

VALSTYBĖS SIENŲ UŽDARYMAS PAGAL TARPTAUTINĘ IR EUROPOS SĄJUNGOS TEISĘ ŽMOGAUS TEISIŲ APSAUGOS POŽIŪRIU

VYGANTĖ MILAŠIŪTĖ

<https://orcid.org/0000-0002-2687-5812>

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto

Viešosios teisės katedros docentė

Socialinių mokslų (teisė) daktarė

Saulėtekio al. 9, I rūmai, 10222 Vilnius, Lietuva

Tel. + 370 5 236 6175

El. paštas vygante.milasiute@tf.vu.lt

ĮVADAS

Šio straipsnio tikslas – ištirti, ar hipotetinis Lietuvos sienų su Rusija ir Baltarusija uždarymas dėl su Rusijos agresija prieš Ukrainą susijusių grėsmių galėtų būti teisėtas pagal tarptautinę viešąją ir Europos Sąjungos (toliau – ES) teisę, daugiausia dėmesio skiriant klausimui, ar (ir kokiomis sąlygomis) jis galėtų atitikti žmogaus teisių apsaugos reikalavimus pagal Europos Tarybos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją (toliau – EŽTK) ir ES pagrindinių teisių chartiją (toliau – Chartija). Taigi keliami uždaviniai išnagrinėti: 1) valstybės teisės kontroliuoti savo teritoriją turinį, šią teisę ribojančius veiksmus ir jos apimtį; 2) svarbius ES teisės reikalavimus, taikomus sienų uždarymui; 3) sienų uždarymo temai svarbius EŽTK reikalavimus; 4) iš tarptautinės viešosios teisės ir ES teisės kylančių reikalavimų valstybei santykį. Tyrimas atliekamas įprastiniais teisėtyros metodais. Nagrinėjamos temos aktualumą lemia geopolitinė situacija (Rusijos karas prieš Ukrainą, vykdomas panaudojant ir Baltarusijos teritoriją) ir dėl jos svarstomi bei priimami sprendimai, susiję su valstybės sienų uždarymu. Tema yra ištirta iš dalies. ES išorės sienų uždarymo teisėtumo klausimas mokslininkų darbuose buvo nagrinėtas pandemijos metu ES priėmus sprendimą uždaryti išorės sienas (Chetail, Marin), taip pat reaguojant į Baltijos valstybių ir Suomijos sprendimus riboti vizų išdavimą Rusijos piliečiams dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą (Bornemann, Ganty, Thym). Mokslininkai taip pat nagrinėjo bendresnius sienų uždarymo (Chetail), jo poveikio pabėgėlių teisėms (Long), vizų politikos (Mau), ES išorės sienų apsaugos (Mungianu) klausimus. Vis dėlto

išlieka išsamesnės analizės, ypač atliekamos lyginant iš įvairių teisės sistemų kylančius reikalavimus, poreikis. Straipsnis originalus tuo, kad atliekama lyginamoji temai aktualių tarptautinės viešosios teisės ir ES reikalavimų, ypač susijusių su žmogaus teisių apsauga, analizė ir vertinami Lietuvos teisės sistemai aktualiausi argumentai.

1. VALSTYBĖS SIENŲ UŽDARYMO SAMPRATA IR PAVYZDŽIAI

Valstybės sienų uždarymo samprata yra daugiareikšmė. Sienų uždarymas gali būti formalus ir neformalus. Pavyzdžiui, jei siekiama, kad į valstybę neatvyktų prieglobsčio prašytojų, gali būti priimamas formalus sprendimas uždaryti valstybės sieną ir neįleisti pabėgėlių, arba, nepriimant tokio formalaus sprendimo, gali būti ribojamas vizų išdavimas, nustatomos baudos neteisėtus migrantus gabenantiems vežėjams, prašymai suteikti prieglobstį nagrinėjami už valstybės teritorijos ribų (Long, 2012, 461). Svarbu tai, kad sienos uždarymas teoriškai gali būti visiškas, kai per sieną nevyksta joks susisiekimasis, arba dalinis, kai tam tikroms asmenų kategorijoms daromos išimtys arba kai imamasi priemonių sumažinti sienos pralaidumą, pavyzdžiui, mažinant sienos kirtimo punktų skaičių, bet ribota galimybė kirsti sieną išlieka. Sienos retai kada uždaromos visiškai: dažniau jos uždaromos tam tikriems asmenims arba ribojami judėjimo būdai (Mau, 2010, 344).

Formalaus sienos uždarymo, siekiant užkirsti kelią pabėgėliams, pavyzdys – Turkijos sprendimas uždaryti sieną 1991 m., kai po nepavykusio perversmo prieš Sadamą Huseiną Irake 400 000 Irako kurdų pajudėjo iš Irako link Turkijos sienų, norėdami ten gauti prieglobstį. Sienos uždarymo siekiant kitokių tikslų pavyzdys – 2001 m. rugsėjį visų Afganistano kaimynių valstybių sprendimas uždaryti sieną su Afganistanu, priimtas prašant JAV, kurios ruošėsi vykdyti karinius veiksmus prieš Talibaną Afganistane ir siekė, kad talibai nepabėgtų iš Afganistano. Šiuo atveju sprendimų uždaryti sieną tikslas buvo apsaugoti ne tik nuo ekonominės pabėgėlių keliamos naštos, bet ir nuo teroristų atvykimo (Long, 2012, 462–463). Pavyzdys iš XX a. Lietuvos istorijos – 1923 m. Tautų Sąjungos Tarybos nustatytos demarkacinės linijos tarp Lietuvos ir Lenkijos (kurios Lietuva nelaikė valstybės siena) uždarymas, kai, valstybėms dėl besitęsiančio konflikto iki pat 1938 m. neužmezgus diplomatinių santykių, taip pat buvo labai apribotos keliavimo galimybės, išskyrus ūkininkus, kurių ūkiai buvo padalyti demarkacinės linijos: abiejų valstybių ūkininkai galėjo per demarkacinę liniją eiti dirbti savo žemę (Nekrašas, 2020).

Formalus pareiškimas apie sienos uždarymą nebūtinai reiškia, kad siena iš tikrųjų bus uždaryta. Pavyzdžiui, vykstant protestams Baltarusijoje dėl suklastotų prezidento rinkimų, kurių laimėtoju buvo paskelbtas Aliaksandras Lukašenka, rezultatų, šis pareiškė, kad yra priverstas uždaryti sieną su Vakarais, pirmiausia su Lietuva ir Lenkija, bet eismas per Lietuvos ir Baltarusijos pasienio punktus vyko toliau (15min, BNS, 2020-

09-17), t. y. faktinio Baltarusijos vadovo pareiškimas netapo konkrečiais sprendimais ir siena liko atvira. Kita vertus, įmanoma (yra ir pavyzdžių), kad tarptautinėje bendrijoje kaip sienų uždarymas suvokiama tai, ko pati valstybė neįvardijo kaip sienų uždarymo.

Neformalaus sienų uždarymo pavyzdžiais galima laikyti ES taikytą nebūtinų kelionių į ES ribojimą COVID-19 pandemijos metu, taip pat ES valstybių narių įvestus vizų išdavimo Rusijos piliečiams ribojimus dėl Rusijos agresyvaus karo prieš Ukrainą.

2. VALSTYBĖS SIENŲ UŽDARYMO PROBLEMATIKA PAGAL TARPTAUTINĘ TEISĘ

Pagal šiuolaikinę valstybės koncepciją, jos suverenitetas pirmiausia yra teritorinis, t. y. savo teritorijoje valstybė įgyvendina savo valdžią. Pagal 1933 m. Montevideo konvencijos dėl valstybių teisių ir pareigų 1 straipsnio b punktą, valstybė privalo turėti apibrėžtą teritoriją. Pagal šios konvencijos 9 straipsnį, valstybės jurisdikcija jos nacionalinėje teritorijoje taikoma visiems tos valstybės gyventojams. Valstybių sienos yra suverenių teritorijų ribos, skirtos tam, kad pasaulio populiacija būtų padalyta į tokius vienetus, kuriuos būtų įmanoma valdyti (Mau, 2010, 343). Dėl valstybės įgyvendinamo suvereniteto tam tikroje teritorijoje išimtinumo (tuo požiūriu, kad kitas suverenas toje teritorijoje neįgyvendina savo valdžios) tarptautinėje teisėje pripažįstama, kad valstybė gali spręsti, ką (kokius asmenis) į savo teritoriją įsileisti ir ko neišleisti.

Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) praktikoje (pavyzdys – Didžiosios kolegijos 2012 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje *Nada prieš Šveicariją*, § 164) nurodoma, kad valstybė pagal nusistovėjusią tarptautinę teisę ir sutartinius įsipareigojimus turi teisę kontroliuoti ne savo piliečių atvykimą į savo teritoriją. Kitaip sakant, EŽTK savaime neužtikrina užsieniečiui teisės atvykti į konkrečią šalį. Be to, EŽTT pripažįsta, kad valstybės turi plačią vertinimo (nuožiūros) laisvę spręsti, kokias procedūrinės garantijas suteikti trečiosios šalies piliečiui, ginčijančiam sprendimą neleisti jam atvykti į konkrečią šalį. Byloje *Dalea prieš Prancūziją* (2010 m. vasario 2 d. sprendimas dėl priimtumo) EŽTT kaip nepriimtina atmetė asmens skundą dėl to, kad negalėjo susipažinti su ta Šengeno informacinės sistemos įrašų apie save dalimi, dėl kurios jam, motyvuojant grėsme valstybės saugumui, nebuvo suteikta viza. EŽTT konstatavo, kad tokiam ginčui netaikomos EŽTK 6 straipsnio dėl teisės į teisingą bylos nagrinėjimą garantijos. Nagrinėdamas skundą pagal EŽTK 8 straipsnį (teisė į privataus gyvenimo gerbimą), EŽTT atkreipė dėmesį į plačią valstybės vertinimo (nuožiūros) laisvę ir į tai, kad pareiškėjas turėjo galimybę ginčyti atsisakymą suteikti jam Šengeno vizą dviejose institucijose, žinojo apie grėsmės valstybės saugumui argumentą ir galėjo susipažinti su kita įrašo apie jį Šengeno informacinėje sistemoje dalimi, todėl EŽTT nusprendė, kad šis skundas buvo aiškiai nepagrįstas.

