

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETO
TEISĖS FAKULTETO
VIEŠOSIOS TEISĖS INSTITUTAS

JURGITA PALEVIČIENĖ
(ADMINISTRACINĖS TEISĖS STUDIJŲ PROGRAMA)

VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS TAIKOMOS ADMINISTRACINĖS -
TEISINĖS PRIEMONĖS PRIEŠ UŽSIENIEČIŲ LIETUVOJE DAROMUS
ADMINISTRACINIUS TEISĖS PAŽEIDIMUS

Magistro baigiamasis darbas

Darbo vadovas -
docentas;
daktaras,
Gintautas Vilkelis

Vilnius, 2016

TURINYS

IVADAS.....	4
1. VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS VEIKLA ĮGYVENDINANT UŽSIENIEČIŲ BUVIMO KONTROLĘ LIETUVOS RESPUBLIKOJE.....	9
1.1. Užsieniečių teisinės padėties reglamentavimas Lietuvoje.....	17
1.2. Valstybės sienos apsaugos tarnybos įgaliojimai tiriant užsieniečių administracinius teisės pažeidimus.....	22
2. ADMINISTRACINĖS - TEISINĖS POVEIKIO PRIEMONĖS TAIKOMOS UŽSIENIEČIAMS.....	31
2.1. Administracinės atsakomybės, kaip poveikio priemonės taikymas prieš užsieniečių daromus administracinius teisės pažeidimus	39
2.2. Įpareigojimas išvykti, grąžinimas, išsiuntimas.....	49
2.3. Uždraudimas atvykti į Lietuvos Respubliką ir neįleidimas į Šengeno erdvę	59
3. UŽSIENIEČIAMS TAIKOMŲ ADMINISTRACINIŲ TEISINIŲ POVEIKIO PRIEMONIŲ PROBLEMATIKA REMIANTIS VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS PAREIGŪNŲ TYRIMU.....	70
3.1. Kiekybinio tyrimo bendroji charakteristika.....	70
3.2. Kiekybinio tyrimo rezultatai ir išvados.....	71
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	87
LITERATŪROS SĄRAŠAS.....	90
ANOTACIJA LIETUVIŲ IR ANGLŲ KALBOMIS.....	97
SANTRAUKA.....	99
SUMMARY.....	100

PRIEDAI.....	101
1 priedas. Kiekybinio tyrimo anketa.....	102
2 priedas. Kiekybinio tyrimo atsakymų rezultatų lentelė.....	105
3 priedas. Administracinių teisės pažeidimų kodekso 206 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto lyginamasis variantas.....	108
4 priedas. Administracinių nusižengimų kodekso 538 straipsnio pakeitimo įstatymo projekto lyginamasis variantas.....	109
PATVIRTINIMAS APIE ATLIKTO DARBO SAVARANKIŠKUMĄ.....	110

I V A D A S

Dabartiniu metu pasaulis yra atviras kelionėms. Lietuva savo geografinė padėtimi, turėdama išorines Europos Sąjungos sienas su Baltarusija ir Rusija, susiduria viena iš pirmųjų su trečiųjų šalių piliečių atvykimu į Šengeno erdvę, o turėdama vidines sienas su Lenkija ir Latvija turi spręsti ir kitus su užsieniečių buvimu ar keliavimu tarp Šengeno valstybių klausimus, tirti užsieniečių Lietuvoje padaromus administracinius teisės pažeidimus.

Šengeno erdvė suteikia teisę trečiųjų šalių piliečiams gavus Šengeno vizą keliauti netrukdomai po visą Šengeno erdvę ilgą laiką (90 dienų per 180 dienų laikotarpį). Tačiau trečiųjų šalių piliečiai, kartais piktnaudžiauja mūsų svetingumu ir pažeidžia nustatytas buvimo Lietuvoje ar gyvenimo joje taisykles, kitus teisės aktus, kuriais yra nustatyta tam tikra tvarka Lietuvoje, saugomos ir puoselėjamos Lietuvos piliečių vertybės. Priešinga užsieniečių veika dažnai užtraukia jiems teisinę atsakomybę, ar iššaukia kitas administracines poveikio priemones tokių užsieniečių atžvilgiu. Už administracinius teisės pažeidimus Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas numato įvairias sankcijas, t. y. taikomas atsakomybės priemones, kad ateityje asmuo nedarytų teisei priešingos veikos. Tačiau ar visada skiriamos nuobaudos pasiekia tikslus, ar visada užsieniečiai pajunta neigiamas savo veikos pasekmes (taikant administracinę atsakomybę jų atžvilgiu). Šiuos klausimus būtina išnagrinėti ir spręsti ar nereikia papildomų priemonių, kurios užkirstų kelią užsieniečiams daryti administracinius teisės pažeidimus. Teisės aktai reglamentuojantys užsieniečių atvykimą, buvimą Lietuvoje ir Šengeno erdvėje, atsakomybę už šių reikalavimų pažeidimus reikalauja pastovios analizės siekiant laiku reaguoti į visuomenėje vykstančius socialinius pokyčius, kylančias naujas grėsmes vykstant asmenų migracijai, siekiant laiku atlikti teisės aktų pakeitimus.

Socialiniai pokyčiai, naujų problemų atsiradimas, nesureglamentuotų sričių aptikimas - sąlygoja teisės aktų projektų kūrimą, galiojančių teisės aktų keitimą, derinant juos prie atsirandančių (esančių) visuomenės poreikių.

Temos aktualumas. Nemažėjantis trečiųjų šalių piliečių padaromų administracinių teisės pažeidimų, susijusių su buvimu ir (ar) vykimu į Lietuvos Respubliką, skaičius, augantis užsieniečių (trečiųjų šalių piliečių) administracinių teisės pažeidimų mastas verčia analizuoti tai turinčius įtaką veiksnius bei iširti ar Valstybės sienos apsaugos tarnybos naudojamos administracinės - teisinės poveikio priemonės prieš užsieniečių daromus teisės pažeidimus yra pakankamos ir naudojamos tinkamai.

Temos iširtumas. Administracinės atsakomybės klausimus nagrinėjo daug autorių: P. Petkevičius knygoje: „Administracinė atsakomybė“, „Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena“ ir kt.; S. Šedbaras knygoje: „Administracinė atsakomybė“, „Administracinio proceso teisinio reglamentavimo problemos Lietuvos Respublikoje“ ir kt.; J. Paužaitė-Kulvinskienė knygoje „Administracinė justicija Lietuvoje: teorija ir praktika“; A. Andruškevičius „Administracinės teisės principai ir normų ribos“; P. Čiočys „Teisės pagrindai“; V. Mikelėnas „Administracinė justicija: praeitis, dabartis, perspektyvos“; D. Raižys, V. Višinskis moksliniame straipsnyje „Kai kurios administracinių nuobaudų vykdymo problemos“. Taip pat šis klausimas gausiai nagrinėtas įvairiuose moksliniuose A. Bakavecko, A. Kargaudienės, D. Žilinsko ir kt. straipsniuose bei kitų autorių mokslinėse publikacijose ir disertacijose. Detaliai administracinę teisę socialinių pokyčių erdvėje yra išanalizavęs A. Urmonas.

Užsieniečių tematikos klausimai buvo nagrinėti daugelyje mokslinių straipsnių: D. Seniutienės: „Migracijos procesai po prisijungimo prie Šengeno erdvės“, „Integruotas sienų saugumo modelis“, „Valstybių sienų apsaugą įgyvendinančios institucijos: Lyginamoji analizė“, „Valstybės sienos apsaugos tarnybai priskirtų funkcijų realizavimo probleminiai aspektai“ ir kt.; E. Leveckytės, A. Junevičiaus straipsnyje „Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu: patirtis ir tendencijos“; G. Jurgelaitienės, S. Starkaus moksliniame leidinyje „Nelegalios migracijos ir nelegalaus mobilumo prevencija Europoje“ ir kt.

Sienos apsaugos organizavimo klausimais domėjosi: S. Greičius straipsniuose „Valstybės sienos apsaugos tarnybos funkcijų realizavimo problemos“, „Šengeno konvencijos įtaka Lietuvos sienų apsaugos organizavimui“; A. Balaišis, Č. Mančinskas knygoje „Lietuvos valstybės sienos apsaugos tarnybos istorija“; P. A. Čiočys knygoje „Pasienio teisės pagrindai“; D. Seniutienė ir kt.

Temos naujumas. Autorė šiame darbe nagrinės administracinių - teisinių poveikio priemonių naudojimą prieš užsieniečių daromus administracinius teisės pažeidimus, taip pat klausimus apie tokių priemonių efektyvumą bei ieškos būdų ir priemonių neigiamų veikų užkardinimui. Analizuodama teisės aktus, reglamentuojančius Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklą, sieks pagrįstos išvados, kurios Tarnybos naudojamos priemonės yra efektyviausios, ar suteikti Tarnybos pareigūnams įgaliojimai yra pakankami. Taip pat autorė, atlikusi savarankišką tyrimą nori nustatyti Tarnybos pareigūnų požiūrį apie jų turimus įgaliojimus užsieniečių kontrolės srityje, jų manymu, naudojamų priemonių efektyvumą, siekiant išvengti užsieniečių daromų administracinių teisės pažeidimų Lietuvos Respublikoje. Šis autorės darbas yra bandymas giliau pažvelgti į administracinės atsakomybės ir kitų Valstybės sienos apsaugos tarnybos naudojamų administracinių - teisinių poveikio priemonių pasiekiamus rezultatus prieš užsieniečių daromus

administracinius teisės pažeidimus, išskylančias teisinio reguliavimo ir realizavimo problemas įgyvendinant užsieniečių kontrolę Lietuvoje.

Užsienietis – asmuo, kuris nėra Lietuvos Respublikos pilietis, neatsižvelgiant į tai, ar jis turi kurios nors užsienio valstybės pilietybę, ar neturi jokios.¹ Šiame darbe užsieniečio sąvoka bus siejama ir ypatingas dėmesys bus skiriamas, trečiųjų šalių piliečiams, kurie nėra Europos Sąjungos piliečiai.

Šio darbo **tyrimo objektas** – Valstybės sienos apsaugos tarnyba, kaip viena iš svarbiausių institucijų, kuriai pavesta užtikrinanti užsieniečių buvimo ir gyvenimo kontrolę Lietuvoje.

Tyrimo dalykas: Valstybės sienos apsaugos tarnybos naudojamos administracinės - teisinės poveikio priemonės, siekiant užkirsti kelią užsieniečių daromiems administraciniams teisės pažeidimams Lietuvoje bei šių priemonių panaudojimo teisėtumas, galimybės ir efektyvumas.

Tyrimo tikslas: Atskleisti Valstybės sienos apsaugos tarnybos naudojamas administracines teises poveikio priemones prieš užsieniečių daromus administracinius teisės pažeidimus, išanalizuoti jų efektyvumą. Atlikti užsieniečių buvimą šalyje reglamentuojančių teisės aktų analizę, įvertinti jų pranašumus ir trūkumus, panagrinėti taikymo praktikoje problemas, išsiaiškinti užsieniečių legalaus atvykimo į Lietuvą ypatybes, įvertinti užsieniečių padaromų administracinių teisės pažeidimų ypatybes bei jų užkardymo galimybes.

Darbe iškeliamas **ginamasis teiginys**, kurį bus siekiama įrodyti arba paneigti viso darbo metu, kad: Valstybės sienos apsaugos tarnybai yra suteikti pakankami įgaliojimai įgyvendinti pavestą užsieniečių buvimo kontrolę Lietuvoje, tačiau teisės aktai, reglamentuojantys užsieniečių kontrolę Lietuvoje, turi trūkumų - jie nėra tinkamai tobulinami, atsižvelgiant į vykstančius išorinius pokyčius.

Tyrimo uždaviniai:

1) nustatyti kokias administracines teises poveikio priemones naudoja Valstybės sienos apsaugos tarnyba siekiant tinkamai užtikrinti užsieniečių buvimo kontrolę Lietuvoje;

2) apžvelgti Valstybės sienos apsaugos tarnybos nustatomus užsieniečių buvimo Lietuvoje pažeidimus bei užsieniečių padaromų administracinių teisės pažeidimų mastą Lietuvoje, pažeidimų skaičiaus tendencijas;

3) nustatyti (identifikuoti) būtinas teisinio reglamentavimo tobulinimo kryptis, tinkamam užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolės vykdymui;

¹ “Dėl užsieniečių teisinės padėties,” *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

4) identifikuoti efektyviausias priemones kovojant su užsieniečių padaromais administraciniais teisės pažeidimais;

5) identifikuoti priežastis, trukdančias Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnams pasiekti efektyvesnių rezultatų įgyvendinant užsieniečių buvimo kontrolę Lietuvoje;

Tyrimo metodai:

Dokumentų analizės metodas taikytas siekiant nustatyti ir kokybiškai iširti nagrinėjama tema esamus socialinių mokslų srities mokslinius straipsnius, įvairius teisės aktus, formuojamą teismų praktiką. Darbe buvo tiriami tarptautiniai teisės aktai, įstatymai, poįstatyminiai teisės aktai, mokslinės publikacijos, disertacijos, valstybės institucijų ataskaitos ir jų pateikiama statistika, užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolės klausimais.

Lingvistinis metodas buvo taikomas aiškinant kai kuriuose įstatymuose ar kituose teisės aktuose naudojamas sąvokas.

Anketavimas. Apklaunami buvo pareigūnai vykdantys tarnybą Valstybės sienos apsaugos tarnyboje (Pasienio kontrolės punktuose, 60 pareigūnų iš skirtingų užkardų). Surinkti duomenys analizuojami, naudojama: loginė, dalykinė analizė, kiekybinių duomenų apskaičiavimas, formuluojamos išvados.

Apibendrinimo metodas buvo naudojamas formuojant bendruosius teiginius, dėsningumus, principus remiantis nagrinėjama medžiaga. Taip pat šiuo metodu buvo apibendrinami tyrimo metu gauti empiriniai duomenys iš Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnų apklausos anketų ir formuojamos išvados.

Lyginamasis metodas. Darbe palyginami gauti atlikto tyrimo duomenys, apklausiant Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnus, su autorės darbo teorinėje dalyje išanalizuota medžiaga.

Darbo struktūra. Darbą sudaro įvadas, trys skyriai su poskyriais, išvados ir pasiūlymai suformuoti darbo gale taip pat santraukos lietuvių ir anglų kalbomis, naudotos literatūros sąrašas bei priedai. Pirmame skyriuje apžvelgiama pagrindinės institucijos, vykdančios užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolę, jų funkcijos, teisinis reglamentavimas šioje srityje, taip pat užsieniečių teisinės padėties reglamentavimas Lietuvoje ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos įgaliojimai tiriant užsieniečių administracinius teisės pažeidimus. Antrame skyriuje apžvelgiamos Valstybės sienos apsaugos tarnybos naudojamos administracinės - teisinės poveikio priemonės įgyvendinant užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolę, analizuojamas šių priemonių efektyvumas. Trečiame skyriuje nagrinėjama atliktas tyrimas, kuriuo buvo siekiama nustatyti Tarnybos pareigūnų nuomonę apie jiems suteiktų įgaliojimų ir naudojamų administracinių - teisinių poveikio priemonių,

įgyvendinant užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolę, efektyvumą.

Tyrimo šaltiniai. Darbo šaltinių pagrindą sudaro Lietuvos Respublikos nacionaliniai teisės aktai, teisės aktų projektai bei jų pakeitimai, reglamentuojantys Valstybės sienos apsaugos tarnybos teisinius santykius, susijusius su užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrole taip pat tarptautiniai teisės aktai ir sutartys, kurie yra aktualūs šiai nagrinėjamai temai. Taip pat darbe buvo naudojama mokslinė literatūra: knygos, moksliniai, informaciniai straipsniai, disertacijos susiję su nagrinėjama tema. Formuojant išvadas ir tendencijas remtasi aktualia teismų praktika, valstybės institucijų ataskaitomis, teisėsaugos institucijų pateikiamais statistiniais duomenimis taip pat atlikto tyrimo gautais duomenimis.

1. VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS VEIKLA ĮGYVENDINANT UŽSIENIEČIŲ BUVIMO KONTROLĘ LIETUVOS RESPUBLIKOJE

Šiame skyriuje nagrinėsiu pagrindinius teisės aktus, kurie susiję su užsieniečių buvimo Lietuvos Respublikoje kontrole, taip pat apžvelgsiu pagrindines įstaigas ir institucijas, kurios susiję su užsieniečių kontrolės įgyvendinimu. Tačiau pagrindinis akcentas ir dėmesys bus skiriamas Valstybės sienos apsaugos tarnybai ir jos veiklos reglamentavimui, įgyvendinat jai įstatymų pavestas funkcijas, kurios liečia užsieniečių kontrolės (atvykimo, buvimo) vykdymą Lietuvoje.

Pagrindinis teisės aktas reglamentuojantis užsieniečių teisinę padėtį Lietuvos Respublikoje yra „Užsieniečių teisinės padėties įstatymas“.² Šio įstatymo pirmame straipsnyje yra nustatyta jo paskirtis ir taikymas, kuris detaliau bus nagrinėjamas skirsnyje „Užsieniečių teisinės padėties reglamentavimas Lietuvoje“.

Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 4 straipsnyje (Užsieniečių buvimo ir gyvenimo Lietuvos Respublikoje kontrolė) nustatyta, kad „užsieniečių buvimą ir gyvenimą Lietuvos Respublikoje kontroliuoja policija, Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Migracijos departamentas), Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau – Valstybės sienos apsaugos tarnyba), bendradarbiaudami su Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių institucijomis ir įstaigomis.“³ Taigi įstatyme išskirtos trys pagrindinės institucijos atsakingos už tinkamą užsieniečių kontrolę Lietuvos Respublikoje. Žinoma, kad kiekviena iš šių institucijų vykdo tam tikras, specifines, įstatymais nustatytas, joms priskirtas funkcijas.

Remiantis Policijos departamento nuostatais: „Policijos departamentas yra vidaus reikalų centrinė įstaiga, kurios paskirtis – organizuoti ir kontroliuoti policijos sistemos veiklą, siekiant užtikrinti asmens, visuomenės saugumą ir viešąją tvarką.“⁴ Policija Policijos veiklos įstatyme apibrėžiama kaip asmens, visuomenės saugumą bei viešąją tvarką užtikrinanti policijos įstaigų ir pareigūnų visuma.⁵

Policijos vaidmuo vykdant užsieniečių kontrolę atsiskleidžia analizuojant Užsieniečių teisinės padėties įstatymą, kurio tam tikruose straipsniuose yra nustatytos šios institucijos

² „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

³ *Ibid.*

⁴ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimo Nr. 1231 redakcija „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“, *Valstybės žinios* 121,5199 (2009).

⁵ „Policijos veiklos įstatymas“, *Valstybės žinios* 90, 2777 (2000).

administracinės funkcijos užsieniečių klausimais bei suteikti įgaliojimai, pvz. 67 str. 1 d. 2 p. nustatyta, kad Užsienietis prašymą suteikti pabėgėlio statusą ar papildomą apsaugą Lietuvos Respublikoje gali pateikti policijos teritorinėje įstaigoje⁶, arba pvz. Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 114 str. 1 d. nustatyta, kad Policijos pareigūnas turi teisę sulaikyti užsienietį ne ilgiau kaip 48 valandoms.⁷ Arba pvz. Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 115 str. kaip alternatyvios sulaikymui priemonės yra numatytos užsieniečio nustatytu laiku periodiškai atvykimas į atitinkamą teritorinę policijos įstaigą arba užsieniečio ryšio priemonėmis nustatytu laiku pranešimai atitinkamai teritorinei policijos įstaigai apie savo buvimą vietą.⁸

Migracijos departamentas remiantis Migracijos departamento nuostatais „yra įstaiga prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, kuri įgyvendina valstybės politiką migracijos (išskyrus ekonominę migraciją) srityje ir aptarnauja šios politikos formavimą ir įgyvendinimą.“⁹

Kadangi policija, Migracijos departamentas, Valstybės saugumo departamentas (kuris atsakingas už vertinimą ar Užsienietis kelia grėsmę valstybės saugumui) ir kitos Lietuvos Respublikos valstybės ir savivaldybių institucijos ir įstaigos nėra šio darbo temos tikslas tad jų įtaka, kontroliuojant užsieniečių buvimą Lietuvos Respublikoje, nebus detaliai nagrinėjama šiame darbe. Tačiau būtina paminėti, kad aukščiau išvardintos institucijos daro svarbią įtaką kontroliuojant užsieniečių buvimą Lietuvos Respublikoje. Pvz. Migracijos departamentas pagal Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 5 str. 3 d. priima sprendimus dėl užsieniečio neįleidimo arba įleidimo į Lietuvos Respubliką, jeigu užsienietis pateikia prašymą suteikti prieglobstį Lietuvos Respublikoje.¹⁰ Pagal Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 51 str. 2 d. Migracijos departamentas priima sprendimus dėl leidimo laikinai gyventi užsieniečiui išdavimo, o pagal šio straipsnio 4d. priima sprendimus, esant tam tikriems pagrindams, dėl leidimo laikinai gyventi užsieniečiui panaikinimo.¹¹ Svarbus Migracijos departamento vaidmuo dėl užsieniečių neįleidimo (įleidimo) į Lietuvos Respubliką, kadangi pagal Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 133 str. 5 d. sprendimą uždrausti ar neuždrausti užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką priima Migracijos departamentas.¹²

⁶ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000 m. spalio 6 d. įsakymas Nr.388 „Dėl Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“, nauja redakcija nuo 2011-02-09,“ *Valstybės žinios* 16,749 (2011).

¹⁰ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

Migracijos departamentas tvarko užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą ir teikia duomenis iš šio sąrašo centrinei Šengeno informacinei sistemai.¹³

Užsieniečių teisinės padėties įstatymu Migracijos departamentui priskirtos funkcijos atsispindi ir kituose teisės aktuose. Pavyzdžiui pagal Migracijos departamento nuostatų 12. 4 p.: „konsultuoja kitas Šengeno valstybes dėl leidimo laikinai arba nuolat gyventi išdavimo užsieniečiui, kai išpėjimą dėl jo neįsileidimo yra pateikusi Lietuvos Respublika;“¹⁴

Pagrindinis Migracijos departamento veiklos tikslas yra pagal kompetenciją užtikrinti vizų, imigracijos, prieglobsčio, Lietuvos Respublikos pilietybės procedūrų vykdymą, kelionės dokumentų, leidimų gyventi Lietuvoje ir kitų dokumentų užsieniečiams išdavimą ir laisvo asmenų judėjimo principo įgyvendinimą.

Nepaisant to kas buvo apžvelgta, dėl Migracijos departamento vykdomų funkcijų, kurios yra svarbios ir jų vykdymui, reikalingas ypatingas dėmesys, Vidaus reikalų ministerijos (su Vyriausybės pritarimu) yra pasiūlytas Seimui įstatymo projektas, kuriuo Migracijos departamentas turi būti panaikintas, o jo vykdomos funkcijos turi būti išdalintos Policijai ir Valstybės sienos apsaugos tarnybai. Motyvas tokio sprendimo yra siekis sutrumpinti terminus tam tikroms procedūroms įvykdyti (pvz. būtų atsisakoma konsultacijų tarp institucijų, prieš priimant tam tikrus sprendimus, nes sprendimą galėtų priimti viena institucija), taip pat siekiama aiškesnės institucinės atsakomybės nustatymo už tam tikrus priimtus sprendimus migracijos klausimais, panaikinti kai kurių vykdomų funkcijų dubliavimą.¹⁵ Projekto lydimojuose dokumentuose nurodoma, kad toks sprendimas pasiūlytas įvertinus Migracijos departamento veiklos neefektyvumą bei siekiant sukurti „vientisą aiškiais pavaldumo ir koordinavimo ryšiais pagrįstą organizacinę sistemą su griežtai apibrėžta institucijų atsakomybe migracijos proceso valdymo srityje.“¹⁶

Nevyriausybines organizacijas, veikiančios imigracijos srityje, nepitaria šiam projektui, nes mano, kad išvardinti siekiami tikslai gali būtų pasiekti ne naikinant centrinę instituciją, o peržiūrint migracijos procesų valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijų paskirstymą, šių institucijų pavaldumo, atskaitomybės ir atsakomybės klausimus bei priimant atitinkamus teisės aktų pakeitimus. Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro valdybos atstovų Lietuvoje pateikta medžiaga LR Seimo Žmogaus teisių komitetui patvirtina, kad iš esmės visos Europos šalys, išskyrus

¹³ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 436 „Dėl užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklių patvirtinimo“ *Valstybės žinios* 52, 1747 (2005).

¹⁴ „Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000 m. spalio 6 d. įsakymas Nr.388 „Dėl Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“, nauja redakcija nuo 2011-02-09,“ *Valstybės žinios* 16,749 (2011).

¹⁵ Vidaus reikalų ministerijos raštas LR Vyriausybei „Dėl įstatymų projektų,“ 2015-05-22 Nr.1D-4671 (12).

¹⁶ *Ibid.*

Estija, prieglobsčio prašymų nagrinėjimui turi įsteigusios migracijos ir prieglobsčio politiką įgyvendinančią centrinę instituciją, dažniausiai prie Vidaus reikalų ministerijos.

Autorė taip pat mano, kad sprendžiant Migracijos departamento panaikinimo klausimą, turėtų būti labai gerai pasverti galimi teigiami ir neigiami tokio sprendimo padariniai. Galbūt naujesnės vadybos įvedimas į Migracijos departamentą, vykdomų funkcijų peržiūrėjimas, optimizavimas duotų daugiau teigiamų rezultatų, nei Migracijos departamento, kaip institucijos panaikinimas. Pagal VRM projekto įstatymo siūlymą, Migracijos departamentas turėjo būti panaikintas nuo 2016 m. sausio 1 d., tačiau, turbūt tarp politikų nebuvo vieningai sutarta, kad siūlomu sprendimu būtų pasiektas geriausias rezultatas, todėl šis klausimas dar tebėra diskusijų objektas. Migracijos departamento panaikinimo klausimo palietimas šiame darbe svarbus, kadangi įgyvendinus VRM projektinį pasiūlymą, dalis Migracijos departamento vykdomų funkcijų atitektų Valstybės sienos apsaugos tarnybai. Pvz. minėto projekto įstatyme, panaikinus Migracijos departamentą, siūloma Valstybės sienos apsaugos tarnybai perduoti vykdyti funkcijas, susijusias su prieglobsčio ir laikinosios apsaugos suteikimo priėmimu. Tokiu atveju Tarnyboje turėtų būti įsteigtos naujos pareigybės (darbuotojų etatai), kurie turėtų tinkamai įvykdyti naujai paskirtas Tarnybai funkcijas. O siekiant profesionaliai vykdyti paskirtas funkcijas turi būti ir gilesnis įdirbis, kurio Tarnyboje šiuo klausimu dabar nėra, nes šios funkcijos priskirtos Migracijos departamentui. Be gilesnio įdirbio šioje srityje, profesionaliai atlikti pareigas Tarnybai būtų sudėtinga.

Valstybės sienos apsaugos tarnyba (toliau – VSAT arba Tarnyba) yra viena iš institucijų, kuri užtikrina nacionalinį saugumą Lietuvoje. Pagal Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymą ji priskirta prie vykdomųjų institucijų, kurios užtikrina viešąjį saugumą, t. y.: „Vidaus reikalų ministerija, policija, Valstybinė sienos apsaugos tarnyba ir kitos ministerijos valdymo sričiai priklausančios viešąjį saugumą užtikrinančios įstaigos;“¹⁷. Jos paskirtis šiame įstatyme įvardyta kaip pagrindinės institucijos, kuri privalo „įgyvendinti valstybės sienos sausumoje, jūroje, Kuršių mariose ir pasienio vidaus vandenyse apsaugą ir valstybės sienos kirtimo kontrolę, užkardyti ir reguliuoti pasienio incidentus<...>“¹⁸. Pagrindiniuose Tarnybos veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose taip pat yra nustatyta, kad: „Valstybės sienos apsauga yra sudėtinė Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo užtikrinimo sistemos dalis. Ji atliekama vadovaujantis Lietuvos Respublikos Konstitucija, Lietuvos Respublikos tarptautinėmis sutartimis, LR įstatymais, Europos Sąjungos

¹⁷ „Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas,“ *Valstybės žinios* 2, 16 (1997).

¹⁸ *Ibid.*

teisės aktais, Vyriausybės nutarimais bei kitais teisės aktais, o <...> Valstybės sienos apsaugą atlieka Valstybės sienos apsaugos tarnyba <...>“¹⁹

Tarnyba pagrindinę veiklą, kuri reglamentuota įstatymuose, vykdo pasienio ruože ir pasienio kontrolės punktuose. Pasienio ruožo ribos yra nustatytos LR Vyriausybės nutarimu ²⁰, taip pat Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatyme yra apibrėžta, kad pasienio ruožas gali būti nustatomas iki 5 km pločio į Lietuvos Respublikos teritorijos gilumą nuo valstybės sienos. Šiame ruože galioja pasienio teisinis režimas, kuris pasireiškia tam tikrais įpareigojimais ir draudimais. Pvz. nustatytas įpareigojimas būnant pasienio ruože Lietuvos piliečiams, kitų Europos Sąjungos valstybių narių piliečiams ir asmenims, kurie naudojami Bendrijos laisvo judėjimo teise, vyresniems kaip 16 metų, turėti su savimi asmens tapatybę patvirtinančius dokumentus, o užsieniečiams būnant pasienio ruože turėti su savimi galiojantį užsienio valstybės piliečio pasą ar jį atitinkantį kelionės dokumentą, užsieniečio pasą ar kitą asmens tapatybę ir teisėtą buvimą Lietuvos Respublikoje patvirtinantį dokumentą.²¹

Užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolė prasideda nuo patekimo į Lietuvos Respubliką, tai valstybės sienos kirtimas nustatytoje vietoje praėjus tam tikrus patikrinimus. Pagal Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 5 str. 1 d.: „Valstybės sieną sausumoje galima pereiti tik po patikrinimo pasienio kontrolės punkte“²². Patekimą į LR, o kartu ir į Šengeno erdvę kontroliuoja Valstybės sienos apsaugos tarnyba. Kiekviena valstybė yra paskyrusi tam tikrai institucijai savo šalyje vykdyti atvykstančių asmenų (išvykstančių asmenų) kontrolę. Lietuvoje ši funkcija priskirta VSAT. Tai numatyta, kaip viena iš pagrindinių funkcijų Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatyme: <...>„laikydamosi Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 5 straipsnio 5 ir 6 dalių nuostatų, Tarnyba (aut. pastaba) atlieka asmenų ir transporto priemonių, kertančių valstybės sieną, kontrolę.“²³

Tarnybos įgaliojimai įgyvendinant pavestą užsieniečių buvimo LR kontrolę, atsispindi daugelyje teisės aktų, reglamentuojančių Tarnybos veiklą. Antai Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymo 7 straipsnio 1 dalies 3 punkte yra įtvirtinta, kad atlikdama asmenų ir transporto priemonių pasienio kontrolę, Tarnyba <...> „išsiaiškina atvykstančių užsieniečių vykimo tikslą, kelionės pobūdį, tikrina, ar atvykstantys užsieniečiai turi pakankamai lėšų pragyventi buvimo Lietuvos Respublikoje metu, ar atitinka kitus Lietuvos Respublikos įstatymų ir kitų teisės aktų nustatytus

¹⁹ „Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas,“ *Valstybės žinios* 42, 1192 (2000).

²⁰ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. 548 „Dėl pasienio ruožo ribų ir valstybės sienos apsaugos zonos ribų bei Lietuvos Respublikos gyvenamųjų vietovių, priskirtų pasienio ruožui, sąrašo patvirtinimo,“ *Valstybės žinios* 66, 2559 (2007).

²¹ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. sausio 16 d. nutarimo Nr. 39 redakcija „Dėl Pasienio teisinio režimo taisyklių patvirtinimo,“ *Valstybės žinios* 11, 383 (2008).

²² „Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas,“ *Valstybės žinios* 42, 1192 (2000).

²³ „Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas,“ *Valstybės žinios* 92, 2848 (2000).

įleidimo į Lietuvos Respubliką reikalavimus“²⁴, šio įstatymo 9 straipsnyje nustatyti Tarnybos įgaliojimai dėl neteisėtai kirtusių valstybės sieną asmenų, kad „įgyvendindama valstybinę migracijos procesų kontrolę ir laikydamosi Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 5 straipsnio 5 ir 6 dalių nuostatų, Tarnyba: nustato ir įstatymų nustatytam terminui sulaiko visoje valstybės teritorijoje užsieniečius, neteisėtai kirtusius valstybės sieną“²⁵ ir kt. Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 15 straipsnyje numatyta taikytina atsakomybė už valstybės sienos kirtimo tvarkos pažeidimus, bei nuostata, kad tais atvejais, kai užsieniečiams, pažeidusiems valstybės sienos kirtimo tvarką, nėra pagrindo kelti baudžiamosios bylos ar traukti jų administracinę atsakomybę, Tarnybos pareigūnai nustatyta tvarka perduoda juos tos valstybės, iš kurios teritorijos jie neteisėtai kirto valstybės sieną, įgaliotiems atstovams²⁶. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatuose²⁷, yra nustatyti Tarnybos tikslai, funkcijos, Tarnybos teisės, veiklos organizavimas, taip pat įtvirtinti Tarnybos veiklos barai, priemonės ir įgaliojimai siekiant įgyvendinti jai pavestą Lietuvos Respublikos tarptautinių sutarčių, įstatymų, Europos Sąjungos ir kitų teisės aktų migracijos procesų kontrolės klausimais vykdymą.

Tarnybos svarba įgyvendinant užsieniečių buvimo kontrolę Lietuvoje ryškiausiai atsispindi Užsieniečių teisinės padėties įstatyme. Pvz. šio įstatymo 9 str. nustatyta, kad: „*užsieniečių atvykimą į Lietuvos Respubliką per išorinę Europos Sąjungos sieną, taip pat per vidinę Europos Sąjungos sieną, kai jos kontrolė laikinai atnaujinama, kontroliuoja Valstybės sienos apsaugos tarnyba Lietuvos Respublikos teisės aktų nustatyta tvarka; Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnai, įleisdami užsieniečių į Lietuvos Respubliką, turi nustatyti, ar jis atitinka Šengeno sienų kodekse nustatytas sąlygas ir ar nėra priežasčių, nustatytų Šengeno sienų kodekse, dėl kurių užsieniečių turi būti neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką*“²⁸ ir kt.

Taigi Tarnybos veiklą reglamentuojančiuose teisės aktuose bei kituose pagrindiniuose teisės aktuose, kuriuose nustatyta užsieniečių teisinė padėtis ar kontrolės funkcija yra nustatyta ir Tarnybos įgaliojimai bei funkcijos šioje srityje.

Tarnyba kaip institucija įgyvendinanti jai pavestas įstatymais funkcijas turi savo struktūrą, kuri pasižymi tam tikra sudėtimi. Tarnybos organizacinė struktūra numatyta VSAT įstatymo 11

²⁴ „Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas,“ *Valstybės žinios* 92, 2848 (2000).

²⁵ *Ibid.*

²⁶ „Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas,“ *Valstybės žinios* 42, 1192 (2000).

²⁷ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl Pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ *Valstybės žinios* 18, 556 (2001).

²⁸ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

straipsnyje²⁹. Tarnybos vidinių ir struktūrinių padalinių tinkamas funkcionavimas turi užtikrinti efektyviausią pavestų funkcijų įgyvendinimą. Pažymėtina, kad Tarnybos (kaip institucijos) vidinių padalinių struktūra, taip pat ir struktūrinių padalinių vidinė struktūra, šiems padaliniais priskiriamos funkcijos ne vieną kartą keitėsi nuo 2001m., kai Tarnyba buvo reorganizuota iš Pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos į Valstybės sienos apsaugos tarnybą prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos³⁰. Žinoma, šios institucijos neišvengiamus pokyčius sąlygojo ir Lietuvos prisiimti tam tikri įsipareigojimai: 2004 m. Lietuvos įstojimas į Europos Sąjungą, o 2007 m. įsiliejimas į Šengeno erdvę. Nagrinėjamai temai svarbi Tarnyboje buvusi įsteigta 2008 m. Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės valdyba (centrinėje VSAT įstaigoje), o visose Tarnybos rinktinėse – Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės skyriai (toliau - NMPKS)³¹. Šie padaliniai buvo įsteigti, kaip viena iš kompensacinių priemonių po kontrolės prie vidinių sienų panaikinimo, kuriems buvo pavesta užtikrinti nelegalios migracijos prevenciją ir kontrolę Lietuvos Respublikos viduje. Šiems padaliniais buvo pavesta vykdyti užsieniečių kontrolę bei nelegalios migracijos prevenciją visoje šalies teritorijoje. Šių padalinių nuostatuose buvo nustatyta: rinkti, kaupti ir analizuoti informaciją apie užsieniečius, pažeidusius Lietuvos Respublikos įstatymus bei kitus teisės aktus, taip pat apie juridinius ir fizinius asmenis, susijusius su neteisėtu užsieniečių atvykimu bei buvimu Lietuvos Respublikoje; rinkti, kaupti ir analizuoti duomenis apie teisės pažeidimus, susijusius su nelegalia migracija, tarnybos rinktinių priskirtose šalies teritorijose, rengti įvairias pažymas, ataskaitas šia tematika ir kt. kas susiję su užsieniečių buvimu ir kontrolės įgyvendinimu jų atžvilgiu Lietuvos Respublikoje³².

Tačiau Valstybės kontrolei atlikus 2009 m. Valstybės sienos apsaugos tarnybos veiklos auditą buvo nustatyta, kad nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės padaliniai Tarnyboje buvo steigiami neišsprendus migracijos procesų kontrolės funkcijų paskirstymo tarp Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Policijos departamento ir Migracijos departamento³³. Nuo 2011 m. šie padaliniai Tarnybos rinktinėse imti naikinti. Pirmiausia naikinamos buvo laisvos, neužimtos šiuose padaliniuose esančios pareigybės, o paskui panaikintos ir likusios pareigybės jas priskiriant prie kitų

²⁹ „Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas,“ *Valstybės žinios* 92, 2848 (2000).

³⁰ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl Pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“ *Valstybės žinios* 18, 556 (2001).

³¹ „Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2007m. spalio 31 d. įsakymas Nr. 4-971.“

³² pavyzdiniai „VSAT Lazdijų rinktinės Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės skyriaus nuostatai patvirtinti Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Lazdijų rinktinės vado 2009 m. kovo 26 d. įsakymu Nr. 7-175“.

