

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra**

Gretos Urvelytės,
V kurso, tarptautinės ir ES teisės
studijų šakos studentės

Magistro darbas

**Valstybių narių galimybės riboti trečiųjų šalių piliečių judėjimą Europos Sąjungoje.
Tendencijos ir problematika pagal ESTT praktiką**

Vadovė: doc. dr. S. Žalimienė
Recenzentas: doc. dr. I. Jarukaitis

Vilnius
2018

TURINYS

ĮVADAS.....	2
1. TREČIŪJŲ ŠALIŲ PILIEČIŲ SĄVOKA. NETEISĖTO BUVIMO VALSTYBĖJE NARĖJE SĄLYGOS.....	6
1.1. Trečiųjų šalių piliečių sąvoka.....	6
1.2. Neteisėto buvimo valstybėje narėje sąlygos.....	7
1.2.1. Asmuo neturi galiojančio kelionės dokumento.....	8
1.2.2. Asmuo neturi galiojančios vizos.....	10
1.2.3. Asmuo, dėl kurio į SIS yra įtrauktas įspėjimas neįsileisti.....	12
1.2.4. Asmuo laikomas keliantis grėsmę valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams.....	14
1.2.4.1. Viešoji tvarka.....	14
1.2.4.2. Vidaus saugumas.....	15
1.2.4.3. Grėsmė visuomenės sveikatai.....	16
1.2.4.4. Tarptautiniai santykiai.....	17
2. NETEISĖTO BUVIMO NUTRAUKIMAS.....	20
2.1. Sprendimas grąžinti.....	20
2.2. Savanoriškas išvykimas.....	23
2.3. Priverstinis išsiuntimas.....	27
2.4. Atsakinga valstybė narė.....	30
3. SULAIKYMAS SIEKIANČIŲ IŠSIŪSTI.....	37
3.1. Sulaikymas.....	37
3.2. Sulaikymo sąlygos.....	40
3.2.1. Speciali izoliuota patalpa.....	40
3.2.2. Sulaikymo reikalingumas.....	42
3.2.3. Sulaikymo terminas.....	43
3.3. Proporcingumas.....	46
IŠVADOS.....	48
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS.....	50
SANTRAUKA.....	60
SUMMARY.....	61

IVADAS

Šiuolaikinėje Europoje, kurioje 28 valstybių narių piliečiai laisvai ir nekliudomai Šengeno erdvėje keliauja Europoje „be sienų“, 2015 m. iškilo migracijos srautų krizė, kuri išsyk tapo vienu iš pagrindinių Europos Sąjungos (toliau – ES) prioritetų. Krizės akivaizdoje atsiskleidė, jog turi būti stiprinama išorinių ES pasienių kontrolė, skatinamas valstybių narių koooperavimasis siekiant užtikrinti vieningos Europos stabilumą, einant link tos „organizuotos ir aktyvios Europos“¹, kurią ir buvo siekiama kurti 1950 m. gegužės 9 d. Šumano deklaracija (toliau – Šumano deklaracija).

Nors ES yra laikoma didžiausia „pasaulyje paramos teikėja Sirijos pabėgėlių krizei spręsti“², tačiau didelis dėmesys yra sutelkiamas į tokius klausimus kaip „pabėgėlių grąžinimas, <...> stabilizacijos ir taikos palaikymas trečiosiose šalyse, <...> kova prieš migracijos šaknis Sirijoje ir jos regione“³. Nors migracijos srautai ir yra kiek apriė pastaraisiais metais, visgi „legali migracija dar vis lieka vargšu vaiku ES imigracijos politikoje“⁴. Darbe bus analizuojamos esminės priežastys, kodėl nepaisant didelio valstybių narių susitelkimo, skiriamų milžiniškų resursų nelegali ir nereguliari migracija užima tokią svarbią vietą migracijos politikoje ES, bei kokių priemonių valstybės narės gali imtis, kad visa tai būtų kontroliuojama.

Svarbiausia, taikant tokias nelegalios migracijos ribojimo priemones kaip išsiuntimas, neleidimas atvykti, sulaikymas siekiant išsiųsti reikia nepamiršti, kad šių veiksmų valstybė narė gali imtis tik tada, kai „veikia teisinga ir veiksminga prieglobsčio sistema“⁵ bei šiam asmeniui yra užtikrintos žmogaus teisės jų neproporcingai neribojant. Laikytina, jog valstybių narių teismai susiduria su nemenku iššūkiu: įvertinti, ar konkretus asmuo kelia grėsmę valstybės narės ar ES *in corpore* saugumui, ar išsiuntimas

¹ 1950 m. gegužės 9 d. Šumano deklaracija. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. lapkričio 29 d.]. Prieiga per internetą: https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_lt

² European Commission. *Ten priorities for Europe*. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2015. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/53f2ea1d-8cf6-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=525&WT.ria_ev=search>;

³ European Commission. *EU Budget for the Refugee Crisis and Improving Migration Management*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171207_eu_budget_for_the_refugee_crisis_and_improving_migration_management_en.pdf>;

⁴ PASCOUAY, Y. *Intra-EU mobility of third-country nationals State of play and prospects: discussion paper*. European Policy Centre, 2013. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3496_intra-eu_mobility_of_third-country_nationals.pdf>;

⁵ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24, p. 98–107*; 8 p.;

atsižvelgiant į atitinkamas aplinkybes yra būtinas, o jeigu į pastaruosius klausimus priimamas teigiamas atsakymas, įvertinti, ar atitinkama priemonė nepažeis žmogaus teisių. Todėl labai svarbu, jog nacionalinis teismas būtų įsitikinęs, jog taiko tiek nacionalinės, tiek ir ES nuostatas teisingai, o esant neaiškumams kreiptusi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą (toliau – ESTT) dėl papildomo ES teisės išaiškinimo. Būtent ESTT tenka pareiga, o kartu milžiniška našta suformuoti nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų kriterijus bei suteikti tam tikras gaires valstybėms narėms, kokia kryptimi yra žvelgiama visos Europos mastu, kokia praktika yra siektina bei skatintina. Taigi, šiame darbe bus analizuojama pastarųjų dešimties metų ESTT prejudicinių sprendimų praktika, kad būtų galima išžvelgti ateities perspektyvas bei dėsningumus šioje srityje.

Temos aktualumas. Pažymėtina, jog pastaraisiais metais įvyko daugybė pokyčių, gerinančių saugumą tiek valstybių narių erdvėje, tiek ir valstybių narių su trečiosiomis valstybėmis pasieniuose. Paminėtina, jog kai kuriose valstybėse dėl milžiniškų trečiųjų šalių piliečių nelegalių sienos kirtimų srautų atkurta Šengeno vidaus sienų patikra; patobulintos tokios saugumo sistemos kaip Šengeno informacinė sistema, vizų informacinė sistema, padedančios efektyviau susekti nelegalius trečiųjų šalių piliečių sienų kirtimo atvejus; priimti nauji Europos Komisijos (toliau – Komisija) pasiūlymai, skatinantys griežtesnę sienų kirtimo kontrolę ir kita, tačiau visos šios aktualijos yra tik pradžia siekiant kovoti su nelegalia migracija, kurios mastai vis dar yra itin dideli. Toks per pastaruosius metus pastebimas spartus teisinio reguliavimo tobulinimas, naujovių diegimas bei ES siekis sukurti saugesnę ir vieningai su nelegalia migracija kovojančią Europą darbo autorę paskatino gilintis į tai, kokių konkrečių priemonių valstybės narės gali imtis, kad užkirstų ar bent sumažintų nelegalios ir nereguliarios migracijos atvejų skaičių, kokių teisėkūros iniciatyvų yra imamasi ateinančiais metais, kokios yra pastebimos ESTT prejudicinių sprendimų tendencijos.

Darbo tikslas – ištirti 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvoje 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse (toliau – Direktyva 2008/115/EB) numatytus pagrindus, kai valstybė narė gali riboti trečiųjų šalių piliečių atvykimą į ES, buvimą jos teritorijoje, išsiuntimą. Darbe bus tiriamas tokių pagrindų taikymo proporcingumas, efektyvumas, reikalingumas.

Uždaviniai. Remiantis Direktyva 2008/115/EB, darbe bus tiriamas neteisėto trečiųjų valstybių piliečių buvimo valstybėje narėje nutraukimas, pateikiamas vertinimas, ar sprendimas asmenį grąžinti yra taikytinas pagrįstai, santykis tarp savanoriško išvykimo

ir išsiuntimo, pagrindai, kai išsiuntimas yra atidedamas, bei draudimo atvykti priežastys ir pagrindai.

Kitas uždavinys, iškeltas darbo autorės, – įvertinti sulaikymo siekiant išsiųsti pagrįstumą. Sulaikymas kaip asmens laisvę ribojanti priemonė turi būti taikomas proporcingai, todėl darbe bus tiriamos sulaikymui keliamos sąlygos bei situacijos, kai yra veikiamas *ultra vires*.

Objektas. Magistrinio darbo analizės pirmojoje dalyje pirmiausia bus atskleidžiama, kas yra laikoma trečiųjų šalių piliečių judėjimu bei kokios yra šios sampratos ribos. Darbo autorė šioje dalyje gilinasi į trečiųjų šalių piliečių sąvoką *ipso facto* šios temos kontekste, naujausias iniciatyvas dėl kooperavimosi tarp valstybių narių gerinimo bei problematinius aspektus, kurių buvimas inspiruoja tobulintą teisinį reguliavimą. Antrojoje dalyje dėmesys bus skiriamas pačių esmingiausių nelegalios migracijos ribojimo atvejų analizei bei valstybių narių galimybėms imtis atitinkamų priemonių teisėtai vykdyti trečiosios šalies piliečio išsiuntimą, uždraudimą atvykti. Trečiojoje dalyje bus vertinama, kada valstybės narės gali paskirti trečiosios šalies piliečiui sulaikymą kaip vieną iš labiausiai ribojančių priemonių.

Tyrimo metodai: *apibendrinamuoju* metodu po kiekvienos potemės analizės dalies bus pateikiamos išvados, nurodančios svarbiausius teiginius, esmines mintis, susisteminančios visą darbe panaudotą medžiagą; *istoriniu lyginamuoju* metodu darbe bus akcentuojami ESTT praktikos dešimties metų laikotarpiu pokyčiai, kokia kryptimi plėtojasi šiuolaikinė teismų praktika bei kokios tendencijos matyti iš atliktos pastarųjų metų svarbiausių bylų analizės; *sisteminiu* metodu analizuojamas atskirų valstybių narių, labiausiai susiduriančių su pabėgėlių srautais, taikomas priemonės siekiant išsiųsti nelegaliai esančius trečiųjų šalių piliečius bei jų efektyvumą.

Darbo originalumas. Pagal atliktą pastarųjų metų magistrinių darbų analizę, pabrėžtina, kad itin didelis dėmesys darbuose buvo skiriamas trečiųjų šalių piliečių teisių įgyvendinimui ES, su tuo susijusiais iššūkiais. Šia tema yra plačiai diskutuojama tiek Lietuvos, tiek ir užsienio mokslininkų darbuose, tačiau darbo autorės pasirinkta darbo tema yra unikali tuo, jog yra vertinama iš kitos – valstybių narių – pozicijos riboti nelegalią trečiųjų šalių piliečių migraciją, kas šiuolaikiniame kontekste ir, manytina, teisiniame reguliavime kuo toliau, tuo plačiau bus plėtojama. Šis darbas yra originalus tuo, jog šios temos atskiri aspektai tokie kaip trečiųjų šalių piliečių sulaikymas, išsiuntimas buvo analizuojami užsienio šalių teisininkų, tačiau gilesnės analizės, remiantis Direktyvoje 2008/115/EB įtvirtintais pagrindais, pasigendama.

Svarbiausi šaltiniai. Pagrindiniai šio magistrinio darbo šaltiniai – Direktyva 2008/115/EB, 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) (toliau – Šengeno sienų kodeksas), ESTT praktika. Šengeno sienų kodekse yra išskiriami požymiai, pagal kuriuos galima identifikuoti neteisėtai valstybėse narėse esančius trečiųjų šalių piliečius. Išanalizavus, kas yra laikoma neteisėtu trečiųjų asmenų buvimu, bus pereita prie realių pagrindų, įtvirtintų Direktyvoje 2008/115/EB, kurių valstybės narės gali imtis tam, kad būtų galima tuos neteisėtai esančius asmenis išsiųsti. Direktyva 2008/115/EB bus analizuojami sulaikymo ir neteisėto buvimo valstybėje narėje pagrindai. Didelis dėmesys darbe yra skiriamas ESTT praktikos analizei, kadangi būtent per praktinį diskursą bus analizuojama, kokios valstybių narių pasirinktos priemonės laikytinos proporcingomis, kokiomis aplinkybėmis atitinkama priemonė yra pasirinkta adekvačiai, o kada yra peržengiamos ribos.

1. TREČIŲJŲ ŠALIŲ PILIEČIŲ SĄVOKA. NETEISĖTO BUVIMO VALSTYBĖJE NARĖJE SĄLYGOS

Šioje magistrinio darbo dalyje bus analizuojama trečiųjų šalių piliečių sąvokos apibrėžimo apimtis nagrinėjamos temos kontekste bei sąlygos, kai asmuo yra laikomas valstybėje narėje esantis neteisėtai. Būtent įvertinę šiuos du aspektus bus galima pateikti išvadą, prieš kokius subjektus valstybės narės gali imtis išsiuntimo, sulaikymo priemonių.

1.1. Trečiųjų šalių piliečių sąvoka

Šiuolaikinė Europa susiduria su neregėto masto iššūkiais. Migrantų krizė, prasidėjusi 2015 m., yra laikoma „didžiausia nuo Antrojo pasaulinio karo laikų“⁶. Didelis trečiųjų šalių piliečių antplūdis buvo nemenkas išbandymas tiek ES teisiniame reguliavime, tiek ir valstybių narių prieglobsčio sistemoms. Prieš apžvelgdama, kokių veiksmų valstybės narės bei visa ES *in corpore* ėmėsi siekdamos apriboti trečiųjų šalių piliečių judėjimą ES, darbo autorė mano reikalinga aptarti, kaip neteisėtas trečiųjų piliečių judėjimas yra suprantamas teisiniame reguliavime, bei su kokiais probleminiais aspektais dažniausiai yra susiduriama.

Akcentuotina, kad trečiųjų šalių piliečių sąvoka yra gana plataus pobūdžio. 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente (EB) Nr. 810/2009, nustatančiame Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas), yra įtvirtinta, jog „trečiosios šalies pilietis – asmuo, kuris nėra Sąjungos pilietis“⁷. Remiantis šiuo apibrėžimu, trečiųjų šalių piliečiais galima laikyti papildomos apsaugos prašytojus, kurie suprantami kaip asmenys, pateikę „tarptautinės apsaugos prašymą, dėl kurio dar nėra priimtas galutinis sprendimas“⁸, pabėgėlius, kurie „dėl visiškai pagrįstos persekiojimo dėl rasės, religijos, tautybės, politinių pažiūrų ar priklausymo prie tam tikros socialinės grupės baimės yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų ir negali arba dėl tokios baimės nepageidauja naudotis tos šalies apsauga“⁹, asmenis be pilietybės, kurių „jokia valstybė pagal galiojančius aktus

⁶ Unicef. *Latest on the refugee and migrant crisis*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. lapkričio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.unicef.org/eca/resources_28329.html>;

⁷ 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 810/2009, nustatantis Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas). *OL L 243, 2009 9 15, p. 1–58*; 2 str. 1 d.;

⁸ 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. *OL L 337, 2011 12 20, p. 9–26*; 2 str. i) p.;

⁹ *ibidem* 2 str. d) p.;

nelaiko piliečiu“¹⁰, ES piliečio šeimos narius, tokius kaip sutuoktinis, partneris, „piliečio ir sutuoktinio ar partnerio <...> išlaikytiniai, <...> tiesioginiai giminaičiai“¹¹ bei kitus. Išanalizavę trečiųjų šalių piliečių sąvoką plačiąja prasme reikia aptarti ir tai, kaip ši sąvoka suprantama siaurąja prasme. Tai galima padaryti remiantis Direktyvoje 2008/115/EB nurodytu trečiųjų šalių piliečių apibrėžimu, kuriame nurodoma, jog tai yra „asmuo, kuris nėra Sąjungos pilietis <...> ir kuris nėra asmuo, besinaudojantis Bendrijos laisvo judėjimo teise“¹². Trečiųjų šalių piliečiai, įgyvendinantys laisvo asmenų judėjimo teisę, dažniausiai yra suvokiami kaip ES piliečių šeimos nariai, patenkantys į 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (tekstas svarbus EEE) (toliau – Direktyva 2004/38/EB) taikymo sritį. Kadangi magistriniu darbu yra siekiama išanalizuoti valstybių narių galimybes riboti trečiųjų šalių piliečių judėjimą, trečiųjų šalių piliečių kaip ES piliečių šeimos narių įtraukimas į magistrinio darbo analizę pažeistų takoskyrą tarp laisvo asmenų judėjimo ir trečiųjų šalių piliečių judėjimo. Taigi, akcentuotina, jog šiame darbe trečiųjų piliečių sąvoka bus vartojama siaurąja prasme.

1.2. Neteisėto buvimo valstybėje narėje sąlygos

Išanalizavę, kas yra laikoma trečiosios šalies piliečiais šios temos kontekste, reikia įvertinti kitą svarbų veiksni – kada trečiosios šalies pilietis bus laikomas valstybėje narėje esantis neteisėtai. Ši aplinkybė laikytina ypatingai reikšminga, kadangi valstybės narės gali riboti tik tokį asmenų judėjimą, kuris yra neteisėtas. Teisėto atvykimo sąlygos yra išskirtos Šengeno sienų kodekse, kuriame nurodyta, kad asmuo, trečiosios šalies pilietis, laikomas teisėtai atvykusi, jeigu „turi galiojančią kelionės dokumentą ar dokumentus, <...>, turi galiojančią vizą, jei to reikalaujama; <...> nėra <...> į SIS yra įtrauktas įspėjimas neįsileisti; <...> nelaikomi keliančiais grėsmę nei vienos iš valstybių narių viešajai

¹⁰ Konvencija dėl asmenų be pilietybės statuso. *Valstybės žinios*, 2000-07-19, Nr. 59-1761; 1 str.1 d.;

¹¹ 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB (tekstas svarbus EEE). *OL L 158, 2004 4 30, p. 77–123*; 2 str. 2 d. 3, 4 p.;

¹² 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24, p. 98–10*; 3 str. 1 d.;

tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams“¹³. Būtent šie kriterijai dar labiau susiaurina nagrinėjimo darbo subjektų ratą, kadangi trečiųjų šalių piliečiai, tokie kaip „ilgalaikiai rezidentai, aukštos kvalifikacijos darbuotojai, tyrinėtojai, studentai“¹⁴, turistai bei kiti asmenys, atitinkantys nurodytus kriterijus, valstybėje narėje yra teisėtai. Tokių asmenų judėjimo ribojimui nebūtų pagrindo, jis būtų nepagrįstas. Šių kriterijų įtvirtinimas *de jure* kartais sukelia daugybę problemų valstybėms narėms juos taikant *de facto*, todėl kiekvienas jų darbe bus aptariamasis individualiai.

1.2.1. Asmuo neturi galiojančio kelionės dokumento

Nevaržomos kelionės ES valstybių narių piliečiams Šengeno erdvėje yra laikomos vienu iš „didžiausių ES laimėjimų“¹⁵, tačiau tam, kad tai būtų efektyvu, visų pirma, reikia apsaugoti būtent išorės sienas, kurių kontrolė yra vienas iš didžiausių ES prioritetų siekiant kovoti su nelegalia migracija.

Ši Šengeno sienų kodekse įtvirtinta nuostata valstybėms narėms suteikia daug problemų, kadangi ypatingai tose valstybėse, kuriose 2015 m. pabėgėlių krizė smogė labiausiai (Vokietija, Švedija ir kitos), pasidarė nebeįmanoma stebėti ir sukontroliuoti, ar asmenys turi galiojančius pasus, ar juose pateikti duomenys yra teisingi, t. y. atitinka autentiškumo reikalavimus, ar biometriniai duomenys yra teisingi, ir ar tuomet, kai ši nuostata neįgyvendinama, galima asmenis bausti už tokius pažeidimus. Dėl to yra labai svarbu išanalizuoti, koks yra dabartinis reguliavimas išorės sienų kirtimo atvejais, kokių saugumo priemonių gali imtis šalys, siekiamos apsaugoti nuo nelegalios ir neregulios imigracijos, bei kaip spręsti valstybėms narėms kilusius neaiškumus praktiškai esant nelegalios migracijos atvejams.

