



LIETUVOS RESPUBLIKOS SEIMO KONTROLIERIUS

PAŽYMA DĖL X SKUNDO PRIEŠ MIGRACIJOS DEPARTAMENTĄ PRIE LIETUVOS RESPUBLIKOS VIDAUS REIKALŲ MINISTERIJOS

2018-04-30 Nr. 4D-2018/1-217
Vilnius

SKUNDO ESMĖ

1. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius gavo X (toliau vadinama – Pareiškėjas, pareiškėjas) skundą (toliau vadinama – Skundas) dėl Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos (toliau vadinama – Migracijos departamentas, Departamentas) pareigūnų veiksmų (neveikimo) nagrinėjant jo prašymą dėl leidimo laikinai gyventi Lietuvoje išdavimo.

2. Pareiškėjas skunde, be kitų aplinkybių, nurodo:

2.1. „2017-09-12 pridaviau [...] Departamentui dokumentus leidimui laikinai gyventi Lietuvoje teisėtos veiklos pagrindu. Sumokėjau įstatymų nustatyta tvarka mokesčių, kad sprendimas būtų priimtas skubos tvarka“ (šios ir kitų citatų kalba netaisyta).

2.2. „2017-11-13 gavau [...] Departamento pranešimą, kad prašymo išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvoje nagrinėjimą pratęsia, po to važiuavau į Migracijos departamentą daug kartų ir vis būdavo žadama sprendimą priimti. 2018-01-05 parašiau elektroninį laišką su klausimu, kada bus priimtas sprendimas, į klausimą atsakė bylą vedanti pareigūnė E. L., kad apgailestauja ir sprendimas bus priimtas 2018-02-05. Minėtą datą sprendimas nebuvo priimtas, po šios datos beveik kasdien važiuavau į Migracijos departamentą adresu L.Sapiegos g. 1, tačiau sprendimo nesulaukiau ir buvau maitinamas pažadais, kad turiu jau gauti.“

2.3. „Nesulaukiau iki šios dienos jokio atsakymo. Turiu gyventi su viza ir esu nežinioje. Manau, kad mano teisės yra pažeistos, ir nežinau, kas galėtų atsakyti man į klausimą, kada bus priimtas sprendimas, nes terminai visi jau senai suėjo ir nėra jokio atsakymo.“

3. Pareiškėjas Seimo kontrolieriaus prašo: „išsiaiškinti ar nėra pažeistos mano teisės gauti informaciją tikslią ir aiškia, ir kodėl nevykdomas įstatymas, kaip reikalauja Užsieniečių teisinės padėties įstatymas.“

TYRIMAS IR IŠVADOS

Tyrimui reikšmingos faktinės aplinkybės

4. Seimo kontrolierius 2018-03-05 paklausimu Nr. 4D-2018/1-217/3D-2143 kreipėsi į Migracijos departamento pareigūnus, prašydamas paaiškinti Skunde nurodytas aplinkybes. Departamento pareigūnai 2018-04-03 raštu pateikė atsakymą, kad:

4.1. „2017 m. rugsėjo 14 d. Migracijos departamentui pareiškėjas pateikė prašymą skubos

tvarka išduoti leidimą laikinai gyventi tuo pagrindu, kad jis užsiima ir ketina toliau užsiimti teisėta veikla Lietuvos Respublikoje UAB [...] (t. y. kreipėsi Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (toliau – Įstatymas) 45 straipsnio 1 dalies 1 punkto pagrindu).

Nagrinėjant pareiškėjo prašymą išduoti leidimą laikinai gyventi, atlikti patikrinimai informacinėse sistemose ir registruose:

- 2017 m. rugsėjo 18 d. buvo išsiųstas paklausimas Nr. (15/4-4)10K-37625 Kauno teritorinei muitinei, ar pareiškėjas turi neįvykdytų įsipareigojimų muitinei (Kauno teritorinės muitinės atsakymas gautas 2017 m. rugsėjo 26 d.);

- atlikti patikrinimai duomenų bazėse: Lietuvos nacionalinėje antrosios kartos Šengeno informacinėje sistemoje, Užsieniečių registre (ar pareiškėjas nėra įtrauktas į Užsieniečių, kuriems draudžiama atvykti į Lietuvos Respubliką, nacionalinį sąrašą ir ar nebuvo priimtas sprendimas dėl pareiškėjo įpareigojimo išvykti ar išsiuntimo iš Lietuvos Respublikos arba grąžinimo į užsienio valstybę), Administracinių nusižengimų registre, Įtariamųjų, kaltinamųjų ir nuteistųjų registre, Prevencinių poveikio priemonių taikymo registre, Ieškomų asmenų, neatpažintų lavonų ir nežinomų bejėgių asmenų žinybiniame registre, Interpolo generalinio sekretoriato duomenų bazėje, Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos prie Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerijos informacinėje sistemoje;

- patikrinti Valstybinės mokesčių inspekcijos prie Lietuvos Respublikos finansų ministerijos duomenys, ar pareiškėjas turi mokestinę nepriemoką Lietuvos Respublikos biudžetui“;

4.2. „Vadovaujantis Leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo, panaikinimo, taip pat įvertinimo, ar santuoka, registruota partnerystė, įvaikinimas ar įmonė yra fiktyvūs, tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymu Nr. 1V-329 (toliau – Aprašas), 63.10 papunkčiu, užsieniečio prašymas nenagrinėjamas skubos tvarka, jei įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas, išnagrinėjęs užsieniečio prašymą išduoti leidimą ir kartu pateiktus dokumentus bei surinktą medžiagą, nustato, kad nepakanka pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti.