³³ „Valstybės kontrolės 2009 m. gruodžio 30 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-40-2-27 „Valstybės sienos apsaugos tarnybos veikla“.

skyrių. Šiuo metu buvusio NMKS padalinio funkcijos yra priskirtos vykdyti Tarnybos rinktinėse esantiems Sienos kontrolės skyriaus kai kuriems pareigūnams, kaip papildomos funkcijos prie jų vykdomų pareigų.

Neišskiriant Tarnybos rinktinėje padalinio atsakingo tik už migracijos (užsieniečių atvykimo, vykimo per LR tranzitu, buvimo LR) kontrolę Lietuvos viduje, funkcijų vykdymas nėra toks sukonzentruotas šioje srityje kaip anksčiau, kas silpnina tinkamos kontrolės įgyvendinimą.

1.1 Užsieniečių teisinės padėties reglamentavimas Lietuvoje

Jau 1948 m. priimtoje Jungtinių Tautų Visuotinėje žmogaus teisių deklaracijoje, be kitų pagrindinių žmogaus teisių buvo nustatyta, kad „*kiekvienas turi teisę laisvai judėti ir teisę pasirinkti gyvenamąją vietą kiekvienos valstybės teritorijoje*“³⁴, taip pat, kad „*kiekvienas turi teisę išvykti iš bet kurios šalies, įskaitant savąją, ir grįžti į savo šalį*“.³⁵

1991 m. kovo 12 d. Lietuvos Respublikos Aukščiausioji Taryba – Atkuriamasis Seimas įsipareigojo laikytis 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos principų bei tą pačią dieną priėmė nutarimą dėl prisijungimo prie 1966 m. Tarptautinio ekonominių, socialinių ir kultūrinių teisių pakto, 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto bei 1966 m. Tarptautinio pilietinių ir politinių teisių pakto fakultatyvinio protokolo³⁶. Šiuose tarptautinės teisės aktuose nustatytos normos galioja tiek Lietuvos piliečių, tiek ir užsieniečių, esančių Lietuvoje, atžvilgiu.

Užsieniečio sąvoka gali būti suprantama ir traktuojama įvairiai. Galiojus Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 1991 m. redakcijai užsieniečiais Lietuvos Respublikoje buvo pripažįstami: „*asmenys, kurie turi bet kurios užsienio valstybės pilietybę, ir asmenys be pilietybės*“³⁷.

Lietuvai įstojus į Europos Sąjungą, teko koreguoti ir nacionalinius teisės aktus, kad jie atitiktų Europos Sąjungos teisę, tad keitėsi ir užsieniečių teisinės padėties įstatymas, kurio 2004 m. redakcijoje *Užsieniečio* sąvoka jau apibrėžiama kiek kitaip: „*užsienietis – asmuo, kuris nėra Lietuvos Respublikos pilietis, neatsižvelgiant į tai, ar jis turi kurios nors užsienio valstybės pilietybę, ar neturi jokios*“.³⁸

Tokia pačia mintimi *Užsienietis* yra traktuojamas ir Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos 1985 m. gruodžio 13 d. „Asmenų, nesančių piliečiais šalies, kurioje jie gyvena, teisių deklaracija“. Šios deklaracijos 1 str. apibrėžia *Užsieniečio* sąvoką taip: „*užsienietis – tai kiekvienas asmuo, kuris nėra pilietis tos valstybės, kurioje jis ar ji gyvena*“³⁹. Šis apibrėžimas yra aiškus bei konkretus, jis tapo tarptautiniu standartu apibrėžiant užsieniečio sąvoką. Nors kaip

³⁴ „Visuotinė žmogaus teisių deklaracija 1948m. gruodžio 10 d.“ *Valstybės žinios* 68, 2497 (2006).

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Saulė Vidrinskaitė, „Žmogaus teisių katalogas: Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos teisinės aktualijos“, *Jurisprudencija* 4, 82 (2006): 7.

³⁷ „Dėl užsieniečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje“, *Lietuvos aidas* 189, (1991).

³⁸ „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

³⁹ „Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos 1985 m. gruodžio 13 d. „Asmenų, nesančių piliečiais šalies, kurioje jie gyvena, teisių deklaracija“.

teisingai pažymi autoriai, nagrinėjantys *Užsieniečio* sąvoką, kad šioje deklaracijoje nėra paminėti asmenys be pilietybės, bet pagal sąvokos esmę, nuostatą šioje deklaracijoje galima daryti išvada, kad į jos reguliavimo sferą patenka ir asmenys be pilietybės.

1985 m. birželio 14 d. „Konvencijos dėl Šengeno susitarimo“ (toliau Šengeno susitarimas) 1 str. užsieniečio sąvoka visiškai skiriasi nuo aptartųjų. Šiame susitarime užsienietis apibrėžiamas kaip „bet kuris asmuo, kuris nėra Europos Bendrijų valstybių narių pilietis“.⁴⁰

Sutiktina su išsakyta Elenos Vaitiekienės pozicija, vadovėlyje „LIETUVOS KONSTITUCINĖ TEISĖ“, kad „asmens teisinė padėtis valstybėje priklauso nuo to, kokiai asmenų grupei jis priskiriamas: piliečiams, užsienio valstybės piliečiams, asmenims be pilietybės, asmenims, turintiems kelias pilietybes, pabėgėliams, priverstinai perkeltiems asmenims ar kitai asmenų grupei. Jų teisinę padėtį reglamentuoja ir tarptautinės, ir nacionalinės teisės normos“.⁴¹

Valstybės piliečiai, kaip pažymi dauguma mokslinių šaltinių, nagrinėjančių užsieniečių teisinį statusą valstybėse, turi daugiausia teisių savo valstybėse. Dažnai nacionaliniais įstatymais užsieniečiams yra ribojamos kai kurios politinės teisės pvz. Rinkimų teisė ar teisė užimti valstybinius postus (dirbti valstybės tarnyboje). Bet tuo pačiu, užsieniečiams būnant (gyvenant) svečioje šalyje, tenka ir mažiau pareigų pvz. nereikia atlikti karinės tarnybos tai šaliai.

Pagal tarptautinę teisę užsieniečio teisinį statusą konkrečioje valstybėje (jų atvykimo ir išvykimo tvarką, prieglobsčio suteikimą, išsiuntimą iš šalies, teisę įsidarbinti ir kt.) nustato pirmiausia šios valstybės įstatymai. Daugelio valstybių įstatymuose taip pat yra nuorodos ir į tarptautines sutartis, apibūdinančias užsieniečių statusą šalyje. Mūsų šalies įstatymams taip pat tas būdinga, kadangi tiek konstitucinėse normose, tiek šiuo metu galiojančiame užsieniečių teisinės padėties įstatyme, yra nustatyta, kad „Užsieniečiai Lietuvoje turi tas teises ir laisves, kurias numato LR Konstitucija, tarptautinės sutartys, LR įstatymai ir ES teisės aktai“.⁴² Užsieniečiai, esantys mūsų šalyje, kaip ir LR piliečiai, privalo laikytis LR Konstitucijos ir įstatymų, nevaržyti kitų žmonių teisių ir laisvių.

Pagrindinis nacionalinis teisės aktas reglamentuojantis užsieniečių teisinę padėtį Lietuvos Respublikoje yra „Užsieniečių teisinės padėties įstatymas“.

Šio įstatymo pirmame straipsnyje yra nustatyta jo paskirtis ir taikymas, t. y. kad jis nustato užsieniečių atvykimo ir išvykimo, buvimo ir gyvenimo, prieglobsčio suteikimo, integracijos ir natūralizacijos, sprendimų dėl užsieniečių teisinės padėties apskundimo tvarką bei reglamentuoja

⁴⁰Juozas Žilys et al., *LIETUVOS KONSTITUCINĖ TEISĖ vadovėlis* (Vilnius: MRU, 2012), 398 <http://ebooks.mruni.eu/reader/lietuvos-konstitucin-teis/400>

⁴¹*Ibid.*

⁴²“Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

kitus užsieniečių teisinės padėties Lietuvos Respublikoje klausimus. Jame taip pat pažymėta, kad jo nuostatos yra suderintos su Europos Sąjungos teisės aktų nuostatomis. Taip pat jame akcentuota, kad užsieniečiams, kurie naudojami privilegijomis ir imunitetais pagal Lietuvos Respublikos tarptautines sutartis ir kitus teisės aktus šis Įstatymas yra netaikomas⁴³.

Taigi šis įstatymas yra pagrindas reguliuoti užsieniečių, atvykusių į Lietuvos Respubliką buvimą. Taip pat sutiktina su Egidijaus Nedzinsko straipsnyje „Imigracijos įtaka visuomenės saugumui: teisiniai ir sociologiniai aspektai“ išsakyta nuomone, kad: „*naujojo Užsieniečių teisinės padėties įst. priimto 2004 m. (pakeitęs prieš tai galiojusį 1998 m.) su vėlesniais visais savo pakeitimais tikslas yra suderinti Lietuvos teisės aktų nuostatas su ES acquis (Teisės aktų, susijusių su Šengeno susitarimo nuostatų įgyvendinimu, visuma) reikalavimais. Kuriant šį įstatymą atsižvelgta į beveik 90 ES teisės nuostatų vizų, migracijos, prieglobsčio bei laisvo asmenų pasirinkimo gyvenamąją vietą srityse.*“⁴⁴

Lietuvai įsiliejus į Europos Sąjungą, o vėliau ir į Šengoną, pastebimai suaktyvėjo ir asmenų migracija per Lietuvos išorines sienas. Pagal VSAT pateikiamą oficialią statistiką vien 2015 m. atvykstant per pasienio kontrolės punktus buvo patikrinta 9,1 mln. asmenų ir 2,7 mln. transporto priemonių prie išorinių LR sienų. Iš jų užsieniečių (asmenų) atvyko 2,6 mln., išvyko 2,5 mln.

Užsieniečiams, atvykstantiems į Lietuvos Respubliką ir išvykstantiems iš jos, taikomos 2006 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos Kodeksą⁴⁵ (Šengeno sienų kodeksas), nuostatos. Atvykdamas į Lietuvos Respubliką ir būdamas jos teritorijoje užsienietis privalo turėti galiojantį kelionės dokumentą, jeigu Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys, Europos Sąjungos teisės aktai arba Lietuvos Respublikos Vyriausybė nenustato kitaip, ir privalo jį pateikti pasienio kontrolės punkte. Užsieniečio neįleidimo į Lietuvos Respubliką sąlygos nustatomos vadovaujantis Šengeno sienų kodeksu.⁴⁶

Užsieniečių teisinė padėtis bei kiti klausimai susiję su jų statusu, buvimu LR yra reglamentuojami ne tik nacionaliniais įstatymais, bet ir kitais teisės aktais: Vyriausybės nutarimais, atitinkamų institucijų įsakymais ir kt.

⁴³ „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

⁴⁴ Egidijus Nedzinskas, „Imigracijos įtaka visuomenės saugumui: teisiniai ir sociologiniai aspektai“, *Jurisprudencija* 12, 102 (2007): 83.

⁴⁵ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (EB) Nr. 562/2006

⁴⁶ Juozas Žilys et al., *LIETUVOS KONSTITUCINĖ TEISĖ vadovėlis* (Vilnius: MRU, 2012), 401 <http://ebooks.mruni.eu/reader/lietuvos-konstitucin-teis/400>

Pvz. Lietuvos Respublikos Vyriausybės patvirtintose „Lietuvos migracijos politikos gairėse“ nagrinėjami migracijos politikos klausimai tokie kaip: emigracija ir grįžtamoji migracija, imigracija, užsieniečių integracija, prieglobstis (tarptautinė apsauga), kova su neteisėta migracija, taip pat klausimai, susiję su institucine sąranga, skirta formuoti ir įgyvendinti migracijos politiką, institucijų, susijusių su migracijos politikos formavimu ir įgyvendinimu, dalyvavimu plėtojant tarptautinį bendradarbiavimą⁴⁷.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimu patvirtintas „Užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašas“ reglamentuoja užsieniečių, atvykstančių į Lietuvos Respubliką, ar užsieniečių, norinčių gauti leidimą laikinai gyventi Lietuvoje ir nepilnamečių jų šeimos narių sveikatos draudimą ir reikalavimus sveikatos draudimo sutarčiai (liudijimui), taip pat kitus klausimus, susijusius su užsieniečių sveikatos draudimu⁴⁸.

Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymu patvirtintas „Leidimo dirbti užsieniečiams išdavimo sąlygų ir tvarkos aprašas“ reglamentuoja leidimo dirbti Lietuvoje užsieniečiams išdavimo, jo galiojimo laiko pratęsimo, atsisakymo išduoti arba pratęsti jo galiojimo laiką, dublikato išdavimo, leidimo dirbti panaikinimo sąlygas ir tvarką bei darbdavio išpareigojimus įdarbinus užsieniečių⁴⁹.

Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado įsakymu patvirtintas „Užsieniečių, sulaikytų už neteisėtą atvykimą į Lietuvos Respubliką ar buvimą joje, pirštų atspaudų paėmimo tvarkos aprašas“ reglamentuoja užsieniečių, sulaikytų už neteisėtą atvykimą į Lietuvos Respubliką per Europos Sąjungos išorės sieną ar neteisėtą buvimą šalyje, pirštų atspaudų paėmimo, duomenų perdavimo ir lyginimo bei informacijos teikimo šiems užsieniečiams tvarką⁵⁰.

Taip pat ir dar daugelis kitų teisės aktų reglamentuoja vienokius ar kitokius klausimus susijusius su užsieniečių atvykimu ar buvimu Lietuvoje. Tačiau pažymėtina, kad pradėtas nuo Užsieniečių teisinės padėties įstatymo ir baigiant įvairiais kitais nacionaliniais teisės aktais, kurie reglamentuoja užsieniečių teisinę padėtį ar kitus su užsieniečiais susijusius klausimus Lietuvoje, visi šie teisės aktai yra suderinti su Europos Parlamento ir Tarybos reglamentais ir kitais

⁴⁷ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimas Nr. 79 „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“, TAR, 722 (2014).

⁴⁸ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 01 d. nutarimas Nr. 230 „Dėl užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, *Valstybės žinios* 31, 993 (2005).

⁴⁹ Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. kovo 19 d. įsakymą Nr. A1-141 Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2013 m. kovo 27 d. įsakymo Nr. A1-133 „Dėl Leidimo dirbti užsieniečiams išdavimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo, TAR, 4040 (2015).

⁵⁰ „VSAT vado 2015 m. liepos 17 d. įsakymas Nr. 4-227 „Dėl Užsieniečių, sulaikytų už neteisėtą atvykimą į Lietuvos Respubliką ar buvimą joje, pirštų atspaudų paėmimo tvarkos aprašo patvirtinimo“, TAR, 11447 (2015).

Europos Sąjungoje veikiančiais teisės aktais, kadangi ES teisė yra sudedamoji LR teisinės sistemos dalis.

Lietuvoje kaip ir daugelyje kitų išsivysčiusių, demokratiškų valstybių užsieniečių teisinę padėtį reglamentuojančios nacionalinės teisės normos remiasi tarptautinėmis sutartimis, todėl jas galima laikyti pagrindu užsieniečių teisinės padėties reglamentavimui.

1.2 Valstybės sienos apsaugos tarnybos įgaliojimai tiriant užsieniečių administracinius teisės pažeidimus

Valstybės sienos apsaugos tarnyba yra viena iš institucijų, kuriai įstatymais yra pavesta dalyvauti užtikrinant viešąją tvarką ir kitas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože. Ši funkcija VSAT įstatyme yra įvardinta kaip viena iš pagrindinių⁵¹. Andrejus Novikovas, moksliniame straipsnyje „Konstitucijos nuostatų detalizavimas pagrindžiant savivaldybių galimybę savarankiškai vykdyti viešosios tvarkos apsaugą“ nurodo, kad „viešosios tvarkos užtikrinimo funkcija yra įstatymų leidžiamosios bei įstatymų vykdomosios valdžios funkcija. Vykdydama šią funkciją valstybė įtvirtina pagrindines žmogaus teises bei laisves, garantuoja jų apsaugą, įgyvendina teisinį visuomeninių santykių, kaip viešosios tvarkos sudedamosios dalies, reguliavimą, kuria ir įgyvendina programas, skirtas teisėtumui ir teisėtvarakai valstybėje stiprinti, formuoja teisėtvarkos institucijų sistemą, užtikrina jų veiklos materialinį ir organizacinį aprūpinimą.“⁵² Taigi viešosios tvarkos užtikrinimas yra viena iš prioritetinių valstybės veiklos krypčių, kurios reikšmingumas atsispindi ir Lietuvos Respublikos Konstitucijoje.⁵³ Tarnybos pareigūnas, nustatęs, kad yra padarytas administracinis teisės pažeidimas, turi teisę taikyti administracinę atsakomybę ir (ar) administracines poveikio priemones, kurios užtikrina tokios veikos ištyrimą.

Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatyme yra įtvirtinta, kad Tarnybos pareigūnas yra statutinis valstybės tarnautojas, kuris turi viešojo administravimo įgaliojimus nepavaldiems asmenims. Vykdydamas savo pareigas jis turi teisę duoti teisėtus privalomus vykdyti reikalavimus ir nurodymus.⁵⁴ Taip pat šio straipsnio 20 str. yra įtvirtinti bendrieji pareigūnui suteikti tarnybiniai įgaliojimai, tokie, kaip kad pagal savo pareigas ir kompetenciją įgyvendinti Tarnybos funkcijas pasienio juostoje, valstybės sienos apsaugos zonoje, pasienio ruože, pasienio kontrolės punktuose, saugomuose objektuose ir teritorijose, teritorinėje jūroje ir pasienio vidaus vandenyse. Tarnybos pareigūnai vykdydami pareigas teisės aktų nustatyta tvarka gali tikrinti, reikalingus asmenų, transporto priemonių dokumentus, apžiūrėti transporto priemones, o vietose, kur nėra muitinės įstaigų, tikrinti krovinių dokumentus, taip pat atlikti asmens apžiūrą bei daiktų patikrinimą, sulaikyti asmenis, įtariamus pažeidus valstybės sienos kirtimo taisyklės, muitų, pasienio ruožo ar pasienio kontrolės punkto režimą, pristatyti pažeidėjus į Tarnybos, policijos tarnybines patalpas ar seniūnijas

⁵¹ „Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas“, *Valstybės žinios* 92, 2848 (2000).

⁵² Andrejus Novikovas, „Konstitucijos nuostatų detalizavimas pagrindžiant savivaldybių galimybę savarankiškai vykdyti viešosios tvarkos apsaugą“, *Jurisprudencija* 3, 105 (2008) : 55.

⁵³ „Lietuvos Respublikos Konstitucija“, *Valstybės žinios* 33, 1014 (1992).

⁵⁴ „Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas“, *Valstybės žinios* 92, 2848 (2000).

kaimo vietovėse asmenybei nustatyti ir administracinio teisės pažeidimo protokolui surašyti ir kt.⁵⁵ Taigi jau šiame, viename iš pagrindinių teisės aktų, reglamentuojančių Tarnybos veiklą, yra įvardinta teisė pareigūnams atitinkamai veikti nustačius administracinį teisės pažeidimą. Šio įstatymo 25 str. 1 d. 1 p. nustatyta Tarnybos pareigūnui ir pareiga, kad gavęs pranešimą apie daromą nusikalstamą veiką ar kitokį teisės pažeidimą arba pats būdamas įvykio liudininku, jis turi imtis neatidėliotinių priemonių užkirsti kelią daromam nusikaltimui ar kitam teisės pažeidimui, imtis priemonių įvykio vietai apsaugoti, nusikalstamos veikos liudininkams nustatyti, taip pat pareiga sulaikyti ir pristatyti į Tarnybos ar policijos įstaigą asmenį, padariusį nusikalstamą veiką arba administracinį teisės pažeidimą, ir pranešti apie tai Tarnybos ar policijos įstaigai.⁵⁶

Pagrindinis teisės aktas, reglamentuojantis atsakomybę už administracinius teisės pažeidimus yra LR Administracinių teisės pažeidimų kodeksas. Jo pirmas straipsnis skelbia, kad „Lietuvos Respublikos įstatymų dėl administracinių teisės pažeidimų uždavinys yra saugoti Lietuvos Respublikos visuomeninę santvarką, nuosavybę, socialines ekonomines, politines ir asmenines piliečių teises bei laisves, taip pat įmonių, įstaigų ir organizacijų teises bei teisėtus interesus, nustatytą valdymo tvarką, valstybinę ir viešąją tvarką, stiprinti teisėtumą, užkirsti kelią teisės pažeidimams, auklėti piliečius, kad jie tiksliai ir nenukrypdami laikytųsi Lietuvos Respublikos Konstitucijos bei kitų įstatymų, gerbtų kitų piliečių teises, garbę ir orumą, sąžiningai vykdytų savo pareigas, jaustų atsakomybę visuomenei“.⁵⁷ Taip pat šio straipsnio pastabose yra pažymėta, kad šiame kodekse vartojama piliečio sąvoka apima ne tik Lietuvos Respublikos piliečius, bet ir užsienio valstybių piliečius bei asmenis be pilietybės.⁵⁸ Apie užsieniečiams galimybę taikyti šio kodekso nuostatas yra įtvirtinta 16 straipsnyje, kad „Lietuvos Respublikoje esantys užsieniečiai, padarę administracinės teisės pažeidimą, atsako pagal šį kodeksą taip pat kaip ir Lietuvos piliečiai (aut. pastaba), jeigu ko kito nenumato kiti įstatymai ir Lietuvos Respublikos tarptautinės sutartys“.⁵⁹

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas vienoje iš savo nutarčių yra konstatavęs, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną yra savarankiška teiseną, kuri turi tik jai būdingus uždavinius ir tvarką. Šios teisenos metu asmuo, padaręs administracinį teisės pažeidimą, traukiamas administracinėn atsakomybėn. Nagrinėjant ir vertinant byloje esančius duomenis (surinktus įrodymus) yra sprendžiama ar yra padarytas administracinis teisės pažeidimas, ar dėl jo padarymo asmuo yra kaltas. Šioje teisenoje traukiamam atsakomybėn asmeniui yra užtikrinama teisė aktyviai

⁵⁵ „Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas“, *Valstybės žinios* 92, 2848 (2000).

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ „Administracinių teisės pažeidimų kodeksas“, *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ *Ibid.*

veikti jo kaltės įrodinėjimo procese, t. y. susipažinti su bylos medžiaga, duoti paaiškinimus, pateikti įrodymus, pareikšti prašymus. Pažymėtina, kad šiame teismo sprendime yra akcentuojama, kad tais atvejais, kai asmeniui gali būti skiriama administracinė nuobauda, savo griežtumu prilygstanti kriminalinei bausmei, administracinė atsakomybė traukiamam asmeniui turi būti suteikiamos iš esmės tokios pačios teisės, kaip ir kaltinamajam baudžiamojoje byloje.⁶⁰

Pagal P. Petkevičių, administracinių teisės pažeidimų bylų teisena yra įstatymų reglamentuojama procesinė administracinių teisės pažeidimų bylų iškėlimo, jų tyrimo ir nagrinėjimo, nutarimų šiose bylose priėmimo, jų apskundimo ir vykdymo tvarka, kurios laikantis asmenys traukiami administracinė atsakomybė.⁶¹

Pasak S. Šedbaro: „*Administracinė teisena, kaip sudedamąja administracinio proceso dalimi, vadintina administracinių bylų nagrinėjimo tvarka, taikoma vienodos materialinės teisinės prigimties bylų visumai*“.⁶² Taigi, nagrinėjant administracinio teisės pažeidimo bylas, tai suprantama, kaip administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo procesas, kurį sudaro bylos pradėjimas, tyrimas, nagrinėjimas ir kt. sprendimai, dėl ko asmuo yra patraukiamas administracinė atsakomybė arba nustatoma, kad tokios atsakomybės jam netaikyti nėra pagrindo.

Administracinių teisės pažeidimų bylos pasižymi tam tikrais ypatumais. Pvz. dėl tam tikrų pažeidimų administracinio teisės pažeidimo protokolus surašo atitinkamų institucijų pareigūnai, o bylas nagrinėja kitos įstatymo nustatytos institucijos (jų pareigūnai), taip pat yra pažeidimų dėl kurių administracinės teisės pažeidimų bylas iškelia ir nagrinėja tos pačios institucijos pareigūnai. Galima teigti, kad administracinių teisės pažeidimų bylų nagrinėjimo žinybinė priklausomybė yra glaudžiai susijusi su tam tikrų institucijų kompetencija. Tai reiškia, kad atsižvelgiant į pažeidimo pobūdį ir skiriamos nuobaudos griežtumą šias bylas nagrinėti yra įgaliotas atitinkamas pareigūnas.

Administracinių teisės pažeidimų kodekso (toliau - ATPK) 216 straipsnyje numatytos keturios grupės subjektų, įgaliotų taikyti administracinę atsakomybę: 1) administracinės komisijos prie savivaldybių tarybų; 2) savivaldybių seniūnijų kaimo vietovėse seniūnai; 3) rajonų (miestų) apylinkių teismai (apylinkių teismų teisėjai); 4) policija, valstybinės inspekcijos ir kiti Lietuvos Respublikos įstatymų tam įgalioti organai (pareigūnai).⁶³ Šiems subjektams priskiriami tirti pažeidimai yra konkrečiai nurodyti pačiame ATPK.

⁶⁰ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. kovo 16 d. sprendimas byloje Nr. N⁵–376/2006,“ prieiga per internetą:

<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=9e3c6b94-9a69-4ea1-a556-a47809809d7d>

⁶¹ Pranas Petkevičius, *Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003), 14.

⁶² Stasys Šedbaras, *Administracinė atsakomybė* (Vilnius: Justitia, 2005), 230.

⁶³ „Administracinių teisės pažeidimų kodeksas,“ *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).

Administracinių teisės pažeidimų kodekso 225⁽²⁾ ir 259⁽¹⁾ straipsniai suteikia Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnams teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus ir nagrinėti administracines bylas numatytas kodekso 225⁽²⁾ straipsnyje.⁶⁴ Remiantis šio straipsnio 2 dalimi, valstybės sienos apsaugos tarnybos vardu nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas turi teisę Tarnybos įstaigų ir struktūrinių padalinių vadai ir jų pavaduotojai bei kiti Tarnybos vado tam įgalioti pareigūnai.⁶⁵

Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 225² ir 259¹ straipsniais Tarnybos vadas 2013 m. rugpjūčio 27 d. įsakymu Nr. 4-412 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo“ patvirtino sąrašą pareigūnų, kuriems yra suteikti įgaliojimai surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, už Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 259¹ straipsnio 1 dalies 1 punkte ir 259¹ straipsnio 2 dalies 1 punkte nurodytus administracinius teisės pažeidimus.⁶⁶ Šiuo įsakymu įgaliotų pareigūnų (turinčių teisę surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolą) sąrašas platus, prasidedantis nuo eilinio pasieniečio ir siekiantis Tarnybos rinktinės vado pareigas. Šiuo įsakymu, taip pat suteikiant įgaliojimus, yra praplėstas asmenų ratas, kurie gali nagrinėti administracines teisės pažeidimų bylas žinybingas Tarnybai. Pastebėtina, kad Tarnybos vado įsakymas dėl įgaliojimų suteikimo surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolus, nustatant pareigūnų ratą buvo keičiamas nemažai kartų^{67,68,69}. Dažniausiai šis įsakymas buvo koreguojamas (keičiamas) vykstant Tarnyboje reorganizacijoms (atsirandant naujiems padaliniais, ar kai kuriuos padalinius panaikinus).

Iš Lietuvos vykdomosios valdžios institucijų policijos pareigūnai administracinę atsakomybę taiko daugiausia. Šios tarnybos pareigūnai surašo daugiausia administracinių teisės pažeidimo protokolų, tačiau to priežastis yra jiems įstatymais priskirtos pagrindinės funkcijos ir uždaviniai, t. y. viešosios tvarkos ir visuomenės saugumo užtikrinimas, nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų prevencija, nusikalstamų veikų ir kitų teisės pažeidimų atskleidimas ir tyrimas,

⁶⁴ „Administracinių teisės pažeidimų kodeksas,“ *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ „VSAT vado 2013 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 4-412 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo,“ *Valstybės žinios* 92, 4618 (2013).

⁶⁷ „VSAT vado 2007 m. sausio 24 d. įsakymas Nr. 4-66 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus suteikimo“ *Valstybės žinios* 18, 698 (2007).

⁶⁸ „VSAT vado 2008 m. balandžio 2 d. įsakymas Nr. 4-338 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo,“ *Valstybės žinios* 42, 1598 (2008).

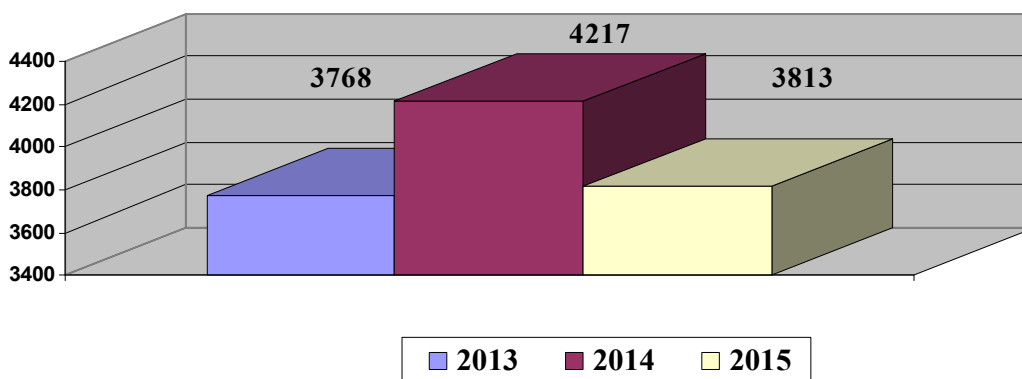
⁶⁹ „VSAT vado 2011 m. rugpjūčio 2 d. įsakymas Nr. 4-637 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo“ *Valstybės žinios* 101, 4763 (2011) ir kt.

saugaus eismo priežiūra ir pan.⁷⁰ Remiantis policijos departamento duomenimis policijos pareigūnų skirtos administracinės baudos sudaro apie 90 procentų visų skiriamų administracinių baudų Lietuvoje.

Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnai, vykdydami savo tarnybines pareigas taip pat nustato nemažai teisės pažeidimų, kurie savo sunkumu užtraukia administracinę atsakomybę.

I paveiksle pateikiama informacija apie VSAT pareigūnų surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų skaičių 2013 m. - 2015 m.

Ipav. VSAT surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų skaičius 2013 m.- 2015 m.



*Šaltinis: sudarė autorė*⁷¹

Iš pateikto paveikslo matyti, kad VSAT pareigūnų surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų skaičius gana didelis. Atkreiptinas dėmesys, kad protokolas yra pagrindinis dokumentas administracinėje byloje, kuriame formuojamas kaltinimas pažeidėjui. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas nutartyje Nr. N⁵⁷⁵-248/2012 yra pažymėjęs, kad administracinio teisės pažeidimo protokolu yra apibrėžiamos kaltinimo ribos, todėl kaltinimas jame turi būti suformuotas aiškiai. Protokolas surašomas tam, kad asmuo galėtų gintis nuo kaltinimo, tačiau gintis nuo pareikšto kaltinimo yra įmanoma, kai iš administracinio teisės pažeidimo protokolo galima suvokti, už kokią veiką yra norima taikyti administracinę atsakomybę.⁷² Pastebėtina, kad ATPK 260 straipsnio 1 dalis reikalauja administracinio teisės pažeidimo protokole ne vien aprašyti pažeidimo esmę, bet ir nurodyti atsakomybę už pažeidimą nustatantį aktą, t. y. tiksliai suformuluoti asmens kaltinimo teisinę kvalifikaciją. Pagal formuojamą teismų praktiką, tinkamas administracinio teisės

⁷⁰ "Policijos veiklos įstatymas," *Valstybės žinios* 90, 2777 (2000).

⁷¹ *Šaltinis: sudarė autorė* pagal „Policijos informacinėje sistemoje – Administracinių teisės pažeidimų registre“ esančius duomenis.

⁷² "Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 4 d. sprendimas byloje Nr. N⁵⁷⁵-248/2012," prieiga per internetą:

<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=9be76dd1-6d30-471e-81ba-077d2213949d>

pažeidimo protokolo surašymas yra svarbi asmens, kaltinamo pažeidimo padarymu, procesinių teisių gintis nuo pareikšto kaltinimo garantija, kadangi veikos teisinis kvalifikavimas gali lemti ir gynybos strategiją (LVAT administracinė byla Nr. N⁴⁴⁴-340/2008⁷³, LVAT administracinė byla Nr. N⁷⁵⁶-135/2008⁷⁴ ir kt.).

Teisės mokslo ir teismų praktikos pripažįstama, kad nuo teisingo administracinio teisės pažeidimo protokolo surašymo priklauso ir administracinio teisės pažeidimo bylos baigtis, administracinio teisės pažeidimo protokolas turi lemiamą reikšmę asmens kaltės nustatymui (LVAT 2000 m. rugsėjo 22 d. konsultacija Nr. 4-93, Administracinių teismų praktika Nr. 1⁷⁵, Administracinių teismų praktika Nr. 2⁷⁶, Administracinių teismų praktika Nr. 7⁷⁷).

Taigi iš apžvelgto matyti, kad Tarnybos pareigūnai surašydami asmeniui administracinį teisės pažeidimo protokolą, turi skirti jam ypatingą dėmesį. Tačiau praktikoje pasitaiko nemažai atvejų, kai stokojant profesionalumo, Tarnybos pareigūnų surašyti administracinio teisės pažeidimo protokolai neatitinka aukščiau aprašytų reikalavimų ir teismų sprendimais yra gražinami institucijoms juos taisyti (pvz. administracinė byla Nr. A2.11.-266-445/2014⁷⁸). Priežastys tokių gražintų administracinių teisės pažeidimų protokolų (administracinių teisės pažeidimų bylų) būna įvairios, nuo neteisingos (ar nepakankamai tikslios) veikos kvalifikavimo protokole iki neteisingai pateikiamų aplinkybių šiame procesiniame dokumente (pvz. pažeidimo vietos, asmens anketinių duomenų ar esant blanketiniam ATPK straipsniui, t. y. nukreipiančiam į kitus teisės aktus, nenurodytų pažeistų įstatymo saugomų taisyklių ar pažeistos nustatytos tvarkos). Administracinio teisės pažeidimo protokolai, kurie yra surašomi Tarnybos pareigūnų, turi būti pildomi dalyvaujant administracinę atsakomybę traukiamam asmeniui, kitu atveju, protokolo surašymas yra negalimas. Taigi, teismui gražinus institucijai administracinį teisės pažeidimo protokolą taisyti (kartu su surinkta medžiaga), Tarnybos pareigūnui tenka kviesti asmenį dalyvauti surašant administracinio teisės pažeidimo protokolą. Šiuo atveju užsieniečiai būna nesuinteresuoti atvykti, kadangi tai sudaro galimybę išvengti administracinės atsakomybės. Administracinės teisės

⁷³ "Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 16 d. sprendimas byloje Nr. N⁴⁴⁴-340/2008," prieiga per internetą: <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=a6d51fba-5329-4052-8b85-76265fdb7920>

⁷⁴ "Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 30 d. sprendimas byloje Nr. N⁷⁵⁶-135/2008," prieiga per internetą: <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=81435314-9dfe-40a9-8314-9543d320eed9>

⁷⁵ "Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletėnis," *Administracinių teismų praktika* 1 (2001), prieiga per internetą: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuletėniai.html>

⁷⁶ "Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletėnis," *Administracinių teismų praktika* 2 (2001), prieiga per internetą: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuletėniai.html>

⁷⁷ "Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletėnis," *Administracinių teismų praktika* 7 (2005), prieiga per internetą: <http://www.lvat.lt/lt/teismu-praktika/teismo-biuletėniai.html>

⁷⁸ "Varėnos rajono apylinkės teismo 2014 m. gegužės 14 d. nutartis byloje Nr. A2.11.-266-445/2014," prieiga per internetą: <http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=93b37602-2a81-42db-bc9e-da3274909f70>

pažeidimo bylos išnagrinėjimui (ir nuobaudos paskyrimui) ATPK yra numatyti terminai – 6 mėn. (pagrindinis) nuo pažeidimo padarymo ar paaiškėjimo dienos, kuris gali būti pratęstas (esant tam tikriems ATPK numatytiems pagrindams) iki 1 metų. Šie terminai yra naikinamieji, taigi jiems suėjus administracinė teisės pažeidimų byla yra nutraukiama bei asmuo išvengia atsakomybės už savo neteisėtą veiką. Tad kai administracinė atsakomybė turėtų būti patrauktas užsienietis (ir protokolo nepavyksta pakartotinai jam surašyti), taip pat netenkama galimybės taikyti ir kitus galimus apribojimus jam už padarytą veiką (pvz. tokius kaip uždraudimą atvykti ir pan.).

2013 m. lapkričio 19 d. LR ATPK buvo papildytas „257² straipsniu⁷⁹, kuris įsigaliojo 2015 m. liepos 1d.⁸⁰ ir nustato jog su administraciniu teisės pažeidimu susiję duomenys, informacija ir dokumentai tvarkomi Administracinių teisės pažeidimų registre⁸¹ (toliau - ATP registras). Šio registro pagrindinė paskirtis - vienoje vietoje registruoti ir kaupti visus Lietuvos Respublikos administracinius teisės pažeidimus ir užtikrinti administracinių teisės pažeidimų bylų vykdymą. Pastebėtina, kad ATP registre registruotas baudas už ATP nuo 2015 m. liepos 1 d. administruoja Valstybinė mokesčių inspekcija prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos (toliau - VMI) Mokesčių apskaitos informacinėje sistemoje. Šį registrą įpareigoti naudoti taip pat ir Tarnybos pareigūnai vykdydami administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną. Suveddami į ATP registrą duomenis bei formuodami procesinius dokumentus (administracinio teisės pažeidimo protokolą, sulaikymo protokolą, nutarimus ir kt.) Tarnybos pareigūnai turi būti atidūs ir užtikrinti, kad duomenys turi būtų suvesti teisingai. Nes dėl atsiradusių netikslumų, taip pat dėl vėliau atliekamo suvestų duomenų taisymo VMI negali tinkamai naudotis sukurtais automatiniiais procesais, susijusiais su baudų išieškojimu. Taigi tinkamas duomenų įvedimas, kuris priklauso nuo Tarnybos pareigūnų profesionalumo, yra viena iš sąlygų tinkamai administruoti paskirtas administracines baudas.

