritorijoje²⁴⁸, administruoja tam skirtas lėšas, sudaro sutartis su integraciją išgyvendinančiomis institucijomis dėl paramos užsieniečių, gavusių prieglobstį, integracijai teikimo ir yra atsakingas už lėšų integracijai skyrimą²⁴⁹; kontroliuoja, kaip integraciją įgyvendinančios institucijos, sudariusios sutartis dėl paramos teikimo užsieniečių, gavusių prieglobstį, integracijai, vykdo sutarčių sąlygas; kartu su Socialinių paslaugų priežiūros departamentu planuoja valstybės biudžeto lėšas integracijos priemonėms vykdyti; priima sprendimus dėl paramos integracijai savivaldybės teritorijoje teikimo, numatytų išmokų skyrimo. Socialinės integracijos laikotarpiu PPC užsieniečiams, gavusiems prieglobstį, teikia socialines ir sveikatos priežiūros paslaugas, rengia lietuvių kalbos kursus ir siūlo kitas švietimo priemones, kartu su darbo birža organizuoja profesijos mokymo ir perkvalifikavimo, darbo paieškos kursus, užtikrina teisinių paslaugų teikimą centre.

Žmogiškieji ištekliai. Reorganizacijos metu galima optimizuoti besidubliuojančias funkcijas, racionaliau panaudoti materialinius ir finansinius išteklius, o ekspertus, kurių funkcijas nebereikalingos – perkvalifikuoti ir išlaikyti sistemoje.

VSAT nebūdingų funkcijų atskyrimas. Reorganizacijos metu būtų atsisakyta dalies funkcijų, kurios nėra būdingos VSAT, tuo susitelkiant į pagrindinių funkcijų vykdymą.

Steigimo ypatumai. Reorganizacijos metu gali būti keičiama juridinio asmens forma, pasirenkant tokią, kuri leistų lanksčiau organizuoti darbą, didinti atlyginimų fondą, tapti konkurencingesne institucija darbo rinkoje, pavyzdžiui, viešojo įstaiga.

²⁴⁸ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/cf3749300ef711ebb74de75171d26d52>

²⁴⁹ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/5c01c030913d11e69ad4c8713b612d0f/asr>

Rizikos, kurios gali kilti įgyvendinant šią alternatyvą



Trukmė: reorganizavimo procesas yra susijęs su teisės aktų pakeitimu ir jų priėmimu, todėl projektas turėtų būti derinamas, laikantis Lietuvos Respublikos Vyriausybės darbo reglamento nuostatų²⁵⁰. PPC reorganizacijos projektui turėtų pritarti Vyriausybė.

Nepakankamas finansavimas. Vykdamas PPC reorganizaciją būtina užtikrinti tinkamą finansavimą, kuris leistų sėkmingai vykdyti naujai PPC priskirtas funkcijas. Nesant tinkamo finansavimo (ar jam vėluojant) PPC gali nebesusitvarkyti su naujais priskirtomis funkcijomis, darbuotojai gali tapti nemotyvuoti.

Žmogiškųjų išteklių stoka. Kaip ir daugelis viešojo sektoriaus institucijų, reorganizavus PPC ir išplėtus jo funkcijas, PPC reikėtų rasti naujus darbuotojus. Kadangi įprastai PPC vienos srities darbus atlieka vienas (rečiau du ar trys) valstybės tarnautojas, tokiam darbuotojui išėjus iš darbo, daugelis darbų valstybės tarnautojo kuruotoje srityje sustoja (naujo darbuotojo priėmimas užtrunka nuo 3 iki 6 mėnesių, kompetencijų įgijimas iki vienerių metų, kito darbuotojo perkvalifikavimas iki 6 mėnesių).

Alternatyvos kaštų pagrindimas

Alternatyvai įgyvendinti būtinų kaštų palyginimas su kitomis alternatyvomis pateikiamas Priede 5.

2.2.3. Alternatyva 2: Skėtinės organizacijos paskyrimas

Alternatyvos aprašymas

Kadangi bet kurios institucijos reorganizavimas ar sukūrimas „nuo nulio“ yra gana daug laiko reikalaujantis procesas, kaip antra alternatyva, yra siūlomas skėtinės organizacijos paskyrimas, kuri siektų, kad skirtingos jau dabar esančios sukurtos ir veikiančios institucijos veiktų kuo vieningiau ir pasiektų kuo panašesnę rezultatą į vienos institucijos vykdomą veiklą (bet tai būtų pasiekta ne sukūriant ar reorganizuojant sistemą į vieną instituciją, o paskiriant vieną koordinuojančią instituciją ir užtikrinant kuo vieningesnę esamų institucijų veiklą).

Siūloma 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. Aktualiai alternatyvos pagrindimui yra Belgijos patirtis (Priedas 3).

Lietuvoje galima surasti panašių patirčių, perimtų iš užsienio valstybių. Panaši reforma įgyvendinta steigiant Nacionalinį bendrųjų funkcijų centrą, kur siekta konsoliduoti viešajame sektoriuje atliekamas bendrąsias funkcijas (pavyzdžiui, buhalterijos, personalo ir kitas). NBFC

²⁵⁰ <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.2D810041F3C0/asr>

reforma Lietuvoje prasidėjo 2018 m. ir turėtų baigtis 2022 m. NBFC idėja rėmėsi Suomijos patirtimi, kur *Palkeet* (Bendrųjų funkcijų centras Suomijoje) kaip sistema savo veiklą formaliai pradėjo 2005 m. Tačiau pačioje pradžioje, iki 2007-ųjų, veikė tarpinis sprendimas – keturi suvienytųjų funkcijų centrai apėmė keturias skirtingas vyriausybės valdymo sritis. 2007 m. Suomijos Finansų ministerija paskelbė, kad pradėdamas tų keturių centrų vienijimo procesas, kuris užtruko beveik trejus metus. 2010 m. visos viešojo administravimo funkcijos buvo suvienytos po vienu stogu, į vieną vyriausybinių centrą, pavadintą „Palkeet“, kuris pradėjo veiklą 2010 m. sausio 1 d.²⁵¹

Šios institucinės reformos patirtis galėtų būti panaudota Lietuvoje sprendžiant migracijos krizės problemą. 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 (pagal Belgijos „Fedasil“ pavyzdį). Tik Lietuvos atveju nereikėtų steigti naujos organizacijos ir tą, matyt, būtų galima padaryti LRV protokoliniu sprendimu. Pavyzdžiui, kuriant Lietuvoje Darniųjų pirkimų kompetencijų centrą buvo sutarta žodžiu, kad toks kompetencijų centras bus įkurtas, o protokoliniame sprendime Viešųjų pirkimų tarnybai buvo nurodyta rekomendacija dėl centro įkūrimo. Taip pat buvo nurodyta, kad VPT periodiškai turi teikti LRV ir Aplinkos ministerijai duomenis apie žaliųjų pirkimų rezultatus. Atitinkamai ministerijai atsirado įpareigojimas teikti pasiūlymus, jei nepasiekiami žaliųjų pirkimų rezultatai. Tad migracijos atveju, protokoliniu sprendimu galėtų atsirasti įpareigojimas sukurti koordinacinį centrą (skėtinę organizaciją), priskiriant jį kažkuriai iš sistemoje dalyvaujančių institucijų (pvz. VRM), o kitas institucijas įpareigoti paskirti atstovus.

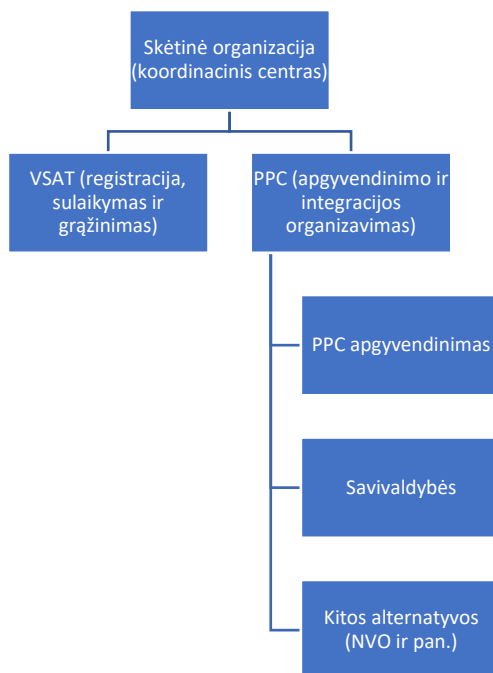
Funkcijų perskirstymas

Skėtinė organizacija galėtų perimti funkcijas, kurias šiuo metu vykdo kelios viešojo administravimo įstaigos ir kurios yra bendros (pvz., registravimas, pervežimas, apgyvendinimo paslaugų organizavimas, vertimo, teisinės pagalbos paslaugų organizavimas), todėl toks centralizavimas padėtų sutaupyti lėšų. Galėtų būtų paskiriamas koordinacinis centras (nesteigiant atskiro juridinio asmens), į kurį būtų deleguojamos bendros funkcijos ir deleguojami institucijų (SADM, VRM, URC, PPC, o esant poreikiui ir kitų), kurios dalyvauja priėmimo sąlygų užtikrinime, prieglobsčio svarstymo procese, tiek institucijų, kurios yra atsakingos už integracijos arba grąžinimo procesus, atstovai. Institucijos skirtų užduotis, o Centras užtikrintų koordinavimo ir užduočių delegavimo funkcijas įgyvendinimo lygmenyje. Centras nustatytų vieningus standartus apgyvendinimo vietų valdymui ir pan. Šios alternatyvos įgyvendinimui taip pat gali reikėti tam tikro funkcijų ir atsakomybių koregavimo (pvz., kad PPC užtikrintų visų apgyvendinimo vietų koordinavimą, tuo tarpu VSAT – sulaikymo vietų ir pan.). Centras turėtų atlikti koordinatoriaus funkcijas, kad institucijoms priskirtos funkcijos būtų laiku ir tinkamai atliktos.

2 pav. Skėtinės organizacijos veiklos modelis:

251

https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/europe_et_international/EUPAN/HRWG_Finnish_SSC_reform_T_Hytonen.pdf



Numatomi pokyčiai įgyvendinus šią alternatyvą:

Pagrindinis pokytis būtų aiškiai išgrynintos procedūros ir funkcijos, kurios dubliuojasi, pagerėjęs koordinavimas ir greitesnis procedūrų vykdymas. Skėtinė organizacija nebūtinai turi būti analogas „Fedasil“ Belgijoje arba NBFC Lietuvoje, tačiau gali perimti tam tikrus jų elementus. Belgijos atvejis unikalus tuo, kad prieglobsčio prašytojas iš esmės tik ten ir gali pateikti prieglobsčio prašymą (su išimtimis). NBFC Lietuvoje pradėjo veikti tik su keletu darbuotoju, kurie užtikrina veiklos koordinavimą, o kiti darbuotojai dar kurį laiką dirbo savo įprastose darbo vietose (ministerijose, joms pavaldžiose įstaigose ir pan.), bet jau buvo pavaldūs NBFC. Jei Lietuvoje bus galimybė pateikti prieglobsčio prašymą tik vienoje ar keliose vietose, tuomet tikslingiausia, kad institucijų atstovai ten ir būtų, kur pateikiamas prašymas (ar bent jau atliekamos tos funkcijos, kurių labiausiai reikia).

Skėtinės organizacijos kūrimas gali būti laikinas ir greitas sprendimas, o jo tolimesnis likimas priklausys – tiek nuo jo veiklos sėkmės, tiek nuo situacijos pasienyje. Pavyzdžiui, NBFC nors ir perėmė bendrąsias funkcijas, susidūrė su kita problema, kad institucijos bando išsaugoti savo darbuotojus priskirdami papildomas funkcijas ir neperduodamos tų darbuotojų NBFC žiniai.

Argumentai, kodėl ši alternatyva svarstyтина (privalumai)



Kompetencijų išsaugojimas. Tokio centro paskyrimas iš esmės leistų apjungti jau turimas skirtingų institucijų kompetencijas ir leistų per trumpą laiką pradėti bendrus darbus.

Geresnis koordinavimas. Skirtingoms institucijoms veikiant vieno langelio principu po vienu stogu, būtų užtikrintas geresnis koordinavimas, sklandesnis procesas ir operatyvesnis veiksmų vykdymas. Kartu būtų užtikrinta, kad kiekviena institucija atlieka savo funkcijas ir išvengiama dubliavimosi.

Lankstumas. Centro veiklos organizavimas yra lankstesnis nei veikiant vienos institucijos rėmuose. Vėliau galima būtų modifikuoti pereinant į atskiros institucijos steigimo formą ir funkcijos galėtų būti plečiamos, o plėtra vykdoma etapais.

Darbuotojų priėmimas. Kadangi darbuotojai būtų deleguojami, nebūtų sugaišta priimant naujus darbuotojus ir juos apmokant.

Rizikos, kurios gali kilti įgyvendinant šią alternatyvą (trūkumai)



Finansavimo stoka. Projektui įgyvendinti reikalingo finansavimo neskyrimas ir (ar) finansavimo skyrimo nukėlimas ir (ar) nutraukimas.

Tarpinstitucinio bendradarbiavimo įsitraukimo trūkumas. Tokio centro skyrimui būtinas skirtingų institucijų noras bendradarbiauti. Jeigu kitos institucijos laiku neskirs ekspertų, nepateiks reikiamų duomenų, centrui rezultatų pasiekti nepavyks arba rezultatai atitinkamame sektoriuje bus nepatenkinamos kokybės.

Alternatyvos kaštų pagrindimas.

Alternatyvai įgyvendinti būtinų kaštų palyginimas su kitomis alternatyvomis pateikiamas Priede 5.

2.2.4. Alternatyva 3: Atskiros agentūros sukūrimas

Alternatyvos aprašymas

Reaguojant į išaugusį prieglobsčio prašytojų skaičių, išaugusį darbo krūvį institucijose, kurios dalyvauja prieglobsčio sistemoje, svarstyta alternatyva steigti naują instituciją, kuri taptų kompetencijų centru sprendžiant prieglobsčio sistemos problemas Lietuvoje. Nauja institucija galėtų apjungti šiuo metu skirtingų institucijų atliekamas skirtingas funkcijas.

Aktuali užsienio valstybių patirtis alternatyvos pagrindimui būtų Nyderlandų Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (*Centraal Orgaan opvang asielzoekers*, COA) (Priedas 4).

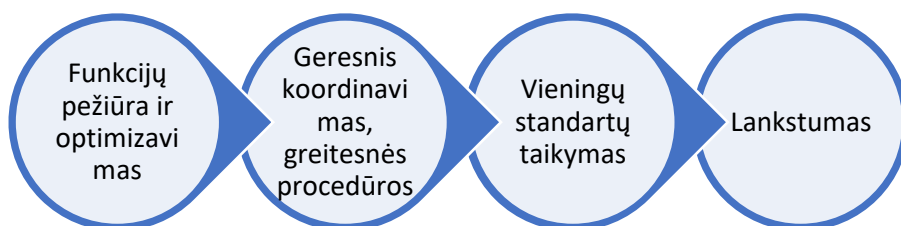
Trečia alternatyva yra panaši į pirmą alternatyvą arba galėtų būti antrosios alternatyvos tolimesnės institucinės konsolidacijos etapu. Ja taip pat iš esmės pirmiausia yra siekiama apgyvendinimo sistemos ir su ja susijusių valstybės funkcijų optimizavimo, VSAT nebūdingų funkcijų atskyrimo, teikiamų paslaugų kokybės gerinimo, perduodant jas į besikuriančios naujos institucijos kompetenciją. Esminis skirtumas, kad nauja institucija neturėtų ankstesnės patirties ar įdirbio, tačiau kartu tokiu būdu 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. Kita vertus, jei naujos agentūros įkūrimas būtų sekantis antrosios alternatyvos etapas, tuomet galėtų būti perimta ankstesnių institucijų patirtis ir tikėtina, žmogiškieji ištekliai.

Ši alternatyva siūloma priėmimo sąlygų problemų sprendimo kontekste, tačiau jos veikla vėliau galėtų būti plečiama apjungiant visas prieglobsčio sistemos institucijų vykdomas funkcijas į vieningą Migracijos agentūrą prie Vyriausybės, kaip atskirą juridinį asmenį, kurio veikla konsoliduotų visas migracijos sritis: teisėtą migraciją, priėmimo sąlygas, prieglobsčio procedūrą, gražinimo procedūrą. Pavyzdžiui, iš dalies panaši yra Švedijos patirtis, kur Migracijos agentūra (*Migrationsverket*) svarsto ne tik prieglobsčio prašymus, bet ir kitus klausimus, susijusius su migracija, pavyzdžiui, asmenų, norinčių apsilankyti, laikinai ar nuolat gyventi ir dirbti Švedijoje ar tapti Švedijos piliečiais, prašymus.

Funkcijų perskirstymas

Agentūra galėtų perimti šias funkcijas, kurias šiuo metu vykdo skirtingos institucijos: registravimas, pervežimas į apgyvendinimo vietas, apgyvendinimo organizavimas (ne tik centruose), sveikatos patikra, pažeidžiamumo vertinimas, amžiaus nustatymo tyrimo inicijavimas; izoliavimas (karantinavimas), vertimo, teisinės pagalbos, apsaugos paslaugų pirkimas), gražinimo organizavimas. Reikia turėti omenyje, kad kai kurios funkcijos, kurios reikalauja specialiųjų įgaliojimų arba specifinės kompetencijos, negalės būti perimtos (pvz., sulaikymą ir atitinkamai dalį URC funkcijų ir toliau turės organizuoti VSAT), tačiau gali būti vykdomos ir koordinuojamos pasitelkiant kitas tarnybas arba perkamos iš išorės (pvz. apsauga, teisinė pagalba, vertimo paslaugos).

Argumentai, kodėl ši alternatyva svarstyтина (privalumai)

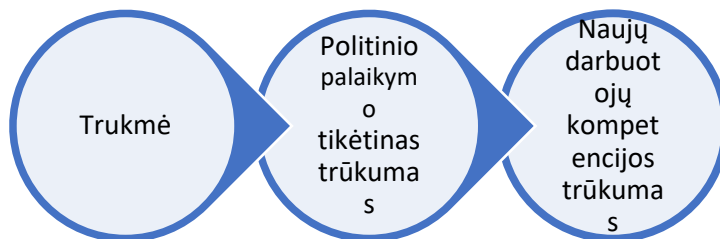


Funkcijų peržiūra ir optimizavimas. Steigiant naują instituciją būtų peržiūrėtos prieglobsčio sistemoje dalyvaujančių institucijų funkcijos, būtų atsisakoma funkcijų dubliavimo, būtų racionaliau panaudojamos lėšos.

Geresnis koordinavimas ir vieningų standartų taikymas. Funkcijų konsolidavimas vienoje įstaigoje leistų geriau koordinuoti veiklas vienos įstaigos viduje, būtų galima taikyti vieningą standartą teikiamoms viešosioms paslaugoms tuo gerinant ir paslaugų kokybę.

Lankstumas. Steigiant naują agentūrą galima pasirinkti veiklos formas, kurios leistų užtikrinti veiklos lankstumą ir efektyvesnį darbuotojų pritraukimą konkurencingesnėmis sąlygomis.

Rizikos, kurios gali kilti įgyvendinant šią alternatyvą (trūkumai)



Trukmė. Naujos institucijos steigimas, tikslų ir funkcijų nustatymas, darbuotojų priėmimas gali užtrukti iki vienerių metų ar daugiau metų. Darbuotojų apmokymas ir kompetencijų sutelkimas reikalaus papildomo laiko.

Politinio palaikymo trūkumas. Naujos institucijos steigimas gali neatitikti LRV programos ir kitų strateginių dokumentų nuostatų, kur įtvirtinti bendra kryptis mažinti valstybinių institucijų skaičių.²⁵²

Alternatyvos kaštų pagrįstumas.

Alternatyvai įgyvendinti būtinų kaštų palyginimas su kitomis alternatyvomis pateikiamas Priede 5.

²⁵² <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/f946f240632b11e8acbae39398545bed/asr>

IŠVADOS IR REKOMENDACIJOS

I. Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistema

Tyrimo metu nustatyti šie pagrindiniai iššūkiai LR VGTP prieglobsčio prašytojams sistemoje:

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 yra tik ekonominiais motyvais - žemesne kaina nepriklausomai nuo kokybės, nes advokatai yra samdomi teisiniams veiksams prieš patį Migracijos 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 LR 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 žmonių nepasitenkinimą LR prieglobsčio sistema, taip pat lemia ir netinkamus užsieniečių sprendimus 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 teisines paslaugas arba bent jau pradėjus jas teikti.
9. Nepaisant žinomai itin žemos valstybės skiriamų advokatų teisinių paslaugų prieglobsčio prašytojams kokybės, nėra žinomos jokios neigiamos sutartinės sankcijos, 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.

Galima būtų išskirti šias rekomendacijos valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistemos tobulinimui siekiant teisinės pagalbos didesnio 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), kuri valstybė išgalėtų skirti teisei pagalbai šioje srityje, ir būtų stengiamasi pritraukti kuo daugiau šioje srityje kompetentingų advokatų, kurie sutiktų teikti teisines 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 kurią 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).
- 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. Tikslinga tokią sistemą administruoti per nepriklausomą instituciją. Taip pat būtina sukurti nepriklausomų teisininkų teikiamos pirminės teisinės pagalbos konsultacijų sistemą. Tokius teisininkus būtų ekonomiškai samdyti ne iš advokatų, o iš nevyriausybinų organizacijų teisininkų, kurios dirba prieglobsčio srityje ir turi žemesnius nei advokatų teisinės pagalbos įkainius.
 - 3) Siūlytina sukurti 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 teisinei 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 valstybės garantuojamą teisinę pagalbą kitose teisės srityse. Tačiau būtina atsižvelgti į tai, kad dabartinis valstybės garantuojamos teisinės pagalbos specialiose srityse administravimas per VGTP 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 naudojamose 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 teisinei 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 viešąją 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.

II. Pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų identifikavimo tvarka

Apibendrinant, tyrimo metu nustatyta, kad 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. LGBTI+ asmenys, išskyrus Pabėgėlių priėmimo centro (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 teiktini šie pasiūlymai dėl tvarkos tobulinimo:

1. Patvirtinti vieningą pažeidžiamumo nustatymo tvarką, taikomą visose apgyvendinimo įstaigose, įskaitant sureguliuojamą pažeidžiamumo nustatymo tvarkos alternatyvaus apgyvendinimo vietose (ne Valstybės sienos apsaugos tarnybos (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 rizikų mažinimo mechanizmą, kuris apimtų ir prevencinių priemonių sistemą.
6. Užsieniečių vaikų gynybą būtina vykdyti taip pat, 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, nė globėjų bei procedūrų, kurios užtikrintų jų interesų gynybą.

III. Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas ir kitos jų priėmimo sąlygos

Tyrimo metu nustatyta, kad prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo ir kitų priėmimo sąlygų užtikrinimo srityje **valdymo požiūriu:**

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 ženkliai padidėjusių migrantų srautų, formavosi sisteminis 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 neprognozuotų 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 nesusplanuoti.
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.

Atitinkamai, valdymo srityje rekomenduojama:

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 (Vidaus reikalų ministerijos (VRM), Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos (SADM), Migracijos departamento (MD), Užsieniečių registracijos centro (URC), VSAT, PPC, savivaldybių, kuriose ketinama priimti migrantus ir prieglobsčio prašytojus, atstovai), 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 užtikrino 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 Įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties (UTPI), 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, potencialą. 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 įdribis buvo (PPC, Pabradės URC), situacija buvo nepalyginamai geresnė.

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

1. Susidariusią nepaprastąją (krizinę) situaciją prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo srityje nulėmė daugelis iki tol neprognozuotų 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 apgyvendinimo

infrastruktūros, nėra galimybių priimti vien aukštu ekonomiškumu 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 vidutiniškai kainuoja 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, numatyta Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo tvarkos apraše (LRV nutarimas Nr. 171), 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.

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, 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. šeimų su mažais vaikais, vienišų tėvų su vaikais, smurto aukų 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 šeimomis 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. Komunikacijos su bendruomenėmis klausimu, institucijoms, atsakingoms už prieglobsčio prašytojų 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.

IV. Prieglobsčio prašytojų sulaikymas ir alternatyvios sulaikymui priemonės

Įvertinus iki 2021 m. gegužės mėn. ir po šio termino vertintą sulaikymo reguliavimą ir praktiką, galima daryti šias išvadas:

1. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 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 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. UTPI nėra numatytų 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. Svarstyta pakeisti UTPI pagal nustatytus sulaikymo apibrėžimo standartus, kad faktinis sulaikymas visose UTPI 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 UTPI 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 grąžinti 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 tapatybę); 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 buvusiems 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 migracijos kontrolės priemonės, kurios gali būti pritaikytos be 18 mėn. maksimalaus termino užsieniečiams, kurie neturi jokio teisėto buvimo statuso LR, bet ir nėra pagrindo jų sulaikymui.

V. Priėmimo sąlygų sistemos modelio alternatyvos

Priėmimo sąlygų sistemos valdymo tobulinimo klausimu daromos šios išvados:

1. Tyrimo metu 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.
2. 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.
3. 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 arba nesant tinkamo užsieniečių apgyvendinimo administravimo taisyklių.
4. Apgyvendinimo sistema yra orientuota į institucinį apgyvendinimą, tačiau kitos prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo alternatyvos yra beveik neišvystytos. Be to, nuo apgyvendinimo sistemos iš dalies apkrovimą nuimtų alternatyvus apgyvendinimas, kai patys užsieniečiai gali gyventi ir pasirūpinti savimi savo pačių arba valstybė dalinės paramos sąskaita.
5. Siūlomos priėmimo sistemos pertvarkos tikslas - sukurti efektyvią apgyvendinimo sistemą ir atsakyti institucijoms nebūdingų funkcijų bei besidubliuojančių funkcijų.

Ištyrus priėmimo sąlygų sistemos iššūkius, poreikius ir pasirengimą ekstremalioms situacijoms, siūloma apsvarstyti tris galimas prieglobsčio sistemos (priėmimo sąlygų) pertvarkos institucinio modelio alternatyvas, kurios leistų sustiprinti institucinį atsaką ir veiksmingiau valdyti esamą situaciją bei pasirengti ateities krizėms, ir alternatyvą nieko nekeisti, t.y.:

- 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, kuriamis 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“ (angl. *pre-screening procedure*), 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. Įkūrus tokią instituciją sėkmingai įgyvendinamas vieno langelio principas, procedūros tampa greitesnės ir veiksmingesnės.
- 4) Atskiros agentūros sukūrimas ir priėmimo sistemos jai 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. Aktuali užsienio valstybių patirtis alternatyvos pagrindimui būtų Nyderlandų Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra.

SANTRAUKA

Vienas iš Europos Sąjungos 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, atitinkantis 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 teisės aktai ir politikos 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 *ex post* 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. Pirmiausia, šie komponentai apima valstybės garantuojamos teisinės pagalbos įgyvendinimo, pažeidžiamų asmenų nustatymo tvarkos, prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų (apgyvendinimo, įskaitant gyvenamosios vietos paskyrimo procedūras, ir sulaikymo) *ex post* vertinimą veiksmingumo ir atitikties ES teisei ir ES Teisingumo Teismo praktikai, efektyvumo, 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 gaires, bei planuojamas ES teisėkūros iniciatyvas 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 procedūras 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 pateikiamas valstybės garantuojamos teisinės pagalbos 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 identifikuotus 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 prieinamumu, teikėjų kvalifikacija ir kokybės vertinimu bei skundų mechanizmu, ir sutartinių santykių keitimu keičiantis teisinės pagalbos poreikiams arba teikimo sąlygoms.

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 tikslių ir savalaikių pirminių teisinių konsultacijų negavimas galimai 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 teisines paslaugas arba bent jau pradėjus jas teikti.

9. Nepaisant žinomai itin žemos 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. Skiriamų advokatų darbo kokybė itin sumažėjo ženkliai pasikeitus teisinei ir faktinei situacijai 2021 m. viduryje, tačiau teisinės pagalbos sutartis smarkiai nepakito.

Tyrimo įvardintas ir išanalizuotas teisinės pagalbos veiklos 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 teisinei pagalbai šioje srityje, ir būtų stengiamasi pritraukti kuo daugiau šioje srityje kompetentingų advokatų, kurie sutiktų teikti teisinės 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).

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 nevyriausybinų 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 teisinei pagalbai veiksmingai teikti, ir išbandyti šį modelį pilotiniu pagrindu 2-3 metus, o tuomet įvertinus patobulinti ir 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 ir užtikrinti paslaugų kokybę.
- 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. Be to, Lietuvos advokatūra turi kokybės užtikrinimo ir drausmės mechanizmus.
- c) Elektroninė aplikacija. Sukurta elektroninė aplikacija leistų 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 pristatomas 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 pažeidžiamais 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 ištirti 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 – specialieji, 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 vertinimu, identifiukuotų rizikų mažinimo mechanizmu, taip pat apgyvendinimo parinkimu ir keitimu 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 Pabėgėlių priėmimo centro 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 teiktini šie pasiūlymai 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 rizikų mažinimo mechanizmą, kuris apimtų ir prevencinių priemonių sistemą.
 - 6) Užsieniečių vaikų gynybą būtina vykdyti taip pat, 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, nė 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 iniciatyvos šioje srityje didelį dėmesį skiria pasienio (įleidimo į valstybės teritoriją) procedūroms, taip pat tai, kad Lietuvoje pasienyje ne visiškai pilnai įgyvendinti prieglobsčio prašytojų priėmimui keliama reikalavimai, vertinimo metu buvo

skiriamas dėmesys priėmimo sąlygoms pasienio procedūrose. Atitiktis buvo vertinama ES Priėmimo sąlygų direktyvos Nr. 2013/33/ES reikalavimų požiūriu ir atsižvelgiant į ESTT 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 ženklų 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 ~3 500 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 ženkliai padidėjusių migrantų srautų, formavosi sisteminis 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 neprognozuotų 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 (Vidaus reikalų ministerijos, Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos, Migracijos departamento, Užsieniečių registracijos centro, VSAT, PPC, savivaldybių, kuriose ketinama priimti migrantus ir prieglobsčio prašytojus, atstovai), 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 suinteresuotaisiomis 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

- mobilią pagalbą grupės (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 Įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties, o Prieglobsčio prašymų nagrinėjimo tvarkoje įtvirtinti konkrečius kriterijus, į kuriuos turėtų būti atsižvelgiama priimant tokią 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, pažeidžiamiems 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, potencialą. 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 pasiteisinti praktika – mobilių pagalbą grupių vykimai į centrus sveikatos priežiūros poreikiams spręsti galėtų būti išplėtoti ir taikomi krizių atvejais, kai nėra galimybių rasti vietoje reikiamų specialistų, arba paslaugų reikia pasienyje, kur nėra tokios pačios sveikatos priežiūros infrastruktūros, kaip apgyvendinimo centruose. Vertėjų 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 požūriu** nustatyta, kad:

1. Susidariusią nepaprastąją (krizinę) situaciją prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo srityje nulėmė daugelis iki tol neprognozuotų 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 apgyvendinimo 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 vidutiniškai kainuoja 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 skirtas finansavimas. Lankstumo priemonės iki šiol finansuojamos projektinėmis lėšomis, neskiriamas biudžetinis finansavimas. Taip pat asmenų finansavimo metodika, numatyta Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo tvarkos apraše (LRV nutarimas Nr. 171), 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, 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. šeimų su mažais vaikais, vienišų tėvų su vaikais, smurto aukų 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, ypač, kai skaičiuojama atvykstantiems šeimomis 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) Komunikacijos su bendruomenėmis klausimu, institucijoms, atsakingoms už prieglobsčio prašytojų 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. Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 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 nesprendžiamas, bet užsieniečio apgyvendinimui 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 numatytų 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) Svarstyтина 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 UTPĮ ir numatyti (pvz., UTPĮ 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 grąžinti 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 pažeidžiamiems prieglobsčio prašytojams); b) sulaikymas prieglobsčio prašytojams turi būti taikomas kuo trumpesniems terminams tiek, kiek būtina tam tikriems procedūriniais veiksmais atlikti (pvz., nustatyti tapatybę); 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 UTPĮ 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 buvusiems 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 migracijos kontrolės 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, vadovautasi jos veikla ir poreikiais.

Pastebėtina, kad ES 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 sprendimo.

