

**Vilniaus universiteto Teisės fakulteto**

**Viešosios teisės katedra**

Mildos Rinkevičiūtės

V kurso, Tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės

studijų šakos studentės

**Magistro darbas**

**ES teisė ir jos trūkumai sprendžiant pabėgėlių krizę**

Vadovas: partn. doc. Deividas Kriaučiūnas

Recenzentė: dr. Deimilė Prapiestytė

Vilnius

2020

## TURINYS

ĮVADAS.....	3
1. EUROPOS PABĖGĖLIŲ KRIZĖS SAMPRATA.....	5
2. EUROPOS SAJUNGOS TEISĖ IKI PABĖGĖLIŲ KRIZĖS PRADŽIOS.....	9
3. ES TEISĖ, SUKURTA REAGUOJANT Į PABĖGĖLIŲ KRIZĘ.....	16
4. ES TEISINIO REGULIAVIMO TRŪKUMAI SPRENDŽIANT PABĖGĖLIŲ KRIZĘ.....	24
4.1 BENDROS EUROPOS PRIEGLOBSČIO SISTEMOS TRŪKUMAI.....	24
4.2 KŲVOTŲ PASKIRSTYMAS TARP VALSTYBIŲ NARIŲ.....	27
4.3 VEIKIMO PLANO NEBUVIMAS.....	30
4.3.1. Valstybių narių konsensuso trūkumas.....	32
4.3.2. ES ir jos institucijų vaidmuo sudarant veikimo planą.....	35
4.3.3. <i>Ad hoc</i> veikimas.....	37
4.4. PRASTA KRIZĖS VALDYMO KOORDINACIJA.....	39
4.4.1. Patikimos informacijos trūkumas.....	39
4.4.2. Krizės suvaldymo institutų trūkumas ir naujų institutų kūrimas.....	40
4.5. IŠTEKLIŲ PASKIRSTYMAS.....	43
IŠVADOS IR PASIŪLYMAI.....	45
ŠALTINIŲ SĄRAŠAS.....	47
SANTRAUKA.....	55
SUMMARY.....	56

## IVADAS

Europos pabėgėlių krizė yra siejama su 2015 m. pradžioje suaktyvėjusiu pabėgėlių judėjimu Europos Sąjungos teritorijoje. Per penkerius metus ženkliai sumažėjus atvykstančių pabėgėlių skaičiui, galime teigti, jog Europos pabėgėlių krizė yra suvaldyta. Tačiau ar jos pabaigą turėtume sieti tik su pabėgėlių skaičiaus mažėjimu, ar veikiau su esminių Europos Sąjungos teisinės sistemos trūkumų pašalinimu? Kokios išvados gali būti padarytos po krizės? Ar Europos Sąjunga šiuo metu yra pasirengusi naujai Europos pabėgėlių krizei? Aišku, jog ją lėmė daugelis faktorių, vienas svarbiausių – Europos Sąjungos teisinis reguliavimas.

Net ir suvaldyta Europos pabėgėlių krizė palieka daug probleminių klausimų: ar iki krizės pradžios Sąjungos viduje taikyta teisinė bazė buvo tinkama Europos pabėgėlių krizei valdyti, kokių teisinių priemonių buvo imtasi krizės metu ir, galiausiai, kokie pakeitimai dar turi būti priimami.

**Temos aktualumas.** Trečiosiose, Europos Sąjungai nepriklausančiose, Afrikos ir Azijos žemynų valstybėse vykstantys kariniai konfliktai asmenis verčia gelbėtis nuo karo, didelio skurdo ir ieškoti prieglobsčio už šalies, kurioje gyvena, ribų. Todėl išlieka reali tikimybė, kad pagalbos ir prieglobsčio prašyti jie atvyks į Europos Sąjungos valstybių narių teritoriją.

Lietuvos Respublikai, kaip Europos Sąjungos valstybei narei, besiribojančiai su trečiosiomis šalimis, ypač svarbūs Europos Sąjungos teisiniai instrumentai ir bendras Europos Sąjungos bei jos valstybių narių požiūris pabėgėlių teisės klausimais.

Darbo **tikslas** – išanalizuoti Europos Sąjungos teisę Europos pabėgėlių krizės kontekste, apibrėžti jos trūkumus, šių trūkumų priežastis bei tobulinimo kryptis. Tikslui pasiekti keliami šie **uždaviniai**:

- 1) Apibrėžti Europos pabėgėlių krizę ir išskirti jos bruožus;
- 2) Išanalizuoti Europos Sąjungos teisinio reguliavimo raidą iki Europos pabėgėlių krizės ir jai prasidėjus;
- 3) Išnagrinėti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą;
- 4) Nustatyti ir išskirti Europos Sąjungos teisės ir teisinio reguliavimo spragas, jų priežastis bei tobulinimo kryptis.

**Objektas.** Siekiant atskleisti magistro darbo temą, pirmoje dalyje aptariama Europos pabėgėlių krizės sąvoka, išskirtinai ją siejant su Europos Sąjunga. Antroje darbo dalyje analizuojami Europos Sąjungos teisės aktai, priimti iki Europos pabėgėlių krizės, o trečioje –

Europos Sąjungos teisė, sukurta reaguojant į Europos pabėgėlių krizę. Ketvirtoje dalyje analizuojami Bendros Europos prieglobsčio sistemos trūkumai bei priežastys, krizės metu lėmusios veikimo plano nebuvimą ir to pasekmes, sąlygojusias prastą valdymo koordinaciją, kvotų bei išteklių tarp valstybių narių paskirstymą.

**Tyrimo metodai.** Naudojant teisinių dokumentų analizės metodą tiriama Europos Sąjungos teisė Europos pabėgėlių krizės kontekste. Istoriniu bei lyginamuoju metodais išskiriami teisės aktai, priimti skirtingais laikotarpiais, t. y. prieš ir per Europos pabėgėlių krizę. Sisteminiu metodu siekiama atskleisti Europos Sąjungos teisės ir jos teisinio reguliavimo raidą bei Europos pabėgėlių krizės metu atsiradusių trūkumų santykį. Taikant apibendrinimo metodą formuluojami pagrindiniai teiginiai, magistro darbo išvados ir pasiūlymai.

**Darbo originalumas.** Europos Sąjungos teisė pabėgėlių krizės kontekste Lietuvos doktrinoje yra mažai nagrinėta. Lietuvių kalba nėra panašaus turinio analizės darbų. 2016 m. Roberto Beiniaus magistro darbe „Europos Sąjungos migracijos politika po Lisabonos sutarties: Vokietijos ir Švedijos atvejai“<sup>1</sup> analizuojama Europos Sąjungos teisė iki Lisabonos sutarties ir Europos Sąjungos instituciniai veiksmai krizės metu, bet nepaliečiama Europos Sąjungos teisės ir jos teisinio reguliavimo trūkumų Europos pabėgėlių krizės kontekste tema. Kelios šiame magistriniame darbe aprašytos Europos Sąjungos teisinio reglamentavimo spragos yra minimos bendrame Elizabeth Collet ir Camille Le Coz darbe „Po audros: mokantis iš Europos Sąjungos atsako į migracijos krizę“.<sup>2</sup>

**Svarbiausi šaltiniai.** Nagrinėjant pasirinktą temą analizuojami Europos Sąjungos, tarptautinės teisės aktai, mokslininkų, analitikų darbai, publikacijos spaudoje, statistinė informacija. Kaip pagrindinius šio magistro darbo šaltinius būtų galima išskirti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarančius teisės aktus bei jau minėtą Elizabeth Collet ir Camille Le Coz „Po audros: mokantis iš Europos Sąjungos atsako į migracijos krizę“.

---

<sup>1</sup> BEINIUS, Robertas. Europos Sąjungos migracijos politika po Lisabonos sutarties: Vokietijos ir Švedijos atvejai. Vytauto Didžiojo universitetas, Kaunas, 2016.

<sup>2</sup> COLLET, Elizabeth and LE COZ, Camille. After the storm: learning from the EU response to the migration crisis. Migration policy institute Europe, 2018.

## 1. EUROPOS PABĖGĖLIŲ KRIZĖS SAMPRATA

Paprastai krizė (angl. *crisis*) suvokiama kaip tam tikra sunki situacija ar įtemptas laikotarpis. Tuo tarpu pabėgėlio sąvoka yra įtvirtinta 1951 m. Konvencijoje dėl pabėgėlių statuso. Joje pabėgėlis suprantamas kaip asmuo, esantis už šalies, kurios pilietis yra, ribų, ir negalintis ar bijantis naudotis tos šalies gynyba, arba asmuo, kuris, neturėdamas atitinkamos pilietybės ir būdamas už šalies, kurioje anksčiau buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta, ribų, bijo į ją sugrįžti, nes turi visiškai pagrįstą baimę būti persekiojamam dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių įsitikinimų.<sup>3</sup>

Netrukus po Antrojo pasaulinio karo, dėl neišspręstos pabėgėlių problemos buvo jaučiamas naujo tarptautinio dokumento, kuris apibrėžtų pabėgėlių teisinį statusą, poreikis.<sup>4</sup> Vietoj *ad hoc* susitarimų, priimtų tam tikrais laikotarpiais, kuomet buvo susiduriama su didesniu prieglobsčio prašančių asmenų kiekiu, tarptautinės teisės lygiu buvo siekiama priimti dokumentą, kuriame būtų bendrai apibrėžta, koks asmuo turi būti laikomas pabėgėliu.<sup>5</sup> Todėl 1951 m. buvo priimta Konvencija dėl pabėgėlių statuso, dar vadinama Ženevos konvencija, o 1967 m. – ją papildęs Protokolas, panaikinęs teritorinius apribojimus ir nustatęs universalų Konvencijos taikymą. Juo apibrėžta, kad valstybės, prisijungusios prie Protokolo, bet neratifikavusios Ženevos konvencijos, vis tiek yra jos saistomos.