Atsižvelgiant į pareiškėjo prašymo nagrinėjimo sudėtingumą bei į tai, kad nepakako pagrindžiančios informacijos tam, kad būtų galima nustatyti, ar nėra pagrindų, nurodytų Įstatymo 35 straipsnio 1 dalyje, dėl kurių užsieniečiui atsakoma išduoti leidimą laikinai gyventi, buvo nuspręsta pareiškėjo prašymą pakeisti leidimą laikinai gyventi nagrinėti ne skubos, o bendra tvarka.

Nagrinėjamu atveju siekiant pašalinti duomenų trūkumą, 2017-11-13 Migracijos departamentas pareiškėjui išsiuntė pranešimą Nr. (15/4-11) 10K-45553, kuriuo pranešė apie tai, kad pareiškėjo prašymas yra nagrinėjamas bendra tvarka, kadangi nepakanka pagrindžiančių duomenų ir dokumentų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo priimti, taip pat nurodyta atvykti į apklausą Migracijos departamente bei pateikti pranešime nurodytus prašomus dokumentus. Tą pačią dieną pareiškėjui išsiųsta pažyma dėl valstybės rinkliavos dalies nepanaudojimo“;

4.3. „2017 m. lapkričio 22 d. Migracijos departamente gautas pareiškėjo prašymas priimti papildomus dokumentus ir prie jo pridėti dokumentai.

2017 m. gruodžio 1 d. pareiškėjas atvyko į Migracijos departamentą ir buvo apklaustas raštu (užpildė apklausos lapą).

2018 m. sausio 15 d. pareiškėjas elektroniniu paštu atsiuntė paklausimą dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo. Atsakant į pareiškėjo paklausimą, 2018 m. sausio 16 d. Migracijos departamentas informavo pareiškėją, kad dėl didelio prašymų skaičiaus užsitęsė pareiškėjo prašymo išduoti naują leidimą laikinai gyventi nagrinėjimas. Taip pat vadovaujantis 2017 m. lapkričio 20 d. priimtu Migracijos departamento direktoriaus įsakymu Nr. 3K-111 „Dėl prašymų išduoti (pakeisti) leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje nagrinėjimo“ (toliau – Įsakymas) pareiškėjas buvo informuotas apie numatytą nagrinėjimo terminą, per kurį tikimasi priimti sprendimą dėl užsieniečio prašymo išduoti leidimą. Pareiškėjas buvo informuotas, kad sprendimas bus priimtas ne vėliau kaip iki 2018 m. vasario 5 d.“;

4.4. „Gavus ir išnagrinėjus visus reikiamus dokumentus ir įvertinus surinktą informaciją

bei apklausos rezultatus Migracijos departamentas 2018 m. vasario 5 d. priėmė sprendimą Nr. (15/4-1) 31-109 (00053) „Dėl atsisakymo išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje [...] piliečiui X“ ir išsiuntė jį pareiškėjui elektroniniu paštu. Sprendimą dėl pareiškėjo prašymo priimti iki 2018 m. sausio 14 d. nebuvo galimybės, kadangi nepakako pagrindžiančių duomenų ir dokumentų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo priimti. Kaip Migracijos departamentas ir buvo nurodęs pranešime pareiškėjui, sprendimas buvo priimtas 2018 m. vasario 5 d.“;

4.5. „Papildomai pateikiame informaciją apie Migracijos departamento Imigracijos skyriaus valstybės tarnautojų darbo krūvį (pridedami tarnybiniai pranešimai dėl Imigracijos skyriaus atliekamų darbų). 2017 m. vienam Imigracijos skyriaus valstybės tarnautojui teko išnagrinėti vidutiniškai 1350 prašymų išduoti ar pakeisti leidimą laikinai gyventi. Įvertinus laiką, būtiną užsieniečio prašymo dėl leidimo laikinai gyventi nuodugniam nagrinėjimui, gautų prašymų ir šiuos prašymus nagrinėjančių valstybės tarnautojų skaičių, laikytina, kad vienam valstybės tarnautojui tenkantis darbo krūvis beveik 3 kartus viršija normalų darbo krūvį. 2018 m. kovo 28 d. duomenimis, šiuo metu nagrinėjamų užsieniečių prašymų dėl leidimo laikinai gyventi skaičius – 4704, šiuos prašymus nagrinėjančių valstybės tarnautojų skaičius – 10, t. y. kiekvienas valstybės tarnautojas turi apie 470 prašymų, kurie yra nagrinėjimo stadijoje. Esant tokioms aplinkybėms, susidarė situacija, kad Migracijos departamento valstybės tarnautojai neturi galimybės prašymo nagrinėjimo veiksmus atlikti nedelsiant. Laiku išnagrinėti asmenų prašymus ir priimti sprendimus dėl didelio darbo krūvio sudėtinga. Užsieniečių prašymai nagrinėjami kiek įmanoma operatyviai, kartu siekiant užtikrinti tyrimo objektyvumą, sprendimų kokybę, užsieniečių gyvenimo Lietuvos Respublikoje kontrolę. [...].“

Tyrimui reikšmingos teisės aktų nuostatos

5. Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ (Įstatymas):