Kaip jau minėta VSAT pareigūnai taip pat yra įgalinti taikyti administracinę atsakomybę, t. y. nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas už pažeidimus, kurie yra išvardinti LR ATPK 225² straipsnio 1 dalyje. Apie tokių įgaliojimų suteikimą taip pat reglamentuoja ir jau minėtas

⁷⁹ “ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 257-1, 260, 272, 288, 292, 294, 299, 302, 302-5, 302-8, 306, 308, 309, 312, 313, 314 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Kodekso papildymo 257-2 straipsniu įstatymas,“ *Valstybės žinios* 124, 6280 (2013).

⁸⁰ “ Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 257-1, 260, 272, 288, 292, 294, 299, 302, 302-5, 302-8, 306, 308, 309, 312, 313, 314 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Kodekso papildymo 257-2 straipsniu įstatymo Nr. XII-601 18 straipsnio pakeitimo įstatymas,“ *Teisės aktų registras* 2014, 21276 (2014).

⁸¹ Administracinių teisės pažeidimų registras– tai saugi ir pažangi duomenų bazė, naudojama Lietuvos Respublikos policijos, Valstybės sienos apsaugos tarnybos ir kitų institucijų įgaliotų nagrinėti administracinius teisės pažeidimus. Sistema skirta kaupti, palaikyti ir teikti informaciją administracinius teisės pažeidimus bei susijusius su šiais įvykiais asmenis.

Tarnybos vado 2013 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 4-412 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo“⁸². Problematiką, kuri Tarnybos pareigūnams kyla taikant administracinę atsakomybę užsieniečiams bus nagrinėjama skyriuje „Administracinės atsakomybės, kaip poveikio priemonės taikymas prieš užsieniečių daromus administracinius teisės pažeidimus“.

Siekiant įgyvendinti LR ATPK 248 straipsnyje nustatytus administracinės teisenos uždavinius, tokius kaip: laiku, visapusiškai, pilnutinai ir objektyviai išaiškinti kiekvienos bylos aplinkybes, užtikrinti priimto nutarimo įvykdymą, užkirsti kelią teisės pažeidimams ir kt.⁸³ Tarnybos pareigūnams įstatymai suteikia teisę taikyti tam tikras administracines poveikio priemones. Šios priemonės yra išvardintos LR ATPK 264 straipsnyje ir kai kurios iš jų, tokios kaip: asmens administracinis sulaikymas, asmens apžiūra, daiktų patikrinimas, daiktų ir dokumentų paėmimas, Tarnybos pareigūnų yra naudojamos gana dažnai.

Taip pat sutiktina su P. Petkevičiaus išsakyta nuomone, kad be minėtų ATPK 264 straipsnyje nustatytų bylų teisenos poveikio priemonių, ATPK 263 straipsnyje yra numatyta dar viena, specialioji poveikio priemonė - pažeidėjo pristatymas. Atsižvelgiant į šios priemonės paskirtį ir pobūdį, ji taip pat turėtų būti laikoma veiksmu, skirtu teisenai užtikrinti.⁸⁴

Įgaliojimai taikyti aptartas administracines poveikio priemones, Tarnybos pareigūnams yra nustatyti ne tik LR ATPK straipsniuose, bet ir kituose teisės aktuose, reglamentuojančiuose Tarnybos veiklą. Antai VSAT vado 2012 m. sausio 31 d. patvirtintuose „Sienos kontrolės nuostatuose“ yra įtvirtintos tokios nuostatos kaip Tarnybos pareigūno, vykdančio patrulio pareigas teisė: teisės aktų nustatyta tvarka sulaikyti asmenis, pažeidusius vykimo per valstybės sieną tvarką ar pristatyti sulaikytus asmenis į užkardą ar kitą nurodytą vietą ir kt.⁸⁵ „Pasienio teisinio režimo taisyklių“ 9 straipsnyje nustatyta, kad asmenys, esantys pasienio ruože, Tarnybos pareigūnų reikalavimu privalo pateikti asmens, transporto priemonės, gabenamų krovinių, prekių dokumentus, leisti apžiūrėti transporto priemones, gabenamus krovinius, prekes, vykdyti kitus teisėtus pareigūnų reikalavimus.⁸⁶ „Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatyme“ yra įtvirtinta, kad įgyvendindama

⁸² „VSAT vado 2013 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 4-412 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo,“ *Valstybės žinios* 92, 4618 (2013).

⁸³ „Administracinių teisės pažeidimų kodeksas,“ *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).

⁸⁴ Pranas Petkevičius, *Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003), 14.

⁸⁵ „VSAT vado 2012 m. sausio 31 d. įsakymas Nr. 4-1166 „Dėl Sienos kontrolės nuostatų patvirtinimo“ *Valstybės žinios* 21, 988 (2012).

⁸⁶ „Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. sausio 16 d. nutarimo Nr. 39 redakcija „Dėl Pasienio teisinio režimo taisyklių patvirtinimo,“ *Valstybės žinios* 11, 383 (2008).

valstybinę migracijos procesų kontrolę gali įstatymų nustatytam terminui sulaikyti visoje valstybės teritorijoje užsieniečius, neteisėtai kirtusius valstybės sieną (9 str. 1 d.1 p.)⁸⁷ ir daugelį kt.

Pastebėtina, kad naudojant administracines poveikio priemones, jos turi būti taikomos nustatytais pagrindais ir griežtai laikantis įstatymų, pareigūnams suteiktų kompetencijų ribose.⁸⁸

Iš apžvelgto galima teigti, kad Tarnybos pareigūnams suteikiami įgaliojimai, siekiant tinkamai užtikrinti užsieniečių kontrolę ir įgyvendinti nustatytus administracinės teisenos uždavinius, yra reglamentuoti gana plačiai, tačiau tinkamas įgaliojimų panaudojimas priklauso nuo pareigūnų turimo profesionalumo.

⁸⁷ “Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas,” *Valstybės žinios* 92, 2848 (2000).

⁸⁸ “Administracinių teisės pažeidimų kodeksas,” *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).

2. ADMINISTRACINĖS - TEISINĖS POVEIKIO PRIEMONĖS TAIKOMOS UŽSIENIEČIAMS

Šiame skyriuje apžvelgsime įvairias administracines teises priemones, kurias įstatymais suteiktomis teisėmis Tarnyba naudoja siekiant įgyvendinti jai pavestą užsieniečių kontrolės funkciją. Taip pat pateiksiu kitas Tarnybos vykdomas priemones, kurios autorės nuomone yra svarbios eliminuojant galimus užsieniečių pažeidimus Lietuvoje jiems atvykus.

Taigi, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, Užsieniečių teisinės padėties įstatyme įvardinta kaip viena iš institucijų, kuri vykdo užsieniečių kontrolę jiems būnant Lietuvoje. Tarnybos naudojamos administracinės - teisinės poveikio priemonės užsieniečių atžvilgiu yra įvairios ir naudojamos plačiai.

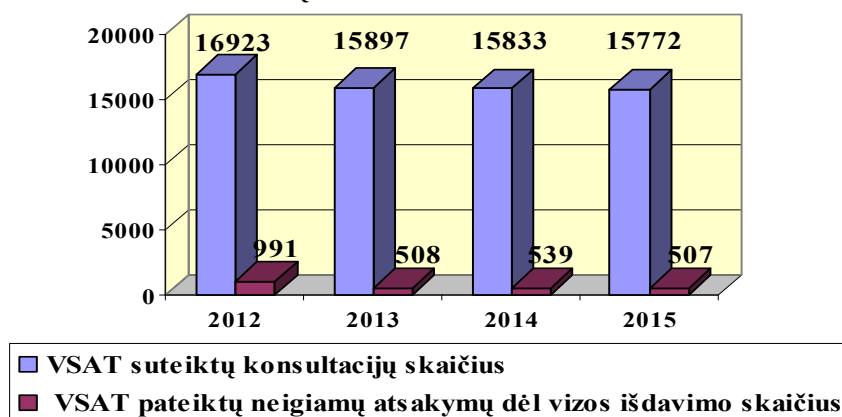
Pasak Ievos Deviatnikovaitės: „Administracinio poveikio priemonės yra viena iš viešojo administravimo metodų rūšių, nes tik valstybės institucijos arba subjektai, kuriems įstatymais suteikiami viešojo administravimo įgaliojimai, vadovaudamiesi atitinkamais teisės aktais gali jas taikyti. Be to, šiomis priemonėmis administracinio teisinio santykio dalyviui daroma tiesioginė įtaka, pvz., jis priverčiamas paklusti nustatytai tvarkai, gali būti apribotos jo teisės, nustatyti įpareigojimai laikytis nurodymų ir kita.”⁸⁹

Tarnybai įstatymais yra suteikta nemažai instrumentų, siekiant įgyvendinti jai pavestas užduotis. Užsieniečių kontrolei įgyvendinti Tarnybos pirmiausiomis administracinėmis teisinėmis priemonėmis, autorės nuomone galima laikyti teikiamas konsultacijas (per VISION sistemą diplomatinėms atstovybėms ar konsulinėms įstaigoms) užsieniečiams siekiant gauti vizą. Įgyvendinant Europos Parlamento ir Tarybos reglamento Nr. 810/2009 2009 m. liepos 13 d., nustatančio Bendrijos vizų kodeksą⁹⁰ (toliau - Vizų kodeksas) nuostatas, pagal pateiktus LR Konsulinių įstaigų paklausimus VSAT vykdo išankstines konsultacijas prieš išduodant užsieniečiams visas. 2015m. Tarnyba buvo gavusi 15 772 paklausimų dėl vizų išdavimo užsieniečiams ir 507 atvejais VSAT buvo pateiktos neigiamos VISION konsultacijos (2014 m. VSAT pareigūnai atliko 15 833 konsultacijų dėl vizų išdavimo, 539 atveju buvo pateikti neigiami atsakymai, 2013 m. atliko 15 897 konsultacijas, 508 atvejais pateikė neigiamus atsakymus, 2012 m. VSAT pareigūnai atliko 16 923 konsultacijų dėl vizų išdavimo, 991 atveju buvo pateikti neigiami atsakymai) – 2 paveikslas.

⁸⁹ Ieva Deviatnikovaitė, „Administracinio poveikio priemonių taikymas kaip viena iš viešojo administravimo subjektų veiklos funkcijų“, *Jurisprudencija* 3, 105 (2008):84-89.

⁹⁰ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 810/2009, 2009 m. liepos 13 d. nustatantis Bendrijos vizų kodeksą.

2 pav. Informacija apie VSAT suteiktas konsultacijas dėl vizų išdavimo 2012m. - 2015m.



Šaltinis: sudarė autorė⁹¹

Taigi Tarnybos veikla aktyviai pasireiškia jau užsieniečiui pareiškus norą atvykti į LR ar Šengeno erdvę. Tarnybos teikiami neigiami atsakymai, dėl vizų išdavimo užsieniečiams, susiję su įvairiomis priežastimis, nuo informacijos, kad užsieniečio deklaruojami tikslai vizai gauti yra nurodomi klaidingi (apgaulingi) iki siekiant užkirsti (užsieniečiui atvykus) galinčias kilti grėsmes Lietuvos Respublikos viešajai tvarkai ar visuomenei. Pažymėtina, kad atsisakymas išduoti vizą gali užsieniečiui sukelti neigiamas pasekmes ir į ateitį, t. y. vadovaujantis „Užsieniečių teisinės padėties įstatymu“⁹² ir „Kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant ar sutrumpinant draudimo užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką laikotarpį arba išbraukiant duomenis apie užsienietį iš Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo, vertinimo tvarka“⁹³ tai gali būti pagrindu užsienietį įtraukti į *Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą (uždrausti jam atvykti LR tam tikrą laiką)*.

Tarnyba taip pat yra įgaliota Pasienio kontrolės punktuose (toliau – PKP), kur yra vizų registrai, priimti iš užsieniečių prašymus išduoti Šengeno vizas, taip pat nagrinėti šiuos prašymus ir priimti sprendimus (išduoti ar atsisakyti išduoti vizas). Pastebėtina, kad tokių užsieniečių skaičius, pageidaujančių gauti vizas Pasienio kontrolės punktuose, eilę metų išlieka panašus ir gana didelis.

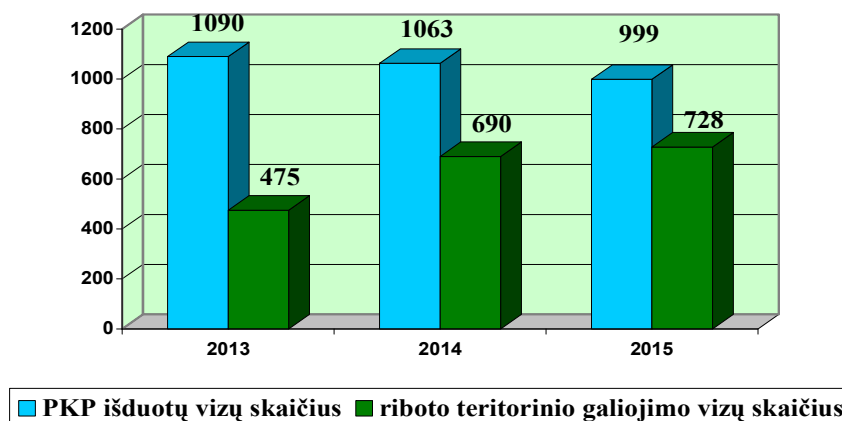
⁹¹ Šaltinis: sudarė autorė pagal paimtus duomenis iš VSAT prie LR VRM 2012m., 2013m., 2014m., 2015m. veiklos ataskaitų.

⁹² „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

⁹³ „Kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant ar sutrumpinant draudimo užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką laikotarpį arba išbraukiant duomenis apie užsienietį iš Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo, vertinimo tvarka,“ *Teisės aktų registras* 2014, 04429 (2014).

Pvz. Vadovaujantis Bendrijos vizų kodeksu⁹⁴ taip pat ES Komisijos parengto Vizų praktinio vadovo⁹⁵ bei LR nacionalinių teisės aktų nuostatomis per 2015 metus PKP iš užsieniečių buvo priimta ir išnagrinėta 999 prašymai išduoti Šengeno vizas. Tuo pagrindu buvo išduotos 999 Šengeno „C“ tipo vizos, iš jų *Riboto teritorinio galiojimo* (galioja tik LR teritorijoje) – 728 vnt., 2014 m. išduotų vizų skaičius PKP - 1063, iš jų *Riboto teritorinio galiojimo* (galioja tik LR teritorijoje) – 690 vnt., 2013 m. išduotų vizų skaičius PKP - 1090, iš jų *Riboto teritorinio galiojimo* (galioja tik LR teritorijoje) – 475 vnt.- 3 paveikslas.

3 pav. VSAT pareigūnų užsieniečiams išduotos vizos PKP 2013m. - 2015m.



Šaltinis: sudarė autorė⁹⁶

VSAT pareigūnams taip yra suteiktos teisės, esant tam tikriems pagrindams, panaikinti užsieniečio turimą vizą. Vykdydami atvykstančių užsieniečių profiliavimą, vadovaudamiesi rizikos analize⁹⁷ ir nustatę, kad užsienietis prieš gaudamas Šengeno vizą pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis Konsulinėms įstaigoms užsienyje (pvz., nurodė klaidingą tikslą atvykti į LR), Tarnybos pareigūnai gali panaikinti tokiam užsieniečiui išduotą vizą. Tokių atvejų skaičius, kai užsieniečiams Tarnybos pareigūnai panaikino visas, nėra didelis vertinant su išduotų vizų skaičiumi, tačiau

⁹⁴ Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 810/2009, 2009 m. liepos 13 d. nustatantis Bendrijos vizų kodeksą.

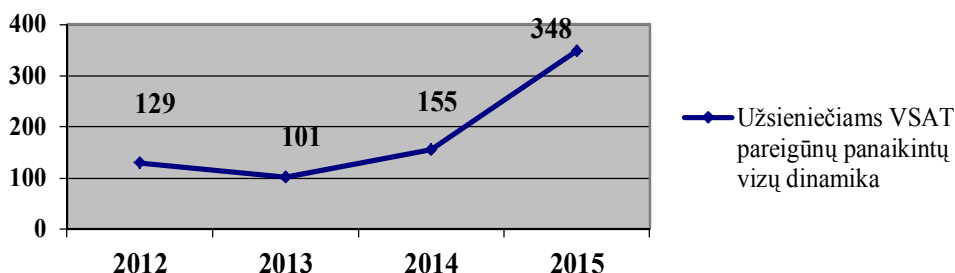
⁹⁵ Europos Komisijos įgyvendinimo sprendimas Nr. C (2011) 5501, 2011 m. rugpjūčio 4 d. kuriuo iš dalies keičiamas 2010 m. kovo 19 d. Komisijos sprendimas Nr. C(2010) 1620 (galutinis), kuriuo teikiamas „Prašymų išduoti vizą tvarkymo ir išduotų vizų keitimo vadovas“.

⁹⁶ Šaltinis: sudarė autorė pagal paimtus duomenis iš VSAT prie LR VRM informacinės sistemos (statistikos) „SIENA“.

⁹⁷ Rizikos analizė – tai sisteminis informacijos panaudojimas, siekiant nustatyti elementus arba veiksmus, potencialiai galinčius turėti pasekmių ir įvertinti riziką.

įžvelgiama didėjimo tendencija. Paveiksle Nr. 4 pateikiami duomenys apie Tarnybos pareigūnų 2012 m. – 2015 m. užsieniečiams panaikintas vizas.

4 pav. VSAT pareigūnų panaikintos užsieniečiams vizos
2012 m. - 2015 m.



Šaltinis: sudarė autorė ⁹⁸

Be jau aptartų Tarnybos vykdomų priemonių (konsultacijų vizoms išduoti ir vizų panaikinimo užsieniečiui pažeidus tam tikras vizos gavimo ar atvykimo į LR sąlygas) Tarnybos pareigūnai, kaip institucija, kuri kontroliuoja asmenų atvykimą į LR ir Šengeno erdvę, gali taikyti ir kitas administracines teisinės poveikio priemones užsieniečių atžvilgiu – neįleidimą į LR, grąžinimą į užsieniečio kilmės valstybę, išsiuntimą į trečiąją šalį ar įpareigojimą išvykti. Šios administracinės teisinės priemonės kaip ir uždraudimas užsieniečiams atvykti į LR bus aptartos, nagrinėjant detaliau, kituose šio skyriaus skyreliuose.

Kita svarbi administracinė teisinė priemonė, taikoma siekiant nustatyti Užsieniečio teisinę padėtį Lietuvoje ar ištirti įvykio aplinkybes yra užsieniečio sulaikymas. Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnai, esant Užsieniečių teisinės padėties įstatyme numatytiems pagrindams, kaip ir policija ar kitos teisėsaugos institucijos, gali sulaikyti užsienietį iki 48 val. Ilgiau kaip 48 val. užsienietis gali būti sulaikomas tik teismo sprendimu.⁹⁹ Pagal Užsieniečių teisinės padėties įstatymą judėjimo laisvė Lietuvos Respublikoje Užsieniečiui gali būti apribota, jeigu tai būtina valstybės saugumui, viešajai tvarkai užtikrinti, žmonių sveikatai ar dorovei apsaugoti, nusikalstamumui sustabdyti arba kitų asmenų teisėms ir laisvėms apsaugoti.¹⁰⁰ Lentelėje Nr. 1 pateikiama informacija apie Užsieniečiams taikytą sulaikymą ilgiau kaip 48 val. laikotarpyje 2008 m.- 2014 m.

⁹⁸ *Šaltinis: sudarė autorė* pagal paimtus duomenis iš VSAT prie LR VRM informacinės sistemos (statistikos) „SIENA“.

⁹⁹ “Dėl užsieniečių teisinės padėties,” *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁰⁰ *Ibid.*

1 lentelė. Užsieniečiams taikytas sulaikymas ilgiau nei 48 val. 2008 m. - 2014 m.

Skaičius užsieniečių, kuriems buvo taikytas sulaikymas teismo sprendimu	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
	157	212	140	241	375	363	292

*Šaltinis: sudarė autorė*¹⁰¹

Užsienietis gali būti sulaikytas jeigu yra nustatyti Užsieniečių teisinės padėties įstatyme įtvirtinti pagrindai: pvz. užsienietis neteisėtai atvyko į Lietuvos Respubliką ar neteisėtai joje yra ar kai siekiama užsienietį, kuris neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką, grąžinti į valstybę, iš kurios jis atvyko, arba kai siekiama užsienietį, kuris neįleidžiamas į Lietuvos Respubliką, grąžinti į valstybę, iš kurios jis atvyko, taip pat kai priimamas sprendimas užsienietį išsiųsti iš Lietuvos Respublikos arba iš kitos valstybės, kuriai taikoma 2001 m. gegužės 28 d. Tarybos direktyva 2001/40/EB dėl abipusio sprendimų dėl trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo pripažinimo <...>.¹⁰²

Kalbant apie sulaikymo taikymą užsieniečiams, autorės nuomone, 2011 m. gruodžio 8 d. buvo priimtas svarbus Užsieniečių teisinės padėties įstatymo (toliau – UTPI) 113 straipsnio papildymas 2 dalimi¹⁰³. Iki šio įstatymo papildymo įsigaliojimo (2012 m. vasario 1d.) UTPI nebuvo teisinio pagrindo prieglobsčio prašytojams, neteisėtai atvykusiems į šalį ir pateikusiems prieglobsčio prašymą, taikyti sulaikymo. Tad tokie užsieniečiai būdavo apgyvendinami Užsieniečių registracijos centre netaikant judėjimo apribojimo. Iki įsigaliojant minėti pataisai apie 70 procentų (Užsieniečių registracijos centro duomenimis) prieglobsčio prašytojų pasinaudoję tuo išvykdavo iš centro (tikėtina į kitas Europos Sąjungos valstybes) ir negrįždavo laukti sprendimo dėl jų padėties nustatymo Lietuvos Respublikoje. Remiantis minėtu UTPI papildymu, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas taip pat suformavo praktiką (administracinėje byloje Nr. N-575-1297-12)¹⁰⁴, jog prieglobsčio prašytojai taip pat gali būti sulaikomi.

Užsieniečių sulaikymo klausimus sprendžia bendrosios kompetencijos pirmosios instancijos teismai, o apeliacine instancija skundus, kaip ir dėl grąžinimo ar išsiuntimo, nagrinėja Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Priimant sprendimus užsienietį sulaikyti ilgiau nei 48val. Teismas privalo atsižvelgti į įvairias aplinkybes ir UTPI nustatytus pagrindus. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo nutartyse taip pat ne kartą yra akcentavęs, kad kalbant apie

¹⁰¹ *Šaltinis: sudarė autorė* pagal Migracijos tinklapio “statistika ir ataskaitos“ duomenis, prieiga per internetą: <http://www.migracija.lt/index.php?1357390560>

¹⁰² “Dėl užsieniečių teisinės padėties,” *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁰³ “Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" 2, 19, 77, 113, 114, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 139 straipsnių ir Įstatymo priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas,” *Valstybės žinios* 156, 7384 (2011).

¹⁰⁴ “Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. spalio 31 d. sprendimas byloje Nr. N-575-1297-12,” prieiga per internetą: <http://eteismai.lt/byla/70194448073949/N-575-1297-12>

asmenų sulaikymą, taip pat svarbu paminėti, jog Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra išaiškinęs, jog Lietuvos Respublikos Konstitucijos 20 straipsnio 2 dalyje įtvirtintas asmens sulaikymo teisėtumo principas reiškia, jog asmeniui neturi būti atimta laisvė kitaip, kaip tokiais pagrindais ir pagal tokias procedūras, kokios nustatytos įstatyme.¹⁰⁵ Asmens laisvė – viena pagrindinių prigimtinių asmens teisių ir jos apribojimas galimas tik tuomet, kai tai yra būtina ir neišvengiama, griežtai laikantis įstatymo reikalavimų (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. vasario 5 d. nutarimas). Tai reiškia, jog asmens sulaikymas yra *ultima ratio* priemonė ir gali būti taikomas tik tais atvejais, kai įstatymų nustatyti tikslai negali būti pasiekti kitais būdais.¹⁰⁶

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, savo sprendimuose taip pat yra akcentavęs, kad užsieniečių sulaikymo pagrindai yra neatsiejami nuo sulaikymo tikslų, kurie yra įtvirtinti UTPI 112 str.¹⁰⁷

Taigi minėtuose teismo sprendimuose matomas akcentas, kad sulaikymas užsieniečiams turėtų būti taikomas kaip išskirtinė priemonė, t. y. tik nustačius, kad siekiamo tikslo nėra įmanoma pasiekti kitomis, alternatyviomis sulaikymui priemonėmis. Alternatyvių priemonių taikymą taip pat nustato Užsieniečių teisinės padėties įstatymas. Pagal Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 115 straipsnio 1 dalį teismas, atsižvelgdamas į tai, kad užsieniečio tapatybė nustatyta, jis nekelia grėsmės valstybės saugumui ir viešajai tvarkai, teikia pagalbą teismui nustatant jo teisinę padėtį Lietuvoje bei kitas aplinkybes, gali priimti sprendimą nesulaikyti užsieniečio ir skirti jam alternatyvią sulaikymui priemonę.¹⁰⁸

Galima teigti, kad daugumoje atvejų teismai priima sprendimus, pagal institucijų teikiamus siūlymus taikyti užsieniečiams sulaikymus, apribojant jų teisę judėti. Autoriai susipažįstant su įvairiomis atliktomis studijomis, užsieniečių teisinės padėties klausimais, pastebėta, kad Lietuvoje neteisėtai esantys užsieniečiai, kurie laukia pvz. išsiuntimo iš LR, paprastai yra sulaikomi (sulaikymas ilgiau nei 48 val.) ir tik retais atvejais tokiems užsieniečiams yra taikomos alternatyvios sulaikymui priemonės. Ši tendencija yra nepakitusi nuo 2008 metų. 2008 metais ilgiau nei 48 val. buvo sulaikyti 157 užsieniečiai, o alternatyvi sulaikymui priemonė pritaikyta tik 8 užsieniečiams, 2009 m. buvo sulaikyti 212 užsieniečių, o alternatyvi sulaikymui priemonė buvo pritaikyta tik 2 užsieniečiams, 2010 m. buvo sulaikyti 132 užsieniečiai, o alternatyva pritaikyta – 8

¹⁰⁵ “Lietuvos Respublikos Konstitucija,“ *Valstybės žinios* 33,1014 (1992).

¹⁰⁶ “Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. liepos 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. N⁶²-85/2014,“ prieiga per internetą:

<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=2744419d-e02b-4b7a-8b97-a934f18841a3>

¹⁰⁷ “Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. N¹⁷-2752/2006,“ prieiga per internetą:

<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=40b7ad4c-8d82-40c3-b5b7-71f22a06c2c1>

¹⁰⁸ “Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

užsieniečiams, 2011 m. sulaikytas 241 užsienietis, alternatyva pritaikyta – 5 užsieniečiams, 2012 m. sulaikyti 375 užsieniečiai, alternatyva pritaikyta – 10 užsieniečių, 2013 m. sulaikyti 363 užsieniečiai, alternatyva pritaikyta – 5 užsieniečiams.¹⁰⁹

Pagal Užsieniečių teisinės padėties įstatymą užsieniečiui gali būti taikomos gana įvairios alternatyvios sulaikymui priemonės, kurios gali būti patogios tiek užsieniečiui, tiek valstybės institucijoms. Pvz. užsieniečiui gali būti nustatyta laiku periodiškai atvykti į atitinkamą teritorinę policijos įstaigą arba gali būti nustatyta ryšio priemonėmis nustatytu laiku pranešti atitinkamai teritorinės policijos įstaigai apie savo buvimo vietą. Šios priemonės nereikalauja didelių valstybės finansinių resursų ir daugeliu atžvilgiu patogios užsieniečiams.¹¹⁰

Analizuojant teismų praktiką pastebėtina, kad teismai, priimdami sprendimą dėl alternatyvios sulaikymui priemonės taikymo ypatingai atsižvelgia į tokius kriterijus, kaip ar užsienietis turi gyvenamąją vietą Lietuvoje, turi legalų pragyvenimo šaltinį, ar yra asmenų, kuriems užsienietį galima būtų perduoti ir patikėti prižiūrėti bei išlaikyti, ar jis turi socialinių ryšių. Kadangi užsieniečiai dažnai netenkina minėtų sąlygų, todėl Teismai dažnai neskiria alternatyvių sulaikymo priemonių užsieniečiams. Būtina pažymėti, kad pagal UTPI 115 straipsnio 2 dalies 3 punktą, nelydimiems nepilnamečiams užsieniečiams visuomet skiriama alternatyvi sulaikymui priemonė - apgyvendinimas socialinėje įstaigoje.¹¹¹

Paminėtina, kad sulaikytam užsieniečiui gali būti taikomas asmens tapatybės nustatymas ir su tuo tikslu vykdomos tam tikros kitos priemonės. Sulaikyto užsieniečio asmens tapatybei nustatyti Tarnybos pareigūnai, kaip ir kitų teisėsaugos institucijos pareigūnai turi teisę laikinai paimti užsieniečio kelionės dokumentą, kelionės bilietus, kitus dokumentus (jei užsienietis juos turi), iki bus nustatyta užsieniečio asmens tapatybė ir dokumentų tikrumas, taip pat turi teisę atlikti asmens apžiūrą ir patikrinti daiktus Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka.¹¹² Kaip atliekama asmens apžiūra ir daiktų patikrinimas nustato Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekso 268 straipsnis.¹¹³

Asmens apžiūra yra priskiriama prie administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos užtikrinimo priemonių. Tai priemonės, kurios daugiau skirtos ištirti teisės pažeidimų aplinkybes, nustatyti kaltus, juos padariusius asmenis ir užtikrinti sąlygas, kad teisės pažeidėjai neišvengtų atsakomybės. Asmens apžiūros esmė yra pareigūnų teisė priverstinai patikrinti asmens drabužius,

¹⁰⁹ Laurynas Biekša, Ilona Ivašauskaitė, Eglė Samuchovaitė „Užsieniečių gražinimo ir išsiuntimo studija. Nacionalinė ataskaita“, Vilnius, 2015 http://www.redcross.lt/files/Grazinimo_studija_final_2015.pdf - Žiūrėta 2016-02-24

¹¹⁰ “Dėl užsieniečių teisinės padėties,” *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹¹¹ *Ibid.*

¹¹² *Ibid.*

¹¹³ “Administracinių teisės pažeidimų kodeksas,” *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).

turimus daiktus ir surasti dokumentus, daiktus, kitą turta, kurie yra arba galėjo būti nusižengimo įrankis, dalykas, taip pat norint nustatyti pažeidėjo asmenybę ir pan. Pažymėtina, kad ji atliekama laikantis tam tikrų procedūrų. Pvz. prieš pradėdant apžiūrą, asmeniui turi būti pasiūlyta pateikti dokumentus, daiktus, kitą turta, kurie gali būti apžiūros ar patikrinimo objektais. Taip pat svarbu paminėti, kad asmens apžiūrą gali atlikti tik tos pačios lyties, kaip ir apžiūrimasis asmuo, dalyvaujant dviem tos pačios lyties kviestiniams.

Tarnybos pareigūnų teisė atlikti asmens apžiūrą bei daiktų patikrinimą ar sulaikyti asmenis, įtariamus pažeidus valstybės sienos kirtimo taisykles, muitų, pasienio ruožo ar pasienio kontrolės punkto režimą yra nustatyta ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatyme.¹¹⁴

Taigi Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnams įstatymais yra suteikta nemažai priemonių, kurios gali būti naudojamos užsieniečių kontrolei jiems siekiant atvykti į Lietuvą ar jau būnant Lietuvoje. Vienos iš efektyvesnių, autorės nuomone, Tarnybos pareigūnų taikomų administracinių teisinių priemonių galima laikyti teikiamas konsultacijas (per VISION sistemą diplomatinėms atstovybėms ar konsulinėms įstaigoms) užsieniečiams siekiant gauti vizą. Taip pat VSAT pareigūnams panaikinant užsieniečio turimą vizą, jei yra nustatoma, kad užsienietis prieš gaudamas Šengeno vizą pateikė tikrovės neatitinkančius duomenis Konsulinėms įstaigoms.

Teismai priimdami sprendimą sulaikyti užsienietį ar skirti jam alternatyvią sulaikymui priemonę kiekvienu individualiu atveju atsižvelgia į visas faktines aplinkybes ir kompleksiskai jas vertina: ar užsienietis gali trukdyti priimti ar vykdyti sprendimą, pasislėpti vengdamas išsiuntimo ar piktnaudžiauja prieglobsčio sistema; ar nustatyta asmens tapatybė, ar užsienietis teikia pagalbą institucijoms nustatant jo teisinę padėtį, ar savavališkai nepasišalino iš Lietuvos nesulaukęs galutinio sprendimo, ar užsieniečio paaiškinimai neprieštarauja vienas kitam, ar nebuvo grąžintas iš kitos šalies narės pagal Dublino II reglamentą, ar jo buvimas nekeltų grėsmės valstybės saugumui ar viešajai tvarkai ir kt. Užsieniečiams alternatyvios sulaikymui priemonės paprastai skiriamos tik pastariesiems turint lėšų pragyvenimui, socialinius ar giminystės ryšius Lietuvoje. Išnagrinėjus teismų bylas, galima daryti išvadą, jog užsieniečiai dažnai netenkina minėtų sąlygų, todėl alternatyvi sulaikymui priemonė paskiriama retai.

¹¹⁴ “Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas,” *Valstybės žinios* 92, 2848 (2000).

2.1 Administracinės atsakomybės, kaip poveikio priemonės taikymas prieš užsieniečių daromus administracinius teisės pažeidimus

Valstybė, siekdama apsaugoti savo viduje nustatytą tvarką, elgesio taisykles, puoselėjamas vertybes nustato ir priemones šiam tikslui pasiekti. Taigi, kai asmenys pažeidžia valstybės nustatytas teisės normas, t. y. savo elgesiu padaro teisės pažeidimus, valstybė turi reaguoti ir privalo taikyti atitinkamas poveikio priemones, kad toks asmenų elgesys nesikartotų. Teisinė atsakomybė taikoma už netinkamą elgesį arba tam tikras neįvykdytas pareigas ir yra viena iš priemonių skirtų valstybės minėtiems tikslams pasiekti. Kaip nurodo S. Vansevičius: „*Teisinė atsakomybė yra sudedamoji teisinės sistemos dalis. Tai teisinė priemonė, blokuojanti priešingą teisei elgesį ir skatinanti visuomenei naudingą veiklą.*”¹¹⁵

Vadovėlyje „Teisės pagrindai” P. Čiočys nurodo, kad: „*Teisine atsakomybe siekiama kelių tikslų: ginti teisėtvarką nuo antivalstybinių veikų; skatinti asmenis laikytis įstatymų, gerbti kitų žmonių teises ir teisėtus interesus; atkurti socialinį teisingumą priverstinai išieškant padarytus nuostolius, įpareigojant pašalinti kitų asmenų pažeistas teises, atlyginti padarytą žalą; užkirsti kelią naujiems teisės pažeidimams.*”¹¹⁶

Administracinė atsakomybė yra viena iš atsakomybės rūšių, taikoma už administracinius teisės pažeidimus. Ji pasižymi tuo, kad taikoma už sąlyginai nepavojingas veikas. Procesas nagrinėjant šias bylas yra paprastesnis, o skiriamos sankcijos už pažeidimus, nors ir pasižymi neigiamu poveikiu pažeidėjui, bet yra švelnesnės lyginant su baudžiamojoje teisėje nustatytais sankcijomis už padarytas veikas.

Lietuvai įsijungus į Europos Sąjungą, privalu imtis tokių priemonių, kad būtų saugomos vertybės, kurios vertinamos visoje ES. Svarbus klausimas yra Šengeno erdvės nustatytų taisyklių išlaikymas. Sutiktina su D. Seniutienės išsakyta mintimi straipsnyje „Migracijos procesai po prisijungimo prie Šengeno erdvės”, kad „*laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės kūrimas yra vienas pagrindinių Europos Sąjungos uždavinių.*”¹¹⁷

Taigi Lietuva, kaip ir kitos ES šalys yra suinteresuota, kad ne tik jos piliečiai bet ir užsieniečiai, t. y. asmenys besilankantys Lietuvoje ar kitose ES valstybėse laikytųsi nustatytų

¹¹⁵ Stasys Vansevičius, *Valstybės ir teisės teorija* (Vilnius: Justitia, 2000), 225.

¹¹⁶ Petras Algirdas Čiočys, *Teisės pagrindai vadovėlis* (Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija, 2002), 44.

¹¹⁷ Danguolė Seniutienė, „Migracijos procesai po prisijungimo prie Šengeno erdvės“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*(4) Mokslinių straipsnių rinkinys, (2010):196.

taisyklių, kurios įtvirtintos teisės normomis. Administracinė atsakomybė yra viena iš Valstybės sienos apsaugos tarnybos taikomų administracinių teisinių poveikio priemonių užsieniečiams, kurie pažeidžia Lietuvoje nustatytas teisės normas.

P. Petkevičius knygoje „Administracinė atsakomybė“ nurodo, kad „*administracinė atsakomybė yra savarankiška atsakomybės rūšis, taikoma kaltiems asmenims, padariusiems administracinius teisės pažeidimus, skiriant jiems ir realizuojant įstatymų numatytas administracines nuobaudas, turint tikslą kovoti su teisės pažeidimais, užtikrinti teisėtumą ir teisėtumą.*“¹¹⁸

Stasys Šedbaras vadovėlyje „Administracinė atsakomybė“ manau pateikia išsamesnę administracinės atsakomybės sąvoką, kad tai „*yra savarankiška teisinės atsakomybės rūšis, taikoma administracinio proceso teisės normų nustatyta tvarka administracinės teisės pažeidimus padariusiems fiziniais ir juridiniams asmenims, skiriant jiems įstatymų numatytas administracines nuobaudas, kuriomis siekiama užtikrinti teisinę tvarką įgyvendinant valstybinį valdymą.*“¹¹⁹

Administracinės atsakomybės taikymas yra siejamas su administracinės nuobaudos paskyrimu administracinės teisės normas pažeidusiam asmeniui. ATPK 20 str. nustatyta, kad „*Administracinė nuobauda yra atsakomybės priemonė, kuri skiriama administracinę teisės pažeidimą padariusiems asmenims nubausti bei siekiant auklėti, kad jie laikytųsi įstatymų, gerbtų bendro gyvenimo taisykles, taip pat, kad tiek pats teisės pažeidėjas, tiek ir kiti asmenys nepadarytų naujų teisės pažeidimų.*“¹²⁰

Kaip jau buvo minėta administracinių teisės pažeidimų bylos pasižymi tam tikrais ypatumais. Vienas iš tokių ypatumų yra tai, kad dėl tam tikrų pažeidimų administracinio teisės pažeidimo protokolus surašo atitinkamų institucijų pareigūnai, o bylas nagrinėja kitos įstatymo nustatytos institucijos (jų pareigūnai), o dėl kai kurių administracines teisės pažeidimų bylas iškelia ir nagrinėja tos pačios institucijos pareigūnai.