Žvelgiant istoriškai, galima išskirti bent kelis atvejus, kai Europos žemynas buvo susidūręs su dideliais pabėgėlių srautais. Vienas jų – asmenų judėjimai per Antrąjį pasaulinį karą ir po jo. 1945 m. pasibaigus Antrajam pasauliniam karui, buvo paskaičiuota, kad Austrijos, Vokietijos ir Italijos okupacinėse zonose buvo perkelta daugiau kaip 11 milijonų ne vokiečių kilmės asmenų.<sup>6</sup> Per Antrąjį pasaulinį karą vykęs žydų genocidas, asmenų persekiojimai, trėmimai vertė žmones palikti savo gyvenamąsias vietas ir vykti ieškoti saugesnės vietos gyventi. 1945–1961 m. maždaug 3,7 milijonai Rytų Vokietijos gyventojų perbėgo į Vakarų Vokietiją, kol nebuvo pastatyta Berlyno

---

<sup>3</sup> 1951 m. Jungtinių Tautų Konvencija dėl pabėgėlių statuso (Ženevos konvencija).

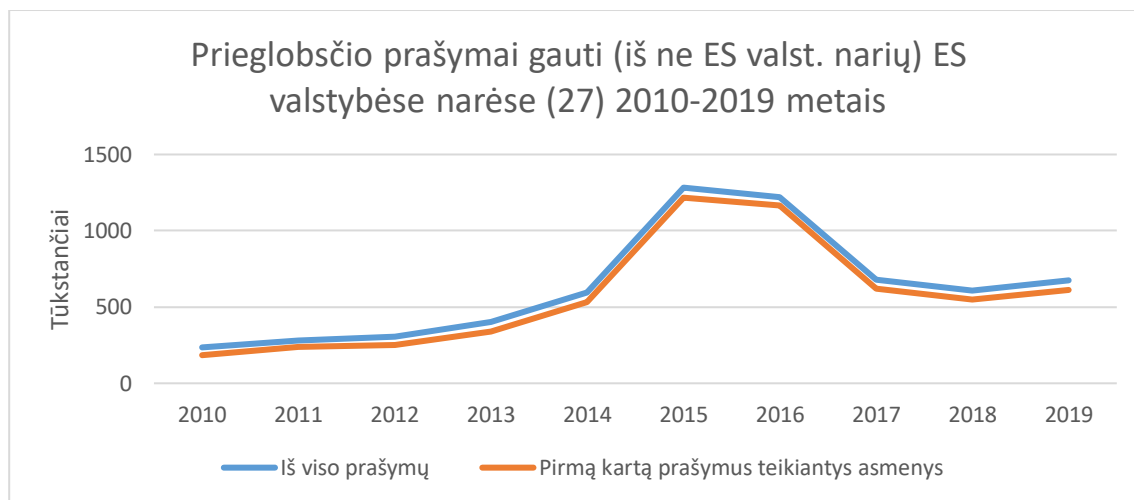
<sup>4</sup> Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees. HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979, p. 3.

<sup>5</sup> *Ibidem* 4, p. 3.

<sup>6</sup> CARLIN, James L. Significant Refugee Crises Since World War II and the Response of the International Community. Michigan Journal of International Law, Volume 3, Issue 1, 1982, p. 5.

siena.<sup>7</sup> Vėliau, XX a. 9-ajame dešimtmetyje, vyko taip vadinamas „Balkanų konfliktas“. Jungtinių Tautų pabėgėlių agentūros 2006 m. išleistoje apžvalgoje „Pažanga ir iššūkiai ieškant ilgalaikių sprendimų pabėgėliams ir perkeltiesiems asmenims iš karų buvusioje Jugoslavijoje“ nurodoma, jog 2004 m. rugsėjį, po vykusių konfliktų, buvo pasiektas milijonas į Bosniją ir Hercegoviną grįžusių ir jos viduje persikėlusių asmenų skaičius.<sup>8</sup> Taip pat 1992–1995 m. (Bosnijos karas) ir 1999 m. (Kosovo krizė) buvusioje Jugoslavijoje 2 milijonus viršijęs asmenų, kuriems reikėjo pagalbos, t. y. pabėgėlių ir šalies viduje perkeltųjų, skaičius 2003 m. pabaigoje sumažėjo iki milijono, o 2006 m. viduryje – iki 560 tūkstančių.<sup>9</sup>

2015 m. pirmą kartą tarptautinio prieglobsčio prašančių asmenų skaičius (1 216 900 asmenų), lyginant su prieš tai buvusiais metais Europos Sąjungos valstybėse narėse, buvo daugiau nei dvigubai didesnis.<sup>10</sup> Susidariusią situaciją Europos Sąjungoje puikiai iliustruoja ši diagrama<sup>11</sup>:



<sup>7</sup> ROSENBERG, Matt. Global Refugees and Internally Displaced Persons. Understand the causes and countries of origin. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.thoughtco.com/global-refugees-overview-1434952>>.

<sup>8</sup> AMBROSO Guido, Senior Desk Officer for South-Eastern Europe Regional Bureau for Europe UNHCR. The Balkans at a crossroads: Progress and challenges in finding durable solutions for refugees and displaced persons from the wars in the former Yugoslavia. Research Paper No. 133, 2004, p. 1.

<sup>9</sup> *Ibidem* 8, p. 1.

<sup>10</sup> Eurostat Statistics Explained. Data extracted on 16 March 2020. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics)>.

<sup>11</sup> *Ibidem* 10. Lentelė be duomenų iš Kroatijos. 2010: duomenys neapėria Bulgarijos, Graikijos, Liuksemburgo, Vengrijos, Austrijos, Rumunijos ir Suomijos. 2011: duomenys neapėria Vengrijos, Austrijos ir Suomijos. 2012: duomenys neapėria Vengrijos ir Austrijos. 2013: duomenys neapėria Austrijos.

Sunki valstybių narių padėtis dėl atvykstančių asmenų kiekio Europos Sąjungoje buvo pavadinta Europos pabėgėlių krize. Massimo Bordignon ir Simone Moriconi savo bendrame straipsnyje „Bendros Europos pabėgėlių politikos atvejis“ ją apibūdina kaip pasikeitusios geopolitinės situacijos pasekmę, kilusią dėl Sirijos civilinio karo ir vėliau sekusių sukilimų Arabų pavasario Šiaurės Afrikoje ir Viduriniuose Rytuose.<sup>12</sup> Tiesa, kai kurie autoriai akademinėje literatūroje Europos pabėgėlių krizės pradžią laiko dar 2011 m., konkrečiai vadindami ją Sirijos pabėgėlių krize. Tačiau svarbu pabrėžti, kad į Europos Sąjungos teritoriją atvykstantys ir prieglobsčio prašantys asmenys buvo ne tik sirai, bet ir kilę iš kitų šalių – Irano, Irako, Afganistano, Maroko ir kt. Kai kurie iš jų neatitiko Ženevos konvencijoje nustatyto pabėgėlio statuso ir, siekdami ekonominės gerovės, krizės metu vyko į Europos regioną.

Galima teigti, jog Europos pabėgėlių krizė, lyginant 2014 ir 2015 m., pasireiškė daugiau nei dvigubai didesniu pirmą kartą prašymus dėl prieglobsčio teikiančių asmenų skaičiumi. Tokį smarkiai išaugusį atvykstančių asmenų skaičių sąlygojo kariniai veiksmai Sirijos Arabų Respublikoje. Taip pat siekiant apibrėžti šią krizę svarbu prisiminti, jog Europos regionas unikalus dėl jame egzistuojančios Europos Sąjungos ir Šengeno erdvės. Taigi, pirmą kartą atsakas į pabėgėlių krizę buvo ne atskirų Europos regiono valstybių „problema“, o visos Europos Sąjungos, kaip tarptautinės organizacijos, atsakomybė.

Dėl narystės Europos Sąjungoje dauguma Europos valstybių į krizės pasekmes negalėjo reaguoti imantis išskirtinai individualių veiksmų, pavyzdžiui, visiškai uždarant vidaus sienas. Remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 78 ir 79 straipsniais – Sąjunga kuria bendrą prieglobsčio ir imigracijos politiką.<sup>13</sup> Taigi Europos Sąjungos valstybės narės, sprendamos Europos pabėgėlių krizės sukeltas problemas, turėjo taikyti Europos Sąjungos teisės nuostatas. Galiausiai, siekiant atskirti šią krizę nuo kitų anksčiau minėtų asmenų migracijų, vykusių Europos regione, svarbu atkreipti dėmesį, jog vykstant asmenų migracijai po Antrojo pasaulinio karo Europos Bendrija apskritai dar nebuvo įkurta, o per Balkanų konfliktą jos vaidmuo buvo minimalus, nes tuo metu Europos Sąjungos teisė dar nebuvo tiek išplėtotą migracijos ir prieglobsčio srityse.

---

<sup>12</sup> BORDIGNON, Massimo ir MORICONI, Simone. The case for a common European refugee policy. Bruegel, Policy Contribution Issue n°8, p. 3.

<sup>13</sup> Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, OL C 326, 2012 10 26, p. 47—390. 78 str., 79 str.

2015 m. prasidėjusią Europos pabėgėlių krizę būtų galima apibrėžti kaip regioninio masto situaciją, kai pirmą kartą prašymus dėl prieglobsčio teikiančių asmenų skaičius buvo daugiau nei dvigubai didesnis, lyginant su prieš tai buvusiais 2014 m., kuomet valstybių narių atsakas į šios krizės pasekmes turėjo būti atitinkantis Europos Sąjungos teisinį reguliavimą. Galima teigti, jog ji buvo pirmoji Europos Sąjungos pabėgėlių krizė: atvykstančių asmenų skaičius, jų mirtys jūroje, teisinio reguliavimo, Europos Sąjungos ir valstybių narių tarpusavio susitarimo bei išteklių trūkumas parodė nepasiruošimą tokiai padėčiai, kokioje atsidūrė Europos regionas.



## 2. EUROPOS SAJUNGOS TEISĖ IKI PABĖGĖLIŲ KRIZĖS PRADŽIOS

Pirmąsias bendros prieglobsčio ir migracijos sistemos užuomazgas tarp valstybių narių galime sieti su Šengeno sutartimi. Laisvas asmenų judėjimas Europos Bendrijos viduje apskritai buvo vienas svarbiausių tikslų nuo pat Europos ekonominės bendrijos sukūrimo. Tačiau tik 1985 m. penkios šios Bendrijos valstybės pasirašė Šengeno sutartį, įsipareigodamos dirbti kartu siekiant ilgainiui panaikinti tarpusavio pasienio kontrolę. Jos panaikinimas reiškė, jog valstybės narės turi susitarti dėl bendro reguliavimo prieglobsčio ir migracijos klausimais.