33 straipsnis. Prašymo išduoti ar pakeisti leidimą gyventi nagrinėjimo terminai – „1. Užsieniečio prašymas išduoti ar pakeisti leidimą gyventi turi būti išnagrinėtas: 1) dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo, išskyrus šios dalies 1¹, 2 ir 3 punktuose numatytus atvejus, – ne vėliau kaip per 4 mėnesius nuo prašymo pateikimo atitinkamoje institucijoje dienos; [...] 4. Jeigu nepakanka prašymą išduoti ar pakeisti leidimą gyventi pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų, sprendimą dėl leidimo gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti įgaliota institucija ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo prašymo išduoti ar pakeisti leidimą gyventi gavimo dienos šio straipsnio 1 dalyje nurodytais atvejais ir ne vėliau kaip per 10 darbo dienų – šio straipsnio 3 dalyje nurodytais atvejais raštu apie tai informuoja šį prašymą pateikusį asmenį ir nustato pagrįstą terminą reikiams duomenims ir (ar) dokumentams pateikti. Prašymo išduoti ar pakeisti leidimą gyventi nagrinėjimo terminas sustabdomas nuo minėto rašto išsiuntimo dienos ir atnaujinamas nuo sprendimui dėl leidimo gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti reikiamų duomenų ir (ar) dokumentų gavimo toje institucijoje dienos. [...]“;

34¹ straipsnis. Leidimo gyventi išdavimas, keitimas skubos tvarka – „1. Užsieniečio prašymu prašymas išduoti ar pakeisti leidimą gyventi gali būti nagrinėjamas skubos tvarka. Nagrinėjant užsieniečio prašymą išduoti ar pakeisti leidimą gyventi skubos tvarka, šio Įstatymo 33 straipsnio 1 dalyje nustatyti terminai trumpinami per pusę. [...] 4. Atvejus, kai užsieniečio prašymas išduoti ar pakeisti leidimą gyventi skubos tvarka nenagrinėjamas, nustato vidaus reikalų ministras. [...]“;

40 straipsnis. Leidimo laikinai gyventi išdavimo ir keitimo pagrindai – „1. Leidimas laikinai gyventi gali būti išduodamas ar keičiamas užsieniečiui, jeigu: [...] 5) jis užsiima ir ketina toliau užsiimti teisėta veikla Lietuvos Respublikoje pagal šio Įstatymo 45 straipsnio nuostatas; [...]“;

45 straipsnis. Leidimo laikinai gyventi išdavimas užsieniečiui, kuris užsiima ir ketina toliau užsiimti teisėta veikla – „1. Leidimas laikinai gyventi gali būti išduodamas užsieniečiui, kuris užsiima ir ketina toliau užsiimti teisėta veikla Lietuvos Respublikoje, kai jis: 1) yra dalyvis įmonės,

kuri ne mažiau kaip pastaruosius 6 mėnesius iki užsieniečio kreipimosi dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo pagal verslo planą vykdo steigimo dokumentuose nurodytą veiklą Lietuvos Respublikoje, kurioje visą darbo laiką dirba Lietuvos Respublikos, kitos Europos Sąjungos valstybės narės ar Europos laisvosios prekybos asociacijos valstybės narės piliečiai ar nuolat Lietuvos Respublikoje gyvenantys užsieniečiai, kuriems mokamas mėnesinis darbo užmokestis bendrai sudaro ne mažiau kaip 2 Lietuvos statistikos departamento paskutinio paskelbto šalies ūkio darbuotojų vidutinio mėnesinio bruto darbo užmokesčio dydžius, ir kurios nuosavo kapitalo (ne akcinės bendrovės ir ne uždarnosios akcinės bendrovės atveju – turto) vertė sudaro ne mažiau kaip 28 000 eurų, iš kurių ne mažiau kaip 14 000 eurų – užsieniečio investuotos lėšos ar kitas turtas, ir jis yra šios įmonės vadovas arba yra akcinės bendrovės ar uždarnosios akcinės bendrovės akcininkas, kuriam nuosavybės teise priklausančių bendrovės akcijų nominalioji vertė yra ne mažesnė kaip 1/3 šios bendrovės įstatinio kapitalo; [...].“

6. Leidimų laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje užsieniečiams išdavimo, keitimo, panaikinimo, taip pat įvertinimo, ar santuoka, registruota partnerystė, įvaikinimas ar įmonė yra fiktyvūs, tvarkos aprašo, patvirtinto Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005-10-12 įsakymu Nr. 1V-329 (redakcija, galiojusi nuo 2017-01-03 iki 2017-10-17) (Aprašas):

55 punktas – „Prašymas išduoti leidimą bendra tvarka turi būti išnagrinėtas ir sprendimas dėl jo priimtas ne vėliau kaip per 4 mėnesius nuo prašymo pateikimo migracijos tarnybai ar konsulinei įstaigai dienos, o prašymas išduoti leidimą skubos tvarka – ne vėliau kaip per 2 mėnesius nuo prašymo pateikimo migracijos tarnybai dienos“;

59 punktas – „Prašymo išduoti leidimą nagrinėjimo terminas sustabdomas nuo Aprašo 71.2 papunktyje nurodyto rašto išsiuntimo dienos ir atnaujinamas nuo sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo priimti reikiamų duomenų ir (ar) dokumentų gavimo Migracijos departamente dienos“;

63 punktas – „Užsieniečio prašymas išduoti arba pakeisti leidimą skubos tvarka nenagrinėjamas ir sprendimas dėl jo priimamas bendra tvarka, jeigu: [...] 63.9. atliekamas Aprašo 101 punkte nurodytas patikrinimas, ar nėra rimto pagrindo manyti, kad įmonė, kurios dalyvis, vadovas, kolegialaus valdymo ar priežiūros organo narys yra užsienietis, yra fiktyvi; 63.10. įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas, išnagrinėjęs užsieniečio prašymą išduoti arba pakeisti leidimą [...] ir kartu pateiktus dokumentus bei surinktą medžiagą, nustato, kad nepakanka pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti“;