Tam, kad ES pavyktų įgyvendinti išsikeltus tikslus, reikia tikrinti trečiųjų šalių piliečių, patenkančių į ES šengeno erdvę, tapatybės dokumentų galiojimą, įvertinti, ar jie atitinka autentiškumo reikalavimus. Pastebėtina, jog vienas iš Sąjungos sienų kontrolės politikos tikslų yra „užtikrinti asmenų kontrolę ir veiksmingą išorės sienų kirtimo

¹³ 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 3 23, p. 1–52*; 6 str. 1 d. a), b), d), e) p.;

¹⁴ European Commission. *Intra-EU Mobility of third- country nationals. European Migration Network Study 2013*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis-report-intra-eu-mobility-final-july-2013.pdf>; 7 psl.;

¹⁵ Europos Komisija. *Europa be sienų. Šengeno erdvė*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/docs/schengen_brochure/schengen_brochure_dr3111126_lt.pdf>; 3 psl.;

priežiūrą¹⁶, viena iš naujovių, padedančių pasiekti užsibrėžtą tikslą, yra laikytina 2017 m. rudenį Europos Parlamento (toliau – Parlamentas) priimta Komisijos pasiūlyta iniciatyva dėl dokumentų autentiškumui nustatyti patobulinimo – Įvažiavimo-išvažiavimo (angl. *Entry-exit*) sistemos įdiegimo. Ja yra siekiama „registruoti trečiųjų šalių piliečių įvažiavimo ir išvažiavimo duomenis kertant ES valstybių narių sienas“¹⁷. Prognozuojama, jog šia sistema bus „modernizuojamas išorinių pasienių valdymas pagerinant kokybę ir kontrolės efektyvumą, taipogi gerinant dokumento autentiškumo (angl. *detection of the document*) bei tapatybės vagystės nustatymą“¹⁸. Šios sistemos įtvirtinimui belieka gauti Europos Tarybos (toliau – Taryba) patvirtinimą, todėl preziumuotina, jog ji bus galutinai įdiegta iki 2020-ųjų. Šios sistemos įkūrimo planas yra įtvirtintas ir vienoje iš pagrindinių 2017 m. teisėkūros iniciatyvų¹⁹, todėl laikytinas ypač reikšmingu postūmiu visos ES mastu siekiant mažinti nelegalios migracijos mastus, pasitelkiant šiuolaikines technologijas kaip prevencines priemones keliautojų tapatybių nustatymo skaidrumui didinti.

Šios sistemos sukūrimas dar yra ateities įgyvendinimo klausimas, tačiau trečiųjų šalių piliečių sienos kirtimo klausimus reikia spręsti dabar. Viena iš pagrindinių problemų, pastebimų per pastaruosius metus, yra būtent dokumentų neturėjimas arba jų klastojimas. Valstybėms narėms, susidūrusioms su didelėmis migrantų bangomis, teko patirti didelių iššūkių, sietinų su išorinių ES sienų apsauga, kadangi, „remiantis Šengeno sienų kodeksu, kol prieglobsčio ieškotojų įsileidimas į priimančią valstybę narę yra privalomas, nereguliariems imigrantams turi būti pateikiamas atsisakymas juos priimti“²⁰.

ESTT, savo praktikoje neretai analizuodamas būtent nelegalius sienos kirtimo atvejus, pastebi, kad labai dažnu atveju nacionaliniai teismai, prašydami išaiškinti ES teisę, remiasi būtent ne ES, bet tarptautiniais aktais, tokiais kaip 1951 m. liepos 28 d. Ženevos Konvencija dėl pabėgėlių statuso (toliau – Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso), kurioje „nustatytas draudimas skirti nuobaudas pabėgėliams, kurie, atvykę iš teritorijos, kur jų gyvybei ar laisvei grėsė pavojus, neteisėtai įvažiuoja arba būna šalies teritorijoje (arba yra joje be leidimo), jeigu jie patys nedelsdami prisistato valdžios

¹⁶ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. *OL 2012 C 326, p. 58- 61; 77 str. 1d. b) p.*;

¹⁷ European Commission. *Security Uncon: Commission welcomes adoption of Entry/Exit System for stronger and smarter EU borders: statement*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release STATEMENT-17-4162_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-4162_en.pdf)>; 1 psl.;

¹⁸ *ibidem*;

¹⁹ Europos Komisija. *Bendra deklaracija dėl 2017 m. ES teisėkūros prioritetų*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017-jan2017_lt.pdf>;

²⁰ European Parliamentary Research Service. *Migration and Asylum*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro>>;

institucijoms ir išsamiai paaiškina savo neteisėtą įvažiavimą ar buvimą²¹ arba 1950 metų lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija (toliau – EŽTK), kurioje nurodyta, jog „žmogus teisėtai suimamas ar sulaikomas dėl to, kad <..> yra pradėtas asmens išsiuntimo ar išdavimo kitai valstybei procesas“²². Problematiška yra tai, jog nacionaliniai teismai, kreipdamiesi išaiškinimo į ESTT, siekia išsiaiškinti, ar buvo neteisėtas sienos kirtimo atvejis, ir jeigu nebuvo, tai kaip jie konkrečioje situacijoje turėtų elgtis, tačiau ESTT, atmesdamas tokį prašymą, nuolatos akcentuoja, jog ES teismas neturi jurisdikcijos vertinti tarptautinės teisės normų ir jų atitikties ES teisei, juolab taikymo konkrečioje situacijoje.

Taigi, nesant ESTT jurisdikcijos, kaip buvo pasisakyta sprendime *Mohammad Ferooz Qurbani*²³, ir nesant tarptautinio teismo, pagal jurisdikciją aiškinančio tarptautinės teisės, šiuo atveju Ženevos konvencijos dėl pabėgėlių teisės, normas, susiklosto situacija, kai nacionaliniai teismai, patys turėdami neaiškumą, turi teisingai pasirinkti konkrečiomis aplinkybėmis taikytiną tarptautinės ar ES teisės normą vien pagal savo suvoktą vertinimą.

1.2.2. Asmuo neturi galiojančios vizos

Pati vizos sampratos reikšmė buvo analizuojama ESTT didžiosios kolegijos byloje *Jafari*. Šiame sprendime buvo gvildinama, ar „viza“ galima laikyti atvejus, kai trečiosios šalies pilietis, neatitikdamas nustatytų reikalavimų, kerta valstybių narių sienas tam, kad pateiktų tarptautinės apsaugos prašymą, o „pirmosios valstybės narės valdžios institucijos, susidūrusios su nepaprastai dideliu skaičiumi žmonių, siekiančių tranzitu keliauti per šios valstybės narės teritoriją tam, kad kitoje valstybėje narėje pateiktų tarptautinės apsaugos prašymą“²⁴, tai faktiškai toleruoja. ESTT, vertindamas pateiktas aplinkybes, apibrėžė, jog viza laikomas „nacionalinės administracijos aktas, priimtas oficialiai, o ne paprasčiausiai toleruojant, ir, antra, vizos negalima tapatinti su įsileidimu į valstybės narės teritoriją, nes vizą reikalaujama turėti būtent įsileidimo tikslais“²⁵. Kitoks vertinimas, manytina, neproporcingai išplėstų neteisėtai kertančių išorines ES sienas atvejus, padidintų terorizmo grėsmę ES viduje, būtų dar sunkiau valstybėms narėms

²¹ 1951 m. liepos 28 d. Konvencija dėl pabėgėlių statuso. *Valstybės žinios*, 1997-02-07, Nr. 12-227; 31 str. 1 d.;

²² 1950 metų lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. *Valstybės žinios*, 1995-05-16, Nr. 40-987; 5 str. 1d. f) p.;

²³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. liepos 17 d. sprendimas *Qurbani C-481/13*, *ECLI:EU:C:2014:2101*;

²⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. liepos 26 d. sprendimas *Jafari C-646/16*, *ECLI:EU:C:2017:586*; 40 p.;

²⁵ *ibidem* 48 p.;

kovoti su nelegalia migracija. Todėl valstybėms, ypatingai toms, kurios susiduria su dideliais nelegalios migracijos skaičiais, ši ESTT byloje iškristalizuota vizos samprata suteikia aiškumo bei padeda nacionaliniams teismams kitus atvejus vertinti būtent pagal šią išsakytą teismo poziciją.

Pastebėtina, jog pastaraisiais metais ES lygmeniu buvo kuriamos įvairios technologinės iniciatyvos, padedančios stiprinti ir pagerinti išorinių žemyno sienų apsaugą. Viena iš naujienų – Vizos informacinės sistemos (toliau – VIS) nuolatinės tobulinimo iniciatyvos, padedančios Šengeno zonoje esančioms valstybėms lengviau įvertinti asmens buvimo ar vykimo į ES teritoriją teisėtumą. Šios sistemos esmė – „informuoti konsulatus ne ES valstybėse narėse ir Šengeno valstybių perėjimo punktus“²⁶ apie asmens sienos kirtimą, jo biometrinius duomenis. Komisija, atlikdama VIS įvertinimą, pastebėjo, jog „didžioji dauguma valstybių narių (net 84.2 procentai) sutiko, kad šios sistemos įdiegimas padeda kovoti prieš vizos klastojimą“²⁷, tačiau nors, kaip matyti iš VIS taikymo įvertinimo ataskaitų, šios sistemos pritaikomumo nauda valstybių narių jau yra pastebima, vis dėlto tai yra tik pirminis žingsnis siekiant suvaldyti nelegalių trečiųjų asmenų piliečių sienos kirtimo atvejus. Būtent apžvalgose dėl VIS pritaikymo ir efektyvumo yra akcentuojami tobulintini aspektai ir toliau keliamos Komisijos iniciatyvos dėl „atsako į nereguliarią migraciją, vaikų grobimo atvejus: turi būti ankstinamas vaikų pirštų antspaudų ėmimo amžius“²⁸ sumažinant jį nuo 12 iki 6 metų. Nors ši iniciatyva kol kas yra tik teoriniame – viešosios konsultacijos – lygmenyje ir nėra valstybių narių taikytina, darbo autorė pastebi tendencijas, jog tokiomis ES iniciatyvomis yra skiriamas nemažas dėmesys ES tiek vidaus, tiek išorės sienų kirtimų atvejų saugumo didinimui, skaidrumo plėtrai, stengiamasi pasitelkiant išmaniąsias technologijas kovoti prieš kėsimąsi į svarbiausius visuomenės gėrius, tokius kaip visuomenės apsaugą, nelegalios migracijos mažinimą.

²⁶ Migration and Home Affairs. *Visa Information System (VIS)*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-information-system_en>;

²⁷ European Commission. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the implementation of Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council establishing the Visa Information System (VIS), the use of fingerprints at external borders and the use of biometrics in the visa application procedure/REFIT Evaluation*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/docs/resume_impact_assessment_part1_en.pdf>; 2 psl.;

²⁸ European Commission. *Consultation on lowering the fingerprinting age for children in the visa procedure from 12 years to 6 years: public consultation*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years_en>;

1.2.3. Asmuo, dėl kurio į SIS yra įtrauktas išpėjimas neįsileisti

Remiantis 2012 m. spalio 26 d. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija (toliau – Chartija) nuostatomis, „kiekvienas turi teisę į savo asmens duomenų apsaugą <...>. Tokie duomenys turi būti tvarkomi ir naudojami tik konkrečioms tikslams ir tik atitinkamam asmeniui sutikus ar kitais įstatymo nustatytais teisėtais pagrindais“²⁹, galima teigti, jog privatus asmens gyvenimas – ne absoliuti, bet santykinė kiekvieno žmogaus teisė, kuri gali būti ribojama. Vienas iš tokio ribojimo pagrindų yra įtvirtintas Šengeno sienų kodekso 6 str. 1 d. d) p., kuriame teigiama, kad valstybės narės informaciją apie pavojingą asmenį gali įtraukti į SIS sistemą, jo neįsileisti į valstybę narę. Trečiųjų šalių piliečių duomenų įvedimas į SIS II sistemą turi būti labai apgalvotas žingsnis įvertinant, „ar tas atvejis yra adekvatus, atitinkamas ir pakankamai svarbus, kad pateisintų perspėjimo įvedimą į SIS II“³⁰. Pastebėtina, jog SIS II sistemoje 2016 m. įvyko esminiai pokyčiai, vienas kurių yra susijęs su efektyvesniu „sprendimų priėmimu dėl neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo“³¹ bei „efektyvesniu taikymo reikalavimu siekiant užtikrinti trečiųjų šalių piliečių ES išorinės sienos kirtimo reguliavimą“³². Nors SIS II sistemos, sietinos su trečiųjų šalių piliečių kontrole kertant išorines ES sienas, įdiegimas yra ganėtinai naujas reiškinys, visgi SIS sistema yra vertinama kaip „viena iš operatyviausiai veikiančių, atspindinčių operacinę bei techninę pažangą“³³. Šių pasiūlymų oficialus priėmimas ir įtvirtinimas Šengeno sienų kodekse valstybėms narėms kol kas sukelia nemažai problemų juos taikant. Vienoje naujausių ESTT sprendimų E buvo sprendžiamas klausimas dėl valstybės narės galimybės įrašyti trečiosios šalies pilietį į SIS II sistemą bei grąžinti asmenį į jo kilmės šalį pagrindžiant tuo, jog „E Suomijoje padarė sunkius nusikaltimus, todėl jis kelia grėsmę viešajai tvarkai ir visuomenės saugumui. Kartu su sprendimu grąžinti E buvo nustatytas draudimas atvykti jam į visą Šengeno erdvės teritoriją, kol bus priimtas naujas sprendimas“³⁴. Šioje situacijoje paminėtina tai, jog „Ispanijoje, kur jis prieš tai gyveno 14 metų ir kur yra jo šeima, E turi leidimą

²⁹ Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *OL C 202, 2016 6 7, p. 389–405* 8 str. 1-2 d.;

³⁰ 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo. *OL L 381, 2006 12 28, p. 4–23; 21 str.*;

³¹ European Parliament. *Legislative Train Schedule area of Justice and Fundamental Rights. The revision of the Schengen Information System II*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-the-revision-of-the-schengen-information-system-ii>>;

³² *ibidem*;

³³ European Commission. *Security Union: Technical and operational updates of the Schengen Information System- Questions and Answers*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <[http://europa.eu/rapid/press-release MEMO-16-4427_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4427_en.htm)>;

³⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinės advokatės Juliane Kokott išvada. 2017 m. gruodžio 13 d. byloje E, C-240/17, ECLI:EU:C:2017:963; 24 p.*

gyventi, kuris baigs galioti 2018 m. vasario 11 d., todėl E paprašė Suomijos valdžios institucijų grąžinti jį į Ispaniją³⁵. Šios bylos problematinis aspektas pasižymi tuo, ar gali valstybė narė įrašyti asmenį, padariusį nusikalstamą veiką valstybėje narėje, į tarptautinę SIS II sistemą bei uždrausti jam atvykti į Šengeno erdvę terminuotam laikotarpiui, jeigu trečiosios šalies pilietis turi leidimą gyventi Ispanijoje su savo šeimos nariais, o išvados iš Ispanijos institucijų dėl galimai pavojų keliančio asmens leidimo panaikinimo analizės negauta. Remiantis generalinės advokatės Juliane Kokott išvada šioje byloje, teigiama, jog valstybė narė, atsižvelgdama į trečiosios šalies piliečio padarytų neteisėtų veikų sudėtingumą bei galimą grėsmę visos ES piliečių saugumui, galėtų asmenį įrašyti į SIS II sistemą, kadangi „teritorijoje gyvenančių žmonių saugumo interesai iškeliami aukščiau už pastangas užtikrinti nuoseklius ir vienas kitam neprieštaraujančius Šengeno erdvės valdžios institucijų sprendimus ir atitinkamą trečiosios šalies piliečio interesą pasinaudoti turimu leidimu gyventi valstybėje narėje“³⁶. ESTT šiame sprendime nors ir pritaria generalinės advokatės išvadai, tačiau papildo, jog „vis dėlto pasibaigus pagrįstam terminui nuo konsultavimosi procedūros pradžios ir negavus susitariančiosios valstybės, su kuria buvo konsultuojamasi, atsakymo, perspėjimą davusi susitariančioji valstybė privalo atšaukti perspėjimą dėl draudimo atvykti“³⁷.

Darbo autorė akcentuoja, jog, kaip pastebima šioje byloje, susiklosto tokia kuriozinė situacija, kai asmuo vienu metu gali būti įtrauktas į SIS II sistemą, tačiau dėl nepakankamo valstybių kooperavimosi, kaip šiuo atveju Ispanijos institucijų, jam gali būti leidžiama sugrįžti į ES teritoriją, nors vienos iš valstybių narių nacionalinėje sistemoje yra įtrauktas įspėjimas, kad šis asmuo nacionalinių institucijų laikomas kaip grėsmę keliantis trečiosios šalies pilietis. Kadangi SIS II sistemos plėtra yra dar ganėtinai naujas reiškinys, ir suformuotos ESTT praktikos nebuvimas valstybėms narėms sukelia šios sistemos praktinio taikymo neaiškumą, visgi, darbo autorės nuomone, manytina, jog asmens įrašymas į SIS II sistemą neturėtų būti skubotas bei subjektyvus kiekvienos valstybės vertinimas, o apgalvotas ir pamatuotas žingsnis įvertinant, ar tai būtina atsižvelgiant į ES piliečių interesus, ES saugumą. Todėl akcentuotina, jog valstybė narė tiek priimdama sprendimą dėl asmens įrašymo į SIS II sistemą, tiek ir gaudama kitos valstybės narės prašymą paaiškinti nurodytą situaciją turėtų pateikti savo pagrįstą nuomonę imtis konkrečių veiksmų, kadangi būtent Šengeno zonos valstybių bendradarbiavimas „užtikrinant policijos, muitinės, išorinių pasienų kontrolės bei

³⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinės advokatės Juliane Kokott išvada. 2017 m. gruodžio 13 d. byloje E, C-240/17, ECLI:EU:C:2017:963*; 23 p;

³⁶ *ibidem* 77 p;

³⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2018 m. sausio 16 d. sprendimas E C-240/17, ECLI:EU:C:2018:8*; 55 p;

teisminės valdžios kooperavimąsi, yra būtinas siekiant panaikinti vidines šios zonos ribas“³⁸.

1.2.4. Asmuo laikomas keliantis grėsmę valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams

Šioje podalėje bus aptariami keturi pagrindai, kada asmuo yra laikomas keliantis grėsmę valstybių narių saugumui, viešajai tvarkai, visuomenės sveikatai ar tarptautinių santykių palaikymui. Kiekvienas iš šių bruožų bus individualiai aptiriamas akcentuojant tai, jog problemų įvertinant, ar asmuo valstybėje narėje yra teisėtai ar ne, gali sukelti ir sąvokos neapibrėžimas ES lygiu (kas yra laikoma viešąja tvarka), vertybių pusiausvyros laisvo asmenų judėjimo ribojimo saugumo pagrindais paieškos, tiek ir galimybė pačiai valstybei narei nuspręsti, ar asmuo kelia grėsmę visuomenės sveikatai ar ne nesant apie tai viešai skelbtinų duomenų.

1.2.4.1. Viešoji tvarka

Kadangi terminas „viešoji tvarka“ ES teisėje neįtvirtintas, tai, „remiantis nusistovėjusia teismo praktika, sąvokų, kurių apibrėžties nepateikia Sąjungos teisė, reikšmė ir apimtis turi būti nustatoma remiantis jų įprasta reikšme bendrinėje kalboje, kartu atsižvelgiant į kontekstą“³⁹. Remiantis Lietuvio kalbos žodyno nuostatomis, terminas „viešas“ reiškia „visiems žinomą, aiškiai matomą“⁴⁰, o terminas „tvarka“ laikomas atitinkantis „tam tikrus reikalavimus, nusistovėjęs“⁴¹, taigi, įprastine reikšme viešąją tvarką galima suprasti kaip visiems puikiai suprantamą, nusistovėjusį visuomenės normų laikymosi būdą. ESTT sprendime *Z. Zh* nagrinėjo klausimus, ar trečiosios šalies pilietis, keliaudamas tranzitu iš vienos valstybės į kitą ir turėdamas suklastotą pasą, kelia pavojų viešajai tvarkai ar ne, taip pat tai, ar užtenka vien to fakto, kad sąvokos neįtvirtinimo ES teisėje pakanka, kad valstybės narės teismas, remdamasis savo supratimu, gali interpretuoti jos turinį savarankiškai. Kaip šioje byloje akcentavo generalinė advokatė Eleanor Sharpston, „valstybės narės privalo įrodyti, kodėl

³⁸ Data State Inspectorate. *Personal Data in Schengen Information System II (SIS II)*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.dvi.gov.lv/en/personal-data-protection-2/international-cooperation/personal-data-in-schengen-information-system-sis-ii/>>;

³⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2015 m. birželio 11 d. sprendimas Zh. ir O. C-554/13, ECLI:EU:C:2015:377*; 42 p;

⁴⁰ Lietuvių kalbos institutas. *Lietuvių kalbos žodynas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lkz.lt/>>;

⁴¹ *ibidem*;

atitinkamas asmuo gali kelti pavojų [viešosios tvarkos] interesams, kuriuos jos siekia apsaugoti⁴², taigi, nors valstybei ir yra leidžiama apibrėžti, kas yra laikoma viešąja tvarka, bei jos pažeidimui taikomus reikalavimus, tačiau asmenis išsiunčiant iš valstybės narės teritorijos „šie reikalavimai, visų pirma kaip pareigos, nustatytos siekiant užtikrinti trečiųjų šalių piliečių pagrindinių teisių paisymą juos išsiunčiant iš Sąjungos, išimties pateisinimas, turi būti suprantami siaurai, taip, kad kiekviena valstybė narė be Sąjungos institucijų kontrolės negalėtų vienašališkai nustatyti jų aprėpties“⁴³. Problematinis aspektas atsiskleidžia tuomet, kai kiekvienos valstybės galimybė nustatyti viešosios tvarkos suvokimą, nors ir leidžiama, tačiau ES institucijų ribojama, kartu nepateikiant, kaip tai turėtų būti vertinama ES teisės lygiu.

