

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
Viešosios teisės katedra

Akvilės Kirmilaitės

V kurso, Tarptautinės ir Europos Sąjungos

Teisės šakos studentės

Magistro darbas

**Europos Sąjungos teisė ir migracijos politika po 2022 m.: solidarumo, saugumo ir
žmogaus teisių sąveikos iššūkiai**

**European Union law and Migration Policy after 2022: Challenges of the Interaction
of Solidarity, Security and Human Rights**

Vadovė: doc. dr. Deimilė Prapiestytė - Wagener

Recenzentas: partnerystės doc. Deividas Kriaučiūnas

Vilnius

2026

ANOTACIJA IR PAGRINDINIAI ŽODŽIAI

Šiame magistro darbe analizuojama Europos Sąjungos teisė ir migracijos politika po 2022 m. per solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką. Šiuo magistro darbu siekiama atskleisti pokyčius bei iššūkius Europos Sąjungos migracijos politikoje ir migracijos teisiniame reglamentavime, bandant užtikrinti solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką. Darbo objektas – Europos Sąjungos teisės aktai, teismų praktika, minkštoji teisė, padedantys atskleisti magistro darbo tikslą. Tyrimas atskleidžia, kad solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveika nėra lengvai pasiekama ir ties tuo kyla pakankamai daug iššūkių.

Pagrindiniai žodžiai: ES teisė, Migracijos ir prieglobsčio paktas, solidarumo, saugumo, žmogaus teisių sąveika, migracijos instrumentalizacija, sekuritizacija, Laikinosios apsaugos direktyva.

This master's thesis analyzes the law and migration policy of the European Union after 2022 through the interaction of solidarity, security and human rights. This master's thesis aims to reveal changes and challenges in the migration policy and legal regulation of the European Union migration, trying to ensure the interaction of solidarity, security and human rights. The object of the thesis is European Union legislation, case law, soft law, which help to reveal the goal of the master's thesis. The study reveals that the interaction of solidarity, security and human rights is not easily achieved and there are quite a few challenges in this regard.

Keywords: EU law, Pact on Migration and Asylum, interaction of solidarity, security, human rights, instrumentalization of migration, securitization, Temporary Protection Directive.

TURINYS

TURINYS	1
IŽANGA	2
1. MIGRACIJOS POLITIKA IR JOS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS IKI 2022 M. ...	6
1.1. Migracijos politikos ir teisės raida	6
1.2. Pagrindinės ES institucijos, formuojančios ES migracijos politiką ir jų vaidmuo	20
2. MIGRACIJOS POLITIKA IR JOS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS PO 2022 M. ...	26
2.1. Geopolitiniai įvykiai ir jų poveikis Europos Sąjungos migracijos sistemai	26
2.2. Laikiniosios apsaugos direktyvos reikšmė.....	31
2.3. Migracijos ir prieglobsčio pakto priėmimas, jo reikšmė ir naujovės.....	36
3. SOLIDARUMO PRINCIPO REIKŠMĖ, ŽMOGAUS TEISIŲ IR SAUGUMO SĄVEIKA	46
3.1. Solidarumo principo svarba ir veiksmingumas	46
3.2. Žmogaus teisių apsaugos standartai ES teisės ir migracijos kontekste. Negrąžinimo principas	51
IŠVADOS	61
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS	62
SANTRAUKA	71
SUMMARY	72

IŽANGA

Temos aktualumas. Nors migracija yra nagrinėjama jau gan seniai, tačiau pastaraisiais metais jos aktualumas itin išaugo ir tapo vienu svarbiausių Europos Sąjungos (toliau – ES) politinės ir teisinės dienotvarkės klausimų. Tai įtakoję 2022 m. prasidėjęs plataus masto karas Ukrainoje, dėl kurio didelė dalis Ukrainos gyventojų buvo priversti palikti savo namus ir bėgti į kitas, saugesnes valstybes. Didelė dalis Ukrainos gyventojų pasirinkto ES valstybes nares. Tai tapo vienu didžiausiu kiekiu žmonių nuo Antrojo pasaulinio karo laikų bėgančių į ES. 2026 m. sausio 31 d. duomenimis ES pasiekė ir laikinąją apsaugą turi 4.38 milijono iš Ukrainos pabėgusių asmenų¹. Tokie skaičiai ir apskritai pakitusi geopolitinė situacija, kai migrantai tapo kartu ir tam tikra priemone kai kurių trečiųjų šalių įvairiems, dažnu atveju priešiškiems, tikslams pasiekti, parodė, kad migracijos politikoje ir teisiniame reguliavime yra reikalingas pokytis. Migracijos instrumentalizaciją itin gerai atskleidė 2021 m. Baltarusijos atvejis, kai buvo siekiama destabilizuoti padėtį kai kuriose ES valstybėse narėse. Visa tai lėmė sekuritizacijos procesą ES, kuris pasireiškė vis dažnesniu saugumo svarbos akcentavimu minkštosios teisės šaltiniuose, ES teisės aktuose. Tačiau kartu su tuo išryškėjo poreikis derinti saugumo užtikrinimą, solidarumą ir žmogaus teisių apsaugą ES. Tai tapo rimtu iššūkiu ES. Geopolitinė situacija po 2022 m. privertė ES imtis iki tol nenaudotų priemonių, ieškoti įvairių sprendimo būdų. 2022 m. pirmą kartą buvo aktyvuota 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą (toliau – Laikinosios apsaugos direktyva). 2024 m. buvo priimtas naujas, daug diskusijų sukėlęs, 10 teisės aktų rinkinys – naujasis migracijos ir prieglobsčio paktas (toliau – Migracijos ir prieglobsčio paktas), kuriuo siekiama patobulinti migracijos valdymą. Nors Migracijos ir prieglobsčio paktas įsigalios tik 2026 m. birželio mėnesį, tačiau jau dabar kelia pakankamai nemažai nepasitenkinimo iš ES valstybių narių, tokių kaip, pavyzdžiui, Lenkija, Vengrija, kurios nenori prisidėti prie migracijos suvaldymo nei vienu iš Migracijos ir prieglobsčio pakte

¹ Eurostat (2026-03-04). *Temporary protection for persons fleeing Ukraine – monthly statistics* [interaktyvus]. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?oldid=647433&title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics.

siūlomų būdų: perkeltant migrantus, sumokant finansinius įnašus ar teikiant operatyvinę paramą. Tai parodo sudėtingą solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos paiešką.

Taigi, nors migracija ir nėra naujas dalykas ir vyksta jau ilgą laiką, tačiau jos reguliavimas naujame geopolitiniame kontekste kelia daug iššūkių, su kuriais ES susitvarkyti nėra paprasta. Tai reikalauja daug, gerai apgalvotų sprendimų, kurie sustiprintų solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką.

Pažymėtina, kad šiame darbe migracijos sąvoka vartojama siaurąja prasme ir siejama su priverstine migracija, atsirandančia dėl ginkluotų konfliktų, persekiojimo ar kitų humanitarinių krizių. Ši migracijos forma Europos Sąjungos teisėje materializuojasi per prieglobsčio ir tarptautinės apsaugos institutus, kurie sudaro pagrindinį teisinį atsaką į priverstinį asmenų judėjimą. Nors ES teisėje migracijos ir prieglobsčio politika dažnai išskiriamos kaip atskiros sritys, šiame tyrime jos analizuojamos kompleksiskai, fokusuojantis į asmenis, bėgančius nuo karo, persekiojimo ar kitų susijusių aspektų. Toks tyrimo ribų pasirinkimas grindžiamas tuo, kad būtent šiame kontekste ryškiausiai pasireiškia esminė ES teisės dilema – būtinybė užtikrinti solidarumą, saugumą bei išorės sienų kontrolę ir įsipareigojimą ginti pamatines žmogaus teises.

Tikslas. Remiantis teisine literatūra, teisės aktais, teismų praktika, minkštosios teisės šaltiniais išanalizuoti pokytį po 2022 m. ES migracijos politikoje ir ES teisėje, šį pokytį vertinant per solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką bei apžvelgiant iššūkius.

Uždaviniai.

- 1) Išanalizuoti ES migracijos politikos ir ES teisės raidą iki 2022 m., atskleidžiant pagrindinius reguliavimo etapus, institucinius mechanizmus ir jų reikšmę solidarumo, saugumo bei žmogaus teisių principų formavimuisi.
- 2) Išanalizuoti geopolitinės situacijos nulemtus pagrindinius ES migracijos politikos ir ES teisės pokyčius nuo 2022 m., taip pat analizuojant Laikinąją apsaugos direktyvą ir Migracijos ir prieglobsčio paktą bei jų naujoves per solidarumo, saugumo bei žmogaus teisių sąveiką.
- 3) Nustatyti, kaip nuo 2022 m. ES migracijos teisėje derinamas solidarumas, saugumas ir žmogaus teisių apsauga, identifikuojant galimas normines įtampas ir jų sprendimo kryptis.

Tyrimo objektas. ES teisės aktai, teismų praktika, minkštosios teisės šaltiniai, padedantys atskleisti pokyčius bei iššūkius ES migracijos teisiniame reguliavime ir ES migracijos politikoje per solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką.

Metodologija. Siekiant įgyvendinti darbo tikslą ir uždavinius buvo naudojami šie tyrimo metodai:

- 1) **Istorinis metodas** – taikytas analizuojant ES migracijos politikos ir ES teisės, reguliuojančios migraciją, raidą;
- 2) **Teleologinis teisės aiškinimo metodas** – taikytas aiškinant Europos Sąjungos Sutarties (toliau – ESS), Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) bei aktualių, šiame darbe naudojamų ES reglamentų, direktyvų reikšmę ir taikymo apimtį atsižvelgiant į jų siekiamus tikslus, ypač ES saugumo, solidarumo ir žmogaus teisių kontekste;
- 3) **Teisės aktų analizės metodas** – naudojamas analizuojant ES teisės aktų migracijos srityje turinį;
- 4) **Lyginamosios analizės metodas** – naudojamas analizuojant skirtingus ES teisės aktus, jų poveikį bei Europos Sąjungos Teisingumo Teismo (toliau – ESTT) ir Europos Žmogaus Teisių Teismo (toliau – EŽTT) sprendimus, nagrinėjant negrąžinimo principą;
- 5) **Sisteminis metodas** – naudojamas analizuojant kylančius iššūkius migracijos politikoje ir ES teisiniame reguliavime, siekiant atrasti solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką;
- 6) **Empirinis metodas** – naudojamas analizuojant ESTT ir EŽTT praktiką migracijos srityje bei vertinant praktinį solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos aspektą.

Darbo originalumas: Šio magistro darbo originalumas atsiskleidžia ties ES migracijos politikos ir ES teisės aktų šioje srityje analize naujame geopolitiniame kontekste. Šiame magistro darbe nagrinėjami ne tik naujo geopolitinio laikotarpio po 2022 m. įtakoti teisės aktai, tačiau kartu analizuojama solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveika, jos pokytis, kartu nagrinėjant ir laikotarpį iki 2022 m., siekiant nustatyti skirtumus. Taip pat darbas neapsiriboja tik ES teisės aktais, nagrinėjami ir minkštosios teisės šaltiniai, prisidedantys prie migracijos politikos formavimo. Pabrėžtina, kad migracijos tema mokslinių darbų vis atsiranda. Pavyzdžiui, Austėjos Mėtos Norkutės 2025 m. magistro darbas „Pabėgėliai ar neteisėti migrantai: tarptautinės teisės, Europos Sąjungos teisės ir nacionalinės teisės darnos paieška ir problematika“, kuriame buvo analizuojama pabėgėlių ir neteisėtų migrantų teisinio reguliavimo turinys ir aktualijos, atskleidžiant esamą teisinio reguliavimo problematiką ir pateikiant esamos situacijos vertinimą. Taip pat 2020 m. Mildos Rinkevičiūtės magistro darbas „ES teisė ir jos trūkumai sprendžiant pabėgėlių krizę“, kuriame analizuojama 2015 m. pabėgėlių krizė ir ES institucijų ir ES valstybių narių veiksmai ją sprendžiant. Pabrėžtina, kad nors šie magistro darbai ir yra susiję su ES migracija, tačiau ją nagrinėja kitais aspektais, per pabėgėlių ir neteisėtų migrantų teisinio

reguliavimo turinį, per 2015 m. pabėgėlių krizę. Pastebėtina, kad migracijos tema vis aktualesnė ir mokslinių darbų, analizuojančių ją daugėja, tačiau ji vis dar nebuvo analizuota būtent pabrėžiant 2022 m. laikotarpį ir analizuojant solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką.

Svarbiausi šaltiniai. Nagrinėjant magistro darbo objektą bei siekiant atsakyti į išsikeltus darbo uždavinius, daugiausia dėmesio skiriama tarptautiniams, ES teisės aktams, minkštosios teisės šaltiniams, ESTT ir EŽTT jurisprudencijai bei mokslinei literatūrai. Pagrindiniai tarptautiniai teisės aktai, tokie kaip 1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, 1951 m. Konvencija dėl pabėgėlių statuso (toliau – Ženevos konvencija) pabrėžia vienus pirmųjų aspektų, tam tikra prasme reglamentuojančių migraciją tarptautinėje teisėje. ES teisės aktai, tokie kaip Laikinosios apsaugos direktyva, kitos direktyvos ir reglamentai, Migracijos ir prieglobsčio paktas, bei minkštosios teisės šaltiniai padeda geriau atskleisti kaip reguliuojama migracija, bandomas užtikrinti solidarumas, saugumas ir žmogaus teisės. ESTT ir EŽTT praktika atskleidžia kaip veikia solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveika, nagrinėjant negražinimo principą. Atlikta mokslinės literatūros analizė tokių autorių, kaip Daniels Thym, Vincent Chetail, Eleni Vervenioti, Christian Kaunert ir Sarah Leonard ir kt., kurių įžvalgos padėjo atskleisti ES migracijos politiką ir ES teisę, reguliuojant migraciją, iki 2022 m., bei nagrinėjant teisės aktus, skirtingas pozicijas dėl jų. Atlikta mokslinių straipsnių analizė tokių autorių, kaip Ayhan Kaya, Iris Goldner Lang, Florian Trauner ir Gabriele Volodskaitė, Eleni Karageorgiou ir Noll Gregor bei kt., padėjo atskleisti migracijos instrumentalizacijos sampratą, Laikinosios apsaugos direktyvos taikymą Ukrainos atveju, solidarumo suvokimą ir problemas.

1. MIGRACIJOS POLITIKA IR JOS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS IKI 2022 M.

Šiame skyriuje bus tiriama migracijos politika ir jos teisinis reglamentavimas iki 2022 m. Šį laikotarpį svarbu aptarti, siekiant aiškiau atskleisti pokytį po 2022 m. Dėmesys bus skiriamas ES migracijos politikos ir ES teisės raidai, kartu apžvelgiant ir institucijas, kurių atsiradimas ir formavimas priklausė nuo tuometinio požiūrio į migraciją bei į ES teisinį reglamentavimą.

1.1. Migracijos politikos ir teisės raida

Migracijos susiformavimas siekia ankstyvąjį tarptautinės teisės formavimąsi². Vienas iš pirmųjų apie migraciją netiesiogiai pradėjo kalbėti XV – XVI a. filosofas Francisco de Vitoria³. Tarptautinės teisės pradininku laikomas Francisco de Vitoria judėjimo laisvę įvardijo kaip pagrindinį tarptautinės teisės principą⁴. Taip jis pabrėžė didelę asmenų judėjimo laisvės svarbą tarptautinėje teisėje. Francisco de Vitoria teigė, kad laisvas asmenų judėjimas kilo iš ius communicationis. Filosofas laisvo judėjimo principą apibrėžė kaip universalią normą privalomą kiekvienai valstybei bei pagrįstą žmonių socialumu ir svetingumo tradicija⁵. Francisco de Vitoria nebuvo vienintelis asmuo, plėtojantis laisvo asmenų judėjimo sampratą. Prie to prisidėjo ir XVI – XVII a. politikos, teisės filosofas Hugo Grotius, kuris detalizavo laisvą asmenų judėjimą, jį išplėtė. Hugo Grotius neapsiribojo pirmtako sukurtomis sąvokomis ir apibrėžė dar keletą sąvokų, be kurių migracijos supratimas negalimas. Hugo Grotius apibrėžė teisę palikti savo šalį ir teisę pasilikti užsienio valstybėje. Hugo Grotius įžvelgė šių dviejų teisių sąsają, teigė, kad jos viena kitą papildo⁶. Toks filosofo išaiškinimas padeda suvokti, kad migracija nėra tik valstybės, kurioje asmuo gyvena, palikimas, tai apima ir galimybę pasilikti kitoje užsienio valstybėje. Šią sritį nagrinėjo ir vėlesni teisininkai, tokie kaip: Samuel von Pufendorf, Christian Wolff, Emerich de Vattel. Šie teisininkai nematė valstybės pareigos išduoti ar bausti pabėgėlius, tačiau tai išaiškino remdamiesi valstybės suverenitetu. Immanuel Kant išreiškė poziciją, kad svetingumas tai ne teisės klausimas. XX amžiuje filosofas Hannah Arendt teigė, kad tarptautinė teisė leidžia kiekvienam piliečiui išlaikyti savo teisinį statusą,

² CHETAIL, Vincent (2019). *International Migration Law*. New York: Oxford University Press, p. 19.

³ ibid., p. 19.

⁴ ibid., p. 19.

⁵ ibid., p. 20.

⁶ ibid., p. 25.

nepriklausomai nuo jo buvimo vietos⁷. Įvairių filosofų, teisininkų dėmesys šiam klausimui ir jo nagrinėjimas parodo jo didelę svarbą ir aktualumą nuo pat viduramžių, kadangi tada tai pradėta konkrečiau nagrinėti. Žinoma, vėlesni žymių teisininkų pasisakymai yra artimesni dabartinei migracijos, migracijos politikos sampratai, tačiau negalima teigti, kad ankstesniais laikais filosofų, teisininkų pasisakymai nebuvo pagrįsti ir logiški, remiantis to laikotarpio įvykiais, aplinkybėmis. Nors tokie filosofų pasisakymai ir susiję su žmonių judėjimo laisve, ankstyvąja migracijos nagrinėjimo pradžia, tačiau ilgainiui tai tapo ne tik teorinių diskusijų objektu, bet ir reikšmingu socialiniu reiškiniu. Ypač tai pasireiškė XIX amžiaus antrojoje pusėje, prasidėjus masinei migracijai. Milijonai žmonių paliko valstybes, kuriose iki tol gyveno, ir migravo ieškoti geresnio gyvenimo svetur. Vieni iš pagrindinių migracijos taškų buvo Jungtinės Amerikos Valstijos ir Lotynų Amerika⁸. XX amžiuje taip pat įvyko daug pokyčių, kurie turėjo esminės reikšmės formuojantis migracijos politikai ir teisei. Didelę įtaką turėjo pasauliniai karai, kurie sukrėtė pasaulį ir pakoregavo migracijos teisę. Būtent XX amžiaus pradžioje pasienio apsauga sparčiai paplito: pasienio tvoros, pareigūnai, tikrinantys sieną kertančiųjų asmens dokumentus. Visa tai veikė kartu su tarptautiniu koordinavimu, kuris ir tapo vienu pagrindinių aspektų padėjusių susiformuoti Europos migracijos teisei⁹.

Susiklosčiusios istorinės aplinkybės įtakojo migracijos temos palietimą tam tikruose teisės aktuose. 1948 m. buvo priimta Visuotinė žmogaus teisių deklaracija, kurios 14 straipsnyje įtvirtinta kiekvieno teisė ieškoti prieglobsčio nuo persekiojimo bei juo naudotis¹⁰. Nors tiesiogiai šiame teisės akte migracija nepaminėta, tačiau tai galima suprasti iš teisės ieškoti prieglobsčio nuo persekiojimo, nes prieglobstis reikalingas esant tam tikroms situacijoms, kai asmuo nėra saugus savo gimtojoje valstybėje ir turi pakeisti savo gyvenamąją vietą – migruoti. 1951 m. priimta Ženevos konvencija, kurioje aiškiai ir detalai apibrėžta „pabėgėlio“ sąvoka¹¹. Žinoma, labai svarbu nesumaišyti neteisėto migranto ir pabėgėlio sąvokų, nes tai nėra tas pats, tačiau galima pripažinti, kad šios dvi sąvokos turi tą patį susietą dalyką – šalies, kurios pilietis asmuo yra, arba nėra, tačiau joje gyvena, palikimas¹².

⁷ VERVENIOTI, Eleni (2014). *The Common European Asylum System: How common is it?* Athens: National Centre for Public Administration and Local Government, p. 4.

⁸ THYM, Daniels (2023). *European Migration Law*. New York: Oxford University Press, p. 14-15 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192894274.003.0002>.

⁹ *ibid*, p. 17.

¹⁰ Visuotinė žmogaus teisių deklaracija (1948). *Valstybės žinios*, 2006, 68-2497.

¹¹ Konvencija dėl pabėgėlių statuso (1951). *Valstybės žinios*, 1997, 12-227.

¹² Šiame magistro darbe sąvoka „migrantas“ naudojama, apimant tiek prieglobsčio prašytojus, tiek pabėgėlius ir kitus migruojančius asmenis, jei iš konteksto nenurodau kitaip. Prireikus darbe išskiriami specifiniai teisiniai statusai, siekiant aiškiau išanalizuoti minimus teisės aktus.

Tačiau, nors ir buvo priimta migraciją tam tikra prasme reguliuojančių teisės aktų, tačiau Europoje su laiku vis labiau ryškėjo poreikis kurti savo migracijos politiką, ją teisiškai reglamentuoti teritoriniu lygmeniu. Didelis postūmis tam buvo darbo jėgos migracija Europoje. Italijos vyriausybė aktyviai skatino teises garantijas į užsienį gyventi išvykusiems italams. Italija tuo laikotarpiu sudarė daug dvišalių sutarčių, siekdama užtikrinti geresnes darbo sąlygas, saugą darbo vietoje bei kitus svarbius aspektus, susijusius su migracija dėl darbo¹³. Nors ši migracija buvo dėl darbo – ekonominė, tačiau ji turėjo gan reikšmingą postūmį tolimesniems sprendimams dėl migracijos apskritai. Ekonominė migracija tuo metu buvo svarbi dėl tam tikro politinio suvokimo formavimo. Tai leido įtvirtinti požiūrį, kad darbuotojų judėjimas Europoje yra normali ir neišvengiama dalis. Pabrėžtina, kad tuo metu migracija buvo aktuali pirmiausia dėl valstybių ekonominių interesų, tad ir reguliavimas buvo orientuotas būtent į juos. Migracijos reguliavimo mechanizmai kūrėsi fragmentiškai, todėl vieninga sistema nebuvo įdiegta nedelsiant. Vėliau visa tai lėmė tam tikrus sunkumus susijusius su migracijos politika apskritai.

Iš pradžių Europos valstybės pačios savarankiškai reglamentavo savo sienų apsaugą, tačiau pamačiusios, kad didesnis veiksmingumas gali būti pasiektas veikiant kelioms valstybėms kartu, šalys nusprendė imtis bendrų veiksmų ir tarpusavyje susitarti dėl sienų apsaugos, migracijos reguliavimo¹⁴. Tai, kad valstybės siekė kai kurias problemas spręsti kartu rodė ir tai, kad 1957 m. buvo pasirašyta, o 1958 m. sausio 1 d. įsigaliojo Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis, kuria buvo nuspręsta įkurti Europos ekonominę bendriją (toliau - Europos Bendrija) ir kartu valstybėms narėms lengviau siekti bendrų tikslų, stiprinti solidarumą¹⁵. Tolimesnei migracijos raidai svarbią reikšmę turėjo ir kiti susitarimai. Noras skatinti vienybę, taiką po Antrojo pasaulinio karo bei spręsti susiskaldymo problemą, iškilusią Šaltojo karo metu, įtakojo norą panaikinti vidaus sienų kontrolę Europoje. 1985 m. birželio 14 d. Belgija, Prancūzija, Vokietija, Liuksemburgas ir Nyderlandai pasirašė Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos federacinės respublikos ir Prancūzijos Respublikos vyriausybių susitarimą dėl laipsniško jų bendros sienų kontrolės panaikinimo (toliau – Šengeno susitarimas), kuriuo buvo panaikintos vidaus sienos tarp pasirašiusių valstybių. Vėliau prie šio susitarimo prisijungė vis daugiau valstybių ir šiuo metu siekia jau 29 valstybės¹⁶. Po penkerių metų, 1990 m. birželio 15 dieną, 11 iš 12 Europos Bendrijos narių pasirašė Konvenciją, nustatančią valstybę,

¹³ THYM, Daniels (2023). *European Migration Law*. New York: Oxford University Press, p. 18 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192894274.003.0002>.

¹⁴ *ibid.*, p. 43.

¹⁵ 1957 m. kovo 25 d. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis.

¹⁶ Europos Komisija (2025-03-24). *Šengeno istorija* [interaktyvus]. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/history-schengen_en?prefLang=lt&trans=lt.

atsakingą už vienoje iš Europos Bendrijos valstybių narių paduotą prieglobsčio prašymų nagrinėjimą (toliau – Dublino konvencija), kuri tam tikra prasme sureguliuo prieglobstį tarp pasirašiusių valstybių¹⁷. Dublino konvencija buvo pirmasis teisės aktas migracijos srityje, kuris numatė atsakomybę už prisijungusių valstybių teritorijose pateiktų prašymų nagrinėjimą¹⁸. Šiame teisės akte buvo įtvirtintas pirmojo atvykimo principas, kuris apibrėžė pirmosios valstybės, į kurią migruojantis asmuo atvyko pirmiausiai, atsakomybę už prieglobsčio prašymą¹⁹. Dublino konvencijos pagrindu ją pasirašiusios valstybės pasidalino atsakomybę. Žinoma, galima pastebėti ir tai, kad didžiausia našta vis tiek tekdavo valstybėms, turinčioms sieną su Dublino konvencijos nepasirašiusiomis valstybėmis, nes jos turėdavo pirmosios prisiimti atsakomybę už prieglobsčio prašymą. Todėl šiuo atveju tikslas, solidariai spręsti kylančius migracijos iššūkius, nebuvo iki galo išpildytas. Tačiau nepaisant to, tai vis tiek buvo stiprus postūmis tolimesnei migracijos politikai, reguliavimui.

Svarbu pabrėžti, kad šie susitarimai padėjo pakankamai tvirtą pagrindą tolimesnei Europos migracijos politikos ir ES teisės, reguliuojančios šią sritį, raidai. Migracija palaipsniui tapo reguliuojama ne tik tarptautiniu, bet ir regioniniu – Europos, o konkrečiau ES lygmeniu. Tačiau tolimesnę įtaką turėjo kitos sutartys: Maastrichto, Amsterdamo, Lisabonos. 1992 m. vasario 7 d. Europos Sąjungos sutartis, pasirašyta Maastrichte (toliau – Maastrichto sutartis), laikoma momentu, kai imigracijos ir prieglobsčio politika buvo priskirta valstybių narių bendro intereso reikalams²⁰. Didelę įtaką Europos migracijos teisei, kokią ją žinome šiandien, turėjo 1997 m. spalio 2 d. Amsterdamo sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus susijusius teisės aktus (toliau – Amsterdamo sutartis). Buvo nuspręsta perkelti nuostatas dėl sienų kontrolės, vizų, prieglobsčio ir imigracijos į aukštesnį teisinį lygmenį, t. y. atsirado galimybė ES institucijoms priimti direktyvas ir reglamentus įvairiose srityse, tarp jų ir migracijos klausimais²¹. Tai lėmė dar kokybiškesnį migracijos reguliavimą ES lygmeniu, nes padėjo dar tvirtesnius pamatus bendram ES valstybių narių sutarimui šiuo visada itin aktuali klausimu. Pakankamai pozityviai nuteikiantis buvo 1999 m. Tampereje įvykęs susirinkimas, kuriame pirmą kartą buvo pasisakyta apie bendros ES valstybių narių

¹⁷ Konvencija, nustatanti valstybę, atsakingą už vienoje iš Europos Bendrijos valstybių narių paduotą prieglobsčio prašymų nagrinėjimą (1990). *Valstybės žinios*, 2004, 112-4181.

¹⁸ LOTT, Gia (2022). The Dublin Convention and the Introduction of the 'First Entry Rule' in the Allocation of Asylum Seekers in Europe. *Contemporary European History*, 32, 459 [interaktyvus]. doi:10.1017/S0960777321000746.

¹⁹ *ibid.*, p. 468.

²⁰ THYM, Daniels (2023). *European Migration Law*. New York: Oxford University Press, p. 27 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192894274.003.0002>.