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, kurių laiką nenaudojose, 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 arba valstybės dalinės paramos 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:

- 5) „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);
- 6) 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“ (angl. *pre-screening procedure*), kurios metu atliekama tapatybės, grėsmių, sveikatos patikra.
- 7) 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 panašesnį rezultatą 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.
- 8) Atskiros agentūros sukūrimas ir priėmimo sistemos jai 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 įvairiausių kūrybingus funkcijų derinius, kurie galimai jokiai dabartinės sistemos institucijai nebūtų panašūs į joms standartinius ar charakteringus derinius. Aktuali 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 tyrėjams nebuvo 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 (sukaupusi daugiausia patirties); VSAT nebūdingų funkcijų atskyrimas; panašių funkcijų optimizavimas; lankstesnė veiklos forma (reorganizacijos metu gali būti keičiama juridinio asmens forma, pasirenkant tokią, kuri leistų lanksčiau organizuoti darbą).	Trukmė (reorganizavimas, teisės aktų pakeitimai užtrunka); nepakankamas finansavimas (jo nesant, išplėtus PPC funkcijas veikla strigtų); žmoniškųjų išteklių stoka (išsiplėtimas pareikalaus papildomų darbuotojų, o jų paieška 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 išitraukimo trūkumas (jei institucijos laiku neskirs ekspertų, nepateiks reikiamų duomenų).
Atskiros agentūros sukūrimas ir priėmimo sistemos jai 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 ištekliams technologiniams aspektams, žmogiškiesiems ištekliams (personalo sąnaudos), teisiniams aspektams, komunikacijos/rinkodaros klausimų sąnaudos; taip pat laiko sąnaudos.

SUMMARY

One of the objectives of the common asylum policy of the European Union (EU) is to ensure fair and efficient asylum procedures. EU law provides for the objective of more fair, efficient and higher-quality decision-making on asylum, as well as the protection of vulnerable persons, in particular unaccompanied minors and victims of torture; common reception conditions for asylum seekers across the EU in line with a decent living in accordance with the EU Charter of Fundamental Rights. The Republic of Lithuania, as an EU Member State, contributes to the implementation of these objectives; therefore, Lithuanian asylum procedures should be fair and efficient, and reception conditions should at least comply with the minimum requirements of EU law. These goals are also supported by legal and policy documents of the Republic of Lithuania.

In order to improve the existing asylum procedures and reception system, it is essential that the State has adequate capacity to develop, monitor and assess its asylum policy and procedures. This study is expected to contribute directly to enhancing this capacity as it will allow making an objective assessment of the current situation, identifying and analysing systemic challenges and proposing the most appropriate solutions.

The purpose of this study is to conduct an *ex post* evaluation of selected components of the asylum system of the Republic of Lithuania, as well as an *ex ante* assessment of the institutional model for reorganisation of the asylum system, and to put forward recommendations to the competent authorities.

The first part of the study presents a scientific assessment of the selected components of the asylum and reception system of the Republic of Lithuania. These components have been identified together with the public authorities concerned as the most relevant in terms of improving the system. Therefore, the study is not a comprehensive assessment of the entire asylum system, but only an evaluation of its most relevant components in the current situation. In particular, these components include an *ex post* evaluation of the implementation of state guaranteed legal aid, the procedure for identification of vulnerable persons, reception conditions for asylum seekers (accommodation, including the procedure for assigning a place of residence, and detention) in terms of effectiveness and compatibility with EU law and the case-law of the Court of Justice of the EU (CJEU), efficiency, the adequacy of conditions and the flexibility of the system. The study has identified and analysed systemic gaps and challenges and puts forward proposals for improving the system, including legislation. The analysis in the second part includes an *ex ante* assessment of the institutional model for reorganisation of the asylum system (reception conditions).

As part of the assessment of the selected components of the asylum and reception system, over 15 expert interviews were conducted with asylum policymakers and practitioners as well as experts, a focus group discussion was held with municipalities. The study took account of the EU Member States' good practices in implementing asylum procedures, the guidelines of the European Union Agency for Asylum (EUAA), as well as scheduled EU legislative initiatives in this area (2020 EU Migration and Asylum Pact). In order to validate the conclusions and recommendations of the study, two discussion rounds with the institutions and organisations concerned were held on 12 and 20 December 2022.

The research was carried out in particularly crucial and challenging times for Lithuania, i.e. in the context of the migration crisis at the border with Belarus and Russia's aggression against Ukraine. These difficult situations directly contributed to significantly increased flows of asylum seekers and refugees. Consequently, it also led to changes in the asylum system, legal regulation, and practices of administrative institutions, as well as the jurisprudence in the course of the assessment. This also resulted in certain limitations because of the need to adjust the subject of the assessment and the scope of the study, and to adapt the research methodology several times. The study covers two periods: until

May 2021 and from May 2021 to the end of October 2022. There is no doubt that the functioning of the asylum system is affected by many factors, and that the researchers' opinion may change as they do, so it is presented in a specific context as a basis for further discussion. This study is expected to assist in improving the asylum procedure and reception system and increase its resilience to future crises.

The study consists of the following parts which are analysed below and include the main conclusions and recommendations:

1. Assessment of the application of state guaranteed legal aid in asylum procedure;
2. Assessment of the procedure for identification of vulnerable asylum seekers in asylum procedure;
3. Assessment of the reception system for asylum seekers (accommodation and detention);
4. *Ex ante* assessment of the institutional model for reorganisation of the asylum system, proposing alternatives for reorganisation.

The first chapter of the First Part of the study presents an assessment of the application of state guaranteed legal aid in asylum cases. It should be noted that state guaranteed legal aid systems in virtually all countries and in all areas of law face a variety of problems whose root causes are similar. These include: below-market prices paid by the State, limited number of lawyers providing legal aid, and no need for lawyers to compete on the quality of their services to attract future clients. It seems to be generally agreed that the more lawyers are willing and able to participate, the better the system works. Lawyers then compete on the quality of their services and the system operates smoothly without unnecessary state regulation. Where the number of lawyers is limited or there are some serious constraints for lawyers to participate, the system degrades, in the absence of competition lawyers have no incentive to invest in the quality of their services, and the State carries out unnecessary bureaucratic regulation, thus restricting competition.

The effectiveness and efficiency of the provision of legal aid in asylum cases in Lithuania was assessed against 10 assessment criteria, questions and indicators identified by the researchers, which are related to the adequacy of payment for legal aid, the organisation of legal aid through an independent institution, the availability of choice, the administrative burden, the scope of legal services, their continuity, the availability of primary counselling, qualifications of providers, quality assessment and the complaints mechanism, as well as the modification of contractual relations to reflect changing needs for, or conditions of the provision of, legal aid.

Based on the analysis, the following major gaps in the effectiveness of provision of legal aid in the Lithuanian asylum system and related challenges have been identified:

1. A significant difference between the price paid by the State to lawyers for state guaranteed legal aid and the market price charged by lawyers can lead to low-quality services or even to imitation legal aid.
2. The Migration Department, the contracting authority for legal services, cannot objectively have an interest in quality services, but only an economic interest in a lower price, as lawyers are hired to carry out legal actions against the department itself.
3. Asylum seekers have no choice of lawyer, which further undermines trust in state-appointed lawyers.
4. The complex procurement system imposes significant additional time costs on lawyers and does not guarantee the quality of service provision, but reporting itself is relatively simple.
5. The scope of services provided by a non-public lawyer to a client is much broader than that provided by a state-appointed lawyer, which reduces the quality of legal aid provided to asylum seekers and undermines trust in state-appointed lawyers.
6. The continuity of representation at different instances is ensured, unless the group of lawyers that won the public procurement changes and takes over cases brought by the former group of lawyers.

7. Primary legal aid is not provided, and the unavailability of accurate and timely primary legal counselling is likely to lead to dissatisfaction with the Lithuanian asylum system, inappropriate decisions by foreigners in their cases, and errors in asylum procedures.
8. The possibility to provide state guaranteed legal aid in the area of asylum is not currently linked to qualifications obtained through special training in asylum law before starting, or at least after having started, to provide legal services.
9. Despite the notoriously low quality of legal services provided by state-appointed lawyers to asylum seekers, there are no known negative contractual sanctions imposed by the Migration Department on lawyers who have provided poor quality legal aid to asylum seekers.
10. The quality of the work of state-appointed lawyers has deteriorated markedly as a result of significant changes in the legal and actual situation in mid-2021, but the contract on legal aid has not changed much.

The gaps in legal aid provision identified and analysed in the study are proposed to be addressed through the implementation of the recommendations aimed at improving the system of state guaranteed legal aid for asylum seekers in order to increase the effectiveness of legal aid:

1) The system of state guaranteed legal aid for asylum seekers should not be based on the lowest price and a single group of lawyers providing legal aid. It is recommended that a reasonable basket of payment (price) be set which the State can afford to pay for legal aid in this domain and that efforts be made to attract more lawyers who are competent in this domain and who are willing to provide legal services at a price set by the State. It is recommended that the price should be differentiated according to the complexity of the legal service, i.e. a distinction should be made between cases and related legal services requiring more and fewer hours of work, e.g. there could be different prices according to the instance of the asylum case for cases requiring more than 10 hours of work, more than 20 hours of work and more than 30 hours of work. If asylum seekers do not have information to search for a lawyer entirely on their own, it would be advisable to allow asylum seekers, with a “basket” provided by the State, to contact any lawyer who agrees to work at the price offered by the State, has undergone some training in asylum law for this purpose and is part of the legal aid system for asylum cases (for further details on this proposed system, see the text below).

2) It is recommended to allow the client to choose a lawyer and the lawyer to accept the client’s choice via an electronic application, which would, without additional red tape, provide the basis for the payment of the State’s “basket” (price) to the lawyer who has undertaken to provide a particular service in the asylum case. It is also appropriate to develop a consultation system of primary legal aid provided by independent legal professionals. It would be cost-effective to hire such legal professionals not from among advocates, but from among legal professionals in non-governmental organisations working in the area of asylum and charging lower fees for legal assistance than lawyers.

3) It is proposed to administer the system of state guaranteed legal aid for asylum seekers through an independent institution, by developing a model for the provision of legal aid in the area of asylum that would not be linked to a narrow group of lawyers selected through public procurement, which does not ensure the quality of services and the necessary qualifications for the effective provision of specialised legal aid, and to test this model on a pilot basis for 2-3 years, and then, on the basis of its assessment, to improve and implement it. The model could consist of the following components:

- a) Certification of advocates in the area of asylum. Advocates and their assistants wishing to provide services in this specialised area should undergo a training programme of a certain duration, which would provide them with competences to provide services in the area of asylum and to ensure the quality of their services.
- b) Administrating entity. One of the ways to administer such a system could be to empower the State Guaranteed Legal Aid Service that is responsible for the administration of state guaranteed legal aid in other areas of law. However, it must be borne in mind that the current administration of state guaranteed legal aid in specific areas through the State Guaranteed Legal Aid Service faces

major challenges. Accordingly, it is proposed to administer this system through the Lithuanian Bar Association, especially as the mandatory certification of advocates would be advisable through their self-governing association, as external organisations cannot impose specific requirements on advocates as members of the liberal profession. Moreover, the Lithuanian Bar Association has quality assurance and disciplinary mechanisms.

- c) Electronic application. An electronic application would allow a request for legal aid to be made by telephone and for the first available advocate to accept such a request without any further formalities. This application could be developed as a stand-alone application or as part of a system currently used by, for example, the Lithuanian Bar Association, i.e. as one of its modules.

Accordingly, the proposed system improvements would address the problems (effectiveness gaps) identified in the study in the following manner:

- The system itself would not be focused on the lowest price at which at least one advocate agrees to work, but on the qualifications of legal aid providers and a reasonable price which the State can afford to pay, and a larger number of competent advocates would be interested in working at that price. Under the recommended system model, there would be no additional public procurement-related costs and, if the system is administered via an electronic application, documentation of legal aid would entail the least administrative burden, also allowing for transparent and rapid accounting for, and reporting on, the volume of legal aid. Under this system, the “basket” would depend on the volume of work in hours, thus the client and the lawyer could determine the scope of services and the lawyer could be paid for the hours necessary for the legal service. The recommended system would help avoid the problem of changing lawyers related to a change in public contracts.
- State guaranteed primary counselling introduced under the recommended system would serve as a preventive measure against the automatic submission of complaints even without any basis for doing so, and would increase the quality of legal aid. The system would seek to expand the list of additionally trained/certified advocates who would agree to work at the price set by the State for the service. This system would ensure more flexibility in changing the description and price of services, by allowing for re-negotiation with a larger list of lawyers, instead of a single group of lawyers that has won the public procurement. Transferring the administration of legal aid to an independent institution would also help avoid conflicts of interest.
- The risk to the quality of legal aid would be reduced, as more advocates would participate in the system and be subject to qualification requirements, while the administering authority would be able to demand high quality contractual services, as it would be impartial in seeking to ensure the highest quality, and it would be easier (i.e. without a public tendering procedure) to replace an underperforming advocate with another one from the list.

The second chapter of the First Part of the study presents an assessment of the procedure for identification of vulnerable asylum seekers in the course of the asylum procedure. It should be noted that EU legislation contains provisions to ensure that the special needs of applicants who are recognised as particularly vulnerable in asylum procedures are covered. The purpose of these provisions is to provide vulnerable asylum seekers with the necessary support to allow them to properly benefit from their rights and comply with the obligations in asylum procedures on an equal basis with other applicants. These provisions must be applied and interpreted in conjunction with the provisions of the EU Charter of Fundamental Rights, which is part of EU primary law. In order to investigate and assess the advantages and disadvantages of the procedure for identification of vulnerable asylum seekers in asylum procedure in Lithuania, the study has identified seven assessment criteria relating to the effectiveness of this identification procedure and enabling the determination of effectiveness gaps in the identification procedure, three of which are general and the others are specific, concerning specifically unaccompanied minors. The general assessment criteria

are related to the existence and effective operation of a mechanism for identification and assessment of special reception needs, including the distribution of responsibilities for the identification and assessment of needs, the recording of the assessment, the allocation of resources, communication between different institutions and the expertise of specialists. The existence of a referral mechanism through which a person is referred to relevant institutions so as to ensure that the identified special needs are covered, was also assessed. The specific assessment criteria applicable to the system in case of unaccompanied minors are related to early risk identification and risks to the child's well-being, a mechanism for mitigating the identified risks, as well as the selection and change of accommodation based on the results of the special needs assessment.

The study established that the entities involved in the assessment of vulnerability of asylum seekers face the following main gaps in legal regulation and challenges:

1. There is no single list of categories of vulnerable persons under different procedures applied for identifying vulnerability, and some categories of vulnerable persons recognised under EU law are not recognised in Lithuania (e.g. LBGTI+ persons, except for the local regulation at the Refugee Reception Centre (RRC));
2. There are no guidelines/methodology for vulnerability assessment/identification developed and applied, especially when vulnerability is not obvious, the process is often limited to visual vulnerability identification;
3. In the absence of a uniform vulnerability assessment system containing information on individual vulnerabilities and special procedural and reception needs, effective communication between institutions responsible for reception conditions and the decision-making authority is not ensured;
4. In the absence of a uniform vulnerability identification procedure (currently three different vulnerability identification procedures are applied), different documents are filled in, thus resulting in duplication, and information on individual vulnerabilities is not automatically available in one place in an electronic format; in some places of temporary accommodation there is no vulnerability identification procedure at all;
5. There is no clear referral mechanism for services, and there is a lack of competent professionals to assess some vulnerabilities;
6. Clear risk assessment mechanism for unaccompanied minors is lacking, no system of effective preventive measures has been established, leaving the issue of the disappearance of unaccompanied minors unresolved; no mechanism for preventive measures' implementation has been established.

Based on these findings, the following suggestions for improving the procedure are proposed:

- 1) Approve a uniform vulnerability identification procedure applicable in all accommodation facilities, including the regulation of the vulnerability identification procedure in places of alternative accommodation (other than the State Border Guard Service (SBGS) and RRC facilities). The application of a single procedure in all facilities would ensure collection of homogeneous information, which would then be accessible to all institutions concerned, lead to a more uniform practice of vulnerability identification and ensure a more efficient functioning of the procedures, faster identification of needs and referral for appropriate services.
- 2) Ensure that uniform information on individual vulnerabilities/special needs is made available and accessible to the institutions and organisations concerned.
- 3) Provide for a referral mechanism and a referral duty on the part of institutions and develop partnerships with social partners.
- 4) It is appropriate to develop and adopt methodological guidelines on vulnerability identification, especially when it comes to "hidden vulnerabilities".
- 5) It is appropriate to provide for a risk assessment mechanism covering all potential risks to the security and well-being of unaccompanied minors and to ensure that a risk assessment is carried out within one week of the unaccompanied minor's arrival at the RRC. It is appropriate to provide for a risk mitigation mechanism that would also include a system of preventive measures.

- 6) Children of foreigners must be provided with the same protection as children of citizens, including in times of crisis, especially given that in such cases foreign children in Lithuania do not have access to specialised legal aid, and guardians or procedures to ensure that their interests are defended.

The third chapter of the First Part of the study analyses the reception system for asylum seekers, focusing on their accommodation and the related reception conditions, as well as the procedure for assigning a place of residence. In particular, the general aspects of the system were addressed, covering reception policy, the institutional structure and management issues. Then, accommodation arrangements were assessed in terms of effectiveness, efficiency (in terms of costs) and flexibility, with a particular focus on the challenges presented by the migration crisis in 2021 and the measures undertaken, for which no effective prior arrangements were made. An assessment of the compliance of reception conditions (accommodation) with EU legislation was carried out in order to identify key challenges and gaps before and after 2021. Given that new EU legislative initiatives in this area place a strong emphasis on border (admission to the territory) procedures, and given that the requirements for the reception of asylum seekers have not been fully implemented at the Lithuanian border, the assessment also focused on reception conditions in border procedures. Compliance was assessed with regard to the requirements of EU Reception Conditions Directive 2013/33/EU and in the light of the case-law of the CJEU, as well as good practices of foreign countries in this domain.

The assessment of the general aspects demonstrates that the State's policy and objectives in the area of reception conditions have not been clearly defined, and that the Migration Policy Guidelines have set only very general objectives, namely ensuring that conditions for the reception and accommodation of asylum seekers comply with the legal requirements; enhancing the flexibility of the mechanism for the reception and accommodation of asylum seekers and the ability to adapt to variable asylum flows; and in particular taking care of accommodation conditions for persons with special needs. Moreover, in the absence of significant migration flows, the institutional-organisational set-up for asylum in the Republic of Lithuania was mobilised from different authorities, while coordination between them was sufficient at that time to achieve the abovementioned objectives. Until 2021, the accommodation capacity could easily absorb arriving asylum seekers (~500 persons per year), but in 2021, when Lithuania was faced with significantly increased flows of asylum seekers due to the migration crisis at the Belarusian border, the migration flows exceeded its reception capacity and preparedness (both in terms of infrastructure and human resources). During the crisis, the accommodation capacity was expanded to ~3500 persons. It should be noted, however, that there is no consensus on the data collection standard when collecting data on persons who have benefited from the reception conditions mechanism.

The analysis of various sources (strategic documents, institutional performance reports, etc.) and the results of the empirical study has identified the following challenges in the management of the system of reception conditions:

1. Until 2021, the organisational set-up for the provision of reception conditions for asylum seekers, consisting of different authorities, was not required to function as a uniform system with clearly defined strategic objectives. After 2021, a systematic approach and a cooperation network with the characteristics of a system have emerged in addressing the crisis situation caused by significantly increased migration flows. The crisis has brought about changes in the migration situation in Lithuania; consequently, the pre-crisis legal framework for migration policy no longer reflects the current situation and needs to be reviewed.

2. The emergency (crisis) situation in the area of accommodation of asylum seekers was caused by a number of factors that had not been previously foreseen and assessed, and, accordingly, the threat had not been adequately assessed; therefore, the emergency preparedness plan(s) in place did not respond to the situation, meaning that a crisis of this magnitude had not been prepared for and the necessary resources had not been planned.

3. The pre-crisis organisational set-up for the accommodation of asylum seekers was not effective in addressing the challenges posed by the crisis, but in order to manage the crisis, the accommodation set-up has been improved and its effectiveness has increased.

4. In the context of the emergency, efforts were made to contain the consequences of the crisis, leading to a combination of various accommodation solutions (housing units, tent camps, operating centres in municipalities, etc.), which have subsequently proved to have different levels of efficiency.

Accommodating and concentrating asylum seekers in a single location using temporary infrastructure is considered to be less efficient than investing in public sector facilities by adapting them and accommodating refugees in smaller concentrations (up to 80-100 persons), but in the case of major migration flows (e.g. 4 000 persons), and in order to contain the consequences of the crisis more quickly, there is a need to combine solutions with different levels of efficiency. To address these challenges, the following proposals are put forward:

- 1) In light of the experiences acquired during the management of the migration crisis and the changing situation of asylum seekers, the Migration Policy Guidelines should be revised, formulating the State's approach and intentions in this public policy area, and outlining specific objectives whose progress could be measured and monitored in the future.
- 2) When developing migration emergency preparedness plans, which contribute to achieving migration policy objectives in times of crisis, a wider range of stakeholders (public sector organisations (representatives of the Ministry of the Interior (MOI), the Ministry of Social Security and Labour (MSSL), the Migration Department (MD), the Foreigners' Registration Centre (FRC), SBGS, RRC and municipalities where migrants and asylum seekers are to be hosted), NGOs, etc.) involved in migration management processes should be included in planning, where possible. The development of plans should involve all stakeholders who should subsequently participate in their implementation.
- 3) Emergency preparedness plans should pay due attention to communication and cooperation between stakeholders, i.e. developing emergency response and recovery (normalisation) plans (with clear roles and responsibilities of each party) together with stakeholders, inter-communication plans (which can be integrated into operational plans); training/exercises should be organised.

Summarising the implementation of reception standards in relation to accommodation **in terms of effectiveness**, i.e. in terms of implementing the objective of the system of reception conditions “to ensure that conditions for the reception and accommodation of asylum seekers comply with the legal requirements”, it can be stated that the implementation of this objective is not always effectively ensured. The following challenges can be highlighted:

1. the selected new accommodation locations during the crisis did not always ensure the access and availability of services;
2. there is no clear system of criteria for assigning a place of residence, and although the criteria for accommodation are clearly regulated in some locations, they are fragmented, leaving a wide discretion to some institutions to decide on a specific place of residence; decisions on a place of residence are not individualised and reasoned; the choice is often based on the availability of accommodation places rather than on the needs of the individual concerned;
3. failure to take into account special needs and/or differences among residents, etc. can lead to conflicts and other security problems; risk assessment and management in relation to unaccompanied minors is not always ensured;
4. during the 2021 crisis, restrictions on the means of communication may have had a negative impact on asylum procedures;
5. the provision of clothing and footwear to asylum seekers placed in accommodation is not always up to standard in practice (personal dignity is not ensured, and gaps are often filled only by the efforts of NGOs);

6. not all regulation and/or practice of imposing disciplinary penalties or withdrawing allowances is in line with the CJEU requirements for reduction or withdrawal of material reception conditions;
7. although most requirements set out in the standards are laid down in legislation, their practical implementation is not ensured, especially with regard to accommodation at the border and in places of temporary accommodation in times of crisis. Some standards implemented in a regular situation could no longer be properly implemented during the crisis, which shows that the system was not prepared for crisis situations. It should be pointed out in particular that: (a) until 2021, there were no reception conditions available at border stations, whereas now reception conditions are provided; not all accommodation places meet minimum living space requirements; some standards only refer to availability, but are not mandatory; (b) common areas or catering and recreational facilities, and compliance with sanitary requirements were not everywhere sufficient or adequate during the crisis, especially in places of temporary accommodation; different catering conditions was a source of disturbances among the population; (c) as regards the provision of health care, translation problems were encountered in the provision of health care services, especially in medical facilities, there is insufficient capacity to cover health needs other than emergency care at the border, and municipal funding has not covered all health care needs; (d) although the right to information and counselling is established in the legislation in line with the standard requirements, they are not always implemented in practice, especially in temporary accommodation centres in times of crisis.

The following recommendations are therefore put forward:

- 1) The choice of accommodation for asylum seekers should take into account the availability of services and access to it, in cases where it is not possible to find the necessary specialists locally, mobile support teams (e.g. to address health needs) should be used on a temporary basis, which has proven to be a good practice.
- 2) As a decision regarding accommodation determines the individual's situation and access to the rights of the asylum seeker, it is proposed to include the requirement to individualise decisions on assigning a place of residence in the Law on the Legal Status of Foreigners (Aliens' Law), and to establish in the Procedure for Examining Asylum Applications specific criteria to be taken into account when adopting such decisions, as well as to establish criteria for institutions responsible for deciding on accommodation before the asylum application is submitted.
- 3) In order to ensure the security of the residents in accommodation places, it is necessary to take into account the individual's specific needs, which would enable an assessment of potential protection risks; to establish a risk assessment mechanism for unaccompanied minors and to prepare risk mitigation and response plans in the centres. Ensure regulation in crisis situations that would provide for the application of restrictions on the means of communication only under certain conditions, while not excluding the possibility of communication in general.
- 4) In the case of increasing numbers of asylum seekers (in crisis situations), it is appropriate to ensure profiling of asylum seekers according to their individual situation and special needs, and to explicitly regulate restrictions on the freedom of movement, avoiding unnecessary restrictions (e.g. for families, vulnerable persons). The absence or partial application of restrictions would increase the self-sufficiency of persons placed in accommodation and ensure the prevention of conflicts over living conditions.
- 5) Seek to ensure the provision of meals in such a way (where appropriate) that would promote self-sufficiency and respect dignity. This type of catering organisation would also reduce the potential for conflicts over material conditions and the distinctions made. Centralised catering should only be organised in certain cases and on a temporary basis, where, in the case of a large number of persons, this type of catering ensures most optimal use of financial resources. The provision of clothing and footwear should be carried out in a dignified manner (e.g. by giving choice), taking advantage of good practices already established in some places of temporary accommodation (e.g. Jieznas centre). Align the practice of sanctions for reducing or withdrawing reception conditions

with the case-law of the CJEU. Adequate provision of information to asylum seekers helps to avoid or reduce the potential for conflicts, so efforts should be made to implement existing standards in practice.

- 6) The practice of mobile support teams going to the centres to address health care needs, which has proven to be successful in the health care area, could be further developed and used in crisis situations, where it is not possible to find the necessary specialists locally, or where services are needed at the border, where health care infrastructure is not the same as in accommodation centres. The issue of interpreters could be addressed through technological solutions, taking into account the practice of other countries.
- 7) Provide high quality computer rooms in the accommodation centres, which could be used for remote meetings, interviews, legal counselling, contacts of residents with their relatives, remote interpretation services, possibly psychological services, various employment activities, internet searches, printing, scanning and transmission of documents, etc. This would save funds for various other services, as many problems could be solved remotely if persons placed in accommodation had access to quality facilities.⁸ The various shortcomings identified during the migration crisis relating to conditions incompatible with personal dignity, security conditions in places of temporary accommodation require to establish common standards for all accommodation places through the adoption of standard regulations and internal procedures/rules for such centres. Accordingly, experience has shown that the situation was much better in the centres with such procedures and expertise (RRC, Pabradė FRC).

In terms of the efficiency of accommodation arrangements for asylum seekers, it was determined that:

1. The emergency (crisis) situation in the area of accommodation of asylum seekers was caused by a number of factors that had not been previously foreseen and assessed, and, accordingly, the overall objectives of the accommodation system for asylum seekers in times of crisis and the corresponding performance measurement indicators had not been formulated in advance; therefore, the overall efficiency of the process was not monitored and assessed.
2. Based on the expert interviews, it can be stated that accommodating and concentrating asylum seekers in a single location using temporary infrastructure is considered to be less efficient than investing in public sector facilities by adapting them and accommodating refugees in smaller concentrations (up to 80-100 persons) (such smaller centres are particularly efficient in receiving more vulnerable persons).
3. It should be noted that in the case of major flows of asylum seekers (as at the peak of the crisis), without data as to how long these flows will remain intensive and in the absence of sufficient accommodation infrastructure, it is not possible to adopt only highly cost-efficient decisions, as the main purpose is to manage the crisis and to ensure accommodation of asylum seekers, which calls for a combination of solutions with different levels of efficiency.

To increase the efficiency of the system of reception conditions, the following actions are proposed:

- 1) Estimate the average cost for the State of maintaining one asylum seeker in the accommodation centre, including all services (food, facility administration, heating, electricity, staff remuneration, etc.) and pocket money. It is suggested that the State should encourage asylum seekers to reside independently (where appropriate) by paying asylum seekers, for example, 80% of the calculated maintenance amount so that they could reside independently at the place of residence of their choice. This would both generate cost savings to the State and take the burden off the accommodation system for asylum seekers. At present, the right to reside independently exists, but in reality only for those who have own financial resources, whereas the State could deal with the provision of reception conditions even more efficiently.

- 2) Implement a uniform monitoring system for the accommodation of asylum seekers, which would include continuous assessment of efficiency to allow monitoring the share of resources per person providing accommodation.

The assessment of the measures undertaken **in terms of the flexibility** of the accommodation system for asylum seekers has identified the following key challenges:

1. Lack of accommodation and suitable facilities. Reserve facilities and modular housing units can only be seen as a temporary solution, which is very expensive and not adapted to the cold season (e.g. Medininkai), and overcrowding was found in some cases (e.g. Kybartai centre). Unclear decision regarding the accommodation of asylum seekers who have been detained during the crisis after their release from detention.
2. The nature of funding for ensuring flexibility. Flexibility measures have so far been financed through project funds, without any budgetary contribution. Also, the methodology for financing persons, as provided in the Procedure for Accommodation of Asylum Seekers (Government Resolution No 171), is unfavourable in the case of larger families (with a monthly allowance of EUR 103.00 for the fourth and every other person, when the family consists of more than three persons) (the allocated amount was insufficient for warm clothes, children's school supplies, etc.).
3. Administration of the system of reception conditions – the absence of an institution dealing exclusively with reception conditions as its direct activity.
4. Communication with communities is fragmented and inconsistent, which leads to significant resistance to the accommodation of migrants, including asylum seekers. Where this received positive media coverage, there was no significant resistance.

Therefore, with a view to ensuring the flexibility of the accommodation system, the following actions are proposed:

- 1) For the purpose of strengthening the accommodation network in municipalities, search for financial mechanisms to encourage municipalities to take stock of existing unused or underused premises (e.g. recently closed schools, etc.) and to adapt them for temporary accommodation of asylum seekers, and, in the absence of accommodation needs, to use those premises for the needs of the local community. The aim should be to conclude agreements with municipalities for the creation of 8-10 such places (capable of housing 80-100 persons each).
- 2) Develop cooperation with organisations that already provide accommodation and similar public services (e.g. hostels, orphanages, etc.) and draw up lists of possible accommodation places for asylum seekers with the capacity of 80-150 persons each; the aim should be at least 4 such places. It is recommended that the institutions responsible for the emergency management of flows of asylum seekers develop plans to ensure the flexibility of the accommodation system, with scenarios based on the number of asylum seekers and the vulnerability of these persons.
- 3) In order to better respond to the needs of vulnerable groups of asylum seekers (e.g. families with young children, single parents with children, victims of violence, etc.), develop cooperation with organisations having suitable accommodation infrastructure and human resources (example of good practice – Jieznas). For the purpose of creating a more favourable environment for integration into society and promoting an individual approach to assistance, develop accommodation environments for small groups (up to 80-100 persons). Accordingly, it is recommended to create a network of possible accommodation places for asylum seekers with inventorized capacities allowing, where necessary (after having used available accommodation capacities in regular places such as RRC, FRC, etc.), to distribute asylum seekers to places of the created network.
- 4) On the issue of funding, taking into account the inflation and its trends in Lithuania, as well as experiences in crisis management, and in order to ensure sustainable funding: (a) review funding mechanisms for accommodation, not just relying on project funds, but also providing for a reserve

- of budgetary funds; (b) recalculate the monthly amount per person, especially for families and for each additional person.
- 5) As regards the administration of the system of reception conditions, assign this task to a specific institution and consolidate functions related to the implementation of reception conditions and the necessary interinstitutional cooperation in order to ensure the quality of reception conditions.
 - 6) With regard to communication with communities, it is appropriate for the institutions responsible for the accommodation of asylum seekers to draw up plans for public communication and for communication and cooperation with local communities and local NGOs. The purpose of those plans is to increase positive perception of the local population towards migrants to be accommodated and to reduce resistance. When developing public communication plans, it is appropriate to cooperate with national and local media, offering public information messages and other relevant information. When developing plans for cooperation and communication with local communities, it is appropriate to take stock of existing good practices and to pay due attention to face-to-face communication, meetings with the local population and the coordination of their interests with the accommodation of arriving asylum seekers.