1.2.4.2. Vidaus saugumas

Tam, kad asmenys jaustųsi saugūs visoje ES teritorijoje, yra būtina užtikrinti ne tik išorinių sienų su trečiosiomis valstybėmis apsaugą, bet ir vidinių šalių teritorijos gynybą skiriant didžiausią dėmesį terorizmo, organizuoto nusikalstamumo prevencijai. Vienas iš esminių Sąjungos politikos tikslų yra neabejotinai užtikrinti, kad „nebūtų jokios asmenų, neatsižvelgiant į jų pilietybę, kontrolės jiems kertant vidaus sienas“⁴⁴, tačiau kartu yra teigiama, kad valstybės narės yra neatleidžiamos „nuo pareigos palaikyti viešąją tvarką ir užtikrinti vidaus saugumą“⁴⁵. Keliose ESTT bylose yra bandoma rasti pusiausvyrą tarp šių dviejų ES prioritetų siekiant nustatyti, kada patikrinimai kertant vidines ES sienas yra leidžiami, o kokiomis aplinkybėmis jie yra atlikti *ultra vires*. Pavyzdžiais yra pasirinktos dvi ESTT bylos, kuriose per teismo argumentaciją yra bandoma prieiti prie šių svarių vertybių – vidinių sienų apsaugos nuo nusikalstamumo ir asmenų galimybės laisvai judėti – pusiausvyros. Kaip žymiajame *Sélim Abdeli* sprendime ESTT yra pasisakęs, draudžiamos nacionalinės teisės nuostatos, kuriomis policijos pareigūnams leidžiama „tikrinti bet kurio asmens tapatybę, neatsižvelgiant į jo elgesį ir ypatingas aplinkybes, patvirtinančias viešosios tvarkos pažeidimo grėsmę, siekiant patikrinti įstatyme įtvirtintų pareigų turėti, nešioti ir pateikti dokumentus laikymąsi, nenumatant būtinų šių įgaliojimų

⁴² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinės advokatės Eleanor Sharpston išvada. 2015 m. birželio 11d. byloje Zh. ir O. C-554/13, ECLI:EU:C:2015:94*; 43 p;

⁴³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2015 m. birželio 11d. sprendimas Zh. ir O. C-554/13, ECLI:EU:C:2015:377*; 48 p.;

⁴⁴ Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. *OL 2012 C 326, p. 58- 61; 77 str.1.d.1)* p.;

⁴⁵ *ibidem* 72 str.;

ribų⁴⁶. *Baudžiamoji byla prieš A* sprendime ESTT kiek praplėtė savo poziciją pabrėždamas, jog yra leidžiama „tikrinti kiekvieno asmens tapatybę ar sienos kirtimo dokumentus, taip pat šiuo tikslu trumpam sulaikyti ir apklausti kiekvieną asmenį, jeigu šie patikrinimai grindžiami svarbia informacija ar pasienio policijos patirtimi“⁴⁷. Pastebėtina, jog doktrinoje yra keliamas klausimas dėl vidinių ES sienų kontrolės atsisakymo proporcingumo svarstant, jog nors ekonominė nauda „buvo akivaizdi, panaikinus Europos Sąjungos vidinių sienų kontrolę pakito piliečių saugumo sistema <...>, todėl ar integracijos nauda didesnė už saugumo sumažėjimą?“⁴⁸

1.2.4.3. Grėsmė visuomenės sveikatai

Grėsmės visuomenės sveikatai sąvokos apibrėžimas pateikiamas Šengeno sienų kodekse, kuriame nurodyta, jog tai yra liga, „galinti sukelti epidemiją, <...> ir kitos infekcinės ligos arba užkrečiamos parazitinės ligos, jeigu jos yra apsaugos nuostatų, taikomų valstybių narių piliečiams, objektas“⁴⁹. Faktiškai įvertinę situaciją matome, jog „tikimybė, kad dėl migrantų krizės prasidės infekcinių ligų proveržis, yra labai maža“⁵⁰. Kaip yra teigiama Parlamento parengtoje apžvalgoje, ligos iki šiol asocijuojasi su skurdu ir nepriteklumi, o „pabėgėliai ir migrantai yra patys labiausiai pažeidžiami tų ligų, kurios yra įprastos Europoje“⁵¹, nepriklausomai nuo migracijos. ES teritorijoje gyvenančių asmenų sveikata laikytina viena iš didžiausių vertybių, todėl jos apsaugai yra skiriamas ypatingas dėmesys. Remiantis Direktyvos 2004/38/EB 29 str. 1 d., saugant šį gerį ne tik trečiųjų šalių pilietis, sergantis rimta epideminį potencialą sukeliančia liga, gali būti neįleistas, bet ir ES piliečiui ar jo šeimos nariui laisvas asmenų judėjimas gali būti apribotas. Todėl laikytina, kad laisvo judėjimo ribojimas tiek trečiųjų šalių, tiek valstybių narių piliečių atžvilgiu dėl vertybės svarbumo turi būti laikomas pagrįstu, tačiau kaip valstybė narė įvertins, ar asmuo kelia pakankamai rimtą grėsmę viešai sveikatai ar ne, lieka probleminiu klausimu, kadangi tai yra privataus pobūdžio informacija ir, remiantis

⁴⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. birželio 22 d. sprendimas *Abdeli C-189/10*, ECLI:EU:C:2010:206; 75 p.;

⁴⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. birželio 21 d. sprendimas *Baudžiamoji byla prieš A C-9/16*, ECLI:EU:C:2017:483; 75 p.;

⁴⁸ KUKSAITĖ, Agnė. *Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės*. Jurisprudencija, 2007, nr. 10(100); p. 47-51;

⁴⁹ 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 3 23, p. 1—52* 2 str. 21) p.;

⁵⁰ European Parliament. *The public health dimension of the European migrant crisis*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą:

<[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573908/EPRS_BRI\(2016\)573908_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573908/EPRS_BRI(2016)573908_EN.pdf)>;

1 psl.;

⁵¹ *ibidem*;

2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1987/2006 dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo (toliau – Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006) 36 str. 3 d., „SIS II sistemoje neskelbtina“⁵².

1.2.4.4. Tarptautiniai santykiai

Didelė grėsmė tarptautiniams santykiams iškilo tuomet, kai ES valstybėse kilo teroristinių atakų pavojus. Trečiųjų šalių piliečiams kaip asmenims, dalyvavusiems, organizavusiems, prisidėjusiems prie tokių kruvinių išpuolių rengimo, buvo apribota keliavimo ES teritorijoje galimybė užtikrinant, kad valstybės galėtų „užkirsti kelią asmenų, keliaujančių į kitą nei jų gyvenamosios vietos arba pilietybės valstybę, kad vykdytų, planuotų arba rengtų teroro aktus, verbavimui, organizavimui“⁵³. Pastebėtina tendencija, jog per pastaruosius kelerius metus yra matomas tokių bylų apimties augimas, kadangi objektyviai daugėjant teroristinių atakų Europoje, didėja ir trečiųjų šalių piliečių, su tuo vienaip ar kitaip susijusių, skaičius. Žymiajame sprendime *Mostafa Lounani* ESTT yra pateikęs išplėtotą sampratą, koks asmuo turi būti laikomas grėsme tarptautiniams santykiams, kaip susijęs su terorizmu Europoje padariniais išskiriant ne tik kaip teroristinio akto lyderį, bet ir kaip asmenį, „padedantį ir suteikiantį kitiems asmenims, keliaujantiems į valstybes nares, su tikslu parengti teroro atakas, padaryti atitinkamo pobūdžio nusikalstamas veikas ar jas planuojant“⁵⁴, nors pats asmuo tiesiogiai ir „nevykdė, nepadėjo, nebandė ir negrasino įvykdyti teroro aktų“⁵⁵.

Paminėtina, jog į asmenis, prisidėjusius prie teroro aktų, yra žvelgiama plačiau ne tik ESTT sprendimuose, bet ir teisinėje doktrinoje, kurioje teigiama, kad tiems asmenims, „priklausantiems asociacijoms, remiančiomis terorizmą ar turintiems ekstremistinių

⁵² GULD, E.; ir MINDERHOUD, P. *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*. Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2012. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. lapkričio 29 d.]. Prieiga per internetą: <<https://books.google.lt/books?id=ES8zAQAAQBAJ&pg=PA114&dq=third+country+national+is+a+threat+to+public+health+in+the+eu&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwjYkvCxcvYAhXBkiwKHfyIDVMQ6AEIJAA#v=onepage&q=third%20country%20national%20is%20a%20threat%20to%20public%20health%20in%20the%20eu&f=true>>; 114 psl.;

⁵³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2017 m. sausio 31 d. sprendimas Lounani C-573/14, ECLI:EU:C:2017:71*; 68 p;

⁵⁴ European Court of Justice. Press Release. *An application for asylum can be rejected if the asylum seeker has participated in the activities of a terrorist network*. *žodynas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-01/cp170009en.pdf>>;

⁵⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2017 m. sausio 31 d. sprendimas Lounani C-573/14, ECLI:EU:C:2017:71*; 62 p;

požiūrį, turi būti taikomas platesnis požiūris”⁵⁶. Juolab, kad ir sugriežtintoje Šengeno sienų kodekso redakcijoje teigiama, kad „užsienio teroristų kovotojų, iš kurių daugelis yra Sąjungos piliečiai, reiškinys rodo, kad būtina stiprinti asmenų, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę, patikrinimus prie išorės sienų“⁵⁷. Tokia išplėtotą ESTT pozicija, doktrinoje atsispindinti teisininkų nuomonė bei faktas, kad sugriežtinamas ES teisinis reguliavimas, rodo tam tikrą bendrą kryptį prieš terorizmo atakų grėsmę. Darbo autorės nuomone, šis susitelkimas siekiant apginti svarbiausias vertybes, tokias kaip žmonių gyvybė, sveikata bei saugumas, yra įtakotas tų siaubingų padarinių, itin skaudžios valstybių narių, susidūrusių su teroro aktais, patirties.

Taigi, neteisėtai valstybėse narėse esančiais trečiųjų valstybių piliečiais šios temos kontekste yra laikomi trečiųjų šalių piliečiai, išskyrus trečiųjų šalių piliečius-ES piliečių šeimos narius, neatitinkantys bent vieno iš teisėto atvykimo į valstybę narę pagrindų, t. y. neturintys reikiamų dokumentų, vizos, įrašyti į SIS II sistemą kaip keliantys grėsmę viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams. Šioje dalyje buvo analizuojamos naujovės, padėsiančios stiprinti išorinių ES sienų su trečiosiomis valstybėmis apsaugą, tai yra *entry-exit* sistemos įdiegimas, manomai modernizuojantis trečiųjų asmenų keliavimo efektyvumą; kovai prieš vaikų grobimo atvejus bus sumažinamas vaikų pirštų anstpaudų ėmimo amžius; ypač reikšmingas pasiekimas – tiek į nacionalinę, tiek į tarptautinę antrosios kartos SIS sistemą bus įrašomi pavojingų trečiųjų šalių piliečių duomenys, galimai keliantys grėsmę valstybių narių saugumui. Šios naujovės, darbo autorės nuomone, yra itin skatintinos ir girtinos, tačiau dar nepakankamai pritaikytos realiam įgyvendinimui, remiantis tais tikslais, kokių yra siekiama jas priėmus. Darbe analizuojamame *E* sprendime, kuriame pavojingas asmuo vienoje valstybėje turi teisėtą leidimą gyventi, o kitoje yra siekiama įtraukti šį asmenį į tarptautinę SIS II sistemą, yra parodoma, kad praktikoje valstybės narės dar nežino, kokių veiksmų konkrečioje situacijoje imtis. Visgi, remiantis tiek ESTT teismo pozicija, tiek priimtu sugriežtintu Šengeno sienų kodeksu, tiek ir doktrinoje išreikšta nuomone, vienareikšmiškai yra matoma, kad yra griežtinamas teisinis reguliavimas siekiant kovoti

⁵⁶ KRUMA, K. *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status*. Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2014. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

<<https://books.google.lt/books?id=ffXXAQAQBAJ&pg=PA260&dq=third+country+national+is+a+threat+to+public+health+in+the+eu&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwjYkvCxscvYAhXBkiwKHfyIDVMQ6AEIPTAD#v=onepage&q=third%20country%20national%20is%20a%20threat%20to%20public%20health%20in%20the%20eu&f=false>>; 272 psl.;

⁵⁷ 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/458, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 nuostatos, susijusios su atitinkamų duomenų bazių tikrinimo prie išorės sienų sugriežtinimu. *OL L 74, 2017 3 18, p. 1–7; 2) p.*;

su terorizmo grėsmėmis, todėl, visų pirma, turi būti ginami tokie visuotiniai gėriai, kaip žmonių sveikata, gyvybė, saugumas.

2. NETEISĖTO BUVIMO NUTRAUKIMAS

ES išsiuntimo politikos siekiamybė yra nutraukti neteisėtą trečiųjų šalių piliečių buvimą valstybėse narėse pasitelkiant savanorišką išvykimą ar priverstinį išsiuntimą. Būtent neteisėto buvimo nutraukimo efektyvinimas yra laikomas kaip vienas iš prioritetų ES siekiant, kad kuo daugiau neteisėtai valstybėse narėse esančių asmenų būtų išsiųsta iš valstybių narių teritorijos.

2.1. Sprendimas grąžinti

Valstybės narės išduotas sprendimas grąžinti asmenį į savo kilmės šalį yra vienas iš pagrindų, padedančių kovoti su nelegalia migracija, tačiau Direktyvoje 2008/115/EB *de jure* įtvirtinta tvarka, kad „valstybės narės turėtų užtikrinti, kad neteisėtas trečiųjų šalių piliečių buvimas būtų nutrauktas“⁵⁸ išduodant asmeniui įpareigojimą išvykti, ne visada veikia *de facto*. Darbo autorė šioje dalyje siekia atkreipti dėmesį į kelias priežastis, kodėl nelegaliai esančių asmenų grąžinimo politika yra tokia neefektyvi, ir kokių veiksmų valstybės narės ir ES *in corpore* gali imtis, kad tai būtų tobulinama.

Pirma, viena iš pagrindinių priežasčių yra mažas išduotų sprendimų išsiųsti nelegaliai esančius asmenis skaičius. Remiantis 2016 m. Eurostat duomenimis, nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių ES buvo nustatyta apie 2.1 milijono, tačiau sprendimų išsiųsti asmenis iš ES teritorijos buvo priimta tik 0.5 milijono, t. y. daugiau nei 4 kartus mažiau negu yra tokių asmenų, kuriems tokia sankcija turėtų būti pritaikyta. Teigtina, jog „praplečiant spragą tarp nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių skaičiaus ir efektyviai išsiųstųjų iš ES, trečiųjų šalių piliečių grąžinimo politikos efektyvumas yra abejotinas, o tuo tik ir bus skatinamas nelegaliarios migracijos didinimas“⁵⁹. Pastebėtina, jog būtent „sisteminis leidimų išsiųsti asmenis iš ES teritorijos priėmimas“⁶⁰ yra laikomas vienu iš 2017 m. veiksmų plano dėl nelegaliai esančių asmenų grąžinimo prioritetų, todėl manytina, jog tai bus tobulinama, bet kol kas tai vis dėlto išlieka vienu iš didžiausių

⁵⁸ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24, p. 98–107*, 6 p.;

⁵⁹ European Parliamentary Research Service Blog. *Illegally staying third-country nationals, return decisions and effective returns*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<https://epthinktank.eu/2017/03/20/use-of-the-schengen-information-system-for-the-return-of-illegally-staying-third-country-nationals-eu-legislation-in-progress/figure-1-illegally-staying-third-country-nationals-return-decisions-and-effective-returns/>>;

⁶⁰ European Commission. *European Agenda on Migration: Commission presents new measures for an efficient and credible EU return policy*. European Commission Press Release Database, 2017. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_en.htm>;

probleminių aspektų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo politikoje. Kaip teigia Komisijos viceprezidentas Frans Timmermans, „kai reikia, mes padėsime, kai nereikia, jūs turite grįžti“⁶¹.

Antra, asmenų grąžinimo politikos problematiškumas slypi ne tik tame, kad valstybės narės išduoda palyginus mažą procentą sprendimų išsiųsti, bet ir tuomet, kai toks įpareigojimas asmeniui teikiamas, tik „40 procentų nereguliarių migrantų efektyviai išvyksta“⁶². Taipogi, Eurostat duomenys rodo, jog „sprendimų, įpareigojančių asmenis išvykti iš valstybės narės teritorijos, skaičiui didėjant“⁶³, realiai išvykusių asmenų tarp 2008-2015 m. procentas visai nepakito, nors nelegaliai kirtusių sienas tarp 2014 m. ir 2015 m. buvo net 4 kartus daugiau. Taigi, iš pateikto 1 paveikslo galima pastebėti, kad realus asmenų išvykimas yra net 10 kartų mažesnis negu statistikoje nurodytas nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių buvimo ES valstybėse narėse mastas, o tai laikytina opia problema. Pavyzdžiu galima pateikti trečiųjų šalių piliečių iš Nigerijos atvykimo į Europą situaciją. Trečiųjų šalių piliečiai iš Nigerijos yra laikomi kaip „bene dažniausiai nelegaliai atvykstantys į Europą centriniu Viduržemio jūros maršrutu“⁶⁴. Remiantis statistikos duomenimis, vien „2016 m. buvo užregistruota kiek daugiau nei 47 tūkstančiai prieglobsčio prašymų“, o iš jų net 92 procentai šių prašymų „skirti prieglobstį Europoje buvo atmesta“⁶⁵. Tai parodo, jog neretai asmenys, be jokio pagrindo kertantys Europos žemyno sienas, dažnai net neturi tam rimtos priežasties, todėl egzistuojančią „prieglobsčio ieškotojų sistemą pažeidžia tokie nereguliarių migrantų prieglobsčio prašymai, kurie akivaizdžiai parodo, jog apsaugos tokiems asmenims nereikia“⁶⁶.

⁶¹ European Commission. *European Agenda on Migration: Commission presents new measures for an efficient and credible EU return policy*. European Commission Press Release Database, 2017. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_en.htm>;

⁶² European Commission. *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards. Draft Common Template of EMN Focussed Study 2017*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_effectiveness_of_return_specifications_en.pdf>, 1 psl.;

⁶³ *ibidem*

⁶⁴ European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more Effective Return Policy in the European Union - a Renewed Action Plan*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_a_more_effective_return_policy_in_the_european_union_-_a_renewed_action_plan_en.pdf>, 4 psl.;

⁶⁵ *ibidem*;

⁶⁶ *ibidem* 5 psl.;

Figure 1 - Illegally staying third-country nationals, return decisions and effective returns
(in millions)



Data source: Eurostat, 2016.

1 paveikslas. Nelegaliai esantys trečiųjų šalių piliečiai, grąžinimo sprendimai ir efektyvūs grąžinimai (milijonais)

Šaltinis: Sudaryta remiantis: Šengeno informacinės sistemos, tiriančios nelegaliai esančius trečiųjų šalių piliečius, duomenimis. Prieiga per internetą:

<https://epthinktank.eu/2017/03/20/use-of-the-schengen-information-system-for-the-return-of-illegally-staying-third-country-nationals-eu-legislation-in-progress/figure-1-illegally-staying-third-country-nationals-return-decisions-and-effective-returns/>

Trečia, ESTT praktikoje pastebima tendencija, jog trečiųjų šalių piliečiai neretai piktnaudžiauja valstybių narių įpareigojimu savanoriškai išvykti, ir sprendimas grąžinti tampa neįvykdomas arba į valstybę narę yra grįžtama anksčiau laiko, procesas yra nepagrįstai vilkinamas, kas irgi nurodo ES egzistuojančias grąžinimo efektyvumo įgyvendinimo problemas. Trečiųjų šalių piliečiai kartais bando vilkinti patį procesą tiek prieš skiriant įpareigojimą grąžinti, tiek ir jį paskyrus. ESTT sprendime *Boudjlida* studentas bando vilkinti išsiuntimo procedūrą, kai valstybės institucijos ją jau paskyrė, argumentuodamas tuo, jog jo pozicija sprendimo grąžinti priėmimo metu nebuvo išklaudyta. Teismas, įvertinęs visas aplinkybės, nustatė, jog asmuo „turėjo galimybę tinkamai ir veiksmingai išsakyti savo nuomonę“⁶⁷ dėl grąžinimo procedūrų, dėl to argumentai, pateikti jau *post factum* valstybės narės institucijai priėmus sprendimą, atmestini.

Tačiau kartais ne tik trečiųjų šalių piliečiai, bet ir valstybės narės nevykdo neteisėtai esančių asmenų grąžinimo. Kaip buvo ESTT pasisakyta *Samir Zaizoune* sprendime, valstybė negali savo nacionalinėje teisėje įtvirtinti tokių taisyklių, kuriose „pagrindinė sankcija, kuri skiriama trečiųjų šalių piliečiams už neteisėtą buvimą šalyje, yra bauda, jeigu nėra papildomų sunkinančių aplinkybių, kurios pateisintų išsiuntimo iš nacionalinės

⁶⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. gruodžio 11 d. sprendimas *Khaled Boudjlida prieš Préfet des Pyrénées-Atlantiques* C-249/13, ECLI:EU:C:2014:243, 63 p.;

teritorijos taikymą vietoj baudos“⁶⁸. Kitokia aiškinimo samprata leidžiant pačiam asmeniui išsirinkti norimą sankciją už neteisėtą buvimą valstybėje narėje neatitiktų tų veiksmingumo ir bendros ES politikos propocingumo tikslų, pažeistų pačią Direktyvos 2008/115/EB esmę.