²¹ *ibid.*, p. 27-28.

migracijos politikos sukūrimą²². Jame buvo skatinama į migraciją žiūrėti visapusiškai, sprendžiant politinius, žmogaus teisių bei vystymosi klausimus. ES valstybės narės buvo skatinamos prisidėti prie nuoseklesnio vidaus ir išorės politinio vystymosi. Taip pat buvo pareikštas noras sukurti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą (toliau – BEPS)²³. Tamperėje vykęs susirinkimas buvo gan efektyvus. Po jo, Amsterdamo sutartyje, įtvirtintos nuostatos, buvo detalizuotos priimant specialius teisės aktus. Amsterdamo sutartyje migracijos klausimas buvo aptariamas plačiau nei prieš ją galiojusioje Maastrichto sutartyje. Migracija ir jos reguliavimas Amsterdamo sutartyje buvo įvardintas kaip vienas iš tikslų tarp valstybių narių. Taip pat buvo numatyta per 5 metus nuo Amsterdamo sutarties įsigaliojimo imtis priemonių skirtų užtikrinti laisvą asmenų judėjimą, išorės sienų kontrolę, prieglobstį, imigraciją²⁴. Autorės nuomone, tai buvo gan didelis žingsnis migracijos reguliavime ir apskritai migracijos politikoje, nes tvirčiau sureguliuojo šią sritį, ją išplėtojo, suteikė dar daugiau reikšmės ir tam tikra prasme populiarumo visuomenėje. Žinoma, populiarumas neturėtų būti suprantamas kaip tam tikras trumpalaikis dėmesys. Tai turėtų būti suvokiama kaip migracijos temos aktualumo didėjimas, dėmesio skyrimas jos reguliavimui, noras išplėtoti šią sritį, ją sureguliuoti varan žmonių gerovės ir ES valstybių narių solidarumo. Po Amsterdamo sutarties 2003 m. buvo priimta Nicos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus susijusius aktus (toliau – Nicos sutartis), tačiau joje nebuvo didelių pokyčių migracijos reguliavime. Nicos sutartis daugiau dėmesio skyrė institucinei struktūrai ir jos stiprinimui vėlesniam valstybių narių skaičiaus didėjimui²⁵. 2007 m. gruodžio 13 d. buvo priimta Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį (toliau – Lisabonos sutartis). Lisabonos sutartis patvirtino migracijos teisės autonomiją, kaip savarankišką politikos sritį, sustiprino ES kompetencijų sritį²⁶. Tai, kad buvo sustiprinta kompetencijų sritis, paspartino migracijos politikos vystymąsi dar labiau. Tačiau migracijos politikos formavimasis ES prasidėjo ne nuo Lisabonos sutarties, bet anksčiau. Migracijos politika vystoma palaipsniui, per skirtingus bendradarbiavimo etapus, kurie įvardijami kaip BEPS.

²² Christian Kaunert ir Sarah Leonard (2012). *Refugee Survey Quarterly*. New York: Oxford University Press, 31, 9 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>.

²³ Europos Parlamentas. 1999. Tamperės Vadovų Taryba, 1999 m. spalio 15 ir 16 d. pirmininkaujančios valstybės išvados [interaktyvus]. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#top.

²⁴ 1997 m. spalio 2 d. Amsterdamo sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus susijusius teisės aktus, OJ C 340, 1997, p. 1–144.

²⁵ Apie Europos Parlamentą (n.d.). *Nicos sutartis* [interaktyvus]. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/lt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>.

²⁶ THYM, Daniels (2023). *European Migration Law*. New York: Oxford University Press, p. 29 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192894274.003.0002>.

Pirmasis BEPS etapas (1999-2004 m.)²⁷ buvo gan aktyvus, jo metu buvo priimta nemažai teisės aktų²⁸. Viena iš tokio aktyvaus veikimo priežasčių – supratimas, kad turi būti bendras požiūris į judėjimą ES, esant atviroms sienoms, siekiant veiksmingų procedūrų²⁹. Šis supratimas buvo matomas iš teisėkūros procedūrų gausos. 2001 m. liepos 20 d. buvo priimta Laikinosios apsaugos direktyva, kuri reguliavo laikinąją perkeltų asmenų apsaugą esant masiniam apsaugos prašančių asmenų kiekiui. Joje buvo numatyta, kad kiekviena ES valstybė narė turi nustatyti tam tikrus savo priėmimo pajėgumus, vadovaudamasi solidarumo principu³⁰. Laikinosios apsaugos direktyvos 25 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad ES valstybės narės priima asmenis, nurodydamos skaičiais arba bendrais bruožais savo pajėgumą juos priimti³¹. Tačiau, autorės nuomone, Laikinosios apsaugos direktyva suteikia pakankamai daug laisvės ES valstybėms narėms, nurodant savo pajėgumą, kas gali lemti tam tikrą piktnaudžiavimą, vienoms valstybėms pateikiant netikslią informaciją, sumažinant savo pajėgumą. Pabrėžtina, kad Laikinosios apsaugos direktyvoje nėra numatyti reikalavimai, sankcijos už netikslią pateikiamą informaciją. Taip pat buvo pastebėta, kad turėtų būti užtikrinamas ES valstybių narių prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemų veiksmingumas bei bendradarbiavimas tarp jų. Dėl šios bei kitų identiškų aplinkybių, numatančių naujo teisės akto priėmimo būtinybę, buvo priimta 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EB nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo (toliau – Priėmimo sąlygų direktyva), kuria buvo bandoma užtikrinti minimalų priėmimo sąlygų teikimą ES³². Ši direktyva padėjo sumažinti prieglobsčio prašytojų antrinį judėjimą. Autorės nuomone, Priėmimo sąlygų direktyvos priėmimas buvo itin svarbus, nes be ES valstybių narių sąlygų prieglobsčio prašytojams suvienodinimo, buvo atsiradęs tam tikras nestabilumas dėl prieglobsčio prašytojų suinteresuotumo rinktis valstybes pagal jiems jose nustatomas palankesnes sąlygas. Visa tai automatiškai lėmė didesnę atsakomybę ES valstybėms narėms, į kurias plūdo daugiau prieglobsčio prašytojų.

²⁷ Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros internetiniame puslapyje į šį laikotarpį įtraukiami ir 2005 m.; European Commission's department (n.d.). *The evolution of the Common European Asylum System (CEAS)* [interaktyvus]. https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-06/2024_CEAS_timeline-v8.pdf.

²⁸ Christian Kaunert ir Sarah Leonard (2012). *Refugee Survey Quarterly*. New York: Oxford University Press, 31, 9 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>.

²⁹ European Union agency for asylum (n.d.). *The Common European Asylum System and current issues* [interaktyvus]. <https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2020/21-common-european-asylum-system-and-current-issues>.

³⁰ Christian Kaunert ir Sarah Leonard (2012). *Refugee Survey Quarterly*. New York: Oxford University Press, 31, 10 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>.

³¹ Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimančioms tokias asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą. OL L 212, 2001, p. 12–23.

³² Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. OL L 31, 2003, p. 18–25.

2003 m. įžvelgiant tam tikrus Dublino konvencijos trūkumus, atsirado 2003 m. vasario 18 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 343/2003 nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus (toliau – Dublino II reglamentas), šiek tiek patobulinęs Dublino konvenciją. Dublino II reglamento tikslas buvo užtikrinti prieglobsčio prašytojui galimybę pateikti prieglobsčio prašymą vienoje iš ES valstybių narių. Bei išspręsti problemą, kylančią dėl kai kurių prieglobsčio prašytojų prašymų pateikimų keliose valstybėse ir dėl tų, kurie neranda valstybės, kuri sutiktų nagrinėti pateiktus prašymus³³. Pavyzdžiui, vienas iš tokių sprendimo būdų yra EURODAC sistema: remiantis Dublino II reglamento 20 straipsnio 1 dalies b punktu, naudojantis šios sistemos duomenimis ir nustačius prieglobsčio pakto atsiėmimo faktą, privaloma pateikti atsakymą per sutrumpintą dviejų savaitių terminą. Nors ir buvo tobulinama esanti prieglobsčio sistema, tačiau esminių iššūkių ji neišsprendė. Problema dėl didesnės atsakomybės kritimo pirmosioms atvykimo ES valstybėms narėms liko. Nors ir buvo deklaruojamas solidarumas, pastangos jį sustiprinti, tačiau šiuo reglamentu tai padaryta nebuvo. Taip pat Dublino II reglamentas nebuvo pakankamai orientuotas į prieglobsčio prašančiųjų žmogaus teises, jų apsaugą. Dublino II reglamento preambulės 39 punkte nurodoma, kad yra laikomasi pagrindinių teisių ir principų, įtvirtintų Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje (toliau – Chartija). Tačiau nėra matoma daug straipsnių konkrečiai tai pamininčių, daugiau dėmesio buvo sutelkiama į administracinį efektyvumą ir atsakomybės tarp valstybių narių paskirstymą. Dublino II reglamento 21 straipsnio 3 dalis numatė, kad prieglobsčių prašytojų duomenys turi būti saugomi ir negali būti perduodami kitai valstybei narei be prieglobsčio prašytojo sutikimo³⁴. Atsakomybės paskirstymo mechanizmo sukūrimas neišsprendė problemų, kylančių dėl tarptautinės apsaugos turinio, užtikrinimo, todėl 2004 m. balandžio 29 d. buvo priimta Tarybos direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų (toliau – Direktyva 2004/83/EB). Direktyvoje 2004/83/EB buvo nurodyti asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė pagalba, standartai, turinys. Direktyvos 2004/83/EB išskirtinumas yra tai, kad joje buvo išplėsta persekiojimo vykdytojų sąvoka ir į ją įtraukti ir nevalstybiniai

³³ Christian Kaunert ir Sarah Leonard (2012). *Refugee Survey Quarterly*. New York: Oxford University Press, 31, 11 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>.

³⁴ Tarybos 2003 m. vasario 18 d. reglamentas (EB) Nr. 343/2003 nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus. OL L 50, 2003, p. 1-10.

dariniai bei pateikiama gausa persekiojimo veiksmų pavyzdžių³⁵. Šis išplėtimas labiau sustiprino žmogaus teisių standartus, nes išplėstas tam tikras apsaugos lygis, kuris buvo nukreiptas jau ne tik į valstybės persekiojamus asmenis. Autorės nuomone, ši Direktyva 2004/83/EB padėjo ES teisei, reguliuojančiai migraciją, ir apskritai migracijos politikai labiau priartėti prie tarptautinių žmogaus teisių apsaugos standartų, nes pradėjo žiūrėti į žmones, migruojančius iš valstybių, kuriose jie gyveno, kaip į individualius asmenis, labiau atsižvelgiant į faktines aplinkybes, o ne kaip į tam tikrą masę. Direktyvoje 2004/83/EB yra įtvirtinta daug teisių, galimybių pabėgėliams: mokymosi (27 straipsnis), apgyvendinimo (31 straipsnis), apsauga nuo gražinimo (21 straipsnis) ir kt. Direktyvoje 2004/83/EB gan dažnai pabrėžiama: „<...> tokiomis pačiomis sąlygomis <...>“ kaip ir ES valstybės narės piliečiai.³⁶ Tai, autorės nuomone, parodo, kad Direktyva 2004/83/EB siekiama kaip įmanoma labiau sulyginti ES valstybių narių piliečių ir pabėgėlių, asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, statusus. Taip pat norima, kad nebūtų nepagrįstos atskirties bei nepagrįsto pabėgėlių, asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, statusą turinčių asmenų teisių ribojimo. Tačiau iš Direktyvos 2004/83/EB turinio galima pastebėti, kad jos tikslas yra labiau materialinės, o ne procesinės teisės įtvirtinimas. Todėl, įžvelgiant procesinių teisės normų įtvirtinimo būtinybę, 2005 m. gruodžio 1 d. buvo priimta Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. Joje buvo numatytos tam tikros minimalios ribos, susijusios su teise pasilikti iki prašymas bus išnagrinėtas, teisinė pagalba bei keletas kitų. Tai privertė kai kurias ES valstybes nars pakoreguoti savo teisės aktus, nes nesiekė šioje direktyvoje nustatytų ribų³⁷. Tai patvirtina, kad pirmojo BEPS etapo metu ES teisė prieglobsčio srityje pradėjo formuoti realius teisinius įsipareigojimus valstybėms narėms.

Pirmasis BEPS etapas, nors ir turėjo trūkumų, tačiau doktrinoje yra vertintinas teigiamai, nes aiškiau apibrėžė prieglobsčio reguliavimą. Tai, autorės nuomone, prisidėjo prie pačio migracijos reguliavimo ir migracijos politikos plėtos bei didesnio jos svarbos suvokimo.

Antrasis BEPS etapas, trukęs nuo 2005 m. iki 2009 m.³⁸, buvo pasyvesnis. Jo metu nebuvo stiprų proveržį atnešančios veiklos. Šis laikotarpis buvo skirtas pirmojo etapo tūšai,

³⁵ Christian Kaunert ir Sarah Leonard (2012). *Refugee Survey Quarterly*. New York: Oxford University Press, 31, 11 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>.

³⁶ Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų. OL L 304, 2004, p. 12-23.

³⁷ Christian Kaunert ir Sarah Leonard (2012). *Refugee Survey Quarterly*. New York: Oxford University Press, 31, 13 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>.

³⁸ Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros internetiniame puslapyje nustatomos kitos antrojo BEPS etapo ribos, t. y. nuo 2008 m. iki 2013 m.; European Commission's department (n.d.). *The evolution of the Common*

įtvirtinimui, siekiant toliau derinti teisės aktus, tęsti bendradarbiavimą ir solidarumą³⁹. Svarbu paminėti, kad ankstesni veiksmai, pirmojo BEPS etapo metu, galėjo patikti ne visoms ES valstybėms narėms. Kai kurioms tai galėjo kelti ir kėlė tam tikrų sunkumų, labiau jas apribojo ties savarankišku migracijos teisiniu reguliavimu, stipriai įtakoją migracijos politiką. Šiuo atveju galima įžvelgti įtampą tarp nacionalinio suvereniteto ir siekio migracijos reguliavime sukurti bendrą ES migracijos sistemą. Nors tai yra būtina norint sukurti koordinuotą migracijos sistemą, reguliavimą, kuris pasitarnautų visoms ES valstybėms narėms. ES migracijos sistema atrodė lyg sprendimo būdas tvarkytis su didėjančiais migracijos skaičiais bei galimomis ateities migracijos krizėmis ES teritorijoje. Žinoma, tai visada sukelia tam tikrų priekaištų, ne visoms ES valstybėms narėms tai tinka. Tai dažnu atveju pasireiškia migracijos politikoje, kurioje, nesunku pastebėti, kad politika turi didelę įtaką teisei. Autorės nuomone, antrasis BEPS etapas yra pasyvesnis ne ties normatyvine prasme, kadangi jo metu buvo tobulinami jau priimti teisės aktai, tačiau struktūrinių pokyčių prasme. Nebuvo siekiama iš esmės keisti prieglobsčio sistemos struktūrą, daugiau dėmesio buvo skiriama esamų teisės aktų konsolidavimui.

2011-2013 m. įvyko tam tikras perėjimas nuo minimalių standartų prie veiksmų, papildančių, sustiprinančių prieglobsčio teikimo procedūrą⁴⁰. Taip pat 2013 m. birželio 26 d. buvo priimtas 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 (toliau – Dublino III reglamentas), kurio pagrindinis tikslas įtvirtintas reglamento efektyvumo sustiprinimas ir dar tvirtesnis prieglobsčio prašytojų apsaugos užtikrinimas⁴¹. Dublino III reglamentas atkreipė daugiau dėmesio į prieglobsčių prašytojų teises.

Gan stiprų postūmį migracijos reguliavimui, politikai turėjo itin staigus ir didelis skaičius asmenų, siekiančių gauti prieglobstį ES 2015 m. Tuo metu į ES pradėjo plūsti asmenys iš Sirijos, Eritrėjos, Irako, Afganistano, Irano ir kt. Didžiausias migrantų skaičius teko Vokietijai. Žmonės masiškai plūdo į Europą dėl tuo metu vykusio konflikto Sirijoje, smurto, prievartos, skurdo kitose valstybėse. Žmonės pagrinde keliavo vandeniu, kai kurie sausumos keliais per Albaniją ir Turkiją. Su ypatingai dideliais iššūkiais plūstant

European Asylum System (CEAS) [interaktyvus]. https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-06/2024_CEAS_timeline-v8.pdf.

³⁹ Christian Kaunert ir Sarah Leonard (2012). *Refugee Survey Quarterly*. New York: Oxford University Press, 31, 13-15 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>.

⁴⁰ European Commission's department (n.d.). *The evolution of the Common European Asylum System (CEAS)* [interaktyvus]. https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-06/2024_CEAS_timeline-v8.pdf.

⁴¹ MAJANI Francesco (2016). *The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System*. *Koninklijke Brill NV*, p. 102 [interaktyvus]. DOI 10.1163/9789004308664_006.

migrantams susidūrė Graikija, Italija ir Vengrija⁴². Ši situacija privertė ES imtis tam tikrų priemonių, nes paaiškėjo, kad esamos nėra pakankamos. Nors ir buvo priimta gan daug teisės aktų, kurie reikalavo didelio pasiruošimo, įdirbio, daug diskusijų, tačiau atėjus didesniai išbandymui, paaiškėjo, kad yra daug vietų tobulėti ES migracijos politikai ir migraciją reguliuojančiai ES teisei.

Atsižvelgiant į susidariusią situaciją Europos Komisija nusprendė imtis atitinkamų priemonių. 2015 m. gegužės 13 d. Europos Komisija priėmė komunikatą Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui, kurio tema yra Europos migracijos darbotvarkė (toliau – 2015 m. komunikatas). Jame akcentuojami keturi pagrindiniai tikslai: neteisėtos migracijos mažinimas, sienų apsaugojimas, efektyvesnė BEPS, nauja teisėta migracijos politika⁴³. Šis siekis inicijuoti teisėkūros procedūras parodė neatidėliotiną ir didelę veiksmų migracijos srityje svarbą.

2015 m. rugsėjo 9 d. tuometinis Europos Komisijos Prezidentas Jean-Claude Juncker paskelbė apie ketinimą pradėti kurti tikros Europos migracijos politikos pamatus, parodant Europos solidarumą. Europos Komisija pateikė pasiūlymų paketą, kuriame numatyta prieglobsčio prašytojų apkrovos Graikijai, Italijai ir Vengrijai sumažinimas⁴⁴. Čia taip pat galima pastebėti siekį skatinti solidarumą, kai atsakomybė bandoma pasidalinti, nepalikti visko kelioms ES valstybėms narėms. Taip pat buvo siūlomos tam tikros procesinio pobūdžio priemonės greitesniam prieglobsčio prašymų nagrinėjimui. Ši politinė iniciatyva sukūrė tam tikrą pagrindą tolimesniems ES institucijų sprendimams, kuriais solidarumas buvo išryškintas konkrečiomis teisinėmis priemonėmis. ES Taryba atsižvelgiant į susidariusią situaciją, kai Italijai ir Graikijai teko ženkliai didesni migrantų skaičiai, nei kitoms ES valstybėms, taip pat ėmėsi svarbių veiksmų – 2015 m. rugsėjo 14 d. priėmė sprendimą 2015/1523 kuriuo Italijos ir Graikijos labai nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje. Šio sprendimo 4 straipsnio a dalyje įtvirtinta, kad į Italiją atvykstančių prieglobsčio prašytojų skaičius sumažinamas 24 000. Na, o aptariamo sprendimo 4 straipsnio b dalyje, į Graikiją atvykstančių prieglobsčio prašytojų skaičius mažinamas 16 000⁴⁵. Po kelių dienų, 2015 m. rugsėjo 22 d., buvo priimtas Tarybos sprendimas (ES) 2015/1601, kuriuo Italijos ir Graikijos labai nustatomos laikinosios

⁴² BBC (2016-03-04). *Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts* [interaktyvus]. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.

⁴³ EUR-Lex (2015-05-13). *Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: Europos migracijos darbotvarkė* [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240&qid=1774108059250>.

⁴⁴ Europos Komisija (2015-09-09). *Refugee Crisis: European Commission takes decisive action* [interaktyvus]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_5596.

⁴⁵ Tarybos 2015-09-14 sprendimas (ES) 2015/1523 kuriuo Italijos ir Graikijos labai nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje. OL L 239, 2015, p. 146-156.

priemonės tarptautinės apsaugos srityje (toliau – Sprendimas 2015/1601). Šis naujasis sprendimas pakoregavo prieglobsčio prašytojų perkėlimo skaičius, apskritai juos padidindamas iki 120 000⁴⁶. Šie skaičiai turėjo būti pasiekti per du metus. Tačiau remiantis Europos Komisijos 2017 m. rugsėjo 4 d. duomenimis, per kelis mėnesius buvo perkelti 27 695 asmenys⁴⁷. Tai parodo, kad nebuvo pasiektas 2015 metais įtvirtintas siekis. Nusistatytų rodiklių nepasiekimą galėjo lemti daug veiksnių. Visa situacija buvo nauja, ES sprendimų priėmimas buvo gan ilgas dėl biurokratinių iššūkių, solidarumo stokos. Solidarumas, nors ir akcentuojamas šiuo atveju, tačiau svarbu nepamiršti, kad valstybėms didelę įtaką daro ir jų visuomenės. Kilus 2015 m. migrantų krizei (toliau – 2015 m. krizė) atsirado pakankamai didelis nepasitenkinimas iš žmonių. Visuomenės daliai kilo pakankamai didelis nepasitenkinimas dėl finansinio aspekto, kadangi ES valstybių narių piliečiai išsigando, kad pabėgėlių išlaikymas jiems gali turėti reikšmingą finansinį poveikį. Taip pat dalyje visuomenės įsivyravo nuomonė dėl kito tikėjimo asmenų didesnio nusikalstamumo ir kitų stereotipų, kadangi didžioji dalis pabėgėlių statuso prašančių asmenų buvo kitų religinių įsitikinimų asmenys. Svarbu atkreipti dėmesį, kad visuomenės nuomonė taip pat turi didelę įtaką migracijos politikai.

Solidarumo stoką galima pamatyti ties tokiais veiksmais, kaip ieškinių padavimas, siekiant panaikinti Sprendimą 2015/1601. Tokius ieškinius ESTT 2017 m. padavė Slovakija ir Vengrija, palaikomos Lenkijos, prieš ES Tarybą, palaikomą Belgijos, Vokietijos, Graikijos, Prancūzijos, Italijos, Liuksemburgo, Švedijos ir Europos Komisijos. Byloje *Slovakijos Respublika ir Vengrija prieš ES Tarybą* (toliau – Slovakijos Respublikos ir Vengrijos byla) Slovakija ir Vengrija teigė, kad SESV 78 straipsnio 3 dalis, kurioje numatyta, kad ES Taryba remdamasi Komisijos siūlymu, pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, gali patvirtinti laikinas apsaugos priemones ES valstybių narių labui, susidarius nepaprastajai padėčiai dėl trečiųjų šalių piliečių antplūdžio, negali būti naudojama kaip pagrindas prieglobsčio prašytojų perkėlimo mechanizmui⁴⁸. Autorės nuomone, tai parodo, kad kai kurios ES valstybės narės solidarumą mato labiau kaip savanorišką bendradarbiavimo elementą, bet ne kaip privalomą ir visiems būtiną aspektą. ESTT ieškinius atmetė ir nepritarė nei vienam ieškiniuose išdėstytam pagrindui. ESTT pabrėžė solidarumo svarbą ir ES Tarybos būtinybę jį įgyvendinti⁴⁹. Taip pat svarbu

⁴⁶ Tarybos 2015-09-22 sprendimas (ES) 2015/1601 kuriuo Italijos ir Graikijos labui nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje. OL L 248, 2015, p. 80-94.

⁴⁷ Europos Komisija (2017-09-06). *Europos migracijos darbotvarkė. Būtina toliau tinkamai valdyti migracijos srautus* [interaktyvus]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_17_3081.

⁴⁸ *Slovakijos Respublika ir Vengrija prieš Europos Sąjungos Tarybą* [ESTT], Nr. C-643/15 ir C-647/15, [2017-09-06]. ECLI:EU:C:2017:631, 85-88 punktai.

⁴⁹ *Slovakijos Respublika ir Vengrija prieš Europos Sąjungos Tarybą* [ESTT], Nr. C-643/15 ir C-647/15, [2017-09-06]. ECLI:EU:C:2017:631, 291-292 punktai.

pastebėti, kad šią bylą galima laikyti tam tikra 2015 m. simboline reprezentacija, kuri atskleidė šiek tiek išsiskiriančius ES valstybių narių požiūrius į šią migrantų krizę ir, apskritai, požiūrio kampus į iš esmės bendrą ES migracijos politiką. Slovakijos, Vengrijos ir Lenkijos požiūris yra labiau nukreiptas į savo suvereniteto išaukštinimą ir tam tikra prasme ES viršenybės principo sumenkinimą, atsižvelgiant į susidariusią situaciją ir būtinybę laikytis visiems bendros ir vieningos migracijos politikos. Pastebėtina, kad nepasitenkinimas nesibaigė tik ties Slovakijos Respublikos ir Vengrijos byla. 2015 m. rugsėjo 14 d. Tarybos sprendimas (ES) 2015/1523, kuriuo Italijos ir Graikijos labui nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje (toliau – Sprendimas 2015/1523) ir Sprendimas 2015/1601 buvo ir kitų bylų nagrinėjimo dalykas ESTT. 2020 m. balandžio 2 d. buvo priimtas sprendimas byloje *Komisija prieš Lenkiją (Laikinas tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas)*. Šioje byloje Europos Komisija kreipėsi į ESTT su prašymu pripažinti, kad reguliariai ar bent kas 3 mėnesius nenurodžius tinkamo tarptautinės apsaugos prašytojų, kurie gali būti perkelti į jos teritoriją, skaičiaus Lenkija, Vengrija ir Čekija nevykdė savo įsipareigojimų pagal Sprendimą 2015/1523 ir Sprendimą 2015/1601. ESTT šiuo atveju nusprendė, kad šios ES valstybės narės nesilaikė įsipareigojimų. ESTT išaiškino, kad ES valstybėms narėms, remiantis pavojaus nacionaliniam saugumui ar viešajai tvarkai sąvokomis, jas reikia aiškinti plačiau nei jurisprudencijoje, susijusioje su asmenimis, kurie naudojami judėjimo laisve. Taip pat ESTT akcentavo, kad praktinės Sprendimo 2015/1523 ir Sprendimo 2015/1601 taikymo problemos negali būti pasiteisinimas nesilaikyti savo įsipareigojimų, nes kitoms ES valstybėms narėms, tai nesutrukdytų juos įvykdyti⁵⁰. Byla *Komisija prieš Lenkiją (Laikinas tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas)* parodė, kad dalis ES valstybių narių nėra linkusios laikytis savo įsipareigojimų ir taip išreikšti solidarumą. Pastebėtina, kad ESTT yra griežtos pozicijos ir įsipareigojimų laikymąsi prioritizuoja ir tuo atveju, jei teisės aktuose ir yra kokių nors spragų. Tačiau pabrėžtina, kad didesnė dalis ES valstybių narių vis dėlto atskleidžia požiūrį, nukreiptą į prieglobsčio prašytojų skaičiaus pasidalijimą, kas ir suponuoja solidarumą, kuris buvo minimas ne viename teisės akte, bandant suvaldyti šią krizę.

Taip pat aktualus yra 2016 m. rugsėjo 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/1624 dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų, kuriuo iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 ir panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 863/2007, Tarybos reglamentas (EB)

⁵⁰ *Komisija prieš Lenkiją (Laikinas tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas)* [ESTT], Nr. C-715/17, [2020-04-02]. ECLI:EU:C:2020:257, 157, 183 punktai.

Nr. 2007/2004 ir Tarybos sprendimas 2005/267/EB. Šiame poskyryje šį reglamentą svarbu paminėti tiek, kiek jis susijęs su Europos aktyvaus bendradarbiavimo prie Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūrai (toliau – Frontex) didesniu įgaliojimų suteikimu vykstant 2015 m. krizei, kuriuos suteikė teisės aktų leidėjai, politikai, labiau įvertinant išorinių ES sienų saugumo svarbą⁵¹.

Svarbią vietą migracijos politikos raidoje galima suteikti ir ES susitarimui su Turkija, kuriame galima įžvelgti tam tikrų pliusų ir minusų. Šis susitarimas buvo pasiektas 2016 m. kovo 18 d., kurio pagrindinis tikslas buvo neteisėtos migracijos srauto per Turkiją į Europą sumažinimas. Buvo susitarta, kad asmenys, neteisėtai atvykę iš Turkijos į Graikijos salas, bus grąžinti į Turkiją. Žinoma, už tai Turkijai buvo pažadėta finansinė pagalba išlaikant pabėgėlius jau esančius Turkijoje⁵².