Migracijos teisės kūrimas Europos Sąjungoje neapsiriboja tik Šengeno sutartimi ir jos plėtojimu – 1997 m. buvo priimta ir 1999 m. įsigaliojo Amsterdamo sutartis, kuria Šengeno sutartyje nustatytas bendradarbiavimas buvo įtrauktas į Europos Sąjungos teisinę sistemą. Į ją buvo įtraukta visa teisės aktų grupė, paprastai vadinama „Šengeno acquis“, ir visos valstybės narės, išskyrus Jungtinę Karalystę ir Airiją, dalyvauti Šengeno bendradarbiavime.<sup>14</sup> Amsterdamo sutartimi buvo užsibrėžta plėtoti trečiąjį ramstį – bendradarbiavimą Teisingumo ir Vidaus reikalų srityse, nustatytą Maastrichto sutartimi (1992 m.). Tačiau Amsterdamo sutartis numatė tik būtiniausių standartų, susijusių su keliais prieglobsčio sistemų aspektais, priėmimą, todėl 1999 m. Tampereje vykusiame Europos Vadovų Tarybos susitikime ES valstybės narės paskelbė apie savo siekį sukurti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą.<sup>15</sup>

Dabar galiojančio reglamento „Dublinas III“ pirmtakas – Dublino konvencija – buvo pasirašyta 1990 m., tačiau įsigaliojo tik 1997 m. dėl ilgo konvencijos ratifikavimo proceso tarp dvylikos susitariančių valstybių narių ir jų nenoro atsisakyti savo jurisdikcijos prieglobsčio ir migracijos srityse. Dublino konvencijoje buvo įtvirtinta taisyklė dėl vienos valstybės atsakomybės nagrinėjant prašymą dėl prieglobsčio, taip pat teisė į šeimos susijungimą bei principas, kad susitariančioji šalis yra laikoma saugia trečiaja valstybe. Dublino konvencijos tikslas buvo vystyti Šengeno erdvę ir užtikrinti pasitikėjimą tarp susitariančių valstybių, kad šios, besivadovaujančios tais pačiais principais, priimtų tinkamą sprendimą dėl prieglobsčio suteikimo. Dublino konvenciją pakeitė, 2003 m. priimtas Europos Sąjungos Tarybos reglamentas „Dublinas II“. Svarbu tai, kad jis buvo

---

<sup>14</sup> VERVENIOTI, Eleni. The Common European Asylum System: How common is it? National Centre for Public Administration and Local Government, Athens. Thesis, 2014, p. 8-9.

<sup>15</sup> KAUNERT, Christian ir LE'ONARD, Sarah. The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards supranational governance in a common area of protection? Refugee Survey Quarterly, Vol. 31, No. 4, 2012, p. 3.

jau nebe konvencija, pasirašyta tarp valstybių narių, bet Europos Bendrijos priimtas teisės aktas. Vienas iš svarbiausių reglamento „Dublinas II“ tikslų – kaip galima greičiau nustatyti, kuri valstybė narė yra atsakinga už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą. Dublino konvencijoje nebuvo nustatyti aiškūs kriterijai, tik tai, kad atsakinga turi būti viena iš valstybių narių – taigi trūko aiškumo, o kartu ir operatyvumo. Reglamentą „Dublinas II“ pakeitė 2013 m. priimtas ir vis dar aktualus reglamentas „Dublinas III“ – vienas svarbiausių teisės aktų, veikusių Europos pabėgėlių krizės metu.

Pompeu Fabra universiteto docentė Blanca Garcés-Mascareñas savo straipsnyje „Kodėl Dublinas „neveikia“<sup>16</sup> įvardija tris esminius Dublino reglamento principus: pirmas – prieglobsčio prašantys turi tik vieną galimybę (vienoje valstybėje narėje) kreiptis dėl prieglobsčio Europos Sąjungoje ir, jei prašymas atmetamas, jį pripažįsta visos valstybės narės; antras – už paraiškos nagrinėjimą atsakinga valstybė narė yra nustatoma remiantis Dublino reglamente nustatytais kriterijais, o ne pačių pareiškėjų nuožiūra; trečias – prieglobsčio prašantys asmenys gali būti perkelti tik į tą valstybę narę, kuriai jie buvo paskirti. Taip pat reglamentas „Dublinas III“ Europos Sąjungos valstybę, atsakingą už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą, nustato pagal kriterijų hierarchiją: šeimos susijungimas, vizos ar reziduojančio asmens dokumentų turėjimas <...>.<sup>17</sup> Praktikoje dažniausiai taikomas kriterijus – neteisėtas atvykimas, reiškiantis, kad dėl prašymo nagrinėjimo atsakinga yra ta valstybė, per kurią prieglobsčio prašantis asmuo pirmą kartą atvyko.<sup>18</sup>

Toliau šiame tekste būtų svarbu aptarti konkrečiai Europos Sąjungos pabėgėlių teisę sudarančią teisės aktų sistemą. Bendra Europos prieglobsčio sistema (toliau tekste – BEPS) yra Europos Sąjungos sukurta teisinė sistema.<sup>19</sup> Remdamasi „atitikimu“ Konvencijai dėl pabėgėlių statuso (Ženevos konvencija) ir jos 1967 m. Protokolu, BEPS reglamentuoja bendruosius standartus tarptautinės apsaugos srityje, siekiant sukurti bendrąsias sąvokas bei kriterijus, suderinti prieglobsčio teisės aiškinimą ir jos taikymą tarp Europos Sąjungos valstybių narių.<sup>20</sup> 1992 m.

---

<sup>16</sup> GARCÉS-MASCAREÑAS, Blanca. Why Dublin "Doesn't Work". Notes internacionals CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs, ISSN: 2013-4428, 2015, p. 2.

<sup>17</sup> RADJENOVIC, Anja. Reform of the Dublin system. European Parliamentary Research Service, 2019, p. 2.

<sup>18</sup> *Ibidem* 17, p. 2.

<sup>19</sup> International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO. An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals a judicial analysis. European Asylum Support Office, ISBN 978-92-9243-863-0, 2016, p. 13.

<sup>20</sup> *Ibidem* 19, p. 13.

Mastrichto sutartimi trečiojo ramsčio srityse, į kurias pateko prieglobsčio bei migracijos politika, buvo įtvirtintas tarpvalstybinis Europos Sąjungos valstybių bendradarbiavimo siekis. Vėliau, 1997 m. priimta Amsterdamo sutartimi su vizų, prieglobsčio, imigracijos ir kitomis su laisvu asmenų judėjimu susijusios politikos perėjo į Europos Bendrijos sprendimų priėmimo sritį.<sup>21</sup>

1999 m. Tamperėje vykusio Europos Vadovų Tarybos susitikimo pirmininkavimo išvadose ypatingas dėmesys skirtas Bendrai Europos Sąjungos prieglobsčio ir migracijos politikai. Jose Europos Sąjunga ir jos valstybės narės yra raginamos prisidėti prie vidaus ir išorės politikos plėtojimo bendradarbiaujant su trečiosiomis valstybėmis, taip pat dirbti dėl Bendros Europos prieglobsčio sistemos sukūrimo remiantis Ženevos konvencija ir negražinimo (angl. *non-refoulement*) principu.<sup>22</sup> Pirmininkavimo išvadose atskirai pabrėžiama ir migracijos srautų valdymo svarba, t. y. glaudesnis valstybių narių vidaus institucijų bendradarbiavimas su kilmės ir tranzito valstybėmis, įvairių programų kūrimas. Nustatytų tikslų siekis pavedamas įgyvendinti Europos Komisijai, Europos Sąjungos Tarybai ir pačioms valstybėms narėms.

Galiausiai 2007 m. priimta Lisabonos sutartimi įtvirtinamas Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 78 straipsnis, nustatantis, jog Sąjunga kuria bendrą prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinos apsaugos politiką trečiosios šalies piliečiams. Ši politika turi neprieštarauti 1951 m. Ženevos konvencijai, 1967 m. Protokolui dėl pabėgėlių statuso bei kitoms tiesiogiai susijusioms sutartims.<sup>23</sup> Jungtiniame Kay Hailbronner ir Daniel Thym autorių darbe „ES imigracijos ir prieglobsčio teisė“ teigiama, jog „Ženevos konvencijos nesilaikymas yra SESV 78 straipsnio 1 dalies pažeidimas, dėl kurio gali būti panaikinti antriniai (Europos Sąjungos) teisės aktai arba bent jau galėtų būti reikalaujama, kad jie būtų aiškinami atsižvelgiant į Ženevos konvenciją“.<sup>24</sup> Lingvistiškai aiškinant SESV 78 straipsnio 1 dalies nuostatą išsipareigojama prieglobsčio politiką formuoti atsižvelgiant į Ženevos konvenciją ir jos Protokolą. Tai reiškia, kad kilus antrinės Europos Sąjungos teisės nuostatos, kuria formuojama prieglobsčio politika ir Ženevos Konvencijos ar jos Protokolo nuostatos, kolizijai, būtų nukrypstama nuo tokio išsipareigojimo, įtvirtinto SESV 78

---

<sup>21</sup> Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European communities and certain related acts (97/C 340/01). Official Journal C 340, 10/11/1997 P. 0001 – 0144. Article 73i.

<sup>22</sup> Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency conclusions. II 13 p. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą <[https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)>.

<sup>23</sup> *Ibidem* 13, 78 str.

<sup>24</sup> HAILBRONNER, Kay ir THYM, Daniel. EU Immigration and Asylum Law. - 2nd edition. - München: C.H. Beck, ISBN 978 3 406 66653 7, 2016, PART D, p. 1029.

straipsnio 1 dalyje. Amsterdamo sutartis Europos Sąjungai suteikė kompetenciją leisti teisės aktus tik dėl minimalių standartų, atsižvelgiant į kelis prieglobsčio aspektus.<sup>25</sup> Lisabonos sutartis tai peržengia, įgalindama Europos Sąjungą priimti priemones susijusias su: a) prieglobsčio statuso galiojančio visoje Sąjungoje vienodiniu; b) papildomos apsaugos statuso vienodiniu; c) bendrąja laikinos apsaugos sistema; d) bendromis prieglobsčio ir papildomos apsaugos suteikimo ir panaikinimo procedūromis; e) kriterijų ir mechanizmų nustatymu sprendžiant, kuri valstybė narė yra atsakinga už apsaugos prašymo vertinimą; f) pareiškėjų priėmimo sąlygų standartų nustatymu; ir g) partneryste ir bendradarbiavimu su trečiosiomis šalimis siekiant valdyti žmonių srautus.<sup>26</sup> Lisabonos sutartis pabrėžė solidarumo principo tarp valstybių narių svarbą. Solidarumas gali būti laikomas kertiniu BEPS principu. Taip pat šia sutartimi buvo pakeistas ir prieglobsčio nuostatų priėmimas, t. y. įtvirtinamas kvalifikuotos balsų daugumos principas, kuris turėjo paskatinti valstybes nares aktyviau dalyvauti sprendžiant prieglobsčio klausimus. Lisabonos sutartis BEPS išskyrė kaip svarbią Europos Sąjungos sritį, taip pat užsibrėžė Sąjungos lygiu toliau ją tobulinti, tam nenustatant konkretaus šių tobulinimų įvykdymo termino.