Tarptautinė teisė nustato ir tam tikrų valstybės teisės tokiu būdu įgyvendinti suverenitetą (neleidžiant asmeniui atvykti į šalį) ribojimų. Valstybės pilietis turi teisę atvykti į savo pilietybės valstybę (EŽTK Ketvirtojo protokolo 3 straipsnio 2 dalis). Be to, valstybė negali neįsileisti į savo teritoriją asmens, kuriam gresia persekiojimas ar kitokia didelė žala, t. y. jei jo neįleidimas į valstybę prilygtų grąžinimui į jam pavojingą valstybę ir pažeistų vadinamąjį *non-refoulement* (negrąžinimo) principą. Kai kuriais atvejais valstybės taip pat turi pareigą leisti asmeniui atvykti į valstybę tam, kad jis galėtų pasinaudoti savo žmogaus teisėmis, pavyzdžiui, kad nebūtų pažeista to ir (ar) kito, valstybėje jau esančio, asmens teisė į šeimos gyvenimą (FRA Handbook 2020, 31–32).

Kai kurių autorių (Chetail, 2020) nuomone, valstybės sienų uždarymas COVID-19 pandemijos metu pažeidė tarptautinę žmogaus teisę, nes kolektyvinis ir savaiminis (ne-taikant individualaus vertinimo procedūros) draudimas atvykti asmeniui į valstybę ne-užtikrina pagrindinių tarptautinės paprotinės teisės pripažįstamų pabėgėlių ir migrantų teisių, įskaitant ir *non-refoulement* principą, teisę naudotis prieglobsčio procedūromis, kolektyvinio išsiuntimo draudimą, geriausių vaiko interesų apsaugą ir nediskriminavimo principą. Teisės viršenybė negali baigtis nei prie valstybės sienos, nei nepaprastosios padėties metu, todėl viešasis interesas (visuomenės sveikata) turi būti ginamas tuo pat metu saugant individualias žmogaus teises. Valstybės sienų uždarymą šis autorius suvokia kaip kategorišką draudimą atvykti bet kuriems arba iš kai kurių valstybių atvykstantiems asmenims, kurie nėra tos valstybės piliečiai, o valstybės sienų kontrolę – kaip tam tikrų kriterijų ir patikros procedūrų taikymą atvykstantiems. Viešąjį (pavyzdžiui, visuomenės sveikatos apsaugos) interesą saugoti skirtų patikros kriterijų taikymas vykdant valstybės sienos kontrolę, jo nuomone, yra leistina ir tinkama priemonė.

Jei valstybės siena būtų uždaryta, valstybė vis tiek turėtų pareigą ją atverti tais atvejais, jei tai būtų reikalinga dėl humanitarinių priežasčių, pavyzdžiui, asmenims, bėgantiems iš stichinės nelaimės zonos, gelbėti. Tokią valstybės pareigą suponuoja Jungtinių Tautų (toliau – JT) Chartijos 1 straipsnio 3 dalyje įvardytas JT tikslas „įgyvendinti tarptautinį bendradarbiavimą sprendžiant <...> humanitarinio pobūdžio tarptautines problemas <...>“, taip pat valstybių įsipareigojimai saugoti žmogaus teises, pirmiausia – teisę į gyvybę.

Taip pat prisimintina, kad pagal EŽTK Ketvirtojo protokolo 2 straipsnio 2 dalį valstybė negali drausti asmenims išvykti iš jos teritorijos (išskyrus išimtis dėl pareigos įvykdyti teisinius įsipareigojimus), todėl valstybės sprendimas uždaryti sieną ir neįsileisti per ją asmenų į savo teritoriją neturi lemti galimybės išvykti iš šalies atėmimo (FRA Handbook, 2020, 39) (pavyzdžiui, dėl to, kad nelieka nė vieno veikiančio sienos kirtimo punkto).

3. ES IŠORĖS SIENŲ UŽDARYMO PROBLEMATIKA PAGAL ES TEISĘ

Pagal ES teisę, ES piliečiai turi teisę vykti į kitas ES valstybes. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 21 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad kiekvienas Sąjungos pilietis turi teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijoje laikydamasis Sutartyse ir joms įgyvendinti priimtose nuostatose nustatytų apribojimų bei sąlygų. Ši teisė įgyvendinama ES antrinės teisės aktais. Judėjimo ir apsigyvenimo laisvė taip pat yra nustatyta Chartijos 45 straipsnyje.

ES teisė apima ir visas iš EŽTK kylančias valstybės pozityviasias pareigas įsileisti asmeni, jei tai reikalinga jo teisių (teisės nepatirti netinkamo elgesio, teisės į šeimos gyvenimą) apsaugai (Chartijos 52 straipsnio 3 dalis: Chartijoje nurodytų teisių, atitinkančių EŽTK garantuojamas teises, esmė ir taikymo sritis yra tokia, kaip nustatyta EŽTK; ši nuostata nekliudo Sąjungos teisėje nustatyti didesnės apsaugos). Dalis šių reikalavimų yra konkrečiai nustatyti ir išplėtoti ES antrinės teisės aktuose, skirtuose prieglobsčio ir kitokios tarptautinės apsaugos prašytojų teisių apsaugai. Be to, ES teisė apima Šengeno sistemos teisinį reguliavimą, taigi ir nuostatas dėl Šengeno sistemos išorės sienų (Šengeno sienų kodeksas, 2016) bei Šengeno vizų išdavimo (Vizų kodeksas, 2009).

Primintina, kad ES kompetencija yra ribota, taip pat ir išorės ES sienų pralaidumo (t. y. valstybių narių sienų kontrolės) teisinių santykių reguliavimo srityje. Išorės sienų kontrolės dalykas, kaip laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės elementas, priskiriamas pasidalijamosios kompetencijos sričiai (SESV 4 straipsnio 2 dalies j punktas). Tai reiškia, kad ES ir valstybės narės gali priimti teisiškai privalomus tos srities aktus; valstybės narės naudojami savo kompetencija tiek, kiek ES nepasinaudojo savo kompetencija (SESV 2 straipsnio 2 dalis). Pagal SESV 67 straipsnio 2 dalį, ES „suformuluoja valstybių narių solidarumu paremtą bendrą prieglobsčio, imigracijos ir išorės sienų kontrolės politiką, kuri būtų teisinga trečiųjų šalių piliečiams“. SESV 77 straipsnio 1 dalies b ir c punktuose yra nustatyta, kad ES kuria politiką, siekdama „užtikrinti asmenų kontrolę ir veiksmingą išorės sienų kirtimo priežiūrą“ bei „laisvėms įvesti integruotą išorės sienų valdymo sistemą“. Tai, kad ES dabar gali formuoti bendrą išorės sienų politiką ir įvesti tokią integruotą sistemą, yra reikšmingiausias Lisabonos sutartimi padarytas pakeitimas dėl išorės sienų (Mungianu, 2016, 21), – taip plečiamos ES galios veikti išorės sienų klausimu. Kita vertus, ES teisėje taip pat yra nustatytos tam tikros ribos, kurių ES negali peržengti reguliuodama laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę. Pagal SESV 77 straipsnio 4 dalį, šio straipsnio (apibrėžiančio ir ES politikos dėl išorės sienų tikslus) nuostatos nedaro įtakos valstybių narių kompetencijai, susijusiai su jų sienų geografine demarkacija pagal tarptautinę teisę. Be to, pavyzdžiui, pagal SESV 73 straipsnį, valstybės narės gali pačios, savo atsakomybe nustatyti tokius savo kompetentingų administracijos padalinių, atsakingų už nacionalinio saugumo užtikrinimą, bendradarbiavimo ir koordinavimo būdus, kokius laiko esant tinkamus.

Šengeno sienų kodekse nėra numatyta išorės ES sienų uždarymo, bet 14 straipsnyje valstybei yra suteikiama galimybė atsisakyti įsileisti trečiosios šalies pilietį, jei jis neatitinka 6 straipsnyje nustatytų kriterijų (taigi yra numatyta individualaus vertinimo procedūra, taip pat teisė apskųsti sprendimą). Ar tai rodo, kad valstybės neturi teisės uždaryti sienų, nes ES teisė tai draudžia, o gal ES nereguliuoja šių santykių, nes tai ne jos kompetencija? Į šį klausimą kol kas neatsakyta.

3.1. ES IŠORĖS SIENŲ UŽDARYMAS COVID-19 PANDEMIJOS METU

COVID-19 pandemijos laikotarpio patirtis rodo, kad ES gali priimti politinius sprendimus dėl išorės ES sienų uždarymo, bet tokių sprendimų teisinė reikšmė nėra visai aiški.

Pirmasis toks sprendimas buvo 2020 m. kovo 16 d. Komisijos komunikatas „COVID-19. Laikinas nebūtinių kelionių į ES apribojimas“, kuriuo Komisija rekomenduoja Europos Vadovų Tarybai imtis veiksmų tam, kad Šengeno valstybių narių valstybių ar vyriausybių vadovai ir atitinkami Šengeno asocijuotųjų valstybių pareigūnai skubiai priimtų suderintą sprendimą laikinai apriboti nebūtinąs keliones iš trečiųjų valstybių į ES+ erdvę¹. Pagal šį komunikatą, laikinas kelionių apribojimas turėtų būti taikomas visoms nebūtinoms kelionėms iš trečiųjų valstybių į ES+ erdvę, o išimtys taikomos tik būtiniausioms kelionėms (pavyzdžiui, ir toliau turėtų būti vykdoma specialioji tranzito į Karaliaučių (t. y. Kaliningrado sritį) programa, bet pagal ją vykstantys traukiniai Šengeno teritoriją turėtų kirsti be sustojimo). Be to, privaloma taikyti laikino kelionių apribojimo išimtį visų ES valstybių narių ir Šengeno asocijuotųjų valstybių piliečiams, kurie grįžta į namus. Laikinas kelionių apribojimas taip pat neturėtų būti taikomas kitiems keliautojams, atliekantiems esmines funkcijas arba turintiems esminių poreikių, įskaitant ir tranzitinius keleivius, keleivius, keliaujančius dėl būtinų šeiminių priežasčių, asmenis, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga arba kurie keliauja dėl kitų humanitarinių priežasčių. Komunikate akcentuotas ir suderintų veiksmų poreikis: tokiomis aplinkybėmis, kai koronavirusas jau paplitęs visoje ES, išorės sienų režimas suteikia galimybę valstybėms narėms suderintais veiksmais riboti visuotinį viruso plitimą.