Šis sprendimas turėjo dalinai palengvinti situaciją ES, tačiau čia buvo neatsižvelgta į nelegaliai į ES bandančių patekti asmenų žmogaus teises. Būtent šiame kontekste itin aktuali tampa EŽTT praktika, kuri turi gan daug įtakos ES migracijos politikai, kadangi ES valstybės narės privalo laikytis Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos standartų. ESS 6 straipsnio 2 dalis numato, kad ES prisijungia prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos⁵³.

2020 m. vasario 12 d. EŽTT buvo nagrinėta byla *N.D. ir N.T. prieš Ispaniją*. Joje buvo pateiktas svarbus išaiškinimas, kuris nurodė, kad kolektyvinis migrantų išsiuntimas, nevertinant individualiai ir nepriimant individualaus sprendimo arba neįleidimas į valstybę, galimas tik išimtiniais atvejais. EŽTT išvardijo tuos atvejus: kai migrantų grupė neteisėtais veiksmais, naudojant smurtinius veiksmus, bando kirsti sieną, yra sudarytos tinkamos, teisėtose sąlygose kreiptis dėl prieglobsčio, galima asmenis išstumti atgal tik į tą valstybę, kuri yra saugi⁵⁴. Aptariamam atveju šių visų sąlygų egzistavimas yra mažai tikėtinas, tad Turkijos migrantų stūmimas atgal į valstybes, iš kurių migrantai atvyko, jei nėra nors vienos iš aukščiau išvardytų sąlygų, yra neatitinkantis EŽTT praktikos. Dėl to galima daryti išvadą, kad tokie Turkijos veiksmai kai kuriais atvejais galimai tinkamai neužtikrina tinkamos asmenų žmogaus teisių apsaugos. Šiuo atveju iškyla tam tikra dilema: ar galimi

⁵¹ Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. rugsėjo 14 d. reglamentas (ES) 2016/1624 dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų, kuriuo iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 ir panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 863/2007, Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 ir Tarybos sprendimas 2005/267/EB. OL L 251, 2016, p. 1-76.

⁵² Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2016-03-18). ES ir Turkijos pareiškimas (2016 m. kovo 18 d.) [interaktyvus] <https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

⁵³ Europos Sąjungos sutartis. OL C 202, 2016, p. 1-388.

⁵⁴ *N.D. ir N.T. prieš Ispaniją* [EŽTT], Nr. 8675/15 ir 8697/15, [2020-02-12]. ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515, 166-168, 174-177, 200-201 punktai.

ES sprendimai, kuriais leidžiama prieglobsčio prašytojus gražinti į valstybes, kuriose ES negali užtikrinti, kad jie nepatirs žmogaus teisių pažeidimų. Tai sunkus klausimas, nes ES nori išsaugoti savo teritorijos saugumą, tačiau taip pat skambiai deklaruoja žmogaus teises. Abiejų atvejų nepaisymas gali iššaukti didelį visuomenės nepasitenkinimą ir ES migracijos politikos nestabilumą.

Ši 2015 m. krizė ir prieš tai besiformavusi migracijos politika įtakojo ir trečiąjį BEPS etapą, kuris prasidėjo 2020 m. ir tęsiasi iki dabar bei, kurio svarbiu bruožu tapo 2020 m. rugsėjo 23 d. Europos Komisijos Komunikatas dėl Naujojo Migracijos ir prieglobsčio pakto (toliau – 2020 m. komunikatas) 2020 m. komunikatas buvo parengtas Europos Komisijos pozicijos atskleidimui migracijos klausimais ir siekiant sukurti tvirtą migracijos teisinį reguliavimą ES. Daug žymių politikų po 2015 m. krizės pasisakė apie būtinybę tobulinti bendrą ES migracijos politiką, nes per penkerius metus nuo 2015 m. krizės nebuvo užtikrinta tinkama, veikianti migracijos suvaldymo sistema. Europos Komisijos Pirmininkė Ursula von der Leyen pasisakė, kad ES imsis bendro migracijos valdymo tam, kad būtų atkurtas pasitikėjimas ES migracijos srityje. Europos Komisijos pirmininko pavaduotojas Margariti Schin teigė, kad 2020 m. Migracijos ir prieglobsčio paktas – tai sprendimas, užpildantis migracijos reglamentavimo spragas. Už vidaus reikalus atsakinga Komisijos narė Ylva Johansson iš esmės paantrino kolegoms, pabrėždama, kad aptariamas paktas padės sukurti ilgalaikę migracijos politiką⁵⁵. Autorės nuomone, tai parodė tam tikrą ES migracijos politikos pokytį. Pradžioje pačios migracijos kūrimo, pirmuosiuose jos etapuose, buvo po truputį tobulinama sistema ir pateikiama šiek tiek idealizuojant tam tikrus ES institucijų sprendimus. Tačiau pamačius, kad ji neveikia, buvo pripažintos tam tikros klaidos, pasisakoma apie migracijos reguliavimo ir apskritai bendros migracijos politikos bendrumo menkumą bei imamasi veiksmų siekiant sukurti naują dokumentą – Migracijos ir prieglobsčio paktą.

Dar vienas iššūkis su kuriuo teko susidurti ES buvo 2021 m. neteisėtų migrantų antplūdis į Lietuvos, Latvijos, Lenkijos teritorijas per šių valstybių sienas su Baltarusija (toliau – 2021 m. krizė). Vertinant geopolitinę situaciją galima teigti, kad tai buvo hibridinė ataka, organizuojama tam tikrų Baltarusijos institucijų, organų. Tai buvo dar vienas iššūkis ne tik Lietuvai, Latvijai, Lenkijai, tačiau ir visai ES, nes buvo dar kartą išbandomos ES migracijos politikos ribos ir stabilumas. ES šio įvykio neignoravo ir ėmėsi veiksmų. 2021 m. gruodžio 1 d. Europos Komisija pateikė pasiūlymą, kuriame buvo pateikiama idėja

⁵⁵ Europos Komisija (2020-09-23). *Nauja pradžia migracijos srityje. Didesnis pasitikėjimas ir atsakomybės bei solidarumo pusiausvyros užtikrinimas* [interaktyvus]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_20_1706.

netaikyti visa apimtimi 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse taikymo trečiųjų šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės, kurių tarptautinės apsaugos prašymas nebuvo tenkintas. Taip pat buvo pareikšta, kad prašymų klausimas neprivalo būti sprendžiamas būtinai patekus į Lietuvos teritoriją, galima ir pasienyje. Dar svarbu pabrėžti, kad buvo siūloma pratęsti tarptautinės apsaugos prašymų registracijos terminą iki 4 savaičių⁵⁶.

Šis pasiūlymas neatrodė tinkamas daugumai, todėl nebuvo priimtas. Jis kėlė tam tikrų abejonių dėl per didelės laisvės ES valstybėms narėms šioje srityje suteikimo ir ES migracijos politikos kardinalaus pokyčio. Pastebėtina, kad ES ilgą laiką bandė kurti bendrystę paremtą migracijos politiką, tačiau šis pasiūlymas numatė šiek tiek kitokią kryptį. Žinoma, šiuo atveju buvo atsižvelgta į geopolitinę situaciją ir būtinybę veikti greitai ir efektyviai, tačiau dėl to dalinai aukojant tam tikras žmogaus teises, kurios yra vienas iš ES užtikrinamų prioritetų. Nors šios 2021 m. krizės migrantų skaičiai nebuvo tokie dideli kaip 2015 m. krizės, tačiau ji taip pat atskleidė tam tikrą ES migracijos politikos pusę, kuri gali kisti, atitinkamai aplinkybėms ir įvairių subjektų požiūriui.

Apibendrinant galima teigti, kad migracijos politika iki 2022 m. vystėsi nuo bendrųjų tarptautinės teisės idėjų ir palaipsniui tapo vis labiau struktūruota ir reglamentuojama. Jos vystymasis nebuvo paprastas, buvo daroma pakankamai daug klaidų, kurias buvo stengiamasi taisyti priimtais naujais teisės aktais, naujomis jų redakcijomis. Tačiau susidūrus su iššūkiais, dideliu neteisėtų migrantų antplūdžiu, buvo suprasta, kad turima, ilgą laiką tobulinta migracijos politika, nebuvo tokia veiksminga, kaip tikėtasi. Iš kilo gan nemaža problema ir ties solidarumu, kuris kai kurių ES valstybių narių buvo šiek tiek ignoruojamas dėl savo saugumo ir suvereniteto išskėlimo. Taip pat nebuvo visada tinkamai užtikrinamos žmogaus teisės, nors ir buvo bandoma eiti tinkama linkme. Visa tai lėmė tam tikrą solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių suderinamumo disbalansą. Krizinės situacijos parodė, kad dar yra vietos tobulėjimui.

1.2. Pagrindinės ES institucijos, formuojančios ES migracijos politiką ir jų vaidmuo

Migracijos politiką formuoja daug subjektų: ES institucijos, agentūros, tam tikra prasme politikai ir visuomenė. Visi jie savaip, įvairiai prisideda prie jos formavimo.

⁵⁶ EUR-Lex (2021-12-01). Pasiūlymas: Tarybos sprendimas dėl laikinųjų priemonių, kurias Latvija, Lietuva ir Lenkija gali taikyti susidarius nepaprastajai padėčiai [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0752>.

Europos Vadovų Taryba nustato veiklos kryptis, sprendžia įvairius klausimus dėl atsakomųjų veiksmų, apibrėžia specialiąsias programas. Visa tai sudaro tam tikrą pagrindą sprendžiant ES svarbius ir kartais labai sudėtingus klausimus. Migracijos politikos formavime Europos Vadovų Taryba turi itin stiprią poziciją, nes jos priimami sprendimai lemia daugelio kitų institucijų veiksmus.

Europos Komisija taip pat atlieka itin svarbią funkciją ES migracijos politikoje, užtikrindama ESS ir SESV bei priemonių, kurių imasi institucijos vadovaudamosi jomis, taikymą, prižiūri ES teisės taikymą, prižiūrint ESTT, bei kitas ESS 17 straipsnyje numatytas funkcijas⁵⁷. SESV 294 straipsnio 2 dalis numato Europos Komisijos galimybę teikti pasiūlymus Europos Parlamentui ir ES Tarybai. ESS 17 straipsnio 1 dalis numato, kad ši institucija taip pat įgyvendina teisės aktus, bei užtikrina jų įgyvendinimą⁵⁸. Galima teigti, kad Europos Komisijos vaidmuo yra lyg rodyklė, nurodanti tam tikrą ES migracijos politikos kryptį. Europos Komisija, kaip jau anksčiau buvo nurodyta šiame magistro darbe, teikė svarbius pasiūlymus, siekdama gerinti susiklosčiusią situaciją tiek ramesniais laikais, tiek krizės akivaizdoje bei spręsti iškilusius solidarumo, saugumo iššūkius. 2015 m. gegužės 27 d. Europos Komisija pateikė pasiūlymą dėl Tarybos sprendimo, kuriuo Italijos ir Graikijos labui nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje. Europos Komisija pasiūlymus priėmė pamačiusi susidariusią krizinę situaciją tam, kad ji būtų suvaldyta ir Italijos bei Graikijos prieglobsčio sistemoms spaudimas būtų sumažintas⁵⁹. Vėliau, 2020 m. Europos Komisija priėmė pasiūlymą dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo, kuriuo iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB ir Reglamento (ES) XXX/XXX [dėl Prieglobsčio ir migracijos fondo] pasiūlymas. Šiame pasiūlyme siekiama pakeisti Dublino III reglamentą, atnaujinti BEPS, sukuriant naują sistemą, kurioje ES valstybės narės solidariau ir veiksmingiau imasi veiksmų, susijusių su migracijos reguliavimu. Nors šis pasiūlymas visiškai toks, koks jis buvo pateiktas Europos Komisijos, priimtas nebuvo, tačiau jis davė tam tikrą postūmį vėlesniam Dublino III reglamento pakeitimui į 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) 2024/1351, dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2021/1147 ir (ES) 2021/1060 bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 604/2013 (toliau – Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentas). Europos Komisija neapsiribojo tik pasiūlymais teisės aktams, ji taip pat leido komunikatus

⁵⁷ Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. OL C 202, 2016, p. 1 – 388.

⁵⁸ Europos Komisija (n.d.). *Europos Komisijos veikla teisės srityje* [interaktyvus]. https://commission.europa.eu/about/role/law_lt.

⁵⁹ EUR-Lex (2015-05-27). *Pasiūlymas Tarybos sprendimui kuriuo Italijos ir Graikijos labui nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje* [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0286&qid=1774124060874>.

(pavyzdžiui, tokius kaip anksčiau nagrinėti 2015 m. komunikatas ir 2020 m. komunikatas), kurie tapo politiniu pagrindu kitiems teisės aktams, jų atnaujinimams. Visa tai aiškiai parodė Europos Komisijos didelę svarbą ne tik teisėkūrai, bet ir apskritai visai ES migracijos politikai.

ES Taryba kartu su Europos Parlamentu priima teisės aktus. Tai yra itin svarbi funkcija, nes atspindi tam tikrą ES valstybių narių politinį sutarimą arba kaip tik, jo trūkumą. ES Tarybos ir Europos Parlamento funkcijos yra įtvirtinamos SESV 294 straipsnio 4-9 dalyse. Šias tris institucijas galima vadinti ES migracijos politikos pagrindu. Šių institucijų sudėtį sudaro ES valstybių narių parinkti asmenys, todėl galima pastebėti, kad kartais sprendimai gali būti nulemti tuo metu susiklosčiusių aplinkybių, tam tikro požiūrio į kai kurias temas, t. y. teisės aktai gali būti priimti arba nepriimti vadovaujantis valstybių narių atstovų, išrinktų į parlamentą politinėmis pažiūromis, kartais sumažinant solidarumo principo svarbą ir padidinant ES valstybių narių suverenitetą. Tam tikrą nuomonių išsiskyrimą tarp ES valstybių narių galima pastebėti per ES Tarybos balsavimus, priimant naujus teisės aktus. Pavyzdžiui, Sprendimas 2015/1601 buvo priimtas ne vienbalsiai, o kvalifikuota balsų dauguma: Čekijos Respublika, Vengrija, Rumunija ir Slovakija balsavo prieš pasiūlymo priėmimą, o Suomijos Respublika susilaikė⁶⁰. Tai, kad kai kurioms ES valstybėms narėms Sprendimas 2015/1601 kėlė abejonių atsispindėjo ir jau anksčiau šiame magistro darbe minėtoje Slovakijos Respublikos ir Vengrijos byloje, kurioje šios dvi šalys, palaikomos Lenkijos, pareiškė tam tikrą nepritarimą prieš ES Tarybą. Savo nepritarimą šios dvi šalys pareiškė balsuodamos ES Taryboje, kurioje sprendimai priimami kvalifikuota balsų dauguma, bei vėliau kreipdamosis į ESTT. Žinoma, ES valstybės narės gali išreikšti savo nepritarimą, poziciją, tačiau tai šiuo konkrečiu atveju gali parodyti tam tikrą solidarumo stoką ES, ypač krizinėse situacijose.

Labai svarbią vietą tarp institucijų užima ir Frontex, kuri yra atsakinga už Europos sienų ir pakrančių apsaugą. Frontex buvo įkurta jau 2004 m. Tarybos reglamentu (EB) Nr. 2007/2004. Frontex reguliavimas buvo pakeistas kelis kartus – 2016 m. ir 2019 m. Frontex daugiau atlieka aktyvius veiksmus: stebėjimą iš oro, informacijos rinkimą, padeda vykdyti grąžinimo procedūras bei kitas su tuo susijusias funkcijas⁶¹. Atsižvelgiant į tai, kad Frontex turi tiesioginį kontaktą su migrantais, yra pabrėžiamas žmogaus teisių gerbimas ir užtikrinimas. Frontex privalo laikytis Chartijos, Europos žmogaus teisių konvencijos, turi elgtis su migrantais nežeminančiai ir gerbti jų tokias teises, kaip teisė į gyvybę, negrąžinimo

⁶⁰ *Slovakijos Respublika ir Vengrija prieš Europos Sąjungos Tarybą* [ESTT], Nr. C-643/15 ir C-647/15, [2017-09-06]. ECLI:EU:C:2017:631, 11 punktas.

⁶¹ Frontex (n.d.). *Kas mes esame* [interaktyvus]. <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/?etrans=lt>.

teisė. Yra pastebima, kad nors ir deklaruojama Frontex atsakomybė už tam tikrus jos veiksmus, tačiau praktikoje tas patraukimas yra sudėtingas ir gan stipriai ribotas. SESV 263 straipsnis numato galimybę fiziniams asmenims kreiptis į ESTT dėl jiems skirtų aktų arba aktų, kurie yra tiesiogiai ir konkrečiai su jais susiję, ar dėl reglamentuojančio pobūdžio teisės aktų, tiesiogiai su jais susijusių ir, dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinančių priemonių. Svarbu pabrėžti, kad Frontex aktų neleidžia, todėl remiantis šiuo straipsniu asmenys, patyrę žmogaus teisių pažeidimus, kreiptis į ESTT praktiškai neturi galimybės. Tačiau, nors ir apsunkinama galimybė kreiptis į ESTT, tačiau ji nėra visiškai užkertama. SESV 340 straipsnis numato, kad jei ES institucija ar jos tarnautojas pažeidžia asmens teises, tai ES atlygina bet kokią žalą. Žinoma, žala, priežastinis ryšys turėtų būti aiškiai pagrįstas. Todėl galima pastebėti, kad Frontex patraukimas atsakomybėn, nėra labai paprastas, nes iki 2022 m. nėra priimtų ESTT sprendimų dėl Frontex patraukimo atsakomybėn pagal SESV 340 straipsnį.

Tačiau pasitaiko atvejų, kai asmenys kreipiasi į ESTT dėl Frontex veiksmų. Tai pagrindžia 2019 m. lapkričio 27 d. byloje *Izuzquiza ir Semsrott prieš Frontex* priimtas sprendimas, kuriame pateikiama situacija, kai du asmenys (vienas gyvenantis Ispanijoje, kitas Vokietijoje) padavė Frontex į ESTT dėl šios institucijos atsisakymo suteikti prieigą prie dokumentų, kuriuose buvo informacija apie Frontex koordinuojamoje operacijoje dalyvavusių laivų, buvusių Viduržemio jūroje vėliavą, tipą, pavadinimus. Frontex savo atsisakymą pagrindė visuomenės saugumu. ESTT šiuo atveju jį pateikusių asmenų ieškinį atmetė ir išaiškino, kad asmenų prašymas pateikti dokumentus nebuvo pakankamai konkretus ir, kad Frontex turi pakankamai plačią diskreciją, sprendžiant dėl visuomenės saugumo⁶². Iš to galima pastebėti, kad kyla tam tikra problema – ribota prieiga prie informacijos tam tikrais atvejais gali apsunkinti institucijų atskaitomybę bei galimų žmogaus teisių pažeidimų nustatymą. Taip pat pabrėžtina, kad nėra daug bylų, kur Frontex būtų atsakovė. Autorės nuomone, gan nedidelis bylų skaičius gali parodyti du aspektus: asmenys nemato prasmės kreiptis į ESTT dėl Frontex veiksmų arba nėra daug pažeidimų, susijusių su Frontex, dėl kurių asmenys galėtų kreiptis būtent į ESTT.

Taip pat svarbi institucija yra 2010 m. gegužės 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 439/2010 dėl Europos prieglobsčio paramos biuro įsteigimo įkurtas Europos prieglobsčio paramos biuras (toliau – EASO), kuris vėliau, 2021 m. gruodžio 15 d., buvo pakeistas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2021/2303 2021 m. gruodžio 15 d. dėl Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros, kuriuo panaikinamas

⁶² *Izuzquiza ir Semsrott prieš Frontex* [ESTT], Nr. T-31/18, [2019-11-27]. ECLI:EU:T:2019:815, 60-67 punktai.

Reglamentas (ES) Nr. 439/2010 ir pervadintas Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra. EASO, kaip agentūra, ėmė veikti 2011 m. Tai viena svarbiausių institucijų prisidėjusi prie BEPS diegimo ES. EASO buvo atsakinga už keitimosi informacija koordinavimą, bendradarbiavimą su trečiosiomis valstybėmis, padedant joms tvarkyti prieglobsčio srityje⁶³. Vertinant ilgesnėje perspektyvoje, galima pastebėti, kad šios funkcijos yra labai svarbios, nes stiprina ne tik valstybių narių bendradarbiavimą ES viduje, tačiau imasi ir tam tikra prasme prevencinių priemonių, siekiant užkirsti kelią galimoms migrantų krizėms ateityje. EASO buvo aktuali savo įvairios pagalbos (techninės, praktinės, operatyvinės) teikimu valstybėms narėms. Taip EASO prisidėjo prie ES migracijos politikos kūrimo. Svarbu pabrėžti, kad ši institucija buvo aktuali ir dėl krizių suvaldymo⁶⁴. Kas tapo itin reikšminga po 2015 m. krizės.

Aptariant institucijas ir jų veiklą iki 2022 m. galima teigti, kad ES migracijos politiką formavo tam tikra sureguliuota ES institucinė struktūra. Priklausomai nuo situacijos tam tikrą ES migracijos kryptį nurodė Europos Vadovų Taryba. Prie teisėkūros, teikdama pasiūlymus ir kitus teisės aktus, prisidėjo Europos Komisija. Už teisės aktų priėmimą atsakingos buvo Europos Parlamentas ir Europos Sąjungos Taryba. Šių teisės aktų vykdymą atliko agentūros, įkurtos konkrečiai migracijai suvaldyti. Jų reikšmė yra ne ką mažesnė nei kitų ES institucijų. Frontex ir EASO buvo itin svarbios, siekiant suvaldyti 2015 m. ir 2021 m. krizes. Žinoma, šios institucijos ne visada pajėgė tinkamai susitvarkyti su užklupusiais iššūkiais, susidūrė ir su kaltinimais žmogaus teisių pažeidimu, ir neefektyvumu. Tačiau rezultate visos institucijos ėmėsi veiksmų ir toliau tobulino ES teisę, reguliuojančią migraciją ir pačią migracijos politiką.

Apibendrinant šį skyrį, galima pastebėti, kad iki 2022 m. migracijos politika ir jos teisinis reglamentavimas ES mastu buvo gan nuoseklūs. Iš pradžių tai buvo gan aptakiai apibrėžiamas dalykas, susijęs su judėjimo laisve, svetingumo samprata, vėliau tai tapo vis labiau institucionalizuota, vis labiau reglamentuojama ES teisės. Tam gan didelę įtaką turėjo istoriniai įvykiai, kurie parodė, kad migracija neišvengiama ir jos reguliavimas yra būtinas. Taip pat pabrėžtina, kad šiuo laikotarpiu migracijos politika ir ES teisinis reguliavimas buvo labiau perteikiamas per ekonominę prizmę, ne per saugumo. Tai parodantis pavyzdys yra Italijos atvejis, paspartinęs regioninį migracijos reglamentavimą. Šiuo laikotarpiu buvo skatinamas solidarumas, tačiau gan dažnai pasitaikydavo ir atvejų, kai ES valstybės nares, nenorėdamos prisiimti tam tikros atsakomybės, įsipareigojimų,

⁶³ EUR-Lex (2014-07-22). *Europos prieglobsčio paramos biuras* [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/LT/legal-content/summary/european-asylum-support-office.html?fromSummary=23>.

⁶⁴ European Asylum Support Office (2014). *Europos prieglobsčio paramos biuras* [interaktyvus]. <https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822LTC3.pdf>.

bijodamos visuomenės reakcijų vengdavo solidariai priimti migrantus. Ypač tai išryškėjo 2015 m. krizės metu, kai kai kurios ES valstybės narės bandė vengti didesnio migrantų skaičiaus jų teritorijose, taip užkraudamos didelę atsakomybę ES valstybėms narėms, į kurias migrantai pirmiausiai atvykdavo. Pabrėžtina, kad su pačiu ES migracijos politikos vystymusi ir ES teise, reguliuojančia migraciją, atsirado vis didesnis poreikis užtikrinti ir žmogaus teises. Tam didelę įtaką turėjo ES institucijos, o 2015 m. paaiškėjo, kad itin didelę reikšmę turėjo Frontex, kadangi jos darbuotojai tiesiogiai pasienyje kontaktavo su migrantais. Dideli skaičiai bandančių patekti į ES asmenų ir institucijų apkrova nepalengvino situacijos asmenims, dirbantiems pasienyje, todėl atsirado nusiskundimų dėl žmogaus teisių pažeidimų. Vieni nusiskundimai teismų nepasiekė, tačiau kai kurie asmenys kreipėsi į teismus. Tiesa, pasikreipus į juos buvo pastebėta, kad žmogaus teisių gynimas nėra paprastas. Atkreipiamas dėmesys, kad tam tikrais atvejais Frontex gali ginti savo veiksmus visuomenės saugumu, kuris yra gan plati sąvoka. Nors 2015 m. krizė ir buvo plati, dideli skaičiai trečiųjų šalių piliečių siekė patekti į ES, tačiau didelio skaičiaus bylų prieš Frontex ESTT nebuvo, nes arba žmonės tam nematė prasmės, arba tų pažeidimų nebuvo tiek daug. Todėl žmogaus teisių apsauga šiuo laikotarpiu buvo aktuali ir tobulinama, tačiau trūkumų reguliavime buvo, tam tikrais atvejais suteikiant pakankamai plačią diskreciją ES institucijoms.

2. MIGRACIJOS POLITIKA IR JOS TEISINIS REGLAMENTAVIMAS PO 2022 M.

Migracijos politikoje ir jos teisiniame reglamentavime didelę reikšmę turi 2022 m., kurie atnešė pakankamai daug pokyčių dėl susiklosčiusios geopolitinės situacijos. 2022 m. Rusija pradėjo plataus masto karą Ukrainoje, todėl didelė dalis Ukrainos gyventojų nusprendė palikti namus ir bėgti į saugesnes valstybes. Ši situacija paskatino ES institucijas imtis skubių veiksmų, siekiant suvaldyti situaciją. Visa tai parodė, kad migracija nėra tik socialinis reiškiny, tai kartu yra ir saugumo bei politikos instrumentas, kuriame ypatingai didelę reikšmę turi žmogaus teisės ir jų užtikrinimas, ypač krizinių situacijų metu. 2022 m. tampa tam tikru lūžiu migracijos politikoje ir ES teisėje, kai į migraciją pradedama žiūrėti kaip į svarbų veiksnį užtikrinant saugumą ir jį prioritizuojant. Taip yra nukrypstama nuo anksčiau, iki 2021 m., buvusio reglamentavimo ir ES požiūrio į jį.

2.1. Geopolitiniai įvykiai ir jų poveikis Europos Sąjungos migracijos sistemai

2022 m. vasario 24 d. Rusija pradėjo plataus masto karą prieš Ukrainą. Tai privertė didelę dalį Ukrainos gyventojų ar ten reziduojančių žmonių palikti savo namus ir persikelti į kitas valstybes. Tokia situacija ES privertė imtis skubių veiksmų, siekiant suvaldyti migrantų iš Ukrainos skaičius. Taip pat tai parodė, kad geopolitinė situacija turi itin daug įtakos ES migracijos politikai, ją reglamentuojančiai ES teisei.

Aptariamas Ukrainos atvejis paskatino ES pirmą kartą nuo jos priėmimo, aktyvuoti Laikinosios apsaugos direktyvą. 2022 m. kovo 2 d. Europos Komisija pateikė Pasiūlymą dėl Tarybos įgyvendinimo sprendimo, kuriuo pagal 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų masinis srautas, ir pradedama taikyti laikinoji apsauga (toliau – Sprendimas 2022/382). Šiuo pasiūlymu Europos Komisija reagavo į susidariusią situaciją, dėl kurios į ES plūstančių migrantų skaičius padidėjo žymiai ir staigiai⁶⁵. Skubiai, t. y. vos po dviejų dienų, 2022 m. kovo 4 d. ES Taryba priėmė Sprendimą 2022/382. Toks skubėjimas parodė, kad ES Taryba rimtai vertina situaciją, kadangi ir aptariamame teisės akte pasisakoma: „<...> prasidėjus

⁶⁵ EUR-Lex (2022-03-02). *Pasiūlymas dėl Tarybos įgyvendinimo sprendimo, kuriuo pagal 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, ir pradedama taikyti laikinoji apsauga* [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0091&qid=1774124584026>.

