



EUROPOS SĄJUNGA

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



PMIF
Prieglobsčio, migracijos
ir integracijos fondas



Mykolas Romeris
universitetas

PRIEGLOBŠČIO SISTEMOS VERTINIMO

REZULTATŲ PRISTATYMAS IR APTARIMAS

MRU ekspertų grupė

2022 m. gruodžio 20 d., Vilnius

Projekto tikslas, veiklos ir kiekybiniai rezultatai

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

Daugiau kaip 15 ekspertinių interviu su prieglobsčio politikos formuotojais ir vykdytojais bei ekspertais, fokusuotos grupės diskusija su savivaldybėmis

Analizuota ES valstybių narių geriausia praktika įgyvendinant prieglobsčio suteikimo procedūras, Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros (EUAA) gairės, bei planuojamos ES teisėkūros iniciatyvos (2020 m. ES migracijos ir prieglobsčio paktas).

Parengtos išvados, rekomendacijos, teisinės pagalbos teikimo modelis, priėmimo sąlygų pertvarkos alternatyvos, kt.

Vertinimo išvados ir rekomendacijos aptartos su suinteresuotomis institucijomis ir organizacijomis:
2022 m. gruodžio 12 d. ir 20 d.

Studijos apimtis

- Studija nėra kompleksinis prieglobsčio sistemos vertinimas, bet aktualiausių jos komponentų dabartinėje situacijoje, tyrimas, apimantis:
 - a) valstybės garantuojamos **teisinės pagalbos** įgyvendinimo,
 - b) **pažeidžiamų asmenų nustatymo** tvarkos,
 - c) **prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų** (apgyvendinimo, įskaitant gyvenamosios vietos paskyrimo procedūras, ir sulaikymo) vertinimą ir pasiūlymus dėl sistemos tobulinimo;
 - a) **prieglobsčio sistemos pertvarkos** institucinio modelio *ex ante* vertinimą.

Studijos kontekstas

- Studija buvo atliekama **Lietuvai itin reikšmingu ir sudėtingu laikotarpiu** (migracijos krizė Baltarusijos pasienyje, Rusijos agresija prieš Ukrainą, žymiai išaugę srautai).
- **Vertinimo metu keitėsi ir pati prieglobsčio sistema**, teisinis reguliavimas ir administracinių institucijų bei teismų praktika. Atitinkamai, koreguotas vertinimo objektas ir tyrimo apimtis, adaptuota tyrimo metodika.
- **Tyrimas apima du laikotarpius** – iki 2021 m. gegužės mėn. ir nuo 2021 gegužės iki 2022 m. spalio mėn. pabaigos.

Bendrieji pastebėjimai

- Daugelis ES valstybių narių reformavo savo prieglobsčio sistemas, jų valdymą po 2015-2016 m. migracijos krizės Europoje, susiduriama su labai panašiais iššūkiais, kaip ir Lietuvoje;
- Poreikį reformuoti esamą sistemą parodė migracijos krizė Lietuvoje, nes didesniems srautams pasiruošimo trūko, priėmimo sistema nebuvo lanksti, institucinis bendradarbiavimas strigo;
- Egzistuoja duomenų trūkumas, renkami skirtingi duomenys, duomenys sunkiai palyginami, tai gali apsunkinti pažangos stebėseną;

Iššūkliai 1

Politikos lygmuo:

Nebuvo keliami lūkesčiai veikti kaip sistemai, neišgryninti aiškūs strateginiai tikslai. Krizės metu formavosi sisteminis požiūris ir bendradarbiavimo tinklas.

Iššūkliai 2

Institucinis/valdymo lygmuo

Nors krizei nebuvo pasiruošta, nesuplanuoti tinkami ištekliai, krizės metu organizacinė sąranga tobulinta, veiksmingumas didėjo; nėra vienos priėmimo sąlygų institucijos, todėl ir vieningo standarto.

Iššūkliai 3

Finansavimo lygmuo

Sistema priklausoma nuo projektinio finansavimo; krizės metu taikyti sprendimai itin brangūs, tačiau nesant pasirengimo buvo būtini. Ne visi poreikiai buvo padengti finansavimo sprendimais, ypač savivaldybėse.