The fourth chapter of the First Part of the study has also assessed the regulation and practice of detention of asylum seekers before and after May 2021. Based on the analysis, the following conclusions can be drawn:

1. The case law of the Supreme Administrative Court of Lithuania (SACL) has been developed up to now to the extent that detention is either directly referred to as “detention” (regardless of the name used by public authorities), or the question as to whether it should be referred to as “detention” is not addressed directly, but a foreigner’s accommodation without the right to leave the territory of the accommodation facility is already subject to the same safeguards and standards of protection against detention as would apply in the event of detention.
2. In the light of the legal standards in EU law and the SACL case law, it can be noted that the amendment to the Aliens’ Law of 13 July 2021 introduced in its Article 113(4)(1¹) a ground for detention of an asylum seeker which is contrary to EU law, and the amendment of 23 December 2021 moved this ground from Article 113(4)(1¹) to Article 140¹⁷(1)(2). Furthermore, the amendment to the Aliens’ Law of 13 July 2021 also introduced in its Article 5 a procedure for further detention up to six months, and the amendment of 23 December 2021 moved this procedure to Article 140⁸, although such detention of asylum seekers did not comply with the requirements of EU law.
3. As legal practitioners in this field pointed out in the interviews, an individual’s financial capacity to reside without being held in detention is in any case taken into account in the case law, and having finances is one of the reasons for the court to grant a foreigner an alternative to detention. However, the Aliens’ Law does not provide for the ground that an alternative to detention should ensure financially not only that the foreigner will have means of subsistence, but also that, in the event of a violation of the alternative to detention, the State would be reimbursed for the public administrative costs incurred due to the breach of the migration procedures by the foreigner. Hence, according to legal practitioners, such a situation leads to certain resistance on the part of public authorities to alternatives to detention.
4. It should be noted that both Directive 2013/33/EU (applicable to asylum seekers) and Directive 2008/115/EU (applicable to third-country returnees) are aimed at applying less coercive alternatives to detention rather than detention, as detention is only used as a measure of last resort in all cases, whatever the status of the foreigner. It is therefore not justified that the legislator decided to apply in respect of asylum seekers and former asylum seekers, but not in respect of other foreigners, an alternative to detention, i.e. accommodation at the centre without restriction on the freedom of movement, which is particularly necessary and can often replace detention.

5. The Aliens' Law does not provide for the measures referred to in Articles 7 and 9 of Directive 2008/115/EU, which impose minimal restrictions on a person's liberty (such as notification of the place of residence or regular reporting to the migration authority) or which are chosen by a foreigner voluntarily (e.g. accommodation at the centre without restriction on the freedom of movement where the foreigner is not capable of supporting himself) and which could be exempted from the maximum 18-month time limit altogether.
- In the light of the challenges identified, the following recommendations are proposed:
- 1) Consideration should be given to amending the Aliens' Law in accordance with the established standards for defining detention so that actual detention in all provisions of the Aliens' Law (i.e. Articles 5, 115, 140⁸ and 140¹⁹) is directly referred to as detention (instead of accommodation without the right to leave the territory of the accommodation facility), at the same time providing guarantees applicable to asylum seekers during detention. It is appropriate to repeal Article 140¹⁷(1)(2) of the Aliens' Law as contrary to EU law.
 - 2) It is appropriate to amend the Aliens' Law to provide (e.g. Article 116(5) of the law) that in cases where asylum seekers are detained by administrative decisions: (a) the decisions shall be communicated to the foreigners and the decisions shall be motivated; (b) the foreigners shall have access to a state-guaranteed lawyer to have such decisions reviewed by the court; and (c) the time limit for the judicial review must be as short as possible and within that time limit the court should decide on the substance as to whether or not to detain the foreigner, rather than refer the matter back to the administrative institution for reconsideration.
 - 3) It would be appropriate to ensure that the practice of the Migration Department and SBGS (both when taking administrative decisions on detention/non-detention and when drawing up motions to the court concerning detention/non-detention of foreigners) complies with the standards of EU law, in particular: (a) detention should be imposed after an individual examination, once it has been ascertained that no less coercive alternatives to detention are possible (in particular, less coercive alternatives to detention should be sought for vulnerable asylum seekers); (b) asylum seekers shall be kept in detention for the shortest period of time and only as long as necessary for performing certain procedural acts (e.g. establishing identity); (c) in the case of delays in the asylum procedure that cannot be attributed to the asylum seeker (e.g. due to procedural errors), detention shall be reviewed in order to ensure the implementation of the principle of good administration; and (d) detention shall also be reviewed in the event of changes in the situation of the asylum seeker (e.g. after the identity has been established or the health condition has deteriorated). It is proposed to provide in the Aliens' Law that the maximum 3-month time limit for reviewing detention as provided for in Article 114(6) would also apply to the alternative to detention, namely accommodation at the centre with the right of movement only within the territory of the accommodation facility.
 - 4) Although the deposit is not mandatory under Directive 2013/33/EU, but just one of possible alternatives to detention; for practical reasons, its introduction would be appropriate. It is proposed to supplement Articles 115 and 140¹⁹ of the Aliens' Law by providing for a deposit as an alternative to detention.
 - 5) It is proposed to repeal Articles 115(5) and 140¹⁹(2) of the Aliens' Law, which provides that accommodation at the centre without restriction on the freedom of movement, as an alternative to detention, may only be provided to asylum seekers or former asylum seekers.
 - 6) It is proposed to provide in the Aliens' Law (e.g. Article 112) that measures, which impose minimal restrictions on a person's liberty (such as notification of the place of residence or regular reporting to the migration authority) or which are chosen by a foreigner voluntarily (e.g. accommodation at the centre without restriction on the freedom of movement when the foreigner is not capable of supporting himself) should be treated not as alternatives to detention, which are subject to the maximum 18-month time limit, but rather as migration control measures, which can

be applied without the maximum 18-month time limit in respect of foreigners who have no legal residence status in the Republic of Lithuania, but there is also no ground for their detention.

The Second Part of the study presents an *ex ante* assessment of the institutional model for reorganisation of the asylum system (reception conditions), proposing alternatives for reorganisation. This part looks at the current (2021-2022) reception system, its institutional model and emergency preparedness, as well as identifies major gaps and possible solutions. The assessment also includes an analysis of the experiences of the selected foreign countries in reforming reception systems during an emergency, an analysis of four alternatives of reorganisation of the reception system, an assessment of the advantages and disadvantages (risks) of the alternatives and insights into the efficiency of the alternatives in terms of costs and time. The implementation of this activity was based on cooperation with the inter-institutional working group set up at the Ministry of the Interior of the Republic of Lithuania, tasked with drafting proposals for system reorganisation, and taking into consideration its activities and needs.

It should be noted that European Union countries have faced increased numbers of asylum seekers in the past, and in recent years they have sought to accelerate the examination of asylum applications and to ensure adequate reception conditions for asylum seekers. In the aftermath of the 2015-2016 crisis in Europe, a number of EU Member States have started to set up one-stop-shop institutions and/or mechanisms (i.e. different institutions are brought together under one roof, for example, in Belgium), while other countries have worked to strengthen the existing institutions (for example, in Sweden). This experience of foreign countries was assessed as part of the study and informed proposals to address similar challenges in Lithuania. The study has already pointed out that there is no single coordinating institution in the system of reception conditions to ensure that uniform reception standards are applied in various accommodation places and that there are often overlapping responsibilities of the institutions involved in this area. However, the need for reforming the system of reception conditions is mainly linked to the fact that in summer 2021, when Lithuania was faced with increased numbers of asylum seekers, the Lithuanian authorities struggled to cope, even operating at maximum capacity, with the increased number of applications and the reception of asylum seekers, namely their accommodation, catering, health care, employment, social assistance, psychological assistance, organisation of special needs, security, identification of vulnerable persons, organisation of education, etc. The analysis of the situation and solutions to increased flows of asylum seekers leads to the conclusion that many of the issues would be easier to address with a single institution managing the accommodation system. Within the budgetary and administrative framework of a single institution, financial, human or infrastructure resources could be directed most efficiently towards identifying and addressing the most pressing needs.

The analysis of the current Lithuanian experience in the area of the reception of asylum seekers has revealed that accommodation problems have been most efficiently dealt with in those facilities that already have such experience and competence to properly administer various issues that arise in relation to accommodation (i.e. the Foreigners' Registration Centre and the Refugee Reception Centre). On the other hand, accommodation problems are more likely to arise and more difficult to address in non-standard accommodation places (e.g. at border posts, in premises, which have not been used for some time or which are not suitable or adapted for accommodation), or in the absence of rules for the proper administration of the accommodation of foreigners.

It should also be noted that the assessed system of reception conditions and accommodation is oriented towards institutional accommodation (i.e. providing housing, full maintenance, etc.), while other alternatives for the accommodation of asylum seekers are underdeveloped. However, alternative accommodation, where foreigners themselves can reside on their own and provide for themselves, either on their own or with partial support from the State, would take some of the strain off the accommodation system. It is understandable that the public interest is to prevent large flows of foreigners from moving freely within the territory of Lithuania during an emergency situation or the

state of emergency, but consideration could be given to applying the restrictions on the freedom of movement of asylum seekers to a certain area of the State instead, as allowed by Article 7 of the EU Reception Conditions Directive.

The purpose of the proposed reform of the reception system is to create an effective accommodation system and to eliminate functions that are not typical for institutions or overlapping functions. In the light of the situation at the Lithuanian border and the new needs identified during the emergency (and later – the state of emergency), the study developed four alternatives that would allow strengthening the institutional response as well as managing the current situation more efficiently and preparing for future crises:

- 1) Zero alternative, i.e. “do nothing”, as any of the other alternatives could only be justified as optimal if their implementation is expected to bring savings (or additional added value);
- 2) Reorganisation of the Rukla Refugee Reception Centre by assigning reception functions. The current functions of the RRC cover only a small part of the functions necessary to manage the current situation, so reorganisation should include additional functions for the RRC, e.g. the transfer of asylum seekers to the RRC, which is currently the responsibility of the SBGS, a municipal or district territorial police authority or the FRC. The MSSL would remain the founder and stakeholder of the RRC, as the social character of the functions is maintained. Under this alternative model, the FRC would still be involved in the initial phase of the asylum procedure in cooperation with the RRC, but the further accommodation system would be coordinated by the RRC. Such operational model would be consistent with the proposals for pre-screening procedure set out in the EU Migration and Asylum Pact, which includes identification, security and health checks and could be carried out by the FRC.
- 3) Creation (designation) of an umbrella organisation to coordinate functions of different institutions under one roof. The designation of an umbrella organisation would aim to ensure that different institutions already in place and operational would work in the most integrated manner and achieve the most comparable result to the activities carried out by a single institution (but this would be achieved by designating a single coordinating institution and ensuring that activities of the existing institutions are as integrated as possible, instead of setting up, or reorganising the system into, a single institution). The operation of the institutions under one roof (one-stop shop) would simplify the administrative process, streamline procedures and eliminate overlap, as well as allow several actions to be carried out simultaneously. This alternative would reflect the latest practice of EU Member States in ensuring more efficient asylum procedures and responding to crisis situations. In some EU countries, in order to simplify and speed up the examination of asylum applications and the provision of adequate living conditions for asylum seekers, an umbrella organisation is designated, with several institutions working under one roof (for example, Fedasil in Belgium). The setting-up of such an institution successfully implements the one-stop-shop principle and makes procedures faster and more effective.
- 4) Creation of a separate agency and transfer of the reception system to it. The new institution would become a centre of excellence in addressing the problems of the asylum system in Lithuania. It could combine different functions currently carried out by various institutions and optimise them. The new institution would have no previous experience or expertise, but its creation would not be bound by any previous institutional practice either, which would lead to a wide variety of creative combinations of functions, which could be unlike any standard or characteristic combinations of any of the institutions in the current system. The relevant foreign experience to justify the alternative would be the Central Agency for the Reception of Asylum Seekers in the Netherlands.

The study report provides brief preliminary descriptions of each alternative, indicating how the alternative would work, how functions would be redistributed, what would be relations with other institutions, subordination, etc. It also presents brief arguments on the advantages of the alternative and the likely risks or disadvantages. To the extent possible at this stage, it also presents preliminary reform components necessary for the implementation of each alternative. At a later stage, a cost-

benefit analysis of the alternatives may be carried out, which requires additional data that were not available to the researchers at the time of this assessment. The advantages and disadvantages of each of the alternatives are set out below:

Alternative	Advantages	Disadvantages (risks)
Zero alternative (do nothing)	Settled practice and experience in inter-institutional cooperation; Institutional competence and specialists; lower costs than setting up new institutions, which will require investment.	Lack of coordination (different subordination of institutions operating in the area of reception conditions); inter-institutional competition (different sources of financing); inflexibility (overlap; underutilisation of staff potential).
Reorganisation of the Rukla Refugee Reception Centre by assigning reception functions	Competence (accumulated expertise); separation of functions not typical for SBGS; optimisation of similar functions; more flexible form of operation (reorganisation may lead to a change in the form of legal entity that could provide more flexibility in work organisation).	Duration (reorganisation, legislative amendments take time); insufficient financing (in the absence of financing, the expansion of the RRC's functions would undermine its operation); lack of human resources (expansion will require additional staff, and recruitment may take 3 to 6 months).
Creation (designation) of an umbrella organisation to coordinate functions of different institutions under one roof	No need to set up a new organisation, it would be enough to bring bodies together for joint work in a short period of time; preservation of competences; better coordination, faster procedures; flexibility; staff retention (staff would be seconded to the centre).	Lack of financing; lack of inter-institutional involvement (if institutions do not delegate experts or provide the necessary data in time).
Creation of a separate agency and transfer of the reception system to it	Review and optimisation of functions; better coordination, faster procedures; application of uniform standards; flexibility; could be the second phase of the other alternatives, to be implemented gradually and ensuring further consolidation.	Setting up a new institution takes a year or more, additional time will be required for staff qualifications; lack of political support; need for additional financing; most expensive and time-intensive option.

For each of the alternatives, the study identifies categories of the necessary costs, which include financial resources for technological aspects, human resources (staff costs), legal aspects, communication/marketing costs, as well as time costs.

PRIEDAI

PRIEDAS 1. AKTUALI UŽSIENIO VALSTYBIŲ PRAKTIKA

Bendri pastebėjimai dėl pastarųjų metų reformų ES valstybių narių prieglobsčio (ir migracijos) procedūrose

Nuo 2015 m. Europos Sąjungos valstybėse buvo pasiūlyta įvairių idėjų dėl prieglobsčio procedūrų efektyvesnio veikimo ir veikimo krizių situacijose. Vienas iš tokių siūlymų - „nagrinėjimo centrų“ sukūrimas, kurie leistų visiems prieglobsčio procedūros subjektams dirbti po vienu stogu arba naudoti naudoti skirstymo arba sekimo sistemas, kad prieglobsčio procedūros būtų suderintos su gaunamų bylų kiekiu, padėjo paskubinti kai kurių prieglobsčio bylų nagrinėjimą kai kuriose valstybėse narėse. Atsirado bendri požūriai: didesnis dėmesys skiriamas pirminei registracijai, kad būtų supaprastintos kitos proceso stadijos; pagerėjo bendradarbiavimas tarp valstybių narių ir jose pačiose padidinant priėmimo galimybes; prieglobsčio procedūros labiau prisitaikė prie kokybiško, bet skubeseio sprendimų priėmimo; anksčiau atlikti parengiamieji darbai migrantų išsiuntimui, kurių prieglobsčio prašymai buvo atmesti.²⁵³ Pastaraisiais metais (po 2015-2016 m. krizės) valstybėse išilgai migracijos kelio Europoje, buvo iš esmės permastyta prieglobsčio (ir kai kur plačiau – migracijos) organizavimo sistema. Šių reformų kertinė ašys buvo šios:

► Konceptinis pokytis. Jei anksčiau buvo naudojama linijinė seka prieglobsčio procedūroje, t.y. viena institucija turėdavo užbaigti specifinę užduotį (pvz. registracija, sveikatos patikra) prieš perduodama byla kitai institucijai atlikti kitą užduotį (pvz. užtikrinti priėmimo vietą), tai šiuo metu pereinama prie į procesą labiau orientuoto požiūrio. Pavyzdžiui, vietoje grąžinimo proceso išskyrimo į atskirą procesą, kuris prasideda pasibaigus prieglobsčio procedūrai, taip pat tokio, kuris priklauso skirtingų institucijų kompetencijai, kai kurios valstybės narės juda link modelio, kuriame užduotys ir žingsniai atliekami per visus etapus nuo registracijos iki tikėtino išsiuntimo, užtikrinant institucijų bendradarbiavimą (pvz., identifikavimo praktika, kuri apima teisėsaugą, migracijos institucijas ir bylas nagrinėjančius pareigūnus, renkant informaciją įvairiais prieglobsčio procedūros etapais).²⁵⁴

► Organizaciniai pokyčiai. Siekiant sėkmingai įgyvendinti prieglobsčio procesus, būtina, kad skirtingos institucijos dirbtų išvien. Ši tarpusavio priklausomybė, kuri egzistavo ir anksčiau, krizių metu nebegali būti ignoruojama, todėl tai paskatino įvairių darbo grupių kūrimas, kurių tikslas – tinkamai informuoti, koordinuoti ir palengvinti šį darbą. Kai kurios valstybės (Prancūzija, Vokietija, Nyderlandai, Šveicarija ir vėliau – Belgija) peržiūrėjo griežtą registracijos seką, tuomet priėmimo ir prieglobsčio prašymų nagrinėjimo, atsirado naujos organizacinės struktūros, kurių paskirtis – aptarnauti sistemą, kurioje keliamas paprastas klausimas: ko naujai atvykusiems prieglobsčio prašytojams ir su jais dirbančioms institucijoms reikia pirmomis dienomis ar savaitėmis? Atsirado „Pirmojo atvykimo“ (angl. *‘First-arrival’*) procesas, taip pat ir atvykimo centrai Vokietijoje ir Prancūzijoje, kur institucijos yra vienoje vietoje (žr. plačiau prie atskirų valstybių patirčių aprašymo tekste žemiau).²⁵⁵

Tačiau kai kurios naujos praktikos valstybėse narėse ir išbandytos ES institucijų parodė ir galimus trūkumus. Pavyzdžiui, nors skirstymo ir sekimo sistemos iki šiol pagelbėjo paspartinti pateikiamų prašymų nagrinėjimo laiką, vis dar neišspręstas klausimas dėl to, kaip neužvilinti kitų bylų, kurios kartais susijusios su kompleksiniais klausimais. Visgi dar būtina išsamiai šiuos modelius iširti,

²⁵³ Hanne Beirens, Chasing Efficiency. Can operational changes fix European asylum systems? (Migration Policy Institute, February 2020), <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIE-ChasingEfficiency-EuropeAsylum-Final.pdf>, p. 53.

²⁵⁴ Ten pat, p. 53.

²⁵⁵ Ten pat, p. 54.

išsamiai dokumentuoti jų poveikį ir nagrinėti kaip ir kokiomis sąlygomis jie galėtų būti plečiami ir perkelti į kitus kontekstus. Tris pokyčius jau galima fiksuoti šiuo metu keliose ES valstybėse narėse (Belgijoje, Prancūzijoje, Vokietijoje ir Nyderlanduose), kurios peržiūrėjo savo registracijos sistemas. Pirmą, šios šalys reorganizavo savo procesus, teikdamos prioritetą oficialiai pripažinti prieglobsčio prašytojus ir pagreitinti jų galimybes pasinaudoti paslaugomis, kitos registracijos funkcijos, pvz., prieglobsčio procedūros aktyvavimas ir atsakingos valstybės narės nustatymas, numatytos vėliau. Siekdamas racionalizuoti prieglobsčio prašytojų registracijos ir priėmimo procesus, valstybės narės taip pat eksperimentavo sukurdamos pirmo atvykimo centrus, kaip minėta aukščiau, kuriuose institucijos dirbo kartu ir vykdė registraciją, priėmimą ir kartais, prieglobsčio institucijų darbą. Be to, siekiant sudaryti galimybes prieglobsčio institucijoms kuo greičiau ir tiksliau nustatyti, ar asmeniui turi būti suteikta tarptautinė apsauga ir paspartinti išsiuntimą tų, kuriems nebus suteikta apsauga, šios šalys investavo į kokybiškų duomenų surinkimą registracijos etape.²⁵⁶

Galima būtų išskirti kelis pastarųjų metų reformų ES valstybėse narėse aspektus:

- **Pagrindinis dėmesys migrantų registracijai.**

Dar kol kas neiširta, ar naujos praktikos, tokios, kaip išankstinė registracija, gali pagerinti prieglobsčio sistemas. Belgijoje, Vokietijoje ir Graikijoje taikyta praktika patvirtina, kad tai gali būti naudinga netikėto ir didelio skaičiaus prieglobsčio prašytojų atvykimo atvejais. Be to, kad tai užtikrina naujai atvykusių galimybes pasinaudoti priėmimo paslaugomis, tai taip pat užtikrina skubią paramą įtemptoms registracijos institucijoms, kurios tuomet gali nukreipti savo darbuotojus kitiems skubiems klausimams spręsti. Bendrai paėmus, ji užtikrina, kad registracijoje neatsiras susikaupusių bylų, kurios lemtų blogą prieglobsčio sistemos funkcionavimą. Žinoma, dviejų žingsnių registracijos procesas reikalauja daugiau finansinių ir žmogiškųjų išteklių nei vieno žingsnio procesas. Be to, jis sukuria papildomą administracinį sluoksnį registracijos etape. Taigi nors išankstinė registracija gali užtrukti daug greičiau, visas registracijos procesas gali užtrukti savaites ar mėnesius (pvz., 42 dienos Graikijoje), ko pasekoje visa prieglobsčio procedūra gali pailgėti. Būtent dėl šios priežasties, kai kurios valstybės narės pasisakė prieš tokią pasiūlytą ES Prieglobsčio procedūrų direktyvos reformą, kuri būtent ir toliau įtvirtintų nacionalines praktikas. Visgi, lyginamoji valstybių narių praktikos analizė gali paaiškinti ir kitus rūpimus klausimus, pvz., ar išankstinė registracija yra efektyvi kaštų prasme tik didelio ir staigaus masinio antplūdžio metu ir, kai taikoma, kiek jai būtina skirti papildomo personalo, kad ji būtų veiksminga?²⁵⁷

- **Atvykimo centrų patirtys**

Siekdamas suderinti registracijos ir priėmimo agentūrų veikimą, kai kurios ES valstybės narės įkūrė pirmo atvykimo centrus (Prancūzija, Vokietija, Šveicarija ir vėliau – Belgija). Šio modelio esmė yra idėja, kad visos registracijos ir priėmimo institucijos būtų po vienu stogu, kas leistų prieglobsčio prašytojams operatyviai jomis pasinaudoti ir jas rasti.²⁵⁸ Instituciniu požiūriu, pirmojo atvykimo centrai nustato tiesioginius operacinius ryšius tarp institucijų nesukurdami papildomų administracinių sluoksnių (kaip kad atsitinka pvz., su dviejų žingsnių registracijos procesu). Tokiuose centruose gali būti skubiai keičiami paskyrimai, personalas iš skirtingų institucijų tiesiog gali pereiti koridoriumi, kad paklausti papildomos informacijos, pvz., dėl prašomo dokumento. Šis procesinių žingsnių suderinimas ne tik daro institucijų veiksmus efektyvesniais, bet ir sumažina bendrą laukimo laiką prieglobsčio prašytojams. Visgi šios naudos prarandamos, jei nėra pakankamo personalo ar koordinavimo šiuose centruose, todėl prasideda užlaikymas ir personalas negali laiku suteikti materialinės paramos atvykstantiems į centrus. Be to, kai kurių vyriausybių sprendimas įpareigoti prieglobsčio prašytojus pasilikti tokiuose priėmimo centruose, sukėlė kritiką (ypač atsižvelgiant į ilgą prieglobsčio procedūrų trukmę) dėl faktinio ar teisinio pareiškėjų judėjimo ribojimo.²⁵⁹

²⁵⁶ Ten pat, p. 8-9.

²⁵⁷ Ten pat, p. 10.

²⁵⁸ Ten pat, p. 10.

²⁵⁹ Ten pat, p. 11-12.

Atskiru ES valstybių institucinė patirtis:

Vokietija

Bendra informacija: organizacijų funkcijos

Prieglobsčio procedūra Vokietijoje patenka į federalinę kompetenciją, o priėmimas ir grąžinimas – į federalinių valstijų kompetenciją.²⁶⁰ Vokietijos prieglobsčio sistemoje dalyvauja šios pagrindinės institucijos:

- Federalinė migracijos ir pabėgėlių agentūra (angl. The Federal Agency for Migration and Refugees (BAMF)), kuri nagrinėja prieglobsčio prašymus. Ji veikia Federalinės vidaus reikalų ministerijos sudėtyje. BAMF koordinuoja žemių (vok. Länder) ir vietos valdžios institucijas ir gauna iš jų informaciją, informuoja juos apie prieglobsčio sprendimus ir kitus sprendimus, t.y. integraciją, toleravimo statusą ar išsiuntimą. Priėmus teigiamą sprendimą dėl prieglobsčio, finansinė atsakomybė už pabėgėlių pereiną iš žemės federalinei vyriausybei ir federaliniai darbo agentūrai.
- Federalinė policija yra atsakinga už sienos apsaugą. Jei prieglobsčio prašytojas kreipiasi dėl prieglobsčio šalies viduje, tuomet jis susiduria su žemės policija ir vietos valdžios institucijomis.²⁶¹
- Žemės yra atsakingos už prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą, jos organizuoja taip pat maitinimo, medicinos paslaugų ir kitų paslaugų teikimą.²⁶² Žemėse prieglobsčio prašytojai apgyvendinami priėmimo centruose arba individualiuose būstuose, arba labdaros organizacijų ar privačių kompanijų pagalba. Žemės gali deleguoti atsakomybę vietos valdžios institucijoms. Kiekviena iš 294 apskričių ir 107 Vokietijos miestų turi užsieniečių tarnybą (vok. Ausländeramt), kurioje pabėgėliai ir kiti užsieniečiai turi registruotis ir kurioje nusprendžiama dėl jų teisinio ir apgyvendinimo statuso, taip pat ir jie kontroliuojami.²⁶³ Vietos užsieniečių tarnybų sprendimus gali peržiūrėti Žemių vyriausybės.
- Teismai turi labai svarbų vaidmenį, kadangi Vokietijoje kiekvienas administracinis sprendimas gali būti apskūstas.

Toliau aptariamos kai kurios Vokietijos prieglobsčio ir migracijos institucinės sistemos patirtys po įvykdytų reformų, reaguojant į 2015-2016 m. migracijos krizę Europoje.

Registracijos patirtys

Viena iš didžiausių problemų 2015 m. krizės metu buvo registracijos sistema, kadangi nesant įvairių institucijų koordinavimo, asmens tapatybės nustatymo informacija, kilmės valsybės informacija ir pan. būdavo surenkama per žymiai ilgesnį laiką. Reformuojant sistemą buvo įvesta vieninga skaitmeninė informacinė sistema, kuri padėjo spręsti šią problemą.²⁶⁴ Taip pat taikytos papildomos priemonės: siekiant padėti Federalinei migracijos ir pabėgėlių agentūrai, kuri nagrinėja prieglobsčio prašymus, susidoroti su susikaupusiu bylų skaičiumi: buvo sudaryta 170 mobilių grupių,

²⁶⁰ AIDA, The AnKER centres. Implications for asylum procedures, reception and return, 2019, <https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/11/anker-centres-report.pdf>, p. 4.

²⁶¹ Cláudia de Freitas, Agnieszka Kulesa, Bernd Parusel, Prof. Dietrich Thränhar, Asylum Challenges, Debates and Reforms. How Germany, Poland, Portugal and Sweden have developed their asylum systems since 2015, 2021, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/Projekte/Migration_fair_gestalten/Asylum_Challenges_Debates_and_Reforms_2021.pdf, p. 19.

²⁶² Ten pat, p. 19.

²⁶³ Ten pat, p. 19.

²⁶⁴ Ten pat, p. 23.

kurios registravo prieglobsčio prašytojus, fotografavo pasus ir ėmė pirštų antspaudus. Savanoriai specialistai iš kariuomenės, muitinės tarnybos ir kitų agentūrų teikė pagalbą BAMF. Duomenys tuomet buvo teikiami centriniam kriminaliniam biurui.²⁶⁵ Atvykstantys asmenys buvo registruojami ir identifikuojami pirmo kontakto su valdžios institucijomis metu, o tuomet visos kitos valdžios institucijos galėjo naudoti šiuos duomenis.

Atvykimo centru patirtys: integruoti prieglobsčio valdymo AnkER centrai

Po 2015/16 m. migracijos krizės Vokietijos institucijos susidūrė su spaudimu užtikrinti greitą prieglobsčio prašytojų integraciją nuo pat pradžių, kas buvo sudėtinga, nes nebuvo gero koordinavimo tarp skirtingų institucijų, ypač dėl pasikeitimo duomenimis. Sprendžiant šį iššūkį buvo sukurti atvykimo centrai, skirti teikti skirtingų institucijų paslaugas prieglobsčio prašytojams vienoje vietoje (pastate). Vokietijoje veikia trijų tipų centrai:

- Atvykimo centras – centras, kuriame atliekama registracija ir saugumo patikra prieš paskirstant į federalines valstijas (vok. Ankunftszentrum).
- Trumpalaikio priėmimo centrai yra vietos, kuriose yra BAMF filialai ir kur prieglobsčio prašytojai paskiriami apgyvendinti paprastai iki 6 mėn. (vok. Aufnahmeeinrichtung).
- AnkER centras (vok. AnkER Zentrum, Aufnahme-, Entscheidungs- und Rückführungseinrichtungen) – pirminio priėmimo centras, skirtas prieglobsčio prašytojų apgyvendinimui laikotarpiui iki 24 mėn. įgyvendinant Prieglobsčio įstatymo 47 (1b) skyrių. Tokie centrai veikia trijose federalinėse valstijose (Bavarijoje, Saksonijoje ir Saarlandijoje).²⁶⁶ Centruose gali gyventi ne daugiau 1,500 asmenų (kiekviename).²⁶⁷

Vokietijoje, asmuo, pateikiantis prieglobsčio prašymą, atvyksta į atvykimo centrą (vok. Ankunftszentrum), kur jo prašymas registruojamas ir atliekama saugumo patikra. Jei nekyla jokių saugumo klausimų, asmeniui BAMF išduoda atvykimo sertifikatą ir jį paskiria į konkrečią federalinę valstiją pagal prieglobsčio prašytojų paskirstymo Vokietijoje paskaičiavimo metodą (naudojama informacinė sistema EASY). Paskyrus prieglobsčio prašytoją į konkrečią žemę, atliekami sveikatos (infekcinių ligų) patikrinimai trumpalaikio priėmimo centre, kuris yra šalia atvykimo centro, ir tuomet nukreipiamas į paskirtą AnkER centrą arba vieną iš jo filialų.²⁶⁸

AnKER centro koncepcija reiškia, kad tai vieta, kurioje sukonzentruotos valdžios institucijos ir procese dalyvaujantys subjektai, taip pat apgyvendinami prieglobsčio prašytojai. Visų subjektų koncentravimu vienoje vietoje siekiama paspartinti procesus ir susieti Dublino (jei taikoma), prieglobsčio ir grąžinimo procedūras. Be to, šių pokyčių tikslas buvo pagreitinti integracijos procesą ir sukurti veiksmingesnio tarpinstitucinio bendradarbiavimo modelį. Pvz., Įdarbinimo agentūra dirba šiuose centruose su užduotimi užtikrinti ankstyvą prieglobsčio prašytojų įsitraukimą informuojant juos apie esamas apmokymų, kalbos kursų ir įsidarbinimo galimybes. Šios institucijos buvimas užtikrina jos paslaugų prieinamumą visiems prieglobsčio prašytojams itin ankstyvoje stadijoje, kurie turi didelę tikimybę dėl tarptautinės apsaugos suteikimo. Tai sudaro galimybes ir pačiai agentūrai surinkti būtinus duomenis apie pareiškėjus tikslu suteikti jiems tinkamą paramą.²⁶⁹

Pirmasis toks centras buvo įsteigtas buvusios JAV kariuomenės kvartale Heidelberge 2016 metais. Buvo siekiama užtikrinti sistemos efektyvumą per glaudų BAMF ir žemių institucijų, atsakingų už apgyvendinimą ir darbą su pabėgėliais po prieglobsčio sprendimo priėmimo, koordinavimą vienoje vietoje. 2018 m. buvo nuspręsta dėl įsteigimo visoje šalyje institucijų priėmimo, sprendimų ir repatriacijos funkcijoms vykdyti. Todėl šie centrai dar vadinami priėmimo, sprendimo ir repatriacijos centrais, kurie buvo integruotos pabėgėlių valdymo sistemos dalis.

²⁶⁵ Ten pat, p. 25.