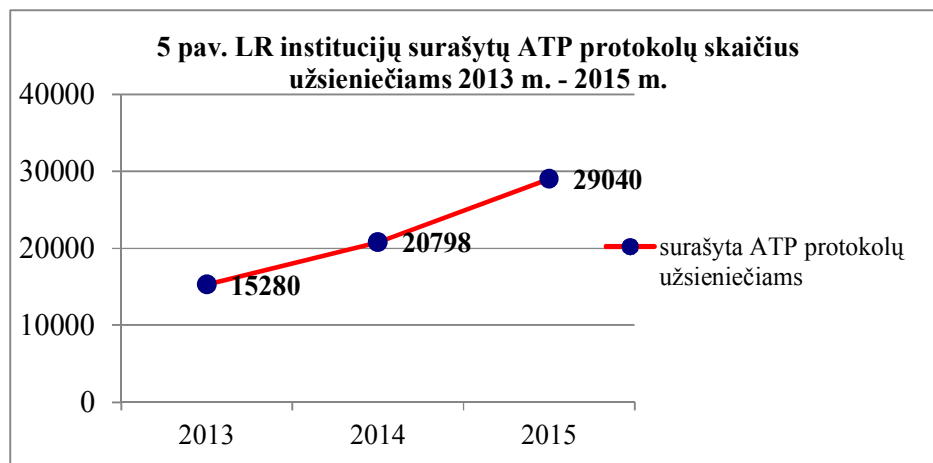
Nagrinėjamai temai aktualus administracinės atsakomybės taikymas užsieniečių atžvilgiu. Pagal LR įstatymus užsieniečiai už administracinius teisės pažeidimus, kuriuos padaro Lietuvoje atsako, kaip ir LR piliečiai pagal LR ATPK, o kai kurių užsieniečių atsakomybės klausimas gali būti sprendžiamas remiantis kitais įstatymais arba tarptautinėmis sutartimis.

¹¹⁸ Pranas Petkevičius, *Administracinė atsakomybė* (Vilnius: Justitia, 1996), 14.

¹¹⁹ Stasys Šedbaras, *Administracinė atsakomybė* (Vilnius: Justitia, 2005), 72.

¹²⁰ „Administracinių teisės pažeidimų kodeksas,“ *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).

5 paveiksle, remiantis „Policijos informacinėje sistemoje“ kaupiamais statistiniais duomenimis, pateikiama informacija apie užsieniečiams Lietuvos Respublikos institucijų pareigūnų surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų skaičių per 2013 m. – 2015 m. laikotarpį.



Šaltinis: sudarė autorė ¹²¹

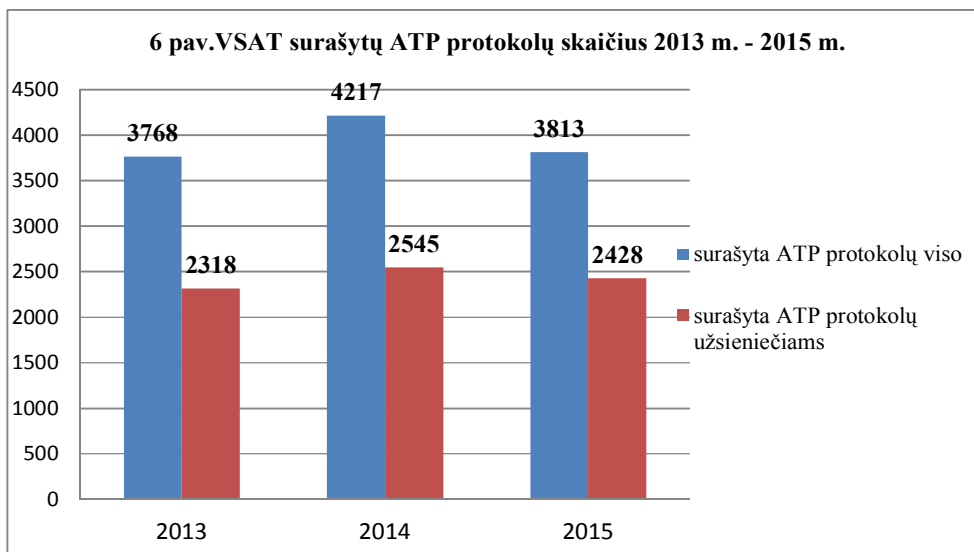
Iš 5 paveiksle pateiktų duomenų matyti, kad užsieniečiams administracinė atsakomybė taikoma vis dažniau, tad galima daryti išvadą (manyti), kad skiriamos nuobaudos už ATPK numatytus pažeidimus nėra atgrasios užsieniečiams ar nepasiekia savo tikslų.

Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnai taiko administracinę atsakomybę jiems įstatymais suteiktų įgaliojimų ribose. Administracinių teisės pažeidimų kodekso 225⁽²⁾ ir 259⁽¹⁾ straipsniai suteikia Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnams teisę surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus ir nagrinėti administracines bylas numatytas kodekso 225⁽²⁾ straipsnyje¹²².

6 paveiksle pateikiama informacija apie VSAT pareigūnų surašytų administracinių teisės pažeidimų protokolų skaičių per 2013 m. – 2015 m. laikotarpį. Taip pat palyginimui pateikiami duomenys kiek ATP protokolų yra surašyta Tarnybos pareigūnų užsieniečiams už įvairius administracinius teisės pažeidimus.

¹²¹ *Šaltinis: sudarė autorė* pagal „Policijos informacinėje sistemoje – Administracinių teisės pažeidimų registre“ esančius duomenis.

¹²² „Administracinių teisės pažeidimų kodeksas,“ *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).



*Šaltinis: sudarė autorė*¹²³

Iš 6 paveiksle pateiktų duomenų matyti, kad dauguma Tarnybos surašomų ATP protokolų yra užsieniečiams.

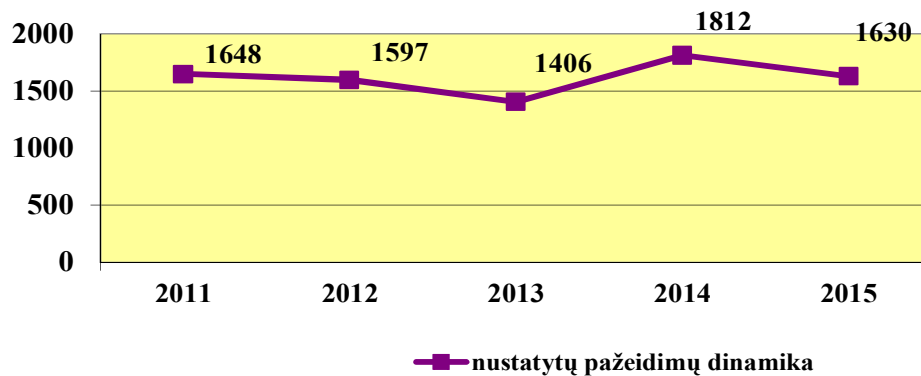
Tarnybos pareigūnai nustato įvairių administracinių teisės pažeidimų užsieniečių atžvilgiu, tačiau daugiausia užsieniečių atžvilgiu Tarnybos pareigūnai nustato atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarkos pažeidimų. Atsakomybė už šį pažeidimą yra numatyta LR ATPK 206 straipsnyje, o šio straipsnio pažeidimas užtraukia įspėjimą arba baudą nuo septyniasdešimt dviejų iki dviejų šimtų aštuoniasdešimt devynių eurų¹²⁴.

7 paveiksle, pateikiama informacija apie VSAT pareigūnų surašytų administracinio teisės pažeidimo protokolų skaičių užsieniečiams už LR ATPK 206 str. pažeidimą 2011 m. – 2015 m. laikotarpiu.

¹²³ *Šaltinis: sudarė autorė* pagal „Policijos informacinėje sistemoje – Administracinių teisės pažeidimų registre“ esančius duomenis.

¹²⁴ „Administracinių teisės pažeidimų kodeksas,“ *Valstybės žinios* 1, 1 (1985).

7 pav. Užsieniečių, pažeidusių atvykimo, buvimo ir vykimo per LR taisykles, skaičius 2011 m.-2015 m.



*Šaltinis: sudarė autorė*¹²⁵

Iš pateiktų duomenų matyti, kad administracinės atsakomybės taikymas už LR ATPK 206 str. pažeidimą 2014 m. buvo gana žymiai išaugęs (nuo 1406 pažeidimų 2013 m. iki 1812 pažeidimų 2014 m.), taip pat dar vis yra pakankamai didelis (1630 pažeidimai 2015 m.). Lyginant su atvykusių asmenų, trečiųjų šalių piliečių, skaičiumi galima teigti, kad pažeidimų nėra nustatoma labai daug, taip pat iš pateiktų duomenų matyti, kad nustatomų pažeidimų skaičius neturi aiškios didėjimo tendencijos. Šią faktinę padėtį, autorės nuomone, sąlygoja efektyvių kitų administracinio poveikio priemonių taikymas, t. y. tinkama Tarnybos pareigūnų užsieniečių atvykimo kontrolė Pasienio kontrolės punktuose, kad jie atvykdami atitiktų atvykimo sąlygas, nustatytas Šengeno sienų kodekse, VSAT konsultacijos prieš išduodant vizas ir kt..

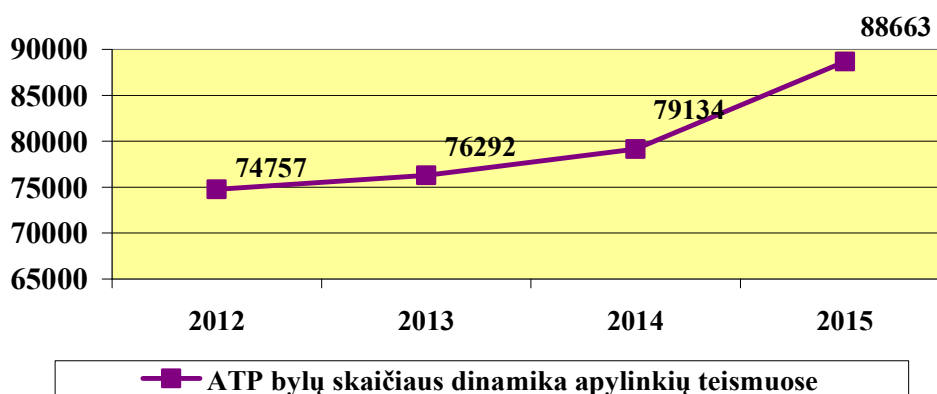
Taigi dauguma administracinių teisės pažeidimų bylų už LR ATPK 206 str. pažeidimą, kuriomis administracinė atsakomybė yra patraukiami užsieniečiai, nagrinėja Tarnybos pareigūnai. Toks bylos nagrinėjimas (šioje institucijoje) yra priešteisminė (kvaziteisminė) administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos stadija. Sutiktina su U. Trumpulio straipsnyje „Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida“ išsakyta mintimi, kad bylą nagrinėjant kvaziteisminėje institucijoje nėra priimami galutiniai sprendimai. Kiekvienas asmuo, kurio bylą išnagrinėja kvaziteisminė institucija, dar turi teisę į dvi teismines stadijas (bylos nagrinėjamos pirmosios instancijos ir apeliacine tvarka). Tik

¹²⁵ *Šaltinis: sudarė autorė pagal „Policijos informacinėje sistemoje – Administracinių teisės pažeidimų registre“ esančius duomenis.*

bylą nagrinėjant teismuose yra atliekama konstitucinė teisingumo vykdymo funkcija, užtikrinamas priimtų sprendimų pagrįstumas ir teisėtumas¹²⁶.

Žvelgiant į „Teismų tinklapyje“ pateikiamą statistiką, apylinkių teismuose (pirma instancija) per metus yra išnagrinėjama tikrai labai didelis skaičius administracinių teisės pažeidimų bylų – 8 paveikslas.

8 pav. 2012m.-2015m. apylinkių teismuose gautų ATP bylų skaičius



Šaltinis: sudarė autorė¹²⁷

Į šį pateikiamą skaičių taip pat įeina bylos ir dėl apskųstų priimtų kvaziteisminių institucijų sprendimų. Galima teigti, kad administracinių teisės pažeidimų bylų teisminis nagrinėjimas vis dar išlieka intesyvus.

Taigi, *Užsieniečiams* pažeidus atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarką kyla administracinė atsakomybė pagal LR ATPK 206 str. Šio straipsnio sankcijoje numatyta nuobauda, t. y. įspėjimas arba bauda nuo septyniasdešimt dviejų iki dviejų šimtų aštuoniasdešimt devynių eurų, darbo autorės nuomone nėra pakankama. Baudos dydžio už šį pažeidimą „apatinė riba“ turėtų būti didesnė, t. y. nuo 90 eur., kadangi pirmą kartą pažeidimą padariusiam asmeniui praktikoje, šiuo metu, dažniausiai yra skiriama administraciniu nurodymu pusė minimalios baudos - tai sudaro piniginę baudą 36 eur., kuri yra neveiksminga ir nesukelia pažeidėjui realaus poveikio už padarytą pažeidimą. Tokias išvadas

¹²⁶ Ugnius Trumpulis, „Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida“, *Jurisprudencija* 12, 102 (2007):78.

¹²⁷ Šaltinis: Sudarė autorė pagal „Lietuvos teismų tinklapyje“ pateiktus duomenis: <http://www.teismai.lt/lt/visuomenei-ir-ziniasklaidai/statistika/106>

suponuoja daryti pateikta statistika, kad pažeidimų skaičius už LR ATPK 206 str. pažeidimą nemažėja, o kai kuriais metais netgi žymiai kyla (7 - paveikslas). Sankcija, kuri taikoma už padarytą pažeidimą turi būti pakankamai skaudi teisės pažeidėjui, kad jis ateityje vengtų pakartoti draudžiamą veiką, taip pat ji turi prevenciškai veikti ir kitus asmenis, kad jie stengtųsi veikti taip kaip nustatyta teisės aktais.

Administracinė nuobauda yra atsakomybės priemonė, kurios paskyrimo tikslai nurodyti LR ATPK 20 str. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas yra pabrėžęs (Administracinė byla Nr. N¹⁶ -1757/2006), kad: „*kiekvienos teisinės sankcijos pritaikymas pirmiausiai reiškia tam tikrų suvaržymų paskyrimą, negatyvių pasekmių atsiradimą asmeniui, kurio atžvilgiu ta sankcija taikoma. Tokių negatyvių nubaustajam padarinių buvimas yra būtina sąlyga, nes priešingu atveju nuobaudos būtų beprasmiškos ir nepasiektų joms keliamų tikslų.*“¹²⁸

Konstitucinis Teismas 2000 m. gruodžio 6 d. nutarime taip pat yra pažymėjęs, kad: „*teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniai principai suponuoja tai, kad už teisės pažeidimus valstybės nustatomos poveikio priemonės turi būti proporcingos (adekvačios) teisės pažeidimui, turi atitikti siekiamus teisėtus ir visuotinai svarbius tikslus, neturi varžyti asmens akivaizdžiai labiau, negu reikia šiems tikslams pasiekti.*“¹²⁹

Pažymėtina, kad Konstituciniuose nutarimuose aptariant teisingumo ir teisinės valstybės konstitucinius principus akcentuojama, kad tarp siekiamo tikslo ir priemonių šiam tikslui pasiekti, tarp teisės pažeidimų ir už šiuos pažeidimus nustatytų nuobaudų turi būti nustatyta teisinga pusiausvyra. Taigi šiuo atveju vadovaujantis teisingumo ir teisinės valstybės konstituciniais principais, įstatymuose (LR ATPK) nustatomos nuobaudos, už įstatymų pažeidimus (šiuo atveju už LR ATPK 206 str. pažeidimą), turi būti tokio dydžio, koks yra būtinas siekiant teisėto ir visiems svarbaus tikslo – užtikrinti valstybei svarbių vertybių apsaugą (nagrinėjamu atveju buvimo LR ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarką).

Analizuojant Lietuvos Respublikos Seimo 2015 m. birželio 25 d. įstatymu Nr. XII-1869 patvirtintą Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodeksą¹³⁰ (toliau – Administracinių

¹²⁸ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. N¹⁶ -1757/2006,“ prieiga per internetą:

<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=3f83bb2f-2440-49fa-a1fb-fd5cc8f2e0a2>

¹²⁹ „Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 06 d. nutarimas byloje Nr. 6/99-23/99-5/2000-8/2000 „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai,“

prieiga per internetą: <http://www.lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta348/content>

¹³⁰ „Administracinių nusižengimų kodeksas,“ TAR 1216 (2015).

nusižengimų kodeksas arba ANK), kuris įsigalios 2017 m. sausio 1 d.¹³¹, pastebėta, kad realios baudos už administracinius nusižengimus (jam įsigaliojus) dauguma atvejų bus žymiai mažesnės – dauguma straipsnių sankcijų turi mažesnius baudų dydžius. Kabant apie ANK 538 str. „Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo Lietuvos Respublikoje, vykimo per Lietuvos Respubliką tranzitu ar išvykimo iš Lietuvos Respublikos tvarkos pažeidimą“ sankcijoje numatyta, kad šis pažeidimas *užtraukia įspėjimą arba baudą nuo septyniasdešimt iki trijų šimtų eurų*¹³², t. y. žemutinė sankcijos riba yra sumažinta. Atkreiptinas dėmesys, kad taikant administracinį nurodymą bauda būtų dar mažesnė nei numatyta sankcijos žemutinė riba, o vadovaujantis Administracinių nusižengimų kodekso 608 str. 4d.: „jeigu už padarytą administracinį nusižengimą šio kodekso specialiosios dalies straipsnyje numatytas įspėjimas ir nėra šio kodekso 610 straipsnio 2 dalyje nurodytų sąlygų, baigus administracinio nusižengimo tyrimą asmeniui skiriamas įspėjimas ir tyrimą atlikęs pareigūnas dėl to administracinio nusižengimo surašo nutarimą. Administracinio nusižengimo protokolas šiuo atveju nesurašomas.“¹³³ Reiškia Užsienietis pirmą kartą padaręs pažeidimą numatytą ANK 538 str. visada bus baudžiamas įspėjimu, kas autorės nuomone visai sumažina tikimybę, kad asmenys visada bus tinkamai sudrausminti bei ateityje sieks laikytis nustatytos tvarkos. Juk bus nesvarbu pvz. ar užsienietis viršys leistiną prabūti dienų skaičių pagal Šengeno sienų kodeksą 1 diena ar 100 dienų, jis bus baudžiamas už pirmą pažeidimą tik įspėjimu. Tai žinodamas užsienietis tikrai nesistengs laikytis nustatytos vykimo tvarkos, nes sankcija už tai grės minimali, bet kokiu atveju. Būtina palikti galimybę pareigūnas (ar teismams) skirti nuobaudas (ANK specialiosios dalies str.) už padarytus administracinius pažeidimus, pagal nustatytas medianos taisykles.

Sutiktina, kad naujajame ANK numatyta galimybė be administracinio teisės pažeidimo protokolo surašymo nutarimu tam tikrais atvejais skirti įspėjimą yra teigiamas dalykas, tačiau tai neturi būti nustatoma privalomai. Darbo autorės nuomone būtina pakeisti įsigaliosiančią aptartą teisės normą (ANK 608str. 4d.) nustatant, kad: *jeigu už padarytą administracinį nusižengimą šio kodekso specialiosios dalies straipsnyje galimas (numatytas) įspėjimas ir nėra šio kodekso 610 straipsnio 2 dalyje nurodytų sąlygų, bei baigus administracinio nusižengimo tyrimą yra nustatoma pakankamai lengvinančių aplinkybių, pareigūno sprendimu gali būti asmeniui skiriamas įspėjimas, surašant dėl to administracinio nusižengimo nutarimą. Administracinio nusižengimo protokolas šiuo atveju nesurašomas.*

¹³¹ “Lietuvos Respublikos administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymo Nr. XII-1869 2, 3, 4, 5, 6 ir 8 straipsnių pakeitimo įstatymas,” TAR 6425 (2016).

¹³² “Administracinių nusižengimų kodeksas,” TAR 1216 (2015).

¹³³ *Ibid.*

Išnagrinėjus administracinio nusižengimo bylą administracinės nuobaudos ir administracinio poveikio priemonės turi būti parenkamos iš ANK specialiosios dalies straipsnyje nurodytų administracinių nuobaudų ir administracinio poveikio priemonių rūšių, atsižvelgiant į padaryto administracinio nusižengimo pobūdį, pažeidėjo kaltės formą ir rūšį, asmenybę, atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes. Kitu atveju bus abejotinai pasiekiami administracinių nuobaudų skyrimo tikslai.

Kaip jau buvo minėta Tarnybos pareigūnai yra įgalioti nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas už pažeidimus, kurie yra išvardinti LR ATPK 225² straipsnio 1 dalyje. Apie tokių įgaliojimų suteikimą taip pat reglamentuoja ir jau minėtas Tarnybos vado 2013 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 4-412 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo“¹³⁴. Pagal minėtą Tarnybos vado įsakymą nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas gali: Tarnybos valdybų viršininkai ir jų pavaduotojai, skyrių ir NKC viršininkai, VSAT rinktinių skyrių, poskyrių viršininkai, šių skyrių ir poskyrių bei Kriminalinės žvalgybos grupės vyriausiuosieji specialistai, vyresnieji specialistai ir specialistai, vyriausieji tyrėjai, vyresnieji tyrėjai, tyrėjai, užkardų vadai ir jų pavaduotojai, laivų vadai.¹³⁵ Taigi galima sakyti, kad įgaliotų pareigūnų, nagrinėti administracines teisės pažeidimo bylas, ratas gana platus ir todėl administracinė teiseną gali būti baigiama kur kas operatyviau ir greičiau, kas naudinga tiek pareigūnams, tiek administracinės atsakomybės traukiamam asmeniui. Tačiau kyla pagrįsta abejonė ar visi šiuo įsakymu įgalioti pareigūnai sugeba (ar sugebėtų reikalui esant) tinkamai išnagrinėti administracinio teisės pažeidimo bylą ir priimti joje teisingą ir teisėtą sprendimą. Ne visoms minėtoms pareigoms užimti yra nustatytas reikalavimas turėti teisinį išsilavinimą, o neturint teisinių žinių bei nesusiduriant kasdien su minėtų bylų nagrinėjimu (neturint praktikos) manytina, kad ATP byla nebus išnagrinėta tinkamai.

Pranas Petkevičius vadovėlyje „Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną“ administracinio teisės pažeidimo bylos nagrinėjimą nurodo kaip svarbiausią ir pagrindinę teisenos stadiją, kadangi čia iš esmės turi būti ištiriamos visos bylos aplinkybės, įvertinami įrodymai ir turi būti priimamas teisingas sprendimas.¹³⁶

¹³⁴ „VSAT vado 2013 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 4-412 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo,“ *Valstybės žinios* 92, 4618 (2013).

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ Pranas Petkevičius, *Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną* (Vilnius: Teisės informacijos centras, 2003), 93.

Darbo autorės nuomone turėtų būti įtvirtintas principas, kad administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėtų ir jose sprendimus galėtų priimti tik teisinį išsilavinimą turintys Tarnybos pareigūnai (pareigūnai, kurių pareigybėse numatytas teisinis išsilavinimas).

Kitas svarbus momentas, kalbant apie administracinę atsakomybę, yra paskirtų nuobaudų pažeidėjui įvykdymo užtikrinimas. Kad paskirta nuobauda pasiektų tikslą numatytą LR ATPK 20 str., ji teisės pažeidėjo turi būti įvykdoma. Pvz., paskirta pinigine bausme turi būti sumokėta. Sutiktina su P. Petkevičiaus išsakyta mintimi, kad „*administracinių teisės pažeidimų bylų teisenos uždaviniai įgyvendinami ne tik priimant teisėtą ir pagrįstą nutarimą byloje, bet ir jį vykdant.*“¹³⁷

Praktikoje tik administracinė nuobauda *Įspėjimas* nesukelia problemų dėl jos vykdymo, t. y. ją paskyrus nutarimu nereikia rūpintis dėl jos „įsigaliojimo“. Užsieniečiams už administracinius teisės pažeidimus, pagal LR ATPK taikomos administracinės nuobaudos kaip ir LR piliečiams. Pagrindine nuobauda už administracinius teisės pažeidimus išlieka pinigine bausme. Jos įvykdymas, kai asmuo neturi pajamų ar lėšų registruotų Lietuvoje (neturi registruoto turto į kurį galėtų būti nukreiptas išieškojimas) yra sudėtingas. Užsieniečiai dažniausiai nėra linkę sumokėti didesnes pinigines bausmes, anstoliai nepriima administracinių nutarimų dėl išieškojimo, jei skolininkas yra užsienio pilietis ir neturi pajamų Lietuvoje ar neturi turto Lietuvoje, motyvuodami Lietuvos Respublikos Civilinio proceso kodekso (toliau – CPK) 590 str. 1 ir 3 d.: „*Jeigu skolininkas yra fizinis asmuo, vykdomąjį dokumentą antstolis vykdo pagal šio asmens gyvenamąją vietą, jo turto buvimo vietą arba jo darbo vietą; Antstolis vykdymo veiksmus atlieka antstolio aptarnaujamoje teritorijoje.*“¹³⁸ Šiuo atveju kyla būtinybė taikyti kitas administracinio poveikio priemones (pvz., uždrausti užsieniečiui atvykti į LR tam tikrą laiką), kad asmenys (užsieniečiai) pajustų pasekmes už savo netinkamą buvusį elgesį. Apie šios poveikio priemonės taikymą bus kalbama skyrelyje „Uždraudimas atvykti į Lietuvos Respubliką ir neįleidimas į Šengeno erdvę“.

¹³⁷ Pranas Petkevičius, *Administracinių teisės pažeidimų bylų teisena* (Vilnius: Teisės informacijos centras, 2003), 113.

¹³⁸ „Civilinio proceso kodeksas,“ *Valstybės žinios* 36,1340 (2002).

2.2. Gražinimas, įpareigojimas išvykti ir išsiuntimas iš Lietuvos Respublikos

Užsieniečiai atvykdami į Lietuvos Respubliką, o (trečiųjų šalių piliečiai) kartu ir į Šengeno erdvę, tampa mūsų svečiais. Taip pat atvykdami jie privalo laikytis atvykimo ir buvimo LR taisyklių, t. y. ne tik elgtis pagal galiojančias teisės normas svečioje šalyje (šiuo atveju Lietuvos Respublikos), bet ir laiku išvykti. Tačiau svečiuodamiesi kitoje šalyje užsieniečiai kartais nesilaiko nustatytos lankymosi tvarkos bei kartais išvyksta iš Lietuvos Respublikos tik panaudojus tam tikras administracines teisesines poveikio priemones. Duomenys apie užsieniečių skaičiaus dinamiką, kurie pažeidė atvykimo, buvimo ar vykimo per LR tvarką, pateikiami lentelėje Nr. 2.

**2 lentelė. Užsieniečių pažeidusių atvykimo, buvimo ir vykimo per LR taisykles skaičius
2008 m. - 2015 m.**

Užsieniečių, pažeidusių atvykimo, buvimo ir vykimo per LR taisykles skaičius	2011	2012	2013	2014	2015
	1801	1755	1406	1812	1630

*Šaltinis: sudarė autorė*¹³⁹

Iš lentelėje pateiktų duomenų matome, kad tokių užsieniečių skaičius paskutinius penkerius metus nežymiai svyruoja, bet yra gana didelis.

Užsieniečių teisinės padėties įstatymas nustato, kuriais atvejais užsienietis privalo išvykti iš Lietuvos Respublikos ir kuriais atvejais užsieniečio išvykimas iš Lietuvos Respublikos laikomas neteisėtu.

Pagal Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 124 straipsnį užsienietis privalo išvykti iš Lietuvos Respublikos iki:

1. „vizos arba leidimo laikinai gyventi Lietuvoje galiojimo pabaigos;
2. šio įstatymo 11 straipsnio 2–5, 7 dalyse užsieniečiams nustatyto buvimo laiko pabaigos, išskyrus atvejus, kai jis gauna dokumentą, patvirtinantį jo teisę būti arba gyventi Lietuvoje“.¹⁴⁰

O pagal Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 135 straipsnį užsieniečio išvykimas iš Lietuvos Respublikos laikomas neteisėtu, jeigu jis:

1. „išvyksta iš Lietuvos Respublikos ne per pasienio kontrolės punktą;
2. išvykdamas iš Lietuvos Respublikos pateikia kito asmens arba suklastotus dokumentus;

¹³⁹ *Šaltinis: sudarė autorė* pagal paimtus duomenis iš VSAT prie LR VRM informacinės sistemos (statistikos) „SIENA“.

¹⁴⁰ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

3. išvyksta iš Lietuvos Respublikos, nors jam taikomi judėjimo laisvės Lietuvos Respublikoje apribojimai;
4. neturėdamas galiojančio kelionės dokumento bando išvykti iš Lietuvos Respublikos.”¹⁴¹

Tais atvejais, kai užsienietis pažeidžia aukščiau paminėtas nuostatas jam yra taikomas grąžinimas, įpareigojimas išvykti (ES piliečiams ar trečiųjų šalių piliečiams turintiems leidimus gyventi kitose ES valstybėse), o jų neįvykdžius ir jų išsiuntimas iš Lietuvos Respublikos.

Grąžinimas į užsienio valstybę – „procedūra, kai užsienietis prievolę išvykti iš Lietuvos Respublikos įvykdo savanoriškai arba iš jos išsiunčiamas į valstybę, kuri nėra Europos Sąjungos arba Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybė narė“.¹⁴² Sprendimą dėl užsieniečio grąžinimo į užsienio valstybę priima Migracijos departamentas, policija arba Valstybės sienos apsaugos tarnyba, o sprendimų įvykdymą kontroliuoja policija ir Valstybės sienos apsaugos tarnyba.¹⁴³

Užsieniečių teisinės padėties įstatymo pataisos¹⁴⁴, kuriomis į nacionalinę teisę buvo perkeltos 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (vadinamosios grąžinimo direktyvos)¹⁴⁵ nuostatos buvo priimtos 2011 m.

Užsieniečių teisinės padėties 125 straipsnyje yra nustatyti pagrindai, kuriais remiantis yra priimamas sprendimas grąžinti užsienietį į užsienio valstybę, tai pvz., kai užsieniečiui panaikinta viza arba leidimas laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje (ar Lietuvos Respublikos ilgalaikio gyventojų leidimas gyventi Europos Bendrijoje), užsienietis yra Lietuvos Respublikoje pasibaigus vizos galiojimui ar pasibaigus leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje galiojimui, arba yra Lietuvos Respublikoje laikotarpį, viršijantį užsieniečiams nustatytą leistiną buvimo laiką ir kt.¹⁴⁶

Vertinant užsieniečių grąžinimo statistinius duomenis, kurie pateikti Migracijos tinklapio skiltyje „Statistika ir ataskaitos“ pastebėtina, jog bendras užsieniečių skaičius, kuriems buvo taikomas grąžinimas iš Lietuvos Respublikos yra gana didelis, o didžiausias buvo 2014 metais kuomet buvo grąžinti 1886 užsieniečiai¹⁴⁷ – paveikslas Nr. 9.

¹⁴¹ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁴² *Ibid.*

¹⁴³ *Ibid.*

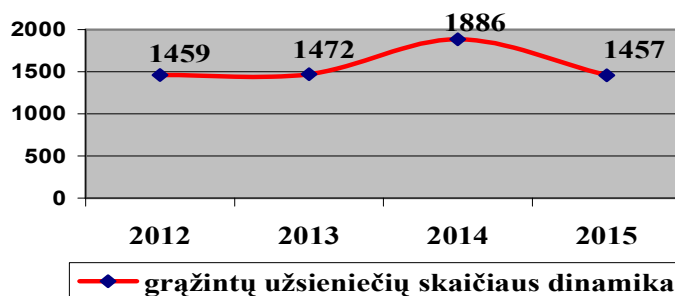
¹³⁸ „Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" 2, 19, 77, 113, 114, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 139 straipsnių ir Įstatymo priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas,“ *Valstybės žinios* 156, 7384 (2011).

¹⁴⁵ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse, 2008/115/EB 2008 m. gruodžio 16 d.

¹⁴⁶ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁴⁷ Migracijos tinklapis „statistika ir ataskaitos“ <http://www.migracija.lt/index.php?1357390560>.

9 pav. Gražintų užsieniečių skaičius 2012m. - 2015m.



Pastaba. Iki 2012 m. vasario 1 d. LR įstatymo “Dėl užsieniečių teisinės padėties” 125 straipsnyje nustatytais pagrindais buvo priimami sprendimai dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti iš LR, o nuo 2012 m. vasario 1 d., įsigaliojus minėto įstatymo pataisoms, – sprendimai dėl gražinimo į užsienio valstybę, arba, jeigu užsienietis turi galiojantį kitos ES ar ELPA valstybės narės išduotą dokumentą, suteikiantį teisę joje būti ar gyventi, – dėl įpareigojimo išvykti iš LR į šią valstybę.

Pastaba. Tinklapyje pateikiami išankstiniai 2015m. statistiniai duomenys.

Šaltinis: sudarė autorė¹⁴⁸

Taip pat analizuojant teikiamą statistiką pastebėta, kad pagal pilietybės valstybę kasmet daugiausia yra gražinama Baltarusijos ir Rusijos Federacijos piliečių, kurie pažeidė buvimo ar vykimo per LR tvarką, tačiau šių piliečių į LR atvyksta taip pat daugiausia.

Užsieniečiams gražinimas, kaip ir įpareigojimas išvykti dažniausiai yra taikomas nustačius administracinį teisės pažeidimo faktą pagal LR ATPK 206 str. (Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarkos pažeidimą). Analizė apie tokių pažeidimų dinamiką bei tendencijas jau buvo pateikiama skyriuje „Administracinės atsakomybės, kaip poveikio priemonės taikymas prieš užsieniečių daromus administracinius teisės pažeidimus”. Tačiau pažymėtina, kad ne maža dalis užsieniečių yra gražinama ar išsiunčiama ir jiems panaikinus vizas (duomenys apie panaikintų vizų skaičių pateikti 4 pav.) ar leidimus laikinai gyventi – lentelė Nr. 3.

3 lentelė. Užsieniečiams panaikintų leidimų laikinai gyventi LR skaičius 2012 m. – 2014 m.

Skaičius užsieniečių, kuriems dėl įvairių priežasčių buvo panaikintas laikinas leidimas gyventi	2012	2013	2014
	497	802	861

Šaltinis: sudarė autorė¹⁴⁹

¹⁴⁸ Šaltinis: sudarė autorė pagal Migracijos tinklapio “statistika ir ataskaitos” duomenis, prieiga per internetą <http://www.migracija.lt/index.php?1357390560>

¹⁴⁹ Šaltinis: sudarė autorė pagal Migracijos tinklapio “statistika ir ataskaitos” duomenis, prieiga per internetą <http://www.migracija.lt/index.php?1357390560>

Leidimas laikinai gyventi užsieniečiams pagal pateikiamus statistinius duomenis Migracijos tinklapyje, dažniausiai yra panaikinamas, kai užsienietis praranda teisę dirbti Lietuvoje.

Sprendime gražinti užsienietį į užsienio valstybę, įvertinus užsieniečio galimybes kuo greičiau išvykti, nustatomas nuo 7 iki 30 dienų terminas, kuris skaičiuojamas nuo sprendimo įteikimo užsieniečiui dienos ir per kurį užsienietis įpareigojamas savanoriškai išvykti iš Lietuvos Respublikos.¹⁵⁰ Taip pat būtina pažymėti, kad Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 125str. 2d. nustatyta, kad jeigu yra bent vienas iš nustatytų gražinimo į užsienio valstybę pagrindų, bet užsienietis turi teisę (ir turi tai patvirtinančius dokumentus) būti ar gyventi kitose Europos Sąjungos ar Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybėse, toks užsienietis yra įpareigojamas išvykti iš Lietuvos Respublikos.¹⁵¹ Žemiau lentelėje Nr. 4 pateikiama informacija apie taikytų įpareigojimų išvykti skaičių 2013 m. – 2015 m.

4 lentelė. Įpareigotų išvykti iš LR užsieniečių skaičius 2013 m. – 2015 m.

Skaičius užsieniečių, kuriems buvo surašytas įpareigojimas išvykti iš LR	2013	2014	2015
	76	9	16

*Šaltinis: sudarė autorė*¹⁵²

Pastebėtina, kad tokių užsieniečių skaičius yra labai nedidelis. Tai sąlygoja, kad tokių asmenų yra nustatoma tik atsitiktinai, vykdant užsieniečių nesistemingus patikrinimus prie vidinių sienų, ar tikrinant užsieniečių buvimo sąlygas šalies viduje specialių organizuojamų operacijų (veikiant pagal patvirtintus metinius Tarnybos veiklos planus) metu.

Užsieniečių teisinės padėties įstatyme taip pat nustatyta, kad sprendimą dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos pagal kompetenciją priima ir jo įvykdymą kontroliuoja policija ir Valstybės sienos apsaugos tarnyba.

Būtina pažymėti, kad tiek priimtiems gražinimo sprendimams tiek priimtiems įpareigojimo išvykti sprendimams yra privaloma atitikti Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo¹⁵³ (toliau – ir VAĮ) 8 straipsnio nuostatas, t. y. jie turi būti tinkamai pagrįsti objektyviais duomenimis ir teisės aktų normomis.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo jurisprudencijoje yra ne kartą atkreipęs dėmesį, kad Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostatos reiškia, jog valstybės institucijų priimtuose sprendimuose turi būti nurodomi pagrindiniai faktai, argumentai ir įrodymai, pateikiamas

¹⁵⁰ “Dėl užsieniečių teisinės padėties,” *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁵¹ *Ibid.*

¹⁵² *Šaltinis: sudarė autorė* pagal Migracijos tinklapyje “statistika ir ataskaitos” duomenis, prieiga per internetą <http://www.migracija.lt/index.php?1357390560>

¹⁵³ “Viešojo administravimo įstatymas,” *Valstybės žinios* 60, 1945 (1999).

teisinis pagrindas, kuriuo viešojo administravimo subjektas rėmėsi priimdamas administracinį aktą, kad motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. Administracinėje byloje Nr. A⁴⁹²-2624/2014 LVAT pažymėjo, kad: „ši teisės norma siejama su teisėtumo principu, pagal kurį reikalaujama, kad viešojo administravimo subjektai savo veikla nepažeistų teisės aktų, kad jų sprendimai būtų pagrįsti, o sprendimų turinys atitiktų teisės normų reikalavimus.“¹⁵⁴

Taip pat pastebėtina, kad ne visada būtina gražinti ar įpareigoti išvykti užsienietį iš LR. Sprendimas dėl užsieniečio gražinimo į užsienio valstybę ar įpareigojimo užsieniečiui išvykti iš Lietuvos Respublikos gali būti nepriimamas, jeigu pagal Lietuvos Respublikos sudarytą tarptautinę sutartį dėl neteisėtai esančių asmenų gražinimo (readmisijos) neteisėtai Lietuvos Respublikoje esantį užsienietį priima atgal:

- 1) Europos Sąjungos valstybė narė, jeigu ši sutartis įsigaliojo iki 2009 m. sausio 13 d.;
- 2) valstybė, kuri nėra Europos Sąjungos valstybė narė.