šiai invazijai, kuria siekiama pakirsti Europos ir pasaulio saugumą bei stabilumą“⁶⁶. Autorės nuomone, tai kartu parodo ir tai, kad į šią situaciją žiūrima ne tik kaip į pavojų Ukrainai ir dėl to į ES plūstančius didelius migrantų skaičius, tačiau ir kaip į grėsmę ES bei viso pasaulio saugumui. Sprendimu 2022/382 buvo nuspręsta suteikti laikinąją apsaugą Ukrainos piliečiams bei ne Ukrainos piliečiams, kuriems Ukrainoje buvo suteiktas pabėgėlio statusas ar kita lygiavertė apsauga bei jų šeimos nariams, jei šeimos nariai jau buvo Ukrainoje ir joje gyveno, kai atsirado aplinkybės, įtakojusios masinius srautus į kitas valstybes. Autorės nuomone, šis atvejis taip pat gerai atskleidžia ES institucijų gan greitą reakciją į geopolitinius pokyčius, kurie gali įtakoti migrantų antplūdį į ES valstybes nares. Pabrėžtina, kad Laikinosios apsaugos direktyva yra teisės aktas, skirtas ne individualiems vertinimams, tačiau labiau kolektyvinio pobūdžio mechanizmas. Esant krizinėms situacijoms ir dideliame migrantų antplūdžiui prašymų dėl laikinosios apsaugos suteikimo nagrinėjime yra labai svarbus greitis. Tačiau tas greitis gali turėti tam tikrų neigiamų pasekmių, nes gali nukentėti žmogaus teisės, kurios turi būti garantuojamos kiekvienam.

Ši Ukrainos situacija, nors ir nebuvo tiesiogiai nukreipta į migracijos, kaip hibridinės atakos sukūrimą, tačiau tai galima matyti kaip šalutinį efektą, kurį Rusija galėjo numatyti bei jo siekti. Kartu šiuo būdu užkraudama ES politiniu ir logistiniu krūviu. Tai parodo ir Rusijos taikymasis į civilinę Ukrainos infrastruktūrą, energetinius objektus. Autorės nuomone, tokie veiksmai įtakoja didesnius migrantų skaičius, plūstančius į ES teritoriją, todėl tai gali kelti sunkumus ES valstybėms narėms juos priimant, aprūpinant reikiamomis priemonėmis tolimesniam suteiktam gyvenimui konkrečioje ES valstybėje narėje. Na, o visa tai gali įtakoti tam tikrą ES valstybių narių gyventojų nepasitenkinimą.

Ankstesniame skyriuje minėta Baltarusijos sukelta 2021 m. krizė taip pat yra pavyzdys, kai migrantai naudojami kaip priemonė trečiųjų šalių kitiems tikslams pasiekti, pavyzdžiui, susilpninti bei daryti spaudimą ES. Baltarusijos atveju migrantai buvo siunčiami su tiesioginiu tikslu sukelti papildomą naštą ES valstybėms narėms.

Susidarius tokiai geopolitinei situacijai, kai trečiosios šalys vis dažniau imasi migraciją naudoti kaip tam tikrą ginklą, siekiant pakenkti kitoms valstybėms, ES migracijos politikoje įvyko tam tikras lūžis. ES požiūris į migracijos reguliavimą pakito – buvo ir yra priimama daugiau minkštosios teisės šaltinių bei teisės aktų, kuriuose plačiau kalbama apie ES saugumą ir būtinybę jį užtikrinti. Galima įžvelgti, kad pasireiškė sekuritizacija, kuri doktrinoje yra apibrėžiama kaip socialinių problemų konvertavimas į saugumo

⁶⁶ Tarybos 2022 m. kovo 4 d. įgyvendinimo sprendimas (ES) 2022/382 kuriuo pagal Direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, ir pradedama taikyti laikinoji apsauga. *OL L 71, 2022, p. 1–6.*

problemas⁶⁷. Autorės nuomone, migracija iki 2022 m. buvo labiau socialinis reiškinys, kurį ES matė kaip tam tikrą problemą, atsirandančią dėl įvairių aplinkybių: tokių kaip geresnio gyvenimo ieškojimas, vykstantys neramumai kilmės valstybėse ir t.t. Tačiau nuo 2022 m. situacija pasikeitė, trečiosios šalys migraciją pamatė kaip tam tikrą įrankį savo kitiems tikslams, pavyzdžiui, susilpninti ES, pasiekti. Iki 2022 m., kaip ir buvo aptarta anksčiau šiame magistro darbe, migracija daugiau siejosi su humanitarine pagalba, ES valstybių narių solidarumu, migrantų pasiskirstymu. Tačiau besikeičianti geopolitinė situacija paskatino ES keisti savo požiūrį, taip tam tikra prasme keisti ir migracijos politiką. Sekuritizacija pasireiškė ir konkrečiais veiksmais, tokiais kaip: Frontex kompetencijos išplėtimas, teisės aktų pakeitimas, įvedant daugiau normų, reglamentuojančių saugumo užtikrinimą.

Vienas iš ES migracijos politikos sekuritizacijos požymių, tai ES Tarybos 2022 m. kovo 22 d. priimtas Saugumo ir gynybos strateginis kelrodis, kuriame aprašomi veiksmai, kurių imantis ES iki 2030 m. turėtų sustiprinti savo saugumo ir gynybos politiką⁶⁸. Šiame veiksmų plane galima pastebėti, kad ES suvokia, jog grėsmių sąrašas su laiku didėja ir atsiranda vis naujų būdų norint šalims viena kitai pakenkti. Kaip galios įrankiai įvardijami ne tik ginklai, tačiau ir energijos srautai, dezinformacija ir įvairios užsienio kišimosi operacijos. Nors šis veiksmų planas ir nėra tiesiogiai apie migraciją, tačiau jame galima rasti vietų, kuriose nelegalios migracijos instrumentalizacija taip pat priskiriama prie aspektų, nuo kurių ES turi apsisaugoti⁶⁹. Autorės nuomone, Saugumo ir gynybos strateginis kelrodis atskleidžia ES besikeičiantį požiūrį į migraciją ir iš jos kylančias grėsmes. Taip pat pastebėtina, kad ES vis labiau prioritizuoja savo saugumą, gali kilti tam tikrų sunkumų užtikrinant migrantų žmogaus teises.

Taip pat šiuo atveju aktuali sąvoka yra migracijos instrumentalizacija, kuri yra apibrėžiama kaip migraciją vykdančio veikėjo galios naudojimas, strategiškai kuriant migracijos srautus ir taip bandant pasiekti savo tikslus, nukreiptus prieš kitą valstybę⁷⁰. Apie migraciją, kaip tam tikrą ginklą, strategiškai naudojamus migrantų srautus, siekiant destabilizuoti kitą valstybę, doktrinoje buvo rašoma ir iki 2022 m.⁷¹ Vienas ryškiausių

⁶⁷ KAYA, Ayhan (2009). *Islam, migration and integration: the age of securitization*. New York: Palgrave Macmillan, p. 8.

⁶⁸ Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2025-08-28). *Saugumo ir gynybos strateginis kelrodis* [interaktyvus]. <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/strategic-compass/>.

⁶⁹ European Union: External action (2022-03-24). *A strategic compass for security and defence* [interaktyvus]. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf.

⁷⁰ SIE DHIAN HO, Monika ir WIJNKOOP Myrthe (2022). *The instrumentalization of migration: A geopolitical perspective and toolbox*. *Clingendael Report*, 1. [interaktyvus] https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-12/Report_The_instrumentalization_of_migration.pdf.

⁷¹ GREENHILL, Kelly M. (2010). *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement Coercion, and Foreign Policy*. Ithaca and London: Cornell University Press, p. 38.

migracijos instrumentalizacijos pavyzdžių ES tapo situacijos prie Lietuvos, Lenkijos, Latvijos sienų su Baltarusija bei Suomijos sienos su Rusija⁷². Ši migrantų krizė prasidėjo 2021 m. bei tęsėsi ir 2022 m., todėl ji taip pat prisidėjo prie tam tikro ES migracijos politikos pokyčio ir, atitinkamai, ir ES teisės pokyčių.

Migracijos instrumentalizacija turėjo įtakos ir žmogaus teisėms. Kilo tam tikra konkurencija tarp ES valstybių narių saugumo prioritizavimo ir migrantų žmogaus teisių užtikrinimo. Vienas tokių pavyzdžių buvo 2022 m. birželio 30 d. byla *Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, kurioje ESTT priėmė sprendimą, kuriame pateikiama situacija, kai trečiosios šalies pilietis kirtu Lietuvos sieną iš Baltarusijos pusės ir buvo sulaikytas Lietuvoje. Sulaikytam asmeniui nebuvo leidžiama pateikti prašymo dėl prieglobsčio gavimo, motyvuojant karo, nepaprastąją ar ekstremaliąją padėtimi dėl migrantų antplūdžio. ESTT tokį draudimą išaiškino kaip prieštaravimą 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvai 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (toliau – Procedūrų direktyva). ESTT nurodė, kad vien tik neteisėtas sienos kirtimas negali būti pagrindas sulaikyti asmenį bei išaiškino, kad negalima atimti iš žmogaus teisės teikti tarptautinės apsaugos prašymą dėl to, kad vyksta masinis antplūdis⁷³. Dėl šios aptariamos ESTT bylos yra pasisakyta ir doktrinoje. Kitos ES institucijos, pavyzdžiui Europos pabėgėlių ir tremtinių tarnybą, nepalaikė Lietuvos, Lenkijos, Latvijos vykdomų veiksmų su migrantais, jų atgrėžimo atgal. Tačiau Europos Komisija šiuo atveju laikėsi gan palankios pozicijos šioms valstybėms ir nepradėjo pažeidimų nagrinėjimo procedūros⁷⁴. Autorės nuomone, tai atskleidžia būtent sekuritizaciją, nes šiuo atveju į migraciją žiūrima kaip į hibridinę grėsmę, o ne kaip į socialinį reiškinį.

Pakitusią ES migracijos politiką atskleidžia ir 2023 m. vasario 9 d. Europos Vadovų Tarybos išvados, kuriose pakankamai didelis dėmesys skiriamas migracijai. Tiksliau skatinama imtis intensyvesnių išorės veiksmų, labiau bendradarbiaujant su tarptautinėmis organizacijomis, palaikant ryšius su kilmės ir tranzito šalimis. Taip pat pabrėžiama migrantų grąžinimo svarba ir išorės sienų kontrolė. Europos Vadovų Taryba šiose išvadose paragino Europos Komisiją finansuoti priemones, kuriomis ES valstybės narės stiprina savo sienas. Taip pat pabrėžtina, kad šiose išvadose yra minima kova su migracijos

⁷² GOLDNER LANG, Iris (2024-10-15). *Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How?* [interaktyvus]. <https://eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how/>.

⁷³ *Valstybės sienos apsaugos tarnyba* [ESTT], Nr. C-72/22 PPU, [2022-06-20]. ECLI:EU:C:2022:505, 56-63 punktai.

⁷⁴ GOLDNER LANG, Iris (2024-10-15). *Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How?* [interaktyvus]. <https://eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how/>.

instrumentalizavimu⁷⁵. Tokia išvadose išdėstyta pozicija dar kartą parodo ES institucijų griežtesnį požiūrį į migraciją ir didesnį susikonsultavimą į ES valstybių narių saugumą, kuris vėliau atsispindi Migracijos ir prieglobsčio pakte, konkrečiau 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2024/1348, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos procedūra ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES (toliau – Prieglobsčio procedūros reglamentas) V skirsnyje numatoma saugios šalies koncepciją⁷⁶.

Siekiant kuo efektyviau užtikrinti saugumą 2024 m. gegužės 24 d. ES Taryba pritarė Šengeno sienų kodekso atnaujinimui⁷⁷. Nepilnai po mėnesio buvo priimtas 2024 m. birželio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1717, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (toliau – Naujasis Šengeno sienų kodeksas). Naujasis Šengeno sienų kodeksas taip pat atskleidė sekuritizacijos procesą ES, kadangi jame galima pastebėti griežtesnę ES poziciją ties sienų apsauga. Šengeno sienų kodekso 5 straipsnis papildomas punktu, kuris ES valstybėms narėms suteikia galimybę migrantų instrumentalizavimo atveju esant reikalui uždaryti tam tikrus sienos perėjimo punktus, apriboti darbo valandas. Taip pat Šengeno sienų kodeksas buvo papildytas 25a straipsniu, kurio iki Naujojo Šengeno sienų kodekso nebuvo. Naujojo Šengeno sienų kodekso 25a straipsnyje numatyta procedūra, kurios reikia imtis dėl nenumatytų ar numatomų veiksmų. Naujojo Šengeno sienų kodekso 25a straipsnio 1 dalyje užakcentuojamos tokios frazės kaip „grėsmės viešajai tvarkai ar vidaus saugumui valstybėje narėje“. Numatomas ES valstybės narės vidaus sienų kontrolės atnaujinimo pranešimas Europos Parlamentui, ES Tarybai, Europos Komisijai ir kitoms ES valstybėms narėms⁷⁸. Taip pat gan didelis skirtumas tarp šių teisės aktų matomas dėl migrantų grąžinimo. Šengeno sienų kodekso 13 straipsnio 1 dalis numato, kad asmeniui, nelegaliai kirtusiam sieną, taikomos procedūros pagal Direktyvą 2008/115/EB⁷⁹. O štai Naujojo Šengeno sienų kodekso 23a straipsnio 2 dalyje leidžiamas nukrypimas nuo Direktyvos 2008/115/EB, greičiau grąžinant trečiosios

⁷⁵ Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2023-02-09). Europos Vadovų Tarybos išvados, 2023 m. vasario 9 d. [interaktyvus]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/lt/pdf>.

⁷⁶ Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1348, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos procedūra ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES. OL L, 2024/1348, 2024.

⁷⁷ European Migration Network (2024-05-24). *EU Council formally adopts update of Schengen Border Code* [interaktyvus]. <https://www.emnbelgium.be/news/eu-council-formally-adopts-update-schengen-border-code>.

⁷⁸ Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. birželio 13 d. reglamentas (ES) 2024/1717, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso. OL L, 2024/1717, 2024.

⁷⁹ Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. kovo 9 d. reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas). OL L 77, 2016, p. 1-52.

valstybės pilietį į valstybę, iš kurios jis atvyko. Autorės nuomone, tokie pokyčiai parodo kaip yra prioritetuojamas saugumas ir kaip per keletą metų gan stipriai pasikeitė ES pozicija. Šie teisiniai pokyčiai yra teisinė reakcija į hibridines grėsmes.

Naujasis Šengeno sienų kodeksas įtvirtino stipresnę ES sienų kontrolę, tačiau ES suprato, kad reikia teisės akto, dar labiau detalizuojančio procedūras trečiųjų šalių piliečiams ar asmenims be pilietybės prie ES sienos, todėl 2024 m. gegužės 21 d. buvo priimtas Migracijos ir prieglobsčio paktas, kuriuo buvo aiškiau užtikrinamos procedūros ir didinamas solidarumas tarp ES valstybių narių⁸⁰.

Apibendrinant galima teigti, kad geopolitiniai įvykiai ES migracijos politiką ir ES teisę stipriai paveikė ir supratus, kad pasaulis keičiasi, o kartu su juo ir migracijos samprata, paskatino priimti naujus teisės aktus. Migracija, iki tol buvusi labiau socialinis reiškinys, vykusį pagrinde dėl ekonominių paskatų, tapo priemone kai kurioms priešiškausioms valstybėms, kuria jos gali pakenkti kitoms. Toks pakitęs kai kurių valstybių požiūris įtakojo ir ES teisės pokyčius, naujus teisės aktus, labiau orientuotus į ES saugumą.

2.2. Laikinosios apsaugos direktyvos reikšmė

Laikinosios apsaugos direktyvos reikšmė padidėjo 2022 m., kai ji pirmą kartą nuo savo priėmimo buvo aktyvuota prasidėjus plataus masto karui Ukrainoje. 2022 m. šiuo atveju gali būti laikomi tais metais, kai ši direktyva iš teorinės migracijos krizės priemonės tapo realiai taikoma migracijos krizės priemone. Daug metų ši direktyva praktiškai panaudota nebuvo, nors ir plataus masto karas Ukrainoje nebuvo pirmoji krizė, jų buvo ir daugiau, pavyzdžiui, 2015 m. krizė. 2015 m. krizės metu migrantų skaičius irgi buvo gan didelis ir sukėlė pakankamai daug iššūkių ES. Teisininkų, Florian Trauner ir Gabriele Volodskaitė, plačiau besidominčių migracijos reguliavimu ir ES teise, nuomone, yra kelios pagrindinės priežastys, kurios lėmė, kad iki 2022 m. Laikinosios apsaugos direktyva nebuvo aktyvuota. Viena iš pagrindinių priežasčių buvo sprendimų priėmimo procedūros, kurioms šiuo atveju reikia kvalifikuotos balsų daugumos ES Taryboje. Pabrėžtina, kad Laikinosios apsaugos direktyva šiuo atveju išsiskiria iš kitų direktyvų, kurios taikomos po perkėlimo į nacionalinę teisę, nes jos 5 straipsnio 1 dalis numato, kad ES Tarybos sprendimu, priimtu kvalifikuota balsų dauguma, nustatoma ar yra masinis srautas. Tai reiškia, kad tuo atveju, kai nustatomas masinis srautas, Laikinosios apsaugos direktyva yra aktyvuojama, tiksliau, jos nuostatos pradedamos taikyti konkrečiam atvejui. Kartais tai gali būti itin sudėtinga, nes ES valstybės

⁸⁰ Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2025-12-08). *Migracijos ir prieglobsčio paktas* [interaktyvus]. <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>.

narės gan skirtingai žiūri į tam tikras problemas. Taip pat pažymėtina, kad dažnai krizės metu, didelio migrantų skaičiaus antplūdį labiausiai pajaučia kelios valstybės. Būtent tai ir turi didelę įtaką ES valstybių narių požiūryje ties tam tikrais klausimais. Kita priežastis buvo alternatyvių priemonių, tokių kaip skubus finansavimas, EASO pagalbos sustiprinimas, prioritizavimas⁸¹. Šio teisės akto ilgą „nenaudojimą“ pažymi ir kai kurių žymių teisininkų vaizdingi pavadinimai skirti Laikinosios apsaugos direktyvai įvardinti, pavyzdžiui, „Gyvas dinosauros“⁸². Todėl galima teigti, kad Laikinosios apsaugos direktyva nebuvo teisiškai neveiksminga, tačiau jos nenaudojimą labiau lėmė politinės valios trūkumas.

Pabrėžtina, kad šiuo atveju galiojantis Dublino III reglamentas nebuvo pagrindinė priemonė nuo karo bėgantiems ukrainiečiams. Pradėjus taikyti Laikinosios apsaugos direktyvą išryškėjo tam tikri skirtumai tarp jos ir įprastos migracijos sistemos, reguliuojamos Dublino III reglamentu. Teisės mokslų daktarė Daniela Vitiello teigia, kad Laikinosios apsaugos direktyva buvo sukurtas mechanizmas, skirtas susitvarkyti su staigiu ir masiniu migrantų skaičiumi⁸³. Šia direktyva buvo sukurtas kolektyvinio reagavimo mechanizmas, kadangi masinio migrantų antplūdžio atvejais individualus tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimas taptų itin sudėtingas ES valstybėms narėms ir asmenims, siekiantiems tarptautinės apsaugos. Nors Laikinosios apsaugos direktyvoje 11 straipsnis numato galimybę grąžinti asmenį, į valstybę, kurioje jam pirmiau buvo suteikta laikinoji apsauga, tačiau kartu šiame straipsnyje yra numatyta galimybė esant dvišaliui valstybių susitarimui, jo netaikyti. Daniela Vitiello teigimu šiame straipsnyje įtvirtinta galimybė grąžinti asmenį, į valstybę, kurioje buvo suteikta laikinoji apsauga, skirta ES valstybių narių bendradarbiavimui užtikrinti, remiantis priėmimo pajėgumais. Taip tam tikra prasme paaukojant laikinąją apsaugą gavusių asmenų judėjimo laisvę⁸⁴. Dublino III reglamento esmė yra nustatyti vieną atsakingą ES valstybę narę pagal tam tikrą kriterijų sistemą, tam, kad būtų išvengta daugybinių paraiškų. Tačiau ši sistema krizės atveju susidūrė su

⁸¹ Trauner, F. Ir Volodskaitė, G. (2022). The EU's Temporary Protection Regime for Ukrainians: Understanding the Legal and Political Background and Its Implications. *CESifo Forum*, 23, 18 [interaktyvus]. <https://www.ifo.de/DocDL/CESifo-Forum-2022-4-trauner-valodskaitė-ukrainian-refugee-crisis-july.pdf>.

⁸² EU Immigration and Asylum Law and Policy (2022-03-07). *Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of „Free Choice“* [interaktyvus]. <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>.

⁸³ VITIELLO, Daniela (2022). The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe. *European Papers*, 7, 15 [interaktyvus]. https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_EF_2022_I_002_Daniela_Vitiello_00542.pdf.

⁸⁴ VITIELLO, Daniela (2022). The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe. *European Papers*, 7, 21 [interaktyvus]. https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_EF_2022_I_002_Daniela_Vitiello_00542.pdf.

solidarumo problemomis⁸⁵. Todėl Dublino III reglamento taikymas nebūtų pakankamas migrantų krizių sprendimui, kadangi labiau orientuotas į individualizuotą atsakomybės paskirstymą, ribojantį galimybę rinktis. Laikinosios apsaugos direktyva šiuo atveju atspindi kolektyvinį ir lankstesnį apsaugos modelį, kuris yra orientuotas į kuo greitesnį teisių suteikimą laikinosios apsaugos prašytojams ir apsaugą. Laikinosios apsaugos direktyva, skirtingai nei individualizuotos prieglobsčio procedūros, nereikalavo kiekvieno dėl laikinosios apsaugos pasikreipusio asmens individualaus vertinimo, kad suteikti laikinąją apsaugą, todėl tai pakankamai stipriai sumažino administracinę naštą. Remiantis statistiniais duomenimis iki 2023 m. gruodžio 31 d. maždaug 4.3 milijono asmenų, atvykusių iš Ukrainos, pasinaudojo laikinąja apsauga⁸⁶. Šie duomenys atskleidžia ne tik asmenų, atvykusių į ES, tačiau ir laikinosios apsaugos gavėjų skaičių bei praktinę Laikinosios apsaugos direktyvos naudą ir veiksmingumą. Taip pat pabrėžtina, kad Laikinosios apsaugos direktyvos 8 straipsnio 3 dalyje numatyta, jog dėl skubos būtinybės, formalumų turi būti kiek įmanoma mažiau ir vizos turi būti duodamos nemokamai arba už nedidelę kainą. Šios direktyvos 9 straipsnis numato dokumentų pateikimą asmenims, siekiantiems laikinosios apsaugos, jiems suprantama kalba. Laikinosios apsaugos direktyvos 10 straipsnis numato ES valstybių narių pareigą užregistruoti laikinosios apsaugos siekiančiųjų asmenų duomenis. Šie Laikinosios apsaugos direktyvos straipsniai parodo, kad administracinė našta, tenkanti ES valstybėms narėms, yra mažinama, kiek tai įmanoma, tam, kad būtų greičiau suvaldytas laikinąją apsaugą gauti norinčių asmenų skaičius.

Taip pat pabrėžtina, kad Laikinosios apsaugos direktyva užtikrina gan aukštą ekonominių ir socialinių teisių lygį asmenims, besikreipiantiems dėl laikinos apsaugos. Šios direktyvos 12 straipsnis užtikrina asmenų teisę dirbti, naudotis švietimu suaugusiems, praktinėmis darbo vietos galimybėmis bei profesiniu mokymusi. Šio teisės akto 13 straipsnis numato galimybę laikinąją apsaugą siekiantiems gauti asmenims prireikus gauti lėšas būstui įsigyti, teisę į tinkamas apgyvendinimo sąlygas, galimybę gauti būtinų lėšų pragyvenimui, būtiną socialinės apsaugos paramą, bei medicininę ar kitokią pagalbą asmenims, kurie turi specialių poreikių. Laikinosios apsaugos direktyvos 14 straipsnis suteikia teisę nepilnamečiams asmenims į švietimą bei pasirinktinai bendrojo lavinimo sistema gali būti suteikta ir suaugusiesiems. Tačiau pabrėžtina, kad nors šios teisės ir yra

⁸⁵ NASCIMBENE, Bruno (2016). Refugees the European Union and the Dublin system. The reasons for a crisis. European Papers, 1, 102 [interaktyvus]. https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_1_9_Agenda_Bruno_Nascimbene_00008.pdf?

⁸⁶ Eurostat (2024). *Migration and asylum in Europe – 2024 edition*. [interaktyvus] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2024>.

užtikrinamos, tačiau plačiau žvelgiant į visą situaciją, galima teigti, jog jos yra užtikrinamos laikinai, tai reiškia mažesnę teisinį stabilumą ir integracinį saugumą.

Laikinosios apsaugos direktyvos pasirinkimą galima aiškiau suprasti atlikus palyginimą su dvejomis kitomis direktyvomis. 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos 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 (toliau – Kvalifikavimo direktyva) 1 straipsnyje įtvirtinta, kad Kvalifikavimo direktyvos tikslas – nustatyti 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 reikalavimus⁸⁷. Kvalifikavimo direktyvos 4 straipsnio 3 dalis numato, kad tarptautinės apsaugos prašymai yra vertinami individualiai išnagrinėjus atitinkamus faktus, aplinkybes. Autorės nuomone, tai tinkama priemonė tais atvejais, kai nėra didelio skaičiaus migrantų, besikreipiančių dėl tarptautinės apsaugos. Kvalifikavimo direktyva suteikia gan panašias teises kaip ir Laikinosios apsaugos direktyva. Kvalifikavimo direktyvos 26 straipsnis suteikia galimybę tarptautinės apsaugos gavėjui įsidarbinti. Šios direktyvos 27 straipsnis suteikia teisę į mokslą. Remiantis Kvalifikavimo direktyvos 28 straipsniu suteikiama galimybė naudotis kvalifikacijų pripažinimo tvarka. Kvalifikavimo direktyvos 29 straipsnis suteikia socialinį aprūpinimą iš ES valstybės narės, kurioje tarptautinės apsaugos gavėjas yra, o 30 straipsnis užtikrina galimybę naudotis sveikatos priežiūros paslaugomis. Taip pat šios direktyvos 32 straipsnis užtikrina teisę į apgyvendinimą, 33 straipsnis teisę laisvai judėti ES valstybėje narėje, 34 straipsnis užtikrina galimybę naudotis integracijos priemonėmis bei 35 straipsnis teisę į repatriaciją. Nagrinėjant Kvalifikavimo direktyvą ir Laikinosios apsaugos direktyvą galima teigti, kad materialinių teisių apimtis tarp laikinosios apsaugos ir tarptautinių apsaugos gavėjų yra gan panaši, tačiau skirtumai slypi procedūriniame kelyje iki šių teisių įgijimo. Tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo tvarka yra įtvirtinta Procedūrų direktyvoje. Šios direktyvos 6 straipsnyje numatyta galimybė prašymą pateikti individualiai. Procedūrų direktyvos 14 straipsnyje yra numatyta asmeninio pokalbio galimybė. Procedūrų direktyvos 31 straipsnis numato išsamų, individualų nagrinėjimą. Tokia tvarka yra orientuota į nedidelius skaičius migrantų, tuomet, kai yra laiko ir pajėgumų nagrinėti pateiktus prašymus. Tačiau tai atvejais, kai į ES plūsta itin dideli skaičiai nuo karo bėgančių

⁸⁷ Europos Parlamento ir Tarybos 2011 m. gruodžio 13 d. 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, p. 9-26.

asmenų, kaip pavyzdžiui, Ukrainos atveju, tokia sistema nebūtų pakankamai veiksminga. Laikinoji apsauga šiuo atveju sutaupo administracinius išteklius ir greičiau padeda asmenims, bėgantiems į ES ir negalintiems sugrįžti į savo kilmės šalis.

Vienas iš Laikinosios apsaugos direktyvos požymių yra jos laikinas taikymas konkrečiai situacijai. Laikinosios apsaugos direktyvos 4 straipsnis numato maksimalų 3 metų terminą jos taikymui. ES Tarybos Sprendimu 2022/382 aktyvuota Laikinoji apsaugos direktyva buvo taikoma vienus metus laiko, t. y. iki 2023 kovo 4 d., vėliau buvo automatiškai pratęsta iki 2024 m. kovo 4 d. 2023 m. spalio 19 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimu (ES) 2023/2409, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga terminas buvo pratęstas iki 2025 m. kovo 4 d., atsižvelgiant į tai, kad laikinosios apsaugos priežastys nedingo⁸⁸. Dėl besitęsiančio karo Ukrainoje ES Taryba 2024 m. birželio 25 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimu (ES) 2024/1836, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga, pratęsė laikinosios apsaugos suteikimą dar metams, t. y. iki 2026 m. kovo 4 d.⁸⁹ Dėl tų pačių priežasčių buvo priimtas 2025 m. liepos 15 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2025/1460, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga, kuria laikinoji apsauga buvo pratęsta iki 2027 m. kovo 4 d.⁹⁰ Šiuo atveju galima pastebėti, kad Laikinosios apsaugos direktyvoje numatytas maksimalus trijų metų terminas yra viršijamas. Teisės mokslų daktarė Meltem Ineli Ciger teigia, kad trijų metų viršijimas Laikinojoje apsaugos direktyvoje nėra numatytas, todėl nėra galimas. Tam reikalingas direktyvos keitimas, nes kitu atveju tai gali sukelti pavojingą precedentą, kai nesant aiškių teisinių ar laiko apribojimų, Laikinosios apsaugos direktyva gali būti taikoma neribotą laiką. Mokslų daktarės teigimu laikinosios apsaugos režimas, kuris buvo priimtas kaip laikinas, negali tapti nuolatiniu be atitinkamų pokyčių teisės akte ir teisinio pagrindimo⁹¹. Daniel Thyme Laikinosios apsaugos direktyvą taip pat labiau mato kaip išimtinę priemonę sprendžiant krizines situacijas, nei įprastą sistemos veikimo būdą⁹². Laikinosios apsaugos direktyva buvo sukurta kaip laikina priemonė, susidariusiai krizinei situacijai, susijusiai su dideliu laikinosios apsaugos prašytojų skaičiumi, tačiau ES Tarybos veiksmai, prailginant

⁸⁸ Tarybos 2023 m. spalio 19 d. įgyvendinimo sprendimas (ES) 2023/2409, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga. OL L, 2023/2409, 2023.