64 punktas – „Jeigu likus ne mažiau kaip 3 darbo dienoms iki prašymo išduoti arba pakeisti leidimą skubos tvarka nagrinėjimo termino pabaigos paaiškėja, kad užsieniečio prašymas išduoti arba pakeisti leidimą skubos tvarka dėl Aprašo 63 punkte nurodytų aplinkybių nebus išnagrinėtas skubos tvarka, užsieniečiui nedelsiant paštu arba elektroninio pašto adresu išsiunčiamas Migracijos departamento direktoriaus ar jo įgalioto valstybės tarnautojo pasirašytas pranešimas, kuriame nurodoma priežastis, dėl kurios prašymas išduoti arba pakeisti leidimą bus išnagrinėtas bendra tvarka [...]“;

70 punktas – „Įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas, gavęs užsieniečio prašymą išduoti leidimą ir kartu su juo pateiktus dokumentus iš konsulinės įstaigos, per 10 darbo dienų nuo šio prašymo gavimo Migracijos departamente dienos privalo: 70.1. patikrinti duomenis apie užsienietį Užsieniečių registre (apie dėl jo priimtus sprendimus, jam išduotus asmens dokumentus), o jei šis užsienietis Užsieniečių registre neįregistruotas – Gyventojų registre (apie jam išduotus asmens dokumentus), ir padaryti atitinkamas žymas jo prašymo išduoti leidimą 13 eilutėje; [...] 70.5. kai užsienietis kreipiasi su prašymu išduoti leidimą Įstatymo 45 straipsnio 1 dalies 1, 2, 2¹ ar 2² punkte nustatytu pagrindu: 70.5.1. patikrinti Juridinių asmenų registre, ar šiame registre yra įregistruota įmonė, kurios dalyvis yra užsienietis, ar užsienietis yra įmonės vadovas, ir išspausdinti šio registro duomenų lapą; 70.5.2. patikrinti Valstybinio socialinio draudimo fondo valdybos informacinėje sistemoje, ar įmonėje yra įsteigtos darbo vietos ir jose dirba asmenys, atitinkantys

Įstatymo 45 straipsnio 1 dalies 1, 2, 2¹ ar 2² punkte nustatytus reikalavimus, ir išspausdinti šios informacinės sistemos duomenų lapą; [...]"

71 punktas – „Įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas, nagrinėjantis užsieniečio prašymą išduoti leidimą [...] ir kartu pateiktus dokumentus [...] privalo nustatyti, ar užsienietis atitinka Įstatymo 26 straipsnio 1 dalyje nustatytas leidimo laikinai gyventi išdavimo ar keitimo sąlygas, ar jis atitinka sąlygas, kurios nustatytos leidimui laikinai gyventi gauti konkrečiu Įstatyme nustatytu pagrindu, ir ar nėra Įstatymo 35 straipsnio 1 dalyje nurodytų pagrindų, dėl kurių gali būti atsisakyta išduoti ar pakeisti leidimą laikinai gyventi. Jis privalo: [...] 71.2. sutikrinti, ar prašyme išduoti arba pakeisti leidimą nurodyti užsieniečio asmens duomenys sutampa su jo duomenimis, nurodytais pateiktuose dokumentuose, ar kartu su prašymu išduoti arba pakeisti leidimą pateikti visi prašymą išduoti arba pakeisti leidimą pagrindžiantys duomenys ir (ar) dokumentai sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti. Jeigu nepakanka prašymą išduoti arba pakeisti leidimą pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti, tai ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo prašymo išduoti arba pakeisti leidimą gavimo dienos išsiųsti pranešimą šį prašymą pateikusiam asmeniui apie tai, kad nepakanka prašymą išduoti ar pakeisti leidimą pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų. Šiame pranešime nurodomi duomenys ir (ar) dokumentai, kuriuos būtina pateikti Migracijos departamentui, nagrinėjančiam užsieniečio prašymą išduoti leidimą [...] ir kartu pateiktus dokumentus [...], ir jame nustatomas pagrįstas terminas reikiamiems duomenims ir (ar) dokumentams pateikti. Šiame pranešime taip pat nurodoma, kad prašymo išduoti ar pakeisti leidimą nagrinėjimo terminas sustabdomas nuo šio pranešimo išsiuntimo dienos ir bus atnaujintas nuo sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti reikiamų duomenų ir (ar) dokumentų gavimo dienos ir kad pagal Įstatymo 35 straipsnio 1 dalies 13 punktą išduoti ar pakeisti užsieniečiui leidimą laikinai gyventi atsisakoma, jeigu per šiame pranešime nustatytą terminą nepateikti prašymą išduoti ar pakeisti leidimą pagrindžiantys duomenys ir (ar) dokumentai sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti. Šis pranešimas paštu ir (ar) šio pranešimo skaitmeninė kopija elektroniniu paštu išsiunčiamas (-a) prašymą išduoti arba pakeisti leidimą pateikusiam asmeniui [...]"

101 punktas – „Įgaliotas Migracijos departamento ar migracijos tarnybos valstybės tarnautojas, nustatęs Aprašo 100 punkte nurodytų veiksnių ir įtaręs, kad įmonė buvo įsteigta ar įsigyta nesiekiant vykdyti šios įmonės steigimo dokumentuose nurodytos veiklos Lietuvos Respublikoje, o siekiant užsieniečiui, kuris yra šios įmonės dalyvis, vadovas, kolegialaus valdymo ar priežiūros organo narys, gauti leidimą laikinai gyventi, turi pradėti patikrinimą, ar nėra rimto pagrindo manyti, kad įmonė, kurios dalyvis, vadovas, kolegialaus valdymo ar priežiūros organo narys yra užsienietis, yra fiktyvi. Šiuo atveju informacija gaunama: 101.1. užsienietį, kuris yra įmonės dalyvis, vadovas, kolegialaus valdymo ar priežiūros organo narys, apklausus raštu (užpildomas apklausos lapas); [...]"

7. Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos nuostatai, patvirtintų Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2000-10-06 įsakymu Nr. 388 (toliau vadinama – Migracijos departamento nuostatai):

12 punktas – „Migracijos departamentas, siekdamas jam nustatyto veiklos tikslo, atlieka šias funkcijas: [...] 12.2. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2005 m. spalio 12 d. įsakymo Nr. 1V-329 „Dėl Leidimų laikinai gyventi Lietuvoje užsieniečiams išdavimo, keitimo, panaikinimo, taip pat įvertinimo, ar santuoka, registruota partnerystė, įvaikinimas ar įmonė yra fiktyvūs, tvarkos aprašo patvirtinimo“ [...] nustatytais atvejais priima užsieniečių prašymus išduoti ar pakeisti leidimą laikinai gyventi, [...] nagrinėja užsieniečių prašymus išduoti ar pakeisti leidimą laikinai gyventi, prašymus išduoti leidimą nuolat gyventi, priima sprendimus leidimų laikinai gyventi ir leidimų nuolat gyventi klausimais, išduoda ir keičia leidimus laikinai gyventi, išduoda leidimus nuolat gyventi; [...]"

Tyrimui reikšminga teismų praktika

8. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas (toliau vadinama – LVAT) 2012-03-01 nutartyje, priimtoje administracinėje byloje Nr. A-502-1605-12, pažymėjo:

„Lietuvos Respublikos Konstitucija įtvirtina atsakingo valdymo (gero administravimo) principą (Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 1999 m. gegužės 11 d., 2004 m. gruodžio 13 d. nutarimai, 2004 m. lapkričio 5 d. išvada). Vienas iš gero administravimo principų yra konstitucinė nuostata, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms (Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2005 m. gegužės 31 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A10-655/2005). Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo (toliau – ir Viešojo administravimo įstatymas) 1 straipsnyje, apibrėžiančiame aptariamo įstatymo paskirtį, nustatyta, jog šis įstatymas sudaro prielaidas įgyvendinti Lietuvos Respublikos Konstitucijos nuostatą, kad visos valdžios įstaigos tarnauja žmonėms; nustato viešojo administravimo principus, viešojo administravimo sritis, viešojo administravimo subjektų sistemą ir administracinės procedūros organizavimo pagrindus; garantuoja asmenų teisę apskųsti viešojo administravimo subjektų veiksmus, neveikimą ar administracinius sprendimus, taip pat teisę į įstatymais pagrįstą ir objektyvų asmenų prašymų, skundų ir pranešimų nagrinėjimą; įtvirtina kitas asmenų ir viešojo administravimo subjektų teises ir pareigas viešojo administravimo srityje. Viešojo administravimo įstatymo 3 straipsnyje nurodyta, kad viešojo administravimo subjektai savo veikloje vadovaujasi įstatymo viršenybės, objektyvumo, proporcingumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, efektyvumo, subsidiarumo ir kitais šioje įstatymo normoje išvardytais principais. Tai reiškia, jog kiekviena viešojo administravimo institucija yra saistoma bendrųjų, be kita ko, konstitucinių teisės principų (teisinės valstybės, valdžios įstaigos tarnauja žmonėms, teisės viršenybės, draudimo diskriminuoti, asmenų lygybės prieš įstatymą, proporcingumo ir kt.) bei gero administravimo, atsakingo valdymo principų (teisėtumo, objektyvumo, nepiktnaudžiavimo valdžia, skaidrumo ir kt.).“

Tyrimui reikšminga Seimo kontrolierių darbo praktika

9. Seimo kontrolierius, išnagrinėjęs skundą dėl galimo leidimų laikinai gyventi išdavimo tvarkos nesilaikymo, 2017-11-03 pažymoje Nr. 4D-2017/1-868 konstatavo, kad Migracijos departamento pareigūnai nepagrįstai priėmė sprendimą x pareiškėjo prašymą dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo nagrinėti ne skubos, o bendrąja tvarka, ir kad Migracijos departamento nurodytos aplinkybės dėl didelio darbuotojų darbo krūvio nesuteikia įstaigos pareigūnams teisės nesilaikyti nustatytos prašymų nagrinėjimo tvarkos ir terminų.

Atsižvelgdamas į tai, Seimo kontrolierius Migracijos departamento pareigūnams rekomendavo imtis priemonių, kad įstaigos kompetencijai priskirti asmenų prašymai būtų išnagrinėjami per teisės aktuose nustatytus terminus ir kad sprendimai dėl prašymų nagrinėjimo ne skubos, o bendrąja tvarka būtų pagrįsti.

Migracijos departamento pareigūnai, atsakydami dėl Seimo kontrolieriaus rekomendacijų vykdymo, informavo, kad siekiant jas įgyvendinti buvo imtasi šių priemonių: į Departamentą buvo komandiruota 10 valstybės tarnautojų iš Policijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos ir apskričių vyriausiųjų policijos komisariatų migracijos padalinių; konsultuojamasi su Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija dėl papildomų pareigybių Migracijos departamente įsteigimo; imtasi priemonių, skirtų optimizuoti prašymų nagrinėjimo ir sprendimų priėmimo procedūras. Be to, įgyvendinant Seimo kontrolieriaus rekomendacijas buvo priimtas Migracijos departamento įsakymas, kuriuo įstaigos darbuotojai įpareigoti laikytis su leidimų laikinai gyventi išdavimu (keitimu) susijusių teisės aktų, įskaitant nuostatas dėl prašymų nagrinėjimo terminų, reikalavimo informuoti pareiškėją apie prašymo nagrinėjimo bendrąja tvarka priežastis ir kt.