Bendrai sutariama, kad Bendrą Europos prieglobsčio sistemą šiuo metu sudaro šie penki pagrindiniai teisės aktai:

1. Reglamentas „Dublinas III“<sup>27</sup>;
2. Reglamentas „Eurodac“<sup>28</sup>;
3. Apibūdinamoji direktyva<sup>29</sup>;
4. Priėmimo sąlygų direktyva<sup>30</sup>;
5. Prieglobsčio suteikimo tvarkos direktyva<sup>31</sup>.

Teisės doktrinoje Bendros Europos prieglobsčio sistemos kūrimas išskiriamas į dvi stadijas. Pirmoji ir antroji stadijos datuojamos įvairiai – pirmoji tarp 1999 m. ir 2005 m., o antroji tarp 2011 m. ir 2013 m. Pirmosios stadijos pradžia galima laikyti jau aptartą Tamperėje vykusį Europos

---

<sup>25</sup> *Ibidem* 15, p. 3.

<sup>26</sup> *Ibidem* 15, p. 15–16.

<sup>27</sup> Turima omenyje: 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 604/2013.

<sup>28</sup> Turima omenyje: 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 603/2013.

<sup>29</sup> Turima omenyje: 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) Nr. 2011/95/ES.

<sup>30</sup> Turima omenyje: 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) Nr. 2013/33/ES.

<sup>31</sup> Turima omenyje: 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) Nr. 2013/32/ES.

Vadovų Tarybos susitikimą, kai pirmą kartą taip aiškiai buvo suformuotas Bendros Europos prieglobsčio sistemos siekio konceptas. 2000 m. Europos Sąjungos Taryba priėmė reglamentą dėl „Eurodac“ sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti, siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją. Reglamente pirštų anspaudai – svarbus elementas nustatant tikrą prieglobsčio prašančių ir nelegaliai sieną kirtusių asmenų tapatybę, todėl juo siekiama sukurti bendrą pirštų atspaudų duomenų saugojimo ir lyginimo sistemą Europos Sąjungoje.<sup>32</sup>

2003 m. buvo priimta Europos Sąjungos Tarybos direktyva 2003/9/EB<sup>33</sup>, valstybėse narėse dėl prieglobsčio prašančių priėmimo nustatanti minimalias ir vienodas normas: informavimas, apsigyvenimas, judėjimas, medicinos apžiūra ir pan. Vėliau buvo priimtas jau anksčiau minėtas reglamentas „Dublinas II“, o 2004 m. balandį – direktyva 2004/83/EB dėl būtiniausių reikalavimų, kuriuos turi tenkinti trečiųjų šalių piliečiai arba asmenys be pilietybės, kad įgytų pabėgėlio statusą <...> ir dėl šių statusų turinio nustačiusi pagrindus tarptautiniam prieglobsčiui gauti ir taip palengvinusi jo suteikimo procesą.<sup>34</sup> Galiausiai 2006 m. buvo priimtas paskutinis Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarantis dokumentas – prieglobsčio procedūros direktyva 2005/85/EB, nustačiusi normas, kuriomis remiantis prieglobsčio prašantis asmuo galėtų greičiau gauti tinkamai priimtą sprendimą dėl prieglobsčio suteikimo arba nesuteikimo.<sup>35</sup>

Antrasis Bendros Europos prieglobsčio sistemos kūrimo etapas susidėjo iš reglamento „Dublinas III“, pakeitusio reglamentą „Dublinas II“, priėmimo ir kitų anksčiau išvardintų dokumentų tobulinimo. Pakeistojė Apibūdinamoje direktyvoje įtvirtintos nuostatos leido asmeniui lengviau įgyti pabėgėlio statusą, taip pat buvo pagerinti standartai asmenims, kuriems suteikta papildoma apsauga<sup>36,37</sup> Naujoje redakcijoje išdėstytoje direktyvoje taip pat teigiama, kad valdžios

---

<sup>32</sup> 2000 m. gruodžio 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2725/2000 dėl Eurodac sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją. Oficialusis leidinys L 316, 15/12/2000 p. 0001–0010. Preambulė.

<sup>33</sup> 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EB nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. Oficialusis leidinys L 031, 06/02/2003 p. 0018–0025.

<sup>34</sup> 2004 m. balandžio 29 d. 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. ISSN 1725-5120.

<sup>35</sup> 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. L326/13.

<sup>36</sup> Kai asmuo neatitinka pabėgėlio statusą nustatančių kriterijų, tačiau dėl tam tikrų aplinkybių jam reikalinga apsauga, tokiu atveju jam gali būti suteiktas papildomos apsaugos statusas.

<sup>37</sup> BREKKE, Stein Arne. Establishing a Common European Asylum System tracing the impact of EU policy-making on asylum outcomes. ARENA Report No 3/17. ISSN 0807-3139, 2017, p. 34.

institucijų negebėjimas apsaugoti nuo privačių asmenų persekiojimo gali būti pakankama priežastis suteikti pabėgėlio statusą.<sup>38</sup> Naujoje Priėmimo sąlygų direktyvoje buvo atlikti procedūriniai pakeitimai, susiję su institucijų veikla bei paraiškų teikimo terminais, o 2015 m. birželio mėn. įsigaliojusiu „Eurodac“ reglamentu nacionalinėms teisėsaugos institucijoms suteikta prieiga prie „Eurodac“ duomenų bazės.<sup>39</sup>

Nuo 1999 m. trečiajam ramsčiui stiprinti imtos sudarinėti veikimo gairės. 2010–2014 m. sudarytoje Stokholmo programoje Europos Vadovų Taryba pažymėjo, kad Dublino sistema turėtų išlikti kertiniu akmeniu kuriant Bendrą Europos prieglobsčio sistemą, nes ši aiškiai paskirsto (tarp valstybių narių) atsakomybę už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą.<sup>40</sup> Europos Sąjungos Vadovų Taryba šia programa ragino Europos Sąjungos Tarybą ir Europos Parlamentą suintensyvinti pastangas siekiant sukurti bendrą prieglobsčio suteikimo tvarką ir vienodą statusą tiems, kuriems suteiktas prieglobstis ar papildoma apsauga, ne vėliau kaip iki 2012 m. buvo.<sup>41</sup> Šia programa Europos Sąjungos Vadovų Taryba labiau nei bet kada anksčiau pabrėžė ypatingą migracijos ir prieglobsčio klausimų suvienodinimo svarbą Europos Sąjungoje, nustatė praktinius uždavinius.

Sekant Stokholmo programoje numatytais tikslais – 2011 m. įkurtas Europos prieglobsčio paramos biuras, padedantis valstybėms narėms spręsti tam tikrus klausimus ar problemas, iškilusius jų prieglobsčio sistemose, skatinantis valstybių tarpusavio bendradarbiavimą. Šis biuras, kaip ir kitos agentūros Laisvės saugumo ir teisingumo erdvėje, valdo tik ribotus finansinius ir darbuotojų išteklius, neturi jokių oficialių įgaliojimų kišti į prieglobsčio sprendimų priėmimą (valstybėse narėse).<sup>42</sup> Taigi jo kompetencija ir ištekliai – riboti. Europos prieglobsčio paramos biuro svarba išaugo prasidėjus pabėgėlių krizei, ypač bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis, patiriančiomis didžiausių sunkumų dėl didelio atvykstančių asmenų skaičiaus. Tačiau šiam paramos biurui krizės metu trūko aiškos teisinės sistemos, kad jo atliekamos funkcijos būtų dar veiksmingesnės. Derėtų pabrėžti ir tai, kad Stokholmo programa buvo trečiasis bandymas ir kur kas sėkmingesnis nei prieš tai buvę: sukurti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą iki 2005 m., vėliau iki 2010 m., deja, ir šis

---

<sup>38</sup> *Ibidem* 37, p. 34.

<sup>39</sup> *Ibidem* 37, p. 37.

<sup>40</sup> Europos Vadovų Tarybos priimta Stokholmo programa, 2010/C 115/01. Official Journal of the European Union, C 115/1. 6.2.1.

<sup>41</sup> *Ibidem* 40.

<sup>42</sup> SCHNEIDER, Stephanie ir NIESWANDT, Carolin. EASO-Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration. *Österreich Z Soziol*, 43:13–35, 2018, p. 13.

iki 2012 m. nustatytas tikslas nebuvo visiškai pasiektas. Tačiau buvo padėtas pagrindas 2013 m. priimtam reglamentui „Dublinas III“.

Apibendrinant šį skyrių Bendros Europos prieglobsčio sistemos siekio ištakas būtų galima sieti su Europos Bendrijų laisvo asmenų judėjimo siekiu bei Šengeno sutartimi. 1997 m. priimta Amsterdamo sutartis numatė būtiniausių prieglobsčio sistemos aspektų kūrimą, o po dešimties metų priimta Lisabonos sutartimi Bendra Europos prieglobsčio sistema buvo išskirta kaip svarbi Europos Sąjungos sritis. Svarbu tai, kad iki Europos pabėgėlių krizės priimti teisės aktai buvo pagrindiniai Europos Sąjungos ir jų valstybių narių instrumentai šios krizės metu. Ypač penki Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarantys teisės aktai – reglamentas „Eurodac“, reglamentas „Dublinas III“, Apibūdinamoji direktyva, Priėmimo sąlygų direktyva ir Prieglobsčio suteikimo direktyva. Tačiau egzistavusi teisinė bazė buvo pritaikyta įprastiniam tuo metu vyravusiam prieglobsčio prašančių asmenų skaičiui, kuris, lyginant su krizės metu buvusiu, buvo daugiau nei perpus mažesnis. 2015 m. prasidėjusi Europos pabėgėlių krizė parodė iki krizės pradžios priimtų Europos Sąjungos teisės aktų svarbą visam Europos Sąjungos bei jos valstybių narių tvarumui bei saugumui užtikrinti.