Priėmimo sąlygų sistema: Politikos lygmuo

- 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.
- Susidariusi **nepaprastoji (krizinė) situacija** prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo srityje buvo **nulemta daugelio iki tol neprognozuotų ir neįvertintų veiksmų**, atitinkamai grėsmė nebuvo tinkamai įvertinta, todėl iki tol parengtas ekstremalios situacijos valdymo planas neatliepė situacijos ir tokio masto krizei nebuvo pasiruošta, reikalingi ištekliai nesuplanuoti.

Priėmimo sąlygų sistema: Institucinis/valdymo lygmuo

- 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.
- Krizės metu **trūko tarpžinybinio bendradarbiavimo ir veiksmų koordinavimo** tarp skirtingų žinybų.
- **Po 2021 m.**, sprendžiant krizinę situaciją, **formavosi sisteminis požiūris ir bendradarbiavimo tinklas**, kuris turi sistemos požymių.

Priėmimo sąlygų sistema: Finansavimo lygmuo

- Lankstumo priemonės iki šiol **finansuojamos projektinėmis lėšomis**, neskiriamas biudžetinis finansavimas.
- Esant ekstremalioms sąlygoms taikyti brangūs sprendimai, tačiau leidžiantys siekti krizės suvaldymo veiksmingumo.
- **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 šiltiems rūbams, vaikų mokyklinėms priemonėms ir t.t.).

PRIĖMIMO SĄLYGŲ SISTEMA: REKOMENDACIJOS

Politikos lygmuo:

- Peržiūrėti migracijos politikos pagrindus pagal krizės patirtis, suformuluojant valstybės požiūrį į migraciją, migrantus bei valstybės siekius šios viešosios politikos srityje;
- Išgryninti priėmimo sistemos tikslus, kryptingai planuoti šių tikslų įgyvendinimo priemones.

Institucinis/ valdymo lygmuo

- Krizių valdyme labiau įtraukti suinteresuotas šalis;
- Planuose ir jų įgyvendinime deramą dėmesį skirti komunikacijos ir bendradarbiavimo klausimams;
- Tikslinga svarstyti apie vienos institucijos paskyrimą.

Finansavimo lygmuo

- Biudžetinio ir projektinio finansavimo derinimas;
- leškoti finansinių mechanizmų, skatinančių savivaldybes dalyvauti priėmimo sistemoje;
- ✘ • Plačiau naudoti nuotolines paslaugas, optimizuoja resursus;
- Perskaičiuoti lėšas, skiriamas priėmimo sąlygoms, ypač šeimoms.

PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ APGYVENDINIMAS: IŠVADOS

Iššūkliai

1

VEIKSMINGUMAS:

Tikslas siekti, kad “prieglobsčio prašytojų priėmimo ir apgyvendinimo sąlygos atitiktų teisės aktų reikalavimus” ne visuomet veiksmingai užtikrinamas net ir ne krizės metu.

Pasirinktos lokacijos ne visuomet užtikrina paslaugų prieinamumą; kriterijai dėl gyvenamosios vietos paskyrimo neaiškūs, plati kai kurių institucijų diskrecija spręsti; komunikavimo priemonių ribojimai darė įtaką procedūroms ir kt.

Iššūkliai

2

EFEKTYVUMAS:

Taikyti įvairūs sprendimai pasireiškė skirtingo lygio efektyvumu. Laikina infrastruktūra mažiau efektyvi nei investavimas į viešojo sektoriaus patalpas mažesnėse koncentracijose, tačiau krizės metu derinti skirtingo efektyvumo priemones buvo neišvengiama.