Tyrimo išvados

10. Įvertinus Skundo turinį nustatyta, kad Pareiškėjas nesutinka su Migracijos departamento pareigūnų veiksmais (neveikimu) nagrinėjant jo 2017-09-12 prašymą išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje (toliau vadinama – leidimas laikinai gyventi). Pareiškėjo teigimu, Departamento pareigūnai 2017-11-13 jam atsiuntė pranešimą, kad nusprendė jo prašymą nagrinėti ne skubos, o bendrąja tvarka. Vėliau pasidomėjus, kada bus priimtas sprendimas, Pareiškėjas sulaukė atsakymo, kad bus priimtas 2018-02-05, tačiau informacijos apie priimtą sprendimą asmuo negavo.

11. Departamento pareigūnai Seimo kontrolierių 2018-04-03 raštu informavo, kad 2017-09-14 Pareiškėjas pateikė prašymą skubos tvarka išduoti leidimą laikinai gyventi tuo pagrindu, kad jis užsiima ir ketina toliau užsiimti teisėta veikla Lietuvos Respublikoje (pagal Įstatymo 45 str. 1 d. 1 punktą).

Departamentas nurodė, jog Pareiškėjui 2017-11-13 buvo išsiųstas pranešimas apie tai, kad jo prašymas nagrinėjamas bendrąja tvarka, kadangi trūksta pagrindžiančių duomenų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo priimti, kartu prašant pateikti papildomus dokumentus ir atvykti į apklausą. Pareiškėjas prašomus dokumentus pateikė 2017-11-22, į apklausą atvyko 2017-12-01.

Atsakant į 2018-01-15 paklausimą, Departamentas 2018-01-16 raštu Pareiškėją informavo, kad jo prašymo nagrinėjimas užsitęsė, o sprendimas bus priimtas iki 2018-02-05. Departamentas sprendimą atsisakyti išduoti leidimą laikinai gyventi Lietuvoje priėmė 2018-02-05.

Iš Seimo kontrolieriui pateiktų dokumentų (kopijų) nustatyta, kad laiškas elektroniniu paštu buvo išsiųstas 2018-02-06, tačiau neteisingu elektroninio pašto adresu, Pareiškėjo nurodytu elektroninio pašto adresu sprendimas buvo išsiųstas tik 2018-03-07.

Migracijos departamento pareigūnai Seimo kontrolierių informavo, kad sprendimo dėl Pareiškėjo prašymo priimti iki 2018 m. sausio 14 d. nebuvo galimybės, kadangi nepakako pagrindžiančių duomenų ir dokumentų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo priimti. Be to, Departamente vienam valstybės tarnautojui tenkantis darbo krūvis beveik 3 kartus viršija normalų darbo krūvį, todėl sudėtinga išnagrinėti prašymus per teisės aktuose numatytus terminus.

12. Užsieniečių prašymų dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo nagrinėjimo tvarka yra reglamentuota Įstatyme ir Apraše.

Vadovaujantis Įstatymo 34¹ str. 1 d., užsieniečio prašymu prašymas išduoti leidimą gyventi Lietuvos Respublikoje gali būti nagrinėjamas skubos tvarka. Skubos tvarka nagrinėjant užsieniečio prašymą išduoti leidimą gyventi, šio Įstatymo 33 str. 1 d. nustatyti terminai trumpinami per pusę. Įstatymo 33 str. 1 d. 1 p. nustatyta, kad prašymai dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo (išskyrus kituose šios dalies punktuose numatytus atvejus) turi būti išnagrinėti ne vėliau kaip per 4 mėnesius nuo prašymo pateikimo atitinkamai institucijai dienos. Vadinasi, prašymai dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo skubos tvarka turi būti išnagrinėti per 2 mėnesius nuo prašymo pateikimo (analogiškas teisinis reglamentavimas įtvirtintas ir Aprašo 55 punkte).

Įstatymo 34¹ str. 4 d. nustatyta, kad atvejus, kai užsieniečio prašymas išduoti leidimą skubos tvarka nenagrinėjamas, nustato vidaus reikalų ministras. Atvejai, kada prašymas išduoti leidimą laikinai gyventi skubos tvarka nenagrinėjamas, yra numatyti Aprašo, patvirtinto vidaus reikalų ministro įsakymu, 63 punkte. Pavyzdžiui, Pareiškėjo prašymo pateikimo metu galiojusioje Aprašo reakcijoje buvo numatyta, kad užsieniečio prašymas išduoti leidimą laikinai gyventi skubos tvarka nenagrinėjamas ir sprendimas dėl jo priimamas bendrąja tvarka, jeigu atliekamas Aprašo 101 punkte nurodytas patikrinimas, ar nėra rimto pagrindo manyti, kad įmonė, kurios dalyvis, vadovas, kolegialaus valdymo ar priežiūros organo narys yra užsienietis, yra fiktyvi (Aprašo 63.9 papunktis); jeigu įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas, išnagrinėjęs užsieniečio prašymą išduoti leidimą ir kartu pateiktus dokumentus bei surinktą medžiagą, nustato, kad nepakanka

pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo priimti (Aprašo 63.10 papunktis).

Atkreiptinas dėmesys, kad, vadovaujantis Pareiškėjos prašymo pateikimo metu galiojusios Aprašo redakcijos 64 punktu, jeigu likus ne mažiau kaip 3 darbo dienoms iki prašymo išduoti leidimą laikinai gyventi skubos tvarka nagrinėjimo termino pabaigos paaiškėja, kad užsieniečio prašymas išduoti leidimą skubos tvarka dėl Aprašo 63 punkte nurodytų aplinkybių nebus išnagrinėtas skubos tvarka, užsieniečiui nedelsiant paštu arba elektroninio pašto adresu išsiunčiamas Migracijos departamento direktoriaus ar jo įgalioto valstybės tarnautojo pasirašytas pranešimas, kuriame nurodoma priežastis, dėl kurios prašymas išduoti leidimą laikinai gyventi bus išnagrinėtas bendrąja tvarka.