2020 m. kovo 17 d. Europos Vadovų Tarybos pirmininkas po vaizdo konferencijos su Europos Vadovų Tarybos nariais dėl COVID-19, be kitų dalykų, pareiškė: „Siekdami apriboti viruso plitimą visame pasaulyje, remdamiesi Komisijos pasiūlytu požiūriu susitarėme sustiprinti mūsų išorės sienas ir 30 dienų laikotarpiu taikyti suderintą laikiną nebūtinių kelionių į ES apribojimą.“

1 Cituojamame dokumente paaiškinta, kad ES+ erdvė apima visas Šengeno valstybes nares (taip pat Bulgariją, Kroatiją, Kiprą ir Rumuniją) ir keturias Šengeno asocijuotąsias valstybes. Ji taip pat apima Airiją ir Jungtinę Karalystę, jei šios šalys nuspręstų derinti veiksmus.

Periodiškai peržiūredama taikomų kelionių apribojimų poreikį, Komisija 2020 m. birželio 11 d. komunikatu rekomendavo pratęsti nebūtinių kelionių į ES ribojimą iki 2020 m. birželio 30 d. ir išdėstė požiūrį į laipsnišką nebūtinių kelionių į ES apribojimo panaikinimą nuo 2020 m. liepos 1 d.: „<...> kad šis procesas būtų vykdomas pagal aiškų, skaidrų ir nuoseklų metodą, nacionaliniai sprendimai turi būti koordinuojami ir turėtų būti grindžiami bendrais ir objektyviais kriterijais“.

2020 m. birželio 30 d. Taryba priėmė rekomendaciją (ES) 2020/912 dėl laikino nebūtinių kelionių į ES apribojimo ir galimo tokio ribojimo panaikinimo. Joje rekomenduojama, kad valstybės koordinuotai ir laipsniškai atsakytų laikino nebūtinių kelionių į ES ribojimo, taikydamos Komisijos 2020 m. birželio 11 d. komunikate nustatytą metodiką ir kriterijus. Rekomendacijoje taip pat paminėta, kad ji „nedaro poveikio valstybių narių atsakomybei toliau taikyti Šengeno sienų kodekso 6 straipsnį, kuriame nustatytos trečiųjų šalių piliėčių atvykimo sąlygos. Visų pirma valstybės narės išlieka atsakingos už tai, kad kiekvienu konkrečiu atveju būtų įvertinta, ar trečiosios šalies pilietis turi būti laikomas keliančiu grėsmę visuomenės sveikatai“.

Iš šių ES teisės aktų galima daryti išvadą, kad, siekdamos ginti tokį viešąjį interesą, kuriam būtinas vienodas (koordinuotas) požiūris į visų ES išorės sienų apsaugą, ES valstybės narės neturėtų priimti vienašalių sprendimų taikyti išorės sienos kirtimo ribojimus arba jų nebetaikyti. Kita vertus, valstybės yra atsakingos už konkretaus asmens keliamos grėsmės to viešojo intereso apsaugai vertinimą, bet net šių teisės aktų nuostatos neatsako į klausimą, ar pagal ES teisę įmanomi tokie atvejai, kai valstybės, siekdamos apsaugoti viešąjį interesą, gali nuspręsti taikyti ribojimus (ar nustoti juos taikyti) vienašališkai arba, atsižvelgdamos į regioninį kokios nors grėsmės pobūdį, priimti koordinuotą regioninį, bet ne visos ES sprendimą. Kai kurių autorių (Marin, 2020, 1074–1075) nuomone, minėtieji ES teisės aktai reiškia, kad Komisija tik nurodo gaires, kaip užtikrinti atitiktį ES teisei, bet valstybės narės yra laisvos nustatyti labiau ribojančias priemones ir konkrečiu atveju priimti sprendimus uždaryti ES išorės sienas. Koordinuoti valstybių veiksmai yra rekomenduojami, atsižvelgiant į vienos valstybės veiksmų poveikį visai Šengeno sistemai, bet vienašaliai sprendimai švelninti taikomus apribojimus nėra neįmanomi, t. y. bent tam tikrais atvejais jie nepažeistų ES teisės. Su šia nuomone galima iš dalies sutikti, bet reiktų papildomai nagrinėti, kokiais atvejais valstybė, priimdama sprendimą uždaryti ES išorės sieną, gali veikti vienašališkai, o kada sprendimą turėtų priimti ES valstybės narės kartu, t. y. ES Taryba ar, atsižvelgiant į regioninį grėsmės pobūdį, galbūt regioninė ES valstybių narių grupė, kad nebūtų pakenkta tinkamam Šengeno sistemos veikimui ir dėl to nebūtų pažeista ES teisė.

Mokslininkai (Thym, 2020) taip pat atkreipia dėmesį, kad ES išorės sienų uždarymas COVID-19 pandemijos metu galbūt galėtų būti papildomai grindžiamas SESV 72 (antraštinė dalis dėl laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės „neatleidžia valstybių narių

nuo pareigos palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą“) ir 347 („Valstybės narės konsultuojasi viena su kita siekdamos prireikus veikti drauge, kad vidaus rinkos veikimui nedarytų poveikio priemonės, kurių valstybei narei gali tekti imtis įvykus rimtiems viešąją tvarką trikdantiems vidaus neramumams, kilus karui ar atsiradus didelei, karo grėsmę keliančiai tarptautinei įtampai, arba siekiant vykdyti įsipareigojimus, kuriuos ji prisiėmė taikai ir tarptautiniam saugumui palaikyti“) straipsniais. Tačiau Komisija, parengusi 2020 m. kovo 16 d. komunikatą, kuriuo remdamasi Europos Vadovų Taryba priėmė sprendimą uždaryti sienas, nepaaiškino, ar šiais straipsniais buvo vadovaujamasi nusprendžiant veikti remiantis plačiu valstybės galių pagal ES teisę aiškinimu, kuris galbūt neatitinka Šengeno sienų kodekse nustatytos valstybės pareigos priimti individualų ir motyvuotą sprendimą dėl leidimo (ar neleidimo) atvykti į ES kiekvienam trečiosios šalies piliečiui bei užtikrinti jam teisę tokį sprendimą apskūsti.

Nors ES išorės sienų uždarymo COVID-19 pandemijos metu (nebūtinų kelionių į ES ribojimo) teisinis pagrindas pagal ES teisę lieka iš dalies neaiškus, vis dėlto tai, kad ES sprendimai taikyti tokį ribojimą nebuvo pripažinti pažeidžiantys ES teisę, yra precedentas, pagrindžiantis galimybę ES išorės sienas uždaryti ir kitais atvejais, bet tų atvejų ypatumai (ypač konkretaus viešojo intereso, kurį būtų siekiama saugoti, specifika) galėtų lemti poreikį juos teisiškai pagrįsti kitaip (pasitelkiant kitas ES teisės normas), nei tai buvo padaryta pandemijos metu siekiant visuomenės sveikatos apsaugos tikslų, šiuo atveju – riboti viruso plitimą ES. Išliktų nepakitę tai, kad pagal ES teisę visais atvejais turėtų būti užtikrinamas sprendimų uždaryti sienas proporcingumas ir nediskriminacinis pobūdis (proporcingumo ir nediskriminavimo principai yra ES teisės principai; Komisijos 2020 m. kovo 16 d. komunikato, kuriuo buvo apibrėžtos nebūtinų kelionių į ES COVID-19 pandemijos metu ribojimo gairės, 17 punkte konstatuota, kad visi sprendimai dėl atsakymo leisti atvykti turi būti proporcingi ir nediskriminaciniai).

Nediskriminavimo klausimas yra itin aktualus tada, kai taikomi apribojimai dėl asmens (trečiosios šalies piliečio) pilietybės.

3.2. ES IŠORĖS SIENŲ UŽDARYMAS (VIZŲ NEIŠDAVIMAS) RUSIJOS IR BALTARUSIJOS PILIEČIAMS DĖL KARO PRIEŠ UKRAINĄ

2022 m. vasario 24 d. Rusijai pradėjus plataus masto karą prieš Ukrainą, ES ir jos atskiros valstybės narės ėmėsi riboti vizų Rusijos piliečiams išdavimą. ES sustabdė 2007 m. susitarimo dėl vizų Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos piliečiams išdavimo tvarkos supaprastinimo taikymą (Tarybos 2022 m. vasario 25 d. sprendimas (ES) 2022/333 dėl dalinio sustabdymo, Tarybos 2022 m. rugsėjo 9 d. sprendimas (ES) 2022/1500 dėl visiško sustabdymo), o atskiros ES valstybės narės ėmėsi griežtesnių priemonių. 2022 m. rugpjūčio 8 d. Estijos Ministrė Pirmininkė socialiniame tinkle paskelbė, kad apsilanky-

mas Europoje yra privilegija, o ne žmogaus teisė, todėl turistams iš Rusijos vizos turėtų būti nebeišduodamos (Kaja Kallas, 2022-08-09). 2022 m. rugsėjo 8 d. Lietuvos, Latvijos, Estijos ir Lenkijos ministrai pirmininkai priėmė bendrą pareiškimą dėl ES vizų Rusijos piliečiams, kuriuo išreiškė savo šalių politinę valią ir ketinimą nustatyti nacionalines laikinasias priemones ES vizas turintiems Rusijos piliečiams siekiant kovoti su neišvenigiamomis grėsmėmis viešajai tvarkai ir saugumui bei riboti turizmo, kultūros, sporto ir verslo tikslais keliaujančių Rusijos piliečių atvykimą į Šengeno erdvę. Tokios bendru požiūriu grindžiamos nacionalinės laikinosios priemonės numatytos kiekvienos iš šių šalių atskirai ir turėjo įsigalioti iki 2022 m. rugsėjo 19 d. Pabrėžta, kad tai nėra visiškas draudimas atvykti ir galios teisėtoms išimtys, dėl kurių bendrai susitarta, disidentams, keliaujantiems dėl humanitarinių priežasčių, šeimos nariams, leidimų gyventi šalyje turėtojams, taip pat išimtys, susijusios su krovinių ir transporto paslaugų teikimo supaprastinimu, diplomatinėmis atstovybėmis, asmenų tranzito į Kaliningrado sritį ir atgal supaprastinimu ir t. t. (LRV, 2002-09-08 pranešimas spaudai). Vėliau panašių priemonių ėmėsi Čekija, Suomija, Belgija, Danija, Nyderlandai ir Slovakija. Griežčiausius apribojimus (anot komentatorių, „visišką sienos uždarymą“) 2022 m. rudenį taikė Suomija, Baltijos valstybės, Lenkija ir Čekija, o kitose valstybėse taikomi vizų ribojimai buvo mažesnės apimtys (*Schengenvisainfo.com*, 2022-10-21). Į griežtus vizų išdavimo apribojimus politinėje ir mokslinėje erdvėje reaguota įvairiai. Buvo gana emocingų mokslinių reakcijų, šios valstybių iniciatyvos apibūdintos kaip populistinės, pažeidžiančios teisinės valstybės vertybes ir žmogaus teises (Ganty *et al.*, 2022; Ganty, 2022). Kai kurie mokslininkai savo komentaruose atkreipė dėmesį į ES teisės sudėtingumą, neaiškių klausimų gausą ir erdvės skirtingoms valstybių iniciatyvoms buvimą (Thym, 2022). Analizę atliko ir įvairių institucijų ekspertai (Dumbrava, 2022; Dumbrava, 2023). Toliau bandysime apibendrinti pagrindinius viešai paskelbtų komentarų teiginius.