Taigi, ES neteisėtai esančių trečiųjų šalių grąžinimo politika turi būti tobulintina tiek ir sprendimo grąžinti priėmimų didinimu, tiek ir išsiuntimo vykdymo efektyvo skatinimu. ESTT ganėtinai kategoriškai vertina tiek valstybių narių institucijų bandymus paskirti mažiau ribojančią sankciją negu neteisėtai esančio trečiosios šalies piliečio išsiuntimas, argumentuodamas tuo, kad tai pažeistų pačią Direktyvos 2008/115/EB esmę ir prasmę, tiek ir trečiųjų šalių piliečių bandymus užvilinti išsiuntimo procesą, jeigu tam tiesiog nėra pagrįsto pagrindo.

2.2. Savanoriškas išvykimas

Valstybėje narėje neteisėtai esantis trečiosios šalies pilietis, remiantis Direktyvos 2008/115/EB nuostatomis, išvykti iš šalies gali dviem būdais: savanoriškai arba valstybės institucijų priverstas. Būtent savarankiškas asmens išvykimas visuotinai yra pripažįstamas kaip labiau asmens teises sauganti priemonė, dėl to laikytinas prioritetiniu. Tačiau priverstinis asmens išsiuntimas vyksta ne tik tuomet, kai asmeniui „nebuvo suteiktas laikotarpis savanoriškai išvykti“⁶⁹, bet ir tuomet, kai „nebuvo laikomasi įpareigojimo grįžti per savanoriško išvykimo laikotarpį“⁷⁰. Lingvistiškai žodis „savanoriškas“ reiškia asmens valią elgtis atitinkamai, pasirinktinai, o atsižvelgiant į anglišką šio žodžio atitikmenį (angl. *free will*), remiantis Kembridžo žodyno paaiškinimais, ši sąvoka interpretuotina kaip „gebėjimas apsispręsti, ką daryti, nepriklausomai nuo išorinių veiksnių“⁷¹. Todėl prisimenant jau minėtąjį Nigerijos atvejį, kai net 92 procentai (iš 47.000 aplikacijų) prašymų suteikti prieglobstį buvo atmesti, vargu, ar galima būtų šioje analizėje kalbėti apie „savanoriškumą“, nes vien pats sienos neteisėtas kirtimas puikiai suprantant, kad nėra pagrįsto pagrindo būti valstybėse narėse, nesuteikia jokio pagrindimo viltis, kad bus savanoriškai išvykstama. Todėl vietoj „savanoriško išvykimo“, darbo autorės nuomone, pačią dvasią geriau atspindėtų Roterdamo universiteto profesoriaus

⁶⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2015 m. balandžio 23 d. sprendimas *Subdelegación del Gobierno en Guipuzkoa – Extranjeria prieš Samir Zaizoune* C-38/14, ECLI:EU:C:2015:260; 23p.;

⁶⁹ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24, p. 98–107*, 8 str. 1 d.;

⁷⁰ *ibidem*;

⁷¹ Cambridge Dictionary. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/free-will>>;

Arjen Leerkes pasitelktas terminas *self-deportation*, reiškiantis asmens pasirinkimą išvykti pačiam be institucijų paskirtos prievartos, mažiau varžančiu būdu, bet ir nevarojant tos savanoriškumo sampratos, kuri pagal pačią jos esmę būtų šioje situacijoje klaidinanti. Arjen Leerkes pastebi, kad „trečiųjų šalių piliečiai, kurių prieglobsčio prašymai buvo atmesti ir kurie nenori išvykti, bendraja prasme yra vertinami kaip neteisėtai valstybėje esantys „deportuojamieji“, galintys susidurti su deportacijos galimybe“⁷², kas atitiktų priverstinio asmens išsiuntimo sampratą.

Tas neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių esantis nenoras išvykti iš valstybių narių teritorijos gali būti įžvelgiamas per kelias prizmes. Visų pirma, ES iki 2011 m. buvo įkurta savanoriško asmens išvykimo pagalbos programa (angl. *Assisted voluntary return-AVR*), kuri suteikdavo „administracinę ir finansinę paramą trečiųjų šalių piliečiams, kurie norėdavo grįžti į savo pilietybės valstybę oriai“⁷³. Tokių programų įkūrimas *de jure* paskatino „savanorišką išvykimą ir išsyrk tapo prioritetiniu finansavimo prasme <...>, nors apie šios programos efektyvumą yra žinoma itin mažai“⁷⁴. Tačiau šių programų įkūrimas valstybėse narėse jas taikant *de facto*, remiantis kontrolinės grupės grįžusiųjų nuomone, buvo vertinamas teigiamai ir buvo nustatyta „sąlyginai mažesnė proporcija (40%) tų grįžusiųjų, kurie išreiškė norą vėl emigruoti palyginus su tais (50%), kuriems jokia išvykimo ir reintegracijos pagalba nebuvo suteikta“⁷⁵. Vis dėlto, atsižvelgiant į tuos resursus ir pastangas, kurios buvo skiriamos šios programos įkūrimui ir vykdymui, skirtumas tarp grupių, kurioms buvo suteikta išvykimo pagalba, ir toms, kurioms nebuvo, yra itin nedidelis, dėl to šios programos efektyvumas teisinėje doktrinoje irgi yra svarstytinas bei kvestionuotinas.

Antra, remiantis bendraja tendencija, kuri matoma ES iš Eurostat 2016 m. duomenų (žr. 2 paveikslą), darbo autorė pastebi, kad vis tik iš „19 valstybėse narėse pateiktų 73 665 gražinimo prašymų 2016 m. 56.2% buvo vykdomi iš teritorijos išvykstant savanoriškai,

⁷²LEERKES, A; OS, R.; BOERSEMA, E. *What drives „soft deportation“? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam and Research and Documentation Centre, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

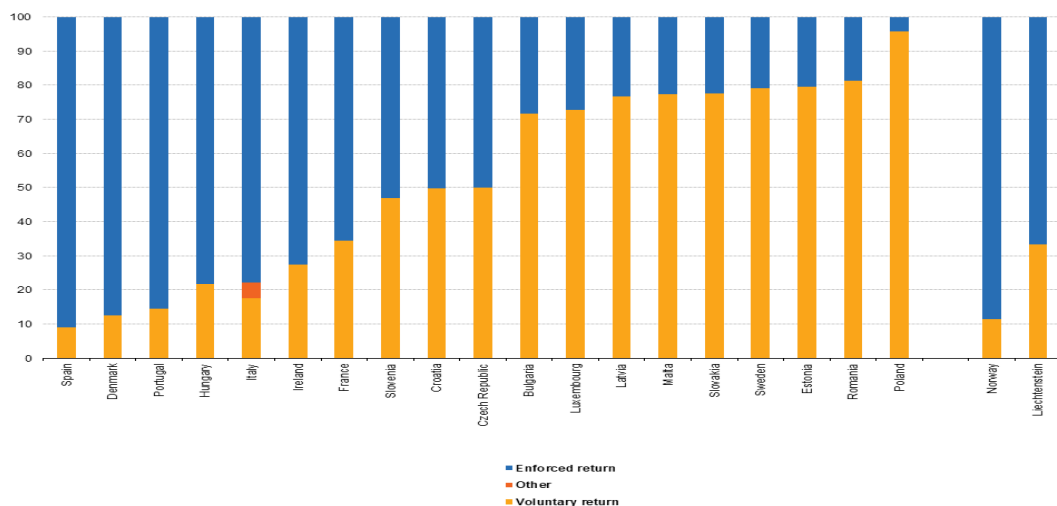
<<http://www.arjenleerkes.nl/What%20drives%20soft%20deportation.%20Understanding%20the%20rise%20in%20Assisted%20Voluntary%20Return%20among%20rejected%20asylum%20seekers%20in%20the%20Netherlands.pdf>>, 2 psl.;

⁷³ European Commission. *Migration and home Affairs. Assisted Voluntary Return (AVR)*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/projects/project_example_071_en>, 2 psl.;

⁷⁴ European Commission. *Guidelines for monitoring and evaluation of AVR (R) Programmes*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/guidelines_for_monitoring_and_evaluation_final_jan2016.pdf>, 2 psl.;

⁷⁵ *ibidem* 5 psl.;

kol kiti 43.5% buvo priverstinio vykdymo”⁷⁶. Tokiose valstybėse kaip Prancūzija, Italija, Vengrija, kurios sulaukia bene daugiausiai prieglobsčio prašymų, savanoriškai išvykstančių asmenų procentas yra pakankamai menkas (11-32%), nors, pavyzdžiui, Švedijoje, kuriai tenka didžiausia trečiųjų šalių piliečių priėmimo našta po Vokietijos, savanoriškai išvykstančių trečiųjų šalių piliečių yra net 79%. Kita vertus, į duomenų parametrus nepatenka tokie atvejai, kai neteisėtai esantis trečiosios šalies pilietis išvažiuoja iš valstybės narės teritorijos, bet po keletos metų vėl į ją sugrįžta, arba nors ir esant draudimui atvykti, vis tik atvyksta. Šis klausimas yra itin dažnai sprendžiamas ESTT praktikoje. Šioje analizėje itin aktualūs yra *Achughbaban* ir *El Dridi* sprendimai, kadangi juose yra bandoma ieškoti atsakymo, ar galima asmeniui, neteisėtai esančiam valstybės teritorijoje ir savanoriškai neišvykstančiam iš jos per paskirtą terminą, skirti sulaikymą, ar vis dėlto reikia apsiriboti mažiau varžančiomis priemonėmis. Kol *El Dridi* sprendime aiškinama, kad negalima „skirti laisvės atėmimo bausmę neteisėtai esančiam trečiosios šalies piliečiui vien dėl tos priežasties, kad jis šios valstybės teritorijoje be pateisinamos priežasties gyvena pažeisdamas įpareigojimą per nustatytą terminą iš jos išvykti“⁷⁷, *Achughbaban* sprendime asmeniui, pažeidusiam sprendimą išvykti, ir priėmus sprendimą grąžinti Direktyva 2008/115/EB „nedraudžia valstybės narės teisės aktų, jei jais leidžiama trečiosios šalies piliečiui, kuriam taikyta šioje direktyvoje nustatyta grąžinimo procedūra <...>, skirti laisvės atėmimo bausmę“⁷⁸.



Note: Belgium, Germany, Greece, Cyprus, Lithuania, the Netherlands, Austria, Finland and the United Kingdom, not available.
Source: Eurostat (online data code: migr_eirt_vol)

⁷⁶ Eurostat. *Statistics on enforcement of immigration legislation*. Eurostat Statistics Explained, 2017. interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation>;

⁷⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2011 m. balandžio 28 d. sprendimas El Dridi C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268*; 62 p.;

⁷⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2011 m. gruodžio 6 d. sprendimas Alexandre Achughbaban C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807*; 14 p.;

2 paveikslas. Ne ES piliečių, grįžusių į savo kilmės valstybę pagal gražinimo būdą, proporcija 2016 metais

Šaltinis: Sudaryta remiantis: Eurostat duomenimis. Prieiga per internetą: <[http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_non-EU citizens returned to their country of origin, by type of return, 2016 \(%25\) MI 17.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:Share_of_non-EU_citizens_returned_to_their_country_of_origin_by_type_of_return_2016_(%25)_MI_17.png)>

Trečia, remiantis ta idėja, jog savanoriškas neteisėtai esančio trečiosios šalies piliečio išvykimas iš valstybės narės turėtų būti asmens laisvos valios išraiškos padarinys, apie sankcijų taikymą tokiam asmeniui neturėtų būti net svarstymų. Kita vertus, „žvelgiant iš teisinio taško, „negražinami“ trečiosios šalies piliečiai iš viso neturėtų egzistuoti; remiantis teise, asmuo arba turi rezidento statusą, arba tokį asmenį reikia išsiųsti iš šalies ir tarp jų neturi būti jokio tarpinio varianto“⁷⁹. Būtent tokiam asmeniui, kuris nepriklauso nei išsiųstųjų, nei teisėtą statusą valstybėse turinčiai grupei, yra taikomas vadinamasis tarpinis lygmuo – trečiųjų šalių piliečiai, be jokio teisinio pagrindo likę valstybėse narėse. Sprendime *Mukarubega* ESTT analizavo būtent tokią situaciją, kai trečiosios šalies piliečiui dėl neteisėto buvimo šalyje suteiktas įpareigojimas „išvykti iš Prancūzijos teritorijos, jeigu jam atsisakyta išduoti leidimą gyventi šalyje, atsisakyta pratęsti išduoto leidimo galiojimą arba jis panaikintas“⁸⁰, tačiau net tuomet, kai buvo nustatyti faktai, jog „S. Mukarubega žinojo, jog neturi jokios teisės teisėtai būti Prancūzijoje“⁸¹, ir asmuo vis tiek liko šalies teritorijoje, savanoriškumo išvykti iš valstybės dvasia remtis būtų visai nepagrįsta.

Ketvirta, labai dažni trečiųjų šalių piliečių nenoro išvykti iš valstybės narės atspindžiai yra asmenų bandymai piktnaudžiauti. Būtent trečiųjų šalių piliečių piktnaudžiavimo atvejai gali pasireikšti labai įvairiai: neretai išvykimas vilkinamas vos ne paskutinę akimirką pateikiant prieglobsčio prašymus arba argumentuojant procesinių veiksmų pažeidimais, kaip buvo pasisakyta jau minėto *Boudjlida* sprendimo atveju. Tačiau kartais, kaip buvo nustatyta *Mahdi* sprendimo atveju, Sudano ambasados atstovas, nors ir patvirtinęs asmens tapatybę, „atsisakė išduoti jam tapatybės dokumentą, reikalingą, kad asmuo galėtų išvykti iš Bulgarijos. Šis atsisakymas buvo motyvuotas

⁷⁹ European Commission. *Study on the situation of third-country nationals pending return/removal in the EU Member States and the Schengen Associated Countries*. Euroasylum, 2013. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/return-readmission/docs/11032013_sudy_report_on_immigration_return-removal_en.pdf>, 84 psl.;

⁸⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2014 m. lapkričio 5 d. sprendimas Mukarubega C-166/13, ECLI:EU:C:2014:2336*; 63 p.;

⁸¹ *ibidem* 76 p.;

tariamam B. Mahdi nenoru grįžti į Sudaną⁸². Esant tokiam tarpvalstybiniam nebendradarbiavimui ir asmens piktnaudžiavimui „valstybė narė negali būti įpareigota išduoti atskirą leidimą gyventi arba kitokį leidimą, suteikiantį teisę pasilikti trečiosios šalies piliečiui, neturinčiam asmens tapatybės dokumentų ir negavusiam tokių dokumentų iš savo kilmės šalies“⁸³, tačiau asmens tikslas gyventi valstybės narės teritorijoje arba joje bent kiek ilgiau pasilikti visgi laikytinas pasiektu.

Taigi, asmens nenoras išvykti tuomet, kai trečiosios šalies piliečiui yra paskirtas savanoriškas išvykimo terminas, yra akivaizdus. Tai pasireiškia tiek mokslinėje doktrinoje keliama abejone dėl AVR programos padedančioms asmeniui atvykti ir integruotis trečiojoje valstybėje efektyvumo, tiek ir trečiųjų šalių piliečių bandymais uždelsti savanoriško išsiuntimo terminą pateikiant pakartotinius prašymus skirti prieglobstį bei argumentuojant proceso nesilaikymo pažeidimais. Kadangi buvo nustatyta, kad savanoriškumo esmė yra laikytina asmens laisva ir nepriklausoma valia elgtis pasirinktu būdu, vargu, ar galima būtų kalbėti apie sankcijų taikymo egzistavimą asmeniui neišvykus, kurių buvimas savo esme yra laikytinas priešprieša savanoriškumui.

2.3. Priverstinis išsiuntimas

Priverstinis neteisėtai esančio asmens išsiuntimas iš valstybės narės teritorijos, kitaip nei savanoriškas išvažiavimas, yra neprioritetinis, labiau asmens laisvę varžantis būdas, kurio taikymas neretai yra būtinas ketinant įgyvendinti tuos tikslus, kurių siekiama Direktyva 2008/115/EB. Nors visapusiškai tiek doktrinoje, tiek teisėkūroje didesnis dėmesys yra skiriamas klausimams, kaip asmenis galima būtų savanoriškai priversti deportuotis (angl. *self-deportation*), kokių priemonių reikėtų imtis, kad tai būtų efektyvinama, tačiau, darbo autorės nuomone, svarbu vien pats priverstinio išsiuntimo kaip priemonės išsiųsti nelegaliai esančius trečiųjų šalių piliečius egzistavimas, nes „savanoriško išvykimo sėkmė priklauso nuo to, koks veiksmingas yra priverstinio išsiuntimo taikymas“⁸⁴.

Teisinėje doktrinoje yra pastebima, jog valstybės narės prieš taikydamos priverstinį sulaikymą turi laikytis kelių esminių taisyklių. Visų pirma, ši priemonė gali būti taikoma

⁸² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. birželio 5 d. sprendimas Mahdi C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320; 21 p.;

⁸³ *ibidem* 86 p.;

⁸⁴ European Commission. *EMN Ad-Hoc Query on the correlation between forced and voluntary return*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.emn.lv/wp-content/uploads/EMN-INFORM_-correlation-forced-and-voluntary-return_final.pdf>, 2 psl.;

tik tuomet, kai atitinka „proporcingumo ir reikalingų priemonių ėmimosi taikymo“⁸⁵ kriterijų. Antra, priverstinio išsiuntimo iš valstybės narės taikymas įmanomas tik objektyviai įvertinus asmens situaciją ir nusprendus, kad nebus pažeistas asmens negražintinumo principas. Šio principo įtvirtinimas doktrinoje yra svarbus tuo, jog valstybei narei kyla pareiga kazuistiškai įvertinti individualią asmens situaciją atsižvelgiant į galimus išsiuntimo iš atitinkamos valstybės narės padarinius: ar asmuo nebus persekiojamas savo valstybėje narėje ir pan. Panašus vertinimas yra nurodytas ir Direktyvos 2008/115/EB nuostatose, kuriose minima, jog kraštutinių priemonių taikymas turi būti proporcingas „ir be nepagrįstos prievatos. Šios priemonės įgyvendinamos kaip numatyta nacionalinės teisės aktuose nepažeidžiant atitinkamo trečiosios šalies piliečio pagrindinių teisių, gerbiant jo orumą ir fizinį neliečiamumą“⁸⁶. Darbo autorė pabrėžia, kad valstybių narių siekis išsiųsti asmenį turi remtis pagrįstu, argumentuotu kiekvienos situacijos individualiu vertinimu atsižvelgiant į tai, kokioje būklėje žmogus yra ir ar jis yra pajėgus suvokti ir vykdyti priverstinio išsiuntimo paskyrimą. Kaip teigia ES vyriausioji užsienio reikalų įgaliotinė Federica Mogherini, „ES gali susitvarkyti su šiuo metu egzistuojančiais milžiniškais migrantų ir pabėgėlių srautais pasaulyje, jei mes suprasime, kad dėmesys turi būti skiriamas ne skaičiams, o žmonėms“⁸⁷.

Remiantis ESTT praktika, valstybei narei reikia atsižvelgti ne tik į doktrinoje jau minėtus kriterijus, bet ir į „trečiojo šalies piliečio fizinę ar psichinę būklę <...> bei technines priežastis, pavyzdžiui, transporto pajėgų trūkumą, ar išsiuntimo neįvykdymą dėl kliūčių, susijusių su asmens tapatybės nustatymu“⁸⁸. Tais atvejais, kai asmuo nepajėgus suvokti, ar dėl savo sveikatos būklės negalėtų pats išvykti, vargu, ar išvis būtų galima kalbėti apie priverstinio išsiuntimo kaip priemonės taikymo galimybę. Tai pastebėtina ir ESTT *Abdida* prejudiciniame sprendime, kuriame buvo analizuojama, ar būtina stabdyti taikymą nacionalinės teisės aktų nuostatų, pagal kurias atmetamas prašymas leisti gyventi šioje valstybėje narėje trečiosios šalies piliečiui, „sergančiam liga, keliančia realų pavojų jo gyvybei ar sveikatai arba realią grėsmę patirti nežmonišką ar žeminantį elgesį, kai šio

⁸⁵ GALLAGHER, A.; DAVID. F. *The international law of migrant smuggling*. New York: Cambridge University press, 2014. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://books.google.lt/books?id=rHnsAwAAQBAJ&pg=PA705&dq=forced+return+of+third+country+nationals&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwie49TR2YzaAhXDjSwKHQUbBJIQ6AEIJzAA#v=onepage&q=forced%20return%20of%20third%20country%20nationals&f=false>>, 707 psl.;

⁸⁶ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24, p. 98–107*, 8 str. 4 d.;

⁸⁷ Delegation of the European Union to Kenya. *Ministerial Pledging Conference on Somali Refugee: Conditions for voluntary return-opening remarks*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<https://eeas.europa.eu/delegations/kenya/2968/ministerial-pledging-conference-on-somali-refugee-conditions-for-voluntary-return---opening-remarks-en>>;

⁸⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2016 m. birželio 7 d. sprendimas Sélina Affum C-47/15, ECLI:EU:C:2016:408*; 11 p.;

užsieniečio kilmės šalyje ar trečiojoje šalyje, kurioje jis anksčiau gyveno, nėra jokio tinkamo gydymo“⁸⁹. ESTT šiame sprendime pasisakė, kad asmens sveikata turi būti pirmenybinis veiksnys, į kurį reikia atkreipti dėmesį ir užtikrinti, kad trečiosios šalies pilietis gautų visą reikiamą gydymą. Dėl to turėtų būti „draudžiami nacionalinės teisės aktai, pagal kuriuos <...> sunkiai sergančiam asmeniui nurodoma išvykti iš valstybės narės teritorijos <...>, jei jam nepataisomai pablogės sveikatos būklė“⁹⁰.