Pastebėtina, kad, vadovaujantis Įstatymo 33 str. 4 d., jeigu nepakanka prašymą išduoti leidimą gyventi pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų, sprendimą dėl leidimo gyventi išdavimo priimti įgaliota institucija ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo prašymo išduoti leidimą gyventi gavimo dienos šio straipsnio 1 dalyje nurodytais atvejais raštu apie tai informuoja šį prašymą pateikusį asmenį ir nustato pagrįstą terminą reikiamiems duomenims ir (ar) dokumentams pateikti. Prašymo išduoti leidimą gyventi nagrinėjimo terminas sustabdomas nuo minėto rašto išsiuntimo dienos ir atnaujinamas nuo sprendimui dėl leidimo gyventi išdavimo priimti reikiamų duomenų ir (ar) dokumentų gavimo toje institucijoje dienos.

Analogiška nuostata yra įtvirtinta ir Aprašo 71 punkte – pagal ją, įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas, nagrinėjantis užsieniečio prašymą išduoti leidimą ir kartu pateiktus dokumentus, privalo sutikrinti, ar kartu su prašymu išduoti leidimą yra pateikti visi prašymą išduoti leidimą pagrindžiantys duomenys ir (ar) dokumentai sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti. Jeigu nepakanka prašymą išduoti arba pakeisti leidimą pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ar pakeitimo priimti, tai ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo prašymo išduoti arba pakeisti leidimą gavimo dienos įgaliotas Migracijos departamento valstybės tarnautojas privalo išsiųsti pranešimą šį prašymą pateikusiam asmeniui apie tai, kad nepakanka prašymą išduoti ar pakeisti leidimą pagrindžiančių duomenų ir (ar) dokumentų (Aprašo 71.2 papunktis).

13. Kadangi Pareiškėjas pateikė prašymą dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo skubos tvarka, vadinasi, vadovaujantis Įstatymo 34¹ str. 1 d. ir tuo metu galiojusios Aprašo redakcijos 55 punktu (kuriame buvo tiesiogiai įtvirtinta, kad prašymo nagrinėjimo terminas skaičiuojamas nuo prašymo pateikimo migracijos tarnybai dienos), šis prašymas turėjo būti išnagrinėtas per 2 mėnesius nuo jo pateikimo Migracijos valdybai (t. y., iki 2017-11-14, nes prašymas Migracijos valdybai pateiktas 2017-09-14). Atsižvelgiant į pirmiau nurodytą teisinį reglamentavimą, Migracijos departamento pareigūnai tokių prašymų nenagrinėti skubos tvarka ir sprendimą dėl jų priimti bendrąja tvarka gali tik esant vienam iš Aprašo 63 punkte nurodytų pagrindų.

Nagrinėjamu atveju Departamento pareigūnai sprendimą nenagrinėti Pareiškėjo prašymo dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo skubos tvarka priėmė vadovaudamiesi Aprašo 63.10 papunkčiu, t. y., atsižvelgdami į tai, kad nepakako pagrindžiančių duomenų sprendimui dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo priimti. Atkreiptinas dėmesys į tai, kad, vadovaujantis Įstatymo 33 str. 4 d., jeigu nepakanka prašymą išduoti leidimą gyventi pagrindžiančių duomenų, sprendimą dėl leidimo gyventi išdavimo priimti įgaliota institucija ne vėliau kaip per vieną mėnesį nuo prašymo išduoti leidimą gyventi gavimo dienos turi raštu apie tai informuoti šį prašymą pateikusį asmenį ir nustatyti pagrįstą terminą reikiamiems duomenims pateikti. Analogiška pareiga Migracijos departamento valstybės tarnautojams, nagrinėjantiems užsieniečių prašymus išduoti leidimus laikinai gyventi, nustatyta ir Aprašo 71.2 papunktyje. Šiame papunktyje papildomai nurodyta, kad pranešime apie duomenų ir (arba) dokumentų trūkumą nurodomi duomenys ir (ar) dokumentai, kuriuos būtina pateikti Migracijos departamentui.

Taigi, jei, Departamento pareigūnų manymu, trūko pagrindžiančių duomenų sprendimui dėl leidimo Pareiškėjui laikinai gyventi išdavimo priimti, jie turėjo apie tai informuoti Pareiškėją ir

nurodyti, kokius duomenis ir (arba) dokumentus jis turi pateikti Migracijos departamentui. Be to, tai padaryti jie turėjo ne vėliau nei per vieną mėnesį nuo Pareiškėjo prašymo pateikimo Migracijos departamentui (t. y., iki 2017-10-14). Kadangi nagrinėjamu atveju Departamento pareigūnai į Pareiškėją dėl reikiamų duomenų pateikimo nesikreipė per mėnesį nuo prašymo gavimo, darytina išvada, kad Migracijos departamento pareigūnai nepagrįstai rėmėsi Aprašo 63.10 punkte numatytu pagrindu priimdami sprendimą Pareiškėjo prašymą nagrinėti bendrąja tvarka.

Atkreiptinas dėmesys ir į tai, kad, vadovaujantis Pareiškėjo prašymo pateikimo metu galiojusios Aprašo redakcijos 64 punktu, Migracijos departamento pareigūnai pranešimą Pareiškėjui apie tai, kad jo prašymas bus išnagrinėtas bendrąja tvarka, turėjo išsiųsti likus ne mažiau kaip 3 darbo dienoms iki prašymo išduoti leidimą skubos tvarka nagrinėjimo termino pabaigos (o prašymo nagrinėjimo skubos tvarka terminas baigėsi 2017-11-14). Vadinasi, Pareiškėjui pranešimas turėjo būti išsiųstas ne vėliau kaip 2017-11-11, tačiau buvo išsiųstas tik 2017-11-13.