Sprendimas atsisakyti suteikti vizą pagal ES vizų kodeksą ir sprendimas atsisakyti įleisti asmenį į ES pagal ES Šengeno sienų kodeksą priimamas tik individualiai, t. y. įvertinus konkretaus asmens galbūt keliamą grėsmę ES nacionaliniam saugumui ar kitiems minėtuose teisės aktuose nustatytiems gėriams. Pagal šiuos teisės aktus, nėra teisinio pagrindo įvesti bendrą draudimą išduoti vizą ar leisti atvykti į ES (Dumbrava, 2022). Kita vertus, mokslininkai pastebi, kad kategoriško draudimo įvesti tokius draudimus tuose teisės aktuose taip pat nėra. Situacija panaši į tą, kai pandemijos metu Komisija taikė švelniosios teisės priemones ir rekomendavo valstybėms riboti nebūtinus keliones į ES. Nesant teisinio pagrindo ES veikti (t. y. priimti sprendimus), valstybės galėjo laisvai spręsti, ar reikia paisyti tokios Komisijos rekomendacijos (laikytinos Komisijos vykdomo politinio koordinavimo išraiška). Vizų apribojimų Rusijos piliečiams atveju Komisija taip pat veikė švelniosios teisės priemonėmis, t. y. priėmė ir vėliau atnaujino gaires (žr. Komisijos 2022 m. rugsėjo 9 d. komunikatą C(2022)7111), o valstybės turė-

jo teisę spręsti, ar jomis vadovautis savo administracinėje praktikoje, grindžiamoje ES vizų kodeksu ir ES Šengeno sienų kodeksu. Neabejotina, kad abu šie teisės aktai nustato būtinają individualios situacijos vertinimą, bet ESTT praktika aiškinant grėsmę viešajai tvarkai, kuria gali būti grindžiamas atsisakymas įleisti asmenį į ES, yra tokia, kad grėsmė gali būti suvokiama nebūtinai kaip kylanti iš asmens individualaus elgesio (labiau iš bendros situacijos) ir nebūtinai kaip jau egzistuojanti, – pakanka, kad ji būtų galima. Individualios situacijos vertinimas neatsiejamas nuo bendros situacijos, su kuria gali būti susijusi visa tam tikrų asmenų kategorija, vertinimo. Tai būtų svarbus argumentas, galintis pateisinti valstybės sprendimą suformuluoti situacijos vertinimu pagrįstą bendrąjį nurodymą. Bet kuriuo atveju asmeniui turi būti suteikta galimybė pateikti argumentus apie savo individualią situaciją (Thym, 2022). ES Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) praktikos pavyzdys, rodantis, kad individualus vertinimas gali būti grindžiamas bendru situacijos vertinimu, yra *Fahimian* byla (2017 m. balandžio 4 d. ESTT sprendimas byloje C-544/15), kurioje individualus vizos išdavimo asmeniui studijuoti doktorantūroje vertinimas ir atsisakymas išduoti jam vizą teisėtai galėjo būti grindžiamas bendresniais faktais, t. y. tuo, kad tas asmuo turi universiteto, kuriam dėl jo svarbaus ryšio su Irano vyriausybe karo arba su juo susijusiose srityse taikomos ES ribojamosios priemonės, diplomą, ir šioje valstybėje narėje ketina atlikti visuomenės saugumui pavojingos srities tyrimus, jeigu valstybės institucijų turima informacija pagrindžia nuogąstavimus, kad žinios, kurių šis asmuo įgis atlikdamas tyrimus, vėliau galės būti panaudotos su visuomenės saugumu nesuderinamiems tikslams. Nors šiuo atveju individualus vertinimas vis tiek atliekamas, mokslininkų (Bornemann, 2022) nuomone, analitiniu požiūriu toks ESTT sprendimas rodo, kad individualaus ir bendrojo („automatinio“) vertinimo santykis nėra binarinis, t. y. individualus vertinimas yra tam tikru mastu grindžiamas bendruoju vertinimu.

Viena iš ES Šengeno sienų kodekse numatytų sąlygų, kurias turi atitikti trečiųjų šalių piliečiai, kad jiems būtų leista atvykti į ES, yra reikalavimas (6 straipsnio 1 dalies e punktas), kad jie nebūtų laikomi keliančiais grėsmę nė vienos iš valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams, pirmiausia – jei jų valstybių narių duomenų bazėse nėra įtraukto įspėjimo neįsileisti dėl išvardintų priežasčių. Reaguodami į tai, kad Suomijos Vyriausybė savo sprendimą neišduoti vizų paaiškino remdamasi ES Šengeno sienų kodekse įvardytomis priežastimis (grėsmė tarptautiniams santykiams), kai kurie mokslininkai (Ganty, 2022) nurodė, kad sprendimas neišduoti vizos turi būti grindžiamas ES vizų kodeksu, o ne ES Šengeno sienų kodeksu.

ES vizų kodekso 21 straipsnio, kuriuo remiantis gali būti atmetas individualus vizos prašymas, turinys atitinka analogišką ES Šengeno sienų kodekso 6 straipsnį, kuriuo remiantis asmuo gali būti neįleistas į ES, net jei turi galiojančią ES vizą. Taigi tai, kurio iš

šių teisės aktų formuluotėmis paaiškinama nacionalinė administracinė praktika, turinio požiūriu nėra didelė problema. Vis dėlto, atsižvelgiant į ESTT jurisprudenciją, konkretaus ES teisės aktuose nurodyto pagrindo pasirinkimas gali būti problemiškas (net lemti ES teisės pažeidimą), todėl yra svarbus. Toks netikslumas gali būti lengvai ištaisytas, patikslinus informaciją apie taikomų apribojimų teisinį pagrindą.

Suomijos Vyriausybės sprendimas kaip argumentą pasitelkti grėsmę tarptautiniams santykiams, mokslininkų nuomone, atrodo tinkamas, nes, pagal ESTT jurisprudencijoje pateiktą viešosios tvarkos ir vidaus saugumo aiškinimą, šios sąvokos turinys visoje ES vienodas, o tarptautinių santykių samprata (dėl sąsajų su užsienio politikai būdingu sudėtingumu) yra tokia, kad jie gali priklausyti nuo konkrečios valstybės ypatumų, tokių kaip ilga Suomijos sausumos siena su Rusija arba Baltijos valstybių kovos prieš sovietų okupaciją istorija. Be to, esant grėsmei tarptautiniams santykiams potencialiai reikšmingesni būtų ir plačią valstybės laisvę rinkti reikiamus veiksmus įvardijantys SESV 72 ir 347 straipsniai, nors ESTT jurisprudencijoje jie kol kas nebuvo tam aiškiai pasitelkti (Thym, 2022).

Kai kurių autorių nuomone, sprendimas neišduoti vizų Rusijos piliečiams yra lygybės prieš įstatymą (Chartijos 20 straipsnio) pažeidimas ir diskriminacija dėl pilietybės, kurią draudžia EŽTK (ES teisė taip pat vystosi ta linkme, kad trečiųjų šalių piliečių diskriminacija ES bent kai kuriose situacijose būtų draudžiama). Kadangi dauguma Rusijos piliečių yra etniniai rusai, tokia diskriminacija kartu yra diskriminacija dėl rasės (pažeidžianti ir EŽTK, ir Chartijos numatytą diskriminacijos draudimą). Be to, tokia diskriminacija gali būti neapykantos išraiška. Rusai (Rusijos piliečiai) negali būti laikomi atsakingais už Rusijos vadovybės (prezidento Vladimiro Putino) vykdomą karą prieš Ukrainą. Svarstymai neišduoti vizų taip pat ir Baltarusijos piliečiams būtų dar „ciniškesni“, nes Baltarusijos piliečiai aktyviai priešinosi autoritariniam Lukašenkos režimui Baltarusijoje, Baltarusija nekariauja su Ukraina ir net nėra pripažinusi Krymo okupacijos teisėtumo (Ganty *et al.*, 2022; Ganty, 2022).

Lietuva laikinai riboja vizų išdavimą ne tik Rusijos, bet ir Baltarusijos piliečiams. Tai nustatyta 2023 m. gegužės 3 d. įsigaliojusiam Ribojamųjų priemonių dėl karinės agresijos prieš Ukrainą nustatymo įstatyme (pagal jį Rusijos piliečiams taip pat taikomi kai kurie papildomi ribojimai, susiję su jų galimybe atvykti į Lietuvą). Į šį įstatymą nuostatos dėl vizų režimo Rusijos ir Baltarusijos piliečiams sugriežtinimo buvo perkeltos iš teisės aktų dėl nepaprastosios padėties (žr. Seimo 2023 m. kovo 14 d. nutarimą, kuriame kartojamos tokios nuo 2022 m. kovo 10 d. priimamų Seimo nutarimų dėl nepaprastosios padėties įvedimo nuostatos). Toks teisinis reguliavimas rodo, kad Lietuva akcentuoja taikomų ribojimų išimtinį pobūdį, jų sąsają su nepaprastai didelėmis išorės grėsmėmis ir su tokiu atveju taikomu ypatingu teisiniu režimu. Vis dėlto ir tokio teisinio reguliavimo atveju turi būti užtikrinama atitiktis tarptautiniams žmogaus teisių reika-

lavimams. Pastebėtina, kad Lietuva nėra padariusi pareiškimų pagal tarptautinės teisės aktus (pavyzdžiui, EŽTK 15 straipsnį) apie nukrypimus nuo žmogaus teisių įsipareigojimų vykdymo dėl nepaprastosios padėties, todėl pagal tarptautinę teisę Lietuvos įsipareigojimų užtikrinti žmogaus teises apimtis nustatoma vadovaujantis įprastiniais teisių ribojimo teisėtumo kriterijais (pavyzdžiui, teisėtų tikslų ir proporcingumo reikalavimu). Tokių kriterijų taikymas valstybėje ypatingomis aplinkybėmis gali būti specifiškas (esant išorės grėsmių, kaip proporcingi gali būti vertinami didesni ribojimai, negu nesant tokių grėsmių), bet neišnyksta pati pareiga užtikrinti žmogaus teises, įskaitant ir teisę į teisinę gynybos dėl šių teisių pažeidimo priemonę.