Iššūkliai

3

LANKSTUMAS:

Apgyvendinimo vietų ir tinkamų patalpų trūkumas; lankstumui užtikrinti skirto finansavimo pobūdis; priėmimo sąlygų administravimas; komunikacija su bendruomenėmis fragmentiška

Priėmimo sąlygų sistema: Veiksmingumas

- Remiantis *Migracijos politikos gairių* nuostatomis (12.3.2 pnk.), išskirtini šie prieglobsčio prašytojų priėmimo sąlygų sistemos tikslai:
 - ✓ 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 rūpintis asmenų, turinčių specialiųjų poreikių, apgyvendinimo sąlygomis.
- Iki krizės buvusi prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo organizacinė sąranga nebuvo veiksminga krizės iššūkiams spręsti, tačiau siekiant ją suvaldyti apgyvendinimo organizacinė sąranga buvo tobulinama, veiksmingumas didėjo.

Priėmimo sąlygų sistema: Efektyvumas

- **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.
- 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 60-80 asmenų), tačiau esant dideliems migrantų srautams (pvz. 4,000 asmenų), ir siekiant greitesnio krizės pasekmių suvaldymo, tenka derinti tarpusavyje skirtingo efektyvumo sprendimus.

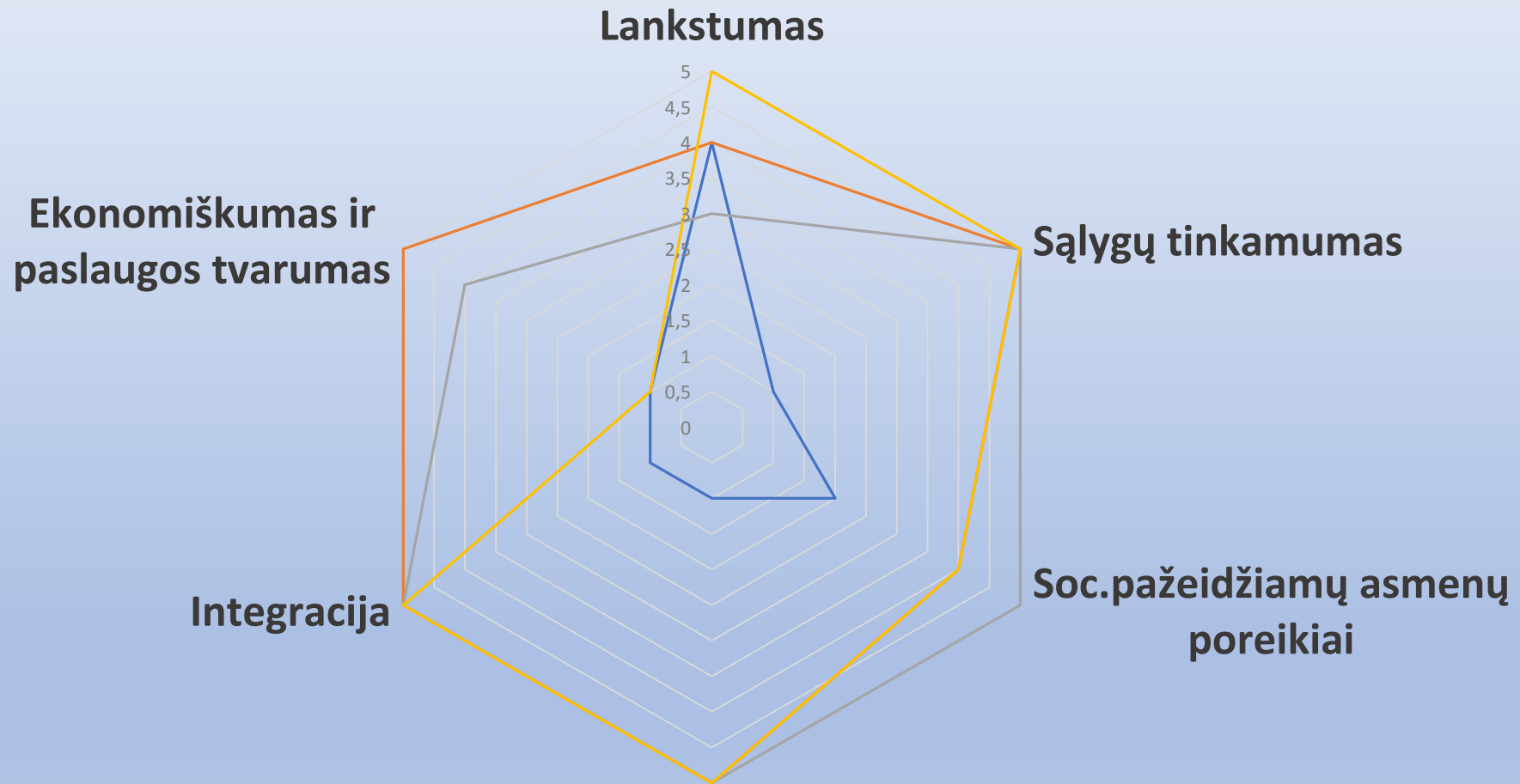
Priėmimo sąlygų sistema: Lankstumas

- **Apgyvandinimo 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.
- Lankstumo priemonės **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 šiltiems rūbams, vaikų mokyklinėms priemonėms ir t.t.).
- Priėmimo sąlygų **sistemos administravimas** - institucijos, kuri užsiimtų tik priėmimo sąlygomis, kaip tiesiogine veikla, nebuvimas.
- **Komunikacija su bendruomenėmis yra fragmentiška**, nenuosekli, todėl kyla didelis pasipriešinimas prieš migrantų, įskaitant prieglobsčio prašytojus, apgyvendinimą. Ten, kur žiniasklaida nušvietė teigiamai, didesnio pasipriešinimo nebuvo.

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

- A. Apgyvandinimo plėtra veikiančiuose apgyvandinimo centruose.