⁸⁹ Tarybos 2024 m. birželio 25 d. įgyvendinimo sprendimas (ES) 2024/1836, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga. OL L, 2024/1836, 2024.

⁹⁰ Tarybos 2025 m. liepos 15 d. įgyvendinimo sprendimas (ES) 2025/1460, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga. OL L, 2025/1460, 2025.

⁹¹ INELI CIGER, Meltem (2025-06-10). *Towards Temporary Prolonged Protection?* [interaktyvus]. <https://eumigrationlawblog.eu/towards-temporary-prolonged-protection/>.

⁹² THYME, Daniel (2023). *European Migration Law Between “Rescuing” and “Taming” the Nation State: A History of Half-hearted commitment to Human Rights and Refugee Protection*. European Papers, 3, 1673 [interaktyvus]. file:///D:/Users/Downloads/EP_eJ_2023_3_SS2_3_Daniel_Thym_00735.pdf.

Laikinosios apsaugos direktyvos taikymą, viršijant joje nurodytą 3 metų laikotarpį, kelia abejonių dėl tokių veiksmų atitikimo pačiai direktyvai. Tokie veiksmai šiek tiek sumenkina Laikinosios apsaugos direktyvoje numatytą terminą ir tam tikra prasme iškelia politinių sprendimų svarbą.

Apibendrinant galima teigti, kad Laikinosios apsaugos direktyva – tinkamas sprendimas asmenims, bėgantiems nuo karo Ukrainoje, kadangi iš tuometinių teisinių priemonių, ji efektyviausiai padeda suvaldyti jų antplūdį. Tačiau šis teisės aktas turi tam tikrų trūkumų. Nors ir yra užtikrinamos esminės socialinės ir ekonominės teisės, tačiau šios direktyvos specifika ties laikinu taikymu konkrečiai situacijai, nesukuria ilgalaikės perspektyvos ir apsaugos asmenims, kuriems suteikta laikinoji apsauga. Taip pat pakankamai daug kritikos Laikinosios apsaugos direktyva sulaukia dėl viršijamo trijų metų termino jos pratęsimui, matant tam tikrą riziką, kai politiniai sprendimai priimami tinkamai nesilaikant teisės normų.

2.3. Migracijos ir prieglobsčio pakto priėmimas, jo reikšmė ir naujovės

2020 m. komunikate nurodyta, kad per 2015 m. krizę ES pamatė daug trūkumų, kuriuos reikia panaikinti. Europos Komisija pabrėžė, kad reikia naujos Europos sistemos, kurioje būtų tinkamai koordinuojami veiksmai tarp ES valstybių narių, taip pat būtų tinkama, veiksminga sistema tiek įprastomis sąlygomis, tiek krizinėmis⁹³. Daug įtakos šio teisės akto rengimui turėjo ir minėtas 2022 m. karas Ukrainoje, kurio metu ukrainiečiai, bėgdami nuo karo, masiškai plūdo į ES. Todėl 2024 m. buvo priimtas naujasis Migracijos ir prieglobsčio paktas, kurį sudaro 10 teisės aktų, tačiau šiame magistro darbe bus aptariami 7 pagrindiniai reglamentai: Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentas, Prieglobsčio procedūros reglamentas, 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1349, kuriuo nustatoma grąžinimo pasienio procedūra ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1148 (toliau – Grąžinimo pasienio procedūros reglamentas), 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147 (toliau – Krizinių ir force majeure situacijų reglamentas), 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1358, dėl sistemos EURODAC, skirtos biometriniais duomenimis palyginti,

⁹³ EUR-Lex (2020-09-23). Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui dėl naujo Migracijos ir prieglobsčio pakto [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=CELEX:52020DC0609>.

sukūrimo siekiant veiksmingai taikyti Europos Parlamento ir Tarybos reglamentus (ES) 2024/1351 ir (ES) 2024/1350 ir Tarybos direktyvą 2001/55/EB ir nustatyti neteisėtai esančius trečiųjų šalių piliečius ir asmenis be pilietybės, ir dėl valstybių narių teisėsaugos institucijų ir Europolo teisėsaugos tikslais teikiamų prašymų palyginti duomenis su sistemos EURODAC duomenimis, kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (ES) 2018/1240 ir (ES) 2019/818 ir kuriuo panaikinamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 603/2013 (toliau – EURODAC reglamentas), 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1356, kuriuo nustatomas trečiųjų šalių piliečių tikrinimas prie išorės sienų ir iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 767/2008, (ES) 2017/2226, (ES) 2018/1240 ir (ES) 2019/817 (toliau – Tikrinimo reglamentas), 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1347, dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo pabėgėlių arba papildomą apsaugą galinčių gauti asmenų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio standartų, kuriuo iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES (toliau – Priskyrimo reglamentas). Migracijos ir prieglobsčio paktas yra skirtas naujai Europos sistemai, kuri užtikrina saugesnes ES sienas, teisingumą tarp ES valstybių narių ir žmonėms, kuriems reikia pagalbos apsaugoti.

Toliau šiame magistro darbe yra pristatomi pagrindiniai Migracijos ir prieglobsčio pakta sudarantys reglamentai bei šiam darbui aktualiausios jų nuostatos.

Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentas yra vienas pagrindinių Migracijos ir prieglobsčio pakta sudarančių reglamentų. Šio reglamento 1 straipsnyje yra įtvirtinta nustatoma bendra prieglobsčio ir migracijos valdymo Sąjungoje ir bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimo sistema; sukuriamas solidarumo mechanizmas; išdėstomi valstybės narės, atsakingos už tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai⁹⁴. Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentas yra itin svarbus dėl naujo nuolatinio valstybių narių solidarumo mechanizmo. Žinoma, solidarumas buvo ir yra įtvirtintas ir ankstesniuose ES teisės aktuose. SESV 2 skyriaus „Sienų kontrolės, prieglobsčio ir imigracijos politika“ 80 straipsnis (toliau – SESV 80 straipsnis) įtvirtina solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių principą, tačiau jame nenumato tikslų priemonių kaip tai įgyvendinti konkrečiais veiksmais. Jame yra nurodyta, kad prireikus gali būti priimami teisės aktai, numatantys

⁹⁴Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1351, dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2021/1147 ir (ES) 2021/1060 bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 604/2013. OL L, 2024/1351, 2024.

įgyvendinimo būdus, priemones. Tačiau pastebėtina, kad tai labiau teorinis aspektas, kuris šio principo taikymui paliko gan plačią, tačiau nekonkrečią terpę. Autorės nuomone, kuo mažesnis apibrėžtumas, tuo lengviau ES valstybėms narėms savaip taikyti solidarumą ir esant tam tikroms situacijoms gal net ir pasavivaliauti. Todėl, siekiant aiškiau sureglamentuoto solidarumo, Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento 6 straipsnis, įtvirtina solidarumą ir teisingą atsakomybės pasidalijimą bei tam tikras taisykles, kaip tas principas gali būti įgyvendinamas. Pavyzdžiui, kaip įtvirtinta šio reglamento 6 straipsnio 2 dalies e punkte, solidarumo įnašų forma išreiškiama parama kitoms ES valstybėms narėms. Taip pat viena iš naujovių yra šio reglamento 12 straipsnyje, įtvirtintas metinis solidarumo rezervas. Metiniu solidarumo rezervu siekiama ateinantiems metams pasiruošti taip, kad būtų galima veiksmingai reaguoti į susidariusią migracijos situaciją. Metinį solidarumo rezervą sudaro metiniai perkėlimo atvejai ir finansiniai įnašai. Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento 13 straipsnis numato ES aukšto lygmens solidarumo forumą, sudarytą iš ES valstybių narių atstovų ir jam pirmininkauja ES Tarybai pirmininkaujanti valstybė narė. Šis forumas apsvarto Europos metinę prieglobsčio ir migracijos ataskaitą, Europos Komisijos įgyvendinimo sprendimą dėl valstybių narių, kurios patiria migracijos spaudimą bei kurioms gresia migracijos spaudimas arba kurios susiduria su reikšminga migracijos padėtimi, nustatymo, Europos Komisijos pasiūlymą dėl Tarybos įgyvendinimo akto, kuriuo sukuriamas metinis solidarumo rezervas, daro išvadą dėl solidarumo priemonių ir įnašų lygio. Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento 14 straipsnis įtvirtina ES techninio lygmens solidarumo forumą, užtikrinant sklandų reglamento IV dalies, įtvirtinančios solidarumą, veikimą. Šį forumą sudaro ES valstybių narių valdžios institucijų atstovai. Reglamento 15 straipsnis įtvirtina ES solidarumo koordinatorių, kurį paskiria Europos Komisija. Kaip įtvirtinta aptariamo reglamento 15 straipsnyje, jis koordinuoja solidarumo mechanizmo įgyvendinimą. Visa tai parodo, kad solidarumas nėra laikomas tik teoriniu, laisvai interpretacijai ir taikymui paliktu aspektu. Šiame Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamente gan detalai įvardijamas solidarumas ir priemonės jam užtikrinti. Tai parodo gan rimtą dėmesį šiam aspektui, atkreipiant dėmesį ir į praeities sprendimus, kurie nebuvo detalai sureglamentavę solidarumo. Taip pat Prieglobsčio ir migracijos reglamentas pasižymėjo tuo, kad nustatė aiškias taisykles dėl atsakomybės, atliekant tarptautinės apsaugos prašymų vertinimą bei vykdant antrinio judėjimo prevenciją. Šio reglamento 16 straipsnio 1 dalis numato, kad ES valstybė narė atsakinga už trečiosios valstybės prašymo nagrinėjimą pagal šio reglamento II skyriaus kriterijus ir III skyriaus nuostatas. Vienas iš kriterijų yra šeimos vientisumas, tai įtvirtina 25-28 straipsniai. Jei nepilnametis patenka į kažkurią ES valstybę narę vienas, tai atsakinga valstybė yra nebūtinai ta, į kurią jis atvyko

pirmiausiai. Tokiu atveju, kaip numatyta aptariamo reglamento 25 straipsnio 2 dalyje, yra atsižvelgiama į ES valstybę narę, kurioje yra nelydimo nepilnamečio asmens šeimos narys, brolis, sesuo. Pagal Prieglobsčio ir migracijos reglamento 26 straipsnio 1 dalį, jei šeimos nariai teisėtai gyvena kažkurioje ES valstybėje narėje ar yra tarptautinės apsaugos prašytojai ir jei buvo išreikštas trečiosios šalies piliečio prašymas būti kartu su šeimos nariais, tai tada taip pat prašymas turi būti nagrinėjamas toje ES valstybėje narėje, kurioje yra šeimos narys. Iš to galima daryti išvadą, kad šiuo reglamentu yra suteikiama didelė reikšmė tokiai aplinkybei, kaip šeimos narių buvimas kažkurioje ES valstybėje narėje. Tai parodo, kad šeima ES yra itin vertinama. Taip pat, remiantis Prieglobsčio ir migracijos reglamento 29 straipsniu, didelė reikšmė suteikiama teisę gyventi patvirtinančių dokumentų ir vizų turėjimas, kadangi tai turint, atsakomybę už tarptautinės apsaugos prašymą įgyja valstybė, kuri tą dokumentą ar vizą išdavė. Pagal šio reglamento 30 straipsnį diplomai ar kitos kvalifikacijos gautos neviršijant šešerių metų laikotarpio taip pat suteikia galimybę asmeniui šiuo atveju kreiptis į ES valstybę narę, kurioje jis gavo diplomą ar kvalifikaciją dėl tarptautinės apsaugos suteikimo. Remiantis Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento 31 straipsniu, jei kažkuri valstybė narė taiko trečiosios šalies asmeniui bevizį režimą, ji ir būna atsakinga už aptariamo prašymo nagrinėjimą. Pastebėtina, kad taip tam tikra prasme yra perkeliama atsakomybė nuo išorinių sienų ES valstybių narių ir šiek tiek paskirstoma. Taip pat atkreipiamas dėmesys ir į tai, kad tai padeda atsižvelgti ir į trečiųjų šalių asmenų poreikius, kurie yra pagrįsti tam tikromis rimtomis aplinkybėmis, kurias nustato pati ES.

Prieglobsčio procedūros reglamentas nustato sąžiningą, bendrą ir veiksmingą prašymo procedūrą, dėl jo besikreipiantiems asmenims, taip kartu apribojant ir antrinį judėjimą tarp ES valstybių narių bei galimybę piktnaudžiauti⁹⁵. Prieglobsčio procedūros reglamente yra užtikrinamos tam tikros trečiųjų asmenų teisės, pavyzdžiui, 15 straipsnyje teisė į teisinę konsultaciją ir teisinę pagalbą bei atstovavimą, 16 straipsnis numato, kad teisinė konsultacija administracinės procedūros metu yra nemokama, 17 straipsnis užtikrina, kad ji nemokama būtų ir apskundimo procedūros metu. Iš to galima pastebėti, kad ES suteikia galimybę trečiųjų šalių piliečiams gauti reikiamą pagalbą, teikiant prašymus dėl tarptautinės apsaugos. Jie nėra paliekami likimo valiai, jei nori patekti į ES, į juos yra atsižvelgiama. Taip pat paminėtina, kad Prieglobsčio ir procedūros reglamento 12-14 straipsniai numato asmeninio pokalbio galimybę trečiosios šalies piliečiui bei to procedūrą. Tai parodo, kad galimas individualus asmens vertinimas, atsižvelgiant į tam

⁹⁵ Europos Komisija (2024-06-04). *Glaustai apie teisėkūros dokumentus* [interaktyvus]. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_lt.

tikras aplinkybės. Priešingai nei, kai buvo taikoma Laikinosios apsaugos direktyva, kai krizinės situacijos metu, konkrečiai tos direktyvos pagrindu, ši galimybė taikoma nebuvo. Tačiau Prieglobsčio procedūros reglamente yra ir paspartinto nagrinėjimo procedūra, įtvirtinta 42 straipsnyje. Jos taikymą numato gan nemažai atvejų, pavyzdžiui, kai asmuo teikdamas prašymą dėl tarptautinės apsaugos suteikimo, iškelia tik nesvarbius nagrinėjimui klausimus, kai trečioji šalis, iš kurios išvyko, yra saugi, kai ES valstybėje narėje asmuo būna neteisėtai ir nepraneša apie save atsakingoms institucijoms bei kiti aspektai. Iš vienos pusės pagreitinata procedūra sutaupo ES valstybių narių atsakingų institucijų laiką nagrinėjant prašymus dėl tarptautinės apsaugos, kurie galimai netinkami, tačiau iš kitos pusės, su tuo gali atsirasti grėsmė tinkamai garantuoti žmogaus teises. Kadangi greitesnis procesas kartais gali reikšti ir mažesnę įsigilinimą į konkrečią situaciją. Taip pat pastebėtina, kad šiame reglamente atsispindi sekuritizacija, nes sustiprinamas saugumo užtikrinimas: 43 straipsnyje numatytas prieglobsčio pasienio procedūros taikymas ir jo sąlygos, 51 straipsnyje nustatomas jos maksimalus terminas (iki 12 savaičių), taip pat 54 straipsnis numato asmens buvimą tam tikroje ES valstybės narės teritorijos dalyje, kol bus išnagrinėtas prašymas, kuriam taikoma pasienio procedūra. Tai padeda kovoti su nelegalia migracija ir galima pastebėti tai, kad čia bandoma nustatyti aiškesnę, efektyvesnę tvarką, pasimokant iš ankstesnių krizių, pavyzdžiui, 2015 m. krizės. Šis reglamentas įveda griežtesnes, tačiau piktnaudžiavimą prašymų teikimu mažinančias procedūras. Nagrinėjant Prieglobsčio procedūros reglamentą svarbu nepamiršti ***Gražinimo pasienio reglamento***. Kartu su Gražinimo pasienio reglamentu yra nustatoma privaloma pasienio procedūra, vykdančią tiek prieglobsčio, tiek gražinimo procesus⁹⁶. Pavyzdžiui, Prieglobsčio procedūros reglamento preambulės 68 punkte yra numatyta, kad siekiama užtikrinti tęstinumą tarp prieglobsčio ir gražinimo procedūrų. Tai yra itin svarbu siekiant susitvarkyti su nelegalia migracija ir neapkrauti ES valstybių narių. Taip pat Prieglobsčio procedūros reglamento 59 straipsnyje yra numatyta saugios trečiosios šalies koncepcija, kuri leidžia laikyti prašymą dėl tarptautinės apsaugos suteikimo, nepriimtinu, jei jo pareiškėjas galėjo gauti veiksmingą apsaugą kitoje valstybėje. Tai tam tikra prasme nuima apkrovą nuo ES valstybių narių.

Krizinių ir force majeure situacijų reglamentu sprendžiamos krizinės situacijos, migracijos instrumentalizavimo ir force majeure situacijos, ES valstybėms narėms numatomos tam tikros išimties, leidžiančios nukrypti ir solidarumo priemonės⁹⁷. Šio reglamento 1 straipsnio 4 dalyje yra pateikiamas krizinės situacijos paaiškinimas, išskiriant

⁹⁶ Europos Komisija (2024-06-04). *Glaustai apie teisėkūros dokumentus* [interaktyvus]. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_lt.

⁹⁷ Europos Komisija (2024-06-04). *Glaustai apie teisėkūros dokumentus* [interaktyvus]. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_lt.

jį į dvi dalis. Pirmoji dalis yra išskirtinė situacija, kuri yra susijusi su dideliu migrantų antplūdžiu, kai ES valstybė narė, į kurią vyksta migrantai, nebegali suvaldyti to kiekio ir gali kilti rimtų problemų BEPS. Antroji dalis yra instrumentalizavimo situacija, kai trečioji šalis ar priešiškas nevalstybinis subjektas, siekdamas pakenkti konkrečiai ES valstybei narei ar pačiai ES, skatina, palengvina trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės patekimą prie išorinių ES valstybių narių sienų ar patekimą į jas. Taip pat Krizinių ir force majeure situacijų reglamento 1 straipsnio 5 dalyje yra pateiktas force majeure paaiškinimas, kuris reiškia neįprastas ir nenumatytas aplinkybės, kurių ES valstybė narė nenumatė, negalėjo kontroliuoti bei jų išvengti, nors ir ėmėsi tam priemonių. Taip pat yra numatytos aplinkybės, kurios neleidžia ES valstybei narei vykdyti pareigų pagal Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentą bei Prieglobsčio procedūros reglamentą⁹⁸. Tokių sąvokų įvedimas ir jam skiriamas reglamentas turi didelę reikšmę ir atskleidžia ES požiūrį, kuris parodo paskutiniųjų kelerių metų įvykius ir suvokimą, kad reikia keisti ES teisę ties migracijos reguliavimu. Krizinių ir force majeure situacijų reglamento 10 straipsnio 1 dalis numato galimybę pratęsti kai kuriuos terminus, pavyzdžiui, tarptautinės apsaugos prašymų registravimo terminą iki 4 savaičių nuo jų pateikimo dienos. Krizinių ir force majeure situacijų reglamento 11 straipsnio 1 dalyje numatyta galimybė pratęsti nustatytą pasienio procedūros trukmę prašymams nagrinėti papildomam šešių savaičių laikotarpiui (pratęsti nuo 12 savaičių iki maksimalaus 18 savaičių termino). Taip pat Krizinių ir force majeure situacijų reglamento 13 straipsnis numato, kad krizinės situacijos metu vienai ES valstybei narei atsiranda galimybė nesusigražinti trečiosios šalies asmens iš kitos ES valstybės narės, į kurią tas asmuo pirmiausiai atvyko. Šiame reglamente įdiegtos naujienos, priemonės galimybę ES valstybėms narėms lanksčiau reaguoti į krizines situacijas. Autorės nuomone, galima pastebėti, kad tokios nuostatos šiek tiek modifikuoja, sustiprina ir patį solidarumą tarp ES valstybių narių, kadangi kai kurioms ES valstybėms narėms, atsižvelgiant į tuometinę situaciją, suteikiama galimybė nepriimti atgal trečiųjų šalių piliečių, nors ir yra valstybė, į kurią tie asmenys pateko pirmiausiai. Taip padalinama atsakomybė tarp ES valstybių narių ir sumažinamas trečiųjų šalių piliečių skaičius vienoje valstybėje, sumažinama apkrova jai. Šiuo atveju gali kilti tam tikrų klausimų dėl to ar nėra pažeidžiamos trečiųjų šalių piliečių teisės, kadangi šis reglamentas nustato ir ilgesnius terminus prašymų nagrinėjimui, ir suteikia daugiau galimybių pačioms ES valstybėms narėms valdyti situaciją. Tačiau pabrėžtina, kad šiuo atveju pakankamai daug reikšmės turi

⁹⁸ Europos Parlamento ir ES Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147. OL L, 2024/1359, 2024.

ES institucijos, kurios imasi tam tikrų veiksmų ir taip sumažina ES valstybių narių galimybes piktnaudžiauti krizinėmis situacijomis. Krizinių ir force majeure situacijų reglamento 4 straipsnis numato, kad Europos Komisija priima įgyvendinimo sprendimą arba pateikia pasiūlymą dėl ES Tarybos įgyvendinamo sprendimo, o ES Taryba tą sprendimą priima. Savavališkai ES valstybės narės negali taikyti nukrypti leidžiančių nuostatų, numatytų Krizinių ir force majeure situacijų reglamente. Svarbu pabrėžti, kad solidarumas stiprinamas ir galimybe paprašyti pagalbos iš kitų ES valstybių narių. Krizinių ir force majeure situacijų reglamento 8 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad pagalba gali būti suteikta perkeliant tarptautinės apsaugos prašytojus, gavėjus, padedant finansiškai arba kitomis alternatyviomis priemonėmis, kurios yra konkrečiai reikalingos, siekiant reaguoti į krizinę situaciją.

EURODAC reglamentu nustatoma nauja EURODAC duomenų bazė, kuri iš prieglobsčio duomenų bazės tampa platesne – visapusiška prieglobsčio ir migracijos duomenų baze. EURODAC – tai ES centralizuota biometrinių duomenų bazė, kurios pagrindiniai tikslai yra padėti valdyti prieglobsčio prašymus ir užkirsti kelią terorizmui, sunkiems nusikaltimams⁹⁹. Šiame reglamente į biometrinių duomenų sąvoką yra įtraukti ir veido atpažinimo duomenys, kadangi kaip yra pažymėta pačiame reglamente, gali būti, kad dėl asmenų sužalojimų, pirštų antspaudai tam tikrais atvejais gali būti nepaimami¹⁰⁰. EURODAC reglamento 29 straipsnio 1 dalis numato, kad tarptautinės apsaugos prašytojų duomenų rinkiniai, surinkti pagal šio reglamento reikalavimus, saugomi 10 metų nuo biometrinių duomenų perdavimo dienos. EURODAC reglamento 29 straipsnio 3-8 dalyse numatomas trumpesnis duomenų saugojimo terminas, atsižvelgiant į tam tikras aplinkybes (pavyzdžiui, ne jaunesnio nei 6 metų trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės, išlaipinto po paieškos ir gelbėjimo operacijos biometriniai duomenys yra paimami, tačiau saugomi ne 10, o 5 metus). Autorės nuomones, taip yra išvengiama perteklinio duomenų kaupimo. Taip pat pastebėtina, kad yra gan platus asmenų, kurių biometriniai duomenys turi būti renkami, sąrašas. Šio reglamento 22 straipsnis numato biometrinių duomenų rinkimą ir perdavimą trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės, laikinai sulaikytų dėl

⁹⁹ Eu-lisa (n.d.). *Eurodac* [interaktyvus]. <https://www.eulisa.europa.eu/activities/large-scale-it-systems/eurodac>.

¹⁰⁰ Europos Parlamento ir ES Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1358, dėl sistemos EURODAC, skirtos biometriniais duomenimis palyginti, sukūrimo siekiant veiksmingai taikyti Europos Parlamento ir Tarybos reglamentus (ES) 2024/1351 ir (ES) 2024/1350 ir Tarybos direktyvą 2001/55/EB ir nustatyti neteisėtai esančius trečiųjų valstybių piliečius ir asmenis be pilietybės, ir dėl valstybių narių teisėsaugos institucijų ir Europolo teisėsaugos tikslais teikiamų prašymų palyginti duomenis su sistemos EURODAC duomenimis, kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (ES) 2018/1240 ir (ES) 2019/818 ir kuriuo panaikinamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 603/2013. OL L, 2024/1358, 2024.

neteisėto išorės sienos kirtimo. EUODAC reglamento 23 straipsnis numato trečiųjų šalių asmenų arba asmenų be pilietybės, esančių neteisėtai ES valstybėje narėje biometrinių duomenų rinkimą ir perdavimą. EUODAC reglamento 24 straipsnis numato trečiųjų šalių asmenų arba asmenų be pilietybės, kurie yra išlaipinti po paieškos gelbėjimo operacijos, biometrinių duomenų rinkimą ir perdavimą. EUODAC reglamento 25 straipsnis numato duomenų rinkinio atnaujinimą, kai tik asmuo yra perkeliamas į atitinkamą ES valstybę narę. EUODAC reglamento 26 straipsnis numato laikinosios apsaugos gavėjų biometrinių duomenų rinkimą ir perdavimą. Taip pat svarbus aspektas EUODAC reglamente yra tas, kad, kaip numatyta 14 straipsnio 1 dalyje, į sistemą įtraukiama vaikų nuo 6 metų duomenys. Tai palengvina tuos atvejus, kai vaikai būna atskirti nuo šeimų, nes tada galima lengviau surasti artimuosius, apsaugoti vaikus nuo galimų prekybos žmonėmis atvejų. Taip pat suteikiama galimybė ES valstybei narei greičiau pastebėti asmenį keliantį grėsmę ES. Todėl galima teigti, kad EUODAC reglamentas stipriai prisideda prie saugumo. EUODAC reglamentas taip pat sumažina antrinę tarptautinės apsaugos prašytojų judėjimą tarp ES valstybių narių. Pagreitina procedūras asmenims, besikreipiantiems dėl tarptautinės apsaugos.

Tikrinimo reglamentu įtvirtinama tikrinimo procedūra – informacijos rinkimo procesas, kuris yra gan panašus į išplėstą patikrinimą kertant ES valstybių narių išorinę sieną. Tikrinimo reglamento 8 straipsnio pagrindu ES valstybėms narėms tenka pareiga patikrinti ne ES valstybės narės piliečius, kurie kirta ES išorės sienas nesilaikydami atvykimo sąlygų ar neteisėtai būnantys ES valstybėje narėje ir kuriems nebuvo atliktas patikrinimas, kertant sieną ar išlaipinti po paieškos ar gelbėjimo operacijų, sveikatą, pažeidžiamumą, saugumą ir tapatybę. Taip pat užregistruoti minėtų asmenų biometrinius duomenis. Svarbus aspektas yra tai, kad remiantis Tikrinimo reglamento 6 straipsniu užtikrinama, jog aptariamais asmenimis negalėtų laisvai judėti po ES valstybės nares tol, kol atliekamas tikrinimas¹⁰¹. Tai neleidžia jiems pabėgti, pasislėpti nuo šios procedūros atlikimo. Pabrėžtina, kad tikrinimo procedūrų terminai yra riboti. Tikrinimo reglamento 8 straipsnio 3 dalyje numatyta, kad tikrinimas išorės sienų pasienio ruože turi būti atliekamas ir užbaigiamas per 7 dienas. Pagal šio reglamento 8 straipsnio 4 dalį tikrinimas teritorijoje turi būti atliekamas greičiau – per 3 dienas. Ši Migracijos ir prieglobsčio pakto dalis taip pat rodo saugumo prioriteto didėjimą. Nors tai ir nėra savarankiška administracinė procedūra, tačiau sustiprina ES valstybių narių išorės sienų kontrolę, integruoja patį

¹⁰¹ Europos Komisijos ir ES Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1356, kuriuo nustatomas trečiųjų šalių piliečių tikrinimas prie išorės sienų ir iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 767/2008, (ES) 2017/2226, (ES) 2018/1240 ir (ES) 2019/817. OL L, 2024/1356, 2024.

saugumo vertinimą į migracijos procedūrą. Tai nėra oficiali įleidimo į ES teritoriją stadija. Tačiau šiame etape taip pat yra itin svarbus saugumo ir žmogaus teisių santykis, kadangi ši procedūra nors ir nėra suteikianti prieigą prie pilnavertės prieglobsčio procedūros, tačiau vis tiek galinti jai užkirsti kelią. Todėl jos svarba yra itin didelė. Tikrinimo reglamentas numato pagarbą žmogaus teisėms, tačiau ši stadija kelia šiek tiek klausimų dėl negrąžinimo principo ir veiksmingos teisinės gynybos, kadangi šiuo atveju sprendimas dėl asmens yra priimamas itin ankstyvame etape.