²⁶⁶ [AIDA](#) (2019), p. 3.

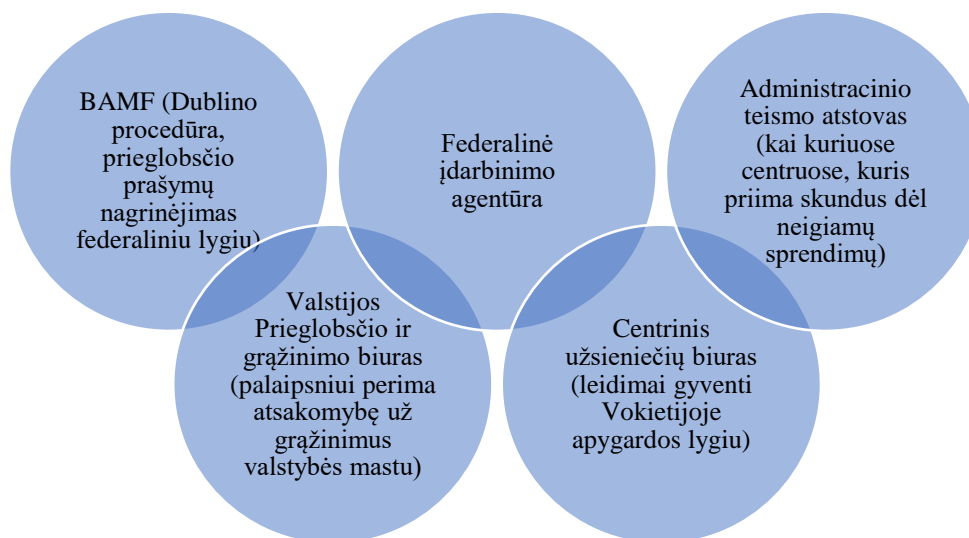
²⁶⁷ Ten pat.

²⁶⁸ Ten pat, p. 7.

²⁶⁹ European Commission, Integrated labour market services for asylum seekers in arrival centres, March 2018, p. 1.

Kompleksiniai centrai apėmė visas paslaugas (pvz., registraciją, sveikatos patikrą, prieglobsčio sprendimo priėmimą, įdarbinimo agentūros ir kitas procedūras).²⁷⁰ AnkER centrai buvo įsteigti Bavarijoje (7 centrai, kiekviename iki 1500 asm., ir 18 priklausiniai/filialai), Saksonijoje ir Saarlände (pastarosiose buvo įsteigta po vieną centrą). Kitos žemės neįsteigė šių centrų, nes jos jau turi veikiančius centrus, kuriuose bendradarbiauja visos žemės ir federalinės institucijos.²⁷¹

Pagrindinės institucijos, kurios dalyvauja šiame modelyje yra: BAMF, kuris yra pagrindinis atvykimo centrų koordinatorius ir dirba su prieglobsčio prašymais. Centruose teikiamos įvairios savivaldos paslaugos, kurios apima: policijos, socialinių paslaugų, sveikatos ir apgyvendinimo paslaugas.²⁷² Centruose veikia kelios institucijos, kurios atstovaujamos federaliniu, valstybės ir vietos lygiu, jos susitinka kiekvieną rytą pasidalinti patirtimi ir išspręsti įvairiausius klausimus, kurie kyla. Pagrindinės institucijos, veikiančios AnkER centre pavaizduotos diagramoje žemiau.



Pagrindinis atvykimo centrų tikslas – užtikrinti centrinį įleidimą į prieglobsčio sistemą, kuriame visos federalinio, valstijos ir savivaldos lygio paslaugos, kurių reikia prieglobsčio prašytojui, yra sutelktos po vienu stogu. Tuo siekiama palengvinti ir pagreitinti integracijos procesą, todėl atvykimo centruose yra atliekami visi prieglobsčio procedūros etapai. Integracijos srityje dirbama su tais asmenimis, kurie tikėtina gaus prieglobstį ir kurie gali dirbti, mokytis kalbos, būti apmokyti ir įsidarbinti.²⁷³ Centrų veikla apima:

- Įdarbinimo agentūra turi biurą šiuose centruose, kuriuose prieglobsčio prašytojai lankosi savanoriškai, o pati agentūra tuomet gali įsitraukti ankstyvoje stadijoje tikslu integruoti juos į darbo rinką.
- Kitos paslaugos, kurias teikia kitos institucijos centruose apima sveikatos patikrinimą, asmens duomenų fiksavimą ir tapatybės patikrą, taip pat prieglobsčio procesą.

Kuomet prieglobsčio prašytojai atvyksta į šiuos centrus, jie suskirstomi į 10-15 žmonių grupes ir jiems teikiama informacija apie visas prieinamas paslaugas. Šiame etape jiems teikiama tik informacija apie paslaugų pasiūlą ir atskirų tarnybų lokaciją. Kai prieglobsčio prašytojai atvyksta į Įdarbinimo agentūros biurus už centrų ribų, jiems gali būti pasiūlomi darbo rinkos orientacijos kursai, kvalifikacijos kėlimo ir mokymo kursai bei jų kvalifikacijų pripažinimas. Centruose veikia integruotas prieglobsčio valdymo procesas, kurį centrų valdžia naudoja renkanti informaciją apie prieglobsčio prašytojus į visoje šalyje veikiančią pagrindinių duomenų sistemą. Tuo

²⁷⁰ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 35.

²⁷¹ Ten pat, p. 36.

²⁷² European Commission (2018), p. 2.

²⁷³ Ten pat.

siekama fokusuoti procesą ir pagerinti bendradarbiavimą. Atitinkamai, kai kurios institucijos turi tam tikrą informaciją apie prieglobsčio prašytojus. Visgi patirtis rodo, kad vis dar reikia pastangų, kad visos institucijos naudotų šią duomenų bazę. Ši informacija vėliau pildoma, kai prieglobsčio prašytojas atvyksta į konkrečią instituciją. Pvz., Įdarbinimo tarnybos personalas užduoda klausimus dėl ankstesnės darbo patirties, įgūdžių ir kvalifikacijų, siekiant sudaryti pirminį profilį ir gyvenimo aprašymą. Centruose skiriami dirbti patyrę agentūrų darbuotojai. Jiems vykdomi tarpkultūrinių kompetencijų mokymai bei teisinių klausimų, susijusių su prieglobsčio prašytojais mokymai (pvz., apie užsieniečių įstatymą). Įdarbinimo agentūros darbą atvykimo centruose nuolatos prižiūri (stebi) federalinė įdarbinimo agentūra, siekiant toliau plėtoti paslaugas. Pavyzdžiui, viena iš tokių sričių yra kalbos kursai prieglobsčio prašytojams, siekiant palengvinti integraciją. Įdarbinimo agentūra dirba su BAMF atvykimo centruose pradėdam testavimą, kuriuo nustatomas vokiečių kalbos lygis. Tai padeda paskirti tinkamus kalbos mokymo kursus.

Kadangi prieglobsčio prašytojai neretai apgyvendinami šių centrų filialuose, kurie yra gana nutolę, kartais tampa iliuzija tai, kad visi prieglobsčio procedūros žingsniai yra vienoje vietoje.²⁷⁴ Prieglobsčio prašytojai, kurių galimybės būti pripažintais pabėgėliais yra geros, vėliau perkelti į vietos apgyvendinimą visoje šalyje, tuo tarpu visi kiti turėtų būti repatrijuoti iš šių centrų į savo kilmės šalis, jei įmanoma, per tinkamą laiką. Prieglobsčio prašytojai, kurių prašymai atmesti, centruose paprastai laikomi iki 18 mėn., šeimos – iki 6 mėn. Nebendradarbiaujantys su valdžios institucijomis arba nuolat teikiantys klaidinančią informaciją gali būti laikomi ir ilgesnį laikotarpį (išskyrus šeimas su vaikais).

AnKER centrų modeliu buvo siekiama paspartinti ir grąžinimo procedūras sukuriant tamsesnį ryšį tarp prieglobsčio procedūrų ir prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai atmesti, išsiuntimo. Vokietijoje buvo sukurta specialiai grąžinimui skirta agentūra – Prieglobsčio ir išsiuntimo biuras (vok. Landesamt für Asyl und Rückführungen, LfAR), tačiau nepaisant jo pavadinimo, jis rūpinasi tik grąžinimo organizavimu ir sulaikymu prieš išsiuntimo vykdymą.²⁷⁵ Visgi, nepaisant AnKER centrums kelto tikslo, grąžinimo procedūros užtrunka ir asmenys neretai gyvena šiuose centruose ilgiau nei numato teisės aktai. Pasibaigus apgyvendinimo laikui AnKER centruose, prieglobsčio prašytojai, kurių prašymai atmesti, gali būti perkelti į išsiuntimo sulaikymo centrus (dažniausiai šie centrai yra Teisingumo ministerijos pavaldume bendradarbiaujant su LfAR) išsiuntimo procedūroje arba siekiant perkelti į kitą ES valstybę narę pagal Dublino reglamentą.²⁷⁶

AnKER modelio privalumai ir trūkumai:

Modelio privalumai:	Modelio trūkumai:
<ul style="list-style-type: none"> Geresnis bendradarbiavimas tarp skirtingų institucijų; Greitesnis sprendimų priėmimas, trumpėja procedūros. Praėjus metams nuo pirmojo AnKER centro įsteigimo, Vidaus reikalų ministerijos duomenimis, prieglobsčio sprendimų priėmimas tokiuose centruose truko tik 1,9 mėn., kas buvo 	<ul style="list-style-type: none"> Kadangi AnKER centruose yra ribotos konsultavimo galimybės, prieglobsčio prašytojai ne visuomet turi geras galimybes pasirengti apklausai, todėl tai gali lemti procedūrų kokybę.²⁷⁷ Tokių centrų įsteigimas nepadėjo išspręsti grąžinimo problemų. Išsiuntimų skaičius sumažėjo per pusę 2019 m. pirmus šešis mėn. Kadangi vis daugiau prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai buvo atmesti, laukė teismo sprendimų kiekvienoje stovykloje ir daugėjo tų asmenų, kurie negalėjo būti išsiųsti arba neišvyko savanoriškai, stovyklose problemos dėl konfliktų tik padidėdavo, nes vienoje vietoje buvo tiesiog per daug asmenų, gavusių neigiamus sprendimus. Kadangi centrai nefunkcionavo kaip buvo planuota, 2019 m. pabaigoje Bavarija uždarė tokį centrą Donauworth vietovėje ir grįžo prie decentralizuoto

²⁷⁴ AIDA (2019), p. 7.

²⁷⁵ Ten pat, p. 12.

²⁷⁶ Ten pat, p. 19.

²⁷⁷ Ten pat, p. 8.

<p>rekordinis laikotarpis Vokietijai. Palyginimui, kitur procedūros trunka apie tris mėn. AnKER sistema leidžia BAMF operatyviai organizuoti apklausas, dažniausiai per 2-3 dienas nuo atvykimo, sprendimas priimamas paprastai per savaitę.</p>	<p>apgyvendinimo modelio. Kai kurios žemės būtent dėl to ir nusteigė tokių centrų, nes panašias problemas numatė iš anksto.²⁷⁸</p> <ul style="list-style-type: none">• Centrai susilaukė NVO ir bažnyčių kritikos (aut. pastaba: bažnyčios yra itin aktyvios Vokietijoje sprendžiant migrantų gerovės klausimus), dėl to, kad naujai atvykę asmenys buvo apgyvendinami didelėse stovyklose kartu su prieglobsčio prašytojais, kurių prašymai atmesti, o tai kelia įvairius konfliktus.• Lyginant su nacionaliniu prieglobsčio procedūrų vidurkiu, kai kuriuose centruose pastebėtas žemesnis kai kurių prieglobsčio prašytojų prašymų pripažinimo laipsnis.²⁷⁹
--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Priėmimo sąlygų sistemos patirtys krizės metu

Vokietijos priėmimo sąlygų sistemai keliami keli ir neretai tarpusavyje konfliktuojantys tikslai. Viena vertus – ji turi užtikrinti pakankamus pajėgumus, skirtus apgyvendinti atvykstančius prieglobsčio prašytojus ir kitus pabėgėlius, kita vertus – neturi būti švaistomi pajėgumai tuomet, kai atvyksta tik keletas apsaugos vertų asmenų. Kadangi pabėgėlių krizes ir asmenų judėjimą sudėtinga prognozuoti, tai tampa iššūkiu.²⁸⁰ 2015-2016 m. krizės metu, vietos valdžios institucijoms ir žemėms padėjo centrinė valdžia dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo per Federalinę nepaprastosios situacijos agentūrą bei karinę infrastruktūrą, kuri užtikrino bendrabučius, transportą ir medicinos centrus.²⁸¹ Kadangi žemių lygiu Vokietija turi daugiausia administracinio personalo, jos galėjo sutelkti personalą ir resursus iš kitų departamentų, turėjo informaciją apie tuščius pastatus ir kitas patalpas, kurios galėjo būti naudojamos kaip laikino apgyvendinimo vietos. Be to, jie dirbo su daugybe savanorių ir spontaniškai susidariusių grupių bei tradicinėmis gerovės organizacijomis (Caritu, Raudonuoju kryžiumi ir vietinėmis parapijomis).

Pažymėtina ir Vokietijos praktika dėl apgyvendinimo krizių laikotarpiu ir atlikti tyrimai šiuo klausimu. Apygyvendinimo klausimu, specialistai teigė, kad kolektyvinis apgyvendinimas ilgiems laikotarpiams mažina pabėgėlių galimybes pasirūpinti savimi ir prisidėti prie visuomenės gerovės kūrimo. Kadangi daugelis prieglobsčio prašytojų buvo apgyvendinti būtent tokiu būdu, buvo apsunkinta jų integracija ir tai lėmė ilgalaikę priklausomybę nuo socialinės apsaugos. Be to, skaičiuojama, kad kolektyvinis apgyvendinimas kainuoja daug brangiau nei individualus apgyvendinimas, būtent dėl didelių kaštų personalui.²⁸²

Krizės atveju siekiant užtikrinti prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą buvo naudojamos kelios strategijos sprendžiant apgyvendinimo trūkumo problemą. Pirmiausia, buvo naudojamas bet koks prieinamas apgyvendinimas. Pavyzdžiui, krizių prevencijos organizacija „Technisches Hilfswerk“ pastatė dideles palapines ir lovas bei infrastruktūrą. Pabėgėliams buvo atverti sporto centrai ir miesto salės, maitinimą tiekė Raudonasis kryžius ir kitos pagalbos organizacijos, medicinos paslaugas teikė gydytojai savanoriai, Raudonojo kryžiaus ir kariuomenės klinikos. Kariuomenės specialistai nutiesė vandens linijas. Vokietijos žemės įsteigė didelius centrus, kuriuose buvo apgyvendinami ir maitinami pabėgėliai prieš perkelti juos į privačias ir labiau tinkamas apgyvendinimui vietas. Apygyvendinimui buvo nuomojami jaunimo hosteliai ir viešbučiai, kurie buvo tušti žiemą, buvo renovuotos ir paruoštos buvusios kariuomenės kareivinės.

Antra, Vokietijos federalinė vyriausybė liberalizavo pabėgėlių apgyvendinimo pastatų reikalavimus, kas leido vietos valdžios institucijoms greitai pastatyti apgyvendinimo vietas. Vietos

²⁷⁸ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 36-37.

²⁷⁹ AIDA (2019), p. 8.

²⁸⁰ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 26.

²⁸¹ Ten pat, p. 27.

²⁸² Ten pat, p. 29.

valdžiai federalinis bankas pasiūlė statybų paskolas su nulinėmis palūkanomis. Šis reguliavimas galiojo nuo 2015 iki 2019 m. Berlyne buvo pastatyti moduliniai nameliai pabėgėliams, kurie sudarė 24 centrus, galinčius talpinti 12,000 asmenų. Kai atvykstančių asmenų skaičius 2016 metais sumažėjo, iškilo visiškai kitokie praktiniai ir politiniai klausimai. Kadangi buvo mažesnis poreikis priėmimo centrams, žemės ir vietos valdžia siekė uždaryti neužpildytas priėmimo vietas. Suprantama, kad vietų gali prireikti ateityje, jei vėl atvyktų didelis pabėgėlių skaičius, tačiau jų laikymas, jei jie nėra naudojami, buvo įvertintas kaip per brangus. Kadangi šie centrai buvo įsteigti, pastatai buvo pastatyti arba atnaujinti bei buvo samdomas personalas, todėl žemės laikėsi pozicijos, kad šie centrai liktų veikti, atitinkamai, juose ilgesniems laikotarpiams buvo apgyvendinti prieglobsčio prašytojai ir išsiunčiami asmenys. Prasidėjus COVID-19 pandemijai kilo naujas iššūkis, kadangi reikėjo užtikrinti socialinę distanciją tarp gyventojų. Kartu koronaviruso protrūkis kai kuriuose centruose iškėlė sanitarinių sąlygų klausimą ir pasiūlymą apgyvendinti asmenis kiek įmanoma daugiau privačiose apgyvendinimo vietose. Kai kuriuose centruose buvo įvestas karantinas. Teismai įpareigojo kai kurias žemes perkelti neščias moteris ir kitus pažeidžiamus asmenis į privataus apgyvendinimo vietas.²⁸³

Atskirai aptartina AnkER centrų patirtis. 2012 m. Konstitucinis teismas pasisakė, kad prieglobsčio prašytojams skiriama parama turi gerbti asmens orumą ir būti grindžiama Vokietijos socialinės gerovės standartais. Atitinkamai, paramos dydis turi būti toks pats visoje šalyje, žemės gali nuspręsti tik dėl įgyvendinimo.²⁸⁴ Nors AnkER centrų koncepcija taikoma visos šalies mastu, priėmimo sąlygas reglamentuojančios taisyklės nėra vieningos ir standartizuotos, todėl ir jų praktinis taikymas skiriasi įvairiuose centruose. Teisės aktai numato pareigą prieglobsčio prašytojams gyventi šiuose centruose sekančia tvarka:

- a) Visi prieglobsčio prašytojai, kurie nukreipiami į šiuos centrus, turi pasilikti juose laikotarpiu nuo 6 savaičių iki 6 mėnesių;
- b) Prieglobsčio prašytojai, atvykę iš saugios kilmės valstybės, turi gyventi centre visos prieglobsčio procedūros metu ir tuo atveju, jei prieglobsčio prašymas atmetamas iki jų išsiuntimo;
- c) Jei priimamas federalinis sprendimas, prieglobsčio prašytojas gali būti paskiriamas gyventi tokiaime centre iki 24 mėn., kol bus priimtas BAMF sprendimas dėl prieglobsčio prašymo, kai prašymas nagrinėjamas kaip nepriimtinas ar akivaizdžiai nepagrįstas.

Prieglobsčio prašytojui suteikus tarptautinę apsaugą arba pasibaigus privalomam apgyvendinimo pirminio priėmimo centre, asmuo perkeliamas į kolektyvinę apgyvendinimą arba individualų apgyvendinimą savivaldybėje.²⁸⁵

AnkER centrai yra atviri ir gyventojai gali laisvai įeiti ir išeiti bet kuriuo metu (nebent taikomi apribojimai). Centruose visgi vykdoma gyventojų stebėseną (gyventojų „registravimas“ išduodant maistą valgykloje, magnetinių įėjimo kortelių naudojimas kai kuriuose centruose ir pan.).²⁸⁶ AnkER centruose gyvenantys asmenys neturi teisės dirbti.²⁸⁷

Nemokamo nepriklausomo konsultavimo patirtys

Kai kurios Vokietijos žemės sudarė galimybes nemokamam ir nepriklausomam prieglobsčio prašytojų konsultavimui ir jose buvo pasiekti geriausi savanoriško grįžimo rezultatai, nes prieglobsčio prašytojai gana anksti sužinodavo apie savo realias perspektyvas. Šveicarijos, Švedijos ir Nyderlandų patirtys taikant tokį konsultavimą taip pat rodė, kad tai itin padidina sprendimų kokybę.²⁸⁸ Vokietijos BAMF taip pat buvo pradėtas kelių mėnesių pilotinis projektas ir

²⁸³ Ten pat, p. 31.

²⁸⁴ Ten pat, p. 19.

²⁸⁵ [AIDA](#) (2019), p. 14.

²⁸⁶ Ten pat, p. 15.

²⁸⁷ Ten pat, p. 17.

²⁸⁸ Bernd Parusel, Sweden's Asylum Procedures, Gütersloh 2016; Dietrich Thränhardt, Speed and Quality – What Germany Can Learn from Switzerland's Asylum Procedure, Gütersloh 2016; Dietrich Thränhardt, Asylum Procedures in the Netherlands, Gütersloh 2016, cituota iš: Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 37.

rezultatai buvo įvertinti kaip labai teigiami. Visgi BAMF nusprendė teikti konsultavimą patys, taip pat pasitelkiant kai kurias gerovės organizacijas. Skirtingai nei Vokietija, šiam tikslui pavyzdžiui, Austrija, net įsteigė atskirą agentūrą, kuri teikia pagalbą, paramą, apgyvendinimą, teisinį konsultavimą, išsiuntimo konsultavimą, vertimo paslaugas ir atlieka žmogaus teisių stebėseną. Taigi Austrijoje yra dvi valstybės agentūros, su specializuotu personalu, o Vokietijoje BAMF vykdo ir sprendimų priėmimo ir konsultavimo funkciją.²⁸⁹ Nuo pat AnkER centrų veiklos pradžioje Bavarijoje 2018 m. rugpjūčio 1 d., BAMF nustatė naują praktiką, kuomet prieglobsčio prašytojų konsultavimą vykdo tam tikslui paskirti BAMF tarnautojai. Tokia pati praktika taikoma ir šiuose centruose Saksonijoje ir Saarlande. BAMF teigia, kad toks konsultavimas yra nepriklausomas, nes BAMF atstovas nenagrinėja bylų ir jam draudžiama kalbėtis apie bylą su kitais agentūros tarnautojais, taip pat konsultavimas vykdomas kituose kambariuose nei apklausos. Visgi toks modelis yra kritikuojamas dėl institucinio nepriklausomumo nebuvimo, interesų konflikto, teigiama, kad toks modelis lemia žemą sprendimų priėmimo kokybę, pvz. neteikiamas konsultavimas dėl sprendimo apskundimo ir pan. Konsultavimas apima grupinį ir individualų konsultavimą.²⁹⁰

Nyderlandai

Organizacinė institucijų sistema (pagrindinės prieglobsčio ir migracijos organizacijos):

Už migracijos ir prieglobsčio politikos kūrimą ir įgyvendinimą Nyderlanduose atsakingos kelios ministerijos ir organizacijos (pagrindinės):

- Migracijos ministerija (Ministerie van Justitie en Veiligheid, J&V) yra atsakinga už trečiųjų šalių piliečių įleidimo, gyvenimo šalyje ir gražinimo politiką. Ši ministerija taip pat koordinuoja organizacijas, bendradarbiaujančias migracijos procese.
- Socialinės apsaugos ir darbo ministerija (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, SZW) yra atsakinga už trečiųjų šalių piliečių įleidimą į darbo rinką bei pilietinę integraciją.
- Užsienio reikalų ministerija (Ministerie van Buitenlandse Zaken, BZ) yra atsakinga už vizų politiką bei oficialių ataskaitų rinkimą apie prieglobsčio prašytojų kilmės valstybes.
- Gynybos ministerija yra atsakinga už sienos kontrolę ir įleidimo politiką.
- Savivaldybės yra atsakingos už tarptautinės apsaugos gavėjų apgyvendinimą ir taip pat naturalizacijos prašymų tvarkymą.
- Imigracijos ir naturalizacijos tarnyba (angl. The Immigration and Naturalisation Service, Immigratie- en Naturalisatiedienst, IND) yra agentūra, pavaldi Teisingumo ir saugumo ministerijai, kuri yra atsakinga už Užsieniečių ir Pilietybės įstatymų įgyvendinimą. Ji nagrinėja visus trečiųjų šalių piliečių, siekiančių gyventi Nyderlanduose arba gauti pilietybę, prašymus. Ji taip pat dalyvauja URM vardu prašymų dėl trumpalaikių vizų vertinime bei laikinų leidimų gyventi prašymų vertinime.
- Repatriacijos ir išvykimo tarnyba (angl. The Repatriation and Departure Service, Dienst Terugkeer & Vertrek, DT&V) yra Teisingumo ir saugumo ministerijai pavaldi tarnyba, atsakinga už trečiųjų šalių piliečių išvykimą, kurie yra įpareigoti išvykti iš Nyderlandų.
- Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (Centraal Orgaan opvang asielzoekers, COA) yra nepriklausoma administracinė institucija, atsakinga už prieglobsčio prašytojų priėmimą. Prižiūrima Migracijos ministerijos ji atsako už migrantų apgyvendinimą ir paramos jiems teikimą (prieglobsčio prašytojai, pabėgėliai, specifinės grupės, pvz., nelydimi nepilnamečiai). Prieglobsčio prašytojai apgyvendinami skirtinguose centruose įvairiose prieglobsčio procedūros stadijose.

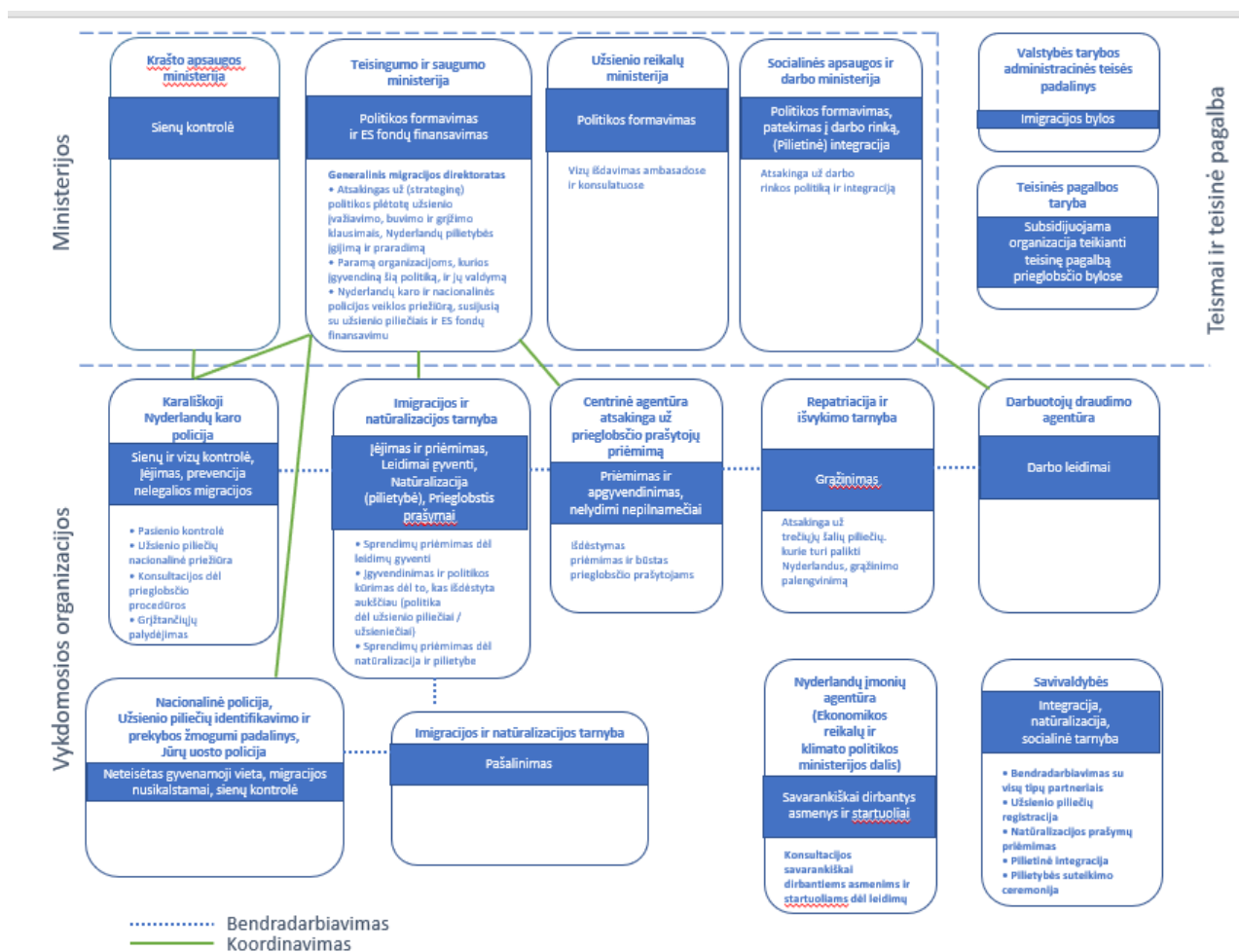
²⁸⁹ Cláudia de Freitas et al. (2021), p. 38-39.

²⁹⁰ [AIDA](#) (2019), p. 10.

- Teisinės pagalbos taryba (Raad voor de Rechtspraak, RvR) yra nepriklausoma administracinė institucija, atsakinga už valstybės garantuojamos teisinės pagalbos teikimą Teisingumo ir saugumo ministerijos vardu.
- Įkalinimo įstaigų agentūra (angl. The Custodial Institutions Agency, Dienst Justitiële Inrichtingen, DJI) yra Teisingumo ir saugumo ministerijai pavaldi agentūra, atsakinga už trečiųjų šalių piliečių judėjimo laisvę ribojančių priemonių taikymą, tarp jų ir sulaikymo (imigracinio sulaikymo).
- Karališkoji karo policija (angl. The Royal Netherlands Marechaussee (Koninklijke Marechaussee, KMar) yra Gynybos ministerijos padalinys, atsakingas už Užsieniečių įstatymo vykdymą, vykdo sienos monitoringą ir sienos apsaugą, prisideda prie neteisėtos migracijos kontrolės.
- Jūros uostų policija – vykdo sienos apsaugą uostuose.
- Nacionalinė policija, Užsieniečių identifikavimo ir kovos su žmonių gabenimu skyrius (Afdeling Vreemdelingen Identificatie en Mensenhandel, AVIM) prižiūri trečiųjų šalių piliečių teisėtą gyvenimą.
- Bendroji žvalgybos ir saugumo tarnyba (Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst, AIVD) teikia informaciją IND dėl tyrimų, susijusių su nacionaliniu saugumu.
- Darbuotojų draudimo tarnyba (Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen, UWV) yra nepriklausoma administracinė agentūra prie Socialinės apsaugos ir darbo ministerijos. Tarp kitų funkcijų, ji teikia įpareigojančias rekomendacijas dėl trečiųjų šalių piliečių gyvenimo ir darbo leidimų.
- Valstybės taryba (angl. The Council of State (Raad van State, RvS)) yra nepriklausomas Vyriausybės patarėjas dėl įstatymleidystės ir Nyderlandų aukščiausias bendrasis administracinis teismas. Administracinės jurisdikcijos skyrius svarsto skundus, kai trečiųjų šalių piliečiai nesutinka su Vyriausybės sprendimu.
- Migracijos reikalų patariamasis komitetas (Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken, ACVZ) yra nepriklausomas patariamasis komitetas, teikiantis Vyriausybei ir Parlamentui patarimus dėl įstatymleidystės imigracijos politikos klausimais.

Nyderlandų prieglobsčio ir migracijos institucinė sistema pavaizduota diagramoje žemiau:²⁹¹

²⁹¹ Schemos šaltinis: Annual report 2020 (Netherlands), p. 60.



Prieglobsčio procedūrų reformos:

Prieglobsčio procedūrų spartinimas

Remiantis prieglobsčio sistemoje veikiančių organizacijų lankstumo skatinimo programa buvo numatyta keletas priemonių dėl procedūrų spartinimo. Viena iš tokių priemonių – integruota priėmimo ir procedūros sistema, kuri leidžia prieglobsčio procedūros pradžioje skubiai įvertinti prieglobsčio prašytojo galimybes gauti leidimą gyventi šalyje. Jei tokios galimybės yra menkos, migracijos organizacijos iškart imasi grąžinimo organizavimo veiksmų. Jei galimybės gauti apsaugą vertinamos kaip geros, prieglobsčio prašytojas perkeliamas į priėmimo centrą, esantį netoli savivaldybės, kurioje jis pradės dalyvauti integracijos veiklose. Tarp šios reformos privalumų išskiriama tai, kad nepagrįsti prašymai išsprendžiami labai greitai ir atitinkamai mažėja susikaupusių bylų skaičius.