- B. Apgyvandinimas savivaldybėse panaudojant nenaudojamas patalpas (pvz. neseniai uždarytos vaikų ugdymo įstaigos ir pan.).
- C. Apgyvandinimas centruose, jau teikiančiuose apgyvandinimo ir panašias viešąsias paslaugas (pvz. nakvynės namai, vaikų globos namai ir t.t.).
- D. Apgyvandinimas pasitelkiant pelno nesiekiančias (NVO) ar verslo organizacijas.

Prieglobsčio prašytojų apgyvendinimo alternatyvų vertinimas



- (A) Laikini moduliniai nameliai, palapinės ir t.t. **Koncentracija** — (B) Savivaldybėse atnaujintose patalpose
— (C) Teikiančiuose apgyvendinimo paslaugas centruose — (D) Apgyvendinimas pasitelkiant NVO, verslą

Atvykstančių prieglobsčio prašytojų scenarijai:

- **1 scenarijus – Prieglobsčio prašytojų - iki 1500 asmenų**, viršijančių esamus institucinius pajėgumus. Veiksmai: asmenys apgyvendinami taikant B ir C alternatyvas.
- **2 scenarijus - Prieglobsčio prašytojų - 4000 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 4000 asmenų**, viršijančių esamus institucinius pajėgumus. Veiksmai: 1) pažeidžiami asmenys apgyvendinami taikant B ir C alternatyvas; 2) esant daugiau pažeidžiamų asmenų (virš 1500) ir išnaudojus B bei C alternatyvas taikoma D alternatyva; 3) mažiau pažeidžiamiesiems asmenims taikoma A alternatyva.

PRIEGLOBSČIO PRAŠYTOJŲ APGYVENDINIMAS: KITOS REKOMENDACIJOS

VEIKSMINGUMAS:

- Renkantis vietą vertinti paslaugų prieinamumą, bendri standartai visoms apgyvendinimo vietoms;
- Individualizuoti gyvenamosios vietos paskyrimą, galbūt taikyti profiliavimą;
- Maitinime - skatinti savarankiškumą (kur įmanoma);
- Sveikatos srityje plėsti mobilių grupių praktiką krizių atvejais;
- Kompiuterių kambariai visoms paslaugoms išplėsti nuotoliniu būdu;

EFEKTYVUMAS:

- Įvertinti vieno asmens išlaikymą centre ir skatinti savarankišką apsigyvendinimą;
- Diegti stebėsenos sistemą dėl efektyvumo vertinimo, didinant duomenų prieinamumą;
 - Didinant lankstumą didės ir efektyvumas.