14. Pastebėtina, kad Migracijos departamento pareigūnai Pareiškėjo prašymą dėl leidimo laikinai gyventi išdavimo ne tik nagrinėjo bendrąja tvarka, tačiau ir sprendimą priėmė tik 2018-02-05, nors turėjo tai padaryti iki 2018-01-14. Migracijos departamento pareigūnai Seimo kontrolieriui nepateikė jokios informacijos ir dokumentų kopijų, kurie pagrįstų delsimo priimti sprendimą priežastis. Iš pateiktos informacijos nustatyta, kad po Pareiškėjo apklausos, kuri įvyko 2017-12-01, iki 2018-02-05 daugiau nebuvo siunčiamos jokios užklausos kitoms institucijoms ar atliekami kiti veiksmai.

Pažymėtina ir tai, kad sprendimas Pareiškėjui teisingu jo nurodytu elektroninio pašto adresu buvo išsiųstas tik 2018-03-07.

Ivertinus šias aplinkybes konstatuotina, kad Pareiškėjo 2017-09-14 prašymo nagrinėjimas Migracijos departamente užtruko nepagrįstai ilgai.

15. Departamento rašte Seimo kontrolieriui nurodoma, kad Migracijos departamento vienam valstybės tarnautojui tenkantis darbo krūvis beveik 3 kartus viršija normalų darbo krūvį. Migracijos departamento administracijos teigimu, „laiku išnagrinėti asmenų prašymus ir priimti sprendimus dėl didelio darbo krūvio sudėtinga“.

Seimo kontrolierius pažymi, kad šios aplinkybės Migracijos departamento pareigūnams nesuteikia teisės nesilaikyti nustatytos prašymų nagrinėjimo tvarkos ir terminų. Prašymų išduoti leidimą laikinai gyventi nagrinėjimas ir sprendinių šiuo klausimu priėmimas – viena iš Migracijos departamento funkcijų (šios pažymos 7 punktą) ir šią funkciją įstaigos pareigūnai turi atlikti laikydamiesi teisės aktuose nustatytų reikalavimų. Be to, kaip ir kitos valdžios įstaigos, Migracijos departamentas savo veikloje turi laikytis konstitucinių ir viešojo administravimo principų (šios pažymos 8 punktą).

Be to, atkreiptinas dėmesys, kad Migracijos departamente buvo padidintas valstybės tarnautojų pareigybių skaičius, Imigracijos skyriuje pareigas pradėjo eiti 6 nauji valstybės tarnautojai.

16. Atsižvelgiant į tai, kad Departamento pareigūnai sprendimą Pareiškėjo prašymą nagrinėti bendrąja tvarka priėmė remdamiesi netinkamu pagrindu, apie šį sprendimą Pareiškėją informavo pavėluotai, ir į tai, kad Pareiškėjo prašymo nagrinėjimas Migracijos departamente užtruko nepagrįstai ilgai, Skundas pripažintinas pagrįstu.

17. Seimo kontrolierius jau yra nagrinėjęs skundų, susijusių su leidimo laikinai gyventi išdavimu; pavyzdžiui, Seimo kontrolierius 2017-11-03 pažymyje Nr. 4D-2017/1-868 (šios pažymos 9 punktą) konstatavo, kad x pareiškėjo prašymas nepagrįstai buvo nenagrinėjamas skubos tvarka, o Migracijos departamento nurodytos aplinkybės dėl didelio darbuotojų darbo krūvio nesuteikia įstaigos pareigūnams teisės nesilaikyti nustatytos prašymų nagrinėjimo tvarkos ir terminų.

Įgyvendinant pažymyje Nr. 4D-2017/1-868 teiktas rekomendacijas, be kita ko, buvo

priimtas Migracijos departamento įsakymas, kuriuo įstaigos darbuotojai įpareigoti laikytis su leidimų laikinai gyventi išdavimu (keitimu) susijusių teisės aktų, įskaitant konkrečias nuostatas dėl prašymų nagrinėjimo tvarkos.

SEIMO KONTROLIERIAUS SPRENDIMAS

18. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 22 straipsnio 1 dalies 1 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius nusprendžia:

X skundą dėl Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos pareigūnų veiksmų (neveikimo) nagrinėjant jo prašymą dėl leidimo laikinai gyventi Lietuvos Respublikoje išdavimo pripažinti pagrįstu.

SEIMO KONTROLIERIAUS REKOMENDACIJOS

19. Vadovaudamasis Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 19 straipsnio 1 dalies 17 punktu, Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierius rekomenduoja:

19.1. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministrui išsiaiškinti, kodėl sprendimų priėmimas Migracijos departamente prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos vis dar vilkinamas, nors buvo imtasi priemonių ir padidintas dirbančių valstybės tarnautojų skaičius;

19.2. Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos direktorei imtis priemonių, kad nagrinėjant pareiškėjų prašymus ir priimant dėl jų sprendimus būtų laikomasi visų teisės aktų reikalavimų.

Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstatymo 20 straipsnio 3 dalyje nustatyta, kad informacija apie siūlymų (rekomendacijų) išnagrinėjimą Seimo kontrolieriui turi būti pateikiama nedelsiant priėmus sprendimus dėl priemonių, kurių bus imamasi, atsižvelgiant į Seimo kontrolieriaus siūlymą (rekomendaciją), bet ne vėliau kaip per 30 dienų nuo siūlymo (rekomendacijos) gavimo dienos.

Seimo kontrolierius

Augustinas Normantas