Priimant *Sprendimą* dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos taip pat turi būti jame nurodomas terminas per kurį užsienietis turi išvykti iš Lietuvos Respublikos (ne ilgesnis kaip 30 dienų). Šis terminas gali būti pratęstas esant tam tikroms Užsieniečių teisinės padėties įstatyme nurodytoms aplinkybėms, tačiau bendras įpareigojimo savanoriškai išvykti terminas negali viršyti 60 dienų.¹⁵⁵

Užsieniečiams paprastai yra nustatomas ne trumpesnis kaip 7 dienų terminas, kad išvyktų iš LR, bet UTPĮ taip pat yra nustatyta, kad jeigu yra pagrindas manyti, jog užsienietis gali pasislėpti siekdamas išvengti gražinimo į užsienio valstybę ar įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos, sprendime gražinti užsienietį į užsienio valstybę arba įpareigojime išvykti iš Lietuvos Respublikos jam gali būti nustatytas trumpesnis negu 7 dienų terminas, per kurį užsienietis įpareigojamas savanoriškai išvykti iš Lietuvos Respublikos, arba terminas savanoriškai išvykti nesuteikiamas (užsienietis nedelsiant išlydimas iš LR).¹⁵⁶

Kas yra išsiuntimas ir kada užsienietis išsiunčiamas iš Lietuvos Respublikos?

Išsiuntimas iš Lietuvos Respublikos pagal Užsieniečių teisinės padėties įstatymą yra „*priverstinis užsieniečio išvežimas ar išvesdinimas iš Lietuvos Respublikos teritorijos teisės aktu*

¹⁵⁴ „Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-2624/2014,“ prieiga per internetą:

<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaijeska/tekstas.aspx?id=0daf697d-1c8a-4e45-9de3-a97cdcd3d856>

¹⁵⁵ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

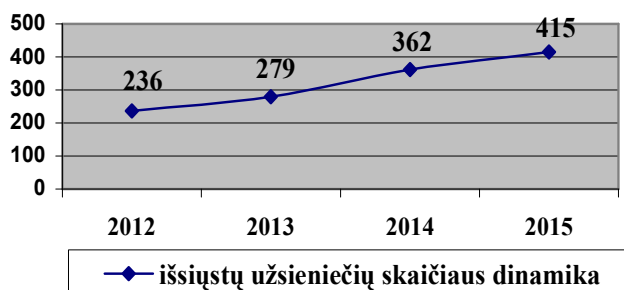
¹⁵⁶ *Ibid.*

nustatyta tvarka.“¹⁵⁷ Sprendimas dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos privalo būti vykdomas nedelsiant, jeigu nėra aplinkybių, dėl kurių sprendimo vykdymas gali būti sustabdytas.

Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 126 straipsnyje yra nustatyti pagrindai, kuriais remiantis galima taikyti užsieniečiui poveikio priemonę - išsiuntimą iš Lietuvos Respublikos. Kai kurie pagrindai yra susiję su kitomis administracinio poveikio priemonėmis, kurios buvo taikytos užsieniečiui, bet nebuvo pasiektas norimas rezultatas. Pvz., užsienietis išsiunčiamas iš LR, jeigu jis per nustatytą terminą neįvykdė įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos, savanoriškai neišvyko iš Lietuvos Respublikos per sprendime gražinti jį į užsienio valstybę nustatytą terminą. Taip pat įstatyme nustatyta, kad išsiuntimas taikomas ir tais atvejais, kai užsieniečiui nebuvo suteiktas terminas savanoriškai išvykti, nes yra pagrindas manyti, kad užsienietis gali pasislėpti, taip pat kai jo buvimas Lietuvos Respublikoje gresia valstybės saugumui arba viešajai tvarkai. Kai užsienietis neteisėtai atvyksta į Lietuvos Respubliką ar neteisėtai joje yra ir nėra pagrindų, dėl kurių jam galėtų būti taikomas įpareigojamas išvykti iš Lietuvos Respublikos arba sprendimas gražinti jį į užsienio valstybę - užsieniečiui taip pat turi būti taikoma poveikio priemonė išsiuntimas iš LR.¹⁵⁸

Analizuojant užsieniečių išsiuntimo statistinius duomenis, kurie pateikti Migracijos tinklapio skiltyje „Statistika ir ataskaitos“ pastebėtina, jog bendras užsieniečių skaičius, kuriems buvo taikomas išsiuntimas iš Lietuvos Respublikos yra gana didelis ir turi tendenciją didėti – 10 paveikslas.

10 pav. Skaičius užsieniečių, kuriems buvo priimtas sprendimas išsiųsti juos į užsienio valstybę 2012m. - 2015m.



Pastaba. Tinklapyje pateikiami išankstiniai 2015 m. statistiniai duomenys.

Šaltinis: sudarė autorė¹⁵⁹

¹⁵⁷ “Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁵⁸ *Ibid.*

¹⁵⁹ Šaltinis: sudarė autorė pagal Migracijos tinklapio “statistika ir ataskaitos“ duomenis, prieiga per internetą <http://www.migracija.lt/index.php?1357390560>

Sprendimą dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 126 straipsnio 1 dalyje nustatytais pagrindais priima Migracijos departamentas, o vykdo Valstybės sienos apsaugos tarnyba arba policija.¹⁶⁰

Sprendimai dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti ar jo išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos ir gražinimo į užsienio valstybę gali būti skundžiami Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ ir Lietuvos Respublikos Administracinių bylų teisenos įstatymo nustatyta tvarka paduodant skundą atitinkamam Apygardos administraciniam teismui.¹⁶¹

Užsieniečių teisinės padėties įstatyme yra nustatyta į kokias aplinkybes būtina atsižvelgti priimant įpareigojimą išvykti iš Lietuvos Respublikos, sprendimą gražinti užsienietį į užsienio valstybę ar išsiųsti užsienietį iš Lietuvos Respublikos arba dėl kurių aplinkybių sprendimo, išsiųsti užsienietį iš Lietuvos Respublikos, vykdymas sustabdomas. Priimant minėtus sprendimus turi būti atsižvelgiama į užsieniečio teisėto buvimo Lietuvoje laiką, šeiminius ryšius su asmenimis, gyvenančiais Lietuvoje, esamus socialinius, ekonominius ir kitus ryšius su Lietuvos Respublika. Jei užsieniečiui reikia suteikti būtinąją medicinos pagalbą, kurios suteikimo reikalingumą patvirtina sveikatos priežiūros įstaigos gydytojų konsultacinė komisija, ar jo negalima išsiųsti dėl objektyvių aplinkybių (neturi galiojančio kelionės dokumento, nėra galimybės gauti kelionės bilietų), tokiais atvejais užsieniečio pasilikimo Lietuvoje klausimas sprendžiamas individualiai ir priimamas atitinkamas sprendimas.¹⁶²

Teismų praktikoje taip pat yra suformuoti tam tikri aspektai, kurie paaiškina nagrinėjamose bylose aplinkybių vertinimus, kurios turi įtaką priimant minėtus administracinius sprendimus (išsiuntimą, gražinimą ar įpareigojimą išvykti) užsieniečių atžvilgiu. Pvz., Kauno apygardos administracinio teismo teisėjų kolegija nagrinėdama administracinę bylą Nr. I-2095-414/2015 nurodė, jo turi būti atsižvelgiama į Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinės teisėjų kolegijos nutartį administracinėje byloje Nr. A⁵⁸-2332-2011 kurioje, įvertinus 1990 m. birželio 19 d. Konvencijos dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo įgyvendinimo (toliau – ir KĮŠS) nuostatas ir ją plėtojančią Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ir ESTT) praktiką, 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos priimtos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse nuostatas, buvo daromos išvados, kad: pirma, net jei užsieniečio buvimas valstybės narės teritorijoje yra neteisėtas, nes jis neatitinka ar nebeatitinka joje taikomų buvimo trukmės sąlygų, ES teisė

¹⁶⁰ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁶¹ „Administracinių bylų teisenos įstatymas,“ *Valstybės žinios* 13, 308 (1999).

¹⁶² „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

neįtvirtina besąlyginio imperatyvo jį išsiųsti; antra, sprendžiant klausimą dėl užsieniečio gražinimo, kiekvienu konkrečiu atveju privalo būti įvertinamos visos reikšmingos faktinės aplinkybės, įskaitant asmenines priežastis, susijusias su asmens privataus ir šeimos gyvenimo apsauga, taip pat poreikiu užtikrinti nepilnamečių teisių apsaugą.¹⁶³ Šioje teismo nutartyje taip pat akcentuota, kad Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje laikomasi pozicijos, jog vienas iš pagrindinių teisinės valstybės principų, be kita ko, taikomas ir įgyvendinant viešąjį administravimą (Viešojo administravimo įstatymo 3 str. 1 p.) – įstatymo viršenybės principas – *inter alia* reikalauja, jog administraciniai aktai, susiję su asmenų teisių ir pareigų įgyvendinimu, visais atvejais būtų pagrįsti įstatymais. Tai reiškia, jog akte arba sprendimuose turi būti nurodomi pagrindiniai faktai, argumentai ir įrodymai, pateikiamas teisinis pagrindas, kuriuo viešojo administravimo subjektas rėmėsi, priimdamas administracinį aktą, taip pat motyvų išdėstymas turi būti adekvatus, aiškus ir pakankamas. Taigi prieš priimant sprendimą dėl asmens gražinimo į užsienio valstybę, turi būti įvertinta, ar konkrečiu atveju yra faktinių aplinkybių, užkertančių kelią to asmens (įpareigojimui išvykti iš Lietuvos Respublikos) gražinimui į užsienio valstybę.¹⁶⁴

Užsieniečių teisinės padėties įstatyme numatyta, kad užsieniečių draudžiama išsiųsti arba gražinti į valstybę, kurioje jo gyvybei ar laisvei gresia pavojus arba jis gali būti persekiojamas dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinių įsitikinimų, arba į valstybę, iš kurios jis gali būti vėliau nusiųstas į tokią valstybę. Pažymėtina, kad šios nuostatos netaikomos užsieniečiui, kuris dėl svarbių priežasčių kelia grėsmę Lietuvos Respublikos saugumui arba jis įsiteisėjusiu teismo nuosprendžiu yra pripažintas kaltu dėl sunkaus ar labai sunkaus nusikaltimo ir kelia grėsmę visuomenei.¹⁶⁵ Užsienietis taip pat neišsiunčiamas iš Lietuvos Respublikos arba negražinamas į valstybę, jeigu yra rimtas pagrindas manyti, kad joje užsienietis bus kankinamas, su juo bus žiauriai, nežmoniškai elgiamasi arba žeminamas jo orumas ar jis bus tokiu būdu baudžiamas. Taip pat išsiuntimas arba gražinimas netaikomas jeigu užsieniečiui Lietuvos Respublikos Vyriausybės nustatyta tvarka yra suteiktas apsisprendimo laikotarpis, per kurį jis, kaip esantis ar buvęs su prekyba žmonėmis susijusių nusikaltimų auka, turi priimti sprendimą, ar bendradarbiauti su ikiteisminio tyrimo įstaiga ar su teismu.¹⁶⁶ Išskirtina grupė yra užsieniečiai nepilnamečiai. Jiems taikomi tam tikri ypatumai, pvz.: Užsieniečių teisinės padėties įstatymo 129 str. nustatyta, kad: „nelydimas nepilnametis užsienietis, kuris yra neteisėtai Lietuvos Respublikos

¹⁶³ „Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. balandžio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-2095-414/2015,“ prieiga per internetą:

<http://litko.teismai.lt/viesasprenvimupaieska/tekstas.aspx?id=9ff1840a-8818-47e7-969f-f1a6a178ad5f>

¹⁶⁴ *Ibid.*

¹⁶⁵ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁶⁶ *Ibid.*

teritorijoje ar neteisėtai joje gyvena, gražinamas tik tuo atveju, jeigu užsienio valstybėje, į kurią yra gražinamas, jis bus tinkamai prižiūrimas, atsižvelgiant į jo poreikius, amžių ir savarankiškumo lygį¹⁶⁷.

Pažymėtina, kad LR įstatymai ir tarptautiniai teisės aktai nustato, kad taikant užsieniečiams gražinimą, įpareigojimą išvykti ar išsiuntimą būtina nepažeisti žmogaus orumo ir procedūras vykdyti humaniškai. Gražinimo direktyvoje nustatyta bendra privaloma teisinė sistema, pagal kurią vykdoma Europos gražinimo politika, ir užtikrinta, kad gražinimas visada būtų vykdomas humaniškai ir nepažeidžiant žmogaus orumo. Šioje direktyvoje nustatytos bendros gražinimo, išsiuntimo, sulaikymo ir sugrįžimo taisyklės yra aiškios, skaidrios ir sąžiningos. Jomis visapusiškai atsižvelgiama į aptariamųjų asmenų žmogaus teises ir pagrindines laisves.¹⁶⁸

Tvarką, reglamentuojančią, sprendimų dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti, išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos, gražinimo į užsienio valstybę ir vykimo tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją priėmimą ir jų vykdymą, nustato vidaus reikalų ministras.¹⁶⁹

Kalbant apie užsieniečių gražinimą ir išsiuntimą taip pat paminėtinos dvi ne valstybinės organizacijos veikiančios gražinimo srityje. Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras, kuris teikia trečiųjų šalių piliečiams savanoriško grįžimo pagalbą bei Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, kuri vykdo išsiuntimo monitoringą. Vadovaudamiesi UTPĮ 126 straipsnio 2 dalimi ir įgyvendindami 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB „Dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse“ (OL 2008 L 348, p. 98) 8 straipsnio 6 dalį, Vidaus reikalų ministras ir Socialinės apsaugos ir darbo ministrė 2015m. balandžio 10 d. patvirtino „Užsieniečių išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos stebėsenos vykdymo tvarkos aprašą“, kuris reglamentuoja užsieniečių išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos stebėsenos tikslą, objektą, reikalavimus stebėseną vykdančiam stebėtojui, jo teises ir pareigas bei stebėsenos organizavimo ir vykdymo tvarką.¹⁷⁰ Stebėsenos tikslas jame įvardintas kaip: *„nešališkai ir objektyviai vertinti, ar institucija, vykdydama sprendimą dėl užsieniečio išsiuntimo arba sprendimą dėl kitos valstybės priimto sprendimo dėl užsieniečio išsiuntimo vykdymo galimumo (toliau – sprendimas dėl išsiuntimo), laikosi reikalavimų, įtvirtintų 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių*

¹⁶⁷ „Dėl užsieniečių teisinės padėties,“ *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

¹⁶⁸ „Europos komisijos tinklalapis Lietuvoje“:

http://ec.europa.eu/lietuva/ziniasklaidai/29092011_grazinimo_direktyva_lt.htm - žiūrėta 2016-02-24.

¹⁶⁹ „Vidaus reikalų ministro 2012 m. gegužės 15 d. įsakymas Nr. 1V-382 „Dėl sprendimų dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti, išsiuntimo, gražinimo ir vykimo tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo,“ *Valstybės žinios* 57, 2869 (2012).

¹⁷⁰ „Vidaus reikalų ministro ir Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. balandžio 10 d. įsakymas Nr.1V-279/A1-196 „Dėl užsieniečių išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos stebėsenos vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“.

gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (OL 2008 L 348, p. 98), 2005 m. gegužės 4 d. Europos Tarybos Ministrų kabineto Dvidešimtyje gairių dėl priverstinio gražinimo (CM(2005)40), Europos komiteto prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą standartuose, taip pat kitų tarptautinių ir nacionalinių teisės aktų reikalavimų bei rekomendacijų užsieniečių išsiuntimo srityje ir užtikrinamos išsiunčiamų užsieniečių pagrindinės žmogaus teisės, ir orumas visos išsiuntimo procedūros metu.“¹⁷¹

Tad akivaizdu, kad priimtas teisės aktas yra dar vienas saugiklis, kad taikant užsieniečiams gražinimą, įpareigojimą išvykti ar išsiuntimą būtų nepažeistos pagrindinės žmogaus teisės.

Sutiktina su E. Leveckytės ir A. Junevičiaus išsakyta nuomone straipsnyje „Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu: patirtis ir tendencijos“, kad kalbant apie gražinimo politiką Lietuvoje (aut. pastaba), <...> galima daryti išvadą, kad dėl lėšų, gaunamų iš ES fondų ir nevyriausybinų organizacijų indėlio, ji veikia gana gerai. Taip pat sutiktina, kad <..> tam tikrų problemų kyla tik esant sudėtingiems, su išsiuntimu susijusiems atvejams. Tokių situacijų kyla tada, kai gražinami nelydimi nepilnamečiai, neįgalūs ar silpnos sveikatos asmenys, nes juos lydėti privalo socialiniai darbuotojai, taip pat gražinimas privalo būti derinamas su kilmės šalimi. Išskirtiniai atvejai kartais nėra išvengiami, tačiau į tokių piliečių gražinimo procesą labiau galėtų įsitraukti jų kilmės valstybės.¹⁷²

Taigi sprendimai gražinti, įpareigoti išvykti, išsiųsti užsieniečius turi būti priimami tinkamai motyvuojant bei atsižvelgiant į visas esančias aplinkybes, įsigilinant ar nėra UTPĮ numatytų pagrindų dėl ko užsieniečiui toks sprendimas negalimas. Remiantis Šengeno *acquis* ir 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse¹⁷³ sprendimas dėl įpareigojimo išvykti iš Lietuvos Respublikos ir sprendimas dėl užsieniečio išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos nėra skirtingos teisinės kategorijos ir jie abu negali būti priimami vien pasitvirtinus neteisėto buvimo valstybėje faktui. Kiekvienu atveju turi būti įvertinti užsieniečio asmeniniai interesai, šeimos vienybės principas, jo pavojingumas ir kiti kriterijai, nes nei Šengeno *acquis* ir nei ES teisės aktai neįpareigoja valstybės išsiųsti asmens iš šalies jo nelegalaus buvimo šioje šalyje atveju.

¹⁷¹ “Vidaus reikalų ministro ir Socilinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. balandžio 10 d. įsakymas Nr.1V-279/A1-196 „Dėl užsieniečių išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos stebėsenos vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo”.

¹⁷² Eglė Leveckytė, Algis Junevičius „Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu: patirtis ir tendencijos,“ *Viešoji politika ir administravimas* 13, 1 (2014):157.

¹⁷³ Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse, 2008/115/EB 2008 m. gruodžio 16 d.

2.3 Uždraudimas atvykti į Lietuvos Respubliką ir neįleidimas į Šengeno erdvę

Vykdamas patikrinimus kertant Lietuvos Respublikos valstybės sieną, o kartu ir ES išorinę sieną, ypatingą dėmesį Tarnybos pareigūnai skiria trečiųjų šalių piliečių atvykimo į ES teritoriją sąlygų pagal Šengeno sienų kodeksą patikrinimui. Šengeno sienų kodekso 5 str. nustato sąlygas, kurias turi atitikti užsienietis, trečiųjų šalių pilietis, norėdamas atvykti į Šengeno erdvę. Lietuva, prisijungusi 2004 metais prie Europos Sąjungos, o 2007 metais ir prie Šengeno erdvės įsipareigojo, tinkamai vykdyti išorinę Šengeno erdvės sienų apsaugą, taip pat užtikrinti tinkamą atvykstančių asmenų kontrolę per Pasienio kontrolės punktus. Sutiktina su D. Seniutienės pastebėjimu išsakytu straipsnyje „Migracijos procesai po prisijungimo prie Šengeno erdvės“, kad panaikinus kontrolę prie ES šalių vidaus sienų, yra išlikusi būtinybė išlaikyti tą patį saugumo lygmenį Šengeno erdvės šalyse. Siekiant tai įgyvendinti privalu įvykdyti daugybę kitų politinių nuostatų, kurios bendrai vadinamos kompensuojančiomis priemonėmis. Viena iš svarbiausių kompensuojamų priemonių yra reikalavimas, kad Šengeno erdvės išorinės sienos būtų vienodai griežtai saugomos, kadangi asmuo atvykęs į Šengeno erdvę toliau gali laisvai po ją keliauti. Todėl gyvybiškai būtina užtikrinti griežtą kontrolę asmenų, kertančių išorines Šengeno erdvės sienas ir taip užkirsti kelią galimai nelegaliai migracijai ar asmenų atvykimui pažeidžiant nustatytas Šengeno sienų kodekso nustatytas taisykles, narkotikų ir ginklų kontrabandai, kitai nelegaliai veiklai. Kiekviena valstybė narė, tame tarpe ir Lietuva, kontroliuojanti asmenų judėjimą per išorės sienas, turi užtikrinti bendrus visų Europos Sąjungos valstybių interesus ir saugumą.¹⁷⁴

Pastebėtina, kad pagal Šengeno sienų kodeksą (toliau- ŠSK) asmuo, turintis vizą (trečiųjų šalių pilietis), nebūtinai bus įleistas į LR, kadangi jis, be to, turi atitikti ir papildomas sąlygas. Pvz. trečiųjų šalių piliečių žodžiu deklaruojamą kelionės tikslą, yra prašoma patvirtinti dokumentais, didelis dėmesys yra skiriamas patikrinimui, ar trečiųjų šalių piliečių vairuojamos transporto priemonės nekelia grėsmės viešajai tvarkai LR ir kt. Taigi akivaizdu, kad VSAT, profesionaliai vykdydama jai priskirtas funkcijas, aktyviai prisideda prie ES erdvės saugumo stiprinimo, veiksmingo išorinių sienų valdymo.

Asmenų, kurie neatitinka nustatytų sąlygų, neįleidimas į LR yra viena iš priemonių, eliminuojančių galimus tolimesnius pažeidimus šalies viduje. Tai galima sakyti yra viena iš

¹⁷⁴ Danguolė Seniutienė, „Migracijos procesai po prisijungimo prie Šengeno erdvės“, Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka(4) Mokslinių straipsnių rinkinys, (2010):194.

administracinių teisinių priemonių, kurias Tarnyba naudoja siekiant išvengti užsieniečių administracinių teisės pažeidimų. Juk, jeigu asmuo yra pasiryžęs atvykti į LR, neatitikdamas atvykimo sąlygų, tai tikėtina, kad jis gali daryti ir daugiau teisės pažeidimų. Atvykstant į LR, užsienietis taip pat turi atitikti sąlygą, kad yra neviršijęs leistiną būti dienų skaičių Lietuvos Respublikoje ir (ar) kitose Šengeno valstybėse (90 dienų per 180 dienų laikotarpį). Jei toks užsienietis atvykstant būtų įleistas, jis jau tampa pažeidusiu atvykimo ir buvimo ar vykimo tranzitu tvarką (LR ATPK 206 str. pažeidimas). Tokia galimybė išlieka Tarnybos pareigūnams net ir naudojant informacinę sistemą VSATIS¹⁷⁵, t. y. nepakankamai atidžiai atlikus atvykstančio asmens patikrinimą, ar esant VSATIS sistemos sutrikimams ar staiga išaugusiam atvykstančių asmenų srautui ir dėl to neatidžiai tikrinant dokumentus, taikant patikrinimo sušvelninimą pagal Šengeno sienų kodeksą.

Taigi Tarnybos pareigūnai vykdydami trečiųjų šalių piliečių įleidimo kontrolę, vadovaudamiesi Šengeno acquis nuostatomis ir kitais teisės aktais, reglamentuojančiais pasienio tikrinimus nustato nemažai asmenų, kurie neatitinka atvykimo sąlygų ir tuo pagrindu yra neįleidžiami į LR. Lentelėje Nr. 5 pateikti duomenys apie Tarnybos 2008 m. – 2015 m. laikotarpiu neįleistus asmenis.

5 lentelė. Neįleistų į LR (Šengeno erdvę) užsieniečių skaičius 2008 m. – 2015 m.

Neįleistų užsieniečių skaičius	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
	2211	1751	1968	2215	2214	2865	3448	3479

*Šaltinis: sudarė autorė*¹⁷⁶

Didžiausią atvykstančių į Lietuvos Respubliką trečiųjų šalių piliečių srauto dalį sudaro Rusijos ir Baltarusijos piliečiai. Pavyzdžiui, šių šalių piliečių dalis, nuo bendro atvykstančiųjų trečiųjų šalių piliečių skaičiaus, tiek 2014 m., kai į šalį atvyko 2 677 254 trečiųjų šalių piliečių, tiek 2015 m. kai į šalį atvyko 2 940 441 trečiųjų šalių piliečių, jie sudarė apie 90 – 91 proc.

Analizuojant Tarnybos pateikiamą oficialią statistiką (pagal neįleistų asmenų neįleidimo priežastis (pagal ŠSK V priedą), pastebėtina, kad didžiausias neįleistų asmenų skaičius eilę metų yra dėl vizos ar leidimo gyventi neturėjimo (ŠSK priežastis „C“, 29, 4 proc. – 2015 m., 40, 1 proc. – 2014 m., 50,1 proc. – 2013 m.). Taip pat didžiąją dalį sudaro asmenys, kurie vykdamis nepateikė buvimo tikslą pateisinančių dokumentų (ŠSK priežastis „E“, 24,5 proc. – 2015 m., 21,8 proc. – 2014 m., 22,1 proc. – 2013 m.), taip pat, kai asmuo kėlė grėsmę viešajai tvarkai, vidaus saugumui,

¹⁷⁵ “VSATIS yra teisinių, programinių ir telekomunikacinių priemonių visuma, leidžianti vykdyti pasienio kontrolę per kompiuterizuotus apribojimų sąrašus ir tvarkyti Lietuvos Respublikos valstybės sienos kirtimo kroniką bei su ja susijusius įvykius naudojant pasienio kontrolei.”

¹⁷⁶ *Šaltinis: sudarė autorė* pagal paimitus duomenis iš VSAT prie LR VRM informacinės sistemos (statistikos) „SIENA“.

visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams (ŠSK priežastis „I“, 28,6 proc. – 2015 m., 18,5 proc. – 2014 m., 9,7 proc. – 2013 m.).

Iš lentelėje Nr. 5 pateiktų duomenų matyti, kad neįleistų asmenų į LR (o kartu ir į Šengeno erdvę) skaičius yra augantis.

Užsieniečio neįleidimas į LR, kaip ir grąžinimas ar išsiuntimas, gali jam sukelti tam tikras pasekmes ir ateityje, t. y., pvz., apsunkinti gauti Šengeno ar Nacionalinę vizą atvykimui į LR ar į kitas Šengeno valstybes, taip pat pakartotinas (kelis kartus vykdytas neįleidimas), gali būti pagrindu panaikinti užsieniečio turimą vizą taip pat tapti pagrindu užsieniečių įtraukti į *Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą*.

Uždraudimas atvykti į Lietuvos Respubliką

Uždraudimas atvykti į Lietuvos Respubliką, kaip įstatyme įvirtintu pagrindu yra įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. Šio įstatymo 133 straipsnyje nustatyta, kad:

„1. Užsieniečiui, kuriam buvo atsisakyta išduoti vizą ar ji buvo panaikinta arba buvo atsisakyta išduoti leidimą gyventi ar jis buvo panaikintas ir kuris buvo neįleistas į Lietuvos Respubliką, ipareigotas išvykti, grąžintas į kilmės ar užsienio valstybę, bandė neteisėtai išvykti iš Lietuvos Respublikos arba išvyko iš jos, gali būti uždrausta atvykti į Lietuvos Respubliką ne ilgesniam kaip 5 metų laikotarpiui.

2. Užsieniečiui, kuris savanoriškai išvyko iš Lietuvos Respublikos ir turi neįvykdytų prievolių Lietuvos Respublikai arba piktnaudžiauja savanoriško išvykimo iš Lietuvos Respublikos galimybe ar buvo išsiųstas iš Lietuvos Respublikos, uždraudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką ne ilgesniam kaip 5 metų laikotarpiui.

2¹. Europos Sąjungos valstybės narės piliečiui ir (arba) jo šeimos nariui arba kitam asmeniui, kuris pagal Europos Sąjungos teisės aktus naudojasi laisvo asmenų judėjimo teise, gali būti uždrausta atvykti į Lietuvos Respubliką ne ilgesniam kaip 5 metų laikotarpiui tik tuo atveju, jeigu jo atvykimas į Lietuvos Respubliką ir buvimas joje gali kelti grėsmę valstybės saugumui ar viešajai tvarkai.

3. Užsieniečiui gali būti uždrausta atvykti į Lietuvos Respubliką ilgesniam kaip 5 metų laikotarpiui, jeigu jis gali kelti grėsmę valstybės saugumui ar viešajai tvarkai. <...>“¹⁷⁷

Pastebėtina, kad įstatyme yra išskiriamos asmenų kategorijos ir pagal užsieniečio priklausomybę joms gali būti priimtas sprendimas užsieniečiui uždrausti atvykti į LR tam tikrą laiką. Įstatyme numatyta, kad draudimas atvykti į LR gali būti nustatomas už įvairius pažeidimus, kaip

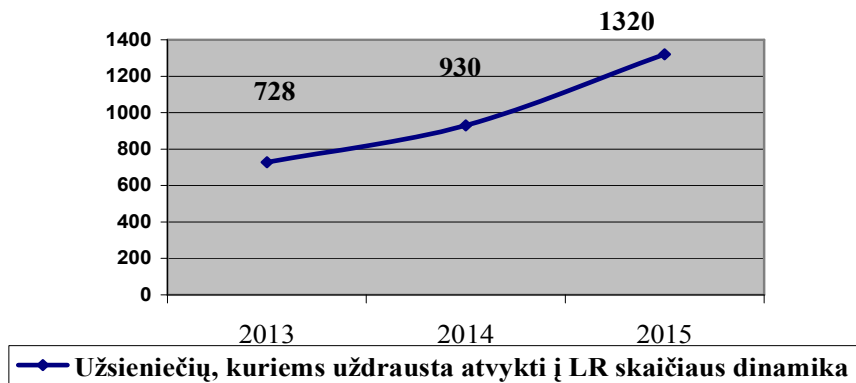
¹⁷⁷ „Dėl užsieniečių teisinės padėties“, *Valstybės žinios* 73, 2539 (2004).

antai: piktnaudžiaujant savanoriško išvykimo iš Lietuvos Respublikos galimybe ar tampant išsiųstu iš LR.

Sprendimą, uždrausti (neuždrausti) užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką, priima ir Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą sudaro, tvarko bei duomenis iš šio sąrašo centrinei Šengeno informacinei sistemai¹⁷⁸ (toliau- SIS) teikia Migracijos departamentas.

11 paveiksle, remiantis „Užsieniečių registre“ kaupiamais statistiniais duomenimis, pateikiama informacija apie užsieniečių, kuriems buvo uždrausta atvykti į LR skaičių per 2013 m. – 2015 m. laikotarpį.

11 pav. Užsieniečių, kuriems uždrausta atvykti į LR skaičius 2013m. - 2015m.



Šaltinis: sudarė autorė¹⁷⁹

Pastebėtina, kad sprendimų, kuriais uždraudžiama užsieniečiams atvykti į LR priimama vis daugiau. Tą autorės nuomone sąlygoja pasaulyje vis spartėjantys migracijos procesai, kurie įtakoja asmenų keliavimą, ar siekį keliauti ir po Europą, didėjančios nelegalios migracijos tendencijos Europoje, taip pat taikytų užsieniečiams kitų poveikio priemonių (pvz. išsiuntimo iš LR) pasekmė.

¹⁷⁸ „Šengeno informacinė sistema yra pagrindinis Šengeno bendradarbiavimo įrankis. Tai informacinė sistema, kuri leidžia nacionalinių sienų kontrolei, muitinei ir policijos pajėgoms, atsakingoms už patikrinimus, kertant išorines Šengeno sienas bei judėjimą Šengeno erdvėje, keistis išpėjimais (angl. **alerts**) dėl ieškomų ar dingusių asmenų ir objektų, tokių kaip pavogtos transporto priemonės bei dokumentai. SIS II atlieka svarbų vaidmenį – naudojantis šia sistema, kompensuojama už vidinių sienų tikrinimų panaikinimą ir palengvinamas laisvas asmenų judėjimas Šengeno erdvėje. SIS II teikia informaciją apie asmenis, kurie neturi teisės patekti ar pasilikti Šengeno erdvėje, arba tuos kurie siejami su kriminaline veikla. SIS II taip pat saugoma informacija apie dingusius asmenis, ypač vaikus ar kitus labiausiai pažeidžiamus individus, kuriems reikalinga apsauga. SIS II taip pat saugomi tam tikrų objektų detalūs aprašymai, pavyzdžiui, automobilių, šaunamųjų ginklų, laivų, ir asmens tapatybės dokumentų, kurie yra pamesti ar pavogti arba panaudoti vykdant nusikaltimą.“

¹⁷⁹ Šaltinis: sudarė autorė pagal „Užsieniečių registre“ esančius duomenis.

Šio sąrašo sudarymo, tvarkymo ir duomenų iš šio sąrašo teikimo centrinei Šengeno informacinei sistemai tvarką nustato „Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklės“.¹⁸⁰ Autorės nuomone šiose taisyklėse nurodytas 10 darbo dienų terminas per kurį nurodyta kreiptis į Migracijos departamentą, pateikiant duomenis ir dokumentus pagrindžiančius pagrindą (pagal UTP 133str.), kad užsieniečiui būtų uždrausta atvykti į Lietuvos Respubliką, yra per trumpas. Dažnai siekiant tinkamai suformuoti teikimą, dėl sprendimo uždrausti užsieniečiui atvykti į LR, reikalinga surinkti dokumentus bendradarbiaujant institucijoms tarpusavyje, kas užtrunka. Autorės nuomone šis terminas minėtose taisyklėse, galėtų būti nustatytas ilgesnis – iki 20 darbo dienų, kas užtikrintų pakankamą laiką surinkti duomenis (dokumentus) pagrįstam teikimo paruošimui.

Taip pat pastebėtina, kad užsieniečiui (trečiųjų šalių piliečiui) yra nustatyta galimybė būti įtrauktam į sąrašą asmenų, kuriems draudžiama atvykti į LR, *kuris savanoriškai išvyko iš Lietuvos Respublikos ir turi neįvykdytų prievolių Lietuvos Respublikai*. Tačiau, kaip yra nustačiusi darbo autorė, tokių asmenų įtraukimas šiuo metu yra labai vangus, galbūt dėl tam tikrų esamų niuansų. Pvz. Užsieniečiui gavus administracinę piniginę baudą, tarkim ir už kontrabandos gabenimą (pvz., paskirtą VSAT pareigūno), jos išieškojimą, jei užsienietis nesumoka baudos savanoriškai, pagal ATPK 313str. turi vykdyti Valstybinė mokesčių inspekcija ir antstolis.¹⁸¹ Šiuo atveju Valstybinei mokesčių inspekcijai neradus užsieniečiui priklausančių lėšų Lietuvoje veikiančiuose Bankuose išieškojimo galimybės baigiasi, jei užsienietis neturi registruoto turto Lietuvoje į kurį antstolis galėtų nukreipti išieškojimą. Taigi paskirtos nuobaudos tikslai lieka nepasiekti, o užsienietis dažnai ir toliau gali netrukdomai vykti į LR bei jausdamas nebaudžiamumą daryti naujus nusižengimus. Mokesčių inspekcijai neturint galimybės išieškoti iš užsieniečio paskirtos baudos (kaip dėl neįvykdytos prievolės Lietuvos Respublikai) turėtų privalomai kreiptis į Migracijos departamentą dėl tokio užsieniečio įtraukimo į *Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą*. Tačiau ši sritis liko tinkamai nesureglamentuota. Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklių 9 punktą nustato kas pateikinėja duomenis Migracijos departamentui dėl užsieniečio įrašymo į sąrašą:

„<...>9. Duomenis, nurodytus šių Taisyklių 6 punkte, juos pagrindžiančius dokumentus, uždraudimo užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką pagrindą patvirtinančius dokumentus ir

¹⁸⁰ „Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklės“ prieiga per internetą: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR_39EDD6EBAB24/BqbThXOkQA

¹⁸¹ „Administracinių nusižengimų kodeksas,“ TAR 1216 (2015).

(arba) motyvuotas išvadas ar informaciją dėl to, ar užsienietis gali kelti grėsmę valstybės saugumui ar viešajai tvarkai, teikia:

9.1. Policijos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos, teritorinės ir specializuotos policijos įstaigos (toliau vadinama – policija);

9.2. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos ir jos struktūriniai padaliniai (toliau vadinama – Valstybės sienos apsaugos tarnyba);

9.3. Vadovybės apsaugos departamentas prie Vidaus reikalų ministerijos;

9.4. Finansinių nusikaltimų tyrimo tarnyba prie Vidaus reikalų ministerijos;

9.5. Valstybės saugumo departamentas;

9.6. Užsienio reikalų ministerija, Lietuvos Respublikos diplomatinės atstovybės ir konsulinės įstaigos užsienyje;

9.7. Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos;

9.8. Muitinės departamentas prie Finansų ministerijos;

9.9. Specialiųjų tyrimų tarnyba;

9.10. Lietuvos Respublikos teismai. <...>”¹⁸²

Autorės nuomone, įsigaliojus naujiems ATPK pakeitimams dėl paskirtų piniginių baudų išieškojimo vykdymo¹⁸³, „Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklėse“ privalėjo, aukščiau aptartas sąrašas, būti papildytas Mokesčių inspekcijos institucija. Mokesčių inspekcija šiuo metu disponuoja informacija, kokie užsieniečiai nėra įvykdę prievolės Lietuvai. Iki įsigaliojus šiems pakeitimams VSAT gana aktyviai buvo pradėjusi vykdyti praktiką dėl tokių užsieniečių, kurie sistemingai pažeidžia prekių gabenimo tvarką, turi pinigines baudas bet jų nesumoka, įtraukimą į *Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą*.