Priskyrimo reglamentu siekiama suvienodinti ES valstybių narių taikomus bendrus asmenų, priskiriamų prie tarptautinės apsaugos gavėjų, kriterijus bei yra įtraukiama į ES teisę Ženevos konvencija. Iki Priskyrimo reglamento tarptautinės apsaugos kriterijai buvo nustatyti direktyvos forma, ES valstybėms narėms paliekant diskreciją perkelti ir įgyvendinti jos nuostatas į nacionalinę teisę. Visa tai galėjo lemti tam tikrą ES valstybių narių skirtingų standartų taikymą bei nevienodą apsaugos gavėjų teisių apimtį. Pavyzdžiui, Priskyrimo reglamento 11-12 straipsniais įtvirtintas pabėgėlio statuso praradimas ir nesuteikimas. Tai parodo, kad statusas nėra suteikiamas neribotam laikui ir tai, kad jis gali būti tiek ir nesuteiktas, tiek ir panaikintas, jei pasikeičia aplinkybės ar kyla grėsmė¹⁰². Taip pat Priskyrimo reglamente yra patikslinamos apsaugos gavėjų teisės ir pareigos. Pavyzdžiui, Priskyrimo reglamento 26 straipsnis numato teisę laisvai judėti ES valstybėje narėje. Priskyrimo reglamento 28 straipsnis įtvirtina teisę įsidarbinti, 34 straipsnis – teisę gauti būstą bei kiti straipsniai, kurie numato ekonomines ir socialines teises, kurios tam tikra prasme padeda integruotis į visuomenę. Taip tam tikra prasme suvienodinamos teisės ir pareigos visoje ES.

Apibendrinant galima teigti, kad Migracijos ir prieglobsčio paktas atskleidė pasikeitusią ES migracijos politiką ir ES teisę. Pakankamai didelis pokytis šiame teisės akte matomas ties saugumo samprata, kuri pasireiškia griežtesniu patekimo į ES reglamentavimu, ilgesniais terminais veiksams, susijusiems su trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės patekimu į ES, atlikti, neleidimu keisti lokacijos, kol nėra baigtos procedūros bei ties kitais veiksmais. Taip pat pastebėtina, kad Migracijos ir prieglobsčio pakte nemažai dėmesio yra skiriama minėtų asmenų socialinėms, ekonominėms teisėms, kurios pagreitintų šių asmenų integraciją į visuomenę. Migracijos ir prieglobsčio paktas suteikia daugiau galimybių ES valstybėms narėms vienos kitoms solidariai padėti, tiek

¹⁰² Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1347 dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo pabėgėlių arba papildomą apsaugą galinčių gauti asmenų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio standartų, kuriuo iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES. OL L, 2024/1347, 2024.

priimant trečiųjų šalių asmenis ar asmenis be pilietybės į savo valstybę, tiek finansiškai padedant ar kitomis alternatyviomis priemonėmis, priklausomai nuo situacijos.

Apibendrinant šį skyrių, galima teigti, kad nuo 2022 m. migracijos politika ir ES teisė pasikeitė. Pasikeitusi geopolitinė situacija, išaugęs grėsmių lygis iš priešišκών valstybių, migracijos naudojimas destabilizuoti ES valstybėms narėms, pakeitė ir pačios ES požiūrį. ES požiūris tapo griežtesnis ties saugumo aspektu. Šiuo laikotarpiu leidžiami minkštosios teisės šaltiniai ir teisės aktai parodė, kad vis didesnis dėmesys pradėjo būti skiriamas ES saugumui: griežtinant patekimo į ES procedūras, palengvinant trečiųjų šalių asmenų ar asmenų be pilietybės grąžinimą į kilmės valstybes. Tačiau su didėjančiu saugumo prioritetu, ilgėjančiais terminais, lengvėjančiu minėtų asmenų grąžinimu, kyla abejonių dėl žmogaus teisių užtikrinimo. Pastebima, kad teisės aktuose skiriama mažiau dėmesio legaliai patekusių asmenų integracijai į ES, tuo tarpu daugiau dėmesio skiriama galimiems pažeidimams. Tačiau, nors ir skiriamas didesnis dėmesys pažeidimams, kol kas vis tiek jiems nėra tinkamai užkertamas kelias. Pastebėtina, kad šiuo atveju pastebimas ir tam tikras solidarumo stiprėjimas. 2022 m. prasidėjusi Rusijos karinė agresija prieš Ukrainą parodė, kad ES valstybės narės palyginus su 2015 m. krize, išreiškė didesnį norą priimti asmenis, bandančius patekti į ES.

3. SOLIDARUMO PRINCIPO REIKŠMĖ, ŽMOGAUS TEISIŲ IR SAUGUMO SĄVEIKA

ES migracijos politikoje ir ES teisėje po 2022 m. prasidėjusio plataus masto karo Ukrainoje itin išryškėjo trys aspektai: solidarumas tarp ES valstybių narių, žmogaus teisės ir saugumas. Migracijos politika ES grindžiama ne tik veiksmingu migracijos valdymu bei sienų kontrole, tačiau ir žmogaus teisių apsauga. Solidarumas turėtų padėti skirstyti atsakomybę, sprendžiant migracijos klausimus ES, tačiau jį užtikrinant kyla tam tikrų sunkumų, kadangi ne visos ES valstybės narės noriai siekia dėl migracijos kilusia atsakomybe dalintis. Migracijos krizės pastaraisiais metais parodė ne tik solidarumo, tačiau ir saugumo užtikrinimo svarbą. Užtikrinant saugumą iškilo tam tikrų sunkumų dėl žmogaus teisių. Siekiant tinkamai užtikrinti žmogaus teises ir apsaugoti ES matoma didelė negrąžinimo principo svarba, kuri ESTT ir EŽTT praktikoje iš esmės aiškinama panašiai. Nagrinėjant negrąžinimo principą iškyla poreikis aptarti ir daugelio kritikuojamą atstūmimo naudojimą prieš migrantus. Atsižvelgiant į tai, iškyla aktualus klausimas ar ES pavyksta kokybiškai, tinkamai pasiekti solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką. Būtent šiame skyriuje bus ieškoma atsakymo į šį klausimą.

3.1. Solidarumo principo svarba ir veiksmingumas

Solidarumo svarbą ir aktualumą ES pagrindžia jo įtvirtinimas ES aukščiausią galią turinčiuose teisės aktuose. Solidarumo užuomazgos siejamos su pirminiais teisės aktais, tokiais kaip, pavyzdžiui, Amsterdamo sutartis, kurioje solidarumo idėja atsispindi bendradarbiavimo tarp ES valstybių narių kontekste¹⁰³. Amsterdamo sutarties J.1. straipsnio 2 dalyje įtvirtinta, kad ES valstybės narės veikia, vadovaudamosi lojalumu ir abipusiu solidarumu¹⁰⁴. Vėliau solidarumas atsispindi ir ESS 3 straipsnio 3 dalyje, kurioje įtvirtintas ES valstybių narių solidarumo skatinimas. SESV 80 straipsnis taip pat numato solidarumo taikymą bei teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp ES valstybių narių principą. Tačiau vien tai, kad solidarumas yra įtvirtinamas ES pirminėje teisėje, dar nereiškia, kad jis efektyviai veikia praktikoje.

¹⁰³ GOLDNER LANG, Iris (2014-01-21). Is there Solidarity on Asylum and Migration in the EU? *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. *Croatian Yearbook of European Law and Policy*, 9, 1 [interaktyvus]. <https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/172/111>.

¹⁰⁴ Amsterdamo sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų sutartį ir tam tikrus susijusius aktus. OJ C 340, 1997, p. 1-144.

Svarbu pabrėžti, kad, nors solidarumas ir teisingos atsakomybės principas SESV 80 straipsnyje minimi atskirai, tačiau jie yra itin susiję ir sudaro bendrą ES migracijos politikos veikimo pagrindą, kur solidarumas veikia kaip bendras principas, o atsakomybės pasidalijimo principas labiau kaip solidarumo praktinė išraiška. Doktrinoje yra teigiama, kad įtvirtinant solidarumą ir teisingos atsakomybės principą, pradžioje solidarumas buvo labiau susijęs su įprastu BEPS veikimu, o teisingo atsakomybės tarp ES valstybių narių principas buvo labiau susijęs ir skirtas krizinėms situacijoms. Tačiau krizinių situacijų skaičiui didėjant, tai tapo nebe taip aktualu¹⁰⁵. Šiuo metu pastebima, kad šių principų atskiriamoji riba tampa vis mažiau pastebima. Galima rasti doktrinos, kurioje teigiama, kad teisingo atsakomybės tarp ES valstybių narių principas patenka į solidarumo sudėtį¹⁰⁶. Atsižvelgiant į šių dienų pasaulį, įvairias aplinkybes, geopolitinę situaciją, tokia solidarumo principo samprata yra pagrįsta.

Taip pat pastebėtina, kad SESV 80 straipsnyje įtvirtintas solidarumas yra gan kritiškai vertinamas kai kurių profesorių. Eleni Karageorgiou ir Gregor Noll nuomone, tai šiuo metu yra mechanizmas, labiau skirtas veikti prieš nereguliarią migraciją¹⁰⁷. Taip pat teigtina, kad yra nepakankamai atsižvelgiama į solidarumo nuoseklų taikymą ir platesnę jo esmę, kuri turėtų apimti ir migrantų žmogaus teisių apsaugą dėl saugumo prioritizavimo¹⁰⁸. Toks teiginys priverčia susimąstyti dėl solidarumo esmės ir pastebėti, koks jis priklausomas nuo ES požiūrio bei veikiamas kitų aspektų, pavyzdžiui, saugumo. Dėl šios priežasties solidarumas neretai įgyja ne tiek socialinio ar humanitarinio principo kontekstą, kiek priemonės ES valstybėms narėms savo saugumui užtikrinti. Tačiau negalima teigti, kad solidarumas nesisieja su žmogaus teisių užtikrinimu. Esant krizinei situacijai, kai viena ar kelios ES valstybės narės susiduria su dideliu iš trečiųjų šalių atvykstančių migrantų skaičiumi, solidarumo priemonės, tokios kaip migrantų skaičiaus paskirstymas per kelias valstybes, finansinės ar kitos pagalbos teikimas, prisideda ir prie geresnio, efektyvesnio žmogaus teisių užtikrinimo. Tokiu atveju ES valstybių narių institucijos, atsakingos už asmenų iš trečiųjų šalių situacijos, prašymų vertinimą ir kt., nebebūna tokios apkrautos ir

¹⁰⁵ KARAGEORGIOU, Eleni ir NOLL Gregor (2022). What Is Wrong With Solidarity in EU Asylum and Migration Law? *Jus Cogens*, 4, 138 [interaktyvus]. https://www.researchgate.net/publication/360374009_What_Is_Wrong_with_Solidarity_in_EU_Asylum_and_Migration_Law.

¹⁰⁶ RIŠEVIČIŪTĖ Rita (2025). Principle of Solidarity and its Impact on the Harmonization of Asylum Law in the European Union. *Teisė*, 124, 111-122 [interaktyvus]. <https://www.journals.vu.lt/teise/en/article/view/42159/39520>.

¹⁰⁷ KARAGEORGIOU, Eleni ir NOLL Gregor (2022). What Is Wrong With Solidarity in EU Asylum and Migration Law? *Jus Cogens*, 4, 147 [interaktyvus]. https://www.researchgate.net/publication/360374009_What_Is_Wrong_with_Solidarity_in_EU_Asylum_and_Migration_Law.

¹⁰⁸ *ibid*, p. 152.

atidžiau gali vertinti aplinkybes, situacijas, susijusias su asmenimis iš trečiųjų šalių. Taigi pirminėje ES teisėje solidarumas yra aiškiai įtvirtintas, tačiau jo realus veiksmingumas priklauso nuo antrinėje ES teisėje įtvirtintų konkrečių priemonių.

Šiame kontekste yra svarbu įvertinti, kaip solidarumas konkretizuojamas antrinėje ES teisėje. Verta paminėti, kad po 2022 m. solidarumas itin siejasi su laikinosios apsaugos mechanizmu. Pirmiausia, 2022 m. aktyvuota Laikinosios apsaugos direktyva parodė solidarumo efektyvumą, nes greitai buvo pritaikytas bendras režimas, išvengiant individualiais prieglobsčio prašymais perkrautos sistemos. Antra, Laikinosios apsaugos direktyvos taikymas 2022 m. karo Ukrainoje metu ir daugkartinis jos taikymo pratęsimas, kuris šiuo metu jau tęsis iki 2027 m. kovo 4 d. yra vertinamas kritiškai dėl to, kad manoma, jog tai prieštarauja pačiam Laikinosios apsaugos direktyvos laikinumui aspektui. Tačiau žvelgiant į šią situaciją iš solidarumo pusės, tai galima laikyti solidarumo tęstinumo pavyzdžiu, kurio kai kurie, kaip galima pastebėti iš doktrinos, pasigenda. Tačiau čia taip pat iškyla ir tam tikras klausimas: ar tai bendras, ar selektyvus solidarumas, priklausomas nuo geopolitinės situacijos. Autorės nuomone, šiuo atveju solidarumui tikrai didelę reikšmę turi ES matoma grėsmė iš priešiška nusiteikusių trečiųjų šalių ir tam tikras nerimas dėl nekontroliuojamo asmenų, bėgančių nuo karo, judėjimo, galinčio destabilizuoti ir pačią ES. Tačiau svarbu paminėti, kad šiuo atveju suveikė ir stiprus noras padėti bėgantiems nuo karo žmonėms, kadangi kaip galima pastebėti iš ES priimamų teisės aktų, nuo 2022 m. solidarumas tapo labiau reguliuojamas ir procedūriškai įtvirtinamas. Iki 2022 m. solidarumas labiau buvo apibendrintai pateiktas su galimybe jį gan plačiai interpretuoti, tačiau nuo 2022 m. jo taikymas pradėtas konkretizuoti.

2022 m. prasidėjęs karas Ukrainoje parodė, kad solidarumas gali veikti, kai yra politinis sutarimas, aiškus teisinis reglamentavimas ir solidarumo svarbos suvokimas. Lyginant su 2015 m. krize, to pastebėti negalima, nes nors ir buvo tam tikras teisinis reguliavimas, įtvirtinantis solidarumą, tačiau jo neužteko, nes trūko politinio sutarimo, nebuvo aktyvuota Laikinosios apsaugos direktyva. Kai kurios ES valstybės narės priešinosi ir vengė migrantų priėmimo ir taip atskleidė solidarumo įgyvendinimo trūkumus.

Tam tikrą solidarumo pokytį įtvirtina Migracijos ir prieglobsčio paktas. Didelę dalį laiko solidarumas buvo laikomas pakankamai deklaratyviu, labiau teoriniu nei realiai, apibrėžtai, aiškiai taikomu aspektu, kuris itin priklausomas nuo politinės valios. Tačiau naujasis teisės aktas – Migracijos ir prieglobsčio paktas siekia jį paversti labiau institucionalizuotu ir teisiškai privalomu mechanizmu. Pastebėtina, kad kartu su griežtesniu solidarumo reglamentavimu yra numatomas ir tam tikras lankstumas, pavyzdžiui, Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento 12 straipsnio 3 dalyje, numatyta galimybė

solidarumą išreikšti finansiškai, perkeliant asmenis ir taikant kitas alternatyvias priemones. Toks pasirinkimų platumas iš vienos pusės suteikia galimybę rinktis ir savaip, pagal galimybes išreikšti solidarumą, tačiau iš kitos pusės gali susidaryti situacijos, kai valstybės galėdamos priimti iš trečiųjų šalių bėgančius ir bandančius patekti į ES asmenis, galėtų priimti fiziškai, tačiau pasirinks sumokėti tam tikrą sumą ir to išvengti. Vienu atveju tai su problema susiduriančiai ES valstybei narei gali itin padėti, tačiau kitai tai gali būti ne tokia pagalba, kokios tuo metu reikia. Tai itin priklauso nuo situacijos. Tam tikrais atvejais gali susidaryti situacija, kai ES valstybė narė nenori nei vienu būdu išreikšti solidarumo. Tokia situacija buvo matoma dar nepriėmus Migracijos ir prieglobsčio pakto. 2024 m. gegužės 3 d. ES Parlamento ir ES Tarybos reglamento, kuriuo sprendžiamas krizinės ir nenugalimos jėgos situacijos migracijos ir prieglobsčio srityje ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147, projekte (toliau – Projektas) buvo pateikiamos ES valstybių narių pozicijos dėl Migracijos ir prieglobsčio akto. Projekte Lenkija ir Vengrija išreiškė nepritarimą Migracijos ir prieglobsčio pakto nuostatoms, teigdamos, kad jame nėra tinkamai užtikrinamas solidarumas ir atsakomybė, jų pusiausvyra. Kai kurios kitos ES valstybės narės, tokios kaip Lietuva, Bulgarija, Malta, Slovakija taip pat išreiškė tam tikras abejones dėl Migracijos ir prieglobsčio pakto¹⁰⁹. Remiantis Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento 12 straipsnio 1 dalimi Europos Komisija kiekvienais metais pateikia pasiūlymą dėl ES Tarybos įgyvendinamojo akto, kuriuo sukuriamas metinis solidarumo rezervas. Atsižvelgiant į tai, kad jau visai neužilgo, t. y. 2026 m. birželio mėnesį, įsigalios Migracijos ir prieglobsčio paktas, Europos Komisija 2025 m. gruodžio 18 d. priėmė pasiūlymą dėl ES Tarybos įgyvendinimo sprendimo dėl 2026 m. metinio solidarumo rezervo įsteigimo (toliau – Pasiūlymas). Pasiūlymu nustatoma konkreti 21 000 asmenų perkėlimo kvota bei 420 milijonų eurų finansinis įnašas. Kartu Pasiūlyme pripažįstama išskirtinė kai kurių ES valstybių narių padėtis. 12 ES valstybių narių (Belgijai, Bulgarijai, Vokietijai, Estijai, Islandijai, Prancūzijai, Kroatijai, Latvijai, Lietuvai, Nyderlandams, Lenkijai ir Suomijai) pripažįstamas gresiantis migracijos spaudimas. 6 ES valstybėms narėms (Bulgarijai, Čekijai, Estijai, Kroatijai, Austrijai ir Lenkijai) pripažįstama situacija kaip jau susiduriančioms su didele migracija. Tai pripažįstama atsižvelgiant į plataus masto karą Ukrainoje ir hibridines grėsmes iš kitų trečiųjų šalių¹¹⁰. Toks Pasiūlymas parodo, kad didelė

¹⁰⁹ Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2024-05-03). Europos Parlamento ir Tarybos reglamento 2024 m. gegužės 3 d. dokumentas Nr. 9028/24 ADD 1, kuriuo sprendžiamos krizinės ir nenugalimos jėgos situacijos migracijos ir prieglobsčio srityje ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147, projektas [interaktyvus]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9028-2024-ADD-1/en/pdf>.

¹¹⁰ Europos Sąjungos Tarybos 2025 m. gruodžio 5 d. dokumentas Nr. 16574/25 REV 1, kuriuo pateikiamas Tarybos įgyvendinimo sprendimas, nustatantis 2026 m. metinį solidarumo rezervą [interaktyvus]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16574-2025-REV-1/en/pdf>.

dalys ES valstybių narių gali būti dalinai arba visiškai atleistos nuo solidararaus prisidėjimo prie migrantų situacijos sprendimo. Paskutiniu metu dalis ES valstybių, tokių kaip, pavyzdžiui, Lenkija, Vengrija gan aiškiai pateikia savo poziciją, kad nenori nei priimti migrantų, nei finansiškai ar kitaip prie to prisidėti¹¹¹. Autorės nuomone, tai gan aiškiai atskleidžia solidarumo, įtvirtinto Migracijos ir prieglobsčio pakto, sudėtingą įgyvendinimą praktikoje. Pabrėžtina, kad Migracijos ir prieglobsčio paktu yra sustiprinama sienų apsauga ir procedūros, siekiant legaliai patekti į ES. Iš to galima pastebėti, kad solidarumas tampa ne tik atsakomybės pasidalijimu, tačiau ir saugumo stiprinimo priemone. Stiprinant saugumą, t. y. griežtinant patekimo į ES procedūras asmenims, iš trečiųjų šalių, aiškiau reglamentuojant procesus, iš vienos pusės, sudaroma mažiau šansų nuo jų nukrypti ir savivaliauti institucijoms, atsakingoms už asmenų iš trečiųjų šalių legalų patekimą į ES. Taip užtikrinama Chartijos 18 straipsnyje įtvirtintą teisę į prieglobstį ir 47 straipsnyje įtvirtinta teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir teisingą bylos nagrinėjimą¹¹². Tačiau iš kitos pusės, naujai sureglamentuotose procedūrose numatomi sutrumpinti terminai sudaro griežtesnes, sudėtingesnes sąlygas asmenims iš trečiųjų šalių ar asmenims be pilietybės. Pabrėžtina, kad solidarumas, po 2022 m., nors ir aiškiau reglamentuojamas, tačiau praktikoje neveikia taip, kaip numatyta. Dalis ES valstybių narių nesutinka išreikšti solidarumo jokia forma ir kritikuoja Migracijos ir prieglobsčio paktą.

Apibendrinant galima teigti, kad aiškesnis solidarumo reglamentavimas nelemia jo tinkamo įgyvendinimo praktikoje. Nors vizualiai Migracijos ir prieglobsčio pakte įtvirtintas solidarumas atrodo aiškus, lankstus, orientuotas į ES valstybių narių galimybę tam tikrais atvejais pasirinkti norimą solidarumo išraišką, tačiau dalis ES valstybių narių vengia solidariai prisidėti prie migrantų klausimo, kritikuodamos Migracijos ir prieglobsčio paktą. Tai lemia būtinybę aiškiau sureglamentuoti Migracijos ir prieglobsčio pakto dalį, leidžiančią išvengti solidararaus prisidėjimo prie migrantų situacijos išsprendimo. Kitu atveju didėja galimybė, kad didelė dalis ES valstybių narių išvis solidariai neprisidės prie migracijos situacijos sprendimo bei tokiu atveju padidės disbalansas tarp prisidedančių ir neprisidedančių ES valstybių narių.

¹¹¹ Euronews (2025-12-06). EU members seek fewer 'Solidarity Pool' relocations of asylum seekers from states under pressure [interaktyvus]. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/12/06/eu-members-seek-fewer-solidarity-pool-relocations-of-asylum-seekers-from-states-under-pres>.

¹¹² Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. OL C 202, 2016, p. 389-405.

3.2. Žmogaus teisių apsaugos standartai ES teisės ir migracijos kontekste. Negražinimo principas

ES migracijos politika grindžiama tam tikra įtampa tarp veiksmingos migracijos kontrolės ir žmogaus teisių užtikrinimo ją vykdančiam. Veiksminga migracijos kontrolė gali būti suprantama ir kaip griežtesnis, gerokai labiau patekimas į ES reguliuojantis dalykas, todėl gali kilti tam tikras neužtikrintumas ties žmogaus teisėmis. Ši įtampa išryškėjo po 2022 m. plataus masto karo Ukrainoje pradžios. Tuo metu kartu su geopolitine įtampa išaugo ir nuo karo į ES valstybes nares bėgančių asmenų skaičius. Bandant suvaldyti situaciją buvo priimta naujų teisės aktų, pavyzdžiui, itin didelę reikšmę turintis Migracijos ir prieglobsčio paktas, kuriuo siekiama užtikrinti didesnę sistemos efektyvumą, greitesnį sprendimų priėmimą ir aiškesnę atsakomybę tarp valstybių narių paskirstymą¹¹³.

Veiksminga migracijos kontrolė, atsižvelgiant į dabartinę geopolitinę situaciją yra itin svarbi, tačiau negalima sumažinti žmogaus teisių reikšmės. ES žmogaus teises įtvirtina savo pirminiuose teisės aktuose. ESS 6 straipsnio 1 dalis įtvirtina, kad pripažįsta Chartijoje išdėstytas teises, laisves ir principus bei teigia, kad Chartija turi tokią pat teisinę galią, kaip ESS ir SESV. SESV 78 straipsnis įtvirtina svarbą asmenims, siekiantiems tarptautinės apsaugos, neprieštarauti ir Ženevos konvencijai, 1967 m. sausio 31 d. Protokolui dėl pabėgėlių statuso bei kitoms atitinkamoms sutartims. Tai atskleidžia ES neabejingumą žmogaus teisėms ir jų užtikrinimui. Chartijos 18 straipsnyje įtvirtinta teisė į prieglobstį, 19 straipsnio 1 dalyje kolektyvinių asmenų išsiuntimo draudimas bei 2 dalyje draudimas grąžinti, perkelti asmenis į valstybę, kurioje jiems gresia mirties bausmė, kankinimai ar kitoks žiaurus, žeminantis elgesys. Chartijos 19 straipsnį galima laikyti kaip tam tikrą normatyvinį pagrindą migracijos priemonių vertinimui.

2022 m. pakitusi situacija pasaulyje verčia kvestionuoti ar nesikeičia suvokimas ties žmogaus teisėmis. Stiprėjantis savisaugos aspektas ES keičia jos požiūrį, kuris atsispindi ES teisės aktuose. Saugumo užtikrinimas reikalauja griežtesnių procedūrų, nusprendžiant dėl asmenų iš trečiųjų šalių ar asmenų be pilietybės priėmimo į ES. Pasienio procedūrų plėtra, pagreitinoto nagrinėjimo įtvirtinimas, biometrinių duomenų rinkimas, krizės režimų nustatymas atspindi saugumo prioritizavimą tam tikra prasme. Šias priemones galima suderinti su žmogaus teisėmis, tačiau tai reikalauja šiek tiek daugiau pastangų ir dėmesio.

Siekiant suprasti kaip ES užtikrina žmogaus teisių apsaugą bus aptariama Chartijos 4 straipsnyje įtvirtinta teisė nebūti kankinamam ar patirti nežmonišką, žeminantį elgesį. Pagal

¹¹³ Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2025-12-08). *Migracijos ir prieglobsčio paktas* [interaktyvus]. <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>.

ESTT 2023 m. lapkričio 30 d. byloje *Ministero dell'Interno (Bendra atmintinė – Netiesioginis grąžinimas)* priimta sprendime pateiktą išaiškinimą, teisė nebūti kankinamam ar patirti nežmonišką, žeminantį elgesį iš esmės yra atitinkmuo tam, kad ES valstybės narės negali perduoti asmens į valstybę, kurioje yra pagrįstų priežasčių manyti, kad perduodamas asmuo gali būti kankinamas ar kitaip žeminamas¹¹⁴. Chartijos 19 straipsnyje įtvirtintas negrąžinimo principas, kurio svarba itin išaugo pastaraisiais metais. Minimame bylos *Ministero dell'Interno (Bendra atmintinė – Netiesioginis grąžinimas)* sprendime buvo keliamas klausimas dėl galimybės asmenį, atvykusį iš trečiosios šalies į ES valstybę narę, besiprašančią prieglobsčio, grąžinti į pirminę ES valstybę narę, į kurią jis atvyko ir, kurioje jam nebuvo suteiktas prieglobstis, jei egzistuoja rizika, kad kitoje ES valstybėje narėje bus pažeistas negrąžinimo principas. ESTT šiuo atveju išaiškino, kad teismas negali vien remdamasis negrąžinimo principo pažeidimu sustabdyti ES valstybės narės vykdomo prieglobsčio prašytojo perdavimo. Svarbu yra nustatyti prieglobsčio procedūros ir tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo sąlygų trūkumus. Tai, kad ES valstybės narės skirtingai aiškina tarptautinės apsaugos sąlygas, nereiškia, kad tokie trūkumai tikrai egzistuoja¹¹⁵.