Vertinant, ar sprendimas neišduoti turistinių vizų Rusijos ir Baltarusijos piliečiams pažeidžia EŽTK nustatytą diskriminacijos dėl pilietybės arba dėl rasės draudimą, svarbu, ar valstybė, kurios sprendimas vertinamas, yra EŽTK Dvyliktojo protokolo dėl bendro diskriminacijos uždraudimo dalyvė, ar jos veiksmai vertinami tik pagal EŽTK 14 straipsnyje nustatytą diskriminacijos draudimą. Kadangi pagal EŽTK 14 straipsnį diskriminacija draudžiama tik naudojantis kitomis EŽTK nustatytomis teisėmis, lemiamą reikšmę turėtų tai, kad teisės gauti turistinę vizą ar bendrosios teisės atvykti į pasirinktą valstybę EŽTK nenumato, todėl EŽTK 14 straipsnis būtų tiesiog netaikytinas. Pagal EŽTK Dvyliktojo protokolo 1 straipsnį, diskriminacija draudžiama asmeniui naudojantis bet kokia jam užtikrinama teise arba valstybei naudojantis savo diskrecija (žr. šio protokolo aiškinamąjį dokumentą – *Explanatory Report to Protocol No. 12*, § 22). Kadangi sprendimas neišduoti vizos yra valstybės diskrecijos dalykas (net jei tą Šengeno sistemai priklausančių valstybių diskreciją riboja ES vizų kodekse nustatytos sąlygos), diskriminacijos dėl tokio sprendimo klausimas galėtų būti nagrinėjamas pagal EŽTK Dvyliktojo protokolo 1 straipsnį (tuo atveju, jei valstybė, kurios atsakomybės klausimas nagrinėjamas, yra tapusi šio protokolo dalyve; Suomija yra šio protokolo dalyvė, Estija ir Latvija pasirašė šį protokolą, bet jo neratifikavo, Lietuva ir Lenkija šio protokolo nei pasirašė, nei ratifikavo). Tai savaime dar nereikštų, kad kiekvienu atveju pagal EŽTK Dvyliktojo protokolą būtina būtų nustatytas diskriminacijos faktas (diskriminacijos draudimas nėra absoliutus; būtų nagrinėjamas taikomų ribojimų pateisinimo klausimas, vertinami jų tikslai ir proporcingumas), bet kiekvienas atvejis būtų vertinamas individualiai ir, atsižvelgiant į EŽTT praktiką (pavyzdžiui, EŽTT 2014 m. balandžio 22 d. sprendimas byloje *Nusret Kaya prieš Turkiją*: dėl grėsmių saugumui kaliniams taikomi bendravimo apribojimai yra galimi, bet jie peržengia valstybės vertinimo (nuožiūros) laisvės ribas ir yra neproporcingi, jei taikomi neatsižvelgiant į individualias kalinio aplinkybes), galima teigti, kad procedūrinių garantijų asmeniui buvimas (galimybė pateikti informaciją apie savo individualias aplinkybes, galimybė ginčyti sprendimą neišduoti vizos) būtų labai reikšmingas (Arnardóttir, 2017; Gerards, 2017, 133–134). Tačiau šių aplinkybių reikšmė sumažėtų ir gal nebūtų lemiamą, jei asmuo turėtų galimybę kreiptis dėl kitokios rūšies

vizos ir tuo atveju naudotis visomis procedūrinėmis garantijomis, arba, jei to asmens tikslas yra gauti prieglobstį valstybėje, naudotis prieglobsčio prašymo procedūra. Vis dėlto daliai asmenų, kurie siektų būtent turistinės vizos, tokių alternatyvių galimybių klausimas nebūtų aktualus vertinant, ar jie nediskriminuojami dėl pilietybės, jei nuspręsta neišduoti jiems vizos. Tokiu atveju tai, kad valstybė nesilaiko jai privalomame teisės akte nustatytos procedūros (individualaus vertinimo) nagrinėdama vizų klausimus, galėtų turėti lemiamą reikšmę (ir būtų nustatytas diskriminacijos faktas), net jei būtų galima (o atrodo galima) įrodyti, kad sprendžiant turistinės vizos klausimą individualios aplinkybės niekada negali būti lemiamos kaip tik dėl turistinės vizos pobūdžio (turistinės vizos tikslas yra tenkinti asmens pageidavimą apsilankyti šalyje turizmo tikslais, bet tokio intereso tenkinimas nėra būtinas jo žmogaus teisėms įgyvendinti). Tačiau jei valstybė laikytųsi individualaus vertinimo reikalavimo ir kiekvienam asmeniui, pateikusiam prašymą išduoti jam turistinę vizą, bent paaiškintų, kad jo individuali situacija nekeičia bendros nuostatos, kad šios valstybės piliečiams tokios vizos neišduodamos dėl tam tikros ES vizų kodekse įvardytos grėsmės, ir nurodytų jam galimybę kreiptis dėl kitos rūšies vizos (jei yra kitų su asmens individualia situacija susijusių aplinkybių), tai tokia procedūra galėtų būti vertinama kaip suteikianti pakankamą procedūrinę apsaugą nuo diskriminacijos ir nepažeidžianti EŽTK.

Kai valstybė (Suomija) priima bendrą sprendimą neišduoti turistinių vizų Rusijos piliečiams dėl grėsmės tarptautiniams santykiams, t. y. aiškiai nurodydama išorės grėsmes valstybei, taikomų apribojimų proporcingumui pagrįsti galbūt būtų galima pasitelkti ir EŽTT jurisprudencijoje išplėtotą „demokratijos, kuri gali apsiginti“ koncepciją (žr., pavyzdžiui, EŽTT Didžiosios kolegijos 2006 m. kovo 16 d. sprendimą byloje *Ždanoka prieš Latviją*, § 99–100). Ši koncepcija, susijusi ir su EŽTK 17 straipsnyje nustatytu piktnaudžiavimo EŽTK teisėmis draudimu, įprastai taikoma pereinamojo laikotarpio teisingumo situacijoje, kai valstybė, kuri patyrė politinio režimo pasikeitimą, transformuoja savo politinę bei teisinę sistemą, siekdama visiškai atitikti demokratinės valstybės principus. Tokiu atveju valstybė gali riboti kai kurias žmogaus teises labiau, nei tai būtų priimtina šitvirtinusios demokratijos valstybėje, kurioje demokratijai nekyla su ankstesniu režimu susijusių grėsmių. Tokiais apribojimais siekiama ginti demokratinį režimą taip pat ir nuo išorės grėsmių. Pagal analogiją ši koncepcija galėtų būti aktuali ir tuo atveju, kai stabili demokratinė valstybė, matydama išorės grėsmes, siekia nuo jų apginti savo demokratinį režimą, nors iki šiol EŽTT jurisprudencijoje ši koncepcija dar nebuvo taip taikyta.

Vertinant, ar sprendimas neišduoti turistinių vizų Rusijos ir Baltarusijos piliečiams pažeidžia diskriminacijos dėl pilietybės draudimą pagal Chartiją, lemiamą reikšmę galėtų turėti Chartijos 21 straipsnyje nustatytas diskriminacijos draudimas, taikomas atsižvelgiant į šio straipsnio 2 dalies nuostatą, kad diskriminacija dėl pilietybės draudžiama

„Sutarčių taikymo srityje ir nepažeidžiant konkrečių jų nuostatų“, taigi pripažįstant, kad trečiųjų šalių piliečių ir ES piliečių teisės pagal sutartis, kuriomis grindžiama ES, gali būti nevienodos, bet diferencijuoti įvairių trečiųjų šalių piliečių teises galima tik paisant diskriminacijos dėl pilietybės draudimo. Taigi Chartijoje nustatytas diskriminavimo dėl pilietybės ir dėl rasės draudimas galėtų būti svarbus, bet tik tuo atveju, jei tenkinamos Chartijos 21 straipsnio 2 dalies sąlygos. Kadangi Chartijos 21 straipsnis (žr. oficialiai paskelbtus Chartijos išaiškinimus, 24) yra grindžiamas EŽTK 14 straipsnio (bet ne EŽTK Dvyliktojo protokolo) nuostatomis, jo taikymo sritis neturėtų apimti situacijų, kai valstybė priima sprendimus naudodamasi savo diskrecija. Todėl Chartijos 21 straipsnis neturėtų būti taikomas vertinant, ar dėl valstybių sprendimo neišduoti turistinių vizų Rusijos ir Baltarusijos piliečiams buvo pažeistas diskriminacijos draudimas. Taip pat reikėtų atsižvelgti į Chartijos 20 straipsnį, kuriame įtvirtinama visų asmenų lygybė prieš įstatymą. EŽTK tokios nuostatos nėra, bet suvokiama, kad diskriminacijos draudimas apima ir šį aspektą (žr. EŽTT 1991 m. lapkričio 29 d. sprendimą byloje *Pine Valley Developments Ltd. prieš Airiją*: nustatytas diskriminacijos draudimo pažeidimas teisės naudotis nuosavybe veikimo srityje; šioje byloje pareiškėja bendrovė dėl neaiškių priešasčių buvo diskriminuojama palyginti su visais kitais tos pačios kategorijos leidimų turėtojais). Chartijoje yra tokia nuostata, taigi valstybės turėtų jos laikytis visada, kai yra taikoma Chartija (Chartijos 53 straipsnis: kai valstybės įgyvendina ES teisę). Mokslinėje literatūroje lygybės prieš teisę reikalavimas (angl. *equality before the law*) suvokiamas kaip procedūrinis ir skiriamas nuo reikalavimo, kad teisė visiems asmenims suteiktų lygią apsaugą turinio požiūriu (angl. *equal protection of the law*) (Taylor, 2020, 729–730). Taigi Chartijos 20 straipsnis nereiškia, kad ES teisė turi suteikti vienodos apimtios teises visų trečiųjų šalių piliečiams atvykti į ES turistiniais tikslais, bet esamos ES teisės nuostatos dėl turistinių vizų išdavimo turėtų būti taikomos visiems vienodai, t. y. individualaus vertinimo procedūra (nustatyta ES vizų kodekso 21 ir 32 straipsnyje) turėtų būti taikoma ir teisė ginčyti priimtą sprendimą atsisakyti išduoti vizą (nustatyta ES vizų kodekso 32 straipsnio 3 dalyje) turėtų būti užtikrinta visiems trečiųjų šalių piliečiams nepriklausomai nuo jų pilietybės. Individualaus vertinimo procedūros atsisakymas sprendžiant klausimą dėl konkretaus asmens prašymo išduoti jam turistinę Šengeno vizą pažeistų Chartijos 20 straipsnį.