LANKSTUMAS:

- Stiprinti apgyvendinimo tinklą savivaldybėse;
- Plėtoti bendradarbiavimą su panašias paslaugas teikiančiomis org-jomis;
 - Neapsiriboti projektiniu finansavimu;
 - Komunikacijos planų tvirtinimas.

Prieglobsčio sistemos (priėmimo sąlygų) pertvarkos institucinio modelio alternatyvos (kontekstas)

- 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.
- 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.
- Iki šiol apgyvendinimo problemos buvo ir yra efektyviausiai sprendžiamos tose įstaigose, kurios jau turi tokios patirties ir kompetencijos tinkamai administruoti įvairius apgyvendinimo situacijoje kylančius klausimus.

Prieglobsčio sistemos (priėmimo sąlygų) pertvarkos institucinio modelio alternatyvos (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 (skirtingas pavaldumas); žinybinė konkurencija (skirtingi finansavimo šaltiniai); nelankstumas (dubliavimas; neišnaudojamas darbuotojų potencialas).
Ruklos Pabėgėlių priėmimo centro reorganizacija priskiriant priėmimo funkcijas	Kompetencija (sukaupusi daugiausia priėmimo patirties); VSAT nebūdingų funkcijų atskyrimas; panašių funkcijų optimizavimas; lankstesnė veiklos forma.	Trukmė (reorganizavimas, teisės aktų pakeitimai užtrunka); nepakankamas finansavimas; žmogiškųjų 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.	Finansavimo stoka; tarpinstitucinio bendradarbiavimo įsitraukimo trūkumas (jei institucijos laiku neskirs ekspertų, nepateiks reikiamų duomenų).
Atskiros agentūros sukūrimas ir priėmimo sistemos perdavimas	Funkcijų peržiūra ir optimizavimas; geresnis koordinavimas, greitesnės procedūros; vieningų standartų taikymas; lankstumas; galėtų būti kaip antras kitų alternatyvų etapas.	Naujos institucijos steigimas užtrunka, papildomai reikės laiko darbuotojų kvalifikacijoms; politinio palaikymo trūkumas; papildomo finansavimo poreikis; brangiausia ir ilgiausiai įgyvendinama alternatyva.

PAŽEIDŽIAMŲ ASMENŲ NUSTATYMO TVARKA: IŠVADOS

Iššūkiai

1

Skirtingos pažeidžiamumo vertinimo tvarkos, nesuvienodintos pažeidžiamumo kategorijos; nėra pažeidžiamumo vertinimo gairių; pažeidžiamumas dažniausiai vertinamas vizualiai

Iššūkiai

2

Vieningos pažeidžiamumo informacijos ir dokumentacijos trūkumas, yra dubliavimo, neužtikrinamas veiksmingas susižinojimas tarp įvairių institucijų, nėra vieningo nukreipimo paslaugoms mechanizmo

Iššūkiai

3

Rizikos nepilnamečiams identifikuojamos ir valdomos nepakankamai ir nesavalaikiai

PAŽEIDŽIAMŲ ASMENŲ NUSTATYMO TVARKA: REKOMENDACIJOS

Vieninga pažeidžiamumo vertinimo tvarka

- Pasitvirtinti vieną tvarką, kuri apimtų ir laikino apgyvendinimo įstaigas;
- Pažeidžiamumo identifikavimo metodinės gairės, ypač dėl „nematomo“ pažeidžiamumo

Valdymo klausimai

- Vieningos informacijos pateikimas ir prieinamumas;
- Nukreipimo institucijoms pareiga ir soc. partnerystės plėtojimas

Rizikų nepilnameč iams vertinimas

- Apgyvendinimo vietose pasirengti gerovės ir saugumo rizikų valdymo planus ir juos įgyvendinti; užtikrinti rizikų identifikavimą ir stebėseną;
- Užsieniečių vaikų gynyba turėtų būti vykdoma kaip ir piliečių vaikų, įskaitant ir krizių metu, ypač atsižvelgiant į tai, kad tokiais atvejais Lietuvoje esantys vaikai užsieniečiai neturi nei specializuotos teisinės pagalbos galimybių, globėjų bei procedūrų, kurios užtikrintų jų interesų gynybą.