Siekiant nuoseklaus perėjimo prie integracijos arba išvykimo, buvo naudojamas į tikslinę grupę orientuotas požiūris ir 2019 m. išbandytas naujas identifikavimo ir registracijos procesas.²⁹² Tai reiškia, kad nebūtinai tie prašymai, kurie pateikti pirmiausia, bus išspręsti pirmiausia, jei tam tikrai grupei prašymų reikalinga taikyti specialias priemones. Kai reikia, naudojamos priemonės, nukreiptos į vieną ar kitą prieglobsčio prašytojų grupę. Pavyzdžiui, šis požiūris buvo taikomas prieglobsčio prašytojų iš Sirijos, Jemeno ir Moldovos pateiktiems prašymams. Jų prašymai buvo nagrinėjami skubos tvarka.²⁹³ Tai keliais mėnesiais sutrumpina prieglobsčio prašytojams

²⁹² Annual report 2020, Migration and asylum in the Netherlands, June 2021, https://emnnetherlands.nl/sites/default/files/2021-07/EMN_jaaroverzicht2020_ENG.pdf, p. 24.

²⁹³ Ten pat.

laukimo laikotarpį, t.y., asmenims, kuriems taikomas Dublino reglamentas ir kurie atvyksta iš saugių valstybių. Šis metodas praktikoje taikomas nuo 2019 m. pradžios. Papildomai, prieglobsčio procedūros diferencijuojamos prašymams, kurie, tikėtina, bus patenkinti, ir tiems, kurių sėkmė mažai tikėtina. Tai skatina greitesnę prieglobsčio prašytojų, kurie turi didesnę šansą į statuso suteikimą, integraciją ir veiksmingesnę gražinimą tų, kurių galimybės neperspektyvios.

Pavyzdžiui, buvo taikytos priemonės prieglobsčio prašytojų srautui iš Moldovos (daug nepagrįstų prašymų 2019 m. gruodį): buvo prioritizuojami šių asmenų prieglobsčio prašymai, juos nagrinėjo speciali Imigracijos ir naturalizacijos tarnybos paskirta komanda tikslu sutrumpinti procedūrą iki 3-4 savaičių maksimalios trukmės. Taip pat buvo vykdomos derybos su Moldovos valdžios institucijomis dėl gražinimo palengvinimo. Reikia pastebėti, kad Moldova nėra pripažįstama saugia kilmės valstybe pagal Nyderlandų teisinį reguliavimą, todėl reikėjo atskirų priemonių.²⁹⁴

Registracijos reformos

2019 m. sausį buvo įvesta nauja politika, kurios esmė yra tai, kad prieglobsčio prašytojų registracijos procedūros pradžioje kiekvienas prieglobsčio prašytojas užpildo išsamų klausimyną, kuris apima klausimus apie: (a) tapatybę; (b) gimimo datą ir vietą; (c) tautybę, religinį ir etninį priklausymą; (d) išvykimo iš kilmės valstybės datą; (e) atvykimo į Nyderlandus datą; (f) tapatybės kortelės arba paso informaciją; (g) kelionės maršrutą; (h) išsilavinimą; (i) karinę tarnybą; (j) darbinę veiklą/profesiją; (k) šeimos informaciją. Užpildžius šią formą atliekama registracijos apklausa (interviu), joje gali būti klausiama apie tapatybę, tautybę, kelionės maršrutą ir šeimos narius, vengiama klausti apie prieglobsčio motyvus.²⁹⁵ Šių pokyčių registracijos tvarkoje dėka, pirmosios prieglobsčio apklausos tapo trumpesnės. 2020 m. pabaigoje buvo pasiūlyta (pakeitimai turėjo įsigalioti 2021 m.) pakeisti teisinį reguliavimą ir numatyti formalų registracijos etapą ir registracijos interviu, kartu panaikinant pirmąją prieglobsčio apklausą. Tai reiškia, kad prieglobsčio prašytojai galės būti apklausiami apie prieglobsčio motyvus dar registracijos apklausos metu. Vienas iš kritikuotinų aspektų yra tai, kad registracijos etape prieglobsčio prašytojai nesinaudoja teisine pagalba, be to, nėra pailsėję ir pasirengę pokalbiui.²⁹⁶

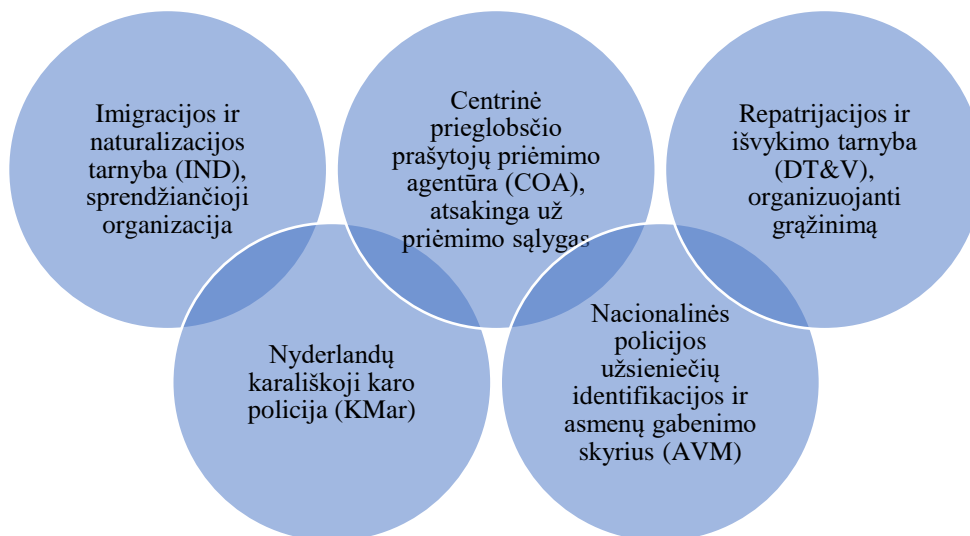
Bendri institucijų centrai

Vienas iš lanksčios prieglobsčio procedūros elementų yra bendrų apgyvendinimo vietų organizavimas trečiųjų šalių piliečiams (GVLs). Šios vietos – tai vidutinio dydžio lokacijos, kuriose prieglobsčio prašytojai laikinai apgyvendinami. Visos migracijos srities organizacijos veikia šioje lokacijoje po vienu stogu ir glaudžiai bendradarbiaudamos užtikrina lankstų ir į tam tikras tikslines grupes orientuotą prieglobsčio procesą. Pagrindinės organizacijos yra pavaizduotos schemoje žemiau:

²⁹⁴ Annual report 2019, Migration and asylum in the Netherlands, May 2020, https://www.emn.nl/sites/default/files/2020-07/EMN_jaaroverzicht2019_ENG.pdf, p. 28.

²⁹⁵ AIDA, Country Report, Netherlands, 2020 Update, April 2021, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-NL_2020update.pdf, p. 20.

²⁹⁶ Ten pat.



Iš esmės tai reiškia, kad, kaip taisyklė (žr. specifines sąlygas pagal prieglobsčio prašymų specifiką žemiau) prieglobsčio prašytojai apgyvendinami šiuose centruose nuo prieglobsčio procedūros pradžios iki pat prašymo priėmimo ar atmetimo. Tai leidžia veiksmingiau organizuoti prieglobsčio procedūrą ir prieglobsčio prašytojams nereikia vykti į kitas vietas Nyderlanduose. Viena iš veikiančių įstaigų yra Ter Apel vietovėje.²⁹⁷

Grąžinimo kontekste, taikytos pilotinės priemonės dėl prieglobsčio prašytojų, kurių prašymai galutinai atmeti ir kurie neturi teisės pasilikti Nyderlanduose, tačiau ir negali išvykti nei savanoriškai nei priverstinai. 2019 m. sukurti penki Nacionaliniai imigracijos centrai (angl. LVV) savivaldybėse, kurie skirti tokių asmenų apgyvendinimui ir konsultavimui.²⁹⁸

Apgyvandinimo sąlygos ir jų pokytis kriziu atvejais:

Prieglobsčio prašytojai, kurie atvyksta į Nyderlandus žemės keliu, turi kreiptis į centrinį priėmimo centrą (Centraal Opvanglocatie, COL) Ter Apel vietovėje, kur jie turėtų būti daugiausiai iki trijų dienų, nes jis nepritaikytas ilgesniam buvimui. Iš šio centro jie toliau perkeliama į procesinį priėmimo centrą (Proces Opvanglocatie, POL), tokių centrų Nyderlanduose yra keturi (Ter Apel, Budel, Wageningen ir Gilze vietovėse, viso - iki 2,000 vietų). Jei IND nusprendžia nagrinėti prieglobsčio prašymą įprastine tvarka, pareiškėjas lieka šiame centre. Jei suteikiama apsauga, asmuo perkeliama į prieglobsčio prašytojų centrą (Asielzoekerscentrum, AZC), kol bus suteiktas būstas. Jei prašymas nagrinėjamas pailginta procedūra, prieglobsčio prašytojas taip pat perkeliama į prieglobsčio prašytojų centrą laukti sprendimo. Taigi prieglobsčio procedūros metu asmenys apgyvendinami kolektyviniuose centruose, nėra taikomos individualaus apgyvendinimo galimybės, kurias suteiktų valstybė.²⁹⁹ Taip pat yra centrai prieglobsčio prašytojams, kurių prašymai nagrinėjami skubos tvarka (pvz., iš saugių kilmės valstybių), šiuose centruose taikomas griežtesnis režimas, jie gauna išmokas natūra ir turi kasdien registruotis. Vaikams ir pažeidžiamiesiems asmenims netaikomos sugriežtintos priėmimo sąlygos, tačiau jie turi laikytis režimo (kasdien registruotis).³⁰⁰

Nuo 2015 m. krizės išaugus prieglobsčio prašytojų skaičiui, IND vėluoja su prašymų išnagrinėjimu laiku. Atitinkamai, ir savivaldybės negali tinkamai suteikti apgyvendinimo prieglobsčio prašytojams, nes trūksta apgyvendinimo vietų. Siekiant užtikrinti pakankamas priėmimo

²⁹⁷ Annual report 2019 (Netherlands), p. 26.

²⁹⁸ Ten pat, p. 61.

²⁹⁹ AIDA (Netherlands), p. 70.

³⁰⁰ Ten pat, p. 71.

galimybes trumpalaikiu laikotarpiu, COA naudoja daugiau komercinių patalpų, tokių, kaip viešbučiai ir atostogų parkai. Be to, persvarstomi priėmimo centrams taikomi reikalavimai, siekiant įsteigti daugiau vietų. Tuo pačiu, siekiama spartinti asmenų apgyvendinimą savivaldybėse (pvz., skiriant papildomą finansavimą savivaldybėms, kurios apgyvendina užsieniečius). COVID-19 pandemijos metu reikėjo daugiau patalpų ir dėl karantino ir izoliacijos reikalavimų.³⁰¹

Prancūzija

Organizacinė institucijų sistema (pagrindinės prieglobsčio ir migracijos organizacijos):

Prancūzijos Vidaus reikalų ministerija yra atsakinga už migracijos ir prieglobsčio politikos formavimą.³⁰² Kartu ši ministerija vykdo dviejų institucijų kontrolę:

- Pabėgėlių ir asmenų be pilietybės apsaugos biuras (angl. French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons, sutr. OFPRA), kuris įgyvendina prieglobsčio politiką.³⁰³
- Imigracijos ir integracijos biuras (angl. French Office for Immigration and Integration, sutr. OFII), kuris atsakingas už naujai atvykusių migrantų integraciją, taip pat tvarko ekonominės migracijos ar su šeimos migracija susijusius klausimus, vykdo prieglobsčių prašytojų priėmimą, padeda sugrįžimo ir reintegracijos atvejais.³⁰⁴

Prašymas suteikti prieglobstį Prancūzijoje gali būti pateiktas:

- Teritorijoje;
- Pasienyje, jei prieglobsčio prašytojas neturi galiojančių kelionės dokumentų, kad galėtų atvykti į šalies teritoriją, įskaitant tada, kai jis arba ji yra laukimo zonoje. Šiuo atveju asmuo teikia prašymą įleisti į šalies teritoriją dėl prieglobsčio;
- Iš administracinio sulaikymo, jei asmuo jau yra sulaikytas.³⁰⁵

Prieglobsčio procedūrų spartinimas ir registracijos proceso reformos

Prancūzija, kaip ir kitos Vakarų Europos valstybės, periodiškai susiduria su prieglobsčio prašytojų bangomis.³⁰⁶ Valstybės institucijos, matydamas, kad prašymų skaičius auga, ieškojo būdų kaip supaprastinti prieglobsčio prašymų nagrinėjimo procedūrą. 2015 m. Prancūzija susidūrė su išaugusiu prieglobsčio prašymų skaičiumi, todėl ėmėsi tobulinti prieglobsčio sistemą. Pakeitimais siekta suvienodinti prieglobsčio procedūras su egzistuojančia praktika (pavyzdžiui, pagreitintas prieglobsčio prašytojų paskirstymas, paspartintas prašymų svarstymas, kt.).³⁰⁷ Egzistuoja įvairūs pagrindai nukreipti prašymą į pagreitintą procedūrą. Visų pirma, OFPRA turi nagrinėti prieglobsčio prašymą pagreitinta tvarka, kai prašytojas: a) yra kilęs iš saugios kilmės šalies; arba b) pateikia vėlesnį prašymą, kuris nėra nepriimtinas.³⁰⁸ Prieglobsčio prašymas taip pat svarstomas pagreitintu būdu šiais atvejais: (a) prieglobsčio prašytojas atsisako duoti pirštų atspaudus; (b) registruodamas savo prašymą prieglobsčio prašytojas pateikė suklastotus asmens tapatybės ar kelionės dokumentus, neteisingą informaciją apie savo pilietybę ar atvykimo į Prancūzijos teritoriją sąlygas arba pateikė kelis prieglobsčio prašymus su skirtingomis tapatybėmis; (c) prašymas nebuvo pateiktas per 90 dienų nuo tos dienos, kai užsienietis atvyko į Prancūzijos teritoriją arba jis neteisėtai išbuvo Prancūzijos

³⁰¹ Annual report 2020 (Netherlands), p. 29.

³⁰² Organisation of migration and asylum system in France, Overview, last updated on February 2019.

³⁰³ <https://www.ecoi.net/en/source/11378.html>

³⁰⁴ <https://www.ofii.fr/en/>

³⁰⁵ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-FR_2020update.pdf p. 23

³⁰⁶ Ten pat.

³⁰⁷

<https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264305861-9-en.pdf?expires=1636964342&id=id&accname=guest&checksum=87273231E7253DBB03B3F70647B9FCDD>

³⁰⁸ <https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/general/short-overview-asylum-procedure/>

teritorijoje po atvykimo 90 dienų iki paraiškos registravimo; (d) prašymas buvo pateiktas tik siekiant užkirsti kelią įsakymo, kuriuo numatytas asmens išsiuntimas, vykdymui; (e) užsienio piliečio buvimas Prancūzijoje kelia rimtą grėsmę viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ar valstybės saugumui.

Siekiant efektyvinti prieglobsčio sistemą Prancūzijoje 2015 m. buvo įkurtas išankstinės registracijos (*pre-registration*) prieglobsčio prašytojų priėmimo centras/platforma (pranc. Premier Accueil des Demandeurs d'Asile, sutr. PADA arba SPADA). Tokių centrų Prancūzijoje yra apie 50.³⁰⁹ Norint kreiptis dėl prieglobsčio, pirmiausia reikia susisiekti su išankstinės registracijos prieglobsčio prašytojų priėmimo centru (PADA/SPADA), kuriame socialinis darbuotojas informuoja prieglobsčio prašytoją apie prieglobsčio suteikimo procedūrą ir suderina apsilankymo laiką prieglobsčio prašytojų kontaktiniame centre (pranc. guichet unique de demande d'asile, sutr. GUDA), kuris turi regioninę jurisdikciją.³¹⁰ Be to, šiuose centruose prieglobsčio prašytojai supažindinami su sveikatos draudimo klausimais. PADA/SPADA centrai gauna finansavimą iš OFII. Jų veikla informacinė, tačiau neapsilankius šiame centre negali užregistruoti prieglobsčio prašymo. Jei asmeniui suteikiama tarptautinė apsauga ir asmuo nėra niekur apgyvendintas, SPADA teikia pagalbą 6 mėn., pvz., suveda su vietiniais partneriais dėl įsidarbinimo galimybių.³¹¹

PADA/SPADA centrams išsakoma kritika. PADA/SPADA centrai buvo steigiami siekiant sumažinti informacinę naštą valstybės institucijoms, tačiau ši sistema įvedė kompleksškumą ir vėlavimus patenkant į prieglobsčio procedūrą, susidaro papildomas administracinis „sluoksnius“. Įprastu atveju asmuo turėtų būti užregistruojamas per 3 dienas, esant dideliame paraiškų skaičiui, terminas gali būti pratęsiamas iki 10 d. Tačiau 2018 m. Valstybės taryba ir 2020 m. Audito teismas pažymėjo, kad išankstinė asmenų registracija veikia per lėtai ir kai kuriuose centruose vėlavimai užtrunka ilgiau negu teisės aktuose numatytas 10 dienų terminas.³¹² Paryžiaus ir jo apylinkių regione, kur buvo sudėtingiausia pakliūti į PADA/SPADA centrus, buvo sukurta išankstinė registracija telefonu, pagal kurią pareiškėjai gauna SMS žinutę dėl atvykimo į PADA/SPADA centrą, tačiau ši priemonė taip pat sulaukė kritikos, nes didina administracinę naštą, yra brangiai administruojama, esant poreikiai sunku prisiskambinti, taip pat skambučiai prieglobsčio prašytojams kainuoja, formuojasi „virtualios eilės“.³¹³

Vieno langelio principu veikiantys centrai

Jei asmuo sėkmingai įvykdė išankstinę registraciją PADA/SPADA centre, tuomet gali kreiptis į GUDA kontaktinius centrus, kurie yra atsakingi už prieglobsčio prašymo registravimą ir išduoda prieglobsčio prašymo sertifikatą, kuris yra lygiavertis laikinajam leidimui gyventi šalyje. Gavus šį sertifikatą, prasideda asmens prieglobsčio prašymo svarstymas, todėl pareiškėjas per 21 d. turi užpildyti ir išsiųsti OFPRA paraiškos formą. Ši institucija toliau nagrinės prieglobsčio prašymą. Prancūzijoje veikia 34 GUDA kontaktiniai centrai. Jie buvo įsteigti tikslu registruoti prieglobsčio prašymą ir materialinių priėmimo sąlygų poreikius.

GUDA kontaktiniai centrai veikia vieno langelio principu ir juose veikia kelių institucijų atstovai – OFII (Imigracijos ir integracijos biuro), savivaldos lygmens atstovai (prefektūra), kartais įtraukiami ir kitų institucijų atstovai (pavyzdžiui, policijos). GUDA kontaktiniame centre sprendžiamas ne tik prieglobsčio prašymo registravimo klausimas, bet prieglobsčio prašytojas įtraukiamas į nacionalinę priėmimo sistemą ir įvertinama, ar asmuo priklauso

³⁰⁹ <http://www.gisti.org/spip.php?article5229>.

Pilnas

sąrašas

čia:

http://www.gisti.org/IMG/pdf/07.05.18_structure_de_premier_accueil_hors_idf.pdf

³¹⁰ <https://www.ofii.fr/en/the-first-reception-centers-for-asylum-seekers-in-3-steps/>

³¹¹ Ten pat.

³¹² <https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/registration-asylum-application/>

³¹³ Ten pat.

pažeidžiamai grupei (pavyzdžiui, yra neįgalus, serga ir pan), jie teikia informaciją dėl gyvenamosios vietos (informuojama, ar yra laisvų vietų, jei ne – nurodoma, kur kreiptis toliau), taip pat sprendžiami pašalpų suteikimo ir kiti klausimai.³¹⁴ GUDA centruose registruojama informacija apie asmens tapatybę yra itin svarbi nustatant už prieglobsčio prašymą atsakingą ES valstybę pagal Dublino reglamentą.

Kritika GUDA kontaktiniams centrams. Nors centrų steigimas leido vienu apsilankymu sutvarkyti daugiau klausimų, nes jie sprendžiami paraleliai, tačiau sistema kritikuojama dėl savo neefektyvumo, pavyzdžiui, oficiali komunikacija vyksta paštu, o ne el. paštu.³¹⁵ Be to, Covid-19 pandemijos metu kurį laiką buvo suspenduotas šių centrų veikimas.

Galima išskirti šiuos naujojo modelio privalumus ir trūkumus:

Privalumai	Trūkumai
<ul style="list-style-type: none"> • PADA/SPADA centrų sukūrimas sumažino administracinę naštą OFPRA (institucijai, kuri nagrinėja prieglobsčio prašymą). • PADA/SPADA centre prieglobsčio prašymą teikiantis asmuo gauna pirminę informaciją apie prieglobsčio procesą. • GUDA kontaktinio centro veikimas leidžia atlikti veiksmus vieno langelio principu. Centre veikia OFII ir prefektūros (savivaldos atstovai). Atvykęs asmuo gali pateikti prieglobsčio prašymą (prašymą nagrinės OFPRA), suteikiama informacija apie apgyvendinimą (jei jei yra laisvų vietų – iškart pildomas prašymas), suteikiama informacija apie pašalpas, sveikatos draudimą ir pan. 	<ul style="list-style-type: none"> • Kiekviename Prancūzijos regione veikia po vieną ar kelis Pada/SPADA centrus (apie 50). Nors centrai prisidėjo prie informacijos apie asmenį, kuris ketina prašyti prieglobsčio, surinkimo, jos susistemavimo, taip pat asmens informavimo apie prieglobsčio procedūrą, tačiau centrai veikia lėtai, asmeniui, kuris prašo prieglobsčio užtrunka, kol jam pavyksta pakliūti į centrą. Kai kuriose prefektūrose (pavyzdžiui, Paryžiuje) prieš patenkant į centrą būtina užsiregistruoti telefonu, o tai dar labiau pailgina procedūros laiką, be to, PADA/SPADA centras atlieka tik išankstinę registraciją. Pasitaiko išankstinės registracijos duomenų praradimų. • Augant prašymų skaičiui PADA/SPADA centrai nėra pajėgūs aptarnauti asmenų, kurie nori teikti prieglobsčio prašymą. Įprastai informacijos apdorojimas ir jos pateikimas GUDA kontaktiniam centrui turėtų užtrukti 3 d., o esant dideliame prieglobsčio prašytojų skaičiui iki 10 d., tačiau 2020 m. buvo ne vienas skundas, kad PADA/SPADA centrai veikia per lėtai, informacijos apdorojimas ir pateikimas viršija rekomenduojamą maksimalų dienų skaičių (pavyzdžiui, Lione). Atitinkamai išauga termino laikas, kada asmuo gali užsiregistruoti GUDA kontaktiniame centre. • Nors asmuo užpildo prašymą dėl prieglobsčio suteikimo GUDA kontaktiniame centre, tačiau prašymas nėra tiesiogiai perduodamas OFPRA, kuri turi svarstyti prieglobsčio prašymą. Prašymas OFPRA yra siunčiamas paštu. Tai apsunkina ir prailgina prieglobsčio prašymo svarstymą. • Dėl Covid-19 pandemijos buvo sutrikęs daugelio centrų veikimas, todėl asmenys negalėjo pateikti prieglobsčio prašymų ir prieglobsčio procedūros svarstymas nebuvo pradėtas.

Belgija

Organizacinė institucijų sistema (pagrindinės prieglobsčio ir migracijos organizacijos):

³¹⁴ <http://www.gisti.org/spip.php?article5230>

³¹⁵ <https://asylumineurope.org/reports/country/france/asylum-procedure/access-procedure-and-registration/registration-asylum-application/>

Institucinė sąranga svarstant prieglobsčio prašymą yra sudėtinga. Be politiką formuojančių institucijų, reikia išskirti kelias institucijas, kurių veikla yra glaudžiai susijusi svarstant prieglobsčio prašymą³¹⁶:

1. Imigracijos biuras (angl. Immigration Office),³¹⁷ kuris atsakingas už tarptautinę apsaugą (registracija, Dublino reglamento procesas), vidaus kontrolė ir sienos valdymas (grąžinimas, sulaikymo centrų valdymas), išskirtinės apgyvendinimo procedūros (pavyzdžiui, dėl sveikatos);
2. Generalinio komisaro biuras pabėgėlių ir asmenų be pilietybės klausimams spręsti (angl. Office of the Commissioner General for Refugees and Stateless Persons, sutr. CGRS),³¹⁸ kuris atsakingas už paraiškų nagrinėjimą dėl tarptautinės apsaugos (pabėgėlio statuso suteikimas arba atsisakymas jį suteikti, papildomos apsaugos suteikimas, pažymų ir civilinės būklės dokumentų suteikimas);
3. Prieglobsčio prašytojų priėmimo federalinė agentūra (angl. Federal Agency for the reception of asylum seekers, sutr. Fedasil), kuri atsakinga už priėmimo tinklo valdymą (savanoriško grįžimo koordinavimas, reintegracijos programos, nelydimų nepilnamečių stebėseną, kt.).³¹⁹

Be to, šalia valstybės institucijų, veikia ir nepriklausomos, pavyzdžiui, federalinis migracijos centras Myria, kuris teikia informaciją apie migraciją.³²⁰ Organizacijos tikslas – pamatinių žmogaus teisių užtikrinimas.

Pokvčiai kriziu laikotarpiu

Belgija nesiekia susidūrusi su migrantų krizėmis. Belgijos vyriausybė, ypač pastarąjį dešimtmetį, stengėsi užtikrinti pakankamus pajėgumus priimti prieglobsčio prašytojus. Iki 2007 m. Priėmimo įstatymo nebuvo jokios materialinės paramos sistemos prieglobsčio prašytojams po jų prieglobsčio procedūros priimtumo etapo. Siekdama reaguoti į didėjančius priėmimo poreikius, vyriausybė pabandė išspręsti šią problemą suteikdama daugiau žmogiškųjų ir finansinių išteklių, kad būtų struktūriškai išplėtos priėmimo vietos ir patobulintas prieglobsčio procedūrų procesas bei tolesni veiksmai.³²¹ Kaip ir kitose Europos šalyse, Belgijos prieglobsčio sistema 2015 metais pateko į krizę dėl didėjančių tarptautinės apsaugos poreikių. Prieglobsčio sistema ir jos priėmimo struktūros nebuvo tinkamai pasirengusios, nepaisant to, kad naujų prašymų skaičius buvo netgi mažesnis nei XX amžiaus 9-ojo dešimtmečio pabaigoje ir 2000-ųjų pradžioje (palyginimui, 78 470 prašymų 1999–2000 m. ir 52 689 prašymų 2014–2015 m.). Be to, 2015 m. krizė buvo nuspėjama, nes prieglobsčio tendencijos per pastaruosius 20 metų buvo cikliškos.³²² 2015 m. Belgija ėmėsi keisti prieglobsčio sistemą, o pakeitimai sulaukė kritikos³²³, pavyzdžiui, Belgijos imigracijos biure įvestos kvotos (per dieną užregistruojama 250 prašymų, kitiems atvykusiems prieglobsčio prašytojams išduodamas informacinis lapas, nurodant atvykimo laiką kitą dieną); buvo įvesta išankstinė registracija (*pre-registration*), kurios metu asmuo negali pateikti prieglobsčio prašymo; buvo sumažintas priėmimo vietų skaičius, o tai nulėmė mažėjančią tinkamų apgyvendinimo vietų skaičių prieglobsčio prašytojams. Tiesa, sprendžiant pastarąją problemą atsirado pilietinių iniciatyvų. Piliečių iniciatyvos tapo pagrindine parama migrantams, atvykusiems 2015 m. vasarą. Šios iniciatyvos dažnai pakeisdavo institucijas, tenkinančias pagrindinius migrantų poreikius, priimančias prieglobsčio prašytojus,

³¹⁶ https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FINAL_Belgium%20organigramme%202019_0.pdf

³¹⁷ <https://dofi.ibz.be/en>

³¹⁸ <https://www.cgrs.be/en/about-the-cgrs>

³¹⁹ <https://www.fedasil.be/en>

³²⁰ <https://www.myria.be/en/about-myria>

³²¹ <https://www.migrationpolicy.org/article/belgium-country-permanent-immigration>

³²² <https://theconversation.com/how-do-asylum-seekers-view-belgiums-emergency-system-122835>

³²³ <https://eumigrationlawblog.eu/europes-asylum-policy-in-crisis-the-case-of-belgium/?print=print>

dalijančias maistą ar drabužius ir teikiančias administracinę bei teisinę pagalbą.³²⁴ Kai kurios iniciatyvos tebeveikia ir šiandien.³²⁵

Vieno langelio principu veikiančys centrai

Belgijos vyriausybės ir federalinės agentūros „Fedasil“ sprendimai, bandant įveikti krizę, buvo skirti atrankos procedūrų supaprastinimui ir apibendrinimui bei kolektyvinių priėmimo centrų steigimui (priėmimo centruose apgyvendinami prieglobsčio prašytojai, kurių prašymai svarstomi). Taip pat buvo įsteigtas vienas atvykimo centras³²⁶, kuriame turi užsiregistruoti visi prieglobsčio prašytojai³²⁷ „Fedasil“ 2018 m. gruodžio 3 d. įkūrė atvykimo centrą („Petit-Château“) Briuselyje³²⁸. Jame kartu dirba „Fedasil“ komandos ir Imigracijos tarnybos „Registracijos“ tarnyba, t.y. institucijos, kurios atsakingos už prieglobsčio prašymų registravimą ir paskyrimus ir priėmimo vietos paskyrimą, taip pat „Fedasil“ atvykimo centre atliekama pirmoji socialinė ir medicininė besikreipiančiųjų patikra ir vertinama, ar jie turi teisę į priėmimo sąlygas.³²⁹ Jei taip, asmenys apgyvendinami atvykimo centre, kol randama jų situacijai pritaikyta priėmimo vieta. Įprastai apsisistojimo laikas priėmimo centre trumpas – apie 1 savaitę. Į atvykimo centrą perkeltas ir „Fedasil“ informacijos centras. „Fedasil“ informuoja tarptautinės apsaugos prašytojus apie jų teises ir pareigas priėmimo laikotarpiu. Tada „Fedasil“ paskiria jiems priėmimo vietą, kur prieglobsčio prašytojas gauna materialinę pagalbą. Siūlomas priėmimas yra neprivalomas. Jei prieglobsčio prašytojai nusprendžia neapsigyventi (pavyzdžiui, juos gali priimti draugai ar šeimos nariai), jie netenka materialinės pagalbos, išskyrus medicininę pagalbą. Jie negauna jokios finansinės pagalbos.

Kritika dėl atvykimo centro. Įsteigto atvykimo centro pradžia buvo sudėtinga – trūko pajėgumų centre, siekiant aptarnauti prieglobsčio prašytojus. Dėl vietų trūkumu buvo priimtas sprendimas nustatyti ribotą prieglobsčio prašymų skaičių per dieną, o tai sukėlė socialines problemas (pavyzdžiui, asmenys likdavo nakvoti gatvėse, tapo sunkiau užtikrinti tinkamą sveikatos priežiūrą ir t.t.), nes asmenys negalėdami pateikti prieglobsčio prašymo, negalėdavo ir apsisistoti centre.³³⁰ Šis sprendimas neatitiko Belgijos nacionalinių ir tarptautinių įsipareigojimų, todėl galiausiai buvo atšauktas. Covid-19 pandemijos metu atvykimo centras buvo laikinai uždarytas, todėl asmenys negalėjo pateikti prieglobsčio prašymų, taip pažeidžiant prieglobsčio prašytojų teises.³³¹

Priėmimo centrai. Belgijoje yra apie 80 priėmimo centrų, kurie sudaro 3/4 viso priėmimo tinklo pajėgumų. Be 29 federalinių centrų, kuriuos valdo „Fedasil“, yra ir partnerių valdomų priėmimo centrų.³³² Likusios vietos yra individualiuose namuose, kuriuos organizuoja vietos savivaldybės arba NVO. Belgijoje iš viso yra daugiau nei 28,000 priėmimo vietų. Tinklą sudaro kolektyvinės ir individualios priėmimo struktūros. Kolektyvinės struktūros yra priėmimo centrai, kuriuos valdo Fedasil, Belgijos Raudonasis kryžius ar kiti partneriai. Individualios struktūros yra būstai, kuriuos valdo Viešasis socialinės rūpybos centras („vietinės priėmimo iniciatyvos“) arba NVO.³³³ Priėmimo centrų tikslas – užtikrinti tinkamas apgyvendinimo sąlygas asmenims, kurie jau pateikė prieglobsčio prašymą.³³⁴ Priėmimo centrai yra „atviri“, tai reiškia, kad gyventojai gali laisvai ateiti ir išeiti. Jie gauna apgyvendinimą ir maitinimą, aprangą, socialinę, medicininę ir psichologinę

³²⁴ <https://orbi.uliege.be/bitstream/2268/263977/1/De%20Backer%20and%20Mazzola%20-%20Liminal%20spaces%20of%20migrant%20reception%20in%20times%20of%20crisis.pdf>, p. 146-147.