4. LIETUVOS SIENŲ SU BALTARUSIJA IR RUSIJA GALIMO UŽDARYMO TEISĖTUMO KLAUSIMAS

2023 m. vasarą Lietuvos viešojoje erdvėje pasigirdo valstybės institucijų atstovų pasiūlymų uždaryti sieną su Baltarusija (siūlymų uždaryti sieną su Rusija nebuvo, bet dėl

geopolitinių grėsmių Lietuvai šis klausimas yra arba gali būti ne mažiau aktualus; Lietuva jau riboja galimybę Rusijos piliečiams atvykti į Lietuvą; sienos su Rusija uždarymo teisėtumo klausimas daugelio požiūriu būtų analogiškas sienos su Baltarusija klausimui). Taip buvo reaguota į informaciją, kad Rusijos privačios (kaip teigiama) karinės bendrovės „Vagner“ samdiniai po nepavykusio maišto Rusijoje (žygio į Maskvą, kuriuo jie siekė atkreipti dėmesį į Rusijos gynybos ministro, vadovaujančio karui prieš Ukrainą, nekompetenciją), persikėlė į Baltarusiją, o Baltarusijos faktinis vadovas Aliaksandras Lukašenka viešojoje erdvėje pasisakė apie galimas tų samdinių keliones („ekskursijas“) į Lenkiją (BNS, 2023-07-28). Prisimenant 2021 m. rudenį Baltarusijos pradėtą operaciją, kai migrantai buvo raginami ne per sienos perėjimo punktus vykti į Latvijos, Lietuvos ir Lenkijos teritorijas, buvo atkreiptas dėmesys ir į tai, kad Baltarusija gali panaudoti „Vagner“ samdinius stumti neteisėtus migrantus per valstybės sieną, taip pat kad apsimitę prieglobsčio prašytojais patys „Vagner“ samdiniai gali atvykti į Lietuvą ir vykdyti provokacijas (ELTA, 2023-07-05). 2023 m. rugpjūčio 3 d. Lietuvos Respublikos Prezidentas sienos su Baltarusija uždarymo galimybę paminėjo kaip kraštutinę priemonę, jei prasidėtų provokacijos pasienyje (BNS, 2023-08-03). 2023 m. rugpjūčio 4 d. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministrė pareiškė, kad numatoma uždaryti du iš šešių pasienio su Baltarusija kontrolės punktų, o Valstybės sienos apsaugos tarnybos atstovas paaiškino, kad sumažinus vykstančiųjų per sieną skaičių sumažėtų ir grėsmių valstybei (BNS, 2023-08-04). 2023 m. rugpjūčio 16 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė priėmė nutarimą nuo 2023 m. rugpjūčio 18 d. laikinai sustabdyti Šumsko ir Tverčiaus pasienio kontrolės punktų veiklą (LRV 2023-08-16 nutarimas Nr. 517). Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 2023 m. rugpjūčio 11 d. teikime Vyriausybei priimti šį nutarimą nurodyta, kad šių pasienio kontrolės punktų veiklą siūloma stabdyti dėl geopolitinių aplinkybių ir tikslo sumažinti grėsmes, nukreipti pasienio kontrolės tikrinimus atliekančių pareigūnų pajėgumus į kitus pasienio kontrolės punktus, sumažinti kontrabandą, o transporto srautą nukreipti į baigiamą rekonstruoti Medininkų pasienio kontrolės punktą, kuriame veikia rentgeno kontrolės sistema. Taigi geopolitinių grėsmių, kurias galima suvokti kaip karo prieš Ukrainą ir „Vagner“ grupės narių persikėlimo į Baltarusiją keliamas grėsmes, mažinimas yra tik vienas (sprendžiant iš teikime pateiktos informacijos apie galimą tokios priemonės poveikį, neaišku, ar pagrindinis) iš šios priemonės tikslų. Vidaus reikalų ministrė akcentavo prevencinę šios priemonės svarbą „siekiant suvaldyti nacionaliniam saugumui kylančias grėsmes, galimas provokacijas pasienyje“ (LRV, 2023-08-16 pranešimas spaudai), taip pat yra patvirtinusi, kad Baltijos šalys ir Lenkija derina regioninį sprendimą dėl galimybių visiškai uždaryti sienas su Baltarusija (BNS, 2023-08-17). Taigi pasienio kontrolės punktų skaičiaus sumažinimas yra pirmas žingsnis, po kurio sienos pralaidumas gali būti papildomai ribojamas ar siena visiškai uždaroma.

Iš šios informacijos galima spręsti, kad Lietuva yra pasiryžusi imtis priemonių sienos su Baltarusija pralaidumui mažinti (t. y. iš dalies arba visiškai uždaryti sieną), tokius veiksmus ketina koordinuoti su kaimyninėmis ES valstybėmis, o poreikis mažinti sienos pralaidumą priklausytų nuo geopolitinių grėsmių intensyvumo. Taigi numatoma toliau laikytis ES reikalavimo koordinuoti šalių veiksmus, taip pat proporcingumo principo. Vis dėlto atitiktis ES teisės požiūriu gali kelti problemų tai, kad veiksmų koordinavimas numatomas ne visos ES mastu. Pasirenkamos sienos pralaidumo mažinimo priemonės (visų pirma mažinti pasienio punktų skaičių) atrodo saugus būdas, jau išbandytas kovojant su neteisėta migracija (kai migrantai buvo naudojami kaip įrankiai). 2021 m. pasiūlyme dėl Tarybos sprendimo dėl laikinųjų priemonių, kurias Latvija, Lietuva ir Lenkija gali taikyti susidarius nepaprastajai padėčiai (COM(2021) 752 *final*, Tarybos sprendimas iki šiol nepriimtas), konstatuota, kad patyrusios hibridinį išpuolį (Baltarusija prie išorės sienų siuntė migrantus kaip įrankius) Latvija, Lietuva ir Lenkija buvo priverstos smarkiai apriboti judėjimą per sieną ir sumažinti veikiančių sienos perėjimo punktų skaičių, kad galėtų užkirsti kelią neleistinam sienos kirtimui ir apginti nacionalinį saugumą bei teritorinį vientisumą. Sienos perėjimo punktų skaičiaus mažinimas pasiūlyme vertinamas kaip tokiomis aplinkybėmis tinkama priemonė. 2021 m. pasiūlyme dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl kovos su naudojimosi migrantais kaip įrankiais reiškinio migracijos ir priedglobsčio srityje (COM(2021) 890 *final*, reglamentas iki šiol nepriimtas) paaiškinama, kad pagal iš dalies keičiamą Šengeno sienų kodeksą valstybei narei, patiriančiai naudoti migrantais kaip įrankiais grėsmę, bus leidžiama riboti srautus pasienyje – mažinti veikiančių sienos perėjimo punktų skaičių ir taip užkirsti kelią neteisėtam sienos kirtimui bei apginti savo nacionalinį saugumą. Į 2021 m. pasiūlymą dėl Šengeno sienų kodekso pakeitimo (COM(2021) 891 *final*, pakeitimas iki šiol nepriimtas) taip pat yra įtraukta formuluotė (12 konstatuojamojoje dalyje): „naudojimosi migrantais kaip įrankiais atveju atitinkamai valstybei narei turėtų būti sudaryta galimybė prireikus kuo labiau apriboti eismą per sieną uždarant kai kuriuos sienos perėjimo punktus, kartu užtikrinant realią ir veiksmingą galimybę pasinaudoti tarptautinės apsaugos procedūromis“, t. y. numatoma sienos perėjimo punktų skaičiaus mažinimo galimybė, kartu nustačius papildomų sąlygų: „Priimant tokį sprendimą turėtų būti atsižvelgiama į tai, ar Europos Vadovų Taryba pripažino, kad Sąjunga arba viena ar daugiau jos valstybių narių susiduria su naudojimosi migrantais kaip įrankiais problema. Be to, nustatant tokius apribojimus turėtų būti visapusiškai atsižvelgiama į Sąjungos piliečių, trečiųjų šalių piliečių, kuriems suteikta teisė laisvai judėti pagal tarptautinį susitarimą, ir trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai gyventojai pagal nacionalinę ar Sąjungos teisę arba turi ilgalaikes vizas, taip pat atitinkamų jų šeimos narių teises. Tokie apribojimai taip pat turėtų būti taikomi taip, kad būtų laikomasi įsipareigojimų, susijusių su galimybe gauti tarp-

tautinę apsaugą, visų pirma negražinimo principo.“ Vertinant Lietuvos planus uždaryti kai kuriuos sienos perėjimo punktus, svarbu tai, kad uždaromi ne visi pasienio punktai, – tai padeda užtikrinti atitiktį ES teisės nuostatomis dėl laisvo asmenų judėjimo ir dėl tarptautinės apsaugos. Kita vertus, iš minėtų pasiūlymų galima spręsti, kad pasienio punktų skaičiaus mažinimas yra galimas tik jei ES yra konstatavusi neteisėtų migrantų panaudojimo problemos realumą, o „Vagner“ atveju, kiek jis nėra susijęs su neteisėtų migrantų panaudojimu, tokio formalaus sprendimo dėl realios grėsmės saugumui ES nėra priėmusi.

Jeigu Lietuva imtųsi intensyvesnių sienos pralaidumo ribojimo priemonių, reikalavimai laikytis ES teisės nuostatų dėl laisvo asmenų judėjimo ir dėl tarptautinės apsaugos būtų dar aktualesni, nes galimybių naudotis tokiomis normomis gerokai sumažėtų. Be to, aktualus būtų ir proporcingumo grėsmei, į kurią reaguojama, vertinimo klausimas.