TEISINĖS PAGALBOS SISTEMA

Iššūkiai 1

Valdymas:
Administravimo sistema neužtikrina nepriklausomumo, siaura apimtis, neadekvati kaina

Iššūkiai 2

Kokybė:
Pasirinkimo galimybės nebuvimas, žema kokybė, kvalifikacijų reikalavimų nebuvimas

Iššūkiai 3

Advokatų tinklas
Dabartinis paslaugų teikėjų mechanizmas neužtikrina konkurencijos ir kokybės

Rekomendacijos

Valdymas

- Sistemos valdymą užtikrinti per nepriklausomą instituciją;
- Neturėtų būti nukreipta į mažiausią kainą, o į „protingą“ kainą;
- Nustatyti apmokėjimo „krepšelį“ ir diferencijuoti pagal sudėtingumą;
- Išplėsti paslaugų apimtį (apimant pirmines konsultacijas).

Kokybė

- Sukurti kvalifikacijos sertifikavimo šioje srityje tvarką, sistemoje skatinti dalyvauti sertifikuotus teisininkus;
- Keisti sistemą iš mažiausios kainos į kainos/kokybės

Advokatų tinklas

- Keisti administravimo mechanizmą pritaikant advokatų savivaldoje galiojančius mechanizmus, įgyvendinti pilotinį modelį specializuotai teisei pagalbai;
- Optimizuoti bendradarbiavimą tarp kliento ir advokato tech. priemonių pagalba, tai užtikrintų ir pasirinkimo galimybę.

Teisinė pagalba: spragos ir iššūkiai (1):

- Egzistuojantis **didelis skirtumas tarp valstybės mokamos kainos advokatams už valstybės garantuojamą teisinę pagalbą (VGTP) ir advokatų rinkos kainos** gali lemti nekokybiškas paslaugas ar net teisinės pagalbos imitavimą.
- 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.
- Prieglobsčio prašytojai **neturi jokios advokato pasirinkimo galimybės**, o tai dar labiau mažina pasitikėjimą valstybės skiriamais advokatais.
- **Sudėtinga viešojo pirkimo sistema** sudaro advokatams žymesnes papildomas laiko sąnaudas ir neužtikrina paslaugų teikimo kokybės, tačiau pačios ataskaitos už paslaugas yra pakankamai paprastos.
- **Nevalstybinio advokato teikiamų paslaugų apimtis klientui yra daug didesnė už valstybės skiriamo advokato**, tai mažina VGTP prieglobsčio prašytojams kokybę bei pasitikėjimą valstybės skiriamais advokatais.

Teisinė pagalba: spragos ir iššūkiai (2):

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

Teisinė pagalba: Rekomendacijos (1)

- Valstybės garantuojamos teisinės pagalbos prieglobsčio prašytojams sistema neturėtų būti nukreipta į mažiausią kainą ir vienintelę teisinę pagalbą teikiančių advokatų grupę.
Siūlytina nustatyti apmokėjimo „krepšelį“ (kainą), kurį valstybė išgalėtų skirti teisinei pagalbai šioje srityje, ir siekti pritraukti kuo daugiau šioje srityje kompetentingų advokatų, kurie sutiktų teikti teisinės paslaugos už tokią valstybės nustatytą kainą.
- **Kaina galėtų būti diferencijuojama pagal teisinės paslaugos sudėtingumą,** t.y. būtų išskirtos daugiau darbo valandų ir mažiau darbo valandų reikalaujančios bylos ir teisinės paslaugos jose.
- Jei prieglobsčio prašytojai neturėtų informacijos visiškai savarankiškai advokato paieškai, **sudaryti galimybes prieglobsčio prašytojams su valstybės skiriamu apmokėjimo „krepšeliu“ kreiptis į bet kurį šioje srityje kompetentingą advokatą,** kuris sutinka dirbti už valstybės siūlomą kainą ir dalyvauja teisinės pagalbos prieglobsčio bylose sistemoje.
- 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.**

Teisinė pagalba: Rekomendacijos (2)

- **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 įtvirtinti.
- **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 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.