### 3. ES TEISĖ, SUKURTA REAGUOJANT Į PABĖGĖLIŲ KRIZĘ

2011 m. kovo mėn. taikiais protestais prieš Sirijos Arabų Respublikos Vyriausybę prasidėjusi Sirijos krizė jau balandžio mėn. išplito visoje šalyje.<sup>43</sup> Tų pačių metų gegužę buvo pradėtos kurti pirmosios Sirijos pabėgėlių stovyklos Turkijoje.<sup>44</sup> Remiantis Eurostat duomenimis, nuo 2013 m. Europos Sąjungoje prasidėjo ryškesnis pabėgėlių skaičiaus didėjimas.<sup>45</sup> Europos Sąjungos institucijos ir jos valstybės narės, siekdamos suvaldyti Europoje susidariusią situaciją, buvo priverstos imtis veiksmų.

Prasidėjusi Europos pabėgėlių krizė, visų pirma, sukėlė rimtą grėsmę Šengeno erdvei. Straipsnio „Iššūkiai Šengeno zonai“ autorė Cristina E. Popa pastebi, jog prasidėjusi Europos pabėgėlių krizė buvo realus pagrindas pasinaudoti Šengeno sutarties veikimo sustabdymu dviem metams. „Prisijungimo prie Šengeno erdvės naudą reprezentuoja judėjimo laisvė, bet ji nelaikoma absoliučia. Šengeno nuostatai leidžia nacionalinėms valdžios institucijoms, išimtiniais atvejais ir laikinai, kontroliuoti vidaus sienas, iškilus rimtai saugumo grėsmei ar esant dideliems išorės sienų trūkumams, keliantiems pavojų visam Šengeno erdvės funkcionavimui (Europos Komisija, 2015).“<sup>46</sup> Šengeno sutarties sustabdymas ilgesniam terminui reikštų, kad nepasiteisino tai, ką Europa kūrė dešimtmečius.

Viena svarbiausių Europos Sąjungos laisvių – judėjimo laisvė, mažinanti atstumus Europoje, stiprinanti tarptautinį bendradarbiavimą, prekybą ir prisidedanti prie taikaus ginčų sprendimo.<sup>47</sup> Bet koks jos apribojimas turėtų įtakos ir kitoms Europos Sąjungos suteikiamoms laisvėms, sukeltų rimtų ekonominių iššūkių. Europos Parlamento narė Tanja Fajon pastebi, kad šešios Šengeno sutarties valstybės – Austrija, Danija, Prancūzija, Vokietija, Norvegija ir Švedija – net ir pasibaigus krizei atlieka savo vidaus sienų patikrinimus dėl išskirtinių aplinkybių, nustatytų 2015 m., nors

---

<sup>43</sup> The United Nations Refugee Agency. Fact sheet: Timeline and figures. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.unhcr.org/5245a72e6.pdf>>.

<sup>44</sup> *Ibidem* 43.

<sup>45</sup> *Ibidem* 11.

<sup>46</sup> POPA, Cristina Elena. The Challenges of the Schengen Area. Expert Journal of Economics. Volume 4, Issue 3, pp. 96-104, 2016, p. 98.

<sup>47</sup> *Ibidem* 46, p. 102.



tokių Šengeno sutarties nuostatų apribojimo limitas yra tik dveji metai.<sup>48</sup> Tanjos Fajon teigimu, Šengeno nuostatose egzistuoja tam tikros „pilkosios zonos“, t. y. galima apeiti nustatytą dvejų metų terminą. Šengeno sutarties valstybių atliekami tam tikri vidaus sienų patikrinimai rodo, kad jos nėra linkusios visiškai atsisakyti savo protekcionistinės politikos, tačiau atsižvelgiant į tokio masto krizės metu atvykusių pabėgėlių skaičius – toks valstybių elgesys atrodo savaime suprantamas ir pateisinamas.

2014 ir 2015 m. balandžio mėn. Europos Sąjungos lygiu buvo sudarinėjami ir skelbiami į Europos pabėgėlių krizės suvaldymą nukreipti veiksmų planai. 2014 m. Maltoje paskelbtas tuometinio Europos Komisijos pirmininko Jean Claude Juncker penkių veiksmų planas – tam tikros gairės tolimesnei jo vykdytinai politikai (Europos Komisijoje) ir tikslams išgryninti.<sup>49</sup> Komisijos pirmininkas pabrėžė visų Europos Sąjungos valstybių narių vienodos teisinės sistemos svarbą migracijos srityje, taip pat siekį pabėgėliams suteikti vienodas sąlygas prieglobsčiui gauti skirtingose valstybėse narėse. Buvo įvardyta Europos prieglobsčio paramos biuro, padedančio valstybėms narėms, susiduriančioms su daugiausia sunkumų krizės metu, funkcijų nauda ir Europos Sąjungos bendradarbiavimas su Šiaurės Afrikos valstybėmis. Jean Claude Juncker savo veikimo plane atskiria legalią ir nelegalią asmenų migraciją. Legali migracija įvardijama kaip priemonė Europos Sąjungai ateityje išvengti ekonominio nuosmukio. Turimas omenyje senstančios Europos visuomenės projektavimas ateityje, t. y. Europos Sąjungoje lieka vis mažiau darbingų, gerą ekonomikos lygį palaikančių asmenų. Europos Komisijos pirmininko teigimu, su nelegalia migracija turi būti kovojama.

2015 m. bendrame užsienio ir vidaus reikalų ministrų susitikime paskelbtas dešimties veiksmų planas, išskiriantis bendrų operacijų („Triton“ ir „Poseidon“) Viduržemio jūros regione svarbą, kovą su kontrabandininkais, Europos Sąjungos agentūrų bei biurų tarpusavio bendradarbiavimą ir kitus tikslus.<sup>50</sup> Bendrą Europos Sąjungos Tarybos dešimties veiksmų planą galima laikyti svarbiu

---

<sup>48</sup> European Parliament News. Tanja Fajon: „If we lose Schengen, we will lose the European project“. 2018. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20181116STO19210/schengen-suspension-how-long-should-internal-border-checks-last>>.

<sup>49</sup> Jean Claude Juncker. Five point-plan on immigration. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą: <[https://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/en\\_02\\_immigration.pdf](https://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/en_02_immigration.pdf)>.

<sup>50</sup> European Commission. Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration. 2015. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą:

<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_4813](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813)>.

žingsniu siekiant sustabdyti vis didėjantį pabėgėlių ir mirčių jūroje skaičių, taip pat Europos Sąjungos valstybių narių solidarumo ir bendradarbiavimo Europos pabėgėlių krizės metu užuomazgas.

Krizės metu siekiant padėti Europos Sąjungos pasienio valstybėms narėms, susiduriančiomis su didžiausiu atvykstančių pabėgėlių skaičiumi, svarbūs Europos Komisijos skubaus pabėgėlių perkėlimo pasiūlymai. Komisijos siūlymu turėjo būti įteisintas privalomas pabėgėlių paskirstymas, o skaičiai paskirstomi priklausomai nuo valstybės narės populiacijos, bendrojo vidaus produkto, nedarbo lygio ir jau apsvaistytų prieglobsčio prašymų.<sup>51</sup> Pirmasis Europos Komisijos pasiūlymas buvo pateiktas 2015 m. gegužę – iš Graikijos ir Italijos į kitas valstybes nares buvo siūloma perkelti 40 tūkstančių asmenų. Tačiau 2015 m. birželio mėn. Europos Sąjungos Tarybos susitikime vadovai atmetė privalomąją sistemą, sutikdami tik dėl 40 tūkstančių pabėgėlių paskirstymo remiantis savanoriškomis valstybių narių deklaracijomis.<sup>52</sup> Smarkiai augant į Europos Sąjungą atvykstančių asmenų skaičiui, dar nepriėmus pirmojo Europos Komisijos siūlymo dėl asmenų perkėlimo į kitas Europos Sąjungos valstybes nares buvo siūlomas dar vienas, tik šįkart trigubai didesnis perkeltinų asmenų skaičius.

Galiausiai 2015 m. rugsėjo 14 d. Europos Sąjungos Taryba vienbalsiai priėmė sprendimą (ES) 2015/1523 (dėl 40 tūkstančių asmenų perkėlimo), kuriuo Italijos ir Graikijos naudai nustatomos laikinosios priemonės tarptautinės apsaugos srityje, remiantis gegužės mėn. priimtu Komisijos pasiūlymu.<sup>53</sup> Tačiau sprendimas buvo priimtas ne dėl privalomosios paskirstymo sistemos, o dėl savanoriškos valstybių narių deklaracijomis pagrįstos sistemos. 2015 m. rugsėjo 22 d. Europos Sąjungos Taryba, remdamasi Europos Komisijos rugsėjo 9 d. pasiūlymu, priėmė antrąjį sprendimą (ES) 2015/1601, nustatantį laikinąsias priemones tarptautinės apsaugos srityje Italijos ir Graikijos naudai.<sup>54</sup> Sprendimas buvo priimtas kvalifikuota balsų dauguma, Slovakijos Respublikai, Čekijai, Rumunijai ir Vengrijai balsavus prieš, o Suomijai susilaikius.<sup>55</sup>

---

<sup>51</sup> GROSSE, Tomasz Grzegorz. *European Union policies at a time of crisis*. Scholar Publishing House Ltd., Warsaw, 2017. p. 272.

<sup>52</sup> *Ibidem* 51, p. 272.

<sup>53</sup> European Parliamentary Research Service. *Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU*. Briefing October 2015. PE 569.018, p. 4.

<sup>54</sup> *Ibidem* 53, p. 4.

<sup>55</sup> *Ibidem* 53, p. 4.

Vėliau Slovakija ir Vengrija nusprendė ginčyti Europos Sąjungos Tarybos sprendimą. 2017 m. rugsėjo 6 d., didžiosios kolegijos sprendimu, Europos Sąjungos Teisingumo Teisme bylos buvo sujungtos ir išnagrinėtos kartu.<sup>56</sup> Šiuo sprendimu Teismas atmetė Slovakijos ir Vengrijos ieškinį, kuriuo buvo prašoma panaikinti minėtą Europos Sąjungos Tarybos sprendimą. Teismo sprendime buvo pabrėžta solidarumo principo, taikomo įgyvendinant bendrą Sąjungos prieglobsčio politiką, svarba. Europos Sąjungos Taryba turėjo įgyvendinti solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių principą, įskaitant ir finansinius jo padarinius, kadangi ši pareiga yra nustatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 80 straipsnyje.