Vadovaujantis Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 133 straipsnio 5 dalimi ir „Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklių“, patvirtintų Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 20 d. nutarimu Nr. 436 „Dėl Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklių patvirtinimo“, 4 punktu Migracijos departamento direktorius 2014 m. balandžio 14d. įsakymu Nr.3K-33 yra patvirtinęs kriterijus,

¹⁸² „Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklės“ prieiga per internetą: <https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/TAR.39EDD6EBAB24/BqbThXOkQA>

¹⁸³ „LIETUVOS RESPUBLIKOS ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ KODEKSO 257¹, 260, 272, 288, 292, 294, 299, 302, 302⁵, 302⁸, 306, 308, 309, 312, 313, 314 STRAIPSNIŲ PAKEITIMO IR PAPILDYMO IR KODEKSO PAPILDYMO 257² STRAIPSNIU ĮSTATYMAS“, *Valstybės žinios* 124, 6280 (2013).

kuriais vadovaujamosi nustatant ar sutrumpinant draudimo užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką laikotarpį arba išbraukiant duomenis apie užsieniečių iš Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašą (vertinimo tvarką).¹⁸⁴

Ši vertinimo tvarka, nuo jos priėmimo (nuo 2014 m.), buvo keista du kartus: 2015-08-11 ir 2016-02-09. Pakeitimai yra svarbūs tuo, kad juose buvo pakeistas minėtoje vertinimo tvarkoje šeštasis skirsnis, t. y. priimant sprendimą uždrausti atvykti užsieniečiui, kuris neturi teisės gyventi Lietuvos Respublikoje ir nevykdo įsipareigojimų muitinei ar nesumokėjo Lietuvos Respublikos įstatymų nustatyta tvarka skirtos (skirtų) baudos (baudų). Šis skirsnis skiriasi esmingai nuo pirmos redakcijos kai dėmesys buvo skiriamas ne neįvykdytų prievolių (nesumokėtų baudų) Lietuvos Respublikai dydžiams, o neteisėtai prabūtų dienų Šengeno erdvėje skaičiui. Autorės nuomone šiuo metu minėta vertinimo tvarka (pakeitus šios vertinimo tvarkos šeštą skirsnį) atitinka UTPI nustatytus uždraudimo kriterijus geriausiai.

Vadovaujantis Gražinimo direktyvos 12 str. 1 d. priimami sprendimai, t. y. sprendimas gražinti, išsiųsti ar uždrausti užsieniečiui atvykti, turi būti priimti raštu pateikiant faktines ir teises tokio sprendimo priėmimo priežastis bei nurodant teisių gynimo priemones.¹⁸⁵ Pažymėtina, kad sprendimas turi atitikti ir Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnį, kuris reikalauja, jog individualus administracinis aktas turi būti pagrįstas objektyviais duomenimis (faktais) ir teisės aktų normomis, o taikomos poveikio priemonės turi būti motyvuotos¹⁸⁶. Dėl būtinumo sprendimams, uždrausti užsieniečiui atvykti į LR, atitikti VAĮ 8 str. yra ne kartą pasisakęs ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, pvz. 2015 m. administracinėje byloje Nr. A-3592-624/2015¹⁸⁷, pareiškėjas skundė Migracijos departamento sprendimą, kuriuo jam buvo uždrausta atvykti į Lietuvos Respubliką 3 m., taip pat jo duomenys buvo įvesti į antrosios kartos Šengeno informacinę sistemą, t. y. perspėjimas dėl draudimo atvykti ir apsigyventi pagal 2006 m. gruodžio 20 d. Europos

¹⁸⁴ “Kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant ar sutrumpinant draudimo užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką laikotarpį arba išbraukiant duomenis apie užsieniečių iš Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo, vertinimo tvarka,” *Teisės aktų registras* 2014, 04429 (2014).

¹⁸⁵ “Direktyvos 12 str. 1 d. Sprendimai gražinti ir, jei tokie priimti, sprendimai uždrausti atvykti bei sprendimai dėl išsiuntimo priimami raštu pateikiant faktines ir teises priežastis, taip pat informaciją apie galimas teises teisų gynimo priemones. Informacija apie faktines priežastis gali būti apribota, kai pagal nacionalinę teisę leidžiama riboti teisę gauti informaciją, pirmiausia nacionalinio saugumo, gynybos, visuomenės saugumo ir nusikalstamų veikų prevencijos, tyrimo, nustatymo ir persekiojimo tikslais).“

¹⁸⁶ “Viešojo administravimo įstatymas,” *Valstybės žinios* 60, 1945 (1999).

¹⁸⁷ “Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-3592-624/2015,” prieiga per internetą:

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=dac1c0f08d4c11e58711b884b80daa4f>

Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr.1987/2006¹⁸⁸ (toliau – Reglamentas) 24 straipsnį iki 2018 m. sausio 8 d. Pareiškėjas skunde akcentavo, kad minėto Reglamento 24 straipsnio atitinkamose dalyse yra nustatytos perspėjimų apie draudimą atvykti ar apsigyventi pateikimo sąlygos, o jo nagrinėjamu atveju ginčijamame sprendime nurodytas tik Reglamento straipsnis, kuriuo remiamasi, tačiau nenurodyta, kokia konkreti priežastis lėmė griežtą sprendimą – draudimą atvykti ne tik į Lietuvos Respublikos teritoriją, bet ir į visą Šengeno zoną. Todėl jo manymu Migracijos departamento priimtas sprendimas dėl neišsamumo (autorės pastaba) neatitiko VAI 8 straipsnio reikalavimų. Pareiškėjas nurodė, nebuvo tinkamai informuotas, ką konkrečiai jis pažeidė ar kokių reikalavimų neatitinka, kokią grėsmę kelia, kad jam uždrausta atvykti į Šengoną net trejus metus¹⁸⁹.

Atsakovas Migracijos departamentas atsiliepimu į pareiškėjo skundą su skundu nesutiko ir prašė jį atmesti kaip nepagrįstą. Pagrindu, dėl ko pareiškėjui Migracijos departamentas priėmė sprendimą uždrausti atvykti į LR buvo aplinkybė, kad jo atžvilgiu, anksčiau buvo priimtas sprendimas neišduoti leidimo laikinai gyventi, t. y. Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 133 straipsnio 1 dalies pagrindu¹⁹⁰.

Vilniaus apygardos administracinis teismas 2015 m. liepos 8 d. sprendimu pareiškėjo skundą atmetė. Tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pareiškėjo apeliacinį skundą tenkino iš dalies, t. y. panaikino Vilniaus apygardos administracinio teismo priimtą sprendimą ir Migracijos departamento sprendimą „Dėl draudimo pareiškėjui atvykti į Lietuvos Respubliką“¹⁹¹.

Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas pasisakė, kad nagrinėjamu atveju Migracijos departamento sprendime (pareiškėjui) „Dėl draudimo atvykti į Lietuvos Respubliką“ nebuvo nurodyta, dėl kokių priežasčių šiuo atveju priimtas sprendimas uždrausti piliečiui atvykti į Lietuvos Respubliką, tad jis neatitinka Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio 1 dalies reikalavimų ir todėl yra naikintinas kaip neteisėtas (ABTĮ 89 str. 1 d. 1 p.). Teismas pažymėjo, kad šiuo atveju naikintinas visas sprendimas, kadangi esant naikintinam sprendimui uždrausti užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką ir įtraukti į Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką,

¹⁸⁸ “2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir tarybos reglamentas (EB) Nr. 1987/2006, dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo,“ prieiga per internetą: <http://www.migracija.lt/index.php?-1139540814>

¹⁸⁹ “Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-3592-624/2015,“ prieiga per internetą:

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=dac1c0f08d4c11e58711b884b80daa4f>

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

nacionalinį sąrašą, turi būti naikinamas ir jo pagrindu priimamas sprendimas teikti duomenis C. SIS¹⁹².

Apžvelgtas teismo sprendimas autorės nuomone yra svarbus, nes sprendžiant dėl analogiško pobūdžio Migracijos departamento Užsieniečių reikalų skyriaus priimtų sprendimų teisėtumo ir pagrįstumo teismuose juo bus vadovujamasi, kaip teismo precedentu. Šiame teismo sprendime matome išvadą, kad Migracijos departamento priimtų sprendimų turiniui, jų išsamumui turi būti skiriamas ypatingas dėmesys.

Migracijos departamentas, VSAT, Policijos departamentas yra viešojo administravimo subjektai, kurių viena iš pagrindinių vykdomų funkcijų yra administracinio poveikio priemonių naudojimas. Pasak Ievos Deviatnikovaitės: „Šis veiklos baras yra itin svarbus, nes taikant poveikio priemones gali būti apribotos pavienių asmenų teisės, tačiau kartu apgintas ir viešasis interesas.“¹⁹³

Autorės nuomone, ši administracinio poveikio priemonė, t. y. uždrausti užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką ir įtraukti į Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą, yra itin veiksminga. Tai galimybė drausminti užsieniečius, pažeidinėjančius LR nustatytus teisės aktus, ar užkertanti kelią, kad tokių pažeidimų neįvyktų. Pavyzdžiui Tarnyba, vykdydama Vidaus reikalų ministrui pavestų valdymo sričių 2014-2016 metų strateginio ir Vidaus reikalų ministerijos 2014-ųjų metų veiklos plane numatytą vieną iš priemonių – „Uždrausti užsienio piliečiams, padariusiems 2 ir daugiau pažeidimų, susijusių su kontrabanda ir neteisėtu akcizais apmokestinamų prekių gabenimu bei neįvykdžiusiems prievolių, atvykti į Lietuvos Respubliką“ per 2014 m.: - dėl pažeidimų, susijusių su kontrabanda ir neteisėtu akcizais apmokestinamų prekių gabenimu 19 užsieniečių panaikino visas ir 15 asmenų, jų teikimu, buvo įtraukta į užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į LR sąrašą.

Tačiau paminėtina, kad Migracijos departamentui priimant tokius sprendimus, ar VSAT teikiančiam siūlymą įtraukti užsieniečių į tokį sąrašą, privalu laikytis įstatymų nustatytų normų ir ne tik reglamentuojančių asmenų įtraukimą į „Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą“, bet ir kitų, užtikrinančių teisingo sprendimo priėmimą. Uždraudimas atvykti į LR yra vienas iš veiksmingiausių būdų (aut. nuomone) todėl, kad duomenys, apie užsieniečių yra įvedami į SIS ir užsieniečiai negali atvykti į Lietuvos Respublikos teritoriją (tam tikrą nustatytą laikotarpį) tuo apsunkinant atvykimą ir į Šengeno erdvę. Duomenys apie tokius

¹⁹² „Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-3592-624/2015,“ prieiga per internetą:

<https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalActPrint?documentId=dac1c0f08d4c11e58711b884b80daa4f>

¹⁹³ Ieva Deviatnikovaitė, „Administracinio poveikio priemonių taikymas kaip viena iš viešojo administravimo subjektų veiklos funkcijų,“ *Jurisprudencija* 3, 105 (2008): 84.

užsieniečius yra kaupiami Užsieniečių registro (jis yra valstybės registras) duomenų bazėje. Lietuvos Respublikos valstybės institucijoms ir įstaigoms, sprendžiančioms vizų ir leidimų gyventi išdavimo, užsieniečių įleidimo į teritoriją ir kitus užsieniečių teisinės padėties klausimus, minėto sąrašo duomenys perduodami tiesiogiai, naudojant minėtą duomenų bazę.

Siekiant priimti tinkamą ir pagrįstą sprendimą, įtraukiant užsieniečių į *Nepageidaujamų asmenų sąrašą*, būtina įvertinti daugelį kriterijų, kurie kiekvienu atveju turi būti vertinami individualiai. Turi būti atsižvelgiama ne tik į nacionaliniuose teisės aktuose nustatytus kriterijus, bet ir į ES teisės aktus. Pavyzdžiui, Teisė į šeimos gyvenimą (*Europos žmogaus teisių konvencijos*¹⁹⁴ 8 straipsnis), taip pat yra viena iš sąlygų į ką reikia atkreipti dėmesį priimant sprendimus dėl uždraudimo atvykti į LR, nors ji ir nėra tiesiogiai įvardinta kaip draudimo atvykti netaikymo pagrindas. Lietuvos Teismų praktikoje taip pat suformuota pozicija, kad į šeimos gyvenimo aplinkybes atsižvelgiama visada, tiek sprendžiant dėl uždraudimo atvykti į Lietuvos Respubliką, tiek priimant sprendimą grąžinti ar išsiųsti užsieniečių, pvz. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-3592-624/2015¹⁹⁵. Taip pat įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 128 straipsnio 1 dalies 2 punkte nustatyta, kad priimant įpareigojimą išvykti į kitą ES valstybę narę, sprendimą grąžinti arba išsiųsti užsieniečių iš Lietuvos Respublikos, atsižvelgiama į užsieniečio šeimyninius ryšius su asmenimis, gyvenančiais Lietuvos Respublikoje.

Praktikoje yra žinomi atvejai, kai užsienietis žinodamas, kad dėl vienokių ar kitokių priežasčių yra įrašytas į *Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą*, keisdamas kelionės dokumentą savo šalyje, pakeičia tam tikrus savo asmens duomenis, t. y. jo naujame kelionės dokumente asmenvardžiai, dėl kelionės dokumentą išdavusioje valstybėje naudojamos transliteracijos, įrašomi kitaip. Tokiam užsieniečiui vykstant į LR, Tarnybos pareigūnams kyla sunkumų, nustatant tokio užsieniečio asmens tapatybę bei priimti tinkamą sprendimą dėl užsieniečio įleidimo ar neįleidimo į LR.

Taip pat aktuali problema išlieka, kai kitos Šengeno valstybės narės, nepasikonsultavusios su Lietuvos Respublika pagal Šengeno konvencijos 25 straipsnį, išduoda leidimą gyventi užsieniečiui savo šalyje (Lietuvai atsiunčia tik pranešimą), nors Lietuvos Respublika į Šengeno

¹⁹⁴ „*Europos žmogaus teisių konvencija*“, Valstybės žinios 40, 987 (1995):

<http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=19841&Condition2=>

¹⁹⁵ „Lietuvos Vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1226/2009“, prieiga per internetą:

<http://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=eb056a41-3848-4473-81f0-227c27c7ed1d>

informacinę sistemą yra įvedusi perspėjimą dėl draudimo tokiam užsieniečiui atvykti ir apsigyventi pagal Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1987/2006 24 straipsnį.¹⁹⁶

Taigi darbo autorės nuomone, ši administracinio poveikio priemonė, t. y. uždrausti užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką ir įtraukti jį į *Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą*, yra itin veiksminga. Tai galimybė drausminti užsieniečius, pažeidinėjančius LR nustatytus teisės aktus, ar užkertanti kelią, kad tokių pažeidimų neįvyktų. Priimant sprendimą siūlyti užsieniečių įtraukti į *Nepageidaujamų asmenų sąrašą*, turi būti detalai analizuojamas kiekvienas atvejis, kad sprendimas būtų tikrai teisėtas ir pagrįstas. Priėmus sprendimą (tame pačiame sprendime), autorės nuomone, turėtų būti užsienietis informuojamas, kurias sąlygas jam išpildžius (ir apie tai pranešus Migracijos departamentui), draudimas atvykti į LR bus panaikintas - pavyzdžiui sumokėjus paskirtą administracinę piniginę baudą, taip būtų skatinamas geranoriškas paskirtų baudų už administracinius teisės pažeidimus sumokėjimas ir paskirtos nuobaudos realiai galėtų pasiekti savo tikslus.

¹⁹⁶ “EUROPOS PARLAMENTO IR TARYBOS REGLAMENTAS (EB) Nr. 1987/2006,“ prieiga per internetą: <http://www.migracija.lt/index.php?-1139540814>

3. UŽSIENIEČIAMS TAIKOMŲ ADMINISTRACINIŲ TEISINIŲ POVEIKIO PRIEMONIŲ PROBLEMATIKA REMIANTIS VALSTYBĖS SIENOS APSAUGOS TARNYBOS PAREIGŪNŲ TYRIMU

Siekiant išsiaiškinti Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnų taikomų administracinių teisinių poveikio priemonių efektyvumą prieš užsieniečius, pažeidusius administracines teisės normas, bei su tuo susijusią problematiką, buvo atliktas kiekybinis tyrimas, naudojant anketavimo metodą. Šis metodas patogus tiriant įvairius probleminius klausimus, kadangi per trumpą laiką galima apklausti daug tiriamųjų, gaunant reikiamą informaciją, kurią matematiniais - statistiniais metodais apdorojus ir susisteminus yra patogiu formuluoti išvadas. Šio kiekybinio tyrimo imtis sudaro 60 VSAT pareigūnų iš skirtingų užkardų, kurios vykdo sienos apsaugos kontrolę prie išorinės ES sienos (su Rusija ir Baltarusija). Gauti tyrimo rezultatai buvo apdoroti mechaniniu būdu, skaičiuojant pateiktus anketose atsakymų variantus.

Šiuo tyrimo metodu buvo bandoma nustatyti Valstybės sienos apsaugos tarnyboje dirbančių pareigūnų požiūrį į esamą padėtį, apie užsieniečių daromus administracinius teisės pažeidimus, galimas jų priežastis bei Tarnybos pareigūnų naudojamų administracinių teisinių poveikio priemonių efektyvumą. Šis atliktas tyrimas padės patvirtinti arba paneigti iškeltą **darbo ginamąjį teiginį**.

3.1. Kiekybinio tyrimo charakteristika

Pagrindinis tyrimo tikslas – atskleisti Tarnybos pareigūnų, vykdančių tarnybą pasienio kontrolės punktuose ir taikančių įvairias administracines teises poveikio priemones užsieniečiams, kurie pažeidžia arba kėsina pažeisti tam tikras nustatytas įstatymais taisykles. Šiuo tyrimu siekiama ištirti apie taikomų administracinių poveikio priemonių efektyvumą VSAT pareigūno „akimis“.

Šis tyrimas atliktas naudojant atsitiktinę atranką šešiose užkardose – nustatoma, kad kiekvienas pareigūnas turi vienodas galimybes dalyvauti apklausoje. Pareigūnų anketavimas buvo vykdomas jiems atvykus į tarnybą, pagal patvirtintą mėnesio grafiką, prieš išvykstant vykdyti užduotis. Apklauskos užkardose vyko 3-4 dienas (priklausomai kiek per dieną buvo apklausta pareigūnų), kol buvo surinkta numatytas kiekis anketų. Taigi šio tyrimo metu buvo apklausta 60 pareigūnų iš šešių skirtingų užkardų (10- Aleksandro Barausko užkardos, 10- Tribonių užkardos, 10- Druskininkų užkardos, 10- Lavoriškių užkardos, 10- Bardinų užkardos, 10- Rociškių užkardos).

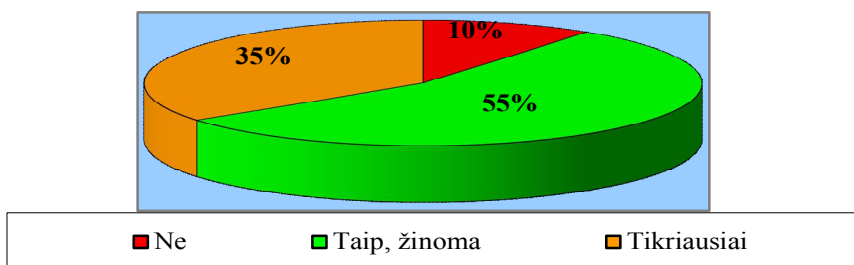
Buvo apklausiami pirminės grandies ir vidurinės grandies pareigūnai, kurie tarnybą vykdo pasienio kontrolės punktuose, taiko administracines poveikio priemones užsieniečiams, nagrinėja administracines teisės pažeidimo bylas (apklausti pareigūnai sudarė nuo 8 % iki 18 % visų užkardoje dirbančių pareigūnų). Tyrimo instrumentas - anketa (priedas Nr. 1). Gauti tyrimo rezultatai yra sumuojami ir išreiškiami procentais, t. y. 60 pareigūnų sudaro 100 %, o vienas atsakymas (pažymint išreiškiamą nuomonę) = 1,7 %, 60 pareigūnų pasisakymas žymint tą patį atsakymo variantą = 100 %, 10 pareigūnų pasisakymas žymint tą patį atsakymo variantą = 16,7 % ir t. t., gaunamos reikšmės apvalinamos pagal matematinės taisyklės iki vieno skaičiaus po kablelio. Atsakymų rezultatai pateikiami grafiniais paveikslais.

3.2. Kiekybinio tyrimo rezultatai ir išvados

Kiekybinio tyrimo metu buvo gauti tokie tyrimo rezultatai:

Į anketos klausimą: *Ar pakankamas Jūsų nuomone VSAT vaidmuo įgyvendinant užsieniečių kontrolę Lietuvoje?* respondentų atsakymai apie vertinamą padėtį, VSAT įgyvendinant užsieniečių kontrolę Lietuvoje, pasiskirstė sekančiai – 12 paveikslas.

11 pav. Respondentų nuomonė apie VSAT vaidmenį įgyvendinant užsieniečių kontrolę Lietuvoje



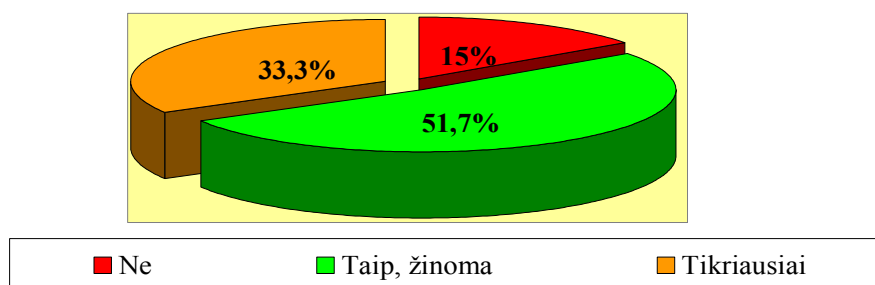
Šaltinis: sudaryta autorės

Tyrimo rezultatai rodo, kad dauguma respondentų (55 % iš apklausoje dalyvavusių pareigūnų) mano, jog VSAT vaidmuo įgyvendinant užsieniečių kontrolę Lietuvoje yra pakankamas. Bet visgi pastebėtina, kad gana didelis respondentų skaičius, net 35 % nėra tikri apie pakankamą VSAT vaidmenį įgyvendinant užsieniečių kontrolę Lietuvoje. Šiame atsakyme respondentai taip pat galėjo pateikti savo pastabas dėl tiriamo klausimo, tačiau jokių pastabų anketose išreikšta nebuvo.

Į anketos klausimą: *Ar pakankamas Jūsų nuomone VSAT vaidmuo užtikrinant viešąją tvarką ir atliekant kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože?* Tyrimo rezultatai parodė, kad pareigūnai didžiaja dalimi 51,7 % mano jog VSAT vaidmuo užtikrinant viešąją tvarką ir

atliekant kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože yra pakankamas. 33,3 % pareigūnų nėra tikri šioje srityje ir tik 15 % pareigūnų pažymėjo, kad VSAT vaidmuo užtikrinant viešąją tvarką ir atliekant kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože nėra pakankamas – 13 paveikslas.

13 pav. Respondentų nuomonė apie VSAT vaidmenį užtikrinant viešąją tvarką ir atliekant kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože



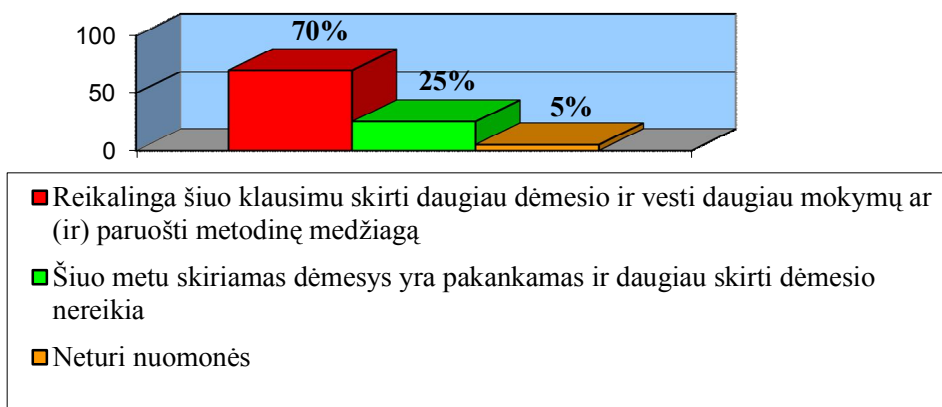
Šaltinis: sudaryta autorės

Iš to galima daryti išvadą, kad didžioji dauguma respondentų vertindami padėtį apie VSAT priskirtas teisėtvarkos funkcijas mano, kad Tarnyba pakankamai efektyviai veikia šioje srityje. Taip pat vienoje atsakymų anketoje papildomai buvo išreikšta nuomonė, kad *reikalinga daugiau suteikti VSAT įgaliojimų surašyti ATP protokolus*. Šis pastebėjimas labai taiklus, kadangi šiuo metu VSAT pareigūnams užtikrinant viešąją tvarką pasienio ruože, vykdant pasienio teisinio režimo kontrolę ir su tuo susijusias priemones, tokias kaip asmenų ir transporto priemonių dokumentų patikrinimus, nemažai yra atvejų, kai Tarnybos pareigūnai nustato Kelių eismo taisyklių pažeidimus. Tačiau Tarnybos pareigūnai neturi teisės surašyti ATP protokolus, tokiems asmenims ir jiems būtina kviesti policijos pareigūnus tik dėl administracinio teisės pažeidimo protokolo surašymo arba surinkus bylai reikalingą medžiagą siųsti ATP protokolo surašymui ir medžiagos nagrinėjimui į teritorinę policijos įstaigą. Šiuo atveju, jeigu pažeidėjas yra užsienietis, ir jam nustačius pažeidimą už kelių eismo taisyklės nėra galimybės surašyti ATP protokolo vietoje (taip pat paskirti administraciniu nurodymu baudos), kyla abejonė, kad jis atvyks kviečiamas į policijos įstaigą (jei surinkta medžiaga VSAT pareigūnų bus perduoda PK), taip pat žymiai išauga šių paprastų bylų nagrinėjimo (atliekant aprašytus veiksmus) kaštai (darbuotojų laikas, policijos pareigūnų kvietimas ir t.t.)

Į anketos klausimą: *Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie ATP protokolų (taikant administracinę atsakomybę) surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)?* Tyrimo rezultatai parodė, kad didelė dauguma pareigūnų net 70 % pageidautų, jog šiam dalykui būtų skiriama daugiau dėmesio. Šis dėmesys turėtų

pasireikšti per tikslinius mokymus apie administracinės atsakomybės taikymą, teisingą ATP protokolų surašymą ir kt.. Taip pat pareigūnai pageidautų, kad būtų paruošta susisteminta medžiaga apie šiuos pagrindinius išvardintus dalykus. Tik 25 % apklausoje dalyvavusių pareigūnų šiuo klausimu išreiškė poziciją, kad šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia ir 5 proc. neturi šiuo klausimu aiškios pozicijos, t. y. neturi nuomonės – 14 paveikslas.

14 pav. Metodinės medžiagos ir mokymų reikalingumas administracinės atsakomybės tematika



Šaltinis: sudaryta autorės

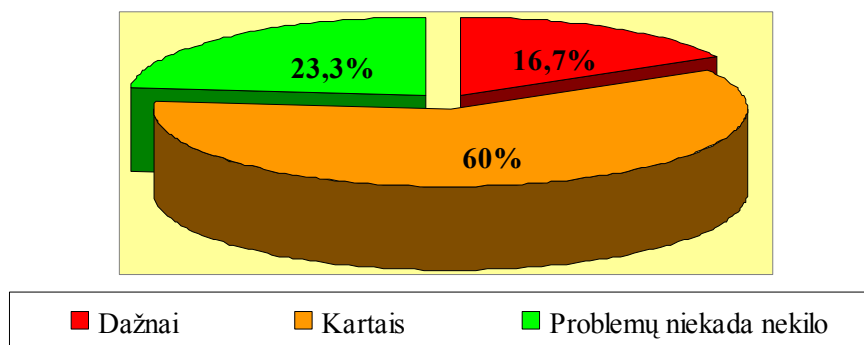
Kaip ir analizuojant ATP protokolo svarbą teorinėje dalyje pasitvirtina, kad problemų Tarnybos pareigūnams šioje srityje yra. Pareigūnai patys supranta, kad jiems trūksta profesionalumo šioje srityje tad pageidauja, kad šiai sričiai šiuo metu būtų skiriamas prioritetas dėmesys. Taip pat respondentų keliose anketose buvo įrašyta pastaba, kad nėra metodinės medžiagos šiuo klausimu. Iš tiesų administracinės teisės klausimu yra daugybė mokslinių straipsnių, vadovėlių ir teismų praktikos, bet sisteminės medžiagos, kuri būtų skirta (apibendrinta išskiriant pagrindinius dalykus) VSAT pareigūnams nėra. Išleistas 2003 m. Pasieniečių mokyklos leidinys „Tipiniai procesiniai dokumentai administracinių teisės pažeidimų bylose“¹⁹⁷ yra pasenęs ir reikalingas atnaujinti, papildant suformuota teismų praktika, analizuojant VSAT priskirtų straipsnių sudėtį bei tyrimą administracinių teisės pažeidimų bylų pagal 225² išvardintus straipsnius.

Šios srities reikalingumą kelti į prioritetinius mokymus patvirtina ir respondentų atsakymai pateikti į kitą anketoje formuluotą klausimą: *Ar Jums iškyla problemų taikant administracinę*

¹⁹⁷ Saulius Vogelė „Tipiniai procesiniai dokumentai administracinių teisės pažeidimų bylose“ Visagino pasieniečių mokykla, (2003).

atsakomybę užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pvz. neturite prisijungimo prie Administracinių teisės pažeidimų registro, esate neapmokinti dirbti su šio registru ir pan.)

15 pav. Kaip dažnai respondentams iškyla problemų taikant administracinę atsakomybę užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)



Šaltinis: sudaryta autorės

Pastebėtina, kad respondentai šiuo klausimu daugiausia – 60 % atsakė, kad jiems taikant administracinę atsakomybę užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams) kartais iškyla vienokių ar kitokių sunkumų. Tik 23,3 % respondentų nurodė, kad jiems niekada šiuo klausimu problemų nebuvo iškilę ir 16,7 % nurodė, kad tokios problemos kyla dažnai – 15 paveikslas.

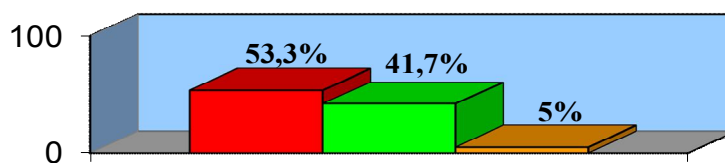
Remiantis šių dviejų klausimų pateiktais respondentų atsakymais galima daryti išvadą, kad ši sritis reikalauja detalesnio tyrimo, siekiant nustatyti galimas problemų kilimo priežastis bei galimus sprendimo būdus. Juk administracinė atsakomybė yra dažnai taikoma VSAT pareigūnų, galima sakyti kasdieniškai, tad ši sritis yra svarbi ir nustačius, kad joje yra galimų probleminių klausimų turi būti atkreiptas dėmesys bei rasti sprendimo būdai.

Taip pat respondentų vienoje anketoje buvo įrašyta pastaba, kad *gali kilti problemų įsigaliojus naujam Administracinių nusižengimų kodeksui*. Iš tiesų įsigaliojus naujam Administracinių nusižengimų kodeksui gali būti formuojama ir nauja teismų praktika, kuri neatitiks pagal dabar galiojantį ATPK (pvz. teismų praktika aiškinant vienokius ar kitokius proceso klausimus susijusius su galiojančiu ATPK). Tad Administracinių nusižengimų kodekso įsigaliojimui turi būti tinkamai pasirengta, pravedant šiuo klausimu mokymus pareigūnams ir atkreipiant dėmesį į esminius skirtumus tarp šių dviejų teisės aktų: senojo ATPK ir naujojo ANK.

Į anketos klausimą: *Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie neįleidimo taikymą, surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)?* Tyrimo rezultatai parodė, kad dauguma pareigūnų 53,3 % pageidautų, jog šiam

dalykui būtų skiriama daugiau dėmesio, t. y. vesti šia tema mokymus, paruošti susistemintą medžiagą apie neįleidimo taikymą. Nemaža dalis 41,7 % apklausoje dalyvavusių pareigūnų šiuo klausimu išreiškė poziciją, kad šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia ir 5 % neturi šiuo klausimu aiškios pozicijos, t. y. neturi nuomonės – 16 paveikslas.

16 pav. Metodinės medžiagos ir mokymų apie neįleidimo taikymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams) reikalingumas



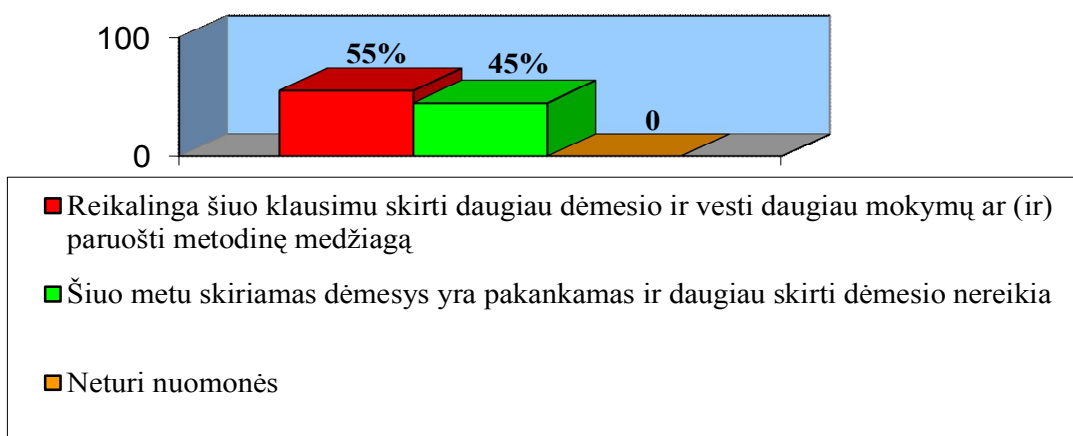
- Reikalinga šiuo klausimu skirti daugiau dėmesio ir vesti daugiau mokymų ar (ir) paruošti metodinę medžiagą
- Šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia
- Neturi nuomonės

Šaltinis: sudaryta autorės

Taip pat respondentų keliose anketose buvo įrašyta pastaba, kad nėra metodinės medžiagos šiuo klausimu. Galbūt tikslinga būtų paruošti susistemintą medžiagą apie dažniausiai pasitaikančius atvejus bei jų teisingą informinimą. Tačiau pažymėtina, kad šioje srityje darbo autorės nebuvo rasta daug apskustų pareigūnų sprendimų (teismo sprendimų nagrinėjamu klausimu), tad manytina, kad šioje srityje yra nėra didelių problemų.

Į anketos klausimą: *Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie grąžinimo taikymą, surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)?* Tyrimo rezultatai parodė, kad dauguma pareigūnų 55 % pageidautų, jog šiam dalykui būtų skiriama daugiau dėmesio, t. y. vesti šia tema mokymus paruošti susistemintą medžiagą apie grąžinimo taikymą. Likusi dalis 45 % apklausoje dalyvavusių pareigūnų šiuo klausimu išreiškė poziciją, kad šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia – 17 paveikslas.

17 pav. Metodinės medžiagos ir mokymų reikalingumas apie grąžinimo taikymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)

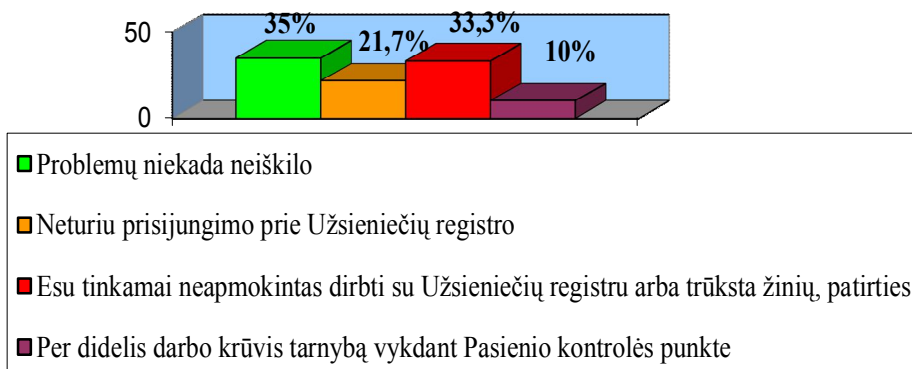


Šaltinis: sudaryta autorės

Taip pat respondentų keliose anketose buvo įrašyta pastaba, kad nėra metodinės medžiagos šiuo klausimu.

Į anketos klausimą: *Kokių Jums iškyla problemų vykdant neįleidimą, grąžinimą ar išsiuntimą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)?* Tyrimo rezultatai parodė, kad daugumai pareigūnų - 35 % problemų, vykdant, grąžinimą ar išsiuntimą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams) iškilę nebuvo. Taip pat didelė dalis – 33,3 % respondentų nurodė, kad yra tinkamai neapmokinti dirbti su Užsieniečių registru arba jiems trūksta žinių, patirties. 21,7 % - nurodė, kad neturi prisijungimo prie Užsieniečių registro (tai gali būti neseniai priimti dirbti pareigūnai po Pasieniečių mokyklos baigimo) tačiau pastebėtina, kad planuojant tarnybą *Pasienio kontrolės punkte* užkardos vadovybė turi būti užtikrinusi, kad ten dirbantys pareigūnai turi galimybę naudotis visais reikalingais registrais. Šiuo atveju (kai respondentai nurodė, kad neturi prisijungimo prie Užsieniečių registro) pareigūnai negali tinkamai atlikti jiems priskirtas funkcijas, nes negali naudotis vienu iš pagrindinių registru, prie kurio prisijungimas suteikiamas kiekvienam pareigūnui asmeniškai, kad būtų valdomas priimtų sprendimų pagrindumas. 10 % - apklausoje dalyvavusių pareigūnų nurodė, kad kaip vieną iš pagrindinių problemų tinkamai vykdant neįleidimą, grąžinimą ar išsiuntimą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams) yra per didelis darbo krūvis tenkantis pareigūnams, kurie vykdo tarnybą *Pasienio kontrolės punkte* – 18 paveikslas.