³²⁵ <http://www.bxlrefugees.be/en/>

³²⁶ <https://www.fedasil.be/en/news/reception-asylum-seekers/opening-arrival-centre-brussels>

³²⁷ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_be_2018update.pdf P. 66.

³²⁸ <https://www.fedasil.be/en/news/reception-asylum-seekers/opening-arrival-centre-brussels>

³²⁹ https://www.kce.fgov.be/sites/default/files/atoms/files/KCE_319_Asylum_seekers_in_Belgium_Report.pdf P. 32.

³³⁰ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2019/04/report-download_aida_be_2018update.pdf P. 66.

³³¹ <https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/overview-main-changes-previous-report-update/>

³³² <https://www.fedasil.be/en/reception-centres>

³³³ <https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/reception-conditions/short-overview-of-the-reception-system/>

³³⁴ <https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/reception-conditions/housing/types-accommodation/>

paramą, dienpinigius (kišenpinigius), taip pat galimybę gauti teisinę pagalbą ir paslaugas, tokias kaip vertimas žodžiu ir mokymas. Teisė į priėmimą baigiasi, kai baigiasi tarptautinės apsaugos procedūra ir atmetamos visos galimos apeliacijos. Teigiamo sprendimo atveju pabėgėliai (arba asmenys, kuriems suteikta papildoma apsauga) gauna leidimą gyventi ir gali pradėti ieškoti savo būsto. Jie turi teisę likti priėmimo vietoje dar du mėnesius, kad galėtų rasti tinkamą būstą. Jie gali kreiptis pagalbos į Valstybinį socialinės rūpybos centrą. Priėmus neigiamą sprendimą, t.y. asmeniui nesuteikus prieglobsčio, asmuo yra įpareigojamas išvykti iš šalies.

Žemiau pateikiami atvykimo centro modelio privalumai ir trūkumai:

Atvykimo centro privalumai	Trūkumai
<ul style="list-style-type: none"> • <i>Prašymų teikimas internetu.</i> Sudaroma galimybė registruotis į atvykimo centrą nuotoliniu būdu, kartu sudaroma galimybė pateikti pagrindinę informaciją apie asmenį iki atvykstant į priėmimo centrą. • <i>Išgrynintos procedūros.</i> Prieglobsčio prašytojai iš anksto informuojami, kokios procedūros bus atliekamos atvykimo centre ir kokia jų trukmė. Procedūros (prašymo registravimas, tapatybės nustatymas, saugumo patikrinimas, medicininė apžiūra, susitikimas su socialiniu darbuotoju, priėmimo vietos paskyrimas). Daugeliu atveju visos procedūros atliekamos trumpiau, be to, buvo pagerintas paslaugų prieinamumas. • <i>Trukmė.</i> Įprastai atvykimo centre procedūros atliekamos per 7-8 dienas. • <i>Srautų valdymas.</i> Atvykimo centras leido supaprastinti procedūrų koordinavimą tarp „Fedasil“ ir Imigracijos biuro, taip pat peržiūrėti turimus resursus (pavyzdžiui, buvo atlikta priėmimo vietų patikra, užtikrintas geresnis maitinimas prieglobsčio prašytojams, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Nuotoliniu būdu pateikta anketa nėra laikoma prieglobsčio prašymo pateikimu, prašymų formos ilgą laiką egzistavo tik oficialiomis kalbomis Belgijoje (prancūzų ir olandų), taip pat anglų kalba. • Esant didesniai prieglobsčio prašytojų skaičiui, centras nėra pajėgus aptarnauti visų prašymų, išaugo procedūrų svarstymo trukmė. • Atvykimo centre yra tik 800 vietų. Centras nėra pritaikytas šeimoms, nelydimiems nepilnamečiams, rimtų sveikatos problemų turintiems. Be to, atvykimo centro įkurdinimas „Petit Chateau“ turėjo būti laikinas, iki atvykimo centras bus perkeltas į buvusią karo ligoninę Neder-over-Heembeek (abi vietos Briuselyje). • Centras sulaukė kritikos, kad atsižvelgiant į prašymų skaičių nepajėgia užtikrinti tinkamo darbuotojų skaičiaus. Be to, dėl išaugusio darbo krūvio darbuotojai streikavo ir centro veikla buvo sustojusi.³³⁵ • Centras buvo nepasiruošęs Covid-19 pandemijai, todėl 2020 m. kovo ir spalio mėnesiais centras buvo uždarytas, taip apribojant asmenų, prašančių prieglobsčio, teisę pateikti prieglobsčio prašymą.

Lentelėje žemiau pateikiama užsienio valstybių patirties lyginamoji santrauka.

FUNKCIOS	VOKIETIJA	NYDERLANDAI	DANIJA	BELGIJA	GRAIKIJA	PRANCŪZIJA	ŠVEDIJA
Registracija	Prieglobsčio prašymas gali būti pateiktas:	Prieglobsčio prašymas gali būti pateiktas:	Prieglobsčio prašymas gali būti pateiktas:	Prieglobsčio prašymas gali būti pateiktas:	Prieglobsčio prašymas gali būti pateiktas:	Prieglobsčio prašymas gali būti pateiktas:	Migracijos agentūra, kuri yra pavaldi Teisingumo ministerijai,
	Pasienyje tarnyboje	Pasienyje atvykstantys	Policijos nuovadoje	Pasienyje, jei neturi	Regioninėms prieglobsčio	Pasienyje, jei	

335

<https://www.brusselstimes.com/news/belgium-all-news/189452/asylum-centre-in-brussels-goes-on-strike-on-monday/>

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

		lėktuvu ar laivu turi pateikti prieglobsčio prašymą iš karto prieš kertant sieną. Prašymų centras Amsterdamo Schiphol oro uoste. - policija arba karališkoji karo policija vykdo asmens identifikavimą; - prieglobsčio prašytojas apgyvendinamas uždaramame priėmimo centre šalia Schiphol oro uosto, kuris pavaldus Imigracijos ir natūralizacijos tarnybai (IND)		galiojančių kelionės dokumentų	tarnyboms (RAO)	prieglobsčio prašytojas neturi galiojančių kelionės dokumentų	yra <i>vienintelė institucija, atsakinga už prieglobsčio prašymo registravimą</i> . Prieglobsčio prašymus galima pateikti paskirtuose Migracijos agentūros biuruose Stokholme, Gävle, Boden, Norrköping, Geteborge ir Malmö. Jei asmuo prieglobsčio prašo oro uoste ar
	Policijos nuovadoje	Teritorijoje: Imigracijos ir natūralizacijos tarnybai (IND), kuri pavaldi Nyderlandų Teisingumo ir saugumo ministerijai	Sandholmo apgyvendinimo centro priėmimo centre, kuris yra valdomas Raudonojo kryžiaus. Sandholme taip pat yra Imigracijos tarnybos filialas, Nacionalinis policijos imigracijos departamentas ir Ellebæk – sulaikytų prieglobsčio prašytojų įstaiga.	Imigracijos tarnybos teritorijoje – per 8 darbo dienas nuo atvykimo	Prieglobsčio tarnybos autonominiams prieglobsčio skyriams (AAU)	Teritorijoje. Yra išankstinė registracija priėmimo centre (PADA/SP ADA), kuriame prieglobsčio prašytojas informuojamas apie prieglobsčio suteikimo procedūrą ir susitariama dėl susitikimo prieglobsčio prašytojų kontaktiniame centre (sutr. GUDA), kuris turi regioninę jurisdikciją.	uoste, jis nukreipiamas į Migracijos agentūrą. Pateikus prašymą Agentūra gali suteikti laikiną apgyvendinimą arba skirti lėšų apgyvendinimui.
	užsieniečių registracijos biure („Ausländerbehörde“)			Sulaikymo centre, jei asmuo jau yra sulaikytas siekiant jį išsiųsti.	Prieglobsčio tarnybos mobiliesiems skyriams	Administraciniame sulaikyme, jei asmuo jau yra sulaikytas siekiant jį išsiųsti.	
	pradiniame pabėgėlių apgyvendinimo centre („Erstaufnahmeeinrichtung“), kuris priskiriamas				regioninėms priėmimo ir identifikavimo tarnyboms		

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

	BAMF filialui arba kartu su filialu sudaro atvykimo centrą arba AnKER centrą.						
Sienos apsauga	Federalinė policija	Karališkoji karo policija (K-Mar), Nacionalinė policija	Nacionalinė policija	Federalinė policija	Graikijos nacionalinė policija, Graikijos Pakrančių apsaugos tarnyba	Pasienio policija	Pasienio policija
Prieglobsčio procedūros	Federalinė migracijos ir pabėgėlių agentūra (BAMF)	Nacionalinės policijos užsieniečių identifikavimo ir asmenų gabenimo skyrius, Imigracijos ir natūralizacijos tarnyba	Nacionalinė imigracijos tarnyba	Imigracijos biuras, Generalinio komisaro biuras pabėgėlių ir asmenų be pilietybės klausimams spręsti	Prieglobsčio tarnyba	Prancūzijos pabėgėlių ir asmenų be pilietybės apsaugos biuras (OFPRA) pavaldus VRM	Migracijos agentūra
Apygyvendinimas, maitinimas, paslaugos	Trumpalaikio priėmimo centrai, paprastai iki 6 mėn. (vok. Aufnahmeeinrichtung). Žemių apgyvendinimo centrai (AnKER), vietos valdžios institucijos ir NVO, koordinuoja BAMF, gali būti apgyvendinami ir labdaros organizacijų ir privačių kompanijų pagalba Pasibaigus procedūroms - išsiuntimo sulaikymo centrai (Teisingumo ministerijos pavaldume)	Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (nepriklausoma, tačiau prižiūrima Migracijos mjos), savivaldybės. Pirminis apgyvendinimas centriniame priėmimo centre (iki 3 d.), toliau perkeliama į procesinį priėmimo centrą. Yra centrai prašymų nagrinėjimui skubos tvarka (griežtesnis režimas)	Danijos Raudonojo kryžiaus administruojamos paslaugos valstybei priklausančiuose apgyvendinimo centruose	FEDASIL (Federalinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra) ir NVO apgyvendinimo centrai (koordinuoja FEDASIL, Raudonasis kryžius arba kiti partneriai), savivaldybės. Individualų apgyvendinimą koordinuoja Viešasis socialinės rūpybos centras arba NVO. Atvykimo centras Petit-Château Briuselyje (iki 1 sav.), kol suteikiamas tolimesnis apgyvendinimas	Priėmimo ir tapatybės nustatymo tarnyba, Prieglobsčio prašytojų apsaugos direktoratas	Imigracijos ir integracijos biuras (OFII), pavaldus VRM, teikia pašalpą apgyvendinimui arba paskiriamas apgyvendinimas, yra Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo centrai (CADA) visoje teritorijoje, nesant vietų naudojami butai ir viešbučiai (laikinas apgyvendinimas)	Migracijos agentūra Apygyvendinama arba centruose arba savarankiškai, nelydimi nepilnamečiai centruose neapgyvendinami, tik jaunimo centruose prieglobsčio prašytojams arba šeimose
Gražinimas, išsiuntimas	Specialiai gražinimui sukurta agentūra - Prieglobsčio ir išsiuntimo	Repatriacijos ir išvykimo tarnyba (pavaldi Teisingumo m-jai)	Gražinimo agentūra, Penitencinė ir probacijos tarnyba, Policijos	FEDASIL (savanoriškas grįžimas), Imigracijos biuras (valdo ir	Graikijos nacionalinė policija	Imigracijos ir integracijos biuras, pavaldus VRM	Migracijos agentūra

	biuras, kuris pavaldus BAMF, ir AnKER (grąžinimas ir sulaikymas prieš išsiuntimą)		Imigracijos departamentas (kai priverstinis grąžinimas)	sulaikymo centrus)			
--	-----------------------------------------------------------------------------------	--	---------------------------------------------------------	--------------------	--	--	--

Profiliavimo patirtys

ES valstybės narės siekdamos paspartinti prieglobsčio prašymų svarstymą, ieško būdų kaip išgryninti prieglobsčio procedūras, sumažinti administracinę našą, atsisakyti besidubliuojančių funkcijų. Kaip vienu iš galimų būdų sumažinti prieglobsčio prašymų skaičių yra tokių prašymų filtravimas (profiliavimas) pagal tam tikrus kriterijus.

Tokia politika dažnai grindžiama remiantis pilietybe, t.y. prašymų filtravimas vyksta pagal atvykstančių asmenų pilietybę. Tokia procedūra gali būti grindžiama saugių kilmės šalių sąrašais arba atitinkamos pilietybės tarptautinės apsaugos prašymų pripažinimo rodikliu atvykimo šalyje arba visoje ES. Toliau pristatomos kelių šalių patirtys.

Graikija. Nuo 2017 m. Graikijoje įgyvendinamas pilotinis projektas, kuriuo vykdomas prieglobsčio prašymų filtravimas ir atskyrimas. Jei asmenys priklauso tam tikrai tautybei, kurios pripažinimo lygis žemas (angl. *low recognition rates*), tokie asmenys yra sulaikomi ir išlieka sulaikyti per visą prieglobsčio suteikimo procedūrą. Prie tokių šalių projekto pradžioje buvo priskirtas Pakistanas, Bangladešas, Tunisas, Alžyras, Marokas, o vėliau siekė net 28 šalis.³³⁶ Be to, dėl susitarimų, kuriais grindžiamas ES ir Turkijos susitarimas, sirų ir kitų tautybių piliečių prieglobsčio prašymai Graikijoje yra filtruojami ir atskiriami. Sirų prieglobsčio prašymai dažnai laikomi nepriimtinais, nes sirai gali būti grąžinti į Turkiją, remiantis tuo, kad tai jiems gali būti saugi šalis dėl laikinosios apsaugos režimo.³³⁷ Svarstant tokį prašymą ir mėginant įvertinti saugios trečiosios valstybės sąvoką (tai ypač aktualu, jei pareiškėjai yra susidūrę su Turkija), klausiama:

- Ar asmenys paprašė tarptautinės apsaugos Turkijoje ir;
- jei ne, kokios priežastys sutrukdė jiems tai padaryti;
- ar jie turi šeimą ir draugų Turkijoje;
- kiek laiko jie išbuvo Turkijoje;
- ar jie turėjo galimybę gauti darbą, būstą, išsilavinimą ir sveikatos priežiūrą;
- ir apskritai, ar Turkija jiems yra saugi šalis.

Vokietija. Kuriant atvykimo centrus (vok. *Ankunftscentren*) Vokietijoje buvo siekiama pagreitinti prieglobsčio prašymų pirminį vertinimą. Ši procedūra neturi būti painiojama su pagreitinta procedūra (angl. *Accelerated Procedure*). Pirminio vertinimo tikslas – atrinkti tuos prieglobsčio prašymus, kurie arba yra akivaizdžiai pagrįsti (t.y. asmeniui bus suteiktas prieglobstis), arba priešingai – akivaizdžiai nepagrįsti (t.y. asmeniui nebus suteiktas prieglobstis).

Prašymai grupuojami į klasterius: **A** (kilmės šalys, kuriose apsaugos lygis yra aukštas nuo 50 %), **B** (Kilmės šalys, kuriose apsaugos lygis žemas iki 20 proc. Žemas apsaugos slenkstis iš pradžių buvo nustatytas 3 proc., o 2016 m. vasarą buvo padidintas iki 20 proc.), **C** (Sudėtingi atvejai)

³³⁶ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/06/AIDA-GR_2020update.pdf P. 88 ir 95.

³³⁷ <https://www.vuesdeurope.eu/en/news/differential-treatment-of-asylum-seekers-by-category-discrimination-or-rationalisation/>

ir **D** (Dublino atvejai).³³⁸ Skirstymas į konkrečius klasterius atliekamas atvykimo centruose pateikus prieglobsčio prašymą.

Švedija. Nuo 2016 m. įvestas prieglobsčio prašymų skirstymas į kategorijas (track 1, track 2, t.t.), kurio metu siekiama atmesti akivaizdžiai nepagrįstas paraiškas, atskirti bylas, kurioms taikoma Dublino procedūra, taip pat atskiriamos bylos, kurių atmetimo procentas didelis:

1 – atvejai, kai daroma prielaida, kad byla bus sėkminga. Siekiama sudaryti prielaidas greitai įsikurti asmenims, kurie gali likti Švedijoje;

2 – atvejai, kai nėra patvirtinimo prielaidos. 2 kategorijos tikslas – nagrinėti atvejus, kai bylos baigtis neišški;

3 – atvejai skirstomi į smulkesnes kategorijas, kai dėl bylos sudėtingumo nagrinėjimo laikas pailgės daugiau nei 6 mėnesius. 3 kategorijos tikslas – nagrinėti bylas, kurių apdorojimas atidėtas.

4A – atvejai skirstomi į kategorijas remiantis prielaida, kad prašymas bus atmestas, o išsiuntimas įvyks nedelsiant arba kai pareiškėjas yra ES pilietis. 4A kelio tikslas – kad prieglobsčio neturintys asmenys priėmimo sistemoje išbūtų kuo trumpiau.

4B – atvejai skirstomi į kategorijas, atsižvelgiant į pareiškėją, atvykusį iš šalies, kurioje yra didelis atmetimo procentas, kur galima greita vertinimo procedūra ir įmanomas grąžinimas. 4B tako paskirtis – kad šios kategorijos asmenys priėmimo sistemoje liktų kuo trumpiau.

5A – Dublino reglamento procedūra

5B – atvejai, kuriems gali būti atsisakyta suteikti apsaugą, nes prašytojui buvo suteikta apsauga kitoje ES valstybėje narėje arba Norvegijoje, Šveicarijoje, Islandijoje ar Lichtenšteine.

5C – atvejai, kai prašymas gali būti atmestas, nes apsaugos statusas buvo suteiktas kitoje šalyje, kuri nėra nei ES valstybė narė, nei Norvegija, Šveicarija, Islandija ar Lichtenšteinas. Ši kategorija taip pat naudojama tais atvejais, kai pareiškėjas gali būti išsiųstas į saugią trečiąją šalį.

Šios bylos perduodamus į padalinius, kurie gali greitai jas išspręsti. Kiti atvejai persiunčiami į Platinimo skyrių. Šioje kategorijoje nėra žodinės procedūros, tačiau atliekamos kitos procesinės priemonės ir patikra. Skirtingos rūšiavimo grupės nurodo, kiek konkrečiu atveju reikia atlikti išsamų tyrimą, ir taip sukuriama efektyvus bylų srautas tarp skirtingų padalinių. Visa informacija ir bylos nagrinėjimo priemonės pagal apsaugos vertinimą yra pritaikytos atitinkamai grupei.

Užsienio valstybių praktika pažeidžiamumo nustatymo ir rizikų nelydimiems nepilnamečiams valdymo srityse

Kipras³³⁹

Asmenų, kurie priskiriami pažeidžiamiems prieglobsčio prašytojams, sąrašas atitinka Priėmimo sąlygų direktyvą.

Pažeidžiamumo patikra

Pažeidžiamumo patikros mechanizmas įtvirtintas Pabėgėlių įstatyme. Jame įtvirtinta, kad, siekiant nustatyti, ar konkretus asmuo turi specialių priėmimo poreikių ir (arba) jam reikia specialių procesinių garantijų, ir koks tų poreikių pobūdis, atliekamas individualus vertinimas. Šie individualūs vertinimai turėtų būti atliekami per pagrįstą laikotarpį ankstyvosiose prieglobsčio procedūros stadijose, o reikalavimas atsižvelgti į specialius priėmimo poreikius ir (arba) specialias procedūras garantijas taikomas bet kuriuo metu, kai tokie poreikiai identifikuojami ar nustatomi.

Pabėgėlių įstatymas taip pat įtvirtina, kad prieglobsčio tarnybai turi būti pranešta apie bet kokius specialius prašytojų priėmimo ir (arba) procedūrinius poreikius, kuriuos nustato bet kuri kompetentinga vyriausybės institucija, eidama savo pareigas. Įstatyme taip pat pateikiamos pagrindinių procedūrų, kurių reikia laikytis, apžvalga: konkrečiai, kompetentingas pareigūnas toje

³³⁸ https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2017/05/AIDA-Brief_AcceleratedProcedures.pdf, p. 7.

³³⁹ <https://asylumineurope.org/reports/country/cyprus/asylum-procedure/guarantees-vulnerable-groups/identification/>

vietoje, kur pateikiamas prieglobsčio prašymas, užpildo specialų dokumentą, kuriame nurodo bet kokius specialius prašytojo priėmimo ir (arba) procedūrinius poreikius, taip pat prieglobsčio prašymo pobūdį.

Pabėgėlių įstatyme taip pat įtvirtinama, kad išankstinių medicininių patikrinimų metu, kurie atliekami visiems prieglobsčio prašytojams, apžiūrą atliekantis gydytojas, psichologas ar kitas ekspertas parengs išvadą, kurioje bus nurodyti ypatingi prašytojo ir jo priėmimo/procedūriniai poreikiai ir jų pobūdis. Be to, *per protingą laikotarpį nuo prašytojo priėmimo į priėmimo centrą ir po asmeninių pokalbių įstaigoje dirbantys socialiniai darbuotojai ir psichologai parengs atitinkamą ataskaitą Prieglobsčio tarnybai, nurodydami visus specialiuosius priėmimo poreikius ir jų pobūdį. Galiausiai, Socialinės rūpybos tarnybos privalo nustatyti bet kokius specialius priėmimo poreikius ir pranešti apie juos Prieglobsčio tarnybai.* Ši nuostata taikoma tuo atveju, kai prieglobsčio prašytojas prisistato socialinėms tarnyboms.

EASO 2021 m. vertindama Kipro veiklos planą³⁴⁰ pažymėjo, kad Pabėgėlių įstatymas sukuria prielaidas laiku nustatyti ir spręsti specialius pažeidžiamų asmenų priėmimo ir procedūrinius poreikius bei nustatyti pagrindinę veiklos sistemą, tačiau norint sukurti veiksmingą mechanizmą, ją reikia toliau tobulinti. Nesant konkrečių teisės aktų ar procedūrinių gairių, specialiųjų priėmimo ir procedūrinių poreikių nustatymas ir įvertinimas vyksta fragmentiškai, o taikytinos vertinimo priemonės ir metodai nėra nei apibrėžti, nei standartizuoti. Atsižvelgiant į tai, nėra numatytas personalo, dalyvaujančio atpažinimo ir vertinimo procedūroje, mokymas, o Socialinės rūpybos ir sveikatos tarnybų, kurios yra kompetentingiausios valstybės institucijos vertinant pažeidžiamų asmenų poreikius, vaidmuo yra gana ribotas. Nenumatytas joks visos procedūros stebėsenos mechanizmas, kuris galėtų prisidėti prie veiksmingo ir savalaikio dalyvaujančių agentūrų veiklos koordinavimo.

EASO teigimu, 2022–2024 m. specialiųjų poreikių parama taip pat apims nuolatinės pažeidžiamumo darbo grupės sukūrimą tarp atitinkamų suinteresuotųjų šalių ir kokybės sistemos bei kokybės stebėjimo priemonių ir darbo eigos kūrimą.³⁴¹ Galiausiai, EASO pagalba padės rengti ir įgyvendinti bendrą specialiųjų poreikių turinčių asmenų nustatymo ir paėmimo procedūrą bei darbo eigą.

Graikija

Tarptautinės apsaugos įstatyme (angl. *International Protection Act*) prie pažeidžiamų asmenų priskiriami vaikai; nelydimi vaikai; tiesioginiai laivo avarių aukų artimieji (tėvai, broliai ir seserys, vaikai, vyrai/žmonos); neįgalieji; vyresnio amžiaus; nėščios moterys; vieniši tėvai su nepilnamečiais vaikais; prekybos žmonėmis aukos; asmenys, sergantys sunkia liga; asmenys, turintys psichikos negalią, ir kankinimų, išžaginimo ar kitokio rimto psichologinio, fizinio ar seksualinio smurto aukos, pavyzdžiui, moterų lytinių organų žalojimo aukos.

Priimančiosios institucijos per protingą laikotarpį po tarptautinės apsaugos prašymo pateikimo arba bet kuriuo procedūros momentu įvertina, ar pareiškėjui reikalingos specialios procedūrinės garantijos dėl jo amžiaus, lyties, seksualinės orientacijos, lytinė tapatybė, psichologinis sutrikimas arba dėl to, kad jie yra kankinimo, išžaginimo ar kitokio rimto psichologinio, fizinio ar seksualinio smurto aukos.

Pažeidžiamumo patikra

Į pasienio regionus atvykstančių asmenų pažeidžiamumą registruojant prieglobsčio prašymą arba per prieglobsčio suteikimo procedūrą pagal Tarptautinės apsaugos aktą nustato institucija, atsakinga už priėmimo ir identifikavimo paslaugos teikimą (angl. *Reception and Identification Service, RIS*), kuri yra pavaldi Migracijos ir prieglobsčio ministerijos prieglobsčio prašytojų priėmimo generaliniam sekretoriatui.

³⁴⁰ https://euaa.europa.eu/sites/default/files/CY_OP2021_for_signature.pdf

³⁴¹ https://euaa.europa.eu/sites/default/files/OP_CY_2022-2024.FINAL_.pdf, p. 26.

RIS vadovas arba padalinio vadovas, remdamasis motyvuota gydytojo išvada, turi nukreipti pažeidžiamoms grupėms priklausančius asmenis kompetentingai valstybinei socialinės paramos ar apsaugos institucijai.

Tarp atvykimo ir pažeidžiamumo įvertinimo nėra didelių vėlavimų, įprastai procesas įvykdomas per 14 dienų laikotarpį, tačiau pažymima, kad procesas nėra kokybiškas, pažeidžiamumas dažnai nepastebimas dėl žemos medicininės ir psichosocialinės paslaugos kokybės, be to, daugėja asmenų, kuriems taikoma prieglobsčio procedūra, prieš tai neatlikus pažeidžiamumo vertinimo.

Pažeidžiamumo nustatymas prieglobsčio procedūroje

Tarptautinės apsaugos akte įtvirtinama, kad priėmimo ir tapatybės nustatymo procedūros arba pasienio procedūros metu priimančiosios institucijos arba sprendimus priimančios institucijos, ypač regioninės prieglobsčio tarnybos ar autonominiai prieglobsčio skyriai, ***tarptautinės apsaugos prašytoją siunčia viešųjų ligoninių ar viešųjų psichikos sveikatos įstaigų gydytojams ar kitiems gydytojams pagal sutartį arba medicininės patikros ir psichosocialinės sveikatos priežiūros įstaigai.*** Padalinys, atlikęs medicininį ir psichosocialinį vertinimą, remdamasis rašytiniu motyvuotu pasiūlymu, informuoja kompetentingos RIS vadovą. Apie minėtą pasiūlymą taip pat pranešama RIS vadovui. ***Toks įvertinimas reiškia, kad prašytojui nedelsiant turi būti suteikiamos specialios priėmimo sąlygos ir specialios procedūrinės garantijos.***

Nepaisant šių nuostatų, dėl medicininės ir psichosocialinės priežiūros trūkumo prieglobsčio ieškantiems asmenims gali būti itin sudėtinga ir kartais neįmanoma (pakartotinai) atlikti šį procesą. Atlikęs medicininį ir psichosocialinį įvertinimą, RIS medicinos psichosocialinis padalinys turėtų informuoti kompetentingą Prieglobsčio tarnybos regioninį prieglobsčio biurą arba autonominį prieglobsčio skyrių

Ispanija

Prieglobsčio įstatyme nenumatytas konkretus mechanizmas, kaip ankstyvuosiuose etapuose nustatyti prieglobsčio prašytojus, kurie yra priskirtini pažeidžiamųjų grupėms. Prieglobsčio įstatyme daroma nuoroda į bendrąsias apsaugos nuostatas, konkrečiai nurodomos pažeidžiamos grupės, kuriose nurodoma, kad bus atsižvelgta į konkrečią prašytojo ar asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga pažeidžiamumo situacijoje, padėtį, pvz. nepilnamečiams, nelydimiems vaikams, neįgaliesiems, senyvo amžiaus žmonėms, nėščioms moterims, vienišioms tėvams su nepilnamečiais vaikais, asmenims, patyrusiems kankinimus, išžaginimus ar kitokį sunkų psichologinį, fizinį ar seksualinį smurtą, taip pat prekybos žmonėmis aukoms.³⁴²

Pažeidžiamumo patikra

Tokiais atvejais Prieglobsčio įstatymas skatina imtis būtinų priemonių, kurios garantuotų specializuotą gydymą pažeidžiamoms grupėms. Tačiau šios nuostatos iš tikrųjų yra nesusijusios su procedūriniais susitarimais. Vietoje to įstatyme daroma nuoroda į apsaugos priemones ir asmeniui teikiamą pagalbą bei paslaugas. Be to, kadangi iki šiol nėra Prieglobsčio įstatymo įgyvendinimo reglamento šis straipsnis, kaip ir kitos nuostatos, praktiškai lieka neįgyvendintas.³⁴³

Prancūzija

Prancūzijos imigracijos ir integracijos biuras (angli. *French Office for Immigration and Integration*, pranc. *Office français de l'immigration et de l'intégration*, OFII) yra atsakingas už prieglobsčio prašytojų pažeidžiamumo ir specialiųjų poreikių nustatymą. Kad tai padarytų, OFII per „pagrįstą“ laikotarpį turi atlikti pažeidžiamumo įvertinimą. Šis vertinimas, kuris taikomas visiems

³⁴² https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-ES_2020update.pdf, p. 63

³⁴³ Ten pat, p. 64

prieglobsčio prašytojams, vyksta pokalbio, pagrįsto klausimynu, forma. Pokalbis vyksta po jų prašymo įregistravimo prefektūrose. Taigi siekiama nustatyti, ar asmuo turi specialių priėmimo ir procedūrinių poreikių. Turi būti atsižvelgta į visus išskylančius ar vėliau atskleistus poreikius per prieglobsčio procedūrą.³⁴⁴

Vertinimą atlieka OFII pareigūnai, specialiai apmokyti vertinti pažeidžiamumą ir nustatyti specialiuosius poreikius. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad pažeidžiamumui įvertinti skirtas klausimynas realiai įvertinamas tik objektyvus pažeidžiamumas, o pažeidžiamumas, susijęs su prieglobsčio prašymu, neaptariamas. Todėl pažeidžiamumo vertinimas turi ribotą poveikį anksti nustatant mažiau matomus pažeidžiamumus; pvz. kankinimo ir fizinio, psichinio ar seksualinio smurto aukoms, taip pat prekybos žmonėmis aukoms.³⁴⁵

Belgija

Pažeidžiamumo patikra

Ir Imigracijos tarnyba, ir Pabėgėlių ir asmenų be pilietybės reikalų generalinis komisaras (angl. *Commissioner-General for Refugees and Stateless Persons*, CGRS) turi pažeidžiamų grupių nustatymo tvarką. Imigracijos tarnyba turi „Pažeidžiamumo skyrių“, kuris tikrina visus besiregistruojančius prašytojus dėl galimo pažeidžiamumo. Pažeidžiamumo skyrių sudaro pareigūnai, apklausiantys pažeidžiamus atvejus, kurie buvo specialiai apmokyti ir turėtų būti jautresni konkrečiam pažeidžiamumo poveikiui pokalbiui.³⁴⁶

Imigracijos tarnyba naudoja registracijos formą, kurioje nurodoma, ar asmuo yra (nelydimas) nepilnametis, asmuo virš 65 m., nėščia ir (ar) vieniša moteris, LGBT, prekybos žmonėmis auka, smurto (fizinio, seksualinio, psichologinio) auka, turi vaikų arba turi medicininių ar psichologinių problemų. Šių kategorijų apibrėžimas yra platesnis nei numatyta Užsieniečių įstatyme ir Priėmimo įstatyme. Be to, formoje yra tuščia vieta papildomai informacijai, kuri praktikoje dažnai naudojama norint nurodyti, ar yra skubių poreikių, pvz. medicininių poreikių. Atitinkamų prieglobsčio prašytojų registracijos procesas bus greitesnis, o tam tikri priėmimo centrai, pavyzdžiui, skubios pagalbos centrai, jiems nebus priskirti.³⁴⁷

Panašiai CGRS lygmeniu yra keletas konkrečių nuostatų dėl prieglobsčio prašytojų pažeidžiamumo patikrinimo, apdorojimo ir įvertinimo. Egzistuoja bendra pareiga atsižvelgti į individualią prieglobsčio prašytojo padėtį ir asmenines aplinkybes, ypač į jau patirtus persekiojimo veiksmus arba didelę žalą, kurią būtų galima laikyti tam tikru pažeidžiamumu. Esant su lytimi susijusiam skundui, galima nesutikti, kad jį apklaustų kitos lyties apsaugos pareigūnas arba su kitos lyties vertėjo pagalba. Vaikai, nelydimi ar lydimi, turėtų būti apklausiami atitinkamomis aplinkybėmis, o jų interesai turėtų būti lemiami nagrinėjant prieglobsčio prašymą.³⁴⁸ CGRS įsteigti du į pažeidžiamumą orientuoti padaliniai, teikiantys pagalbą apsaugos pareigūnams, sprendžiantiems tokias bylas³⁴⁹:

- „Lyčių skyrius“, apmokytas pagal EASO mokymo modulį apie pažeidžiamų asmenų apklausą, renka visus su lytimi susijusius prieglobsčio prašymus, įskaitant prašymus dėl seksualinės orientacijos arba lytinės tapatybės (LGBT), taip pat prašymus dėl lytinių organų žalavimo, keršto dėl garbės, priverstinės santuokos ir partnerių smurto ar seksualinės prievartos. Pagrindinė jo užduotis – užtikrinti vienodą šių prieglobsčio prašymų vertinimą.