Kitaip nei asmens sveikata, techninės priežastys teisinėje doktrinoje neretai sukelia daug diskusijų dėl taikymo pagrįstumo ir veiksmingumo, kas pastebėtina ir ESTT sprendimuose. Jau minėtas *Mahdi* bylos atvejis, kai asmens išsiuntimas priklauso nuo pačio trečiosios šalies piliečio noro, nes jam kitaip nebus išduodama Sudano ambasados tapatybės patvirtinantis dokumentas, akcentuoja ryškią spragą tiek savanoriško, tiek ir priverstinio išsiuntimo politikoje, nes neteisėtai esantis trečiosios šalies pilietis negali būti *de facto* išsiųstas. Sulaikyti trečiųjų šalių piliečiai norint juos priverstinai išsiųsti yra paleidžiami ir tuomet, kai valstybės narės dėl objektyvių priežasčių negauna reikalingų dokumentų, arba sulaikymo terminas viršija maksimalias ribas. Direktyvoje 2008/115/EB yra įtvirtinta, jog „sulaikymas išsiuntimo tikslu bet kuriuo atveju turi neviršyti aštuoniolikos mėnesių“⁹¹, o suėjus maksimaliam terminui asmuo privalo būti paleistas, kai dėl tam tikrų objektyvių priežasčių jis negalės būti išsiųstas iš valstybės narės.

Taigi, priverstinis išvykimas asmeniui taikomas tik tuomet, jeigu remiantis konkrečios situacijos aplinkybėmis negalėtų būti taikomas savanoriškas asmens išvykimas. Žinoma, siekiant Direktyvoje 2008/115/EB įtvirtintų tikslų yra svarbu jau vien pats šios priemonės egzistavimo faktas, nes kitaip trečiųjų šalių piliečiams suprantant, kad iš valstybės narės pusės nebus imtasi radikalesnių priemonių, pati neteisėtai esančių asmenų grąžinimo procedūra būtų laikytina neefektyvia. Tam, kad tai būtų pasiekta, reikia įvertinti konkrečios situacijos veiksnius, tokius kaip asmens sveikata, ar šioje situacijoje išvis būtų galimas asmens išsiuntimas. Tik įvertinę objektyvias aplinkybes ir pažvelgę į situaciją proporcingumo aspektu galima būtų kalbėti apie grąžinimo politikos progresyvumą.

⁸⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas *Abdida* C-562/13, ECLI:EU:C:2014:2453; 31 p.;

⁹⁰ *ibidem* 50 p.;

⁹¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2009 m. lapkričio 30 d. sprendimas *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741; 37 p.;

2.4. Atsakinga valstybė narė

Migrantų krizės atoveiksmį ir jos sukeltus padarinius galima pastebėti ryškiausiai šiuo metu, kai migrantų srautai palyginus su 2015 m. antplūdžiu jau yra apimę, o valstybės narės ieško teisingiausio sprendimo, visų pirma, kaip suteikti būtiną apsaugą tiems asmenims, kurie į valstybes nars pateko teisėtai kaip prieglobsčio prašytojai, pabėgėliai, antra, kokių priemonių galima imtis, kad būtų išsiųsti iš jų teritorijos trečiųjų šalių piliečiai, esantys ES neteisėtai. Nors yra laikoma, kad ši migrantų krizė yra didesnis plataus masto reiškinys, ir juolab, kad tai „nėra tik „europinė“ krizė, o globali“⁹², vis dėlto atsižvelgiant į tai, kad ES yra laikoma didžiausia paramos teikėja Sirijos pabėgėlių krizei, bei į tuos beprecedenčius srautus, nuo 2015 m. plūstančius į ES, galima teigti, kad ši situacija buvo didelis išbandymas ir išsipareigojimas „žmogaus teisėms ir atviriems pasieniams“⁹³ ES valstybėse narėse.

Atsakingos valstybės narės ir solidarumo valstybėse paieškos yra pastebimos iš kelių prizmių. Visų pirma, „centrinis Viduržemio jūros kelias yra ryškiai dominuojantis maršrutas pabėgėliams ir migrantams pasiekti Europą“⁹⁴. Tokios ES valstybės narės kaip Italija, Malta ir kitos, susiduriančios su šiuo iššūkiu, nori objektyviai pasidalinti šia našta su kitomis valstybėmis narėmis, kadangi „tai valstybės narės, kurios dėl savo geografinės padėties yra pirmasis tarptautinės apsaugos prašytojų atvykimo į Sąjungą punktas“⁹⁵. Akcentuotina, jog būtent remiantis 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai (toliau – Reglamentas „Dublinas III“), nuostatomis, jeigu nėra nustatytos atsakingos už prieglobsčio prašymą atsakingos valstybės narės, „už tarptautinės apsaugos prašymo

⁹² Delegation of the European Union to Kenya. *Ministerial Pledging Conference on Somali Refugee: Conditions for voluntary return-opening remarks*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<https://eeas.europa.eu/delegations/kenya/2968/ministerial-pledging-conference-on-somali-refugee-conditions-for-voluntary-return---opening-remarks- en>>;

⁹³ PARK, JEANNE. *Europe's Migration Crisis. Council on foreign relations*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.cfr.org/background/europes-migration-crisis>

⁹⁴ European Commission. *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf>; 2 psl.;

⁹⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinio advokato Yves Bot išvada. 2017 m. liepos 26 d. Slovakijos prieš Tarybą C-643/15 ir C-647/15, ECLI:EU:C:2017:618; 289 p.;*

nagrinėjimą yra atsakinga ta valstybė narė, į kurią jis taip atvyko⁹⁶. Remiantis Eurostat duomenimis (žr. 3 paveikslą), Viduržemio jūros keliu plaukiantys trečiųjų šalių piliečiai „pirmiausia atvyksta į Graikiją (472 754 atvykimai), Italiją (137 313 atvykimai), Ispaniją (3007 atvykimai), Malta (105 atvykimai)⁹⁷, tačiau nepaisant tokio milžiniško antplūdžio „pastebėtina, kad dauguma migrantų nepasilieka pirmojoje atvykimo į ES šalyje“⁹⁸. Darbo autorė atkreipia dėmesį, kad 2016 m. įvyko esminiai pokyčiai prieglobsčio prašymų padavimų politikoje, kadangi būtent analizuojant trečiųjų šalių piliečių, siekiančių gauti prieglobstį, kelionę Viduržemio jūra paskatino tai, kad „Rytų ir Vakarų Balkanų keliai buvo uždaryti ir dėl to prieglobsčių prašytojų skaičius ženkliai sumažėjo, tad viskas pasisuko Graikijos pusėn. Dauguma migrantų, atvykstančių per Graikiją, turėjo užpildyti prieglobsčio prašymus būtent ten <...>, kas lėmė milžinišką našta valstybės pabėgėlių priėmimų centrams“⁹⁹. Taigi, tai, jog Viduržemio jūros valstybės trečiųjų šalių piliečių yra laikomos labiau kaip tranzito valstybės siekiant pasiekti norimą valstybę narę, neretai bendra ES politika, bandanti apsisaugoti nuo neteisėtų sienos kirtimų atvejų ir uždaranti tam tikrus maršrutus, uždeda nepakeliamai didelę našta tokių valstybių, kaip Graikija, Malta, Italija, pabėgėlių priėmimo centrams, kuriems tenka įvertinti paduoto prašymo pagrįstumą bei perkelti trečiosios šalies piliečius, atitinkančius reikalavimus, į kitas ES valstybes nares.

⁹⁶ 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. [604/2013](#), kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai. [OL L 180, 2013 6 29, p. 31-59](#); 13 str.;

⁹⁷ European Parliament. *Directorate –General for external Policies. Migrants in the Mediterranean: Protecting human rights*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU\(2015\)535005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_EN.pdf); 17 psl.;

⁹⁸ *ibidem*

⁹⁹ European Commission. *EMN policy brief on migrants movements through the Mediterranean*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/106912/848149/file/5-Policy_brief_Mediterranean.pdf; 13 psl.;

Table 2: Asylum applications in the EU and Norway with (Member) States receiving over 40,000 applications, 2012-2016

Member State	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Germany	77,485	126,705	202,645	476,510	745,155	1,628,500
Sweden	43,855	54,270	81,180	162,450	28,790	370,545
France	61,440	66,265	64,310	76,165	84,270	352,450
Italy	17,335	26,620	64,625	83,540	122,960	315,080
Hungary	2,155	18,895	42,775	177,135	29,430	270,390
Austria	17,415	17,500	28,035	88,160	42,255	193,365
UK	28,800	30,585	32,785	40,160	39,735	172,065
Belgium	28,075	21,030	22,710	44,660	18,280	134,755
Netherlands	13,095	13,060	24,495	44,970	20,945	116,565
Greece	9,575	8,225	9,430	13,205	51,110	91,545
Norway	9,675	11,930	11,415	31,110	3,485	67,615
Bulgaria	1,385	7,145	11,080	20,365	19,420	59,395
Poland	10,750	15,240	8,020	12,190	12,305	58,505
Denmark	6,045	7,170	14,680	20,935	6,180	55,010
Finland	3,095	3,210	3,620	32,345	5,605	47,875
Spain	2,565	4,485	5,615	14,780	15,755	43,200
Other MS	12,220	10,685	10,955	15,255	18,710	67,825
EU 28	335,290	431,090	626,960	1,322,825	1,260,910	3,977,075

Source: Eurostat, data extracted on 24 October 2017 [migr_asyappctza]

3 paveikslas. Prieglobsčio prašymai ES ir Norvegijoje su valstybėmis narėmis gaunančiomis daugiau kaip 40 tūkstančių prašymų

Šaltinis: Sudaryta remiantis: Eurostat 2017 m. duomenimis. Prieiga per internetą: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/106912/848149/file/5-Policy_brief_Mediterranean.pdf>

Antras aspektas, į kurį vertėtų atkreipti dėmesį, yra valstybių narių solidarumas ir bendradarbiavimas norint priimti prieglobsčio prašymus. Komisijos išleistoje 2017 m. apžvalgoje yra pastebima, kad penkios labiausiai susijusios šalys su migrantų krize yra laikomos Austrija, Danija, Vokietija, Norvegija ir Švedija. Remiantis Eurostat duomenimis¹⁰⁰, šioms penkioms valstybėms tenkanti trečiųjų šalių piliečių prašymų našta yra milžiniška: daugiau nei 2.3 milijono prašymų iš 3.9 milijonų paduotų, o tai yra apie 59 procentai visai ES tenkančių prašymų skaičiaus.

Esant dideliame valstybėms narėms tenkančiam spaudimui, natūralu, kad vieningoje bendruomenėje esančia našta tenka pasidalinti. Darbo autorės nuomone, išskirtiniu yra laikytinas Vengrijos ir Slovakijos pavyzdys. ESTT didžiosios kolegijos byloje *Slovakijos Respublika ir Vengrija prieš Europos Sąjungos Tarybą* buvo sprendžiamas klausimas dėl Vengrijos nesutikimo būti laikoma „valstybe nare, kuri viena iš pirmųjų susiduria su

¹⁰⁰ European Commission. *EMN policy brief on migrants movements through the Mediterranean*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/106912/848149/file/5-Policy_brief_Mediterranean.pdf>; 13 psl.;

migrantų antplūdžiu¹⁰¹, bei jau minėtos valstybės nenoru būti priskirtai „prie valstybių narių, gaunančių naudą iš perkėlimo Europos Sąjungoje, suteikiant tokį patį statusą kaip Italijai ir Graikijai“¹⁰². Tuo tarpu Slovakijos argumentai šioje byloje buvo tokie, kad „trečiųjų šalių piliečių antplūdis Graikijos ir Italijos teritorijoje 2015 m. negali būti laikomas „staigiu“¹⁰³ akcentuojant tai, jog „Graikijos (kaip ir Italijos) prieglobsčio ir migracijos sistema jau seniai susiduria su didelėmis problemomis, neturinčiomis tiesioginio priežastinio ryšio su migracijos reiškiniu“¹⁰⁴. Šioje byloje ESTT, atmesdamas Vengrijos ir Slovakijos argumentus, akcentavo vieningos ir solidariosios ES idėją ir bendrą valstybių narių įsitraukimą neužkraunant naštos kelioms daugiausiai prašymų sulaukiančioms ar nepatogioje geografinėje padėtyje atsidūrusioms valstybėms. Kaip Vokietijos kanclerė A. Merkel yra pasakiusi, „jeigu nėra solidarumo migracijos srityje, jo nebus jokioje kitoje sferoje, tai bus kartu (angl. *bitter*) visos Europos bendradarbiavimui“¹⁰⁵.

Trečias probleminis aspektas yra susijęs su antriniu trečiųjų šalių piliečių judėjimu bei palankesnio teisinio reglamentavimo ieškojimu (angl. *forum shopping*). Asmenys yra linkę ieškoti palankesnių jiems sąlygų ar palankesnio vertinimo, nes „praktiškai su prieglobsčio prašytojais elgiamasi skirtingai, o pripažinimo rodikliai skirtingose valstybėse narėse irgi yra nevienodi“¹⁰⁶. ES iniciatyvos, sietinos su antrinio judėjimo ribojimu gerinimu, buvo pastebimos dar 2013 m., kai 2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentą (EB) Nr. 343/2003, nustatantį valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus, pakeitė naujas taisykles įtvirtinantis Reglamentas „Dublinas III“. Kita iniciatyva iš ES pusės buvo 2016 m. Komisijos pateiktas veiksmų planas tam, kad būtų efektyvinama Bendroji Emigracijos Prieglobsčio sistema (toliau – BEPS) ES mastu ir būtų sukurta „visapusiškai veiksminga, teisinga ir žmogiška prieglobsčio

¹⁰¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. rugsėjo 6 d. sprendimas *Slovakija prieš Tarybą C-643/15*, ECLI:EU:C:2017:631; 10 p.;

¹⁰² *ibidem*;

¹⁰³ *ibidem*;

¹⁰⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinio advokato Yves Bot išvada. 2017 m. liepos 26 d. Slovakijos prieš Tarybą C-643/15 ir C-647/15*, ECLI:EU:C:2017:618; 120 p.;

¹⁰⁵ The Local. *Merkel warns of consequences for EU asylum laggards*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.thelocal.de/20170910/merkel-warns-germany-will-offer-no-solidarity-to-eu-countries-who-lag-on-asylum>>;

¹⁰⁶ Europos Sąjungos Taryba. *Bendros Europos prieglobsčio sistemos reforma*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.consilium.europa.eu/lt/policies/migratory-pressures/ceas-reform/>>;

politika“, nustatanti „paprastesnes, aiškesnes ir trumpesnes prieglobsčio procedūras <...>, bendras garantijas <...>, griežtesnes kovos su piktnaudžiavimu taisykles“¹⁰⁷.

Nors buvo imtasi realių veiksmų ir buvo nustatytas atitinkamas sankcijų modelis už netiesiogiai atsiimto ar akivaizdžiai nepagrįsto pareiškimo pateikimą, „pagreitintos procedūros“ taikymą¹⁰⁸, vis dėlto trečiųjų šalių piliečiai, suprasdami gresiančias sankcijas, vis tiek neretai atsisako bendradarbiauti su valstybės narės institucijomis, o kai „atvyksta prie išorinės valstybių narių sienos, dažnai nenori ten prašyti prieglobsčio ir atsisako duoti pirštų atspaudus“¹⁰⁹. Natūralu, jog valstybėms narėms kilus neaiškumų, kaip elgtis atitinkamoje situacijoje, yra kreipiamasi į ESTT, todėl šiame teisme yra ganėtinai nuosekliai susiformavusi praktika būtent trečiųjų šalių piliečių antrinio judėjimo ES valstybėse narėse atvejais. Prejudiciniame *Aziz Hasan* sprendime ESTT analizavo tokį atvejį, ar antriniu asmenų judėjimu laikytinas atvejis, kai trečiosios šalies pilietis „Vokietijoje pateikė prieglobsčio prašymą. <...> Patikrinus Eurodac sistemos duomenis, nustatyta, kad jis jau pateikė tarptautinės apsaugos prašymą Italijoje“¹¹⁰. ESTT šiame sprendime pabrėžė tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimo svarbą, veiksmingumą, todėl antriniu judėjimu neturėtų būti laikoma situacija, kad tuomet, kai pirmoji valstybė narė uždelsia išnagrinėti trečiosios šalies piliečio apsaugos prašymą, atsakinga turi būti laikoma ta valstybė narė, „kurios teritorijoje yra atitinkamas asmuo be teisę gyventi šalyje patvirtinančio dokumento“¹¹¹, kai buvo pasibaigę pirmosios valstybės institucijų tirtos asmens prašymo nagrinėjimo terminai. Kita vertus, kitaip negu *Aziz Hasan, Mirza* sprendime ESTT akcentuoja, jog valstybės narės toleravimas tuo atveju, kai asmuo „nelaukė, kol bus galutinai išnagrinėtas jo prašymas, ir išvyko į kitą valstybę narę nei ta, kurioje pateikė tokį prašymą, padėtis tuo atveju, jeigu jį atsiimtų atsakinga valstybė narė“¹¹², būtų netiesioginė paskata trečiosios šalies piliečiui naudotis antriniu judėjimu, kuriam ir bandoma užkirsti kelią „reglamentu „Dublinas III“, jame įtvirtinant vienodus atsakingos valstybės narės nustatymo mechanizmus ir kriterijus“¹¹³.

¹⁰⁷ Europos Komisija. *Bendras Europos prieglobsčio sistemos reformos užbaigimas. Veiksmingoms teisingos ir žmogiškos prieglobsčio politikos link*. Pranešimas spaudai. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_Lt.pdf>; 2 psl.;

¹⁰⁸ *ibidem*;

¹⁰⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinės advokatės Eleanor Sharpston išvada. 2017 m. birželio 8 d. A. S. C-490/16, ECLI:EU:C:2017:443*; 102 p.;

¹¹⁰ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinio advokato Yves Bot išvada. 2017 m. rugsėjo 7 d. Hasan C-360/16, ECLI:EU:C:2017:653*; 35 p.;

¹¹¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2018 m. sausio 25 d. sprendimas Hasan C-360/16, ECLI:EU:C:2018:35*; 71 p.;

¹¹² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2016 m. kovo 17 d. sprendimas Mirza C-695/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:188*; 51 p.;

¹¹³ *ibidem* 52 p.;

Apie *forum shopping* doktriną ESTT pasisakė *Mehrdad Ghezlbash* sprendime, kuriame nurodė, jog pati jo esmė yra būtent ne valstybių narių teismams automatiškai taikyti tos valstybės įstatymines normas, kurios yra palankesnės trečiosios šalies piliečiui, bet „patikrinti, ar teisingai taikyti Sąjungos teisės aktų leidėjo nustatyti atsakomybės kriterijai“¹¹⁴.

Ketvirtas probleminis aspektas, į kurį darbo autorė siekia atkreipti dėmesį, yra atsakingos valstybės narės paieškos tuomet, kai antrinį judėjimą skatina ne trečiųjų šalių piliečiai, pateikdami prieglobsčio prašymus kitose negu atvykta valstybėse narėse, bet pati valstybė, bandydama įvairiais būdais išsiųsti tuos asmenis į kitų valstybių teritorijas. Reikšmingu yra laikytinas jau minėtoje *A. S. prieš Slovėnijos Respubliką* byloje atskleistas Kroatijos valstybės pavyzdys, kai „A. S. iš Sirijos išvyko į Libaną <...>, kirto <...> Kroatijos sieną. Kroatijos valdžios institucijos suorganizavo jo vykimą iki Slovėnijos sienos“¹¹⁵. Tačiau nepaisant to, jog Kroatija yra laikoma viena populiariausių tranzitinių valstybių neabejotinai dėl savo geografinės padėties centrinės Europos ir Balkanų kryžkelėje, kartu dėl priklausymo Šengeno erdvei, vis dėlto neturi būti pateisinama tai, jog „valstybės narės valdžios institucijos, susidūrusios su nepaprastai dideliu skaičiumi trečiosios šalies piliečių, siekiančių tranzitu keliauti per jos teritoriją tam, kad kitoje valstybėje narėje pateiktą tarptautinės apsaugos prašymą, toleravo trečiosios šalies piliečio, kuris netenkina šioje pirmoje valstybėje narėje iš esmės nustatytą atvykimo sąlygų, atvykimą į jos teritoriją“¹¹⁶. Toks Kroatijos valstybės požiūris ir veiksmai, manytina, paneigia pačią solidarios ES valstybės narės dviasią bei neprisideda prie to bendrojo ES gėrio kūrimo, kas yra laikytina esminiu „ne tik pirmąsias bendruomenės, bet ir pilietinės visuomenės socialinės integracijos ir savireguliacijos vertybiniu pamatu“¹¹⁷.