18 pav. Respondentų nurodytos dažniausios problemos vykdant neįleidimą, grąžinimą ar išsiuntimą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)



Šaltinis: sudaryta autorės

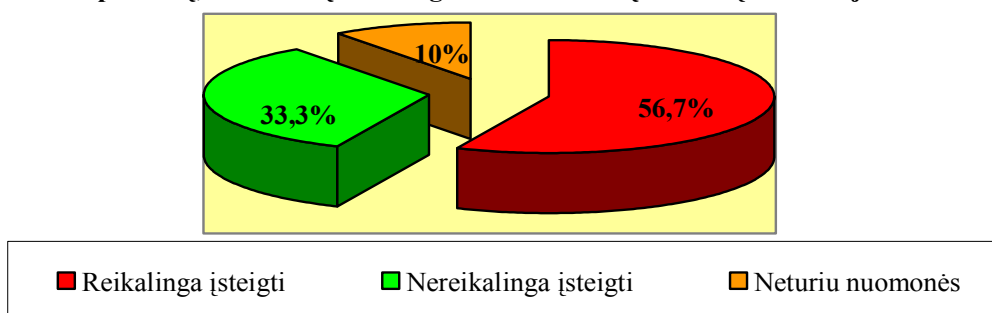
Taip pat respondentai šiuo klausimu aktyviai išsakė papildomai savo pastabas, kuriose galima užčiuopti esančias tam tikras problemas: *mokomės vieni iš kitų, o ne iš kompetentingų asmenų; Užsieniečių registras „programiškai“ paprastesnis galėtų būti; Retai būna tokie įvykiai, pasimiršta; Senesnis neįleidimo variantas greičiau supildomas;*

Svarbus šiame tyrime įkomponuotas klausimas apie specialaus padalinio, kuris būtų atsakingas už užsieniečių kontrolę LR viduje įkūrimą.

Į anketos klausimą: *Ar reikalinga, Jūsų manymu, įsteigti VSAT rinktinėse atskirą padalinį, atsakingą už užsieniečių kontrolę LR viduje (pvz. nelegalios migracijos poskyrį rinktinėje)?*

Dauguma respondentų nurodė, kad toks padalinys reikalingas - 56,7 %, kadangi ši sritis reikalauja didesnio įdirbio bei VSAT pareigūnų profesionalumo. Likusi dalis apklausoje dalyvavusių pareigūnų nurodė, kad toks padalinys nereikalingas - 33,3 %, kadangi užsieniečių kontrolę LR viduje tinkamai vykdo esami VSAT padaliniai ir kitos institucijos ir 10 % pareiškė, kad neturi šiuo klausimu aiškios pozicijos, t. y. neturi nuomonės – 19 paveikslas.

19 pav. Nuomonė apie būtinumą įsteigti VSAT rinktinėse atskirą padalinį, kuris būtų atsakingas už užsieniečių kontrolę LR viduje



Šaltinis: sudaryta autorės

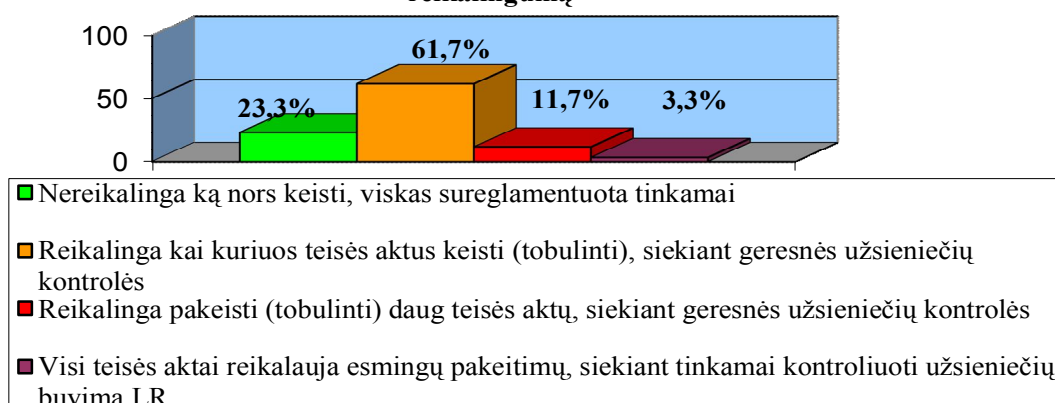
Taip pat respondentų apklausos anketose buvo pažymėtų įvairių pastabų, kad: *Nereikalinga, nes praktika parodė, kad toks padalinys buvo (Nelegalios migracijos), jis neatliks savo funkcijų tinkamai, vis tiek reikėjo viską užkardoje daryti savo jėgomis (prieglobsčio procedūras, išsiuntimus (sudėtingesnius atvejus) ir pan.); Darbui su užsieniečiais, kartais prireikia gilesnių žinių ir reikia tokios srities specialistų, kurie dirbtų tik šioje srityje. Dabar gi tokios srities specialistų nėra (rinktinės pareigūnai neįpareigoti tiesiogiai ir neatsakingi už nelegalią migraciją, nes nėra tokio padalinio), viskas paliekama užkardos eiliniams pareigūnams.*

Taigi galima teigti, kad nuomonės apie tokio atskiro padalinio (veikusio Nelegalios migracijos) reikalingumą yra skirtingos, tačiau dižioji daugumą visgi mano, kad toks padalinys turėtų būti. Tokio padalinio veikla turėtų koncentruotis būtent nelegalios migracijos, užsieniečių kontrolės, prieglobsčio prašytojų klausimais.

Į anketos klausimą: *Ar reikalingi teisės aktų pakeitimai, siekiant tinkamai vykdyti užsieniečių (trečiųjų šalių piliečių) buvimo kontrolę LR?*

Dauguma respondentų nurodė, kad reikalinga keisti (tobulinti) kai kuriuos teisės aktus, siekiant geresnės užsieniečių kontrolės - 61,7 %, 11,7 % apklausoje dalyvavusių pareigūnų nurodė, kad jų manymu, reikia tobulinti daug teisės aktų, 3,3 % mano, kad teisės aktai reikalauja esminių pakeitimų ir tik 23,3 % respondentų mano, kad teisės aktų, galiojančių šiuo metu, tobulinti ar keisti nereikia, nes viskas sureglamentuota tinkamai – 20 paveikslas.

20 pav. Respondentų nuomonė apie teisės aktų tobulinimo reikalingumą



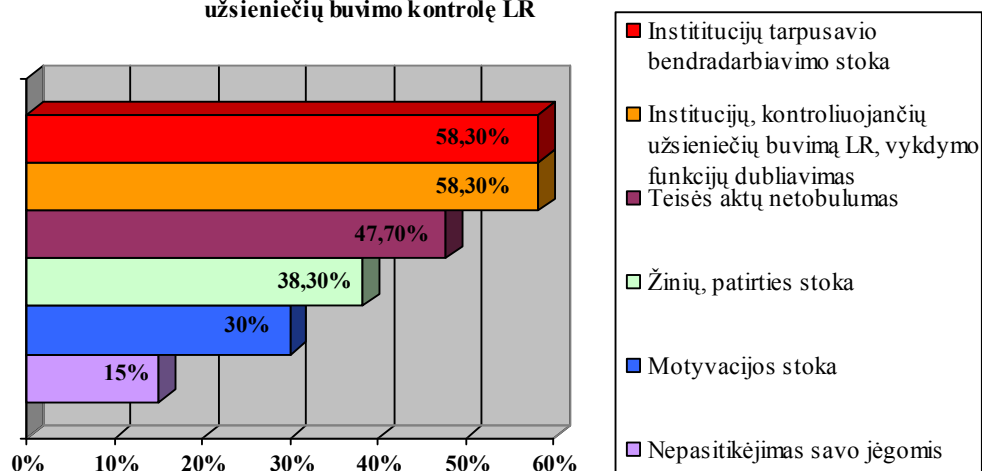
Šaltinis: sudaryta autorės

Šie respondentų atsakymai patvirtina ir nagrinėjant teorinėje dalyje išsikristalizavusias tam tikras teisės aktų, kurie liečia užsieniečių kontrolę Lietuvoje klausimus, spragas (pvz., nesureglamentuota, kad informaciją apie nesumokėtas baudas ir siūlymus, uždrausti užsieniečiams atvykti į LR, Migracijos departamentui pateiktinėtų ir VMI, arba aiškiai nenumatytos kontroliuojančių institucijų vykdomų funkcijų ribos ir dubliuojama kontrolė tam tikrose srityse).

Apie aukščiau aptartą esamą padėtį teisės aktų srityje sustiprina gauti respondentų atsakymai, kur pareigūnai galėjo išreikšti nuomonę apie veiksnius trukdančius jiems tinkamai atlikti pareigas (anketoje nurodyta: *Pažymėkite 3 veiksnius, kurie Jūsų manymu labiausiai Jums trukdo tinkamai atlikti darbą, užtikrinant užsieniečių buvimo kontrolę LR.*)

Respondentai, kaip labiausiai trukdančius veiksnius nurodė: Institucijų, kontroliuojančių užsieniečių buvimą LR, vykdymo funkcijų dubliavimas – 58,3 %; Institucijų tarpusavio bendradarbiavimo stoka – 58,3 % ir Teisės aktų netobulumą – 47,7 %. Taip pat 30 % nurodė motyvacijos stoką bei 15 % nepasitikėjimą savo jėgomis – 21 paveikslas.

21 pav. Veiksniai, kurie labiausiai trukdo tinkamai atlikti darbą, užtikrinant užsieniečių buvimo kontrolę LR



Šaltinis: sudaryta autorės

Taip pat respondentai anketose pateikė ir savo pastabas, kad: *niekas netrukdo; darbuotojų trūkumas; tam tikrų VSAT struktūrinių padalinių (skyrių) vengimas atlikti savo funkcijas.*

Pastebėtina, kad išreiškiamų nuomonių šiuo klausimu yra skirtingų.

Siekiant išsiaiškinti padėtį tam tikrose VSAT srityse anketoje buvo suformuota lentelė, kurioje respondentai turėjo pažymėti jų manymu labiausiai atitinkančią esamos padėties įvertinimą (anketoje nurodyta: *Išreikškite savo nuomonę apie VSAT esamą padėtį šiose srityse*). Tyrimo rezultatai parodė, kad blogiausia padėtis Tarnyboje yra darbuotojų motyvacijos srityje ir aprūpinimu tarnybai reikalingomis priemonėmis. Aprūpinimas tarnybai reikalingomis priemonėmis yra svarbus, kadangi tik turint tinkamas priemones galima sėkmingai įvykdyti skiriamas užduotis. Pastebėtina, kad dauguma VSAT tarnyboje naudojamų priemonių yra pasenę ir išnaudoję savo darbo resursus (naktinio matymo prietaisai, termovizoriai, automobilių parkas ir kt.), šių priemonių pirkimo procedūros yra sudėtingos ir ilgos (laikantis viešųjų pirkimų tvarkos), dažnai lydimos teisminių ginčų. Be to, pastebėtina, kad valstybės tarnybos institucijoms (ypatingai priklausančioms Vidaus reikalų ministerijai) skiriamas finansavimas iš valstybės biudžeto yra nepakankamas (nepatenkinami Tarnybų pateikiami poreikiai). Nors ir deklaruojama, kad valstybės saugumas ir vidaus tvarka yra prioritetinės valstybės sritys, bet jos yra pamirštos ir paliktos tarp nesvarbių klausimų. Respondentų pateikti atsakymai, kurie nurodo, kad padėtį aprūpinant tarnybai reikalingomis priemonėmis vertina kaip labai blogą - 13,3 % ir kaip blogą - 36,7 % (bendroje sumoje 50 %) – 22 paveikslas, verčia mąstyti, kad reikalinga daryti pokyčius šioje srityje jau šiandieną.

Taip pat blogai įvertinta padėtis ir Tarnybos motyvacijos sistemoje. Kaip blogą padėtį joje įvertino 38,3 % respondentų, kaip labai blogą padėtį įvertino 8,3 % pareigūnų, vidutiniškai padėtį

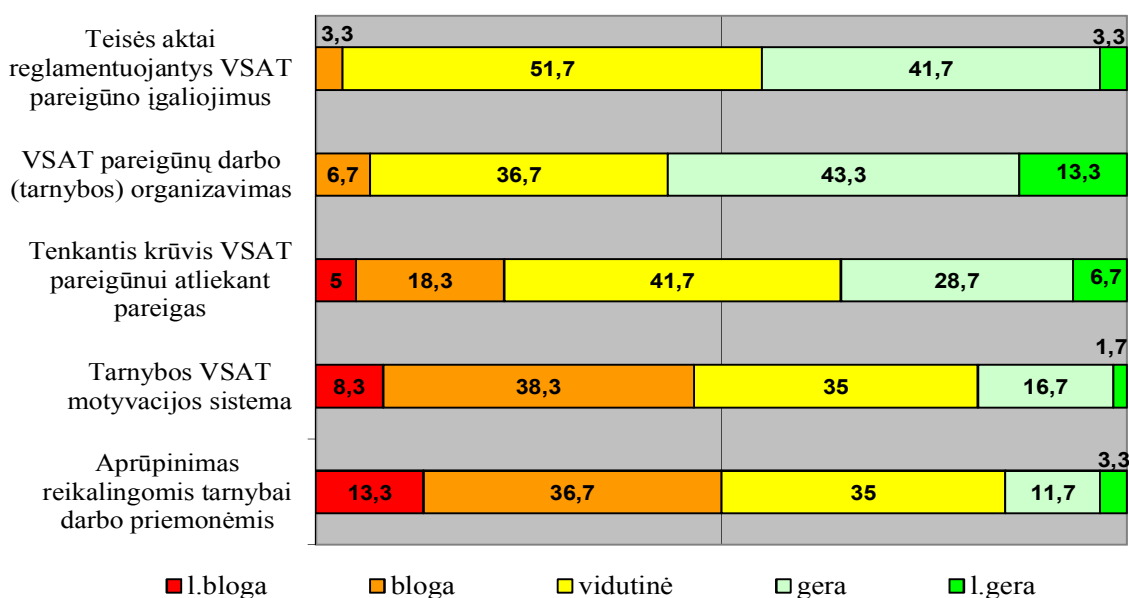
šioje srityje įvertino 35 % ir tik 16,7 % įvertino kaip gerą – 22 paveikslas. Tik motyvuotas pareigūnas stengsis kuo geriau įvykdyti jam pavestas užduotis. Šioje srityje neseniai yra padaryti pakeitimai. 2016m. sausio 1d. įsigaliojo vidaus tarnybos statuto¹⁹⁸ nauja redakcija, taip pat yra priimta daug naujų jį lydinčių teisės aktų, kurių pagrindu yra sukurta ir pradeda veikti nauja motyvavimo sistema vidaus tarnyboje. Manytina, kad šioje srityje bus teigiamų pokyčių, kurie pakeis dabartinę situaciją.

Kitose vertinimui pateiktose srityse padėtis nėra bloga. Teisės aktų, reglamentuojančių VSAT pareigūno įgaliojimus respondentai įvertino daugiausia – 51,7 % kaip vidutinę, kaip gerą padėtį - 41 %, kaip blogą padėtį tik 3,3 %. Tad galima daryti išvadą, kad teisės aktai, reglamentuojantys VSAT pareigūno įgaliojimus, reikalauja nežymios korekcijos, kad būtų vertinami daugiau teigiamai – 22 paveikslas.

Darbo (tarnybos) organizavimas respondentų buvo įvertintas 43,3 % kaip geras, 13,3 % kaip labai geras ir 36,7 % kaip vidutinis. Tik 6,7 % jį įvertino kaip blogą. Tad tyrimo rezultatai rodo, kad padėtis šioje srityje šiuo metu yra gera – 22 paveikslas.

Tenkantis darbo krūvis, pareigūnui atliekant pareigas, daugumos respondentų nuomone Tarnyboje yra daugiau vidutinis – 41,7 % ir kaip gerą jį įvertino – 28,7 %, kaip blogą įvertino tik 18,3 % - 22 paveikslas.

22 pav. Respondentų nurodytų sričių Tarnyboje vertinimas



Šaltinis: sudaryta autorės

¹⁹⁸ “Vidaus tarnybos statutas,“ TAR, 10814 (2015).

Reziumuojant galima sakyti, kad šiuo metu blogiausia padėtis respondentų nuomone yra darbuotojų motyvacijos ir darbuotojų asmeninio aprūpinimo reikalingomis tarnybai priemonėmis srityse.

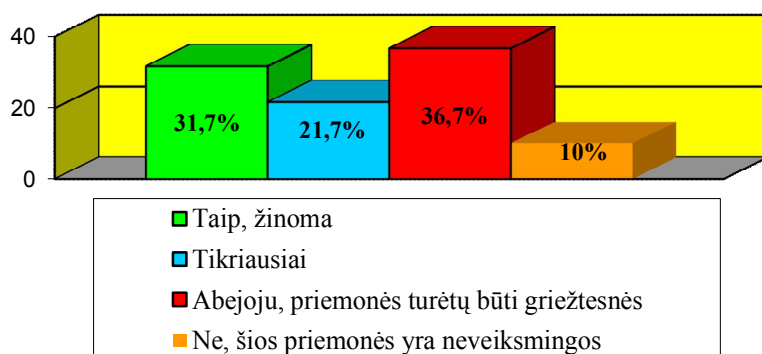
Atliktu tyrimu taip pat buvo norima nustatyti respondentų nuomonę apie, šiuo metu taikomų užsieniečiams administracinių teisinių poveikio priemonių, tokių kaip neįleidimas, gražinimas, išsiuntimas, uždraudimas atvykti į LR įtaką tolimesniam jų elgesiui. Ar šios priemonės yra efektyvios respondentų nuomone? (Apklausoje buvo suformuoti teiginiai:

Jūsų nuomone, šiuo metu taikomos administracinės teisinės priemonės (neįleidimas, gražinimas, išsiuntimas) užsieniečiams, daro pakankamą įtaką jiems, siekiant tinkamo užsieniečių elgesio LR ateityje;

Jūsų nuomone, uždraudimas užsieniečiams atvykti į LR (už pažeidimus, ar nesumokėtas baudas), daro pakankamą įtaką siekiant tinkamo užsieniečių elgesio LR.)

Vertinant administracines teisinės poveikio priemones (Užsieniečių atžvilgiu) tokias, kaip neįleidimas, gražinimas, išsiuntimas - tyrimo rezultatai parodė, kad dauguma pareigūnų 36,7 % mano, kad šios priemonės jų nuomone nedaro ypatingo poveikio užsieniečių elgesiui, o 10 % respondentų pasisakė, kad jų manymu šios priemonės yra visai neveiksmingos. Tačiau taip pat gana didelė dalis respondentų - 31,7 % pasisakė, kad šios priemonės jų manymu yra veiksmingos ir koreguoja užsieniečių elgesį ateityje - 23 paveikslas.

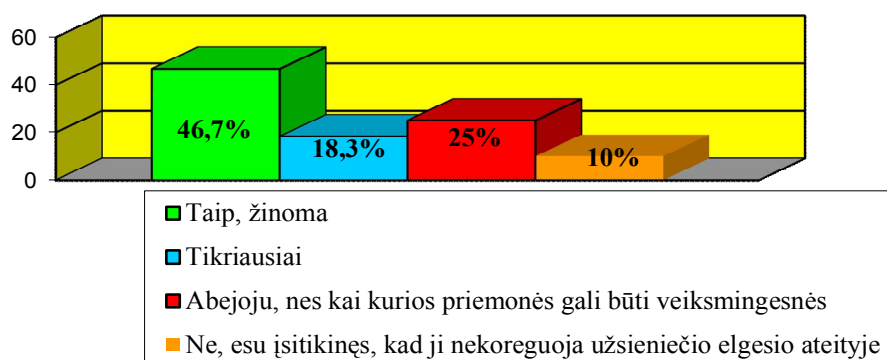
23 pav. Neįleidimo, gražinimo, išsiuntimo įtaka užsieniečiams, siekiant tinkamo užsieniečių elgesio LR



Šaltinis: sudaryta autorės

Tuo tarpu respondentams vertinant administracinę teisinę poveikio priemonę *uždraudimą atvykti į LR* - tyrimo rezultatai parodė, kad dauguma pareigūnų 46,7 % mano, kad ši priemonė yra veiksminga ir daro įtaką užsieniečio elgesiui ateityje, 10 % mano, kad priemonė nėra veiksminga, o 25 % abejoja jos veiksmingumu - 24 paveikslas.

24 pav. Uždraudimo atvykti į LR poveikio vertinimas, siekiant tinkamo užsieniečių elgesio LR



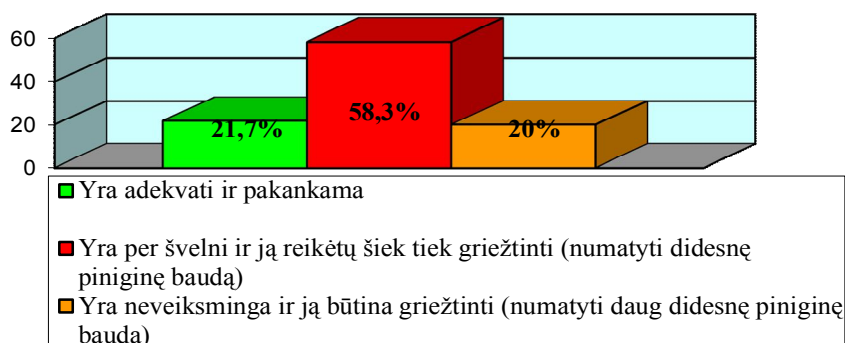
Šaltinis: sudaryta autorės

Reziumuojant galima teigti, kad administracinės poveikio priemonės: *neįleidimas, grąžinimas, išsiuntimas, uždraudimas užsieniečiui atvykti į LR*, respondentų nuomone daro poveikį užsieniečių elgesiui ateityje, o efektingiausia priemonė jų manymu - *uždraudimas užsieniečiui atvykti į LR*.

Atliekant tyrimą taip pat buvo norima nustatyti respondentų nuomonę apie, dabartiniu metu nustatytos sankcijos už LR ATPK 206 str. pažeidimą poveikį tolimesniam užsieniečių elgesiui. Ar esama sankcija atgrasi daryti šį teisės pažeidimą, ar koreguoja užsieniečio elgesį, kad jis ateityje stengtųsi laikytis nustatytos atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarkos. Apklausoje anketoje prie suformuoto teiginio respondentai turėjo pažymėti labiausiai jų nuomonę atitinkantį variantą apie sankciją (*teiginys: Už ATPK 206 str. pažeidimą (Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarkos pažeidimas) šiuo metu esanti sankcija*)

Tyrimo rezultatai parodė, kad dauguma tyrime dalyvavusių pareigūnų 58,3 % mano, jog šiuo metu esanti sankcija už LR ATPK 206 str. pažeidimą yra per švelni ir ją reikėtų šiek tiek griežtinti (numatyti didesnę piniginę baudą). 20 % mano, kad sankcija yra neveiksminga ir ją būtina griežtinti (numatyti daug didesnę piniginę baudą) ir tik 21,7 % mano, kad šiuo metu galiojanti sankcija yra adekvati ir pakankama – 25 paveikslas. Respondentų pasisakymas šiuo klausimu sustiprino ir analizuojant teorinėje dalyje padarytą išvadą, kad šiuo metu numatyta sankcija už LR ATPK 206 str. pažeidimą yra per švelni.

25 pav. ATPK 206str. sankcijos poveikio vertinimas

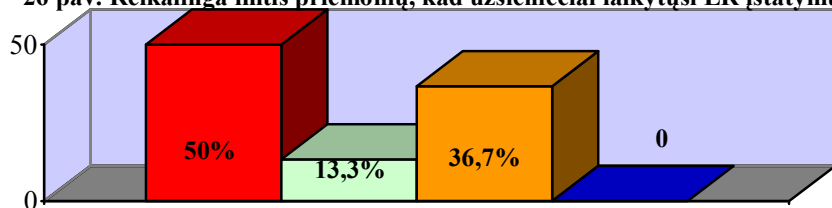


Šaltinis: sudaryta autorės

Taip pat respondentai pateikė ir savo pastabas šiuo klausimu, kad: *be piniginės baudos, reikalinga dar uždrausti atvykti į Šengoną; Nuo 2016-04-01 įsigaliojus naujam ANK už pirmą pažeidimą bus galima skirti tik išpėjimą, neatsižvelgiant į pažeidimo laikotarpį - tai neadekvati sankcija.* Kaip ir teorinėje darbo dalyje buvo pažymėta, sankcija už ATP pažeidimus turi būti efektyvi. Privalomai numatyti įstatyme (ANK), kad už pirmą pažeidimą asmuo visada bus baudžiamas išpėjimu (jei straipsnyje yra numatyta galimybė) yra neracionalu. Asmens veika turi būti vertinama kiekvienu atveju individualiai, tik taip galima pasiekti skiriamų nuobaudos tikslų - auklėti ir atgrasinti nuo neigiamų veikų.

Siekiant nustatyti respondentų nuomonę: kokių priemonių reikia, kad užsieniečiai laikytųsi LR įstatymų, apklausos aketoje pareigūnai turėjo pažymėti labiausiai jų nuomone atitinkantį variantą (aketoje teiginys: *Siekiant, kad užsieniečiai laikytųsi LR įstatymų, mano manymu reikėtų*)

26 pav. Reikalinga imtis priemonių, kad užsieniečiai laikytųsi LR įstatymų



- Sugriežtinti atsakomybę LR ATPK už neteisėtą buvimą LR
- Administracinei atsakomybei numatyti, įteisinti ir taikyti daugiau alternatyvias priemones
- Taikyti priemones, kurios užtikrintų, kad užsieniečiai negalėtų išvengti paskirtos baudos sumokėjimo
- Plačiau taikyti galimybę naikinti vizas, uždrausti atvykti į LR

Šaltinis: sudaryta autorės

Tyrimo rezultatai parodė, kad dauguma tyrime dalyvavusių pareigūnų 50 % mano, jog reikalinga griežtinti atsakomybę LR ATPK už neteisėtą buvimą Lietuvos Respublikoje, taip didelė dalis respondentų – 36,7 % nurodo, kad būtina taikyti priemones, kurios užtikrintų, kad užsieniečiai negalėtų išvengti paskirtos piniginės baudos sumokėjimo – 26 paveikslas.

Taigi kaip ir teorinėje dalyje analizuojant administracinės atsakomybės taikymą užsieniečiams ir nuobaudos neišvengiamumo įgyvendinimo būtinybę, taip ir apklausos anketose respondentų pateiktuose atsakymuose vyrauja nuomonė, kad būtina ieškoti priemonių, taip pat dažniau taikyti esamas (pvz. uždraudimą atvykti į LR), kad užsieniečiai privalėtų įvykdyti paskirtas nuobaudas (sumokėtų paskirtas pinigines baudas už padarytus pažeidimus).

Apklausos anketoje respondentams taip pat buvo pateiktas atviras klausimas, kuriuo norėta sustiprinti tiriamos problematikos analizę. Anketoje pateiktas klausimas: *Kokias, Jūsų manymu, teises priemones (įgaliojimus) reikėtų papildomai suteikti Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnams, kad būtų efektyviau kovojama su užsieniečių daromais administraciniais teisės pažeidimais?*

Žemiau pateikiami respondentų apklausos anketose išsakytos mintys, pastabos pateiktam klausimui: *Reiktų VSAT suteikti teisę priimti sprendimus, dėl užsieniečio išsiuntimo, nes visą medžiagą surenka VSAT pareigūnai, bet sprendimą priima Migracijos departamentas; Reikia didinti pareigūnų įgaliojimus, mažinti biurokratiją; Reikalinga nustatyti didesnes algas; Didesnis užmokestis, didesnė motyvacija geriau vykdyti tarnybą; Numatyti daugiau ATPK straipsnių, kuriuose VSAT pareigūnas galėtų taikyti administracinę atsakomybę. Taip pat igalioti (suteikti teisę) surašyti ATP protokolus pagal daugiau ATPK straipsnių; Mūsų funkcijos labai plačios, todėl galim tinkamai ir efektyviai dirbti, tačiau reikia griežtinti vizų išdavimą (neišduoti vizų bet kam ir dažniau numatyti uždraudimus atvykti), atkreipti dėmesį į taikytus neįleidimus.*

Pateiktose respondentų pastabose yra svarių pasiūlymų, kurie buvo aptarinėjami analizuojant šio darbo teorinę dalį. Taip pat šių pasiūlymų priežastys atsispindi ir aukščiau pateiktuose respondentų apklausos atsakymuose.

Remiantis atlikto tyrimo gautais ir išnagrinėtais rezultatais, galima konstatuoti, kad šiuo atliktu darbu buvo paliesti svarbiausi, aktualiausi klausimai susiję su VSAT vykdoma viena iš pagrindinių funkcijų – užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrole. Ir nors dažnai atrodo, kad pareigūnams vykdant tarnybą neturėtų kilti klausimų ir problemų jiems priskirtose vykdyti srityse, kad įstatymais ir taisyklėmis yra viskas tinkamai sureglamentuota, kad pareigūnų mokymai yra rengiami tinkamai ir juose pateikiama medžiaga yra aktualiausia arba, kad Tarnybos pareigūnų

silpniausios sritys yra iškristalizuotos ir trūkumai bus pašalinti, mes galime suklysti. Praktika kartais parodo visai kitus rezultatus nei mums iš pirmo žvilgsnio gali atrodyti.

IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

IŠVADOS

1. Valstybės sienos apsaugos tarnyba yra viena iš pagrindinių institucijų, kuriai įstatymais pavesta užsieniečių buvimo kontrolė Lietuvos Respublikoje. Šios tarnybos pareigūnams, siekiant tinkamai įvykdyti jiems pavestas funkcijas, turi būti užtikrinamas jų tinkamas aprūpinimas tarnybai reikalingomis priemonėmis, atsakingai vykdomas profesinis parengimas, sistemingai ir nenutrūkstamai tobulinami pareigūnų gebėjimai siekiant išlaikyti profesionalumą.
2. Darbe iškeltas **ginamasis teiginys** pasitvirtino. Valstybė yra suteikusi pakankamus įgaliojimus Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnams, kad tinkamai būtų įvykdytos šiai institucijai priskirtos funkcijos užtikrinant užsieniečių buvimo ir gyvenimo Lietuvoje kontrolę. Tačiau atlikta teisės aktų analizė sąlygoja, kad yra tikslinga nuolat tobulinti teisės aktus, reglamentuojančius administracinių teisinių poveikio priemonių taikymą, siekiant maksimalaus efektyvumo užsieniečių kontrolės srityje.
3. Siekiant tinkamai įgyvendinti užsieniečių buvimo ir gyvenimo Lietuvos Respublikoje kontrolę, būtina aiškiai numatyti kontroliuojančių institucijų funkcijas. Būtina pašalinti per teisinį reglamentavimą institucinį funkcijų dubliavimą, atsisakant konsultacijų tarp institucijų, prieš priimant tam tikrus sprendimus bei gerinti bendradarbiavimą.
4. Tarnybos pareigūnų taikomos administracinės - teisinės poveikio priemonės užsieniečiams turi būti tinkamai pagrįstos objektyviais duomenimis ir teisės aktų normomis, t. y. tiek priimtiems gražinimo sprendimams tiek priimtiems įpareigojimo išvykti sprendimams, išsiuntimo sprendimams ir kt. yra privaloma atitikti Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymo 8 straipsnio nuostatas.
5. Vienos iš efektyviausių šiuo metu Tarnybos naudojamų administracinių teisinių poveikio priemonių yra užsieniečiams neįleidimo į LR taikymas, taip pat Tarnybos teikiamos *konsultacijos* (per VISION sistemą diplomatinėms atstovybėms ar konsulinėms įstaigoms) dėl vizos gavimo. Šiomis priemonėmis yra eliminuojama galimybė užsieniečiui padaryti pažeidimus atvykus į Lietuvos Respubliką.
6. Efektyvi administracinė teisinė poveikio priemonė, drausminanti užsieniečių elgesį yra uždraudimas užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką, įtraukiant jį į *Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą*. Tai galimybė drausminti užsieniečius, pažeidinėjančius LR nustatytus teisės aktus, neįvykdančių paskirtų baudų (nesumokėjus paskirtų piniginių baudų) taip užkertanti kelią, kad tokių pažeidimų neįvyktų. Priimant sprendimą siūlyti

užsienietį įtraukti į *Nepageidaujamų asmenų sąrašą*, turi būti detalai analizuojamas kiekvienas atvejis, kad sprendimas būtų tikrai teisėtas ir pagrįstas.

7. Respondentų nuomone (kaip ir teorinėje dalyje analizuojant administracinės atsakomybės taikymą užsieniečiams) atsispindi nuomonė, kad būtina ieškoti priemonių, kurios užtikrintų paskirtos administracinės nuobaudos užsieniečiui įvykdymo neišvengiamumą, siekiant geresnės užsieniečių veiksmų kontrolės jiems būnant Lietuvoje. Tą galima būtų daryti per kitas administracines - teisines poveikio priemones: pvz. uždraudimą atvykti į LR, naikinant vizas ir kt.

8. Būtina tobulinti teisės aktus, reglamentuojančius užsieniečių kontrolę, atsakomybę už buvimą Lietuvoje tvarkos pažeidimą. Kad teisinis reglamentavimas suteiktų institucijoms pakankamus įgaliojimus ir įpareigojimus veikti siekiant tinkamos užsieniečių kontrolės jiems būnant Lietuvoje.

9. Būtina nuolat atlikti užsieniečių daromų administracinių teisės pažeidimų buvimą Lietuvoje laikotarpiu analizę ir rizikos vertinimą, rengti prognozes, siekiant laiku eliminuoti, užkirsti kelią galimiems pažeidimams, padaromų pažeidimų skaičiaus augimui. Vykdyti prevencines priemones, susijusias su užsieniečių buvimą Lietuvoje kontrolės įgyvendinimu.

10. Tarnybos rinktinėse turi būti įsteigtas atskiras padalinys (kaip anksčiau veikęs *Nelegalios migracijos skyrius*), kurio tiesioginės funkcijos būtų tik užsieniečių kontrolės vykdymas Tarnybos rinktinei priskirtoje Lietuvos teritorijoje. Nesant šiuo metu Tarnybos rinktinėse tokio padalinio, atsakingo tik už migracijos (užsieniečių atvykimo, vykimo per LR tranzitu, buvimą LR) kontrolę Lietuvos viduje, funkcijų vykdymas šioje srityje nėra toks sukonzentruotas, o tai silpnina tinkamos užsieniečių buvimą Lietuvoje kontrolės įgyvendinimą.

11. Administracinio teisės pažeidimo protokolas yra pagrindinis dokumentas administracinėje byloje, kuriame formuojamas kaltinimas pažeidėjui. Kadangi administracinio teisės pažeidimo protokolu yra apibrėžiamos kaltinimo ribos, todėl kaltinimas jame turi būti suformuotas aiškiai. Šis procesinis dokumentas yra surašomas tam, kad asmuo galėtų gintis nuo kaltinimo, o gynybai tinkamai galima pasiruošti tik kai iš administracinio teisės pažeidimo protokolo galima suvokti, už kokią veiką yra norima taikyti administracinę atsakomybę.

12. Išnagrinėjus administracinę teisės pažeidimo bylą sprendimas joje turi būti priimtas teisėtas ir teisingas, todėl turėtų būti įtvirtintas principas, kad administracinių teisės pažeidimų bylas nagrinėtų ir jose sprendimus galėtų priimti tik teisinį išsilavinimą turintys Tarnybos pareigūnai (pareigūnai, kurių pareigybėse numatytas teisinis išsilavinimas).

13. Užsieniečiams pažeidus atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimą ar gyvenimą joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarką kyla administracinė atsakomybė pagal LR ATPK 206 str. Šio straipsnio sankcijoje šiuo metu numatyta nuobauda yra neveiksminga ir nesukelia pažeidėjui realaus

poveikio už padarytą pažeidimą. Baudos dydžio už šį pažeidimą „apatinę ribą“ būtina numatyti didesnę.

14. Būtina pakeisti įsigaliosiančio ANK 608 str. 4 d., kuri šiuo metu nurodo, kad už pirmą kartą padarytą pažeidimą, jei straipsnio sankcijoje yra numatytas įspėjimas jis bus visada taikomas. Išnagrinėjus administracinio nusižengimo bylą administracinės nuobaudos ir administracinio poveikio priemonės turi būti parenkamos iš ANK specialiosios dalies straipsnyje nurodytų administracinių nuobaudų ir administracinio poveikio priemonių rūšių, atsižvelgiant į padaryto administracinio nusižengimo pobūdį, pažeidėjo kaltės formą ir rūšį, asmenybę, atsakomybę lengvinančias ir sunkinančias aplinkybes. Kitu atveju bus abejotinai pasiekiami administracinių nuobaudų skyrimo tikslai.

PASIŪLYMAI

1. Pakeisti įsigaliosiančią teisės normą (ANK 608 str. 4 d.) nustatant, kad: <...> *jeigu už padarytą administracinį nusižengimą šio kodekso specialiosios dalies straipsnyje galimas (numatytas) įspėjimas ir nėra šio kodekso 610 straipsnio 2 dalyje nurodytų sąlygų, bei baigus administracinio nusižengimo tyrimą yra nustatoma pakankamai lengvinančių atsakomybę aplinkybių, pareigūno sprendimu gali būti asmeniui skiriamas įspėjimas, surašant dėl to administracinio nusižengimo nutarimą. Administracinio nusižengimo protokolais šiuo atveju nesurašomas.<...>*

2. Papildyti „Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklių“ 9 punktą: <...> „*Duomenis, nurodytus šių Taisyklių 6 punkte, juos pagrindžiančius dokumentus, uždraudimo užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką pagrindą patvirtinančius dokumentus ir (arba) motyvuotas išvadas ar informaciją dėl to, ar užsienietis gali kelti grėsmę valstybės saugumui ar viešajai tvarkai, teikia:*“

<...> *9.11 Valstybinė mokesčių inspekcija. <...>*

3. Siūloma pakeisti Administracinių teisės pažeidimų kodekso 206 straipsnį, nustatant administracinę atsakomybę nuo 90 eurų iki 300 eurų – (įstatymo projekto lyginamasis variantas pateikiamas 3 priede).

4. Siūloma pakeisti Administracinių nusižengimų kodekso 538 straipsnį, nustatant administracinę atsakomybę nuo 90 eurų iki 300 eurų – (įstatymo projekto lyginamasis variantas pateikiamas 4 priede).