Nors Europos Sąjungos Teisingumo Teismas savo sprendime pirminės teisės akto nuostatomis pagrindė Europos pabėgėlių krizės metu Europos Sąjungos Tarybos priimtą sprendimą dėl pabėgėlių kvotų nustatymo bei finansinės naštos pasidalijimo tarp valstybių narių, tai savaime nepanaikino skirtingo valstybių narių požiūrio į vieningą Europos Sąjungos veikimą ir solidarumo principo taikymą krizės metu. Byloje Europos Sąjungos Tarybą palaikė šios valstybės narės: Belgija, Vokietija, Italija, Švedija, Graikija bei Liuksemburgas, o Slovakijos ir Vengrijos pareiškimus – Lenkija. Taigi Europos Komisijos inicijuota pabėgėlių perkėlimo sistema Europos Sąjungos valstybes nares padalino į du blokus, t. y. valstybes, suprantančias ir palaikančias Europos Sąjungos pasienio valstybes, dėl savo geografinės padėties priverstas susidurti su dideliu atvykstančių asmenų skaičiumi (t. y. Italiją ir Graikiją), bei valstybes, kurios siekia apsaugoti savo pačių interesus ir nėra linkusios solidarizuotis.

Dar vienas, ypač svarbus Europos Sąjungos ir jos valstybių narių žingsnis Europos pabėgėlių krizės kontekste – bendras veiksmų planas su Turkija. 2015 m. gegužės 23 d. vykusiame specialiaame Europos Sąjungos Tarybos susitikime jis nurodomas kaip vienas iš būdų siekiant išvengti nelegalios migracijos.<sup>57</sup> Siekis bendradarbiauti buvo gerai suprantamas, kadangi dauguma į Europą atvykstančių asmenų keliavo būtent per Turkiją. Kaip buvo minėta anksčiau, Turkija buvo viena pirmųjų valstybių, susidūrusių su Sirijos karo pabėgėliais – Turkijoje šiems asmenims buvo pradėtos statyti pirmosios pabėgėlių stovyklos. Visų pirma, pabėgėlių skaičius Turkijoje ženkliai

---

<sup>56</sup> 2017 m. rugsėjo 6 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas, sujungtose bylose C-643/15 ir C-647/15. Teismo praktikos rinkinys, ECLI:EU:C:2017:631.

<sup>57</sup> European Council. Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement. Press release, 2015. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement>>.

išaugo ir pasiekė tašką, kai Turkija nebeatėjė susitvarkyti su tokiu kiekiu asmenų.<sup>58</sup> Antra, pabėgėliai Turkijoje rizikavo savo gyvybe dėl teisinio statuso, geresnio gyvenimo lygio ir nuolatinių sprendimų Europoje.<sup>59</sup>

2015 m. spalio 15 d. Europos Sąjungos Taryba susitiko išskirtinai migracijos ir pabėgėlių krizės klausimams aptarti: buvo palankiai įvertintas bendras Europos Sąjungos ir Turkijos veiksmų planas, užsiminta apie Europos Sąjungos ir jos valstybių narių politinių bei finansinių įsipareigojimų stiprinimą, Turkijos stojimo į Europos Sąjungą proceso atnaujinimą.<sup>60</sup> Pats planas viešai paskelbtas 2015 m. lapkričio 29 d. Daugiausia dėmesio buvo skiriama klausimams dėl migrantų, nelegaliai atvykusių iš Turkijos į Graikiją, grąžinimo į Turkiją ir savotiškai mainų programai: už kiekvieną į Turkiją sugrąžintą nelegalų migrantą, iš Turkijos (į Europos Sąjungą) buvo perkeliamas vienas siras.<sup>61</sup> Siekdama kompensuoti Turkijai, Europos Sąjunga įsipareigojo pagreitinti vizų režimo liberalizavimo planą ir skirti 6 milijardus eurų pabėgėlių krizės nuostoliams padengti.<sup>62</sup> Pagrindinis Turkijos ir Europos Sąjungos sutarties tikslas buvo sustabdyti nelegalių pabėgėlių, kurie sumokėdavo didelius pinigus pabėgėlių pergabėnimu užsiimantiems asmenims, kad šie pavojingomis sąlygomis perkeltų juos į Europą, migraciją.

Skaičiuojama, kad nuo 2015 m. balandžio iki 2016 m. kovo mėn. į Egėjo jūros salas atvyko milijonas asmenų, iš kurių 1 152 nuskendo Egėjo jūroje.<sup>63</sup> Po Europos Sąjungos ir Turkijos sutarties, per metus (nuo 2016 m. kovo iki 2017 m. kovo mėn.) atvykėlių skaičius sumažėjo iki 26 tūkstančių, o mirčių atvejai jūroje – iki 81 atvejo.<sup>64</sup> Prie atvykstančių asmenų ir mirčių jūroje skaičiaus mažinimo prisidėjo Turkijos sienų sugriežtinimo politika ir baudžiamoji atsakomybė asmenims, užsiimantiems nelegaliu pabėgėlių gabenimu jūra.

---

<sup>58</sup> ELITOK, Seçil Paçacı. Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal. MiReKoc Working Papers. 04/2019, p. 1.

<sup>59</sup> *Ibidem* 58, p. 1.

<sup>60</sup> European Council. European Council meeting (15 October 2015) – Conclusions. Brussels, 16 October 2015 (OR. en), EUCO 26/15, p. 1.

<sup>61</sup> FERNANDEZ ARRIBAS, Gloria. The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem. European Papers, Vol. 1, ISSN 2499-8249, 2016, No 3, p. 1097.

<sup>62</sup> *Ibidem* 61, p. 1097.

<sup>63</sup> European Stability Initiative. The EU-Turkey Statement three years on. 15 April 2019. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 27 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20EU-Turkey%20Statement%20three%20years%20on%20-%202015%20April%202019.pdf>>.

<sup>64</sup> *Ibidem* 63.

Tačiau Europos ir Turkijos sutartis neišvengė kritiškų vertinimų. Visų pirma, 1951 m. Konvenciją dėl pabėgėlių statuso ir 1967 m. Protokolą Turkija pasirašė ir ratifikavo su geografiniu apribojimu, įpareigojančiu imtis atsakomybės tik dėl Europos pabėgėlių.<sup>65</sup> Tai yra pabėgėlio statusas nesuteikiamas asmenims, atvykstantiems ne iš Europos šalių, ir nepripažįstamos Konvencijoje įtvirtintos pabėgėlių teisės.<sup>66</sup> Kitas kritiškas Europos Sąjungos ir Turkijos vertinimas yra susijęs su žmogaus teisių pažeidimu ir pabėgėlių teisės esminiu negražinimo (angl. *non refoulement*) principu. Jis gali būti apibrėžiamas kaip draudimas perkelti ar gražinti asmenį į šalį, kurioje jis galėtų susidurti su persekiojimu, kankinimu ar nežmonišku elgesiu.<sup>67</sup> Krizės metu dėl vis didėjančio į Europos Sąjungos teritoriją atvykstančių pabėgėlių skaičiaus, siekiant nepažeisti pabėgėlių teisės pamatinio negražinimo principo, buvo pasinaudota saugios trečiosios valstybės institutu, kuris šiuo atveju Europos Sąjungos ir jos valstybių narių atžvilgiu yra Turkija.

Sutartį kritikuojantys asmenys kvestionuoja, ar Turkiją galima laikyti saugia trečiaja valstybe. Prie tokio vertinimo prisideda jau anksčiau minėta Turkijos išlyga dėl Ženevos konvencijos galiojimo tik iš Europos atvykstantiems pabėgėliams. Kvestionuojamas ir 2019 m. į Siriją grįžusių pabėgėlių savanoriškumas ir persekiojimas Turkijoje dėl įtarimų, kad jie galimai priklauso tam tikroms teroristinėms organizacijoms. Sutarties kritikai baiminasi ir dėl galimų Europos žmogaus teisių konvencijoje įtvirtintų pamatinių teisių, pavyzdžiui, draudimo kankinti pažeidimų. Remiantis šiame tekste pateiktais duomenimis, po Turkijos ir Europos Sąjungos sutarties priėmimo ženkliai sumažėjo mirčių Egėjo jūroje, tačiau sutarties kritikai pastebi, kad kitų maršrutų teritorijose šis skaičius, atvirkščiai, dar labiau išaugo. Tai yra 2016 m. buvo užfiksuotas didžiausias žuvusiųjų skaičius (5 096 asmenys), po Europos Sąjungos ir Turkijos sutarties uždarius trumpą ir palyginti mažiau pavojingą maršrutą iš Turkijos į Graikiją.<sup>68</sup> Per Turkijos bandymo stoti į Europos Sąjungą procesą buvo plėtota Turkijos prieglobsčio teisė. 2013 m. balandį buvo priimtas ir po metų visiškai

---

<sup>65</sup> ŞİMŞEK, Doğuş. Turkey as a “Safe Third Country”? The Impacts of the EU-Turkey Statement on Syrian Refugees in Turkey. PERCEPTIONS, Volume XXII, Number 4, pp. 161-182, 2017, p. 166-167.

<sup>66</sup> *Ibidem* 65, p. 167.

<sup>67</sup> BACAIAN LIVIA E. The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union. Institut Europeen de l’universitete de Geneve. Collection Europyopa vol. 70, 2011, p. 22.

<sup>68</sup> International Organization for Migration (IOM). Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe a Review of the Evidence. 2017. International Organization for Migration. p. 1

įsigaliojęs Užsieniečių ir tarptautinės apsaugos įstatymas,<sup>69</sup> Sirijos pabėgėliams garantuojantis panašias į Europos Sąjungos teises.

Taigi Turkijos ir Europos Sąjungos sutartis „uždarė“ vieną pagrindinių ir saugiausių pabėgėlių maršrutų. Perkrautose Graikijos salose pabėgėlių ėmė mažėti kaip ir visoje Europos Sąjungoje. Nepaisant abejonių dėl žmogaus teisių pažeidimų, galimai priverstinio pabėgėlių perkėlimo į šiuo metu jiems pavojingas zonas bei galimą persekiojimą ir įtarimą užsiimant teroristinėmis veiklomis, po šios sutarties pasikeitusi statistika, t. y. ženkliai sumažėjęs atvykstančių ir prieglobsčio prašančių asmenų skaičius, Europos Sąjungoje iš esmės nulėmė pabėgėlių krizės baigtį. Tačiau vis dar išlieka opus klausimas, kokia žmogaus teisių „kaina“ to buvo pasiekta.