Penkta, nepaisant jau aptartų Kroatijos bei Vengrijos ir Slovakijos valstybių pavyzdžių, kai šalys įvairiais būdais (tiek tiesioginiu asmenų išvežimu iš valstybės narės teritorijos, tiek ir atsakomybės už migrantų antplūdžius perkėlimu kitoms valstybėms) stengiasi likti migrantų krizės nepaliestos, vis dėlto bendroji tendencija yra ta, jog didžioji dalis ES *in corpore* laikosi solidarai. Vienas iš esminių valstybių narių solidarumo kriterijų šioje krizėje yra laikytinas būtent tas tarpvalstybinis

¹¹⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. birželio 7 d. sprendimas *Ghezlbash* C-63/15, *ECLI:EU:C:2016:409*; 54 p.;

¹¹⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. liepos 26 d. sprendimas *A.S. C-490/16*, *ECLI:EU:C:2017:585*; 14 p.;

¹¹⁶ *ibidem* 42 p.;

¹¹⁷ ŠLAPKAUSKAS, VYTAUTAS. *Teisės socialinės prigimties ir paskirties pilietinėje visuomenėje ryšys*. Vilnius: Jurisprudencija, 2006; 7 psl;

bendradarbiavimas „neleidžiant nelegaliems imigrantams patekti į ES teritoriją arba juos grąžinant į valstybes nares, iš kurių jie atvyko“¹¹⁸. Šis susivienijimas didelėje dalyje ES valstybių narių pastebimas būtent per pasienių tarp valstybių narių atkūrimą, kai „Vokietija <...> atnaujino sienų kontrolę su Austrija <...>, Vengrija uždarė sieną su Serbija <...>, Vengrija pastatė tvorą palei sieną su Kroatija <...>, Austrija pastatė tvorą su Slovėnija“¹¹⁹.

Taigi, atsakingos valstybės paieškos negali apsiriboti tik Reglamento „Dublinas III“ įstatyminio nuostatų įtvirtinimo rėmuose. Būtina žiūrėti ir į tendencingą ESTT praktiką, kuri yra gana daugialypė antrinio trečiųjų šalių piliečių judėjimo, valstybių narių solidarumo sampratos aiškinimo srityje.

¹¹⁸ BERNARD, CATHERINE. *Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturiolikos laisvės: laisvas asmenų, pasalugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006; 318 psl.;

¹¹⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinės advokatės Eleanor Sharpston išvada*. 2017 m. birželio 8 d. A. S. C-490/16, ECLI:EU:C:2017:443; 15 p.;

3. SULAIKYMAS SIEKIANT IŠSIŪSTI

Sulaikymas laikomas viena iš priemonių, kaip galima pasiekti Direktyvos 2008/115/EB tikslo – išsiųsti nelegaliai esančius trečiųjų šalių piliečius. Šios priemonės taikymas riboja ir varžo trečiųjų šalių piliečių judėjimo laisvę, todėl turi būti skiriamas pagrįstai, apgalvotai ir tik tuomet, jeigu mažiau varžančių priemonių, tokių kaip savanoriško asmens išvykimo, privertinio išsiuntimo, uždraudimo atvykti, nepakaktų tam, kad asmuo išvyktų. Šioje dalyje bus aptariami pagrindai ir sąlygos, kuriems esant valstybės narės gali paskirti asmeniui sulaikymą, vertinamos jo taikymo konkrečiame kontekste aplinkybės, analizuojamas šios priemonės proporcingumas.

3.1. Sulaikymas

Sulaikymas yra suprantamas kaip „nebaudžiamojo poveikio administracinė priemonė, paskirta administracinės ar teisinės valdžios atstovų tam, kad būtų ribojama asmens laisvė jį izoliuojant ir taikant atitinkamas procedūras“¹²⁰. Svarbu suprasti, jog ši priemonė trečiųjų šalių piliečiui yra skiriama ne tam, kad jis būtų taip nubaudžiamas, o tam, kad be kliūčių būtų identifikuojama neteisėtai valstybėje narėje esančio asmens „tapatybė, <...> įvertinamas prieglobsčio prašymo pagrįstumas <...> dėl valstybės saugumo ir viešosios tvarkos pagrindų“¹²¹. Valstybių narių teisinėje praktikoje kartais yra daromos grubios klaidos, kai nesilaikoma pamatinio iš sulaikymo sąvokos išplaukiančio nebaudžiamumo principo. ESTT sprendime *El Dridi* buvo nuspręsta, jog Direktyva 2008/115/EB „draudžia tokį valstybės narės teisės aktą, kuriame numatyta skirti laisvės atėmimo bausmę neteisėtai esančiam trečiosios šalies piliečiui vien dėl tos priežasties, kad jis šios valstybės teritorijoje be pateisinamo pagrindo gyvena pažeisdamas įpareigojimą per nustatytą terminą iš jos išvykti“¹²², nes tai, manytina, jau atliktų asmens baudimo funkciją. Tačiau kitame *Skerdjan Celaj* sprendime ESTT pasisakė, jog Direktyva 2008/115/EB „iš principo nedraudžia valstybės narės teisės aktų, kuriuose numatoma laisvės atėmimo bausmė trečiosios šalies piliečiui, neteisėtai esančiam šalies teritorijoje, kuris po to, kai buvo sugražintas į savo kilmės šalį pagal

¹²⁰ European Commission. *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 26 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf>, 4 psl.;

¹²¹ *ibidem*;

¹²² Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2011 m. balančio 28 d. sprendimas El Dridi C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268*; 62 p.;

ankstesnę grąžinimo procedūrą, neteisėtai vėl atvyksta į minėtos valstybės teritoriją¹²³ taip pažeisdamas draudimą atvykti. Iš šių dviejų ESTT sprendimų matome, jog abejuose situacijose trečiosios šalies pilietis pažeidžia valstybės narės teisės aktus: *Dridi* byloje jis nesilaiko įpareigojimo išvykti, o *Celaj* byloje – neteisėtai atvyksta, tačiau ESTT priima skirtingą vertinimą dėl nacionalinės teisės aktų taikymo. Pats ESTT *Md Sagor* sprendime šią polemiką paaiškina teigdamas, jog „būtų pakenkta minėtiems bendriems standartams ir tvarkai, jeigu konstatavusi, jog trečiosios šalies pilietis šalyje yra neteisėtai, atitinkama valstybė narė, prieš įgyvendindama sprendimą grąžinti arba net prieš priimdama tokį sprendimą, vykdytų baudžiamąjį persekiojimą ir prireikus skirtų laisvės atėmimo bausmę. Iš tiesų, dėl tokių veiksmų išsiuntimas būtų atidėtas“¹²⁴. Taigi, kartais sulaikymas prieš trečiosios šalies pilietį gali būti taikomas ne siekiant asmenį išsiųsti, kaip tai yra suprantama remiantis Direktyva 2008/115/EB, bet tam, kad būtų pritaikyta sankcija dėl valstybės narės teisės aktų nuostatų nevykdymo.

Visgi, dažniausia priežastis, kodėl net 26 apklausoje dalyvavusių valstybių narių institucijos taiko sulaikymą, remiantis Europos Migracijos Tarnybos (toliau – EMN, angl. *European Migration Network*) duomenimis, – „grėsmė, kad trečiosios šalies pilietis slapstysis“¹²⁵ vengdamas būti išsiųstas. Remiantis Direktyvos 2008/115/EB 15 str. 1 d. a) p., vienas iš dviejų aspektų, pateisinančių asmens sulaikymą, yra valstybės narės pareiga įvertinti, ar konkretus trečiosios šalies pilietis individualioje situacijoje vengs bendradarbiavimo su valstybės institucijoms ar ne. Kitas atvejis būna tuomet, kai sulaikymas skiriamas dėl to, jog „atitinkamas trečiosios šalies pilietis vengia pasirengimo grąžinimui ar išsiuntimo proceso, arba jiems trukdo“¹²⁶. Šios dvi aplinkybės – vieninteliai pagrindai, kuriais remiantis trečiosios šalies piliečiui galima skirti sulaikymą. ESTT savo praktikoje aiškina, jog sulaikymas gali būti taikomas tik esant rimtam ir objektyviam pagrindui, todėl negali būti pernelyg išplečiama sulaikymo taikymo samprata: turi būti išlaikoma pusiausvyra tarp valstybės narės interesų ir žmogaus teisių bei trečiosios šalies piliečio gerovės, „draudžiamas toks nacionalinis teisinis reglamentavimas <...>, pagal kurį <...> sulaikymo terminą galima pratęsti remiantis vien tuo, kad atitinkamas trečiosios

¹²³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2015 m. spalio 1 d. sprendimas *Skerdjan Celaj C-290/14*, ECLI:EU:C:2015:640; 33 p.;

¹²⁴ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2012 m. gruodžio 6 d. sprendimas *Baudžiamoji byla prieš Md Sagor C-430/11*, ECLI:EU:C:2012:777; 33 p.;

¹²⁵ European Commission. *Guidelines for monitoring and evaluation of AVR (R) Programmes*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/guidelines_for_monitoring_and_evaluation_final_jan2016.pdf>;

¹²⁶ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24*, p. 98–107; 15 str. 1 d. b) p.;

šalies pilietis neturi asmens tapatybės dokumentų, todėl kyla šio piliečio pasislėpimo pavojus¹²⁷. Atsižvelgdamas į ginamus gėrius „ESTT vertina sulaikymo taikymą itin griežtai“¹²⁸. Tai matyti ir iš pastarųjų metų ESTT sprendimų. Kaip buvo ESTT pasisakyta *Kadzoev* sprendime, „sulaikymas negali būti taikomas remiantis viešosios tvarkos ar saugumo pagrindais, kaip yra numatyta Direktyvoje 2008/115/EB“¹²⁹. Pabrėžtina, jog ne tik pagrindas, dėl kurio skiriamas sulaikymas, turi būti numatytas šioje direktyvoje, tačiau kartu turi būti ir aiškiai išreikštas, pagrįstas, taikytinas konkrečios situacijos valstybės narės išaiškinimas, kodėl ši sulaikymo priemonė yra būtina. Remiantis Migracijos politikos centro parengta ataskaita, viena iš esminių klaidų, kurias daro valstybės narės, yra absoliutus sulaikymo pagrindimo nebuvimas, formalus, bet ne konkretus argumentavimas. Šioje apžvalgoje pabrėžiama, jog Direktyvoje 2008/115/EB „pastebimos lakoniškos ir neišsamios formuluotės palieka erdvę valstybėms narėms pagrįsti objektyvius kriterijus, kuriais yra remiamasi <...>, o formali ir standartinė motyvacija dominuoja“¹³⁰ neužpildant tos objektyviai direktyvoje paliktos erdvės konkrečiais individualiai sulaikymo situacijai būdingais argumentais. Kaip ESTT ir yra paminėjęs *Mahdi* byloje, sprendimai asmenį sulaikyti „turėtų būti priimami dėl kiekvieno konkretaus atvejo atskirai ir vadovaujantis objektyviais kriterijais, t. y. nagrinėjant turėtų būti atsižvelgiama ne vien į neteisėto buvimo faktą“¹³¹.

Taigi, asmens sulaikymas kaip labiausiai trečiosios šalies pilietį varžanti priemonė turi būti taikomas pagrįstai ir apgalvotai, su aiškia valstybės narės motyvacija, kodėl tokia priemonė visgi yra pasirinkta. Esant priešingai situacijai arba argumentų nebuvimui ar jų trūkumui būtų nepagrįstai varžomos žmogaus teisės. Direktyvoje 2008/115/EB nustatyti sulaikymo taikymo pagrindai turi būti aiškinami griežai ir neplečiamai. Kaip buvo pasisakyta *Kodzoev* sprendime, ESTT, vertindamas valstybės nacionalinės teisės aktus, kuriuose buvo išplėsta sulaikymo taikymo samprata, pripažino, kad toks aiškinimas ir

¹²⁷ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. birželio 5 d. sprendimas *Mahdi* C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320; 65 p.;

¹²⁸ MORARU, M; RENAUDIÈRE, G. *European Synthesis Report on the Judicial Implementation of Chapter IV of the Return Directive Pre-Removal Detention*. European University Institute, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45185/MPC_REDIAL_2016_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; 53 psl.;

¹²⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2009 m. lapkričio 30 d. sprendimas *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741; 70 p.;

¹³⁰ MORARU, M; RENAUDIÈRE, G. *European Synthesis Report on the Judicial Implementation of Chapter IV of the Return Directive Pre-Removal Detention*. European University Institute, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45185/MPC_REDIAL_2016_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, 53 psl.;

¹³¹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. birželio 5 d. sprendimas *Mahdi* C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320; 40 p.;

realus nuostatų taikymas, kai galima asmenį sulaikyti papildomais viešosios tvarkos ir saugumo pagrindais, yra negalimas, o toks Direktyvos 2008/115/EB plečiamasis aiškinimas – draudžiamas. Pagal pateiktas EMN ir Migracijos politikos centro apžvalgas pastebėtina, kad valstybės narės, argumentuodamos sulaikymo taikymo pagrįstumą, stokoja konkrečiai bylai būdingų aplinkybių pasitenkindamos tik formaliais ir neišsamiais argumentais.

3.2. Sulaikymo sąlygos

Bendrasis sulaikymo principas – tai, jog „valstybė narė izoliuotai laiko asmenį tam tikroje vietoje“¹³² atitinkamą laiko tarpą ir tik tuomet, kai „buvo tinkamai išnagrinėtos visos su laisvės atėmimu nesusijusios sulaikymui alternatyvios priemonės“¹³³. Šioje podalėje bus analizuojama, kokioje patalpoje turi būti laikomi trečiosios šalies piliečiai, kuriems laukiant išsiuntimo buvo skiriamas sulaikymas, aptariamos valstybių narių taikomos sulaikymo alternatyvos bei įvertinamas termino, kuriam sulaikymas yra skiriamas, proporcingumas.

3.2.1. Speciali izoliuota patalpa

Kaip yra pabrėžiama Direktyvoje 2008/115/EB, „sulaikymas paprastai vykdomas specialiuose sulaikymo centruose. Jeigu valstybė narė neturi galimybių apgyvendinti tokius asmenis specialiame sulaikymo centre ir turi naudotis įkalinimo įstaigų patalpomis, sulaikyti trečiosios šalies piliečiai atskiriami nuo kalinių“¹³⁴. Darbo autorės nuomone, iš šios Direktyvoje 2008/115/EB įtvirtintos sulaikymo sąlygų formuluotės galima būtų akcentuoti tris svarbius aspektus. Visų pirma, kaip jau buvo aptarta kalbant apie sulaikymo esmę, trečiųjų šalių piliečių sulaikymas neatitinka baudžiamajoje teisėje įtvirtintos asmens baudžiamumo funkcijos, juo tik norima pagreitinti patį išsiuntimo procesą bei pasiekti tuos tikslus, kurie yra Direktyvos 2008/115/EB sukūrimo pagrindas, todėl asmuo turi būti laikomas specialioje sulaikymo centro patalpoje. Į šios nuostatos taikymą ESTT žvelgia ganėtinai griežtai ir siaurai, kaip buvo pasisakęs *Bero & Bouzalmate* sprendime, „Direktyvos 2008/115/EB 16 straipsnio 1 dalies pirmame

¹³² 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. *OJ L 180, 29.6.2013, p. 96–116; 2 str. h) p.*;

¹³³ *ibidem* 20 p.;

¹³⁴ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24, p. 98–107; 16 str. 1 d.*;

sakinyje numatyta pareiga sulaikymą paprastai vykdyti specialiuose sulaikymo centruose taikoma pačioms valstybėms narėms kaip subjektams, o ne valstybėms narėms, atsižvelgiant į jų atitinkamą administracinę ar konstitucinę santvarką”¹³⁵. Taigi, net ir tuomet, kai vieno federalinio vieneto žemėje nėra specialiosios sulaikymo centro institucijos, kaip buvo nuspręsta šiame sprendime, asmuo turi būti ne pasodinamas į kalėjimą, nors objektyviai nėra kitos patalpos, kurioje galėtų būti toks trečiosios šalies pilietis įkurdinamas, bet vežamas į kitą federalinio vieneto žemėje esantį centrą. Šis sprendimas laikytinas itin svarbiu tuo aspektu, jog parodo valstybės pareigą visomis išgalėmis stengtis kuo mažiau suvaržyti trečiojo šalies piliečio laisvę bei atsakomybę laikytis tos mažiausiai amens laisvę ribojančios priemonės.

Antras aspektas, į ką darbo autorė atkreipia dėmesį, yra ta aplinkybė, jog nesant specialių sulaikymo centro patalpų, asmuo turi būti įkurdintas įkalinimo įstaigoje. Šis požymis ypatingu laikytinas tuo aspektu, kad įkalinami asmenys yra tik tuomet, jeigu jų padaryta veika kelia pavojų visuomenei ar yra neteisėto popūdžio, o sulaikyti trečiųjų šalių piliečiai, esantys valstybėje narėje neteisėtai, gali būti sulaikomi ir laikomi įkalinimo įstaigoje, nes mažiau varžančių priemonių tiesiog nėra. Kita vertus, yra įmanoma ir tokia situacija, kai asmuo yra laikomas įkalinimo įstaigoje dėl padarytų priešingų bei žalingų visuomenei veikų, tačiau kartu yra siekiama tokį asmenį išsiųsti. ESTT sprendime *J. N.* būtent ir yra matoma tokia situacija, kai asmuo, atvykęs į Nyderlandus ir pateikęs prašymą suteikti prieglobstį, laukdamas, kol jis bus išnagrinėtas, net „21 kartą buvo nuteistas už teisės pažeidimus, kurių dauguma yra vagystės, ir jam bus skirtos baudos bei laisvės atėmimai“¹³⁶. Darbo autorė atkreipia dėmesį, kad asmens sulaikymas gali būti siejamas su asmens padarytomis pavojingo pobūdžio veikomis kartu skiriant bausmę ir įpareigojant asmenį išvykti iš Nyderlandų teritorijos. Kaip nurodo šiame sprendime ESTT, tuomet, kai „vyksta prieglobsčio procedūra, savaime nereiškia, kad asmens, pateikusio prašymą suteikti prieglobstį, sulaikymas nebėra taikomas „siekiant išsiųsti“, nes galimas šio prašymo atmetimas gali atverti kelią jau patvirtintų išsiuntimo priemonių įgyvendinimui“¹³⁷.

Trečia, sulaikyti asmenys turi būti laikomi atskirai su kalinčiais asmenimis. Aktuali ESTT argumentacija buvo pateikta *Pham* sprendime, kuriame teismas vertino, ar galima tokia situacija, kai valstybės, turėdamos diskreciją, gali atsižvelgti į asmens duotą

¹³⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. liepos 17 d. sprendimas *Adala Bero prieš Regierungspräsidentin Kassel ir Ettayebi Bouzalmate prieš Kreisverwaltung Kleve* C-473/13, ECLI:EU:C:2014:2095; 28 p.;

¹³⁶ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. vasario 15 d. sprendimas *J. N. prieš Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Raad van State* C-601/15 PPU, ECLI:EU:C:2016:84; 22 p.;

¹³⁷ *ibidem* 79 p.;

sutikimą leisti jam gyventi ne atskiroje sulaikymo centro patalpoje, bet įkalinimo įstaigoje kartu su kaliniais, trečiosios šalies pilietės tautiečiais. ESTT, pateikdamas savo vertinimą, pabrėžė, jog nepaisant trečiosios šalies piliečio noro gyventi kartu su kaliniais, Direktyvos 2008/115/EB „16 straipsnio 1 dalies antras sakinyvis turi būti aiškinamas taip, kad jis neleidžia valstybėms narėms trečiosios šalies piliečio, sulaikyto siekiant išsiųsti jį iš šalies, apgyvendinti įkalinimo įstaigoje kartu su bausmę atliekančiais kaliniais, net jei pastarasis su šiuo apgyvendinimu sutinka“¹³⁸.