³⁴⁴ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-FR_2020update.pdf, p. 75.

³⁴⁵ Ten pat, p. 76.

³⁴⁶ Ten pat, p. 62.

³⁴⁷ Ten pat.

³⁴⁸ <https://www.fedasil.be/en/news/needs-vulnerable-persons>

³⁴⁹ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-BE_2020update.pdf, p. 63.

- Nepilnamečių skyrius, kuriam vadovauja paskirtas koordinatorius, užtikrina suderintą požiūrį, keitimąsi informacija ir keitimąsi geriausia praktika. Nelydimus nepilnamečius apklausia tik specialiai apmokyti apsaugos pareigūnai, kurie yra susipažinę su EASO mokymo modulių apie vaikų apklausą.

Švedija

Teisinė sistema, susijusi su pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų poreikiais, yra 1994 m. Prieglobsčio prašytojų priėmimo įstatymo dalis. Šis įstatymas pateikia teisinę bazę ir trumpai užsimena apie pažeidžiamų grupių poreikius. Jos neapibrėžtos, tačiau **Migracijos agentūra yra nustačiusi pažeidžiamų prieglobsčio prašytojų**, daugiausia nepilnamečių, nelydimų nepilnamečių, neįgaliųjų, pagyvenusių žmonių, nėsčių moterų, vienišų tėvų su nepilnamečiais vaikais, prekybos žmonėmis aukas, psichikos sutrikimų turinčių asmenų ir asmenų, patyrusių kankinimus, prievartavimą ar kitokį sunkų psichologinį, fizinį ar seksualinį smurtą, pavyzdžiui, moterų lyties organų žalojimo aukos, **priėmimo gaires**.³⁵⁰

Pažeidžiamumo patikra

Visiems prieglobsčio prašytojams siūloma pasitikrinti sveikatą ir dauguma jų praktikoje renkasi pasitikrinti sveikatą. Tai ypač svarbu kalbant apie kankinimus išgyvenusius ir traumotus asmenis. Tačiau dėl konfidencialumo taisyklių ši informacija nėra automatiškai prieinama bylų darbuotojams. Tačiau teisininkas gali prašyti prieigos prie šios informacijos, gavęs pareiškėjo leidimą.³⁵¹

Migracijos agentūra kol kas nerenka suskirstytų statistinių duomenų apie prieglobsčio prašytojų, pripažintų pažeidžiamais, skaičių, išskyrus nelydimus nepilnamečius. Pagal pirmiau minėtą tvarką *visi Migracijos agentūros darbuotojai privalo pranešti apie pažeidžiamumą oficialiame rašte, kuris įvedamas į bendrą duomenų bazę, nurodymas, kuriame procedūros etape pažeidžiamumas pastebėtas ir kokių priemonių imtasi. Pabrėžiama, kad pažeidžiamumo vertinimas visada turi būti atliktas pradiniam procese*.³⁵²

Šią tvarką stebi Migracijos agentūra, siekdama įvertinti, ar visais atvejais buvo atlikti specialiųjų poreikių vertinimai, kaip buvo fiksuojama šių poreikių dokumentacija ir kokios buvo įvertintos priemonės. Gairėse pažymima, kad ES direktyvose pateiktas pažeidžiamumų sąrašas nėra baigtinis. Kai kurių specialiųjų poreikių nereikia registruoti oficialiame rašte. Tokie pavyzdžiai yra, kai Migracijos agentūra praneša apie globėjo poreikį arba informuoja savivaldybę, kad ten reikalinga apsauga nelydimam vaikui, arba pareiškėjo, kuris kreipėsi dėl konkrečios lyties pareigūno, vertėjo ar valstybinio advokato, atsakymas.

Užsienio valstybių praktika prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo (ypač orientuojantis į savivaldybes) srityje

Švedija

Švedija pastaraisiais dešimtmečiais susidūrė su augančiu pabėgėlių skaičiumi, ypač per vadinamąją pabėgėlių krizę 2015/2016 m. Per pastaruosius 10 metų (2009–2018 m.) 375 000 žmonių – beveik 4 % gyventojų – gavo prieglobstį arba susijungė su šeimos nariais. Tuo pačiu dauguma savivaldybių susiduria būsto trūkumu, nes nors valstybės vyriausybė yra atsakinga už imigracijos kontrolę, tačiau vietos valdžios institucijoms tenka pareiga suteikti būstą. Ši pareiga buvo įtvirtinta Apgyvendinimo įstatyme (angl. *Settlement Act*), kuriame nurodoma, kad savivaldybė privalo priimti jai priskirtus pabėgėlius³⁵³ ir užtikrinti jų apgyvendinimą, kalbos ir pilietinio ugdymo mokymo

³⁵⁰ Ten pat, p. 48.

³⁵¹ Ten pat, p. 49.

³⁵² Ten pat, p. 49.

³⁵³ <https://www.unhcr.org/3c5e5a219.pdf>, p. 8.

kursus.³⁵⁴ Kadangi kai kurios savivaldybės susiduria su būstų trūkumu, vyriausybė yra patvirtinusi finansavimo programas naujų būstų statymui. Tokia parama laikoma kompensavimo mechanizmu savivaldybėms.³⁵⁵ Švedija eksperimentavo su įvairiais valdymo būdais ir politikos priemonėmis pabėgėlių apgyvendinimui spręsti.

Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas iki 2016 m.

Pavyzdžiui, nuo 1985 m. taikyta sistema rėmėsi savanoriškais susitarimais su savivaldybėmis kartu užtikrinant savivaldybėms ekonominę paramą, tačiau augant prieglobsčio prašytojų skaičiui, mažėjant būstų skaičiui, imta ieškoti būdų kaip tobulinti sistemą.³⁵⁶

- Privalumas: sistema yra paremta savanorišku pačių savivaldybių išitraukimu, savivaldybės gauna valstybės dotaciją
- Trūkumas: augant pabėgėlių skaičiui, savivaldybių motyvacija ištraukti į sistemą mažėja, o didėjant pabėgėlių skaičiui, valstybės dotacija tampa nebepakankama

Kad sumažintų spaudimą prieglobsčio priėmimo sistemai, Švedija 1994 metais nusprendė liberalizuoti reguliavimą. Prieglobsčio prašytojai gaudavo paramą būsto nuomai, kol laukė sprendimo dėl prieglobsčio, o sulaukus teigiamo sprendimo reikėdavo tik įsiregistruoti savivaldybėje, kurioje jie buvo apsistoję ir buvo pradėtas prieglobsčio procesas.³⁵⁷

- Privalumas: mažinama prieglobsčio prašytojų socialinė izoliacija ir skatinama jų socialinė integracija, mažėja spaudimas visai prieglobsčio sistemai
- Trūkumai: išaugus pabėgėlių skaičiui, ėmė mažėti nuomojamų būstų skaičiui rinkoje, susidurta su benamystės problema

Nuo 2012 m. pabėgėlių skaičiui vėl augant, taip pat matant, kad ekonominio kompensavimo sistema savivaldybėms neduoda norimo efekto, imta ieškoti būdų kaip darsyk tobulinti prieglobsčio sistemą.

Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas po 2016 m.

2016 m. Švedijos parlamente buvo priimtas Apgyvendinimo įstatymas (angl. *Settlement Act*), kuriuo Migracijos agentūra užtikrina prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą savivaldybėse (dažniausiai sudarant nuomos sutartis) ir įpareigoja savivaldybes pasirūpinti Migracijos agentūros paskirtų pabėgėlių apgyvendinimu per 2 mėnesius nuo to momento, kai yra tenkinamas prieglobsčio prašymas.³⁵⁸

Prieglobsčio prašytojas apgyvendinamas:

- Migracijos agentūros skirtame būste (angl. *facility accomodation*) vienoje iš Švedijos savivaldybių (tai gali būti Migracijos agentūros administruojamas centras savivaldybėje arba nuomojamas iš savivaldybės socialinis būstas), arba
- Savarankiškai nuomojame būste.³⁵⁹

Asmuo, gyvenęs Migracijos tarnybos skirtame būste ir sulaukęs teigiamo atsakymo dėl prieglobsčio prašymo, perkeliamas į savivaldybės priėmimo sistemą, o asmuo, gyvenęs savarankiškai nuomojame būste lieka atsakingas už tolimesnį apgyvendinimą.³⁶⁰

Prieglobsčio prašytojas neturi teisės pasirinkti, kur apsistoti ir turi būti pasirėngęs persikelti į vietą, kurioje yra laisvų būstų. Laukimo laikotarpiu prieglobsčio prašytojas taip pat turi būti pasirėngęs persikelti į būstą kitur, kad atsirastų vietos kitiems prieglobsčio prašytojams. Migracijos agentūros apgyvendinimo centrai yra skirti tik prieglobsčio prašytojams. Apgyvendinimas dažnai yra

³⁵⁴ <https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fpos.2022.885892/full>

³⁵⁵ Ten pat.

³⁵⁶ <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/s12134-021-00864-8.pdf>, p. 619.

³⁵⁷ Ten pat, p. 620.

³⁵⁸ <https://www.glimer.eu/wp-content/uploads/2019/02/Sweden-WP3.pdf>, p. 3.

³⁵⁹ <https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/reception-conditions/housing/types-accommodation/>

³⁶⁰ <https://www.glimer.eu/wp-content/uploads/2019/02/Sweden-WP3.pdf>

bute, kuris yra bendras su kitais. Šeimoms visada suteikiamas atskiras kambarys. Vieniši žmonės turi dalytis kambariu su kitais tos pačios lyties žmonėmis.³⁶¹

Migracijos agentūra taip pat valdo „išvykimo centrus“ asmenims, kurie sutiko savanoriškai išvykti į gimtąją šalį arba Dublino atvejais.³⁶²

- Privalumai: priėmus Apgyvendinimo įstatymą (angl. *Settlement Act*) lengviau paskirstomi pabėgėlių srautai
- Trūkumai: socialinių būstų nuoma prieglobsčio prašytojams ir pabėgėliams didina socialines rizikas ir įtampas lyginant su kitomis socialiai pažeidžiamomis grupėmis, kai kuriose savivaldybėse prieglobsčio prašytojai ir pabėgėliai susiduria su didesne socialine izoliacija, mažesnėmis galimybėmis integruotis gavus pabėgėlio statusą, ir t.t.

Suomija

Prieglobsčio prašytojai apgyvendinami:

- Priėmimo centruose, arba
- privačiame būste.³⁶³

Priėmimo centrus prižiūri keletas valdytojų: Suomijos imigracijos tarnyba, kuri pavaldi Suomijos vidaus reikalų ministerijai³⁶⁴, Suomijos savivaldybės, organizacijos (pvz., Suomijos Raudonasis kryžius) ir įmonės. Visi priėmimo centrai juose gyvenantiems žmonėms siūlo vienodas priėmimo paslaugas, visi priėmimo centrai veikia pagal tuos pačius principus. Suomijos imigracijos tarnyba vadovauja, planuoja ir prižiūri praktinę visų priėmimo centrų veiklą.³⁶⁵ Prieglobsčio prašytojai nebūtinai lieka tame pačiame priėmimo centre viso prašymo pateikimo proceso metu. Iš pradžių prieglobsčio prašytojai dažniausiai apsistoja vadinamajame tranzito centre. Po pokalbio dėl prieglobsčio jie perkeliama į kitą priėmimo centrą laukti sprendimo.³⁶⁶ Tranzito centrai yra priėmimo centrai, esantys netoli Suomijos imigracijos tarnybos biuro, kur vyksta pokalbiai dėl prieglobsčio. Šie centrai pirmiausia skirti naujiems prieglobsčio prašytojams, ką tik atvykusiems į Suomiją.³⁶⁷ Apgyvendinimas juose tik laikinas. Asmuo tranzitiniame centre pasilieka pokalbiui dėl prieglobsčio ir pirminiam prašymo vertinimui; vėliau pareiškėjas gali būti perkeltas į kitą priėmimo centrą, siūlantį ilgalaikį apgyvendinimą.³⁶⁸ Pastarieji priėmimo centrai kuriami regioniniu pagrindu. Priėmimo įstatyme įtvirtinama galimybė kurti ir laikinuosius priėmimo centrus, jei susiduriama su masiniu pabėgėlių antplūdžiu (angl. *mass influx*).³⁶⁹

Įprastai savivaldybės įsijungia į procesą, kai asmeniui jau suteikiamas pabėgėlio statusas: „Asmuo, atvykęs į Suomiją, pateikia prašymą dėl prieglobsčio. Pasienio kontrolės institucijos arba policija užregistruoja prašytoją kaip prieglobsčio prašytoją, įrašo prašytojo asmens duomenis ir paima prašytojo pirštų atspaudus, parašą ir nuotrauką. Pareiškėjas nukreipiamas į priėmimo centrą. Suomijos imigracijos tarnyba nusprendžia, ar toliau nagrinėti prašymą. Suomijos imigracijos tarnyba kviečia prašytoją į pokalbį dėl prieglobsčio. Jei sprendimas teigiamas, prieglobsčio prašytojui suteikiama tarptautinė apsauga (prieglobstis) arba papildomos apsaugos statusas. Leidimas gyventi pareiškėjui gali būti išduotas ir kitais pagrindais.

³⁶¹ <https://www.migrationsverket.se/English/Private-individuals/Protection-and-asylum-in-Sweden/While-you-are-waiting-for-a-decision/Accommodation/Accommodation-with-the-Migration-Agency.html>

³⁶² <https://asylumineurope.org/reports/country/sweden/reception-conditions/housing/types-accommodation/>

³⁶³ <https://reliefweb.int/report/finland/red-cross-reception-operations-supporting-people-arriving-finland-ukraine>

³⁶⁴ https://home-affairs.ec.europa.eu/pages/page/finland-emn-ncp-info_en

³⁶⁵ <https://migri.fi/en/living-in-a-reception-centre>

³⁶⁶ <https://migri.fi/en/reception-centres>

³⁶⁷ <https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/19941-helsinki-reception-centre-to-become-part-of-finnish-immigration-service.html>

³⁶⁸ http://ceaseval.eu/publications/WP3_Finland.pdf, p. 27.

³⁶⁹ Ten pat, p. 8.

Gavę leidimą gyventi ir persikėlę gyventi į savivaldybę pabėgėliai tampa vietos gyventojais ir turi teisę į tas pačias paslaugas kaip ir kiti gyventojai. Savivaldybė turi užtikrinti, kad jos teikiamos paslaugos būtų tinkamos ir pabėgėliams.³⁷⁰

Bendradarbiavimas tarp priėmimo centrų ir savivaldybių

Nacionaliniu mastu Ekonomikos reikalų ir užimtumo ministerija yra atsakinga už pabėgėlių įdarbinimo koordinavimą. Už regioninį koordinavimą atsako Ekonominės plėtros, transporto ir aplinkos centrai. Centrai taip pat bendradarbiauja su kitais savo srities operatoriais, pavyzdžiui, pilietinės visuomenės organizacijomis, dirbančiomis su pabėgėliais ir prieglobsčio prašytojais.³⁷¹

Su savivaldybėmis sudarytos sutartys dėl įkurdinimo savivaldybėse, padeda pabėgėliams sėkmingai atlikti veiksmus jose ir sklandžiau pradėti integraciją. Siekdama suteikti vietas, savivaldybė pasirašo sutartį su Ekonominės plėtros, transporto ir aplinkos centru (toliau – Centras) dėl įkurdinimo ir pabėgėlių integracijos skatinimo. Savivaldybė, pasiūlusi įkurdinti pabėgėlių savivaldybėje, išpareigoja priskirtam asmeniui surasti būstą.

Savivaldybė ir Centras dažniausiai pasirašo daugiametę sutartį dėl pabėgėlių paskirstymo, kuri peržiūrima kartą per metus. Sutartis savivaldybei reikalinga tam, kad gautų valstybės kompensaciją už pabėgėlių priėmimą. Pabėgėlių priėmimo sutartį pasirašiusi savivaldybė taip pat gali turėti planą, kaip skatinti asmenų, kuriems reikalinga speciali parama, integraciją. Planas įtrauktas į savivaldybės integracijos programą.³⁷²

Pokyčiai, susiję su Rusijos sukeltu karu

Dėl Rusijos sukulto karo išaugo asmenų iš Ukrainos, prašančių prieglobsčio, skaičius. Šiems asmenims suteikiama laikina apsauga, kurios procedūros greitesnės, nei prieglobsčio.³⁷³ Be to, Suomijos imigracijos tarnyba nusprendė savivaldybėms kompensuoti apgyvendinimo išlaidas. Kartu nuspręsta, kad savivaldybės modelis bus taikomas iki 2023 m. kovo 4 d. Savivaldybė gali susitarti su priėmimo centru, kad savivaldybė suteiktų laikinosios apsaugos gavėjams apgyvendinimo paslaugas pagal Asmenų, besikreipiančių dėl tarptautinės apsaugos, priėmimo įstatymą. Dėl sutarties sudarymo iki šiol buvo deramasi su 90 savivaldybių.³⁷⁴ Suomijoje yra 309 savivaldybės. Tačiau savivaldybių įsitraukimas apgyvenant laikiną apsaugą gavusius asmenis ir toliau yra grindžiamas savanoriškumu. Apgyvendinimo savivaldybėse modelis buvo teigiamai sutiktas įvairiose Suomijos vietose ir sukėlė didelį susidomėjimą. Suomijos imigracijos tarnyba mano, kad bendradarbiavimas su savivaldybėmis yra svarbus, o savivaldybės modelis yra geras būdas priimti žmones, kurie kreipiasi dėl laikinosios apsaugos,³⁷⁵ nes asmenys sulaukia daugiau kasdienybės pagalbos įsitvirtinant naujoje aplinkoje.

- Privalumai: savivaldybės prieglobsčio prašytojų pasidalinimo schemoje dalyvauja savanoriškai, kartu su perkėlimu, numatytos ir integracijos programos, kurios palengvina prieglobsčio prašytojų įsitraukimą darbo rinką
- Trūkumai: augant prieglobsčio prašytojų skaičiui tampa sudėtinga išlaikyti vienodą elgesio praktiką tarp skirtingų regionų, ilgainiui pradeda trūkti tinkamų būstų apgyvendinimui.

Nyderlandai

Prieglobsčio prašytojo apgyvenimas priklauso nuo atvykimo į Nyderlandus vietas:

³⁷⁰ <https://kotoutuminen.fi/en/planning-the-hosting>

³⁷¹ <https://kotoutuminen.fi/en/municipal-placements-and-allocation-to-municipalities>

³⁷² Ten pat.

³⁷³ <https://migri.fi/en/ukraine>

³⁷⁴ <https://www.helsinkitimes.fi/finland/finland-news/domestic/21853-municipalities-are-compensated-for-costs-associated-with-the-accommodation-of-people-who-have-fled-ukraine.html>

³⁷⁵ Ten pat.

- Jei prieglobsčio prašytojas iš Šengenui nepriklausančios šalies atvyko į Nyderlandus lėktuvu arba laivu, prieglobsčio prašymas turi būti pateiktas AC Schiphol. Šis centras yra uždaras, todėl prieglobsčio prašytojams neleidžiama palikti centro
- Prieglobsčio prašytojai, atvykstantys į Nyderlandus sausuma, turi kreiptis į Centrinę priėmimo centrą Ter Apel mieste, kur jie būna ne ilgiau kaip tris dienas. Jame prieglobsčio prašytojai yra identifikuojami ir užregistruojami, o centras nėra skirtas ilgam buvimui. Po to, prieglobsčio prašytojas perkeliamas į Proceso priėmimo centrą (yra 4 padaliniai), kur asmeniui suteikiamas apgyvendinimas, maitinimas, būtinoji medicininė pagalba, įvertinama, ar asmuo turi specialiųjų poreikių, kartu siekiama įvertinti, ar asmuo nėra prekybos žmonėmis, migrantų kontrabandos auka.³⁷⁶

Jei apsauga suteikiama, prieglobsčio prašytojas perkeliamas į Prieglobsčio prašytojų centrą prieš gaudamas būstą Nyderlanduose.³⁷⁷

2020 m. Nyderlandai susidūrė su situacija, kuomet augant prieglobsčio prašytojų skaičiui, visų tipų centrai buvo perpildyti, todėl Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (angl. *Central agency for the reception of asylum seekers*, COA) siūlė apgyvendinti prieglobsčio prašytojus viešbučiuose ir savivaldybėse, kurioms būtų skiriamas priedas už greitą apgyvendinimą, kritiniu atveju siūlytas apgyvendinimas sporto salėse.³⁷⁸ Tačiau net ir laikinas apgyvendinimas sporto salėse sulaukė žmogaus teisių apsaugos institucijų kritikos, taip pat Nyderlandų institucijų patikrinimų dėl netinkamų apgyvendinimo sąlygų, sanitarinių sąlygų neužtikrinimo, kt.³⁷⁹

Praktikoje pripažįstama, kad apgyvendinimas viešbučiuose nėra tinkamas būdas prieglobsčių prašytojų apgyvendinimui (išskyrus trumpalaikį keletui dienų), nes viešbučio erdvė nėra pritaikyta ilgalaikiam gyvenimui, trūksta virtuvių,³⁸⁰ gali sukelti įtampas su vietiniais gyventojais.³⁸¹

Bendradarbiavimas su savivaldybėmis

Jei prieglobsčio prašytojams išduodamas leidimas gyventi, COA rūpinasi jų apgyvendinimu savivaldybėje. Kas pusę metų centrinė valdžia nustato, kiek tokių asmenų turi gyventi savivaldybėje, o savivaldybės įpareigojamos rezervuoti atitinkamą būstų skaičių³⁸². Ši pareiga įtvirtinama Apgyvendinimo įstatyme (angl. *Housing Act*).³⁸³

Kvota pagrįsta bendru savivaldybės gyventojų skaičiumi ir migrantų leidimų gyventi turėtojų skaičiumi, esančiu laukiančiųjų būsto sąrašė. Per didžiausią migracijos srautą 2015–2016 m., reaguojant į didelį prieglobsčio prašytojų, neturinčių būsto, skaičių, buvo sukurta daug bendruomenės būsto iniciatyvų. Pavyzdžiui, tai apėmė tokius sprendimus kaip buvusių kalėjimų pavertimą būstu prieglobsčių prašytojams³⁸⁴. Valstybės institucijos kreipėsi į kalėjimus administruojančias institucijas ir atlaisvinti visas gyvenimui tinkamas erdves. Buvusio kalėjimo celėse buvo įrengti kambariai, o kalėjimo bendrose erdvėse buvo užtikrinamos erdvės sportui, mokymuisi ir pan.³⁸⁵ Šiose erdvėse buvo lengva atskirti erdves, kurios skirtos vyrams ir moterims. Panašiai panaudotos ir kitos erdvės, pavyzdžiui, institucinės patalpos (savivaldybių pastatai)³⁸⁶ ir poilsio namų / poilsio parkų naudojimą

³⁷⁶ <https://www.coa.nl/en>

³⁷⁷ <https://asylumineurope.org/reports/country/netherlands/reception-conditions/housing/>

³⁷⁸ https://asylumineurope.org/reports/country/netherlands/reception-conditions/housing/#_ftn5

³⁷⁹ <https://ecre.org/reception-crises-dutch-state-sued-over-inhumane-conditions-and-critisised-over-proposed-crisis-measure-to-limit-family-reunification-fedasil-staff-protests-as-reception-crisis-in-belgium-reaches-boi/>

³⁸⁰ <https://refugeecouncil.org.uk/hotel-accommodation/>

³⁸¹ <https://www.irishtimes.com/world/europe/2022/08/19/controversy-in-the-netherlands-over-ukraine-refugees-programme/>

³⁸² <https://includeu.eu/housing-in-the-netherlands/>

³⁸³ https://asylumineurope.org/reports/country/netherlands/content-international-protection/housing/#_ftn4

³⁸⁴ <https://www.ariadne-network.eu/refugee-crisis-update-from-the-netherlands/>

³⁸⁵ <https://www.businessinsider.com/dutch-prisons-refugee-homes-2017-2#in-2015-the-netherlands-saw-approximately-60000-migrants-enter-the-country-while-most-were-given-traditional-shelter-the-dutch-government-called-on-its-prison-system-to-offer-its-vacant-facilities-1>

³⁸⁶ <https://www.ariadne-network.eu/refugee-crisis-update-from-the-netherlands/>

būstui. Kai kurie iš jų ir šiandien išlieka kaip atsarginės galimybės trūkumo metu.³⁸⁷ Pabrėžtina, kad daugelis šių erdvių (pavyzdžiui, apgyvenimas sporto salėse) naudojamos tik trumpalaikiam apgyvendinimui.

Amsterdame buvo įgyvendintas eksperimentinis projektas, kuomet miesto savivaldybė bendradarbiaudama su socialinio būsto administratoriumi ir viena nevyriausybine organizacija buvusioje sporto miestelyje įkūrė centrą, kuriame apgyvendinami jauni Nyderlandų piliečiai (18-27) ir jauni prieglobsčio prašytojai (angl. *collaborative housing*). Savivaldybė užtikrina, kad bus užtikrintas elektros ir vandens tiekimas, būsto administratorius buvo atsakingas už sporto komplekso pritaikymą nuolatiniam gyvenimui, o nevyriausybė už socialinės integracijos projektus. Gyvenamosios erdvės išskaidytos taip, kad gyventojai gyventų pramaišiu. Projekto tikslas skatinti prieglobsčio prašytojų socialinę integraciją į visuomenę, stiprinti socialinius ryšius.³⁸⁸

COA derina su savivaldybe konkrečių asmenų atvykimą, atsižvelgiant į tų asmenų išsilavinimą, darbo patirtį. Atitinkamai savivaldybė turi užtikrinti tokių asmenų apgyvendinimą. Dažniausiai skiriami būstai yra tie, kurie priskirti būstų asociacijai (angl. *housing association*). Asmuo, kuriam savivaldybė paskiria būstą, jo atsisakyti negali.³⁸⁹

Belgija

Apgyvendinimas gali būti kolektyvinis, t.y. centre, arba individualiose priėmimo patalpose, pvz., name, studijoje ar bute, priklausomai nuo prieglobsčio prašytojo profilio ir prieglobsčio procedūros etapo. „Fedasil“ yra atsakinga už tinklo, kurį sudaro kolektyvinės ir individualios priėmimo vietos, valdymą ir koordinavimą, kuris apima tokius klausimus kaip savanoriško grįžimo programų koordinavimą, nelydimų vaikų stebėjimą ir orientavimą, priėmimo įstaigų integravimą savivaldybėse. Siekdama įgyvendinti savo koordinavimo ir vykdymo kompetencijas, Fedasil reguliariai leidžia instrukcijas apie įvairius materialinių priėmimo sąlygų aspektus praktikoje. Pavyzdžiui, Fedasil yra parengusi tarptautinę apsaugą turinčių asmenų perkėlimo ir integravimo gaires³⁹⁰ Praktinis organizavimas vykdomas bendradarbiaujant su partneriais: vyriausybėmis institucijomis, NVO ir privačiomis organizacijomis.

2015-2016 m. pabėgėlių krizės metu ir vėlesniais metais Fedasil buvo priversta nuolat atidaryti naujas vietas prieglobsčio prašytojams. Tarp šių naujų vietų daug kur buvo palapinių ir konteinerių, kurie buvo netinkami pareiškėjų poreikiams patenkinti.³⁹¹ Pavyzdžiui, nors palapinės buvo planuojamos kaip laikino apgyvendinimo vietos,³⁹² tačiau praktikoje užtrukus prieglobsčio prašymo svarstymui, prieglobsčio prašytojai turėjo gyventi nežmoniškomis sąlygomis (šildymo, vandens trūkumas, nepakankamos sanitarinės sąlygos). Be to, plečiantis palapinių miesteliui, išaugo įtampa su savivaldybės institucijomis.³⁹³ Taip pat tapo sunku stebėti prieglobsčio prašytojus, įvertinti jų poreikius.³⁹⁴

Šios krizės metu pastebėta, kad Belgijoje egzistuoja skirtis tarp prieglobsčio politikos, priėmimo organizavimo, kuri formuojama federaliniu lygiu, ir integracijos, apgyvendinimo regioniniu lygiu. Dėl šios politikos spragos jokia valstybės institucija nebuvo atsakinga už asmenų, pripažintų pabėgėliais, perėjimo į būsto rinką administravimą.

³⁸⁷ <https://includeu.eu/housing-in-the-netherlands/>

³⁸⁸ <https://www.cogitatiopress.com/urbanplanning/article/view/1727/1727>

³⁸⁹ <https://www.coa.nl/en/housing-status-holders>

³⁹⁰

https://www.agii.be/sites/default/files/bestanden/omzendbrieven%20en%20instructies/instructie_fedasil_inzake_transfe_r_van_collectieve_opvang_naar_loi_9november2021.pdf

³⁹¹ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-BE_2020update.pdf P. 101-102.

³⁹² <https://www.fedasil.be/en/news/reception-asylum-seekers/critical-capacity-reception-network>

³⁹³ <https://ecre.org/reception-crises-court-rejects-dutch-states-demand-to-postpone-implementation-of-a-ruling-favoring-refugees-brussels-police-destroys-tents-of-asylum-seekers-as-belgium-fails-to-provide-acco/>

³⁹⁴ <https://www.brusselstimes.com/308204/reception-crisis-in-belgium-families-with-children-now-being-left-to-sleep-on-streets>

Doktrinoje pastebima, kad Belgijoje priėmimo organizavimas turėtų būti labiau struktūruotas, į apgyvendinimo sistemą įtraukiamos savivaldybės, o asmenų, apgyvendinamų savivaldybėse, skaičius priklausytų nuo savivaldybės dydžio.³⁹⁵

Situacijos kaita dėl Rusijos sukulto karo

Dėl Rusijos sukulto karo Ukrainoje ir išaugusio pabėgėlių skaičiaus, Belgijoje pagalba būstui iš Ukrainos atvykstantiems žmonėms teikiama dviem etapais: pirmasis vadinamas priėmimu krizės metu (angl. k. *crisis reception*), po kurio eina antrasis ilgalaikio apgyvendinimo etapas.

Priėmimas krizės metu: užsiregistravus Briuselio registracijos centre, „Fedasil“ nukreipia į laikiną būstą. Asmuo apgyvendinamas arba kolektyviniame būste (kur patalpas dalijasi kelios šeimos), arba pas priimančias šeimas, Belgijos piliečius, kurie, parodydami savo solidarumą, paskyrė namus ar kambarį.

Ilgalaikis apgyvendinimas: regioninės tarnybos Briuselyje, Valonijoje ir Flandrijoje, taip pat miestuose ir savivaldybėse imasi priemonių, kad galėtų pasiūlyti ilgalaikį apgyvendinimą žmonėms, kuriems to reikia. Tai šiuo metu neapgyvendintos apgyvendinimo vietos, biurų pastatai, kuriuos galima pakeisti, kiti individualūs ar kolektyviniai būstai ir net alternatyvūs sprendimai (pavyzdžiui, Flandrijos regionas kuria du surenkamus kaimus).³⁹⁶ Netoli Antverpeno³⁹⁷ ir Gento³⁹⁸ miestų, gavus nacionalinį ir ES finansavimą, 2023 m. I ketvirtyje bus įkurti surenkami miesteliai, kuriuose bus apgyvendinti iš Ukrainos pasitraukę asmenys. Miestelyje planuojama apgyvendinti 600 asmenų, bet miesteliai gali būti išplečiami iki 1000 asmenų.