2015 m. lapkričio 14–15 d. Maltoje vyko Valetos viršūnių susitikimas migracijos klausimais, kuomet Europos ir Afrikos valstybių lyderiai susitiko aptarti bendrą veikimo kryptį migracijos srityje. Bendriems tikslams įgyvendinti – Afrikos valstybių, regioninių institucijų veiksmams migracijos srityje tobulinti, ekonominei ir socialinei apsaugai Afrikos valstybėse stiprinti, konfliktams spręsti ir kt. – buvo įsteigtas Europos Sąjungos nepaprastosios padėties patikos fondas (angl. *EU Emergency Trust Fund*), remiantis veiklas 26-iose šalyse iš trijų Afrikos regionų.<sup>70</sup> 2018 m. rugpjūčio mėn. pabaigoje įnašai į Europos Sąjungos nepaprastosios padėties patikos fondą Afrikai siekė 4,09 milijardo eurų.<sup>71</sup> Remiantis Europos Sąjungos Audito Rūmų 2018 m. atliktu tyrimu nustatyta, kad Europos Sąjungos nepaprastosios padėties patikos fondas yra lanksti priemonė. Tačiau turėtų būti išgryninami, suskirstomi į smulkesnius ir lengviau įgyvendinamus, per daug toli siekiantys tikslai; Komisijai reikėtų išsamiau išanalizuoti poreikius ir priemones jiems patenkinti, pagerinti koordinaciją ir pagreitinti poreikių įgyvendinimą.<sup>72</sup> Europos Sąjunga ir jos valstybės narės, įkurdamos fondą Afrikos valstybėms paremti, parodė suprantančios, kad reikia spręsti ne tik tam tikrų problemų pasekmes, pavyzdžiui, į Europą bėgančių ir prieglobsčio prašančių asmenų aprūpinimą ir jų teisių užtikrinimą, bet ir pabėgėlių migraciją nulėmusias priežastis.

---

<sup>69</sup> TOLAY, Juliette. The EU and Turkey's Asylum Policies in Light of the Syrian Crisis. Global Turkey in Europe. Policy Brief 10, 2014, p. 2.

<sup>70</sup> European Court of Auditors. Special report. European Union Emergency Trust Fund for Africa: Flexible but lacking focus. No. 32, 2018, p. 4.

<sup>71</sup> *Ibidem* 70, p. 9.

<sup>72</sup> *Ibidem* 70.

Krizės metu Europos Sąjungos viduje priimti sprendimai buvo daugiau ar mažiau nukreipti į krizės suvaldymą. Svarbiausi – Europos Komisijos pasiūlyti ir vėliau Europos Sąjungos Tarybos priimti sprendimai dėl pabėgėlių perkėlimo iš Italijos ir Graikijos į kitas valstybes nares bei Turkijos ir Europos Sąjungos sutartis. Šie sprendimai galėtų būti vertinami teigiamai, turint omenyje tai, kad sprendimas dėl pabėgėlių perkėlimo išreiškė Europos Sąjungos valstybių narių solidarumą, o Europos Sąjungos sutartis su Turkija lėmė ženklų į Europą atvykstančių pabėgėlių skaičiaus sumažėjimą. Tačiau reikia atkreipti dėmesį ir į pagrindinius šių sprendimų trūkumus – galimus žmogaus teisių pažeidimus, kai kurių valstybių narių pasipriešinimą priimtiems sprendimams ir, svarbiausia, kad šie iš esmės svarbiausi sprendimai buvo *ad hoc* priemonės Europos Sąjungos teisiniame reguliavime.

## 4. ES TEISINIO REGULIAVIMO TRŪKUMAI SPRENDŽIANT PABĖGĖLIŲ KRIZĘ

Siekiant ištaisyti Europos Sąjungos teisinio reguliavimo trūkumus pabėgėlių krizės metu, visų pirma, svarbu juos tiksliai įvardyti. Kiekvienoje teisinėje sistemoje, taip pat ir Europos Sąjungos, turi būti numatytas tinkamas reguliavimas, kitaip „veikimo planas“, tam tikrai išskirtinei situacijai. Kad sukurtos teisinės normos būtų veiksmingos, reikia numatyti tinkamą šių normų įgyvendinimą, kuris gali vykti koordinuojant atitinkamas sritis ir paskirstant funkcijas. Per Europos pabėgėlių krizę buvo itin svarbu sureguliuoti informacijos gavimo šaltinius, Europos Sąjungos institucijų veiksmus bei išteklių ir kvotų paskirstymą tarp Europos Sąjungos valstybių narių.

### 4.1 Bendros Europos prieglobsčio sistemos trūkumai

Egzistuojanti Bendros Europos prieglobsčio sistemos teisinė bazė yra pagrindinis įrankis Europos Sąjungos migracijos politikai valdyti. 2016 m. Europos Komisijos komunikate „Link Bendros Europos prieglobsčio sistemos reformos ir teisinių kelių į Europą sustiprinimo“, skirtame Europos Parlamentui ir Europos Sąjungos Tarybai, konstatuojama, kad yra reikšmingų struktūrinių silpnybių ir trūkumų Europos prieglobsčio ir migracijos politikos formavime ir įgyvendinime, kuriuos atskleidė krizė.<sup>73</sup> Europos Sąjungai reikia įdiegti priemones migracijos srautams valdyti vidutinės trukmės ir ilgesniam laikotarpiui, laikantis siūlymų, išdėstytų Europos darbotvarkėje dėl migracijos.<sup>74</sup>

Tobulintinas Bendros Europos prieglobsčio sistemos sritis verta atskirai panagrinėti išskiriant kiekvieną BEPS sudarantį teisės aktą. Pirmasis ir bene svarbiausias jų – reglamentas „Dublinas III“. Jame nustatytas teisinis reglamentavimas nėra tinkamas krizinėms situacijoms. Jis veikia tik tada, kai migracija Europos Sąjungos viduje yra pakankamai stabili. Reglamento „Dublinas III“ 13 straipsnio 1 dalyje nustatoma, kad už neteisėtai valstybės narės sieną kirtusio migranto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą yra atsakinga ta valstybė narė, į kurią jis nelegaliai atvyko.<sup>75</sup> Tai

---

<sup>73</sup> European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a reform of the Common European Asylum system and enhancing legal avenues to Europe. Brussels, 6.4.2016 COM (2016) 197 final., p. 2.

<sup>74</sup> *Ibidem* 73, p. 2.

<sup>75</sup> 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai, OL L 180, 2013 6 29, p. 31—59, 13 str.



reiškia, kad nelegalus migrantas, kurio tikslas dažnai būna kita valstybės narė, neturi galimybės paduoti prašymą norimai ar net mažiausiai prieglobsčio prašymų gaunančiai valstybei narei.

Europos Komisija anksčiau minėtame komunikate kaip vieną iš savo siekiamų prioritetų įvardija pasiūlymą taisyti Dublino reglamentą supaprastinant ir papildant jį taisomuoju sąžiningumo mechanizmu arba pereinant prie (naštos) pasidalijimu pagrįstos sistemos.<sup>76</sup> Komisijos siūlymu nauja sistema (naujame reglamente „Dublinas IV“) turėtų būti nustatyta automatiškai, jei valstybė susidurtų su neproporcingu prieglobsčio prašymų skaičiumi.<sup>77</sup> Jei viena šalis (atsižvelgiant į šalies dydį ir gerovę) gauna neproporcingą (daugiau kaip 150% to nustatyto skaičiaus) prašymų dėl prieglobsčio skaičių, visi kiti nauji pareiškėjai (nepriklausomai nuo pilietybės), patikrinus jų paraiškos priimtinumą toje šalyje, būtų perkeliama visoje Europos Sąjungoje, iki kol paraiškų skaičius vėl būtų mažesnis už nustatytą lygį.<sup>78</sup> Valstybė narė, kuri laikinai nesutiktų dalyvauti perkėlime, turėtų sumokėti solidarumo įnašą (250 tūkstančių eurų) kiekvienam pareiškėjui, už kurį kitu atveju būtų atsakinga pagal sąžiningumo mechanizmą.<sup>79</sup> Nelegaliai atvykusiems asmenims, nesivadovaujantiems nustatyto teisiniu reguliavimu ir siekiantiems prašymą pateikti ne pirmoje valstybėje narėje, į kurią jie atvyko, Komisijos nuomone, turėtų būti nustatytos aiškios, tokiu atveju taikytinos sankcijos.

Atitinkamai reglamento „Dublinas III“ nuostatų pakeitimas, Komisijos nuomone, reikalauja ir kitų Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarančių teisės aktų pataisymo. „Eurodac“ sistema ir šioje duomenų bazėje laikomi pirštų anspaudai valstybių narių yra naudojami kaip įrodymas, kad tarptautinės apsaugos prašantis ar neteisėtas migrantas buvo vienoje valstybėje narėje.<sup>80</sup> 2016 m. Komisijos komunikate nurodoma, kad kovojant su negalia migracija bus siūloma išplėsti „Eurodac“ taikymo sritį ir paspartinti migrantų identifikavimą bei pakartotinę dokumentaciją, taip padidinant grąžinimo ir readmisijos procedūrų veiksmingumą bei greitį.<sup>81</sup> Taip pat siūloma

---

<sup>76</sup> *Ibidem* 73, p. 6.

<sup>77</sup> European Commission. Towards a sustainable and fair Common European Asylum System. Press release, 2016. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą:

<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_1620](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1620)>.

<sup>78</sup> *Ibidem* 77.

<sup>79</sup> *Ibidem* 77.

<sup>80</sup> *Ibidem* 73, p. 9.

<sup>81</sup> *Ibidem* 733. p. 9.

pagerinti sistemą renkant daugiau duomenų apie trečiųjų šalių piliečius (pavyzdžiui, veidų atvaizdai), nelegaliai esančius valstybėse narėse ar nepateikusius prašymo dėl prieglobsčio suteikimo, ir supaprastinti prieigą prie teisėsaugos institucijų.<sup>82</sup> „Eurodac“ sistemos reforma taip pat galėtų pasitarnauti užtikrinant saugumą, kadangi yra valstybių, kurios baiminasi, kad atvykę migrantai gali burtis į teroristines grupuotes.