LITERATŪROS SĄRAŠAS

Norminiai aktai

1. Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*. 1992, Nr.33-1014.
2. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodeksas. *Valstybės žinios*. 1985, Nr.1-1.
3. Administracinių nusižengimų kodeksas. *Teisės aktų registras* 1216 (2015).
4. Administracinių bylų teisenos įstatymas. *Valstybės žinios* 13, 308 (1999).
5. Lietuvos Respublikos Viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios* 60, 1945 (1999).
6. Lietuvos Respublikos civilinio proceso kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo, ir įgyvendinimo įstatymas. Civilinio proceso kodeksas. *Valstybės žinios*. 2002, Nr. 36-1340.
7. Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“. *Valstybės žinios*. 2004, Nr. 73-2539.
8. Lietuvos Respublikos Nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas. *Valstybės žinios*. 1997, Nr. 2-16.
9. Lietuvos Respublikos Valstybės sienos apsaugos tarnybos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 92-2848.
10. Lietuvos Respublikos Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*. 2000, Nr. 42-1192.
11. Lietuvos Respublikos Policijos veiklos įstatymas. *Valstybės žinios* 90, 2777 (2000).
12. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekso 257-1, 260, 272, 288, 292, 294, 299, 302, 302-5, 302-8, 306, 308, 309, 312, 313, 314 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Kodekso papildymo 257-2 straipsniu įstatymas. *Valstybės žinios* 124, 6280 (2013).
13. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekso 257-1, 260, 272, 288, 292, 294, 299, 302, 302-5, 302-8, 306, 308, 309, 312, 313, 314 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir Kodekso papildymo 257-2 straipsniu įstatymo Nr. XII-601 18 straipsnio pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras* 2014, 21276 (2014).
14. Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" 2, 19, 77, 113, 114, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 139 straipsnių ir Įstatymo priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios* 156, 7384 (2011).
15. Lietuvos Respublikos Administracinių nusižengimų kodekso patvirtinimo, įsigaliojimo ir įgyvendinimo tvarkos įstatymo Nr. XII-1869 2, 3, 4, 5, 6 ir 8 straipsnių pakeitimo įstatymas. *Teisės aktų registras* 6425 (2016).

16. Lietuvos Respublikos Administracinių teisės pažeidimų kodekso 257¹, 260, 272, 288, 292, 294, 299, 302, 302⁵, 302⁸, 306, 308, 309, 312, 313, 314 straipsnių pakeitimo ir papildymo ir kodekso papildymo 257² straipsniu įstatymas. *Valstybės žinios* 124, 6280 (2013).
17. Lietuvos Respublikos įstatymo "Dėl užsieniečių teisinės padėties" 2, 19, 77, 113, 114, 125, 126, 127, 128, 129, 132, 133, 139 straipsnių ir Įstatymo priedo pakeitimo ir papildymo įstatymas. *Valstybės žinios* 156, 7384 (2011).
18. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. rugsėjo 30 d. nutarimo Nr. 1231 redakcija „Dėl Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos įsteigimo ir nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios* 121,5199 (2009).
19. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 436 „Dėl užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios* 52, 1747 (2005).
20. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2007 m. gegužės 30 d. nutarimas Nr. 548 „Dėl pasienio ruožo ribų ir valstybės sienos apsaugos zonos ribų bei Lietuvos Respublikos gyvenamųjų vietovių, priskirtų pasienio ruožui, sąrašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios* 66, 2559 (2007).
21. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2008 m. sausio 16 d. nutarimo Nr. 39 redakcija „Dėl Pasienio teisinio režimo taisyklių patvirtinimo“. *Valstybės žinios* 11, 383 (2008).
22. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2001 m. vasario 22 d. nutarimas Nr. 194 „Dėl Pasienio policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos reorganizavimo ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios* 18, 556 (2001).
23. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. balandžio 20 d. nutarimas Nr. 436 „Dėl Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo sudarymo ir tvarkymo taisyklių patvirtinimas“. *Valstybės žinios* 52, 1747 (2005).
24. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimas Nr. 79 „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 722 (2014).
25. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2005 m. kovo 01 d. nutarimas Nr. 230 „Dėl užsieniečių sveikatos draudimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios* 31, 993 (2005).
26. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000 m. spalio 6 d. įsakymas Nr.388 „Dėl Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“, nauja redakcija nuo 2011-02-09“. *Valstybės žinios* 16,749 (2011).
27. Vidaus reikalų ministerijos raštas LR Vyriausybei „Dėl įstatymų projektų,“ 2015-05-22 Nr.1D-4671 (12).

28. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2007m. spalio 31 d. įsakymas Nr. 4-971.
29. „Lazdijų rinktinės Nelegalios migracijos prevencijos ir kontrolės skyriaus nuostatai“ patvirtinti Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Lazdijų rinktinės vado 2009 m. kovo 26 d. įsakymu Nr. 7-175.
30. Valstybės kontrolės 2009 m. gruodžio 30 d. valstybinio audito ataskaita Nr. VA-P-40-2-27 „Valstybės sienos apsaugos tarnybos veikla“.
31. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. kovo 19 d. įsakymą Nr. A1-141 Dėl Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministro 2013 m. kovo 27 d. įsakymo Nr. A1-133 „Dėl Leidimo dirbti užsieniečiams išdavimo sąlygų ir tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo,“ *Teisės aktų registras*, 4040 (2015).
32. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2015 m. liepos 17 d. įsakymas Nr. 4-227 „Dėl Užsieniečių, sulaikytų už neteisėtą atvykimą į Lietuvos Respubliką ar buvimą joje, pirštų atspaudų paėmimo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Teisės aktų registras*, 11447 (2015).
33. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2013 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 4-412 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo“. *Valstybės žinios* 92, 4618 (2013).
34. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2007 m. sausio 24 d. įsakymas Nr. 4-66 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus suteikimo“. *Valstybės žinios* 18, 698 (2007).
35. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2008 m. balandžio 2 d. įsakymas Nr. 4-338 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo“. *Valstybės žinios* 42, 1598 (2008).
36. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2011 m. rugpjūčio 2 d. įsakymas Nr. 4-637 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo“. *Valstybės žinios* 101, 4763 (2011).
37. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2013 m. rugpjūčio 27 d. įsakymas Nr. 4-412 „Dėl įgaliojimų surašyti administracinių teisės pažeidimų protokolus, nagrinėti administracinių teisės pažeidimų bylas ir skirti administracines nuobaudas suteikimo“. *Valstybės žinios* 92, 4618 (2013).
38. Vidaus reikalų ministro ir Socialinės apsaugos ir darbo ministro 2015 m. balandžio 10 d. įsakymas Nr. IV-279/A1-196 „Dėl užsieniečių išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos stebėsenos vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“.
39. Valstybės sienos apsaugos tarnybos vado 2012 m. sausio 31 d. įsakymas Nr. 4-1166 „Dėl Sienos kontrolės nuostatų patvirtinimo“. *Valstybės žinios* 21, 988 (2012).

40. Migracijos departamento prie LR VRM direktoriaus 2014 m. balandžio 14 d. 5sakymas Nr. 3K-33 „Kriterijų, kuriais vadovaujamosi nustatant ar sutrumpinant draudimo užsieniečiui atvykti į Lietuvos Respubliką laikotarpį arba išbraukiant duomenis apie užsieniečių iš Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinio sąrašo, vertinimo tvarka“. *Teisės aktų registras* 2014, 04429 (2014).
41. Vidaus reikalų ministro 2012 m. gegužės 15 d. įsakymas Nr. 1V-382 „Dėl sprendimų dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti, išsiuntimo, gražinimo ir vykimo tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“. *Valstybės žinios* 57, 2869 (2012).

Tarptautiniai teisės aktai

42. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse, 2008/115/EB 2008 m. gruodžio 16 d.
43. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 810/2009, 2009 m. liepos 13 d. nustatantis Bendrijos vizų kodeksą.
44. Europos Komisijos įgyvendinimo sprendimas Nr. C (2011) 5501, 2011 m. rugpjūčio 4 d. kuriuo iš dalies keičiamas 2010 m. kovo 19 d. Komisijos sprendimas Nr. C(2010) 1620 (galutinis), kuriuo teikiamas „Prašymų išduoti vizą tvarkymo ir išduotų vizų keitimo vadovas“.
45. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) (EB) Nr. 562/2006.
46. „Visuotinė žmogaus teisių deklaracija“ 1948m. gruodžio 10 d. *Valstybės žinios* 68, 2497 (2006).
47. Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinės Asamblėjos 1985 m. gruodžio 13 d. „Asmenų, nesančių piliečiais šalies, kurioje jie gyvena, teisių deklaracija“.
48. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 810/2009, 2009 m. liepos 13 d.
49. 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir tarybos reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 “Dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo“. <http://www.migracija.lt/index.php?-1139540814>
50. „Europos žmogaus teisių konvencija“. *Valstybės žinios* 40, 987 (1995): <http://www3.lrs.lt/pls/inter3/oldsearch.preps2?Condition1=19841&Condition2=>
51. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1987/2006.: <http://www.migracija.lt/index.php?-1139540814>

Kita literatūra

52. Juozas Žilys et al., *LIETUVOS KONSTITUCINĖ TEISĖ vadovėlis* (Vilnius: MRU, 2012): 398, 401. <http://ebooks.mruni.eu/reader/lietuvos-konstitucin-teis/400>
53. Stasys Šedbaras, *Administracinė atsakomybė* (Vilnius: Justitia, 2005): 72, 230.
54. Pranas Petkevičius, *Administracinių teisės pažeidimų bylų teiseną* (Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003): 14, 93, 113.
55. Pranas Petkevičius, *Administracinė atsakomybė* (Vilnius: Justitia, 1996): 14.
56. Stasys Vansevičius, *Valstybės ir teisės teorija* (Vilnius: Justitia, 2000): 225.
57. Petras Algirdas Čiočys, *Teisės pagrindai vadovėlis* (Vilnius: Vilniaus vadybos kolegija, 2002): 44.
58. Ieva Deviatnikovaitė, “Administracinio poveikio priemonių taikymas kaip viena iš viešojo administravimo subjektų veiklos funkcijų.“ *Jurisprudencija* 3, 105 (2008):84-89.
59. Egidijus Nedzinskas, “Imigracijos įtaka visuomenės saugumui: teisiniai ir sociologiniai aspektai.“ *Jurisprudencija* 12, 102 (2007): 83.
60. Andrejus Novikovas, “Konstitucijos nuostatų detalizavimas pagrindžiant savivaldybių galimybę savarankiškai vykdyti viešosios tvarkos apsaugą.“ *Jurisprudencija* 3, 105 (2008): 55.
61. Saulė Vidrinskaitė, “Žmogaus teisių katalogas: Lietuvos Respublikos ir Europos Sąjungos teisinės aktualijos.“ *Jurisprudencija* 4, 82 (2006): 7. Danguolė Seniutienė, “Migracijos procesai po prisijungimo prie Šengeno erdvės.“ *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*(4) Mokslinių straipsnių rinkinys, (2010): 194, 196.
62. Ugnius Trumpulis, “Teisėtumo principo taikymas Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje kaip teisingumo įvykdymo prielaida.“ *Jurisprudencija* 12, 102 (2007):78.
63. Eglė Leveckytė, Algis Junevičius „Lietuvos migracijos politika trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu: patirtis ir tendencijos.“ *Viešoji politika ir administravimas* 13, 1 (2014):157.
64. Saulius Vogelė „Tipiniai procesiniai dokumentai administracinių teisės pažeidimų bylose“ *Visagino pasieniečių mokykla*, (2003).
65. „Užsieniečių registras“.
66. Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos informacinė sistema (statistikos) „SIENA“.
67. „Policijos informacinė sistema” - <https://polis.policija.lt/>

Teismų praktika

68. Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2000 m. gruodžio 06 d. nutarimas byloje Nr. 6/99-23/99-5/2000-8/2000 „Dėl Lietuvos Respublikos administracinių teisės pažeidimų kodekso 40 straipsnio pripažinimo netekusiu galios ir 251 straipsnio pakeitimo įstatymo 1 ir 2 straipsnių, Lietuvos Respublikos mokesčių administravimo įstatymo 27 straipsnio 5 dalies, 50 straipsnio 3 ir 9 dalių atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai.
69. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. *Administracinių teismų praktika* 1 (2001).
70. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. *Administracinių teismų praktika* 2 (2001).
71. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis. *Administracinių teismų praktika* 7 (2005).
72. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. kovo 16 d. sprendimas byloje Nr. N⁵ – 376/2006.
73. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. gegužės 4 d. sprendimas byloje Nr. N⁵⁷⁵-248/2012.
74. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. gegužės 16 d. sprendimas byloje Nr. N⁴⁴⁴-340/2008.
75. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2008 m. sausio 30 d. sprendimas byloje Nr. N⁷⁵⁶-135/2008.
76. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2012 m. spalio 31 d. sprendimas byloje Nr. N-575-1297-12.
77. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. liepos 21 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. N⁶⁶²-85/2014.
78. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. gruodžio 14 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. N¹⁷- 2752/2006.
79. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2006 m. lapkričio 24 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. N¹⁶ -1757/2006.
80. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2014 m. lapkričio 5 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A492-2624/2014.
81. Kauno apygardos administracinio teismo 2015 m. balandžio 17 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. I-2095-414/2015.

82. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2015 m. lapkričio 9 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-3592-624/2015.
83. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2009 m. spalio 22 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A⁸²²-1226/2009.
84. Varėnos rajono apylinkės teismo 2014 m. gegužės 14 d. nutartis byloje Nr A2.11.-266-445/2014.

Interneto svetainės

85. Migracijos tinklapis “statistika ir ataskaitos“ <http://www.migracija.lt/index.php?1357390560> .
86. „Lietuvos teismų tinklapis“: <http://www.teismai.lt/lt/visuomenei-ir-ziniasklaidai/statistika/106>
87. Laurynas Biekša, Ilona Ivašauskaitė, Eglė Samuchovaitė „Užsieniečių grąžinimo ir išsiuntimo studija. Nacionalinė ataskaita”, Vilnius, 2015
http://www.redcross.lt/files/Grazinimo_studija_final_2015.pdf
88. „Europos komisijos tinklapis” - http://ec.europa.eu/index_lt.htm
89. Valstybės sienos apsaugos tarnybos 2012, 2013, 2014, 2015 metų veiklos ataskaitos - <http://www.pasienis.lt/Statistika823>

Palevičienė J. *Valstybės sienos apsaugos tarnybos taikomos administracinės - teisinės priemonės prieš užsieniečių Lietuvoje daromus administracinius teisės pažeidimus* / Teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. G. Vilkelis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakulteto Viešosios teisės institutas, 2016. – 96 p.

ANOTACIJA

Šiame baigiamajame darbe nagrinėjama Valstybės sienos apsaugos tarnybos naudojamos administracinės - teisinės poveikio priemonės, siekiant užkirsti kelią užsieniečių daromiems administraciniams teisės pažeidimams Lietuvoje bei šių priemonių panaudojimo teisėtumas, galimybės ir efektyvumas. Pirmame skyriuje apžvelgiama pagrindinės institucijos, vykdančios užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolę, teisinis reglamentavimas šioje srityje, taip pat užsieniečių teisinės padėties reglamentavimas Lietuvoje ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos įgaliojimai tiriant užsieniečių administracinius teisės pažeidimus. Antrame skyriuje apžvelgiamos Tarnybos naudojamos administracinės - teisinės poveikio priemonės įgyvendinant užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolę, analizuojamas šių priemonių efektyvumas, praktinio taikymo probleminiai klausimai, analizuojama teismų praktika. Trečiame skyriuje nagrinėjama atliktas tyrimas, kuriuo buvo siekiama nustatyti Tarnybos pareigūnų nuomonę apie jiems suteiktų įgaliojimų ir naudojamų administracinių - teisinių poveikio priemonių, įgyvendinant užsieniečių buvimo Lietuvoje kontrolę, efektyvumą.

Pagrindiniai žodžiai: valstybės sienos apsaugos tarnyba, užsieniečiai, neįleidimas, grąžinimas, išsiuntimas.

Palevičienė J. *State Border Guard Service administrative - legal measures against violation of administrative law made by foreigners in Lithuania* / Law Master's thesis. Head doc. dr. G. Vilkelis. - Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Public Law Institute, 2016. - 96 p.

ANNOTATION

This thesis focuses on administrative - legal measures used by State Border Guard Service to prevent foreigners from making administrative law offenses in Lithuania and the legitimacy, capacity and efficiency of the use of these instruments. The first section provides an overview of the main authorities in connection with the stay of foreigners in Lithuania control, legal regulation in this area, as well as the legal status of foreigners' regulation in Lithuania and State Border Guard Service credentials investigating administrative violations made by foreigners. The second section provides an overview of the Office's use of administrative - legal measures implementing the stay of foreigners in Lithuania control, analysis of the effectiveness of the measures, practical application of the problematic issues and analyzes the case law. The third chapter deals with the study, which was used to determine the opinion of the Staff officials of their powers and the use of administrative - legal measures implementing foreigners' stay in Lithuania control and effectiveness.

Key words: State Border Guard Service, foreigners, denying access, return and deportation.

Palevičienė J. *Valstybės sienos apsaugos tarnybos taikomos administracinės - teisinės priemonės prieš užsieniečių Lietuvoje daromus administracinius teisės pažeidimus* / Teisės magistro baigiamasis darbas. Vadovas doc. dr. G. Vilkelis. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, Teisės fakulteto Viešosios teisės institutas, 2016. – 96 p.

SANTRAUKA

Nemažėjantis trečiųjų šalių piliečių padaromų administracinių teisės pažeidimų, susijusių su buvimu ir (ar) vykimu į Lietuvos Respubliką, skaičius, augantis užsieniečių (trečiųjų šalių piliečių) administracinių teisės pažeidimų mastas verčia analizuoti tai įtakojančius veiksnius bei iširti ar Valstybės sienos apsaugos tarnybos naudojamos administracinės - teisinės poveikio priemonės prieš užsieniečių daromus teisės pažeidimus yra pakankamos ir naudojamos tinkamai. Darbe analizuojami užsieniečių buvimą, kontrolę Lietuvoje reglamentuojantys teisės aktai, siekiant įvertinti jų pranašumus ir trūkumus, taikymo praktikoje problemas, tobulinimo būtinybę.

Valstybės sienos apsaugos tarnyba yra viena iš svarbiausių institucijų, kuriai įstatymais pavesta užtikrinti užsieniečių buvimą ir gyvenimą Lietuvoje kontrolę. Šiam tikslui pasiekti Tarnyba taiko įvairias administracines - teisines poveikio priemones užsieniečių atžvilgiu. Šio darbo pagrindinis tikslas yra atskleisti naudojamų administracinių - teisinių poveikio priemonių prieš užsieniečių daromus administracinius teisės pažeidimus efektyvumą ir teisės aktų, reglamentuojančių užsieniečių kontrolę Lietuvoje tobulinimo būtinybę.

Darbą sudaro įvadas, trys skyriai su poskyriais, išvados ir pasiūlymai. Šio darbo pirmame skyriuje apžvelgiama pagrindinės institucijos, vykdančios užsieniečių buvimą Lietuvoje kontrolę, teisinis reglamentavimas šioje srityje, taip pat užsieniečių teisinės padėties reglamentavimas Lietuvoje ir Valstybės sienos apsaugos tarnybos įgaliojimai tiriant užsieniečių administracinius teisės pažeidimus. Antrame skyriuje apžvelgiamos Tarnybos naudojamos administracinės - teisinės poveikio priemonės įgyvendinant užsieniečių buvimą Lietuvoje kontrolę, analizuojamas šių priemonių efektyvumas, praktinio taikymo probleminiai klausimai, analizuojama teismų praktika. Trečiame skyriuje nagrinėjama atliktas tyrimas, kuriuo buvo siekiama nustatyti Tarnybos pareigūnų nuomonę apie jiems suteiktų įgaliojimų ir naudojamų administracinių - teisinių poveikio priemonių, įgyvendinant užsieniečių buvimą Lietuvoje kontrolę, efektyvumą.

Palevičienė J. *State Border Guard Service administrative - legal measures against violation of administrative law made by foreigners in Lithuania* / Law Master's thesis. Head doc. dr. G. Vilkelis. - Vilnius: Mykolas Romeris University, Faculty of Law, Public Law Institute, 2016. - 96 p.

SUMMARY

The persistent number and scale of third-country citizens' violation of administrative law related to the stay and (or) arrival to the Republic of Lithuania, make us analyze the impacts of factors and examine whether administrative - legal sanctions against foreigners' offenses used by State Border Guard Service are adequate and properly used. The thesis analyzes the stay of foreigners, control of Lithuania legislation, in order to assess its strengths and weaknesses, problems of practical application and the need for improvement.

State Border Guard Service is one of the most important institutions, which is charged with ensuring the laws of foreigners' stay and life in Lithuania control. To achieve this, the Authority applies various administrative - legal sanctions to foreigners. The main purpose of this thesis is to reveal the use of administrative - legal actions against violation of administrative law made by foreigners effectiveness and the necessity of improvement of the legislation regulating foreigners' control in Lithuania.

The work consists of an introduction, three chapters with subdivisions, conclusions and recommendations. The work on the first section provides an overview of the main authorities which are in charge of foreigners' stay in Lithuania control, legal regulation in this area, as well as the legal status of foreigners' regulation of Lithuania and State Border Guard Service credentials investigating foreigners' administrative violations. The second section provides an overview of the Office's use of administrative - legal measures implementing the stay of foreigners' in Lithuania control, analysis of the effectiveness of the measures, practical application of the problematic issues, analyzes the case law. The third chapter deals with the investigation, which was made to determine the opinion of the Staff officials of their powers and the use of administrative - legal measures in implementation of foreigners' stay in Lithuania control and effectiveness.

PRIEDAI

ANKETA VSAT PAREIGŪNAMS

Sveiki,

Aš esu MRU teisės fakulteto magistrantė ir šiuo metu atlieku tyrimą siekdama nustatyti VSAT pareigūnų nuomonę apie Tarnybos veiklos efektyvumą (įvertinti) siekiant užtikrinti užsieniečių kontrolę LR.

Man yra svarbūs Jūsų atsakymai į kiekvieną klausimą, nes tai suformuos bendrą nuomonės atspindį. Apklausa yra anoniminė, Jūsų atsakymai konfidencialūs, jie bus naudojami tik statistiniams apibendrinimams.

Ačiū, kad dalyvaujate šiame tyrime!

1. Ar pakankamas Jūsų nuomone VSAT vaidmuo įgyvendinant užsieniečių kontrolę Lietuvoje?

1. Taip, žinoma	
2. Tikriausiai	
3. Ne	
Galimos savo pastabos:	

2. Ar pakankamas Jūsų nuomone VSAT vaidmuo užtikrinant viešąją tvarką ir atliekant kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože? (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Taip, žinoma	
2. Tikriausiai	
3. Ne	
Galimos savo pastabos:	

3. Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie ATP protokolų (taikant administracinę atsakomybę) surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)?

1. Reikalinga šiuo klausimu daugiau skirti dėmesio ir vesti daugiau mokymų ar(ir) paruošti metodinę medžiagą	
2. Šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia	
3. Neturiu nuomonės	
Galimos savo pastabos:	

4. Ar Jums iškyla problemų taikant administracinę atsakomybę užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pvz. neturite prisijungimo prie Administracinių teisės pažeidimų registro, esate neapmokinti dirbti su šio registru ir pan.)

1. Problemų niekada nekilo	
2. Kartais	
3. Dažnai	
Galimos savo pastabos:	

5. Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie neįleidimo taikymą, surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Reikalinga šiuo klausimu daugiau skirti dėmesio ir vesti daugiau mokymų ar(ir) paruošti metodinę medžiagą	
2. Šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia	
3. Neturiu nuomonės	
Galimos savo pastabos:	

6. Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie grąžinimo taikymą, surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Reikalinga šiuo klausimu daugiau skirti dėmesio ir vesti daugiau mokymų ar(ir) paruošti metodinę medžiagą	
2. Šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia	

3. Neturiu nuomonės	
Galimos savo pastabos:	

7. Kokių Jums iškyta problemų vykdant neįleidimą, gražinimą ar išsiuntimą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pažymėkite Jums tinkančius teiginius- X)

1. Problemų niekada neiškilo	
2. Neturiu prisijungimo prie Užsieniečių registro	
3. Esu tinkamai neapmokintas dirbti su Užsieniečių registru arba trūksta žinių, patirties	
4. Per didelis darbo krūvis tarnybą vykdant Pasienio kontrolės punkte	
Galimos savo pastabos:	

8. Ar reikalinga, Jūsų manymu, įsteigti VSAT rinktinėse atskirą padalinį, atsakingą už užsieniečių kontrolę LR viduje (pvz. nelegalios migracijos poskyrį rinktinėje)?

1. Nereikalinga, nes užsieniečių kontrolę LR viduje tinkamai vykdo esami VSAT padaliniai ir kitos institucijos	
2. Reikalinga, kadangi ši sritis reikalauja didesnio įdirbio bei VSAT pareigūnų profesionalumo	
3. Neturiu nuomonės	
Galimos savo pastabos:	

9. Ar reikalingi teisės aktų pakeitimai, siekiant tinkamai vykdyti užsieniečių (trečiųjų šalių piliečių) buvimo kontrolę LR? (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Nereikalinga ką nors keisti, viskas sureglamentuota tinkamai	
2. Reikalinga kai kuriuos teisės aktus keisti (tobulinti), siekiant geresnės užsieniečių kontrolės	
3. Reikalinga pakeisti (tobulinti) daug teisės aktų, siekiant geresnės užsieniečių kontrolės	
4. Visi teisės aktai reikalauja esmingų pakeitimų, siekiant tinkamai kontroliuoti užsieniečių buvimą LR	
Galimos savo pastabos:	

10. Išreikškite savo nuomonę apie VSAT esamą padėtį šiose srityse (atitinkamai pažymėkite lentelėje-X)

	labai bloga	bloga	vidutinė	gera	l. gera
1. Teisės aktai reglamentuojantys VSAT pareigūno įgaliojimus					
2. VSAT pareigūnų darbo (tarnybos) organizavimas					
3. Tenkantis krūvis VSAT pareigūnui atliekant pareigas					
4. Tarnybos VSAT motyvacijos sistema					
5. Aprūpinimas reikalingomis tarnybai darbo priemonėmis					

11. Pažymėkite 3 veiksnius, kurie Jūsų manymu labiausiai Jums trukdo tinkamai atlikti darbą, užtikrinant užsieniečių buvimo kontrolę LR. (pažymėkite lentelėje Jums tinkančius veiksnius- X)

1. Nepasitikėjimas savo jėgomis	
2. Motyvacijos stoka	
3. Žinių, patirties stoka	
4. Teisės aktų netobulumas	
5. Institucijų, kontroliuojančių užsieniečių buvimą LR, vykdymo funkcijų dubliavimas	
6. Institucijų tarpusavio bendradarbiavimo stoka	
9. Galima parašyti savo _____	

12. Jūsų nuomone, šiuo metu taikomos administracinės teisinės priemonės (neįleidimas, gražinimas, išsiuntimas) užsieniečiams, daro pakankamą įtaką jiems, siekiant tinkamo užsieniečių elgesio LR ateityje? (pažymėkite lentelėje Jums tinkantį teiginį- X)

1. Taip, žinoma	
2. Tikriausiai	
3. Abejoju, priemonės turėtų būti griežtesnės	
4. Ne, šios priemonės yra neveiksmingos	

13. Jūsų nuomone, uždraudimas užsieniečiams atvykti į LR (už pažeidimus, ar nesumokėtas baudas), daro pakankamą įtaką siekiant tinkamo užsieniečių elgesio LR? (pažymėkite lentelėje Jums tinkantį teiginį- X)

1. Taip, žinoma	
2. Tikriausiai	
3. Abejoju, nes kai kurios priemonės gali būti veiksmingesnės	
4. Ne, esu įsitikinęs, kad ji nekoreguoja užsieniečio elgesio ateityje	

14. Už ATPK 206 str. pažeidimą (Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarkos pažeidimas) šiuo metu esanti sankcija: (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Yra adekvati ir pakankama	
2. Yra per švelni ją reikėtų ją reikėtų šiek tiek griežtinti (numatyti didesnę piniginę baudą)	
3. Yra neveiksminga ir ją būtina griežtinti (numatyti daug didesnę piniginę baudą)	

4. Kita _____

15. Siekiant, kad užsieniečiai laikytųsi LR įstatymų, mano manymu reikėtų :

(pažymėkite lentelėje Jums tinkantį teiginį- X, galimi keli Jūsų nuomonę atitinkantys teiginiai)

1. Sugriežtinti atsakomybę ATPK už neteisėtą buvimą Lietuvos Respublikoje (ATPK 206str.)	
2. Administracinei atsakomybei numatyti, įteisinti ir taikyti ne pinigines baudas, o daugiau alternatyvias priemones	
3. Taikyti priemones, kurios užtikrintų, kad užsieniečiai negalėtų išvengti paskirtos baudos sumokėjimo	
4.	

5. Kita _____

16. Kokias, Jūsų manymu, teisines priemones (įgaliojimus) reikėtų papildomai suteikti Valstybės sienos apsaugos tarnybos pareigūnams, kad būtų efektyviau kovojama su užsieniečių daromais administraciniais teisės pažeidimais? _____

Ačiū už atsakymus

KIEKYBINIO TYRIMO REZULTATŲ ATSAKYMŲ LENTELE

1. Ar pakankamas Jūsų nuomone VSAT vaidmuo įgyvendinant užsieniečių kontrolę Lietuvoje?

1. Taip, žinoma	33
2. Tikriausiai	21
3. Ne	6
Galimos savo pastabos:	

2. Ar pakankamas Jūsų nuomone VSAT vaidmuo užtikrinant viešąją tvarką ir atliekant kitas įstatymų nustatytas teisėtvarkos funkcijas pasienio ruože? (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Taip, žinoma	31
2. Tikriausiai	20
3. Ne	9
Galimos savo pastabos:	

3. Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie ATP protokolų (taikant administracinę atsakomybę) surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)?

1. Reikalinga šiuo klausimu daugiau skirti dėmesio ir vesti daugiau mokymų ar(ir) paruošti metodinę medžiagą	42
2. Šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia	15
3. Neturiu nuomonės	3
Galimos savo pastabos:	

4. Ar Jums iškyla problemų taikant administracinę atsakomybę užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pvz. neturite prisijungimo prie Administracinių teisės pažeidimų registro, esate neapmokinti dirbti su šio registru ir pan.)

1. Problemų niekada nekilo	14
2. Kartais	36
3. Dažnai	10
Galimos savo pastabos:	

5. Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie neįleidimo taikymą, surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Reikalinga šiuo klausimu daugiau skirti dėmesio ir vesti daugiau mokymų ar(ir) paruošti metodinę medžiagą	32
2. Šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia	25
3. Neturiu nuomonės	3
Galimos savo pastabos:	

6. Ar Jums reikalinga daugiau mokymų ar (ir) metodinės medžiagos nei skiriama dabartiniu metu apie grąžinimo taikymą, surašymą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Reikalinga šiuo klausimu daugiau skirti dėmesio ir vesti daugiau mokymų ar(ir) paruošti metodinę medžiagą	33
2. Šiuo metu skiriamas dėmesys yra pakankamas ir daugiau skirti dėmesio nereikia	27
3. Neturiu nuomonės	
Galimos savo pastabos:	

7. Kokių Jums iškyla problemų vykdant neįleidimą, grąžinimą ar išsiuntimą užsieniečiams (trečiųjų šalių piliečiams)? (pažymėkite Jums tinkančius teiginius- X)

1. Problemų niekada neiškilo	21
2. Neturiu prisijungimo prie Užsieniečių registro	13

3. Esu tinkamai neapmokintas dirbti su Užsieniečių registru arba trūksta žinių, patirties	20
4. Per didelis darbo krūvis tarnybą vykdamas Pasienio kontrolės punkte	6
Galimos savo pastabos:	

8. Ar reikalinga, Jūsų manymu, įsteigti VSAT rinktinėse atskirą padalinį, atsakingą už užsieniečių kontrolę LR viduje (pvz. nelegalios migracijos poskyrį rinktinėje)?

1. Nereikalinga, nes užsieniečių kontrolę LR viduje tinkamai vykdo esami VSAT padaliniai ir kitos institucijos	20
2. Reikalinga, kadangi ši sritis reikalauja didesnio įdirbio bei VSAT pareigūnų profesionalumo	34
3. Neturiu nuomonės	6
Galimos savo pastabos:	

9. Ar reikalingi teisės aktų pakeitimai, siekiant tinkamai vykdyti užsieniečių (trečiųjų šalių piliečių) buvimo kontrolę LR? (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- X)

1. Nereikalinga ką nors keisti, viskas sureglamentuota tinkamai	14
2. Reikalinga kai kuriuos teisės aktus keisti (tobulinti), siekiant geresnės užsieniečių kontrolės	37
3. Reikalinga pakeisti (tobulinti) daug teisės aktų, siekiant geresnės užsieniečių kontrolės	7
4. Visi teisės aktai reikalauja esmingų pakeitimų, siekiant tinkamai kontroliuoti užsieniečių buvimą LR	2
Galimos savo pastabos:	

10. Išreikškite savo nuomonę apie VSAT esamą padėtį šiose srityse (atitinkamai pažymėkite lentelėje-X)

	labai bloga	bloga	vidutinė	gera	l. gera
1. Teisės aktai reglamentuojantys VSAT pareigūno įgaliojimus		2	31	25	2
2. VSAT pareigūnų darbo (tarnybos) organizavimas		4	22	26	8
3. Tenkantis krūvis VSAT pareigūnui atliekant pareigas	3	11	25	17	4
4. Tarnybos VSAT motyvacijos sistema	5	23	21	10	1
5. Aprūpinimas reikalingomis tarnybai darbo priemonėmis	8	22	21	7	2

11. Pažymėkite 3 veiksnius, kurie Jūsų manymu labiausiai Jums trukdo tinkamai atlikti darbą, užtikrinant užsieniečių buvimo kontrolę LR. (pažymėkite lentelėje Jums tinkančius veiksnius- X)

1. Nepasitikėjimas savo jėgomis	9
2. Motyvacijos stoka	18
3. Žinių, patirties stoka	23
4. Teisės aktų netobulumas	28
5. Institucijų, kontroliuojančių užsieniečių buvimą LR, vykdymo funkcijų dubliavimas	35
6. Institucijų tarpusavio bendradarbiavimo stoka	35

9. Galima parašyti savo _____

12. Jūsų nuomone, šiuo metu taikomos administracinės teisinės priemonės (neįleidimas, grąžinimas, išsiuntimas) užsieniečiams, daro pakankamą įtaką jiems, siekiant tinkamo užsieniečių elgesio LR ateityje? (pažymėkite lentelėje Jums tinkantį teiginį- X)

1. Taip, žinoma	19
2. Tikriausiai	13
3. Abejoju, priemonės turėtų būti griežtesnės	22
4. Ne, šios priemonės yra neveiksmingos	6

13. Jūsų nuomone, uždraudimas užsieniečiams atvykti į LR (už pažeidimus, ar nesumokėtas baudas), daro pakankamą įtaką siekiant tinkamo užsieniečių elgesio LR? (pažymėkite lentelėje Jums tinkantį teiginį- X)

1. Taip, žinoma	28
2. Tikriausiai	11
3. Abejoju, nes kai kurios priemonės gali būti veiksmingesnės	15
4. Ne, esu įsitikinęs, kad ji nekoreguoja užsieniečio elgesio ateityje	6

14. Už ATPK 206 str. pažeidimą (Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarkos pažeidimas) **šiuo metu esanti sankcija:** (pažymėkite Jums tinkantį teiginį- **X**)

1. Yra adekvati ir pakankama	13
2. Yra per švelni ją reikėtų ją reikėtų šiek tiek griežtinti (numatyti didesnę piniginę baudą)	35
3. Yra neveiksminga ir ją būtina griežtinti (numatyti daug didesnę piniginę baudą)	12

4. Kita _____

15. Siekiant, kad užsieniečiai laikytųsi LR įstatymų, mano manymu reikėtų :

(pažymėkite lentelėje Jums tinkantį teiginį- **X**, galimi keli Jūsų nuomonę atitinkantys teiginiai)

1. Sugriežtinti atsakomybę ATPK už neteisėtą buvimą Lietuvos Respublikoje (ATPK 206str.)	30
2. Administracinei atsakomybei numatyti, įteisinti ir taikyti ne pinigines baudas, o daugiau alternatyvias priemones	8
3. Taikyti priemones, kurios užtikrintų, kad užsieniečiai negalėtų išvengti paskirtos baudos sumokėjimo	22
4.	

5. Kita _____

LIETUVOS RESPUBLIKOS
ADMINISTRACINIŲ TEISĖS PAŽEIDIMŲ KODEKSO 206 STRAIPSNIO PAKEITIMO
ĮSTATYMAS

2016 m. d. Nr.

Vilnius

(Žin., 1992, Nr. [21-610](#); 1994, Nr. [14-227](#); 2000, Nr. [22-552](#); 2002, Nr. [13-477](#); 2011, Nr. [163-7758](#); TAR, 2014-10-28, Nr. [Nr. 15013](#))

1 straipsnis. Kodekso 206 straipsnio pakeitimas

1. Pakeisti 206 straipsnį ir jį išdėstyti taip:

„206 straipsnis. Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarkos pažeidimas

Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo joje, vykimo per ją tranzitu ar išvykimo iš jos tvarkos pažeidimas –

užtraukia įspėjimą arba baudą nuo ~~septyniasdešimt dviejų~~ **devyniasdešimt iki dviejų šimtų** ~~aštuoniasdešimt devynių~~ **trijų šimtų** eurų.”

2 straipsnis. Įstatymo įsigaliojimas

Šis įstatymas įsigalioja 2016 m. rugsėjo 1 d.

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.

RESPUBLIKOS PREZIDENTAS

**LIETUVOS RESPUBLIKOS
ADMINISTRACINIŲ NUSIŽENGIMŲ KODEKSO 538 STRAIPSNIO PAKEITIMO
ĮSTATYMAS**

2016 m. d. Nr.

Vilnius

1 straipsnis. Kodekso 538 straipsnio pakeitimas

1. Pakeisti **538** straipsnį ir jį išdėstyti taip:

„538 straipsnis. Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo Lietuvos Respublikoje, vykimo per Lietuvos Respubliką tranzitu ar išvykimo iš Lietuvos Respublikos tvarkos pažeidimas

Užsieniečių atvykimo į Lietuvos Respubliką, buvimo ar gyvenimo Lietuvos Respublikoje, vykimo per Lietuvos Respubliką tranzitu ar išvykimo iš Lietuvos Respublikos tvarkos pažeidimas užtraukia įspėjimą arba baudą nuo ~~septyniadešimt~~ **devyniasdešimt** iki trijų šimtų eurų.“

2 straipsnis. Įstatymo įsigaliojimas

Šis įstatymas įsigalioja 2017 m. sausio 1 d.

Skelbiu šį Lietuvos Respublikos Seimo priimtą įstatymą.

RESPUBLIKOS PREZIDENTAS