3.2.2. Sulaikymo reikalingumas

Remiantis oficialiais EMN duomenimis, didžiojoje daugumoje valstybių narių (net 24) yra plėtojamos sulaikymą keičiančios alternatyvos: „įpareigojimas nurodyti savo gyvenamąją vietą; prievolė atiduoti savo tapatybės arba kelionės dokumentus; palikti užstatą; elektroninis asmens monitoringas“¹³⁹ bei kitos. Alternatyvių sulaikymui priemonių analizę paskatino tas faktas, jog jeigu valstybėse narėse šios priemonės jau yra įdiegtos, kyla klausimas, kodėl vis dar didelę įtaką valstybėse narėse užima sulaikymo taikymas. Priežastys, kodėl reikia alternatyvų sulaikymui, yra atskleistos Odysseus Network mokslininkų atliktoje analizėje, kurioje teigiama, kad, visų pirma, „sulaikymo taikymo didinimas nesumažina nereguliarios migracijos srautų“¹⁴⁰, o tie migrantai, kurie patenka į ES teritoriją, dažnai net nežino ar žino itin mažai apie valstybės narės, į kurią jie važiuoja, migracijos politiką. Antra, žmonėms, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, dažnai nepaliekamas kitas pasirinkimas, kaip tik neteisėtai atvykti į valstybę narę iki tol, kol jie gaus paramą „neišvengiamai būti sulaikytiems“¹⁴¹. Trečia, skiriant sulaikymą yra itin retai analizuojama, ar jo paskyrimas pasieks tuos tikslus, dėl kurių jis bus skiriamas. Dažnai toks tikslas kaip trečiosios šalies piliečio „tapatybės nustatymas ar įpareigojimas sugrąžinti asmenį į kilmės valstybę ne visada yra pasiekiamas, dėl to sulaikymas yra bereikalingai pratęsinėjamas“¹⁴². Visi šie argumentai prieš sulaikymo taikymą, darbo autorės nuomone, yra laikytini pagrįstais, jau nekalbant apie finansinę naštą, tenkančią

¹³⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. liepos 17 d. sprendimas *Pham C-474/13*, *ECLI:EU:C:2014:2096*; 23 p.;

¹³⁹ European Commission. *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 26 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf>; 4 psl.;

¹⁴⁰ BRUYCKER, Ph; BLOOMFIELD, A; TSOURDI, E; PETIN, J. *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU. Time for Implementation*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-REPORT-Alternatives-to-detention-in-the-EU.pdf>>; 23 psl.;

¹⁴¹ *ibidem*;

¹⁴² *ibidem*;

valstybės finansinėms sistemoms. Pastebėtina, jog viena pagrindinių priežasčių, kodėl dažniausiai asmeniui yra skiriamas sulaikymas, pagrįsta įtarimais, jog trečiosios šalies pilietis galimai slapstysis nuo teisėsaugos institucijų, ir nebus pasiektas Direktyvos 2008/115/EB tikslas išsiųsti nelegaliai esantį trečiosios šalies pilietį, o skiriant sulaikymą slapstymasis realiai nebūtų įmanomas. Vis dėlto, manytina, jog alternatyvios priemonės valstybėse narėse turėtų būti plėtojamos, tobulinamos, nes jų pritaikomumas padėtų tiek ir valstybėms narėms sutaupyti, tiek ir būtų labiau saugomos trečiosios šalies piliečio „fundamentinės žmogaus teisės negu paskyrus sulaikymą“¹⁴³.

3.2.3. Sulaikymo terminas

Remiantis tuo, jog sulaikymas yra asmens laisvės varžanti priemonė, „sulaikymas turi trukti tol, kol yra pakankamas pagrindas išsiųsti asmenį iš valstybės narės“¹⁴⁴, nes kitaip, kaip interpretuoja kai kurių valstybių narių nacionaliniai teismai, gali būti pažeistas „laisvo trečiųjų šalių piliečių judėjimo“¹⁴⁵ principas.

Esant pagrindams, kuriais remiantis galima daryti išvadą, kad išsiuntimas asmeniui nebus vykdomas, trečiosios šalies pilietis turi būti „nedelsiant paleidžiamas“¹⁴⁶. Nors, kaip yra teigiama Direktyvoje 2008/115/EB, sulaikymas asmeniui turi trukti kuo trumpesnę laiką tam, kad būtų objektyviai pasiekiami tokios priemonės paskyrimo tikslai, tačiau teisinėje doktrinoje vietoje žodžių junginio „kuo trumpiau“ yra naudojama formuluotė, kurios pagrindas yra užtikrinti, kad „sulaikymas turi būti skiriamas tiek ilgai (angl. *for as long as*), kiek reikia sėkmingai įvykdyti trečiojo šalies piliečio išsiuntimą“¹⁴⁷. *Mohammad Khir Amayry* sprendime esanti formuluotė buvo pasirinkta taip pat akcentuojant, jog „sulaikymas trunka kuo trumpesnę laikotarpį ir ne ilgiau, nei pagrįstai būtina reikalaujamoms administracinėms perdavimo procedūroms su deramu

¹⁴³ European Commission. *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 26 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf>; 26 psl.;

¹⁴⁴ *ibidem* 44 psl.;

¹⁴⁵ MORARU, M; RENAUDIÈRE, G. *European Synthesis Report on the Judicial Implementation of Chapter IV of the Return Directive Pre-Removal Detention*. European University Institute, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45185/MPC_REDIAL_2016_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y>;

¹⁴⁶ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24, p. 98–107*, 15 str. 4 d.;

¹⁴⁷ European Commission. *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 26 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf>; 13 psl.;

kruopštumu atlikti <...>¹⁴⁸. Įdomu yra tai, jog *Kadzoev* sprendime ESTT, aiškindamas pačią sulaikymo sampratą ir jo esmę, teigia, jog „bet koks sulaikymas turi trukti kuo trumpesnę laiką (angl. *for as short a period as possible*) kartu ir tiek, kiek reikia (angl. *as long as*), kad būtų įgyvendinamas išsiuntimas“¹⁴⁹.

Kalbant apie sulaikymo taikymą, nors ir dažnai teisės aktuose yra minimi tokie žodžiai kaip „nedelsiant, kuo skubiau“, visgi, remiantis *Odysseus Network* atlikta analize, pastebima, jog dažnai „valstybės narės pradiniam etape skirdamos sulaikymą trečiosios šalies piliečiui ar norėdamos šį terminą atnaujinti nenumato jokio konkretaus apibrėžto periodo, kas reikštų, jog yra nustatomi patys ilgiausi sulaikymo terminai“¹⁵⁰. Analizėje akcentuojami maksimalūs terminai yra įtvirtinti Direktyvoje 2008/115/EB, kurioje teigiama, kad sulaikymas „negali viršyti šešių mėnesių“¹⁵¹, o pratęsimas galimas laikotarpiui, „neviršijančiam dar dvylikos mėnesių <...>, kai <...> nepaisant pastangų <...> išsiuntimo procedūra užtruks ilgiau dėl to, kad suinteresuotasis trečiosios šalies pilietis nepakankamai bendradarbiauja arba vėluojama gauti reikiamus dokumentus iš trečiųjų šalių“¹⁵². Net ir paskyrus sulaikymą valstybei narei iškyla pareiga nuolat tikrinti, ar ši priemonė vis dar atitinka tuos tikslus, dėl kurių ji buvo paskirta, kadangi „jeigu <...> pradinis sulaikymas nebepateisinamas, kompetentinga teisminė institucija turi galėti savo sprendimu pakeisti pradinį sulaikymą skyrusios administracinės ar prireikus teisminės institucijos sprendimą ir nuspręsti dėl galimybės skirti alternatyvią priemonę arba paleisti atitinkamą trečiosios šalies pilietį“¹⁵³. Itin dažnai ESTT, nagrinėdamas sulaikymą, analizės objektu pasirenka jo trukmę, paskyrimo tikslingumą, todėl ESTT ganėtinai kategoriškai vertina tas situacijas, kai valstybės narės pratęsia sulaikymo terminą remiantis vien tuo, kad trečiosios šalies pilietis „neturėjo asmens tapatybės dokumentų ir/ar turi būti sulaikytas tol, kol valstybė tuos kelionės dokumentus išduos“¹⁵⁴. Esant

¹⁴⁸ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. rugsėjo 13 d. sprendimas *Khair Amayry* C-60/16, ECLI:EU:C:2017:675; 26 p.;

¹⁴⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2009 m. lapkričio 30 d. sprendimas *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)* C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741; 4 p.;

¹⁵⁰ BRUYCKER, Ph; MANANASHVILI, S; RENAUDIÈRE, G. *The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU European Synthesis Report of the Project CONTENTION*. European University Institute, 2012. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://contention.eu/docs/Synthesis_Report.pdf>;

¹⁵¹ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. OL L 348, 2008 12 24, p. 98–107; 15 str. 5 d.;

¹⁵² *ibidem* 15 str. 6 d. a, b.;

¹⁵³ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. birželio 5 d. sprendimas *Mahdi* C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320; 62 p.;

¹⁵⁴ BRUYCKER, Ph; MANANASHVILI, S; RENAUDIÈRE, G. *The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU European Synthesis Report of the Project CONTENTION*. European University Institute, 2012. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://contention.eu/docs/Synthesis_Report.pdf>; 11 psl.;

pagrįstam įsitikinimui, jog asmuo, kaip šioje situacijoje, neturi asmens dokumentų, iš trečiosios valstybės, kuri turi juos atsiųsti, nėra gauta žinių, nevyksta tarpvalstybinis bendradarbiavimas ir yra akivaizdu, kad nebus įgyvendinami tikslai, sulaikymo pratęsimas laikytinas nepagrįstu, kadangi vargu, ar situacija pasibaigus pratęstam terminui pakis. Valstybės narės kartais peržengia šias tiek Direktyvoje 2008/115/EB, tiek ir ESTT praktikoje ganėtinai aiškias gaires ir kartais net imasi tokių priemonių, kurios dar labiau varžo asmens laisvę, todėl, remiantis *Achughbaban* sprendime išdėstyta logika, yra draudžiamos tokios „valstybės narės teisės nuostatos, pagal kurias neteisėtas buvimas šalyje užkardomas baudžiamosios teisės sankcijomis“¹⁵⁵.

Taigi, ESTT praktika sulaikymo srityje yra sisteminga, nuosekli, ganėtinai griežta. Asmens sulaikymas yra tik priemonė, tačiau ne vienintelė išeitis, kaip dar adekvačiai galima įgyvendinti valstybės narės sprendimą asmenį išsiųsti. Kadangi sulaikymo taikymas susijęs su viena iš didžiausių vertybių – asmens laisve, jis turi būti taikomas pagrįstai bei proporcingai. Šioje podalėje aptariami kriterijai – tinkama sulaikymui patalpa, atskyrimas nuo kalinių – turi būti vertinami ne lanksčiai, bet griežtai, kadangi ir pats ESTT ganėtinai imperatyviai vertina valstybių narių mėginimus praplėsti sulaikymo taikymui keliamus atvejus net ir tuomet, kai pats sulaikytasis sutinka daryti tam tikras išimtis, kaip buvo nagrinėjama *Pham* byloje. Darbo autorė pastebi, kad nors deklaratyviai yra įtvirtinta valstybių narių pareiga skirti asmeniui kuo mažiau jo laisves varžančią priemonę, tačiau alternatyvios sulaikymui priemonės valstybių narių taikymo praktikoje dar yra itin nepaplitusios ir neišplėtos argumentuojant vien tuo, jog sulaikymas būtų taikomas vien tam, kad asmuo negalėtų pasislėpti. Kaip buvo nurodyta *Odysseus Network* studijoje, sulaikymas nėra geriausia išeitis dėl daugybės pagrindų pradedant tuo, jog sulaikymo skyrimas nemažina nelegalių migracijos srautų bangų, baigiant tuo, jog tai yra itin brangiai valstybėms narėms kainuojantis procesas. Darbo autorės nuomone, visų pirma, turėtų būti įvertinama, ar tik sulaikymo paskyrimu bus pasiekti tikslai, o jeigu tik juo, ar terminas yra proporcingas atitinkamoje situacijoje. Pastebima, jog ESTT sprendimuose vis pabrėžia gają bei ydingą valstybių narių praktiką, kai iš atliktos situacijos akivaizdu, jog asmuo nebus išsiųstas per nustatytą maksimalų sulaikymo terminą, bet valstybė narė vis tiek nori jį pratęsti.

¹⁵⁵ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2011 m. gruodžio 6 d. sprendimas *Alexandre Achughbaban prieš Préfet du Val-de-Marne C-329/11*, ECLI:EU:C:2011:807; 50 p.;

3.2.4. Proporciumumas

Kaip yra nurodyta Direktyvos 2008/115/EB preambulėje, „sulaikymo taikymas <...> turi atitikti proporcingumo principą <...> ir jei švelnesnių priverstinių priemonių nepakaktų“¹⁵⁶. Yra svarbu įvertinti sulaikymo taikymą valstybėse narėse iš proporcingumo principo perspektyvos, kad būtų teisingai įgyvendinami Direktyvoje 2008/115/EB keliami tikslai, o sulaikymo taikymas neprieštarautų esminėms žmogaus teisėms. Tiek teisiniame reguliavime, tiek ir doktrinoje yra sutariama, kad sulaikymas – išskirtinė bei išimtinio pobūdžio priemonė, taikytina tik griežtai reglamentuotais atvejais. Kita vertus, realybė yra kiek kitokia, kadangi „tik pusė valstybių narių apsvarsto alternatyvias priemones prieš priimdamos sprendimą paskirti sulaikymą. Tarp šių valstybių tik keletas įvertina jas proporcingumo aspektu“¹⁵⁷. Darbo autorė pabrėžia, jog, remiantis šiais statistiniais duomenimis, tik reta valstybė narė vertina alternatyvias ir mažiau asmens laisvę varžančias priemones arba išvis nevertina proporcingumo, nors tai yra vienas iš tų kriterijų, kuriuos taikant galima spręsti, ar konkrečioje situacijoje yra veikama *ultra vires* ar ne. Valstybės narės dažnai pateisina tokį gana aplaidų požiūrį remdamosios asmens „pabėgimo rizika“¹⁵⁸ kaip lemiančiu veiksmu prieš apsvartydamos ir alternatyvias priemones. Plačiau apie proporcingumo principo taikymą ir svarbą ESTT praktikoje buvo analizuota jau minėtoje *Mahdi* byloje, kurioje teigiama, jog tais atvejais, kai sulaikymas yra paskirtas administracinės institucijos, vis tiek jo skyrimo pagrįstumą turi įvertinti „teisminė institucija, sprendžianti dėl galimybės pratęsti pradinio sulaikymo terminą <...>, net jei to aiškiai neprašė institucija pareiškėja ir net jei atitinkamo piliečio sulaikymą jau peržiūrėjo įsakymą dėl pradinio sulaikymo priėmusi institucija“¹⁵⁹. Manytina, jog teisminė valdžia, kaip teisingumą vykdanči institucija, geriausiai turėtų įvertinti sulaikymo taikymo proporcingumą, tačiau toks požiūris buvo ne visada. Taryba dar 2005 m. aiškindama sulaikymo trukmę ir jo proporcingumą pasisakė, jog „nebūtinai sprendimą dėl asmens sulaikymo turi priimti teisėjas, tačiau reikalaujama,

¹⁵⁶ 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L 348, 2008 12 24, p. 98–107*; EB preambulės 16 p.;

¹⁵⁷ BRUYCKER, Ph; MANANASHVILI, S; RENAUDIÈRE, G. *The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU European Synthesis Report of the Project CONTENTION*. European University Institute, 2012. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://contention.eu/docs/Synthesis_Report.pdf>; 29 psl.;

¹⁵⁸ *ibidem* 31 psl.;

¹⁵⁹ Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *2014 m. birželio 5 d. sprendimas Mahdi C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320*; 56 p.;

kad būtų palikta galimybė asmeniui skųsti tokį sprendimą teisminei valdžiai¹⁶⁰. ESTT neretai savo bylose remiasi ir Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) sprendimais, kuriuose yra aptariamos sulaikymo nuostatos, įtvirtintos EŽTK. Tačiau ESTT, cituodamas Strasbūro nustatytus reikalavimus sulaikymui, paaiškina, kad „aštuoniolika mėnesių tokios kardomosios priemonės viršija reikalingumo ir proporcingumo kriterijus bylose, pabrėždamas, jog tai nebūtų pateisinama visose bylose“¹⁶¹, kartu išaiškindamas, jog „EŽTT atmeta proporcingumo ir reikalingumo principus savo bylose ir remiasi „reikalingo išsiuntimui laiko“ (angl. *reasonable time*) koncepcija“¹⁶².

Taigi, iš atliktos analizės konstatuotina, jog nors proporcingumo principas yra įtvirtintas ir teisės aktuose ir jo svarbą savo sprendimuose pripažįsta ESTT, tačiau valstybės narės retai vertina sulaikymo taikymo pagrįstumą proporcingumo kontekste, sulaikymo alternatyvas. ESTT sprendimuose akcentuojama, jog būtent teisminė valdžia turi įvertinti ir, jeigu būtina, pratęsti sulaikymą remiantis konkrečios situacijos aplinkybėmis nepaisant to, ar jau buvo atlikta sulaikymą paskyrusios institucijos analizė ar ne. Šis aspektas, darbo autorės nuomone, yra laikytinas reikšmingu, kadangi vien iš pačios teismo, kaip teisingumą vykdančios institucijos, prigimties būtent teisminė valdžia turėtų įvertinti ir priimti sprendimą, ar sulaikymui paskirta trukmė nėra per ilga, ir ar išvis sprendžiant konkrečios situacijos kontekste asmuo galės būti išsiųstas.

¹⁶⁰ European Council. *Twenty Guidelines on Forced Return*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą:

<https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf>, 31 psl.;

¹⁶¹ CROCK, MARY. *Migrants and rights*. New York: Ashgate publishing, 2015. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

<<https://books.google.lt/books?id=bAskDwAAQBAJ&pg=PT176&lpg=PT176&dq=The+use+of+detention+for+the+purpose+of+removal+should+be+limited+and+subject+to+the+principle+of+proportionality&source=bl&ots=jKgsfVACFr&sig=Taquxa6astRiO3YdmmOg-G1MSs&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwiMqbrkyvrYAhWJkSwKHQc1B6UQ6AEIKjAB#v=onepage&q=The%20use%20of%20detention%20for%20the%20purpose%20of%20removal%20should%20be%20limited%20and%20subject%20to%20the%20principle%20of%20proportionality&f=false>>;

¹⁶² COSTELLO, CATHRYN. *The human rights of Migrants and refugees in European Law*. Oxford: Oxford University press, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

<https://books.google.lt/books?id=MoImCwAAQBAJ&pg=PA311&dq=CJEU+reads+in+the+Strasbourg+requirements+as+to+the+duration+of+detention,+making+clear+that+the+eighteen+month+time+limit+is+the+outer+limit,+which+will+not+be+justified+in+all+cases&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwicoPeSnfvYAhWELiwKHR_CATYQ6AEIJjAA#v=onepage&q=CJEU%20reads%20in%20the%20Strasbourg%20requirements%20as%20to%20the%20duration%20of%20detention%2C%20making%20clear%20that%20the%20eighteen%20month%20time%20limit%20is%20the%20outer%20limit%2C%20which%20will%20not%20be%20justified%20in%20all%20cases&f=false>, 312 psl.

IŠVADOS

1. Bendra tendencija siekiant kovoti prieš neteisėtai atvykstančius trečiųjų šalių piliečius ES yra griežtėjanti. Tai galima pastebėti žvelgiant tiek iš technologinės (biometrinų duomenų ėmimo įvedimas, patobulintos SIS II sistemos įdiegimas), tiek iš teisėkūros (Įvažiavimo-išvažiavimo sistemos įdiegimas, sugriežtinta Šengeno sienų kodekso redakcija), tiek iš ESTT praktikos (sprendimas *Mostafa Lounani* ir kt.) pozicijų.
2. Vienas iš prioritetų ES mastu turi būti nelegaliai esančių trečiųjų asmenų išsiuntimo politikos veikimo užtikrinimas. Tai galima pasiekti, visų pirma, skiriant daugiau sprendimų išsiųsti (kol kas tai yra daroma tik 1 iš 4 atvejų), antra, skatinant patį išsiuntimo įgyvendinamą (2015 m. efektyviai išvyko tik 1 iš 10 asmenų).
3. Neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo efektyvumas pasireiškia savanoriško ir priverstinio išsiuntimo taikymo veiksmingumu. Savanoriško asmens išvykimo veikimas yra kvestionuotinas dėl to, jog tai neatspindi „savanoriškos“ asmens valios: trečiųjų šalių piliečiai piktnaudžiauti bando vilkindami apsaugos prašymo padavimo terminus; yra skiriamos sankcijos asmeniui neišvykus; abejotina savanorišką išvykimą skatinančių programų tokių kaip AVR veikimu bei nauda asmeniui, nenorinčiam išvykti. Priverstinio išsiuntimo egzistavimas *ipso facto* laikytinas reikšmingu, nes tik tuomet, kai liks tik du – radikalesnis ir švelnesnis – variantai (šiuo metu asmenys neteisėtai pasilieka, išvyksta, o vėliau neteisėtai atvyksta į valstybę narę), bus įgyvendinama progresyvesnė neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių išsiuntimo politika.
4. Valstybės narės, taikydamos trečiosios šalies piliečiui sulaikymą, dažnai visai neįvertina alternatyvių jam priemonių, taip pat yra skiriami maksimalūs įmanomi terminai argumentuojant tik asmens pabėgimo rizikos galimybe. Nors sulaikymo skyrimo terminas turi trukti kuo trumpiau (angl. *for as short as*), vis dėlto kontraversiškai labai dažnai yra vartojama ir kita anglų kalboje opozicinę reikšmę – tiek, kiek reikia (angl. *for as long as*) – turinti sąvoka. Pastebėtina, jog valstybėms narėms yra suteikiama ganėtinai didelė laisvė nustatyti sulaikymo terminą dažnai net neįvertinus tai proporcingumo, asmens laisvių aspektu, ir ar iš viso asmens išsiuntimas bus įgyvendinamas kitai valstybei atsisakius bendradarbiauti (pavyzdžiui, neišduodant būtinų asmens tapatybės dokumentų).