Lenkija³⁹⁹

Prieglobsčio prašytojai yra apgyvendinami prieglobsčio centruose, tačiau Lenkija yra kritikuojama, kad jos prieglobsčio centrai yra nutolę nuo miestų, juose nėra užtikrinamas tinkamas viešasis transportas, o tai skatina prieglobsčio prašytojų izoliaciją. 2021 m. Lenkija išbandė prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo viešbučiuose galimybę dėl Covid-19 pandemijos. Toks apgyvendinimas viešbučiuose taikytas tik trumpalaikiam apgyvendinimui.

Lenkija yra viena iš šalių, kuri išbandė laikinąsias struktūras (pavyzdžiui, konteinerius) prieglobsčio prašytojų apgyvendinimui.⁴⁰⁰ Medykos priėmimo centras tapo pagrindine erdve ukrainiečių pabėgėliams. Šiame laikiname centre sudarytos sąlygos apgyvendinimui, maitinimui, būtinajai medicininei pagalbai, psichologinėms konsultacijoms, konsultacijoms dėl pabėgėlio statuso.⁴⁰¹ Tačiau Lenkijoje kol kas neplanuojama plėsti tokių laikinų centrų, nes prieglobsčio prašytojus pavyko apgyvendinti vietinių gyventojų ar privačių iniciatyvų pagalba.⁴⁰²

Užsienio valstybių praktika sulaikymo srityje (atsakingos institucijos)

Kipras. Kipre dauguma prieglobsčio prašytojų nėra sistemingai sulaikomi. Sulaikomi prieglobsčio prašytojai dažniausiai yra asmenys, pateikę prieglobsčio prašymą po to, kai buvo suimti ir sulaikyti, darant prielaidą, kad visi tokie prašymai pateikiami siekiant sužlugdyti išsiuntimo procesą, net jei asmenys neseniai atvyko į šalį. Kitais atvejais asmenys buvo suimti dėl neteisėto buvimo šalyje arba yra sulaikyti dėl baudžiamojo įstatymo sankcijos ir kreipiasi dėl prieglobsčio, kai yra kalėjime ar

³⁹⁵ Wyckaerta E, Leinfelder H., Deckerc P. *Stuck in the middle: the transition from shelter to housing for refugees in Belgium*. Transactions of the Association of European Schools of Planning. Nr. 4 (2020). p. 91.

³⁹⁶ <https://info-ukraine.be/en/newsroom/housing-displaced-persons-ukraine>

³⁹⁷ <https://www.vrt.be/vrtnws/en/2022/03/25/city-of-antwerp-to-build-emergency-housing-village-for-ukrainian/>

³⁹⁸ <https://www.schengenvisainfo.com/news/special-village-to-be-built-in-belgium-for-ukrainian-refugees/>

³⁹⁹ <https://asylumineurope.org/reports/country/poland/reception-conditions/housing/types-accommodation/>

⁴⁰⁰ <https://notesfrompoland.com/2022/04/19/poland-launches-container-towns-for-internally-displaced-ukrainians/>

⁴⁰¹ https://bettershelter.org/projects_/2022_unhcr_poland/

⁴⁰² https://euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-11/2022_temporary_reception_structure_winter_EN.pdf

sulaikyti. Tačiau vis dar pasitaiko atvejų, kai netrukus po atvykimo į šalį sulaikomi asmenys, nors jie ir kreipėsi į valdžios institucijas prašydami prieglobsčio.⁴⁰³

2020 m. pradžioje dėl prieglobsčio prašytojų skaičiaus augimo Vidaus reikalų ministrų taryba paskelbė apie griežtas priemones, įskaitant uždaresnių centrų kūrimą.

Anksčiau prieglobsčio prašytojai buvo sulaikomi pagal Užsieniečių ir imigracijos įstatymą, o ne pagal Pabėgėlių įstatymą, kuris numato prieglobsčio prašytojus sulaikyti pagal nauja redakcija priimtą Priėmimo sąlygų direktyvą. 2020 ir 2021 metais ši praktika palaipsniui keitėsi ir, išskyrus ribotą skaičių atvejų, dauguma prieglobsčio prašytojų yra sulaikomi pagal Pabėgėlių įstatymą.

Visus administracinius nurodymus dėl sulaikymo, taip pat ir dėl **prieglobsčio prašytojų sulaikymo, išduoda Civilinės metrikacijos ir migracijos departamentas (CRMD), kuris yra prie Vidaus reikalų ministerijos**⁴⁰⁴.

Ispanija. Asmenys, kuriems jau taikoma prieglobsčio procedūra, nesulaikomi. Tačiau asmenys, kurie kreipiasi dėl prieglobsčio po to, kai buvo sulaikyti tiek užsieniečių sulaikymo centruose, vadinamuose *Centros de Internamiento de Extranjeros* (CIE), tiek įkalinimo įstaigose, lieka sulaikyti, kol bus priimtas sprendimas dėl priėmimo į prieglobsčio procedūrą. Taigi, CIE centrai teoriškai nėra skirti sulaikyti prieglobsčio prašytojus, o sulaikyti migrantus, kurie, kaip nustatyta, gyvena be leidimo gyventi Ispanijos teritorijoje, arba tiems, kurie neteisėtai atvyko į Ispanijos teritoriją, ir turi būti išsiųsti arba repatrijuoti pagal Užsieniečių įstatymą.⁴⁰⁵

Kompetentinga institucija, suteikianti leidimą ir, jei reikia, anuliuoti įkurdinimą CIE, yra provincijos teismas (*Audiencia Provincial*), kurio teritorinė jurisdikcija yra sulaikymo vieta. Be to, apie užsieniečio sulaikymą pranešama Užsienio reikalų ministerijai ir sulaikyto asmens ambasadai ar konsulatui, kai dėl atsisakymo atvykti sulaikymas skiriamas su grąžinimo tikslu.

Prancūzija. Prancūzijos įstatymai neleidžia sulaikyti prieglobsčio prašytojų prieglobsčio suteikimo procedūros tikslais. Dažniausiai ši procedūra aktuali tiems prieglobsčio prašytojams, kurie pateikė prieglobsčio prašymą būdami administraciniame sulaikymo centre laukiant išsiuntimo, taip pat tie, kurie sulaikyti laukiant perdavimo pagal Dublino reglamentą.

Tuo pačiu metu naujai atvykę prieglobsčio prašytojai gali būti sulaikyti paskyrus administracinį areštą. Taip gali nutikti, kai jie pradėjo savo prieglobsčio prašymo registravimo procesą ir buvo sulaikyti, kol bus oficialiai patvirtinta ši registracija.⁴⁰⁶

Prancūzijos teritorijoje (įskaitant užjūrio departamentus) yra 25 administracinio sulaikymo centrai, saugomi policijos ir 22 administracinio sulaikymo vietos, kur sulaikoma ne daugiau negu 48 val.⁴⁰⁷

Be to, pasienio procedūros kontekste prieglobsčio prašytojai laikomi „laukimo zonose“, kol bus priimtas sprendimas dėl jų prašymo dėl leidimo atvykti į teritoriją prieglobsčio suteikimo sumetimais. Šios vietos skiriasi nuo administracinių sulaikymo centrų, bet taip pat priskiriamos laisvės atėmimo vietoms, nes prieglobsčio prašytojai negali išvykti iš šių vietovių (išskyrus grįžti į savo šalį), kol nebus gautas leidimas įleisti juos į Prancūzijos teritoriją arba priimtas sprendimas juos grąžinti.⁴⁰⁸

⁴⁰³ <https://asylumineurope.org/reports/country/cyprus/detention-asylum-seekers/general/>

⁴⁰⁴ <https://asylumineurope.org/reports/country/cyprus/detention-asylum-seekers/legal-framework-detention/grounds-detention/>

⁴⁰⁵ <https://asylumineurope.org/reports/country/spain/detention-asylum-seekers/general/>

⁴⁰⁶ https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/03/AIDA-FR_2020update.pdf P. 117

⁴⁰⁷ <https://reliefweb.int/report/france/france-systematic-immigration-detention-further-undermines-rights>

⁴⁰⁸ <https://asylumineurope.org/reports/country/france/detention-asylum-seekers/general/>

Belgija. Belgijoje iš viso yra 6 sulaikymo centrai, paprastai vadinami „uždariaisiais centrais“: 127bis repatriacijos centras, prie kurio buvo prijungti uždari šeimos skyriai; „Caricole“ prie Briuselio oro uosto; ir 4 neteisėtai esančių šalyje užsieniečių centrai, esantys Briugėje (CIB), Merksplase netoli Antverpeno (CIM), Voteme prie Lježo (CIV) ir Holsbeke (netoli Leuveno). Be Caricole pastato, penkiuose regioniniuose oro uostuose, kurie yra Šengeno pasienio postai, taip pat yra keletas mažesnių Neįleidžiamų keleivių centrų (INAD centrų). **Skirtingai nei atviri priėmimo centrai, sulaikymo centrai priklauso Imigracijos tarnybai.**⁴⁰⁹

Švedija. Didžiąją dalį sprendimų dėl sulaikymo priima Migracijos agentūra, Migracijos teismai arba policija. Kai kuriais atvejais Švedijos saugumo tarnyba turi teisę nuspręsti dėl sulaikymo.

Policijos institucija gali priimti sprendimą sulaikyti prieš prieglobsčio prašytojų prieglobsčio bylos įregistravimą Migracijos agentūroje, taip pat tais atvejais, kai užsieniečiai yra neteisėtai šalyje arba buvo paskirtas išsiuntimas iš šalies dėl nusikaltimo ir atliko bausmę, bet vis dar yra šalyje. **Policija taip pat atsakinga už sprendimų dėl sulaikymo priėmimą, kai Migracijos agentūra jai perduoda atsakomybę už asmens bylą.** Taip atsitinka, kai Migracijos agentūra nebesvarsto, kad asmenys išvyks iš šalies savo noru, nors jų skundas buvo atmestas. Paprastai atmestas prieglobsčio prašytojas turi 4 savaites savo noru išvykti iš šalies, nors praktiškai tai gali būti pratęsta, jei to reikalauja aplinkybės.⁴¹⁰

Migracijos agentūra gali priimti sprendimus dėl sulaikymo tol, kol nagrinėja prieglobsčio bylą arba prašymą išduoti leidimą gyventi. Migracijos teismai gali priimti sprendimus dėl sulaikymo nagrinėdami apeliacinį skundą. Jei sprendimas dėl sulaikymo pirmiausia priimamas Migracijos teisme, sprendimas gali būti apskųstas Migracijos apeliaciniame teisme apeliacine tvarka.

Jeigu byla nagrinėjama vyriausybėje, pvz. byloje dėl išsiuntimo dėl grėsmės saugumui atsakingas valstybės sekretorius gali priimti sprendimus, ar užsieniečių sulaikyti, ar ne. Policijai taip pat leidžiama sulaikyti užsieniečių, net jei tai nėra jų formali pareiga, kai to reikalauja aplinkybės, pvz. jeigu yra aiškus pavojus, kad sulaikytas užsienietis pasišalins. Netgi pakrančių apsaugos ir muitinės pareigūnai gali sulaikyti užsieniečių, jei yra pavojus, kad užsienietis pasislėps. **Tačiau apie sulaikymą reikia nedelsiant pranešti policijai, kuri vėliau perima atsakomybę.**

⁴⁰⁹ <https://asylumineurope.org/reports/country/belgium/detention-asylum-seekers/general/>

⁴¹⁰ Ten pat.

PRIEDAS 2. LIETUVOS PRIEGLOBSČIO SISTEMOS INSTITUCIJŲ FUNKCIJOS

Procedūros (veiksmai)	Siūloma perduoti PPC arba atskirai agentūrai
I. Atvykimas/nustatymas	
II. Pirminis apgyvendinimas paskirstymo punkte, procedūros nustatymas, profiliavimas, paskirstymas	
1. Pervežimas į pirminio paskirstymo punktą iš nustatymo vietos	X
2. Apgyvendinimas (patalpų paruošimas/pritaikymas, lova, patalynė, maitinimas, higienos priemonės, drabužiai, avalynė)	X
3. Tapatybės, maršruto nustatymas, daiktų apžiūra, biometrinių duomenų nuėmimas, patikrinimai duomenų bazėse, grėsmių vertinimas	
4. Sveikatos patikra, pirminis pažeidžiamumo vertinimas	X
5. Amžiaus nustatymo tyrimo inicijavimas	X
6. Procedūros nustatymas (prieglobsčio prašytojas ar ne)	
7. Prieglobsčio procedūros parinkimas (skubos ar bendra), įleidimo/neįleidimo sprendimas	
8. Profiliavimas (pagal procedūrą, pažeidžiamumą, demografines charakteristikas ir pan.) ir apgyvendinimo vietos parinkimas (išskyrus, kai taikomas sulaikymas)	X
9. Registravimas	Priklauso nuo kai kurių aplinkybių (galėtų vykdėti kartu su VSAT jei būtų veikiami vieno langelio principu)
10. Grėsmių identifikavimas, sulaikymo inicijavimas, konvojavimas į teismą (jei reikia), teismui priėmus sprendimą sulaikyti ar taikyti alternatyvias sulaikymui priemones – pervežimas į atitinkamas apgyvendinimo vietas	
11. Pervežimas į paskirtas apgyvendinimo vietas (išskyrus 7 pnk. nurodytus atvejus)	X
12. Vertėjai, teisinė pagalba (jei taikoma)	X
13. Izoliavimas (karantinavimas)	X
III. Apgyvendinimas parinktose apgyvendinimo vietose procedūrų laikotarpiu	
Sulaikymo vietose:	
1. Apgyvendinimas (patalpų paruošimas/pritaikymas, lova, patalynė, maitinimas, higienos priemonės, drabužiai, avalynė)	
2. Sveikatos priežiūra, specialiųjų poreikių užtikrinimas, socialinės paslaugos, užimtumas/laisvalaikis	

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

3. Sulaikymo sprendimų peržiūrėjimo/pratęsimo inicijavimas, konvojavimas į teismą, sveikatos priežiūros įstaigą, kitą apgyvendinimo vietą ir kt.	
4. Vertėjai, teisinė pagalba (jei taikoma)	
5. Apsauga	
Apgyvendinimo vietose, kai taikomas judėjimo už apgyvendinimo vietos teritorijos ribojimas (išskyrus sulaikymo vietas):	
1. Apgyvendinimas (patalpų paruošimas/pritaikymas, lova, patalynė, maitinimas, higienos priemonės, drabužiai, avalynė)	X
2. Sveikatos priežiūra, specialiųjų poreikių užtikrinimas, socialinės paslaugos, mokymas, ugdymas, užimtumas/laisvalaikis	X
3. Lydėjimas į teismą, sveikatos priežiūros, socialinių paslaugų įstaigą, kitą apgyvendinimo vietą (išskyrus sulaikymo vietą) ir kt.	X
4. Vertėjai, teisinė pagalba (jei taikoma)	X
5. Apsauga	X (būtų perkamos paslaugos)
Apgyvendinimo vietose, kai netaikomas judėjimo ribojimas:	
1. Apgyvendinimas (patalpų paruošimas/pritaikymas, lova, patalynė, maitinimas, higienos priemonės, drabužiai, avalynė)	X
2. Sveikatos priežiūra, specialiųjų poreikių užtikrinimas, socialinės paslaugos, mokymas, ugdymas, užimtumas/laisvalaikis	X
3. Lydėjimas į teismą, sveikatos priežiūros, socialinių paslaugų įstaigą, kitą apgyvendinimo vietą (išskyrus sulaikymo vietą) ir kt.	X
4. Vertėjai, teisinė pagalba (jei taikoma)	X
5. Apsauga	X (galėtų būti perkamos paslaugos)
IV. Teisinės padėties procedūros (prieglobsčio, gražinimo, dokumentų išdavimo)	
1. Prieglobsčio prašytojo apklausa, prieglobsčio prašymo nagrinėjimas, sprendimas dėl prieglobsčio ir gražinimo, dalyvavimas skundo nagrinėjimo ir apeliacinėse procedūrose	
2. Procedūriniai veiksmai dėl gražinimo (veiksmai, iki priimančio sprendimą dėl gražinimo ir sprendimas, supažindinimas su sprendimais) ir gražinimo sprendimų vykdymas	
3. Gražinimo sprendimų įgyvendinimo paramos veiksmai (kelionės dokumentai, bilietai, vizos)	
4. Vertimas, teisinės paslaugos	X
5. Dokumentų išdavimas (URP, LLG, LNG)	
V. Integracija	

Projektas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (PMIF-1.2.3-K-01-001),
Mykolo Romerio universitetas

1. PPC informavimas apie prieglobstį gavusius užsieniečius	X
2. Prieglobsčio gavėjams (šeimoms) suteikiama informacija apie tolimesnę integracijos proceso eigą	X
3. Sudaromos integracijos sutartys su prieglobsčio gavėjais (šeimomis)	X
4. Prieglobsčio gavėjams (šeimoms) priskiriamas kuratorius (PPC arba paslaugų tiekėjo darbuotojas)	X
5. Deklaruojama gyvenamoji vieta	X
6. Registruojama Užimtumo tarnyboje	X
7. Kreipiamasi į banką dėl mokėjimų kortelių išdavimo	X
8. Rengiamas individualus integracijos planas (įvertinama turima informacija, pažeidžiamumas, galimybės, įgūdžiai, nustatomi poreikiai ir siekiami tikslai)	X
9. Tęsiama integracijos programa savivaldybėje	
10. Jei reikia – pradedama šeimos susijungimo procedūra	X

PRIEDAS 3. BELGIJOS SKĖTINĖS ORGANIZACIJOS „FEDASIL“ PATIRTIS

Belgijos prieglobsčio procedūroje dalyvauja keletas institucijų – **Imigracijos biuras**, kuris atsakingas už imigracijos klausimus, tarptautinę apsaugą, vidaus ir išorės kontrolę; **Generalinio komisaro, atsakingo už pabėgėlius ir asmenis be pilietybės, biuras**, kuris svarsto prieglobsčio prašymus, suteikia arba ne pabėgėlio ar papildomos apsaugos statusą, civilinius dokumentus; **Federalinė agentūra, atsakinga už pabėgėlių priėmimą** („Fedasil“).⁴¹¹ Taip procese dalyvauja ir kitos institucijos, pavyzdžiui, **Federalinė policija**, kuri atsakinga už pervežimus (stebėjimą ir palydą), sienų kontrolę⁴¹². 2015-2016 m. susidūrusi su išaugusiu prieglobsčio prašytojų skaičiumi Belgija ieškojo būdų, kaip išgryninti priėmimo procedūras ir įdiegti vieno langelio principą, nes buvo pastebėta, kad institucijų funkcijos dubliuojamos arba užtrunka proceso koordinavimas.

2018 m. visos institucijos, kurios dalyvauja prieglobsčio prašymo svarstyme buvo sutelktos po vienos institucijos stogu, o „Fedasil“, kaip institucija, kuri atsakinga už viso priėmimo tinklo koordinavimą, savanoriško grįžimo ir reintegracijos programas, buvo paskirta atsakinga už atvykimo centro koordinavimą.

Įprastai priėmimo kelias prasideda „Fedasil“ koordinuojamame ir 2018 m. gruodžio mėn. įkurtame atvykimo centre („Petit-Château“) Briuselyje. Jame kartu dirba „Fedasil“ komandos, atsakingos už pirmąjį priėmimą ir paskyrimus, ir Imigracijos tarnybos „Registracijos“ tarnyba, taip įtraukiamos ir kitos institucijos pagal poreikį, taip pat sudaroma galimybė šalia dirbti ir nevyriausybinėms organizacijoms, kurios gali pagelbėti prieglobsčio prašytojams (pavyzdžiui, dažnai šalia dirba Federalinės migracijos centro „Myria“ atstovai ar savanoriai, taip pat Caritas ir Raudonasis kryžius).

„Fedasil“ atvykimo centre atliekama pirmoji socialinė ir medicininė besikreipiančiųjų patikra ir vertinama, ar jie turi teisę į priėmimą. Jei taip, asmenys apgyvendinami atvykimo centre, kol randama jų situacijai pritaikyta priėmimo vieta. „Fedasil“ informuoja tarptautinės apsaugos prašytojus apie jų teises ir pareigas priėmimo laikotarpiu. Tada „Fedasil“ paskiria jiems priėmimo vietą, kur prieglobsčio prašytojas gauna materialinę pagalbą.

„Fedasil“ vadovauja generalinis direktorius, kuris atskaitingas Belgijos migracijos ir prieglobsčio politikos valstybės sekretoriui. „Fedasil“ valdymo komitete dalyvauja 4 direktoriai, atliekantys valdymo funkciją (generalinis direktorius, politikos paramos direktorius, operatyvinių paslaugų direktorius, bendrųjų paslaugų direktorius) ir komunikacijos direktorius (suteikiantis patariamąjį balsą).

⁴¹¹ https://emnbelgium.be/sites/default/files/publications/FINAL_Belgium%20organigramme%202019_0.pdf

⁴¹² https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2021-08/belgium_arm2020_part2_en.pdf, p. 66.

PRIEDAS 4. NYDERLANDŲ CENTRINĖS PRIEGLOBSČIO PRIĖMIMO AGENTŪROS PATIRTIS

Nyderlandų prieglobsčio procedūroje dalyvauja Gynybos, Teisingumo ir saugumo, Socialinių reikalų ir darbo ministerijos ir joms pavaldžios institucijos. Ministerijos yra atsakingos už teisėkūrą ir politikos formavimą, o pavaldžios institucijos - už atitinkamų funkcijų įgyvendinimą.

Socialinės apsaugos ir darbo ministerijai pavaldi *UWV WERK- bedrijf* (Darbo inspekcija) teikia pagalbą migrantams ieškant darbo, suteikia socialinę pagalbą, išduoda leidimus dirbti. *Royal Netherlands Marechaussee (KMar)* yra atsakinga už sienų ir vizų kontrolę, neteisėtos migracijos užkardymą. Imigracijos ir natūralizacijos tarnyba (IND) yra atsakinga už natūralizacijos procesą, leidimų gyventi išdavimą, prieglobsčio prašymų svarstymą.

Nyderlandų Centrinė prieglobsčio prašytojų priėmimo agentūra (*Centraal Orgaan opvang asielzoekers, COA*) yra nepriklausoma administracinė institucija, atsakinga už prieglobsčio prašytojų priėmimą. Prižiūrima Teisingumo ir saugumo ministerijos ji atsako už migrantų apgyvendinimą ir paramos jiems teikimą (prieglobsčio prašytojai, pabėgėliai, specifinės grupės, pvz., nelydimi nepilnamečiai). Prieglobsčio prašytojai apgyvendinami skirtinguose centruose įvairiose prieglobsčio procedūros stadijose. CAO vykdo šias funkcijas:

- prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas;
- parama ir pagalba integruojantis, jei prieglobsčio prašytojas lieka Nyderlanduose, arba pagalba išvykstant iš Nyderlandų;
- priėmimo centrų įsigijimas ir valdymas;
- saugumo ir gyvenimo kokybės priėmimo centruose užtikrinimas;
- prieglobsčio prašytojų aprūpinimas būtinomis priemonėmis.

Repatriacijos ir išvykimo tarnyba (DT&V) yra atsakinga už trečiųjų šalių piliečių, kurie turi išvykti iš Nyderlandų, išvykimo palengvinimą. Be to, Nyderlandų prieglobsčio sistemoje taip pat dalyvauja ir Nacionalinė policija, Užsienio piliečių identifikavimo ir prekybos žmonėmis skyrius (AVIM), Jūrų uosto policija (ZHP), kurie atsakingi už kovą su migracijos nusikaltimais / prekyba žmonėmis; prieglobsčio prašytojų identifikavimą ir registravimą; pasienio kontrolę.

Galiausiai į integracijos, natūralizacijos ir socialinių paslaugų procesą yra įtraukiamos savivaldybės. Nuo 2015 m. krizės išaugus prieglobsčio prašytojų skaičiui, savivaldybės nebegalėjo suteikti tinkamo apgyvendinimo prieglobsčio prašytojams, nes trūko apgyvendinimo vietų. Siekiant užtikrinti pakankamas priėmimo galimybes trumpalaikiu laikotarpiu, COA naudojo daugiau komercinių patalpų, tokių, kaip viešbučiai ir atostogų parkai. Be to, buvo persvarstomi priėmimo centrams taikomi reikalavimai, siekiant įsteigti daugiau vietų. Tuo pačiu, buvo siekiama spartinti asmenų apgyvendinimą savivaldybėse (pvz., skiriant papildomą finansavimą savivaldybėms, kurios apgyvendina užsieniečius). COVID-19 pandemijos metu reikėjo daugiau patalpų ir dėl karantino ir izoliacijos reikalavimų.

PRIEDAS 5. ALTERNATYVŲ ĮGYVENDINIMO KAŠTAI

Alternatyva 1: PPC reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas	Alternatyva 2: Skėtinės organizacijos paskyrimas	Alternatyva 3: Atskiros agentūros sukūrimas
<p>I. Technologiniai kaštai: Naujoms funkcijoms atlikti reikalingos įrangos ar IT sistemos pritaikymas</p> <p>II. Žmogiškųjų išteklių kaštai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Esamų žmogiškųjų išteklių perskirstymas naujoms funkcijoms atlikti; 2) Trūkstančių išteklių pritraukimas funkcijoms atlikti; 3) Esamo personalo specifiniai (papildomi, mažesnė trukmė ir kaštai) mokymai naujoms funkcijoms atlikti; 4) Naujo personalo bendrieji ir specifiniai (ilgesnė trukmė ir kaštai) mokymai priskirtoms funkcijoms atlikti; 5) Galimi papildomi kaštai darbo užmokesčiui, jei bus keičiama juridinio asmens forma (pvz. į VŠĮ). <p>III. Teisėkūros kaštai: Pakeisti su pabėgėlių/migrantų sritimis dirbančių institucijų įgaliojimus, priskirtų funkcijų aprašymus, suderinant tarp visų suinteresuotų institucijų. Reorganizacijos dokumentų parengimas (pvz. jei keičiama juridinio asmens forma).</p> <p>IV. Laiko kaštai</p>	<p>I. Technologiniai kaštai: Galimos investicijos į naujos, apjungiančios administracinės sistemos sukūrimą.</p> <p>II. Žmogiškųjų išteklių kaštai:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Koordinuojančios institucijos personalo suformavimas (galima iš visų suinteresuotų organizacijų personalo sudaryti valdybą, atrinkti reikiamus vadovaujančius specialistus ir jų komandas papildyti nauju personalu papildomoms koordinuojančioms funkcijoms atlikti) 2) Specifiniai mokymai esamiems žmogiškiesiems ištekliams, kurie bus naudojami darbui „po vienu stogu“; 3) Naujo personalo bendrieji ir specifiniai mokymai priskirtoms funkcijoms atlikti. <p>III. Teisėkūros kaštai: Įteisinti koordinavimo funkcijų atlikimą prie vienos iš veikiančių institucijų ar LRV; Bendrų darbo standartų/tvarkų parengimas.</p> <p>IV. Laiko kaštai: greičiausiai įgyvendinama alternatyva.</p>	<p>Brangiausia ir ilgiausiai įgyvendinama alternatyva – poveikio sėkmingumas labiausiai nežinomas.</p> <p>I. Technologiniai kaštai: Reikės daugiausia išteklių išpildyti technologinius poreikius.</p> <p>II. Žmogiškųjų išteklių kaštai: Reikės daugiausia investicijų į žmogiškųjų išteklių suformavimą.</p> <p>III. Teisėkūros kaštai: Reikia atlikti strateginiuose valstybės dokumentuose keliamus tikslus – t.y. suderinti institucijos veikimo strategiją su bendraisiais planais; Reikės atlikti daugiausia teisėkūros procedūrų.</p> <p>Laiko kaštai: Ilgiausiai įgyvendinama alternatyva.</p>

Kriterijų sudarymo principai:

Alternatyvų vertinimas remiasi kriterijais, kurie turi leisti palyginti įvardintų alternatyvų tinkamumą ir ekonomiškumą. Kriterijai sudaromi atsižvelgiant į keliamus tikslus ir bendrus alternatyvų vertinimo aspektus, kad jas būtų galima kokybiškai palyginti.

Problema – prieglobsčio prašytojų priėmimas. Detalizavimas – dėl per didelio prieglobsčio prašytojų skaičiaus, priėmimo sistema nėra pasirengusi užtikrinti tinkamas priėmimo sąlygas.

Situacija – migrantų apgyvendinimas decentralizuotas, t.y. apgyvendinimą organizuoja kelios institucijos, kurios tam turi reikiamus išteklius ir nebūtinai funkcijų paskyrimą.

Probleminių sričių detalizavimas – a) institucijos atlieka sau nebūdingas funkcijas, kurioms neturi specifinės kompetencijos ir žmoniškųjų išteklių; b) institucijų atliekamos funkcijos galimai dubliuojasi; c) sistema nėra lanksti, nes orientuota iš esmės į institucinį apgyvendinimą, neišvystytas platus alternatyvaus apgyvendinimo (apsigyvenimo) tinklas.

Tikslas (galimi tikslai)– i) išspręsti prieglobsčio prašytojų priėmimo problemą esant dideliems skaičiams; ii) optimizuoti institucijų darbą; iii) geriau paskirstyti ribotus išteklius priėmimo problemai spręsti.

Sustambintos išteklių kategorijos, kurias reikia įvertinti kaštais:

Finansiniai išteklių vertinimo kriterijai:

Technologiniams aspektams (Disponavimo turtu sąnaudos)

Transporto įsigijimas (atranka, pirkimų konkursai, pirkimo procedūros, inventorizacija) -> transporto eksploatavimas (kuras, amortizacija, garantinė priežiūra, remontas, nuvažiuojamo atstumo optimizavimas) -> atnaujinimas/likvidavimas;

Apgyvandinimo patalpų įrengimas/nuoma - (atranka, pirkimų konkursai, pirkimo procedūros, inventorizacija) -> Apgyvandinimo patalpų eksploatavimas – i) komunikacijos (telefono, interneto, televizijos, elektros, vandentiekio, šildymo, nuotekų, apšvietimo, gaisro signalizacijos, apsaugos stebėjimo sistemų ir t.t.); ii) Įrangos pritaikymas – buitinės įrangos, higienos įrangos, būtinos gyvenimui įrangos (baldai), laisvalaikio, mokymosi ir t.t.

Informacinių technologijų prietaisų įsigijimas;

Informacinių sistemų pritaikymas/pirkimas/kūrimas;

Maitinimo ir sveikatos priežiūros paslaugos.

Žmogiškiesiems ištekliams (personalo sąnaudos)

Esamų žmogiškųjų išteklių darbo užmokestis;

Esamų žmogiškųjų išteklių funkcijų atnaujinimas;

Esamų žmogiškųjų išteklių apmokymas naujoms funkcijoms atlikti;

Naujų žmogiškųjų išteklių pritraukimo strategija -> atrankos kriterijai -> atrankos komisija/procedūros -> naujo personalo integravimas, darbo vietos įrengimas ir apmokymas f-joms atlikti.

Teisiniams aspektams:

Teisėkūros procesų įvertinimas -> procedūrų iniciavimas -> dokumentų/sprendimų derinimas -> teisės aktų patvirtinimas -> teisės aktų įgyvendinimas.

Komunikacijos/rinkodaros klausimų sąnaudos:

Priimto sprendimo pateikimas sprendimų priėmėjams, institucijų darbuotojams, visuomenei, institucijų paslaugų gavėjams – prieglobsčio prašytojams, kitoms suinteresuotoms grupėms – NVO, tarptautinėms organizacijoms ir pan.

Laiko ištekliai – skirtingai alternatyvai, skirtingomis apimtimis:

Teisėkūros procesams;

Technologiniams procesams;

Žmogiškųjų išteklių procesams.

PRIEDAS 6. INTERVIU IR FOKUSUOTŲ GRUPIŲ SĄRAŠAS

Eil. Nr.	Respondentai/ekspertai	Apklauso metodas
1	Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Ekspertinis interviu
2	Pabėgėlių priėmimo centras Rukloje	Ekspertinis interviu
3	Pabėgėlių priėmimo centras Naujininkuose	Ekspertinis interviu
4	Vidaus reikalų ministerija	Ekspertinis interviu
5	Valstybės sienos apsaugos tarnyba	Ekspertinis interviu
6	Užsieniečių registracijos centras	Ekspertinis interviu
7	Migracijos departamentas	Ekspertinis interviu
8	Jiezo centras	Ekspertinis interviu
9	Raseinių savivaldybė	Fokusuota grupė
10	Ignalinos savivaldybė	Fokusuota grupė
11	Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro biuras Lietuvoje	Ekspertinis interviu
12	Praktikuojantys teisininkai (5 interviu)	Ekspertinis interviu
13	Lietuvos Raudonasis kryžius	Ekspertinis interviu