SULAIKYMAS

Iššūkių 1

Sulaikymo sąvoka ir garantijos

UTPĮ reguliavimas neužtikrina tinkamo sulaikymo sąvokos apibrėžimo; tačiau LVAT praktika yra išvystyta, kad sulaikymas yra arba tiesiogiai įvardinamas sulaikymu arba taikomi tokie patys saugikliai kaip sulaikymui.

Iššūkių 2

Sulaikymo reguliavimas: atitikties ES teisei

Kai kurios UTPĮ nuostatos ir/arba praktika neatitinka ES teisės reikalavimų (apibrėžimas, individualus nagrinėjimas, galimybė pasinaudoti teisininko pagalba, reguliari peržiūra, kuo trumpesnis laikotarpis ir kt.)

Iššūkių 3

Sulaikymo alternatyvos ir kiti ribojimai

Sulaikymo alternatyvios priemonės menkai išplėtos, kai kurios priemonės būtų buvusios tikslingos krizės metu.

Rekomendacijos

Sulaikymo sąvoka ir garantijos

- Sulaikymo taikymas turėtų išlikti kraštutine priemone;
- Tikslinti UTPĮ reguliavimą dėl sulaikymo apibrėžimo;
- Užtikrinti procesinių garantijų taikymą administracinio sprendimo atveju.

Sulaikymo reguliavimas

- Tikslinti UTPĮ nuostatas, kai kurių atsisakyti, derinant su ES teisės reikalavimais, ES teismų praktika (140 str. 2 d. 1 pkn., 116 str. 5 d., 114 str. 6 d.).

Sulaikymo alternatyvos

- Plėsti sulaikymo alternatyvų sąrašą, numatant pvz. finansines priemones;
- Taikyti peržiūrą ir alternatyvų atžvilgiu, išskyrus nereikšmingus ribojimus (neturėtų būti alternatyvomis, UTPĮ 112 str.).

Sulaikymas: išvados (1)

- LVAT praktika šiuo metu jau yra tiek išvystyta, kad sulaikymas yra arba tiesiogiai įvardinamas sulaikymu, 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.
- Atsižvelgiant į ES teisėje ir LR 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 LR prieštaravo ES teisei.
- 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 **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. Tokia situacija sąlygoja tam tikrą valstybės institucijų pasipriešinimą alternatyvių sulaikymui priemonių skyrimui.

Sulaikymas: išvados (2)

- Tiek pagal ES Direktyvą 2013/33, tiek pagal ES Direktyvą 2008/115 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**.
- **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**.

Sulaikymas: Rekomendacijos (1)

- **Svarstyta 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 vadinamas 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.
- 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.
- Tikslinga Migracijos departamento ir VSAT praktikoje užtikrinti ES teisės standartus, kad: a) sulaikymas būtų skirtas **po individualaus nagrinėjimo**, įsitikinus, jog **nejmanomos švelnesnės alternatyvios sulaikymui priemonės**; b) sulaikymas prieglobsčio prašytojams **turi būti taikomas kuo trumpesniems terminams** tiek, kiek būtina tam tikriems procedūriniais veiksmais atlikti; c) ne dėl prieglobsčio prašytojo kaltės atsiradus prieglobsčio procedūros delsimui, sulaikymas turi būti peržiūrimas; 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.

Sulaikymas: Rekomendacijos (2)

- 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 UTPĮ 115 str. ir 140¹⁹ str., numatant užstatą, kaip alternatyvią sulaikymui priemonę.
- **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.
- **Siūlytina UTPĮ (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 priemones, kurios gali būti pritaikytos be 18 mėn. maksimalaus termino užsieniečiams, kurie neturi jokio teisėto buvimo statuso LR, bet ir nėra pagrindo jų sulaikymui.