Nagrinėjant šį principą taip pat aktualus ESTT 2023 m. liepos 6 d. byloje *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Sunkų nusikaltimą padaręs pabėgėlis)* priimtas sprendimas, kuriame pateikiama situacija, kai asmeniui buvo suteiktas pabėgėlio statusas, tačiau vėliau tas statusas buvo panaikintas dėl asmens padarytų sunkių nusikaltimų. Valstybės institucijos norėjo jį grąžinti atgal į kilmės šalį, tačiau iškilo klausimas dėl negrąžinimo principo. Iš ESTT išaiškinimo galima suprasti, kad net ir tuo atveju, kai asmuo padaro itin sunkų nusikaltimą ir yra už jį nubaudžiamas, jam vis tiek užtikrinama teisė nebūti kankinamam, negrąžinimo principas¹¹⁶. Ši jurisprudencija patvirtina, kad negrąžinimo principas ES teisėje tam tikrais atvejais negali būti ribojamas net saugumo argumentais ar asmens elgesiu.

Taip pat aktualus negrąžinimo principo nagrinėjimui, yra 2023 m. lapkričio 29 d. byloje *Odbor azylové a migrační politiky MV (Prieglobsčio ir migracijos politikos tarnyba)* priimtas sprendimas. Šioje byloje ESTT atsakė į prejudicinį klausimą dėl galimybės grąžinti asmenį į jo kilmės valstybę, kai jis jau pateikė prašymą dėl tarptautinės apsaugos prieš priimant sprendimą dėl to prašymo pirmojoje instancijoje, neatsižvelgiant į tame

¹¹⁴ *Ministero dell'Interno (Bendra atmintinė – Netiesioginis grąžinimas)* [ESTT], Nr. C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 ir C-328/21 [2023-11-30]. ECLI:EU:C:2023:934, 140-142 punktai.

¹¹⁵ *ibid*, 132 punktas.

¹¹⁶ *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Sunkų nusikaltimą padaręs pabėgėlis)* [ESTT], Nr. C-663/21 [2023-07-06]. ECLI:EU:C:2023:540, 36-39, 48-52 punktai.

sprendime grąžinti nurodytą gyvenimo šalyje laikotarpį. ESTT pasisakė, kad draudžiama grąžinti trečiosios šalies asmenį, pagal Direktyvos 2008/115/EB 6 straipsnio 1 dalį, kai jau pateiktas tarptautinės apsaugos prašymas, tačiau prieš priimant sprendimą pirmojoje instancijoje ir neatsižvelgiant į tame sprendime grąžinti nurodytą gyvenimo šalyje laikotarpį¹¹⁷. Kita aktuali ESTT byla yra 2024 m. spalio 17 d. *Ararat* byla, kurioje pateikiama situacija, kai trečiosios šalies asmuo buvo pateikęs prašymą dėl tarptautinės apsaugos, tačiau prašymas buvo atmestas ir jo atžvilgiu buvo priimtas grąžinimo sprendimas (toliau – *Ararat* byla). Vėliau jis pateikė prašymą pagal nacionalinę teisę dėl leidimo gyventi. Šis prašymas taip pat buvo atmestas, o administracinė institucija nusprendė vykdyti anksčiau priimtą grąžinimo sprendimą. Nacionaliniam teismui kilo klausimas ar administracinė institucija turi iš naujo įvertinti ar grąžinimas nepažeis negrąžinimo principo ir ar nacionalinis teismas privalo savo iniciatyva patikrinti ar grąžinimas nepažeis Chartijos 4 straipsnio. ESTT šiuo atveju išaiškino, kad administracinė institucija turi iš naujo įvertinti negrąžinimo principą, kai sprendžia dėl grąžinimo, net jeigu sprendimas grąžinti buvo priimtas ir anksčiau. Nacionalinis teismas privalo savo iniciatyva patikrinti ar nebus pažeistas Chartijos 4 straipsnis net jei pats pasikreipęs asmuo tuo ir nesiremia¹¹⁸. Šis ESTT sprendimas parodė, kad negrąžinimas negali būti vykdomas automatiškai, neįvertinus rizikos. Kartu iš to galima suprasti, kad žmogaus teisių apsauga turi būti užtikrinama aktyviai ir nuolat. Taip pat pabrėžtina, kad negrąžinimo principo vertinimas ES teisėje negali būti vienkartinis. Net esant jau priimtam sprendimui ES valstybės narės turi vertinti galimą riziką asmeniui iš trečiosios šalies, jei atsiranda naujų aplinkybių. Tai sustiprina žmogaus teisių užtikrinimą ES bei nesudaro galimybės grąžinimo procesą padaryti mechanišku.

ESTT 2025 m. gruodžio 18 d. byloje *WS ir kt. prieš Frontex (Bendra grąžinimo operacija)* priėmė sprendimą, kurioje pateikiama situacija, kai asmenys, iš trečiųjų šalių, teigė, kad Frontex per koordinuotą grąžinimo operaciją pažeidė jų teisės, nes nebuvo suteikta galimybė pateikti prieglobsčio prašymą ir įvertinti galimą riziką jų saugumui. Asmenys, iš trečiųjų šalių, siekė, kad būtų pripažinta Frontex deliktinė atsakomybė. ESTT šiuo atveju pasisakė, kad reikia atidžiai analizuoti Frontex veiksmus ir galimą priežastinį ryšį tarp jų bei grąžino nagrinėti šią bylą iš naujo¹¹⁹. Toks ESTT sprendimas parodo, kad ES migracijos operacijose dalyvaujančios institucijos ir agentūros nėra nekontroliuojamos

¹¹⁷ *Odbor azylové a migrační politiky MV (Prieglobsčio ir migracijos politikos tarnyba)* [ESTT], Nr. C-257/22 [2023-11-09]. ECLI:EU:C:2023:852, 37-44 punktai.

¹¹⁸ *Ararat* [ESTT], Nr. C-156/23, [2024-10-17]. ECLI:EU:C:2024:892, 44-52 punktai.

¹¹⁹ *WS ir kt. prieš Frontex (Bendra grąžinimo operacija)* [ESTT], C-679/23 P [2025-12-18]. ECLI:EU:C:2025:976, 102-113 punktai.

ar automatiškai atleidžiamos nuo atsakomybės, jei kyla pagrįstų abejonų dėl negrąžinimo principo, kitų teisių. Taip pat pastebėtina, kad šiuo sprendimu yra parodoma, kad negrąžinimo principas svarbus ne tik ES valstybių narių sprendimuose, tačiau ir ES sienų valdymo operacijose, kuriose dalyvauja tokios institucijos kaip, pavyzdžiui, Frontex. Taip yra atskleidžiamas aspektas, kad žmogaus teisių apsaugos standartai turi būti taikomi ES migracijos politikoje ne tik ES valstybėms narėms, tačiau ir ES institucijoms. Atsižvelgiant į tai, kad Frontex ir yra atsakinga už ES išorinių sienų apsaugos užtikrinimą, tačiau jos veiksmai negali pažeisti žmogaus teisių.

ESTT 2026 m. sausio 29 d. byloje *Multan* taip pat, kaip ir kitose šiame poskyryje nagrinėtose ESTT bylose, pabrėžia procesinių garantijų svarbą, nagrinėjant negrąžinimo principą. *Multan* byloje buvo nagrinėjamas klausimas dėl prieglobsčio prašytojo ir nacionalinio teismo teisės susipažinti su informacija, kuria remiantis buvo atmetas tarptautinės apsaugos prašymas ir priimtas sprendimas grąžinti asmenį į trečiąją valstybę, iš kurios atvyko. ESTT šiuo atveju aiškino, kad veiksminga kontrolė taip, kaip ji užtikrinta Chartijos 47 straipsnyje, turi būti užtikrinama, atsižvelgiant į negrąžinimo principą. Taip pat ESTT nurodė, kad teismas turi galėti išnagrinėti informaciją apie tai, kaip buvo atliekamas tyrimas, trečiojoje šalyje, jei mano, kad ši informacija svarbi¹²⁰. *Multan* bylos sprendime atsiskleidžia prieigos prie informacijos būtinybės svarba, siekiant užtikrinti veiksmingą teisminę kontrolę, apsaugoti asmenis nuo grąžinimo į jų kilmės valstybę, kurioje jie gali patirti kankinimus ar kitokį nežmonišką elgesį. Šis sprendimas atskleidžia, kad procesinės garantijos prieglobsčio ir grąžinimo procedūrose yra glaudžiai susijusios su negrąžinimo principu bei parodo jo apsaugos svarbą.

Negrąžinimo principas yra nagrinėjamas ne tik ESTT, bet ir EŽTT. Tačiau EŽTT į šį principą žvelgia iš Europos Žmogaus Teisių ir Pagrindinių laisvių apsaugos Konvencijos (toliau – EŽTK) pusės. EŽTK 3 straipsnis įtvirtina kankinimo draudimą¹²¹. Kai kurie asmenys, siekiantys gauti prieglobstį ES kreipėsi į EŽTT. 2024 m. spalio 15 d. EŽTT priėmė sprendimą byloje *H.T. prieš Vokietiją ir Graikiją*, kurioje į EŽTT kreipėsi Sirijos pilietis, ketinantis reikšti prašymą dėl prieglobsčio Vokietijoje, tačiau buvo išsiųstas į Graikiją, remiantis šių dviejų valstybių susitarimu. Graikijoje Sirijos pilietis buvo sulaikytas ir išsiųstas į Turkiją. Asmuo teigė, kad buvo pažeistos jo žmogaus teisės, vienas iš straipsnių, kuriuo jis rėmėsi buvo EŽTK 3 straipsnis. Sirijos pilietis teigė, kad jam nebuvo tinkamai užtikrinta galimybė pasinaudoti prieglobsčio procedūra Graikijoje. EŽTT išaiškino, kad Vokietija neužtikrino EŽTK 3 straipsnyje įtvirtinto negrąžinimo principo,

¹²⁰ *Multan* [ESTT], C-431/24 [2026-01-29]. ECLI:EU:C:2026:53, 43-56 punktai.

¹²¹ Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija (1950). *Valstybės žinios*, 1995, 40-987.

nes tinkamai neįvertino ar išsiunčiant asmenį į Graikiją nebus pažeistos jo teisės. Vokietija turėjo atidžiai patikrinti ar asmeniui negresia rizika, kad Graikijoje jam nebus sudaryta atitinkama prieglobsčio procedūra ir jis nebus sulaikytas sąlygomis, prieštaraujančiomis EŽTK 3 straipsniui¹²². Iš to galima pastebėti, kad valstybei numatoma didelė atsakomybė, kurios ji negali tiesiog perleisti kitai valstybei. Valstybė turi imtis priemonių, kad būtų užtikrintas kankinimo draudimas, įtvirtintas EŽTK 3 straipsnyje ir kartu negrąžinimo principas. EŽTT taip pat pabrėžia asmens individualaus vertinimo svarbą.

Kita aktuali byla, yra 2025 m. sausio 7 d. byla *A.R.E. prieš Graikiją*, kurioje EŽTT pirmą kartą nagrinėjo fizinį migrantų apgrėžimą pasienyje, atstūmimą (angl. pushback). Šioje byloje aprašoma situacija, kai Turkijos pilietė kirto Graikijos ir Turkijos sieną. Jos teigimu Turkijos pareigūnai ją sulaikė ir be jokios oficialios procedūros grąžino į Turkiją, taip nesuteikdami galimybės pateikti prieglobsčio prašymą ir neįvertindami individualios situacijos. EŽTT išaiškino, kad tokie veiksmai pažeidė EŽTK 3 straipsnį. EŽTT pabrėžė, kad valstybės elgesys, kai asmuo yra apgrėžiamas pasienyje, nesuteikiant jam galimybės pasinaudoti prieglobsčio procedūra, pažeidžia EŽTK įtvirtintas teises¹²³. Toks EŽTT išaiškinimas akcentuoja, kad negalima apgrėžti žmogaus, neišsiaiškinus individualios situacijos, kitu atveju gali būti pažeistas negrąžinimo principas bei neužkirstas kelias asmens kankinimams, nežmoniškam elgesiui su juo. Šiuo atveju yra svarbu šiek tiek plačiau aptarti fizinį migrantų apgrėžimą pasienyje. Tarptautiniu mastu nėra sutartas vienas paaiškinimas atstūmimo terminui, tačiau dažnu atveju jis apibūdinamas kaip priverstinis asmenų išsiuntimas iš šalies, neįvertinus konkrečios situacijos, atimant galimybę kreiptis dėl tarptautinės apsaugos bei naudojant smurtą, per didelę jėgą¹²⁴. Tai lemia galimas rizikas dėl žmogaus teisių pažeidimų. Tai nėra suderinama su EŽTT reikalavimais, todėl laikoma probleminiu aspektu. Atstūmimo praktika kelia abejonių dėl jos suderinamumo su negrąžinimo principu, nes tokiais atvejais įprastai nėra atliekami individualūs atvejų vertinimai, kurie ir užtikrina, kad asmuo nebūtų grąžintas į valstybę, kurioje jam gresia pavojus. Tiek ESTT, tiek EŽTT praktika atskleidžia, kad reikalaujama įsitikinti, jog asmenį išsiuntus, jam nekyla rizika, kad jis bus kankinamas, žeminamas. Tuo atveju, jei asmenys yra grąžinami automatiškai, nesuteikiant galimybės pateikti prašymų, jų neišklausant, tai negrąžinimo principas yra pažeidžiamas.

¹²² *H.T. prieš Vokietiją ir Graikiją* [EŽTT], Nr. 13337/19, [2024-10-15]. ECLI:CE:ECHR:2024:1015JUD001333719, 138, 150 punktai.

¹²³ *A.R.E. prieš Graikiją* [EŽTT], Nr. 15783/21, [2025-01-07]. ECLI:CE:ECHR:2025:0107JUD001578321, 189-192 punktai.

¹²⁴ FEHR, Irina ir ALPES Jill (2023-06-11). *Pushing states to evidence pushbacks: Lessons from MH v. Croatia for intersecting domestic criminal law and international human rights* [interaktyvus]. <https://dissect.ugent.be/pushing-states-to-evidence-pushbacks/>

Pabrėžtina, kad atstūmimas atskleidžia platesnę problemą bandant užtikrinti ES sienų saugumą ir žmogaus teisių santykį. Pastaraisiais metais pastebima, kad saugumo užtikrinimo poreikis ES išaugo ir tam didelę įtaką turėjo migrantų krizės bei siekis pasinaudoti migracija kaip priemone vienoms valstybėms destabilizuoti padėti kitose. ESTT ir EŽTT praktika rodo, kad valstybės negali ignoruoti negrąžinimo principo ir kitų žmogaus teisių. Tačiau, pavyzdžiui, 2024 m. buvo fiksuota mažiausiai 120 457 atstūmimo atvejų be galimybės į prieglobsčio procedūras ir dažnai su smurtu¹²⁵. Autorės nuomone, šis skaičius atskleidžia, kad atstūmimai nėra vienkartiniai ar atsitiktiniai, jie tampa tam tikru migrantų krizių sprendimo būdu kai kuriose ES valstybėse narėse. Tokie skaičiai sukėlė įvairias diskusijas ir pakankamai didelį nepasitenkinimą Frontex, kuri kaltinama kaip neužtikrinanti žmogaus teisių apsaugos migrantams¹²⁶. Kai kuriuose šaltiniuose pateikiamos pozicijos sumažinti Frontex įgaliojimus, apriboti ją stebėsenai valstybėse, kuriose yra pastebima žmogaus teisių pažeidimų ir galimas jų tęstinumas¹²⁷. Autorės nuomone, Frontex įgaliojimų sumažinimas nebūtų tinkamas sprendimas, nes taip tam tikra prasme nukentėtų ES saugumas, kuriam ES skiria daug dėmesio. Žmogaus teisės, sumažinus Frontex įgaliojimus, nebūtų geriau užtikrintos, nes esminė problema yra ne šioje institucijoje, tačiau reglamentavime. Tinkamai sureglamentavus teisės aktus, kurie reguliuoja Frontex veiklą bei patraukimą atsakomybėn, galimai sumažėtų žmogaus teisių pažeidimų pasienyje. Pabrėžtina, kad nebūtinai tik Frontex gali būti kaltinama žmogaus teisių pažeidimu, kai kurių ES valstybių narių susitarimai su trečiosiomis šalimis taip pat gali turėti didelę įtaką žmogaus teisėms ir jas pažeisti. Kai kuriuose moksliniuose straipsniuose minima bekontaktė kontrolė, kuri pasireiškia bendradarbiavimu, paveikiant kitos valstybės, su kuria sudaromas susitarimas dėl migrantų, valdymo struktūrą¹²⁸. Dėl tokio pobūdžio įtariamų susitarimų ir dėl jo kilusių pasekmių prieš Italiją buvo iškelta byla EŽTT. EŽTT 2025 m. gegužės 20 d. priėmė sprendimą byloje *S.S. ir kiti prieš Italiją*, kurioje aptariama situacija, kai apie 150 migrantų iš Libijos gumine valtimi plaukė Europos kryptimi. Laivas pateko į pavojingą situaciją tarptautiniuose vandenyse ir išsiuntė pagalbos signalą. Italijos Romos jūrų gelbėjimo tarnybos koordinavimo centras koordinavo situacija

¹²⁵ Hungarian Helsinki Committee, We Are Monitoring Association, Centre for Peace Studies ir kt. (2024). *Pushed, beaten, left to die: European Pushback Report 2024* [interaktyvus]. <https://emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/Pushbacks%20Report%202024.pdf>.

¹²⁶ LUYTEN, Katrien (2025-06). *Addressing pushbacks at the EU's external borders* [interaktyvus]. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI\(2025\)772882_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI(2025)772882_EN.pdf)

¹²⁷ Hungarian Helsinki Committee, We Are Monitoring Association, Centre for Peace Studies ir kt. (2024). *Pushed, beaten, left to die: European Pushback Report 2024* [interaktyvus]. <https://emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/Pushbacks%20Report%202024.pdf>.

¹²⁸ MORENO-LAX, Violeta (2020). The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control – On Public Powers, *S.S. and Others v. Italy*, and the „Operational Model”. *German Law Journal*, 21, 387 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1017/glj.2020.25>.

ir susisiekė su Libijos institucijomis. Libijos institucijos paėmė migrantus. Migrantų teigimu jie patyrė smurtą, žiaurų elgesį. Migrantai skundėsi, kad buvo pažeistos jų teisės, nes Italija, nors ir žinojo, jog Libijoje tiems asmenims gresia kankinimai ar kitoks žiaurus elgesys, tačiau vis tiek leido juos pasiimti Libijos institucijoms ir nieko dėl to nedarė. Jų teigimu taip apeinamas negražinimo principas. EŽTT šiuo atveju atmetė bylą kaip nepriimtina ir pasisakė, kad Italija neturėjo jurisdikcijos pagal EŽTK 1 straipsnį, nes įvykis buvo tarptautiniuose vandenyse, migrantai faktiškai nebuvo kontroliuojami Italijos institucijų. Taip pat EŽTT teigė, kad Italijos institucijų koordinavimas ar parama Libijai, nėra pakankamas pagrindas tokios kontrolės, kuri atitiktų bekontaktę, įrodymui¹²⁹. Dėl šios priežasties teismas nenagrinėjo ar buvo pažeistas EŽTK 3 straipsnis. Tačiau toks sprendimas gali būti kritikuojamas, nes gali atsirasti situacijų, kai šalys susitaria, kad viena valstybė imsis veiksmų, jog migrantai nepatektų į norimą valstybę, t. y. perkelti migracijos kontrolę į kitas, trečiąsias šalis, turint politinę paramą. Tai kelia klausimų ar nebus taip, kad kai kurios valstybės naudosis galimybe išvengti atsakomybės grąžinant asmenis į valstybes, iš kurių jie bėga.

Taip pat svarbu aptarti EŽTT 2025 m. vasario 2 d. priimtą sprendimą byloje *A.B. ir Y.W. prieš Maltą*, kurioje nagrinėjama situacija, kai į EŽTK pasikreipė asmenys – Kinijos piliečiai, gyvenę Maltoje. Jie teigė, kad tuo atveju, jei jie būtų grąžinami į Kiniją, jiems grėstų pavojus dėl jų etninės kilmės, religijos, kadangi jie yra uigūrai¹³⁰. Maltos institucijos į tai neatsižvelgė ir rėmėsi senesniu vertinimu (6 metų senumo), neatsižvelgė į naujausias aktualijas. Pareiškėjai šioje byloje teigė, kad viena iš pažeidžiamų teisių yra EŽTK 3 straipsnyje įtvirtintas kankinimo draudimas. EŽTT pareiškė, kad būtina įvertinti, atsižvelgti į dabartinę, aktualią informaciją apie situaciją konkrečioje valstybėje ir ja remtis¹³¹. Ši EŽTT byla atskleidžia būtinybę remtis aktualia ir nauja informacija, sprendžiant dėl asmens grąžinimo į konkrečią valstybę, tinkamai įvertinant jam galinčią kilti grėsmę.

Taip pat aktualus yra EŽTT 2025 m. gruodžio 9 d. priimtas sprendimas byloje *H. M. prieš Švediją*, kurioje pateikiama situacija, kai Sirijos pilietis Švedijoje pateikė prieglobsčio prašymą. Švedijos institucijos tą prašymą atmetė ir nusprendė asmenį deportuoti į Siriją. Asmuo teigė, kad anksčiau Sirijoje jis buvo įkalintas už veikimą prieš Assad režimą, buvo pašauktas į karinį rezervą Sirijoje, tačiau šaukimo nesilaikė. Tuo tarpu Švedijos Migracijos teismas teigė, kad atsižvelgiant į jam prieinamą informaciją, šiam Sirijos piliečiui negrėse

¹²⁹ *S.S. ir kiti prieš Italiją* [EŽTT], Nr. 21660/18, [2025-05-20]. ECLI:CE:ECHR:2025:0520DEC002166018, 79-84, 114 punktai.

¹³⁰ Uigūrai – tai musulmonai, kalbantys tiurkiškai bei vis bandantys kurti valstybingumą. Dėl to kinai bando įvairiai su jais susidoroti, diegdami savo ideologiją (pavyzdžiui, perauklėjimo stovyklose).

¹³¹ *A.B. ir Y.W. prieš Maltą* [EŽTT], Nr. 2559/23, [2025-02-04]. ECLI:CE:ECHR:2025:0204JUD000255923, 59-64, 69-72 punktai.

būti pašauktam į Sirijos kariuomenę ar būti nubaustam už ankstesnio šaukimo nevykdymą. Šio teismo nuomone Sirijos pilietis neįrodė, kad dėl jo veikimo prieš Assad režimą, jam kyla kažkokia grėsmė. EŽTT šiuo atveju pabrėžia, kad nagrinėjant atvejus, susijusius su galimu EŽTK 3 straipsnio pažeidimu sprendžiant dėl deportacijos, teismui dažnai gali tekti atsižvelgti į informaciją, kuri paaiškėjo jau nacionalinėms valdžios institucijoms priėmus galutinį sprendimą dėl asmens grąžinimo į kitą valstybę. Šioje byloje buvo teigiama, kad būtina nagrinėti ar asmeniui tikrai nekils grėsmė jį grąžinus į valstybę, kurioje jo teigimu jam kyla pavojus¹³². Autorės nuomone, informacija apie situaciją valstybėje, į kurią ketinama grąžinti asmenį, turi būti itin atsakingai tikrinama ir vertinama. Kitu atveju yra pažeidžiamas negrąžinimo principas.

Taip pat galima pastebėti, kad ir naujausiuose EŽTT priimtuose sprendimuose, negrąžinimo principas yra aktualus ir aiškinamas identiškai. EŽTT 2026 m. vasario 3 d. priėmė sprendimą byloje *O.H. ir kiti prieš Serbiją*, kurioje pateikiama situacija, kai 17 migrantų iš Afganistano buvo sulaikyti dėl neteisėto sienos kirtimo Serbijos pasienyje, netoli Bulgarijos. Asmenys pareiškė norą prašyti prieglobsčio Serbijoje, nes dėl karo ir galimo smurto bijojo grįžti į Afganistaną. Nepaisant to policija juos nuvežė prie Bulgarijos sienos ir jie buvo priversti ją pereiti. EŽTT šiuo atveju pasisakė, kad neįvertinus rizikos, negali asmenų grąžinti į kitą valstybę. EŽTT teigimu, tuo atveju jei nėra aišku ar valstybėje bus tinkamai užtikrintos pakankamos apsaugos garantijos, grąžinti asmenų negalima¹³³. Autorės nuomone, svarbu pabrėžti, kad negrąžinimo principas galioja ne tik grąžinant į kilmės valstybę, tačiau ir siunčiant į kitą – trečiąją, kuri jį gali išsiųsti į kilmės valstybę. Šiuo atveju turima omenyje tai, kad jei yra įtarimų, kad grąžinus į trečiąją valstybę, bus netinkamai įvertinta situacija ir pažeistas negrąžinimo principas, tai valstybė, kurioje asmuo yra, negali jo grąžinti. Tai parodo, kad valstybės kiekvienu atveju turi atsakingai žiūrėti ir vertinti kiekvieno asmens situaciją.

Lyginant ESTT ir EŽTT požiūrį į negrąžinimo principą migracijos kontekste, galima teigti, kad jis yra gan panašus. Abu teismai negrąžinimo principą laiko itin svarbiu ir aktuali. ESTT aptariamo pobūdžio bylose sprendimus priima remdamasis Chartijos 4, 19 straipsniais, o EŽTT remdamasis EŽTK 3 straipsniu. Minimų straipsnių turinys yra identiškas. Jurisprudencijoje teismai taip pat aiškiai pabrėžia šio principo svarbą. Tačiau galima pastebėti ir tam tikrų skirtumų. ESTT sprendimai yra labiau nukreipti į procedūrinės garantijas, t. y. nustatomos procedūros, kurios turi užtikrinti negrąžinimo principo

¹³² *H. M. prieš Švediją* [EŽTT], Nr. 10859/24, [2025-12-09].

ECLI:CE:ECHR:2025:1209DEC001085924, 34-43 punktai.

¹³³ *O.H. ir kiti prieš Serbiją* [EŽTT], Nr. 57185/17, [2026-02-03].
ECLI:CE:ECHR:2026:0203JUD005718517, 99-112 punktai.

laikymąsi (pavyzdžiui, iš naujo įvertinti negražinimo principą, praėjus daugiau laiko), nurodoma ir, kad nacionaliniai teismai savo iniciatyva turi tikrinti šį principą ir ar jo laikomasi. ESTT tam tikra prasme tikrina ar ES valstybės narės laikosi tam tikrų procedūrų, kad negražinimo principas būtų kokybiškai užtikrintas. Tuo tarpu EŽTT labiau koncentruojasi ties materialine žmogaus teisių apsauga ar žmogui gresia pavojus, ar valstybės įsitikino, kad grįžęs į savo kilmės valstybę asmuo nebus kankinamas. Pastebėtina, kad ES eina saugumo stiprinimo kryptimi, tačiau ESTT sprendimai parodo, kad žmogaus teisių užtikrinimas yra svarbus.

Apibendrinant galima teigti, kad reglamentavime yra bandoma rasti balansą tiek tarp migracijos valdymo, tiek tarp migrantų žmogaus teisių užtikrinimo. Vienas iš to pavyzdžių yra Ararat byla, kurioje buvo siekiama suderinti grąžinimo procedūrą, laikantis negražinimo principo. Tačiau gali kilti tam tikrų sunkumų, kadangi ES siekia kartu ir pagreitinti procedūras, kad būtų galima greičiau grąžinti asmenis, kurie negali teisėtai pasilikti ES. Tačiau greitesnės procedūros kartu gali lemti ir mažesnę dėmesį individualiems atvejams, dėl ko gali būti pažeistas kai kurių asmenų negražinimo principas. Tuo tarpu EŽTT į tai žiūri labiau ne per saugumo, o per žmogaus teisių užtikrinimo prizmę. EŽTT itin akcentuoja individualų kiekvieno atvejo vertinimą, laiką, kad nebūtų pasenęs vertinimas bei kitus aspektus. Todėl lyginant pastebima, kad EŽTT pirmiausia nustato minimalų žmogaus teisių užtikrinimo standartą, o ESTT žmogaus teisių apsaugos standartus integruoja į ES teisę ir bando užtrinti, kad jie kuo veiksmingiau būtų taikomi dabartiniame ES migracijos kontekste.