5. Tam, kad būtų galima riboti trečiųjų šalių piliečių bandymus naudoti antriniu judėjimu ar *forum shopping*, yra svarbu užtikrinti valstybių narių ir visos ES solidarumą. Būtent bendrojo gėrio paieškų bei susitelkimo iškilus krizėms reikia tam, kad neramumai būtų įveikiami. Taigi, nors daugumoje valstybių narių buvo atkurta Šengeno sienų kontrolė, tai laikytina daugiau ne atsiribojimo vienos šalies nuo kitos simboliu, bet susitelkimo ir solidarumo veiksmu siekiant kovoti su asmenų bandymais neteisėtai patekti į ES teritoriją iš trečiųjų valstybių, keliauti iš vienos ES valstybės narės į kitą pateikiant vis naują tarptautinės apsaugos prašymą.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Europos Sąjungos ir tarptautinės teisės aktai:

1. 1950 m. gegužės 9 d. Šumano deklaracija. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. lapkričio 29 d.]. Prieiga per internetą: <https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_lt>;
2. Europos Sąjungos sutarties ir Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. OL 2012 C 326, p. 58-61;
3. 2012 m. spalio 26 d. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. OL C 202, 2016 6 7, p. 389–405;
4. 1951 m. liepos 28 d. Konvencija dėl pabėgėlių statuso. Valstybės žinios, 1997-02-07, Nr. 12-227;
5. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Valstybės žinios, 1995-05-16, Nr. 40-987;
6. Konvencija dėl asmenų be pilietybės statuso. Valstybės žinios, 2000-07-19, Nr. 59-1761;
7. 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/34/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB tekstas svarbus EEE. OL L 158, 2004 4 30, p. 77—123;
8. 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. OL L 348, 2008 12 24, p. 98—107;
9. 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio reikalavimų. OL L 337, 2011 12 20, p. 9—26;
10. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai. OL L 180, 2013 6 29, p. 31-59;

11. 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 3 23, p. 1-52;

12. 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/458, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 nuostatos, susijusios su atitinkamų duomenų bazių tikrinimo prie išorės sienų sugriežtinimu. OL L 74, 2017 3 18, p. 1-7.

Specialioji literatūra:

1. BERNARD, CATHERINE. *Europos Sąjungos materialinė teisė. Keturiolais laisvės: laisvas asmenų, pasaugų ir kapitalo judėjimas*. Vilnius: Eugrimas, 2006;

2. BRUYCKER, Ph; BLOOMFIELD, A; TSOURDI, E; PETIN. J. *Alternatives to immigration and asylum detention in the EU. Time for Implementation*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<http://odysseus-network.eu/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-REPORT-Alternatives-to-detention-in-the-EU.pdf>>;

3. BRUYCKER, Ph; MANANASHVILI, S; RENAUDIÈRE, G. *The Extent of Judicial Control of Pre-Removal Detention in the EU European Synthesis Report of the Project CONTENTION*. European University Institute, 2012. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <http://contention.eu/docs/Synthesis_Report.pdf>;

4. COSTELLO, CATHRYN. *The human rights of Migrants and refugees in European Law*. Oxford: Oxford University press, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <https://books.google.lt/books?id=MoImCwAAQBAJ&pg=PA311&dq=CJEU+reads+in+the+Strasbourg+requirements+as+to+the+duration+of+detention,+making+clear+that+the+eighteen+month+time+limit+is+the+outer+limit,+which+will+not+be+justified+in+all+cases&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwicoPeSnfvYAhWEliwKHR_CATYQ6AEIJAA#v=onepage&q=CJEU%20reads%20in%20the%20Strasbourg%20requirements%20as%20to%20the%20duration%20of%20detention%2C%20making%20clear%20that%20the%20eighteen%20month%20time%20limit%20is%20the%20outer%20limit%2C%20which%20will%20not%20be%20justified%20in%20all%20cases&f=false>;

5. CROCK, MARY. *Migrants and rights*. New York: Ashgate publishing, 2015. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://books.google.lt/books?id=bAskDwAAQBAJ&pg=PT176&lpg=PT176&dq=The+use+of+detention+for+the+purpose+of+removal+should+be+limited+and+subject+to+the+principle+of+proportionality&source=bl&ots=jKgsfVACFr&sig=Taquxa6astRIsO3Y>>

dmmOg-

[G1MSs&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwiMqbrkyvrYAhWJkSwKHQc1B6UQ6AEIKjAB#v=onepage&q=The%20use%20of%20detention%20for%20the%20purpose%20of%20removal%20should%20be%20limited%20and%20subject%20to%20the%20principle%20of%20proportionality&f=false>](#);

6. GALLAGHER, A.; DAVID. F. *The international law of migrant smuggling*. New York: Cambridge University press, 2014. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

[7. GULD, E.; ir MINDERHOUD, P. *The First Decade of EU Migration and Asylum Law*. Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2012. \[interaktyvus\]. \[žiūrėta 2017 m. lapkričio 29 d.\]. Prieiga per internetą:](https://books.google.lt/books?id=rHnsAwAAQBAJ&pg=PA705&dq=forced+return+of+third+country+nationals&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwie49TR2YzaAhXDjSwKHQUbBJIQ6AEIJzAA#v=onepage&q=forced%20return%20of%20third%20country%20nationals&f=false></u>;</p></div><div data-bbox=)

[8. KRUMA, K. *EU Citizenship, Nationality and Migrant Status*. Boston: Martinus Nijhoff publishers, 2014. \[interaktyvus\]. \[žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.\]. Prieiga per internetą:](https://books.google.lt/books?id=ES8zAQAQBAJ&pg=PA114&dq=third+country+national+is+a+threat+to+public+health+in+the+eu&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwjYkvCxscvYAhXBkiwKHfyIDVMQ6AEIJjAA#v=onepage&q=third%20country%20national%20is%20a%20threat%20to%20public%20health%20in%20the%20eu&f=true></u>;</p></div><div data-bbox=)

[9. KUKSAITĖ, Agnė. *Europos Sąjungos vidinių sienų saugumą didinančios priemonės*. Jurisprudencija, 2007, Nr. 10\(100\); p. 47-51;](https://books.google.lt/books?id=ffXXAQAQBAJ&pg=PA260&dq=third+country+national+is+a+threat+to+public+health+in+the+eu&hl=lt&sa=X&ved=0ahUKEwjYkvCxscvYAhXBkiwKHfyIDVMQ6AEIPTAD#v=onepage&q=third%20country%20national%20is%20a%20threat%20to%20public%20health%20in%20the%20eu&f=false></u>;</p></div><div data-bbox=)

10. LEERKES, A; OS, R.; BOERSEMA, E. *What drives „soft deportation“? Understanding the rise in Assisted Voluntary Return among rejected asylum seekers in the Netherlands*. Rotterdam: Erasmus University Rotterdam and Research and Documentation Centre, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

<http://www.arjenleerkes.nl/What%20drives%20soft%20deportaton.%20Understanding>

[%20the%20rise%20in%20Assisted%20Voluntary%20Return%20among%20rejected%20asylum%20seekers%20in%20the%20Netherlands.pdf>;](#)

11. MORARU, M; RENAUDIÈRE, G. *European Synthesis Report on the Judicial Implementation of Chapter IV of the Return Directive Pre-Removal Detention*. European University Institute, 2016. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

<http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/45185/MPC_REDIAL_2016_05.pdf?sequence=1&isAllowed=y>;

12. PARK, JEANNE. *Europe's Migration Crisis*. Council on foreign relations. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 3 d.]. Prieiga per internetą:

<<https://www.cfr.org/background/europes-migration-crisis>>;

13. PASCOUAU, Y. *Intra-EU mobility of third-country nationals State of play and prospects: discussion paper*. European Policy Centre, 2013. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą:

<http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_3496_intra-eu_mobility_of_third-country_nationals.pdf>;

14. ŠLAPKAUSKAS, VYTAUTAS. *Teisės socialinės prigimties ir paskirties pilietinėje visuomenėje ryšys*. Vilnius: Jurisprudencija, 2006.

Teismų praktika:

1. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2009 m. lapkričio 30 d. sprendimas *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov) C-357/09 PPU, ECLI:EU:C:2009:741*;

2. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2010 m. birželio 22 d. sprendimas *Abdeli C-189/10, ECLI:EU:C:2010:206*;

3. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2011 m. balančio 28 d. sprendimas *El Dridi C-61/11, ECLI:EU:C:2011:268*;

4. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2011 m. gruodžio 6 d. sprendimas *Alexandre Achughbabian C-329/11, ECLI:EU:C:2011:807*;

5. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2012 m. gruodžio 6 d. sprendimas *Md Sagor C-430/11, ECLI:EU:C:2012:777*;

6. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. birželio 5 d. sprendimas *Mahdi C-146/14 PPU, ECLI:EU:C:2014:1320*;

7. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. liepos 17 d. sprendimas *Qurbani C-481/13, ECLI:EU:C:2014:2101*;

8. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. liepos 17 d. sprendimas *Pham C-474/13*, *ECLI:EU:C:2014:2096*;
9. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. liepos 17 d. sprendimas *Adala Bero C-473/13*, *ECLI:EU:C:2014:2095*;
10. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. lapkričio 5 d. sprendimas *Mukarubega C-166/13*, *ECLI:EU:C:2014:2336*;
11. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. gruodžio 11 d. sprendimas *Boudjlida C-249/13*, *ECLI:EU:C:2014:2431*;
12. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2014 m. gruodžio 18 d. sprendimas *Abdida C-562/13*, *ECLI:EU:C:2014:2453*;
13. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2015 m. balandžio 23 d. sprendimas *Samir Zaizoune C-38/14*, *ECLI:EU:C:2015:260*;
14. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2015 m. birželio 11 d. sprendimas *Zh. ir O. C-554/13*, *ECLI:EU:C:2015:377*;
15. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinės advokatės Eleanor Sharpston išvada*. 2015 m. birželio 11 d. *Zh. ir O. C-554/13*, *ECLI:EU:C:2015:94*;
16. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2015 m. spalio 1 d. sprendimas *Skerdjan Celaj C-290/14*, *ECLI:EU:C:2015:640*;
17. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. vasario 15 d. sprendimas *J. N. C-601/15 PPU*, *ECLI:EU:C:2016:84*;
18. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. kovo 17 d. sprendimas *Mirza C-695/15 PPU*, *ECLI:EU:C:2016:188*;
19. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. birželio 7 d. sprendimas *Sélina Affum C-47/15*, *ECLI:EU:C:2016:408*;
20. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2016 m. birželio 7 d. sprendimas *Ghezelbash C-63/15*, *ECLI:EU:C:2016:409*;
21. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. sausio 31 d. sprendimas *Lounani C-573/14*, *ECLI:EU:C:2017:71*;
22. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinės advokatės Eleanor Sharpston išvada*. 2017 m. birželio 8 d. *A. S. C-490/16*, *ECLI:EU:C:2017:443*;
23. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. birželio 21 d. sprendimas *A C-9/16*, *ECLI:EU:C:2017:483*;
24. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. liepos 26 d. sprendimas *A.S. C-490/16*, *ECLI:EU:C:2017:585*;

25. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. liepos 26 d. sprendimas *Jafari C-646/16*, *ECLI:EU:C:2017:586*;
26. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinio advokato Yves Bot išvada*. 2017 m. liepos 26 d. *Slovakijos prieš Tarybą C-643/15 ir C-647/15*, *ECLI:EU:C:2017:618*;
27. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. rugsėjo 6 d. sprendimas *Slovakija prieš Tarybą C-643/15*, *ECLI:EU:C:2017:631*;
28. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinio advokato Yves Bot išvada*. 2017 m. rugsėjo 7 d. *Hasan C-360/16*, *ECLI:EU:C:2017:653*;
29. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2017 m. rugsėjo 13 d. sprendimas *Khir Amayry C-60/16*, *ECLI:EU:C:2017:675*;
30. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Generalinės advokatės Juliane Kokott išvada*. 2017 m. gruodžio 13 d. *E C-240/17*, *ECLI:EU:C:2017:963*;
31. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. sausio 16 d. sprendimas *E C-240/17*, *ECLI:EU:C:2018:8*;
32. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2018 m. sausio 25 d. sprendimas *Hasan C-360/16*, *ECLI:EU:C:2018:35*.

Praktinė medžiaga:

1. Lietuvių kalbos institutas. *Lietuvių kalbos žodynas* [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.lkz.lt>>;
2. Cambridge Dictionary. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<https://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/free-will>>;
3. Data State Inspectorate. *Personal Data in Schengen Information System II (SIS II)*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.dvi.gov.lv/en/personal-data-protection-2/international-cooperation/personal-data-in-schengen-information-system-sis-ii/>>;
4. Unicef. *Latest on the refugee and migrant crisis*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: https://www.unicef.org/eca/resources_28329.html;
5. Delegation of the European Union to Kenya. *Ministerial Pledging Conference on Somali Refugee: Conditions for voluntary return-opening remarks*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://eeas.europa.eu/delegations/kenya/2968/ministerial-pledging-conference-on-somali-refugee-conditions-for-voluntary-return---opening-remarks_en>;

6. Eurostat. *Statistics on enforcement of immigration legislation*. Eurostat Statistics Explained, 2017. interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Statistics_on_enforcement_of_immigration_legislation>;
7. European Court of Justice. Press Release. *An application for asylum can be rejected if the asylum seeker has participated in the activities of a terrorist network*. žodynas [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-01/cp170009en.pdf>>;
8. The Local. *Merkel warns of consequences for EU asylum laggards*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.thelocal.de/20170910/merkel-warns-germany-will-offer-no-solidarity-to-eu-countries-who-lag-on-asylum>>.

Europos Tarybos dokumentai:

1. Europos Sąjungos Taryba. Bendros Europos prieglobsčio sistemos reforma. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.consilium.europa.eu/lt/policies/migratory-pressure/ceas-reform/>>;
2. European Council. *Twenty Guidelines on Forced Return*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.coe.int/t/dg3/migration/archives/Source/MalagaRegConf/20_Guidelines_Forced_Return_en.pdf>.

Europos Parlamento dokumentai:

1. European Parliament. *Legislative Train Schedule area of Justice and Fundamental Rights. The revision of the Schengen Information System II*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-area-of-justice-and-fundamental-rights/file-the-revision-of-the-schengen-information-system-ii>>;
2. European Parliament. *The public health dimension of the European migrant crisis*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573908/EPRS_BRI\(2016\)573908_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573908/EPRS_BRI(2016)573908_EN.pdf)>;
3. European Parliamentary Research Service. *Migration and Asylum*.

[interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/infographics/migration/public/index.html?page=intro>>;

4. European Parliament. *Directorate –General for external Policies. Migrants in the Mediterranean: Protecting human rights*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą:

<[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU\(2015\)535005_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_EN.pdf)>;

5. European Parliamentary Research Service Blog. *Illegally staying third-country nationals, return decisions and effective returns*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://epthinktank.eu/2017/03/20/use-of-the-schengen-information-system-for-the-return-of-illegally-staying-third-country-nationals-eu-legislation-in-progress/figure-1-illegally-staying-third-country-nationals-return-decisions-and-effective-returns/>.

Europos Komisijos dokumentai:

1. European Commission. *Intra-EU Mobility of third- country nationals. European Migration Network Study 2013*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/doc_centre/immigration/docs/studies/emn-synthesis_report_intra_eu_mobility_final_july_2013.pdf>;

2. European Commission. *Ten priorities for Europe*. Liuksemburgas: Europos Sąjungos leidinių biuras, 2015. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 30 d.]. Prieiga per internetą: <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/53f2ea1d-8cf6-11e5-b8b7-01aa75ed71a1/language-en?WT.mc_id=Selectedpublications&WT.ria_c=677&WT.ria_f=525&WT.ria_ev=search>

3. European Commission. *Security Union: Commission welcomes adoption of Entry/Exit System for stronger and smarter EU borders: statement*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-17-4162_en.pdf>;

4. Europos Komisija. *Pranešimas apie Sąjungos padėtį. Šengeno erdvės išsaugojimas ir stiprinimas siekiant padidinti saugumą ir apsaugoti Europos laisves*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-3407_lt.htm>;

5. European Commission. *Security Union: Technical and operational updates of the Schengen Information System- Questions and Answers*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-4427_en.htm>;
6. European Commission. *EMN Ad-Hoc Query on the correlation between forced and voluntary return*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <http://www.emn.lv/wp-content/uploads/EMN-INFORM_-correlation-forced-and-voluntary-return_final.pdf>;
7. Europos Komisija. *Bendra deklaracija dėl 2017 m. ES teisėkūros prioritetų*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/joint-declaration-legislative-priorities-2017-jan2017_lt.pdf>;
8. European Commission. *Migration and home Affairs. Assisted Voluntary Return (AVR)*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/financing/fundings/projects/project_example_071_en>;
9. European Commission. *Guidelines for monitoring and evaluation of AVR (R) Programmes*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/guidelines_for_monitoring_and_evaluation_final_jan2016.pdf>;
10. European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on a more Effective Return Policy in the European Union- a Renewed Action Plan*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20170302_a_more_effective_return_policy_in_the_european_union_-_a_renewed_action_plan_en.pdf>;
11. European Commission. *Study on the situation of third-country nationals pending return/removal in the EU Member States and te Schengen Associated Countries*. Euroasylum, 2013. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: <https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/irregular-migration-return/return-readmission/docs/11032013_sudy_report_on_immigration_return-removal_en.pdf>;

12. European Commission. *The effectiveness of return in EU Member States: challenges and good practices linked to EU rules and standards. Draft Common Template of EMN Focussed Study 2017*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/00_eu_effectiveness_of_return_specifications_en.pdf>;
13. European Commission. *European Agenda on Migration: Commission presents new measures for an efficient and credible EU return policy*. European Commission Press Release Database, 2017. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_en.htm>;
14. European Commission. *The use of detention and alternatives to detention in the context of immigration policies*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2018 m. sausio 26 d.]. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/emn_study_detention_alternatives_to_detention_synthesis_report_en.pdf>;
15. European Commission. *Joint communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Migration on the Central Mediterranean route Managing flows, saving lives*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20170125_migration_on_the_central_mediterranean_route_-_managing_flows_saving_lives_en.pdf>;
16. European Commission. *EMN policy brief on migrants movements through the Mediterranean*. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: https://www.immigration.interieur.gouv.fr/content/download/106912/848149/file/5-Policy_brief_Mediterranean.pdf>;
17. Europos Komisija. *Bendras Europos prieglobsčio sistemos reformos užbaigimas. Veiksmingoms teisingos ir žmogiškos prieglobsčio politikos link*. Pranešimas spaudai. [interaktyvus]. [žiūrėta 2017 m. gruodžio 16 d.]. Prieiga per internetą: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2433_lt.pdf>.

Santrauka

Šiame magistro darbe buvo analizuoti Direktyvoje 2008/115/EB įtvirtinti neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių buvimo valstybėse narėse pagrindai, sulaikymo taikymo sąlygos, proporcingumas. Darbo autorė didelį dėmesį skyrė ESTT praktikos analizei kartu apjungdama doktrininį, teorinį diskursą. Pirmojoje darbo dalyje analizuojama trečiojo šalies piliečio sąvoka šios temos kontekste bei neteisėtų buvimo valstybėje narėje sąlygų, įtvirtintų Šengeno sienų kodekse, esmė. Antrojoje dalyje didelis dėmesys skiriamas ESTT praktikai, o būtent pusiausvyros paieškoms tarp savanoriško išvykimo ir priverstinio išsiuntimo taikymo. Trečiojoje dalyje yra sprendžiami atvejai, kai asmeniui yra paskirtas sulaikymas tam, kad trečiosios šalies pilietis būtų išsiųstas iš valstybės narės, jo taikymo proporcingumas. Akcentuotina, kad, viena vertus, sulaikymas kaip priemonė asmenį išsiųsti iš valstybės yra taikoma itin dažnai tai pagrindžiant asmens slapstymosi galimybe, tačiau, kita vertus, valstybės narės itin retai įvertina sulaikymo alternatyvas, termino trukmės proporcingumą, iš žmogaus teisių pusės kylantį sulaikymo reikalingumą, kai tampa akivaizdu, kad asmuo dėl valstybių nebendradarbiavimo nebus išsiųstas.

Šiuo darbu buvo siekiama įvertinti migrantų krizės poveikį valstybėms bei išanalizuoti, kokių veiksmų jos gali imtis tam, kad būtų suvaldomi neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių srautai. Darbas aktualus tuo, jog yra vertinami naujausi Komisijos pasiūlymai esamam ES reguliavimui tobulinti, analizuojamas antrosios kartos SIS II sistemos efektyvumas, gvildinamas atkurtos Šengeno sienos apsaugos veiksmingumas.

Summary

The purpose of this master academic work is to analyse the main aspects of returning illegally staying third-country nationals from the Member States to their home or other third countries based on the Directive 2008/115/EC regulation, observe the basic detention measures set for third country nationals as a prevention of an absconding risk and the proportionality aspect of it. The main foundation of this master work was made by analysing CJEU cases at the same time combining not only judicial point of view but also doctrinal aspects. On the first part, the main focus was to crystallise the definition of what the third country national is and also selecting the main criterias stated in Shengen Borders Code when the stay in the EU of third country nationals in the Member State is illegal. On the second part, the main attention was pointed out to the essence of voluntary and forced return and the balance of it. On the third part, the main focus was dedicated to the necessity of the use of detention when there is a risk of absconding. The biggest issue considering detention as a remedy to send third country national back home is that the Member States usually do not consider other less strict or alternative measures for the same purpose, also the period of detention in almost all cases is way longer than it should be.

The analysis of these aspects shown in the Directive 2008/115/EC is very important because this master work is based on current and up-to-date suggestions given by European Commision finding ways to improve current EU regulation, also the analysis of established SIS II system, the idea and necessity of restored Shengen zone checks which gave to this master work the relevance and fresh point of view of the current actions in the EU.