Žinoma, kuo didesni ribojimai taikomi, tuo sunkiau juos pagrįsti. Konkrečiai Lietuvos atveju, jei būtų nuspręsta stabdyti eismą geležinkeliu į Baltarusiją, kaip ir nebūtinų kelionių į ES ribojimo COVID-19 pandemijos metu atveju, vis tiek turėtų būti daroma išimtis iš Karaliaučiaus tranzitu pagal specialiąją tranzito programą vykstantiems traukiniams, o tokie išimčiai netaikyti reikėtų daug svaresnių argumentų, manytina, ir ES mastu priimto sprendimo. Antai 2022 m. Lietuvai savarankiškai (remiantis Komisijos išaiškinimu) nusprendus, kad į Karaliaučių ir iš jo geležinkeliu per Lietuvą negalės būti vežamos prekės, kurioms taikomos ES sankcijos dėl Rusijos karo prieš Ukrainą, šį sprendimą dėl ES reakcijos teko keisti vadovaujantis Komisijos pateiktu papildomu išaiškinimu, kad sankcijos taikomos keliais, bet ne geležinkeliais vežamoms prekėms, ir tokį prekių judėjimą tarp Rusijos ir Karaliaučiaus vis dėlto leisti (ES Komisija, 2022-07-13; Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija, 2022-07-13; *Deutsche Welle*, 2022-07-13). Viena iš priežasčių, dėl kurių būtų sunku stabdyti tranzitą iš Karaliaučiaus, yra ta, kad valstybės teisė susisiekti su savo eksklavu gali būti pagrįsta tarptautinės teisės argumentais, nes toks susisiekimas yra būtinas valstybės valdžiai (suverenitetui) visoje jos teritorijoje įgyvendinti.

Kita vertus, kuo didesnė grėsmė kyla ES valstybių narių saugumui, tuo aktualesnės ES teisės nuostatos, ribojančios ES kompetenciją reguliuoti valstybių veiksmus, kai kyla poreikis reaguoti į tarptautinę įtampą ir karo grėsmę, palaikyti taiką ir tarptautinį saugumą. Svarbi JT Chartijos 51 straipsnio nuostata, kad, jei įvykdomas JT narės ginkluotas užpuolimas, Chartija neriboja prigimtinės individualios ar kolektyvinės savignyos teisės, kol Saugumo Taryba nesiima būtinų priemonių tarptautinei taikai ir saugumui palaikyti. Tokios teisės negalėtų riboti ir ES teisės normos.

IŠVADOS

1. Žmogaus teisių apsaugos reikalavimai riboja valstybės teisę kontroliuoti savo teritoriją ir uždaryti sienas. Valstybė privalo leisti grįžti savo piliečiams, taip pat analogišką statusą (pavyzdžiui, dėl pagal ES teisę garantuojamo statuso ES piliečiams) turintiems asmenims. Valstybė negali pažeisti ir asmens teisės išvykti iš valstybės. Valstybė taip pat privalo numatyti humanitarines išimtis, dėl kurių trečiųjų šalių piliečiai turi teisę atvykti į valstybę, net jei siena yra uždaryta (tokia teisė turi būti užtikrinama prieglobsčio prašytojams, taip pat su žmogaus teisių, pavyzdžiui, teisės į pagarbą šeimos gyvenimui, įgyvendinimu susijusių poreikių turintiems asmenims). Asmeniui, kurio teisės atvykti į valstybę apribojimo klausimas yra sprendžiamas, turi būti užtikrintos procedūrinės garantijos, todėl bendrojo pobūdžio draudimų atvykti į valstybę (ar išduoti vizas atvykti į valstybę) tam tikros kategorijos asmenims priėmimas neturėtų pašalinti galimybės asmeniui pateikti informaciją apie savo individualios situacijos ypatumus ir galbūt jam taikytinos bendrojo draudimo išimties poreikį. Taikant apribojimus negali būti pažeidžiamas asmenų lygybės prieš įstatymą principas.
2. Žmogaus teisių apsaugos reikalavimai vis dėlto nepanaikina valstybės teisės kontroliuoti savo teritorijos ir uždaryti sienų. Valstybė visoje savo teritorijoje vykdo suverenią valdžią. Diskriminacijos draudimas nėra absoliutus: valstybė turi teisę diferencijuoti asmenis, jei siekia teisėtų tikslų ir daro tai proporcingai. Žmogaus teisės neeliminuoja valstybės teisės spręsti, kokius asmenis įsileisti į savo teritoriją, ir negarantuoja asmeniui teisės atvykti į bet kurią savo pasirinktą valstybę. Pripažįstama plati valstybės vertinimo (nuožiūros) laisvė spręsti, ar suteikti asmeniui vizą ir leisti jam atvykti. Asmens individualios situacijos ir poreikio jam taikyti nustatytų apribojimų išimtis vertinimas gali būti grindžiamas bendruoju situacijos vertinimu. Valstybė turi teisę ginti savo demokratinį režimą nuo išorės grėsmių, taip pat ir pasitelkdama EŽTT suformuluotą „demokratijos, kuri gali apsiginti“ koncepciją. Nei tarptautinė, nei ES teisė neribuoja prigimtinės valstybės teisės imtis individualios ar kolektyvinės savignyos, jei įvykdomas valstybės JT narės ginkluotas užpuolimas, tol, kol JT Saugumo Taryba nesiima būtinų priemonių tarptautinei taikai ir saugumui palaikyti.

ŠALTINIAI IR LITERATŪRA

Norminiai teisės aktai

Tautų Sąjungos

Montevideo Convention on the Rights and Duties of States (1933). League of Nations Treaty Series, No. 3802.

Jungtinių Tautų

Charter of the United Nations (1945). 1 United Nations Treaty Series XVI (vertimas į liet. k.: Jungtinių Tautų Chartija. *Valstybės žinios*, 2002-02-13, 15-557).

Europos Tarybos

Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950). European Treaty Series No. 005 (vertimas į liet. k.: Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolu Nr. 15 (konsoliduotas tekstas). TAR, 2022-02-10, 2432).

Protocol No. 4 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, securing certain rights and freedoms other than those already included in the Convention and in the first Protocol thereto (1963). European Treaty Series No. 046 (vertimas į liet. k.: Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos Protokolas Nr. 4, užtikrinantis tam tikras teises ir laisves, ne tik tas, kurios jau įtvirtintos Konvencijoje ir jos Protokole Nr. 1, iš dalies pakeistas Protokolu Nr. 11. *Valstybės žinios*, 2011-12-22, 156-7392).

Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (2000). European Treaty Series No. 177.

Europos Sąjungos

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija. OL C 326, 2012-10-26, 47–390.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. OL C 326, 2012-10-26, 391–407.

2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas). OL L 77, 2016-03-23, 1–52 (su vėlesniais pakeitimais).

Europos Parlamento ir Tarybos 2009 m. liepos 13 d. reglamentas (EB) Nr. 810/2009, nustatantis Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas). OL L 243, 2009-09-15, 1 (su vėlesniais pakeitimais).

2022 m. vasario 25 d. Tarybos sprendimas (ES) 2022/333 dėl Europos bendrijos ir Rusijos Federacijos susitarimo dėl vizų Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos piliečiams išdavimo tvarkos supaprastinimo taikymo dalinio sustabdymo. OL L 54, 2022-02-25, 1–3.

2022 m. rugsėjo 9 d. Tarybos sprendimas (ES) 2022/1500 dėl Europos bendrijos ir Rusijos Federacijos susitarimo dėl vizų Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos piliečiams išdavimo tvarkos supaprastinimo taikymo visiško sustabdymo. OL L 234I, 2022-09-09, 1–3.

Lietuvos Respublikos

Lietuvos Respublikos Seimo 2022 m. kovo 10 d. nutarimas „Dėl nepaprastosios padėties įvedimo“. TAR, 2022-03-10, Nr. 4618.

Lietuvos Respublikos Seimo 2023 m. kovo 14 d. nutarimas „Dėl nepaprastosios padėties įvedimo“. TAR, 2023-03-14, Nr. 4442.

Lietuvos Respublikos ribojamųjų priemonių dėl karinės agresijos prieš Ukrainą nustatymo įstatymas. TAR, 2023-04-21, Nr. 7804.

Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. liepos 2 d. nutarimo Nr. 517 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo“ pakeitimo“. TAR, 2023-08-16, Nr. 16252.

Specialioji literatūra

- Arnardóttir, O. M. (2017). The “procedural turn” under the European Convention on Human Rights and presumptions of Convention compliance. *International Journal of Constitutional Law*, 15(1), 9–35, DOI: <https://doi.org/10.1093/icon/mox008>.
- Bornemann, J. (2022-08-17). *Heated tempers and legal ambiguities: Some (second) thoughts on an all-out Schengen ban of Russians*. *VerfBlog*, DOI: 10.17176/20220817-181744-0.
- Chetail, V. (2020). Crisis Without Borders: What Does International Law Say About Border Closure in the Context of Covid-19? *Frontiers in Political Science*, 2:606307, DOI: 10.3389/fpos.2020.606307.
- Dumbrava, C. (September 2022). European Parliamentary Research Service, European Parliament. *EU entry restrictions in relation to Russia’s war on Ukraine*. Prieiga per internetą: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2022\)733644](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2022)733644) [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- Dumbrava, C. (March 2023). European Parliamentary Research Service, European Parliament. *The EU’s external borders. Key trends and developments*. Prieiga per internetą: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2023\)745696](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2023)745696) [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- European Union Agency for Fundamental Rights and Council of Europe (2020). *Handbook on European law relating to asylum, borders and immigration*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ganty, S. (2022-08-12). *Why Banning Russians from Schengen Is Unlawful*. *VerfBlog*. DOI: 10.17176/20220812-182033-0.
- Ganty, S., Kochenov, D.V., Roy, S. (September 2022). *Nationality-Based Bans from the Schengen Zone: Dissecting a Populist Proposal and Its Unlawful Implementation by Poland and the Baltic States*. Working Paper no. 160, The Centre on Migration, Policy & Society, University of Oxford. Prieiga per internetą: <https://www.compas.ox.ac.uk/2022/nationality-based-bans-from-the-schengen-zone-dissecting-a-populist-proposal-and-its-unlawful-implementation-by-poland-and-the-baltic-states/> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- Gerards, J. (2017). Procedural Review by the ECtHR: A Typology. In: Gerards, J. and Brems, E. (eds.) (2017). *Procedural Review in European Fundamental Rights Cases*. Cambridge: Cambridge University Press, 127–160, DOI:10.1017/9781316874844.006.
- Long, K. (2013). In Search of Sanctuary: Border Closures, ‘Safe’ Zones and Refugee Protection. *Journal of Refugee Studies*, 26(3), 458–476, DOI: <https://doi.org/10.1093/jrs/fes050>.
- Mau, S. (2010). Mobility Citizenship, Inequality, and the Liberal State: The Case of Visa Policies. *International Political Sociology*, 4(4), 339–361, DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1749-5687.2010.00110.x>.
- Marin, L. (2020). The COVID-19 Crisis and the Closure of External Borders: Another Stress-test for the Challenging Construction of Solidarity Within the EU? *European Papers*, 5 (2), 1071–1086, DOI: 10.15166/2499-8249/398.
- Mungianu, R. (2016). *Frontex and Non-Refoulement: The International Responsibility of the EU* (Cambridge Studies in European Law and Policy). Cambridge: Cambridge University Press. DOI:10.1017/CBO9781316459904.002.
- Nekrašas, L. (2020). Tarp Lietuvos ir Lenkijos padalyti ūkiai: Lietuvos ūkininkų problemos ir jų interesų gynimas 1923–1939 metais. *Lietuvos istorijos studijos*, 46, 67–81, DOI: <https://doi.org/10.15388/LIS.2020.46.4>.