Apibendrinant šį skyrių, galima teigti, kad solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveika šiuo metu yra itin aktuali ir svarbi, tačiau kelia tam tikrų iššūkių. Nors ir ESTT, ir EŽTT gan panašiai žvelgia į, pavyzdžiui, negražinimo principą, tačiau pastebėtina ir tam tikrų skirtumų. ESTT labiau atsižvelgia į saugumo aspektą, nes dabartinė geopolitinė situacija pasaulyje gali greitai ir nenusipėjamai kisti, migrantai gali tapti priemone priešiškomis valstybėms. Norint su tuo kovoti, ES turi imtis labiau struktūruoto, suderinto tarpusavyje, reguliavimo, tačiau ir užtikrinti žmogaus teises. EŽTT šiuo atveju labiau akcentuoja individualų vertinimą ir migrantų žmogaus teisių užtikrinimą, labiau jį prioritizuoja. Pabrėžtina, kad solidarumas taip pat prisideda ir prie saugumo, ir žmogaus teisių užtikrinimo. Remiantis solidarumu tarp valstybių narių paskirstomas migrantų skaičius, kas reiškia ir mažesnę krūvį ES valstybėms narėms. Mažesnis krūvis ES valstybėms narėms svarbus siekiant skirti didesnę dėmesį nelegaliai atvykstantiems migrantams ir jų suvaldymui. Didesnis dėmesys kiekvienam yra būtinas, siekiant tinkamai užtikrinti žmogaus teises, kadangi būtent tada atvejai atidžiau išnagrinėjami ir nepadaroma

skubėjimo nulemtų klaidų. Tokia sąveika yra itin svarbi ES, tačiau ją tinkamai subalansuoti nėra paprasta ir tai parodė krizinės situacijos. Atsiranda ir ES valstybių narių, kurios nenori apkrauti savo institucijų dideliais migrantų skaičiais, tada kitos ES valstybės narės gali patirti didelį krūvį ir nespėti tinkamai išnagrinėti migrantų pateikiamų prašymų, dėl ko nukenčia žmogaus teisės bei saugumas.

IŠVADOS

1. Migracijos reguliavimas ES vystėsi palaipsniui – nuo tarpvalstybinio bendradarbiavimo iki vis labiau struktūrizuotos ES migracijos teisinės sistemos. Tai atskleidė ir skirtingi BEPS etapai. Šią raidą įtakojo įvairūs veiksniai: didesni migrantų skaičiai, siekiant ekonominės naudos, vėliau pasauliniai karai. Ilgą laiką migracija buvo siejama su ekonominėmis galimybėmis svetur, todėl jos reguliavimas nebuvo taip stipriai orientuotas į saugumo aspektą. Tačiau 2015 m. krizė privertė ES institucijas pradėti šiek tiek labiau stengtis ties saugumo užtikrinimu, todėl buvo kuriamos tokios institucijos kaip Frontex, EASO. Vis dėlto, nepaisant teisinio reguliavimo ir institucinės ES plėtros, iki 2022 m. nepavyko užtikrinti veiksmingos, nuoseklios solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos, o jų įgyvendinimas išliko fragmentiškas.
2. Po 2022 m. ES migracijos politika ir teisė pakito dėl Baltarusijos naudojamos migracijos instrumentalizacijos ir Rusijos pradėto plataus masto karo prieš Ukrainą. Reaguodama į susidariusią situaciją ES aktyvavo Laikinosios apsaugos direktyvą, kuri šioje situacijoje pasiteisino, kadangi ES ir ES valstybių narių institucijos nepatyrė nepakeliamo krūvio dėl joje numatyto kolektyvinio pobūdžio mechanizmo, kuris nereikalavo kiekvieno dėl laikinosios apsaugos pasikreipusio asmens individualaus vertinimo. Šis teisės aktas neužtikrino tinkamos solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos, nes greitas, kolektyvinis nagrinėjimas nesuteikė galimybės atidžiai ir individualiai įvertinti situacijų. Migracijos ir prieglobsčio paktas užtikrina aiškesnį reguliavimą, itin daug dėmesio skiria naujam solidarumo mechanizmui. Tačiau neužtikrina veiksmingos solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos. Sąveika neužtikrinama dėl solidarumo spragų, saugumo prioritizavimo bei per mažo žmogaus teisėms skiriamo dėmesio.
3. Po 2022 m. atsirado daugiau nuostatų solidarumo užtikrinimui stiprinti, tačiau jo užtikrinimas praktikoje vis dar yra sudėtingas, kadangi dalis ES valstybių narių bando išvengti migrantų priėmimu išreiškiamo solidarumo arba apskritai bet kurios jo formos. Saugumas šiuo laikotarpiu yra užtikrinamas efektyviausiai, o žmogaus teisės silpniausiai. ESTT ir EŽTT praktika parodė, kad ES valstybės narės nesugeba tinkamai užtikrinti negrąžinimo principo, kas parodo pakankamai silpną solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką. Nors Migracijos ir prieglobsčio paktas gerina aptariamą sąveiką, tačiau iki tinkamo jos užtikrinimo dar trūksta papildomų veiksmų. Siekiant efektyvesnės sąveikos reikia aiškiau reglamentuoti Frontex veiklą, įkurti institucijas, kurios prižiūrėtų prie ES išorės sienų dirbančių, už migrantus atsakingų institucijų, veiklą bei aiškiau sureglamentuoti solidarumą, sumažinant galimybes ES valstybėms narėms jo išvengti.

ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

TEISĖS NORMINIAI AKTAI

Tarptautiniai teisės aktai

1. Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių konvencija (1950). *Valstybės žinios*, 1995, 40-987.
2. Konvencija dėl pabėgėlių statuso (1951). *Valstybės žinios*, 1997, 12-227.
3. Konvencija, nustatanti valstybę, atsakingą už vienoje iš Europos Bendrijos valstybių narių paduotų prieglobsčio prašymų nagrinėjimą (1990). *Valstybės žinios*, 2004, 112-4181.
4. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija (1948). *Valstybės žinios*, 2006, 68-2497.

Europos Sąjungos teisės aktai

5. 1957 m. kovo 25 d. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartis.
6. 1997 m. spalio 2 d. Amsterdamo sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį, Europos Bendrijų steigimo sutartis ir tam tikrus susijusius teisės aktus, OJ C 340, 1997, p. 1–144.
7. Europos Sąjungos sutartis. OL C 202, 2016, p. 1-388.
8. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo. OL C 202, 2016, p. 1 – 388.
9. Tarybos 2003 m. vasario 18 d. reglamentas (EB) Nr. 343/2003 nustatantis valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio vienoje iš valstybių narių pateikto prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijus ir mechanizmus. OL L 50, 2003, p. 1-10.
10. Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. kovo 9 d. reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas). OL L 77, 2016, p. 1-52.
11. Europos Parlamento ir Tarybos 2016 m. rugsėjo 14 d. reglamentas (ES) 2016/1624 dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų, kuriuo iš dalies keičiamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 ir panaikinami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 863/2007, Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2007/2004 ir Tarybos sprendimas 2005/267/EB. OL L 251, 2016, p. 1-76.
12. Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1348, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos procedūra ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES. OL L, 2024/1348, 2024.
13. Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1347 dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo pabėgėlių arba papildomą apsaugą galinčių gauti asmenų statuso ir suteikiamos

- apsaugos pobūdžio standartų, kuriuo iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES. OL L, 2024/1347, 2024.
14. Europos Parlamento ir ES Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147. OL L, 2024/1359, 2024.
 15. Europos Komisijos ir ES Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1356, kuriuo nustatomas trečiųjų šalių piliečių tikrinimas prie išorės sienų ir iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 767/2008, (ES) 2017/2226, (ES) 2018/1240 ir (ES) 2019/817. OL L, 2024/1356, 2024.
 16. Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1351, dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2021/1147 ir (ES) 2021/1060 bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 604/2013. OL L, 2024/1351, 2024.
 17. Europos Parlamento ir ES Tarybos 2024 m. gegužės 14 d. reglamentas (ES) 2024/1358, dėl sistemos EURODAC, skirtos biometriniais duomenimis palyginti, sukūrimo siekiant veiksmingai taikyti Europos Parlamento ir Tarybos reglamentus (ES) 2024/1351 ir (ES) 2024/1350 ir Tarybos direktyvą 2001/55/EB ir nustatyti neteisėtai esančius trečiųjų valstybių piliečius ir asmenis be pilietybės, ir dėl valstybių narių teisėsaugos institucijų ir Europolo teisėsaugos tikslais teikiamų prašymų palyginti duomenis su sistemos EURODAC duomenimis, kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (ES) 2018/1240 ir (ES) 2019/818 ir kuriuo panaikinamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 603/2013. OL L, 2024/1358, 2024.
 18. Europos Parlamento ir Tarybos 2024 m. birželio 13 d. reglamentas (ES) 2024/1717, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso. OL L, 2024/1717, 2024.
 19. 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, p. 9-26.
 20. Tarybos 2001 m. liepos 20 d. direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą. OL L 212, 2001, p. 12–23.

21. Tarybos 2003 m. sausio 27 d. direktyva 2003/9/EB nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. OL L 31, 2003, p. 18–25.
22. Tarybos 2004 m. balandžio 29 d. direktyva 2004/83/EB dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo pabėgėliams ar asmenims, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, jų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio būtiniausių standartų. OL L 304, 2004, p. 12–23.
23. Tarybos 2015-09-14 sprendimas (ES) 2015/1523 kuriuo Italijos ir Graikijos labai nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje. OL L 239, 2015, p. 146–156.
24. Tarybos 2015-09-22 sprendimas (ES) 2015/1601 kuriuo Italijos ir Graikijos labai nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje. OL L 248, 2015, p. 80–94.
25. Tarybos 2022 m. kovo 4 d. įgyvendinimo sprendimas (ES) 2022/382 kuriuo pagal Direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, ir pradedama taikyti laikinoji apsauga. OL L 71, 2022, p. 1–6.
26. Tarybos 2023 m. spalio 19 d. įgyvendinimo sprendimas (ES) 2023/2409, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga. OL L, 2023/2409, 2023.
27. Tarybos 2024 m. birželio 25 d. įgyvendinimo sprendimas (ES) 2024/1836, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga. OL L, 2024/1836, 2024.
28. Tarybos 2025 m. liepos 15 d. įgyvendinimo sprendimas (ES) 2025/1460, kuriuo pratęsiama Įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 nustatyta laikinoji apsauga. OL L, 2025/1460, 2025.

SPECIALIOJI LITERATŪRA

29. CHETAIL, Vincent (2019). *International Migration Law*. New York: Oxford University Press.
30. Christian Kaunert ir Sarah Leonard (2012). *Refugee Survey Quarterly*. New York: Oxford University Press, 31, 1–20 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/rsq/hds018>.
31. GOLDNER LANG, Iris (2014-01-21). Is there Solidarity on Asylum and Migration in the EU? *Croatian Yearbook of European Law and Policy*. Croatian Yearbook of European Law and Policy, 9, 1–14 [interaktyvus]. <https://www.cyelp.com/index.php/cyelp/article/view/172/111>.

32. GREENHILL, Kelly M. (2010). *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement Coercion, and Foreign Policy*. Ithaca and London: Cornell University Press.
33. KARAGEORGIOU, Eleni ir NOLL Gregor (2022). What Is Wrong With Solidarity in EU Asylum and Migration Law? *Jus Cogens*, 4, 131-154 [interaktyvus]. https://www.researchgate.net/publication/360374009_What_Is_Wrong_with_Solidarity_in_EU_Asylum_and_Migration_Law.
34. LOTT, Gia (2022). The Dublin Convention and the Introduction of the ‘First Entry Rule’ in the Allocation of Asylum Seekers in Europe. *Contemporary European History*, 32, 459-474 [interaktyvus]. doi:10.1017/S0960777321000746.
35. MAJANI Francesco (2016). The Dublin III Regulation: A New Legal Framework for a More Humane System. *Koninklijke Brill NV*, 99-142 [interaktyvus]. DOI 10.1163/9789004308664_006.
36. MORENO-LAX, Violeta (2020). The Architecture of Functional Jurisdiction: Unpacking Contactless Control – On Public Powers, S.S. and Others v. Italy, and the „Operational Model”. *German Law Journal*, 21, 385-416 [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1017/glj.2020.25>.
37. NASCIMBENE, Bruno (2016). Refugees the European Union and the Dublin system. The reasons for a crisis. *European Papers*, 1, 101-113 [interaktyvus]. https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_eJ_2016_1_9_Agenda_Bruno_Nascimbene_00008.pdf?
38. RIŠEVIČIŪTĖ Rita (2025). Principle of Solidarity and its Impact on the Harmonization of Asylum Law in the European Union. *Teisė*, 124, 111-122 [interaktyvus]. <https://www.journals.vu.lt/teise/en/article/view/42159/39520>.
39. SIE DHIAN HO, Monika ir WIJNKOOP Myrthe (2022). The instrumentalization of migration: A geopolitical perspective and toolbox. *Clingendael Report*, 1-41. [interaktyvus] https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-12/Report_The_instrumentalization_of_migration.pdf.
40. THYM, Daniels (2023). *European Migration Law*. New York: Oxford University Press [interaktyvus]. <https://doi.org/10.1093/oso/9780192894274.003.0002>.
41. THYME, Daniel (2023). European Migration Law Between “Rescuing” and “Taming” the Nation State: A History of Half-hearted commitment to Human Rights and Refugee Protection. *European Papers*, 3, 1663-1678 [interaktyvus]. file:///D:/Users/Downloads/EP_eJ_2023_3_SS2_3_Daniel_Thym_00735.pdf.
42. Trauner, F. Ir Volodskaitė, G. (2022). The EU’s Temporary Protection Regime for Ukrainians: Understanding the Legal and Political Background and Its Implications. *CESifo*

Forum, 23, 17-20 [interaktyvus]. <https://www.ifo.de/DocDL/CESifo-Forum-2022-4-trauner-valodskaitė-ukrainian-refugee-crisis-july.pdf>.

43. VERVENIOTI, Eleni (2014). *The Common European Asylum System: How common is it?* Athens: National Centre for Public Administration and Local Government.
44. VITIELLO, Daniela (2022). The Nansen Passport and the EU Temporary Protection Directive: Reflections on Solidarity, Mobility Rights and the Future of Asylum in Europe. *European Papers*, 7, 15-30 [interaktyvus]. https://www.europeanpapers.eu/system/files/pdf_version/EP_EF_2022_I_002_Daniela_Vitiello_00542.pdf.

TEISMŲ PRAKTIKA

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika

45. *Multan* [ESTT], C-431/24 [2026-01-29]. ECLI:EU:C:2026:53.
46. *H.T. prieš Vokietiją ir Graikiją* [EŽTT], Nr. 13337/19, [2024-10-15]. ECLI:CE:ECHR:2024:1015JUD001333719.
47. *A.R.E. prieš Graikiją* [EŽTT], Nr. 15783/21, [2025-01-07]. ECLI:CE:ECHR:2025:0107JUD001578321.
48. *N.D. ir N.T. prieš Ispaniją* [EŽTT], Nr. 8675/15 ir 8697/15, [2020-02-12]. ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515.
49. *S.S. ir kiti prieš Italiją* [EŽTT], Nr. 21660/18, [2025-05-20]. ECLI:CE:ECHR:2025:0520DEC002166018.
50. *A.B. ir Y.W. prieš Malta* [EŽTT], Nr. 2559/23, [2025-02-04]. ECLI:CE:ECHR:2025:0204JUD000255923.
51. *H. M. prieš Švediją* [EŽTT], Nr. 10859/24, [2025-12-09]. ECLI:CE:ECHR:2025:1209DEC001085924
52. *O.H. ir kiti prieš Serbiją* [EŽTT], Nr. 57185/17, [2026-02-03]. ECLI:CE:ECHR:2026:0203JUD005718517.

Europos Sąjungos Teisingumo teismo praktika

53. *Slovakijos Respublika ir Vengrija prieš Europos Sąjungos Tarybą* [ESTT], Nr. C-643/15 ir C-647/15, [2017-09-06]. ECLI:EU:C:2017:631.
54. *Komisija prieš Lenkiją (Laikinas tarptautinės apsaugos prašytojų perkėlimo mechanizmas)* [ESTT], Nr. C-715/17, [2020-04-02]. ECLI:EU:C:2020:257.
55. *Izuzquiza ir Semsrott prieš Frontex* [ESTT], Nr. T-31/18, [2019-11-27]. ECLI:EU:T:2019:815.

56. *Valstybės sienos apsaugos tarnyba* [ESTT], Nr. C-72/22 PPU, [2022-06-20]. ECLI:EU:C:2022:505.
57. *Ministero dell'Interno (Bendra atmintinė – Netiesioginis grąžinimas)* [ESTT], Nr. C-228/21, C-254/21, C-297/21, C-315/21 ir C-328/21 [2023-11-30]. ECLI:EU:C:2023:934.
58. *Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl (Sunkų nusikaltimą padaręs pabėgėlis)* [ESTT], Nr. C-663/21 [2023-07-06]. ECLI:EU:C:2023:540.
59. *Odbor azylové a migrační politiky MV (Prieglobsčio ir migracijos politikos tarnyba)* [ESTT], Nr. C-257/22 [2023-11-09]. ECLI:EU:C:2023:852.
60. *Ararat* [ESTT], Nr. C-156/23, [2024-10-17]. ECLI:EU:C:2024:89.
61. *WS ir kt. prieš Frontex (Bendra grąžinimo operacija)* [ESTT], C-679/23 P [2025-12-18]. ECLI:EU:C:2025:976.

KITI ŠALTINIAI

Travaux préparatoires

62. EUR-Lex (2015-05-13). Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui: Europos migracijos darbotvarkė COM(2015) 240 final [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0240&qid=1774108059250>.
63. EUR-Lex (2015-05-27). Pasiūlymas Tarybos sprendimui kuriuo Italijos ir Graikijos labui nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje COM(2015) 286 final [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0286&qid=1774124060874>.
64. EUR-Lex (2020-09-23). Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui dėl naujo Migracijos ir prieglobsčio pakto COM(2020) 609 final [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=CELEX:52020DC0609>.
65. EUR-Lex (2021-12-01). Pasiūlymas: Tarybos sprendimas dėl laikinųjų priemonių, kurias Latvija, Lietuva ir Lenkija gali taikyti susidarius nepaprastajai padėčiai COM(2021) 752 final [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:52021PC0752>.
66. EUR-Lex (2022-03-02). Pasiūlymas dėl Tarybos įgyvendinimo sprendimo, kuriuo pagal 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, ir pradedama taikyti laikinoji apsauga COM(2022)

91 final [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52022PC0091&qid=1774124584026>.

67. Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2023-02-09). Europos Vadovų Tarybos išvados, 2023 m. vasario 9 d. EUCO 1/23 [interaktyvus]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-1-2023-INIT/lt/pdf>.
68. Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2024-05-03). Europos Parlamento ir Tarybos reglamento 2024 m. gegužės 3 d. dokumentas Nr. 9028/24 ADD 1, kuriuo sprendžiamos krizinės ir nenugalimos jėgos situacijos migracijos ir prieglobsčio srityje ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147, projektas 2020/0277(COD) [interaktyvus]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9028-2024-ADD-1/en/pdf>.
69. Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2025-08-28). Saugumo ir gynybos strateginis kelrodis [interaktyvus]. <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/strategic-compass/>.
70. Europos Sąjungos Tarybos 2025 m. gruodžio 5 d. dokumentas Nr. 16574/25 REV 1, kuriuo pateikiamas Tarybos įgyvendinimo sprendimas, nustatantis 2026 m. metinį solidarumo rezervą 2025/0357(NLE) [interaktyvus]. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16574-2025-REV-1/en/pdf>.

Kiti internetiniai šaltiniai

71. Europos Parlamentas. 1999. Tamperės Vadovų Taryba, 1999 m. spalio 15 ir 16 d. pirmininkaujančios valstybės išvados [interaktyvus]. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#top.
72. EUR-Lex (2014-07-22). Europos prieglobsčio paramos biuras [interaktyvus]. <https://eur-lex.europa.eu/LT/legal-content/summary/european-asylum-support-office.html?fromSummary=23>.
73. European Asylum Support Office (2014). Europos prieglobsčio paramos biuras [interaktyvus]. <https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0213822LTC3.pdf>.
74. Europos Komisija (2015-09-09). Refugee Crisis: European Commission takes decisive action [interaktyvus]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_15_5596.
75. BBC (2016-03-04). Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts [interaktyvus]. <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>.
76. Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2016-03-18). ES ir Turkijos pareiškimas (2016 m. kovo 18 d.) [interaktyvus]. <https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.

77. Europos Komisija (2017-09-06). Europos migracijos darbotvarkė. Būtina toliau tinkamai valdyti migracijos srautus [interaktyvus]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_17_3081.
78. Europos Komisija (2020-09-23). Nauja pradžia migracijos srityje. Didesnis pasitikėjimas ir atsakomybės bei solidarumo pusiausvyros užtikrinimas [interaktyvus]. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_20_1706.
79. Europos Komisija (n.d.). Europos Komisijos veikla teisės srityje [interaktyvus]. https://commission.europa.eu/about/role/law_lt.
80. EU Immigration and Asylum Law and Policy (2022-03-07). Temporary Protection for Ukrainians: the Unexpected Renaissance of „Free Choice“ [interaktyvus]. <https://eumigrationlawblog.eu/temporary-protection-for-ukrainians-the-unexpected-renaissance-of-free-choice/>.
81. European Union: External action (2022-03-24). A strategic compass for security and defence [interaktyvus]. https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/strategic_compass_en3_web.pdf
82. FEHR, Irina ir ALPES Jill (2023-06-11). Pushing states to evidence pushbacks: Lessons from MH v. Croatia for intersecting domestic criminal law and international human rights [interaktyvus]. <https://dissect.ugent.be/pushing-states-to-evidence-pushbacks/>.
83. Eurostat (2024). Migration and asylum in Europe – 2024 edition. [interaktyvus] <https://ec.europa.eu/eurostat/web/interactive-publications/migration-2024>.
84. Hungarian Helsinki Committee, We Are Monitoring Association, Centre for Peace Studies ir kt. (2024). Pushed, beaten, left to die: European Pushback Report 2024 [interaktyvus]. <https://emnbelgium.be/sites/default/files/attachments/Pushbacks%20Report%202024.pdf>.
85. European Migration Network (2024-05-24). EU Council formally adopts update of Schengen Border Code [interaktyvus]. <https://www.emnbelgium.be/news/eu-council-formally-adopts-update-schengen-border-code>.
86. Europos Komisija (2024-06-04). Glaustai apie teisėkūros dokumentus [interaktyvus]. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum/legislative-files-nutshell_lt.
87. GOLDNER LANG, Iris (2024-10-15). Instrumentalisation of Migrants: It is Necessary to Act, but How? [interaktyvus]. <https://eumigrationlawblog.eu/instrumentalisation-of-migrants-it-is-necessary-to-act-but-how/>.

88. Europos Komisija (2025-03-24). Šengeno istorija [interaktyvus]. https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/history-schengen_en?prefLang=lt&etrans=lt.
89. INELI CIGER, Meltem (2025-06-10). Towards Temporary Prolonged Protection? [interaktyvus]. <https://eumigrationlawblog.eu/towards-temporary-prolonged-protection/>.
90. LUYTEN, Katrien (2025-06-22). Adressing pushbacks at the EU's external borders [interaktyvus]. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI\(2025\)772882_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2025/772882/EPRS_BRI(2025)772882_EN.pdf).
91. Euronews (2025-12-06). EU members seek fewer 'Solidarity Pool' relocations of asylum seekers from states under pressure [interaktyvus]. <https://www.euronews.com/my-europe/2025/12/06/eu-members-seek-fewer-solidarity-pool-relocations-of-asylum-seekers-from-states-under-pres>.
92. Europos Vadovų Taryba. Europos Sąjungos Taryba (2025-12-08). Migracijos ir prieglobsčio paktas [interaktyvus]. <https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/eu-migration-asylum-reform-pact/>.
93. Apie Europos Parlamentą (n.d.). Nicos sutartis [interaktyvus]. <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/lt/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-nice>.
94. European Commision's department (n.d.). The evolution of the Common European Asylum System (CEAS) [interaktyvus]. https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/2024-06/2024_CEAS_timeline-v8.pdf.
95. Eu-lisa (n.d.). Eurodac [interaktyvus]. <https://www.eulisa.europa.eu/activities/large-scale-it-systems/eurodac>.
96. European Union agency for asylum (n.d.). The Common European Asylum System and current issues [interaktyvus]. <https://www.euaa.europa.eu/asylum-report-2020/21-common-european-asylum-system-and-current-issues>.
97. Frontex (n.d.). Kas mes esame [interaktyvus]. <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission/?etrans=lt>.

SANTRAUKA

Europos Sąjungos teisė ir migracijos politika po 2022 m.: solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos iššūkiai

Akvilė Kirmilaitė

Magistro darbe analizuojama ES teisė ir migracijos politika po 2022 m. per solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveiką. Šios sąveikos pokytis geriausiai atsiskleidžia lyginant laikotarpius iki 2022 m. ir po 2022 m., todėl pirmasis skyrius skiriamas aptarti ES teisės ir migracijos politikos raidą, svarbiausius laikotarpio iki 2022 m. teisės aktus bei minkštosios teisės šaltinius. Taip pat analizuojamos ES institucijos, kurios leidžia ES teisės aktus ar kitaip prisideda prie migracijos reguliavimo. Antrasis skyrius skiriamas laikotarpiui po 2022 m. aptarti, pabrėžiant pakitusios geopolitinės situacijos įtaką solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikai. Didelis dėmesys skiriamas Laikinosios apsaugos direktyvai, kuri buvo pritaikyta asmenims, bėgantiems nuo plataus masto karo Ukrainoje. Buvo atskleista, kad nors tai ir tuo metu buvo tinkamiausia ES turima priemonė situacijai suvaldyti, tačiau tinkamos solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos ji neužtikrino. Dėmesys skiriamas Migracijos ir prieglobsčio paktui, kuris parengtas siekiant patobulinti migracijos valdymą ES. Analizuojama kokių naujovių ėmėsi ES priimdama šį paktą bei kaip reglamentuoja solidarumą, saugumą ir žmogaus teises jame. Trečias skyrius yra orientuotas į solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos praktinę analizę, siekiant atskleisti kaip pavyksta ją užtikrinti. Nagrinėjamas solidarumas, pabrėžiant ES valstybių narių požiūrį į jį po Migracijos ir prieglobsčio pakto priėmimo, kuris aiškiau sureglamentavo solidarumą. Sąveikos analizei pasitelkiama ESTT ir EŽTT praktika, nagrinėjant negrąžinimo principą, kuris yra neatsikiriama dalis nuo dabartinės ES teisės ir migracijos politikos. Tyrimo rezultatai parodė solidarumo, saugumo ir žmogaus teisių sąveikos ES teisėje ir migracijos politikoje kol kas nesėkmingas, bet tobulėjančias paieškas po 2022 m. Darbo išvadose pabrėžiamas poreikis aiškiau sureglamentuoti Frontex atsakomybę, solidarumo spragų pašalinimas, panaikinant galimybę solidariai išvis neprisidėti prie migrantų antplūdžio bei siūlomas variantas pasienyje įsteigti nepriklausomas institucijas, nuolat stebinčias institucijų, dirbančių su migrantais, darbą.

SUMMARY

European Union law and Migration Policy after 2022: Challenges of the Interaction of Solidarity, Security and Human Rights

Akvilė Kirmilaitė

The master's thesis analyzes EU law and migration policy after 2022 through the interaction of solidarity, security and human rights. The change in this interaction is best revealed by comparing the periods before 2022 and after 2022, therefore the first chapter is devoted to discussing the development of EU law and migration policy, the most important legal acts for the period before 2022 and the sources of soft law. The EU institutions that enact EU legal acts or otherwise contribute to the regulation of migration are also analyzed. The second chapter is devoted to discussing the period after 2022, emphasizing the impact of the changed geopolitical situation on the interaction of solidarity, security and human rights. Much attention is paid to the Temporary Protection Directive, which was adapted to persons fleeing the large-scale war in Ukraine. It was revealed that although it was the most appropriate tool available to the EU at that time to manage the situation, it did not ensure the proper interaction of solidarity, security and human rights. The focus is on the Pact on Migration and Asylum, which was developed to improve migration management in the EU. It analyses the innovations the EU has undertaken in adopting this Pact and how it regulates solidarity, security and human rights therein. The third chapter focuses on the practical analysis of the interaction between solidarity, security and human rights, in order to reveal how it is ensured. Solidarity is examined, emphasizing the approach of EU Member States to it after the adoption of the Pact on Migration and Asylum, which more clearly regulated solidarity. The case law of the CJEU and the ECtHR is used to analyse the interaction, examining the principle of non-refoulement, which is an integral part of current EU law and migration policy. The results of the study showed the unsuccessful, but improving search for the interaction between solidarity, security and human rights in EU law and migration policy after 2022. The conclusions of the work emphasize the need to more clearly regulate Frontex's responsibilities, eliminate gaps in solidarity by eliminating the possibility of not contributing to the influx of migrants at all, and propose the option of establishing independent institutions at the border that would constantly monitor the work of institutions working with migrants.