- Taylor, P. (2020). *A Commentary on the International Covenant on Civil and Political Rights: The UN Human Rights Committee's Monitoring of ICCPR Rights*. Cambridge: Cambridge University Press, DOI: <https://doi.org/10.1017/9781108689458>.
- Thym, D. (2020-03-19). *Travel Bans in Europe: A Legal Appraisal (Part II)*. Prieiga per internetą: <https://eumigrationlawblog.eu/travel-bans-in-europe-a-legal-appraisal-part-ii> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- Thym, D. (2022-10-11). *Border Closure and Visa Ban for Russians: Geopolitics Meets EU Migration Law*. Prieiga per internetą: <https://eumigrationlawblog.eu/border-closure-and-visa-ban-for-russians-geopolitics-meets-eu-migration-law/> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

Teismų praktika

Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija

- EŽTT 1991 m. lapkričio 29 d. sprendimas byloje *Pine Valley Developments Ltd. prieš Airiją*.
- EŽTT Didžiosios kolegijos 2006 m. kovo 16 d. sprendimas byloje *Ždanoka prieš Latviją*.
- EŽTT 2010 m. vasario 2 d. sprendimas dėl priimtino byloje *Dalea prieš Prancūziją*.
- EŽTT Didžiosios kolegijos 2012 m. rugsėjo 12 d. sprendimas byloje *Nada prieš Šveicariją*.
- EŽTT 2014 m. balandžio 22 d. sprendimas byloje *Nusret Kaya prieš Turkiją*.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo jurisprudencija

- ESTT (Didžioji kolegija) 2017 m. balandžio 4 d. sprendimas byloje C-544/15 *Sahar Fahimian prieš Bundesrepublik Deutschland*.

Kiti šaltiniai

Europos Tarybos

- Explanatory Report to the Protocol No. 12 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Rome, 4.1.2000.

Europos Sąjungos

- Su Pagrindinių teisių chartija susiję išaiškinimai, OL C 303, 2007-12-14, 17–35.
- Komisijos 2020 m. kovo 16 d. komunikatas COM(2020) 115 final. COVID-19. Laikinas nebūtinų kelionių į ES apribojimas.
- Europos Vadovų Tarybos pirmininko išvados po vaizdo konferencijos su Europos Vadovų Tarybos nariais dėl COVID-19, 2020 m. kovo 17 d. Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2020/03/17/conclusions-by-the-president-of-the-european-council-following-the-video-conference-with-members-of-the-european-council-on-covid-19/> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- Komisijos 2020 m. birželio 11 d. komunikatas COM(2020) 399 final. Dėl laikino nebūtinų kelionių į ES apribojimo taikymo trečiojo įvertinimo.
- Tarybos 2020 m. birželio 30 d. rekomendacija (ES) 2020/912 dėl laikino nebūtinų kelionių į ES apribojimo ir galimo tokio apribojimo panaikinimo.
- Komisijos 2022 m. rugsėjo 30 d. komunikatas, 1. kuriuo atnaujinamos gairės dėl bendros vizų išdavimo tvarkos prašymus teikiantiems Rusijos piliečiams, remiantis 2022 m. rugsėjo 9 d. Tarybos sprendimu (ES) 2022/1500 dėl Europos bendrijos ir Rusijos Federacijos susitarimo dėl vizų Europos Sąjungos ir Rusijos Federacijos piliečiams išdavimo tvarkos supaprastinimo taikymo

visiško sustabdymo ir 2. kuriuo teikiamos gairės dėl Rusijos piliečių kontrolės prie išorės sienų, 2022-09-30, COM(2022) 7111 *final*.

Pasiūlymas dėl Tarybos sprendimo dėl laikinųjų priemonių, kurias Latvija, Lietuva ir Lenkija gali taikyti susidarius nepaprastajai padėčiai, 2021-12-01, COM(2021) 752 *final*.

Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl kovos su naudojimosi migrantais kaip įrankiais reiškiniu migracijos ir prieglobsčio srityje, 2021-12-14, COM(2021) 890 *final*.

Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso, 2021-12-14, COM(2021) 891 *final*.

Komisija (2022-07-13). Pranešimas spaudai „Sankcijų įgyvendinimas: Komisija pateikia papildomas gaires dėl prekių tranzito iš Rusijos“. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_22_4507 [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

Lietuvos Respublikos

Lietuvos Respublikos susisiekimo ministerijos 2023 m. rugpjūčio 11 d. teikimas Vyriausybei Nr. G-7292 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projekto“. Prieiga per internetą: https://lrv.lt/uploads/main/meetings/docs/3394457_imp_9a50fb94451da36486908672df318631.pdf [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerija (2022-07-13). Pranešimas spaudai „Dėl Europos Komisijos gairių Rusijos prekių tranzito per ES teritoriją klausimu“. Prieiga per internetą: <https://www.urm.lt/default/lt/naujienos/del-europos-komisijos-gairiu-rusijos-prekiu-tranzito-per-es-teritorija-klausimu> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

Lietuvos Respublikos Vyriausybė (2002-09-08). Pranešimas spaudai „Bendras Lietuvos, Latvijos, Estijos ir Lenkijos premjerų pareiškimas dėl ES vizų Rusijos piliečiams: keliavimas ES yra privilegija, o ne žmogaus teisė“. Prieiga per internetą: <https://lrv.lt/lt/naujienos/bendras-lietuvos-latvijos-estijos-ir-lenkijos-premjeru-pareiškimas-del-es-vizu-rusijos-pilieciams-keliavimas-es-yra-privilegija-o-ne-zmogaus-teise> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

Lietuvos Respublikos Vyriausybė (2002-08-16). Pranešimas spaudai „Nuo rugpjūčio 18 dienos laikinai stabdoma veikla dviejuose pasienio punktuose su Baltarusija“. Prieiga per internetą: <https://lrv.lt/lt/naujienos/nuo-rugpjucio-18-dienos-laikiniai-stabdoma-veikla-dviejuose-pasienio-punktuose-su-baltarusija> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

Naujienu agentūry

15min, BNS (2020-09-17). A. Lukašenka: Baltarusija „uždaro“ sieną su Vakarais – pirmiausia su Lietuva ir Lenkija. Prieiga per internetą: <https://www.15min.lt/naujiena/aktualu/lietuva/a-lukasenska-baltarusija-uzdaro-siena-su-vakarais-pirmiausia-su-lietuva-ir-lenkija-56-1378486> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

Deutsche Welle (2022-07-13). EU clarifies transit ban on Russian goods to Kaliningrad. Prieiga per internetą: <https://www.dw.com/en/eu-says-russia-can-transit-sanctioned-goods-to-kaliningrad-by-rail/a-62459744> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

ELTA (2023-07-05). Varšuva: „Wagner“ gali mėginti stumti migrantus prie Lenkijos sienos. Prieiga per internetą: <https://www.lrt.lt/naujienos/pasulyje/6/2028537/varsuva-wagner-gali-meginti-stumti-migrantus-prie-lenkijos-sienos> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

- BNS, Augustas Stankevičius (2023-07-28). *Lietuva ir Lenkija svarsto dėl „Wagner“ drauge uždaryti sieną su Baltarusija*. Prieiga per internetą: <https://www.lrt.lt/naujienos/pasaulyje/6/2045702/lietuva-ir-lenkija-svarsto-del-wagner-drauge-uzdaryti-siena-su-baltarusija> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- BNS, Augustas Stankevičius, Greta Zulonaitė (2023-08-03). *G. Nausėda Lenkijoje: reikia ruošti uždaryti sieną su Baltarusija, jei situacija blogėtų*. Prieiga per internetą: <https://www.bernardinai.lt/g-nauseda-lenkijoje-reikia-ruostis-uzdaryti-siena-su-baltarusija-jei-situacija-blogetu/> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- BNS, Milena Andrukaitytė (2023-08-04). *Viceministras patvirtino, kad bus uždaromi du pasienio punktai su Baltarusija*. Prieiga per internetą: <https://www.lrt.lt/naujienos/lietuvoje/2/2050326/viceministras-patvirtino-kad-bus-uzdaromi-du-pasienio-punktai-su-baltarusija> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- BNS, Milena Andrukaitytė (2023-08-17). *Nuo vidurnakčio bus uždaryti Šumsko ir Tverėčiaus pasienio punktai*. Prieiga per internetą: <https://www.bernardinai.lt/nuo-vidurnakcio-bus-uzdaryti-sumsko-ir-tvereciaus-pasienio-kontroles-punktai/> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].

Įvairūs

- Kaja Kallas (2022-08-09). Žinutė socialiniame tinkle. Prieiga per internetą: https://twitter.com/kajakallas/status/1556903576726896642?ref_src=twsrc%5Etfw [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].
- Schengenvisa.info (2022-10-21). *Map: Which EU Countries Have Imposed Visa & Entry Restrictions on Russian Tourists, So Far?* Prieiga per internetą: <https://www.schengenvisa.info.com/news/map-which-eu-countries-have-imposed-visa-entry-restrictions-on-russian-tourists-so-far/> [žiūrėta 2023 m. rugpjūčio 17 d.].