Europos Komisija savo komunikate pastebi, kad Apibūdinamosios direktyvos nustatyti pabėgėlių pripažinimo ir apsaugos standartų lygiai valstybėse narėse kartais smarkiai skiriasi.<sup>83</sup> Pasikonsultavusi su valstybėmis narėmis Komisija ketina pasiūlyti pakeisti Apibūdinamąją direktyvą į reglamentą, nustatantį vienodas procedūrinės taisykles ir teises, teikiamas tarptautinės apsaugos gavėjams.<sup>84</sup> Reglamentu sureguliuotos nuostatos valstybėse narėse negalėtų skirtis taip, kaip jas įtvirtinant direktyva. Komisija taip pat pabrėžia, kad naujame reglamente bus aiškiai nustatyta, kad pabėgėliai turi teisę tik į tas teises ir lengvatas, kurios buvo nustatytos jiems apsaugą suteikusioje valstybėje narėje, kurioje jie turi pareigą pasilikti.<sup>85</sup> Galiausiai Priėmimo sąlygų direktyvą bei Prieglobsčio suteikimo tvarkos direktyvą norima keisti dėl tos pačios priežasties kaip ir Apibūdinamąją direktyvą – nuostatos Europos Sąjungos valstybių narių viduje skiriasi, įtvirtinant šias direktyvas reglamentu būtų užtikrinamas vienodas jų taikymas.

Europos Parlamentas išreiškė nepritarimą sankcijoms, skirtoms prieglobsčio prašantiems, neteisėtai persikėlusiams į kitas valstybes nares.<sup>86</sup> Buvo siūloma daryti esminį Dublino režimo pertvarkymą – vienas iš pasiūlymų buvo įsteigti centrinį prašymų surinkimą Sąjungos lygiu, į kiekvieną migrantą žiūrint kaip į asmenį, prašantį prieglobsčio Sąjungoje, o ne atskiroje valstybėje narėje, taip pat įsteigti centrinę sistemą atsakomybei (dėl kiekvieno Sąjungoje prieglobsčio siekiančio asmens) paskirstyti. Tuo tarpu Europos Sąjungos Taryba nepritaria Europos Parlamento siūlymui dėl pabėgėlių socialinės apsaugos ir paramos išplėtimo.<sup>87</sup> Trys metai aklavietėje (derybose dėl Bendros Europos prieglobsčio sistemos reformos) parodė, kad Europos Sąjungos

---

<sup>82</sup> European Council. Council of the European Union. Reform of EU asylum rules. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 11 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ccas-reform>>.

<sup>83</sup> *Ibidem* 73, p. 5.

<sup>84</sup> *Ibidem* 73, p. 10.

<sup>85</sup> *Ibidem* 73, p. 12.

<sup>86</sup> BRAUNINGER, Dieter. Reform of the Common European Asylum System. A difficult undertaking. Deutsche Bank AG Research, 2018, p. 10.

<sup>87</sup> *Ibidem* 86, p. 10.

valstybės narės nesugeba rasti bendro sutarimo prieglobsčio politikoje.<sup>88</sup> Visų pirma, nuolatinis reglamento „Dublinas IV“ ir ypač Prieglobsčio suteikimo tvarkos reglamento nuostatų pasiūlymų blokavimas kyla dėl skirtingų valstybių narių interesų <...>.<sup>89</sup> Reikiami pakeitimai iki 2020 m. pradžios liko nepriimti, tačiau teisės doktrinoje išreiškiama viltis, jog situacija gali pasikeisti dėl 2019 m. darbą pradėjusių naujai išrinkto Europos Parlamento bei naujos Europos Komisijos.

#### 4.2 Kvotų paskirstymas tarp valstybių narių

Bene didžiausias Europos Sąjungos teisinio reguliavimo trūkumas, pasireiškęs per Europos pabėgėlių krizę, buvo išankstinio kvotų paskirstymo mechanizmo nebuvimas. Kalbant apie kvotų paskirstymą čia turimas omenyje nustatyto skaičiaus asmenų, kuriems gali būti suteikiamas pabėgėlio statusas, perkėlimas iš vienos Europos Sąjungos valstybės narės į kitą. Iki Europos pabėgėlių krizės reglamente „Dublinas III“ nustatyta, kad už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą yra atsakinga ta valstybė narė, į kurią pirmąją atvyko prieglobsčio prašantis asmuo. Prasidėjus Europos pabėgėlių krizei, Europos Komisija 2015 m. gegužės ir rugsėjo mėnesiais pateikė du atskirus pasiūlymus dėl asmenų iš Italijos ir Graikijos – labiausiai nuo didelių atvykstančių asmenų srautų perkėlimo kenčiančių valstybių (pirmuoju pasiūlymu 40 tūkstančių, antruoju – 120 tūkstančių).

Europos Komisijos siūloma prieglobsčio perkėlimo sistema grindžiama prielaida, jog Dublino sistemą galima išsaugoti papildant ją „į ekstremalią situaciją nukreiptu“ arba į krizę orientuotu režimu – tarp Europos Sąjungos valstybių narių paskirstant prieglobsčio prašančiuosius.<sup>90</sup> 2017 m. rugsėjo 26 d. pasibaigė dvejų metų terminas, per kurį turėjo būti perkelta 160 tūkstančių prieglobsčio prašančių asmenų. Remiantis Europos Komisijos duomenimis, iki 2017 m. rugsėjo 6 d. buvo perkelti 27 695 asmenys.<sup>91</sup> Taigi nustatytas tikslas nebuvo pasiektas. To priežastys galėtų būti valstybių (Vengrijos, Austrijos ar Lenkijos) atsisakymas priimti perkeltinus asmenis, šalių nustatyti kriterijai, taikomi jų priimamiems asmenims, prašymus peržiūrinčių darbuotojų trūkumas,

---

<sup>88</sup> European Council on Refugees and Exiles. Making the CEAS Work, Starting Today. Policy note 22. 2019. p. 1.

<sup>89</sup> *Ibidem* 88, p. 1.

<sup>90</sup> CARRERA, Sergio and GUILD, Elspeth. Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU. Centre for European Policy Studies, No. 332, 2015., p. 9.

<sup>91</sup> European Commission. European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained. 2017. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 19 d.]. Prieiga per internetą:

<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_3081](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3081)>.

pabėgėlių nepasitikėjimas perkėlimo sistema ir kt. Pavyzdžiui, dalis į Lietuvos Respubliką perkeltų asmenų, kurių netenkino jiems suteiktos sąlygos, nusprendė čia nepasilikti. Visa tai rodo, kad taikyta perkėlimo sistema turėjo trūkumų. Tačiau pasibaigus terminui ji taip ir nebuvo pratęsta, nes Europos Sąjungai pasirašius sutartį su Turkija ir sumažėjus atvykstančių į Europą asmenų skaičiui, jų perkėlimo mechanizmas su kvotų sistema tapo mažiau aktualus.

Vertėtų išsamiau panagrinėti 2017 m. rugsėjo 6 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimą, priimtą dėl Slovakijos ir Vengrijos kreipimosi. Visų pirma, svarbu atkreipti dėmesį, kad Europos Sąjungos Taryba 2015 m. rugsėjo 22 d. kvalifikuota balsų dauguma priėmė Europos Komisijos pasiūlymą. Tais pačiais metais buvo paduotas Slovakijos ir Vengrijos kreipimasis, tačiau sprendimas buvo priimtas labai pavėluotai – tik 2017 m. rugsėji, iš esmės tada, kai turėjo baigtis laikinosios priemonės nustatymo dėl privalomojo asmenų perkėlimo dvejų metų terminas. Tokiais ypatingos skubos atvejais, kai Europos Sąjungos teisiniame reguliavime yra taikoma laikinoji priemonė, galėtų būti numatyta speciali skuboto nagrinėjimo procedūra. Šis ginčijamas sprendimas buvo priimtas remiantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 78 straipsnio 3 dalimi. Šioje nuostatoje nėra aiškios nuorodos nei į įprastą, nei į specialią teisėkūros procedūrą.<sup>92</sup> Galima daryti išvadą, kad priešingai nei tvirtina valstybės narės ieškovės, priimant ginčijamą sprendimą nebuvo taikyti reikalavimai, susiję su nacionalinių parlamentų dalyvavimu ir svarstymų viešumu, nes jie taikomi tik pagal teisėkūros procedūrą priimamiems aktams.<sup>93</sup>

Be to, Europos Sąjungos Teisingumo Teismas nusprendė, kad Europos Sąjungos Taryba ginčijamo sprendimo neprivalėjo priimti vieningai, net jeigu atliekant tam tikrus pakeitimus jai reikėjo nukrypti nuo pradinio Europos Komisijos pasiūlymo.<sup>94</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas ypač pabrėžė susidariusios situacijos nepaprastą padėtį ir solidarumo tarp valstybių narių principo svarbą. Vengrija, taip pat kaip Graikija ir Italija, susidūrė su dideliu atvykstančių migrantų skaičiumi, tačiau atsisakė pasinaudoti Europos Komisijos siūlomu perkėlimo mechanizmu. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas konstatavo, kad Europos Sąjungos Tarybos negalima kaltinti pažeidus proporcingumo principą, kai remdamasi Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 80 straipsnyje įtvirtintu solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių

---

<sup>92</sup> Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Metinis pranešimas 2017. Teisingumo Teismo ir Bendrojo Teismo veiklos apžvalga. Liuksemburgas, 2018, p. 44.

<sup>93</sup> *Ibidem* 92, p. 44.

<sup>94</sup> *Ibidem* 92, p. 44–45.

principu priėjo išvada, jog Vengrijai, kaip ir kitoms valstybėms narėms, negaunančioms naudos iš šio perkėlimo mechanizmo, turi būti skirtos perkeliamų asmenų kvotos.<sup>95</sup>

Europos Komisija 2017 m. liepos 26 d. Čekijai, Vengrijai ir Lenkijai pateikė pagrįstą nuomonę dėl privalomosios asmenų perkėlimo procedūros nevykdymo, o tų pačių metų gruodį kreipėsi į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą. 2019 m. spalio 31 d. Generalinė advokatė Eleanor Sharpston pateikė išvadą<sup>96</sup>, kad Čekija, Lenkija ir Vengrija pažeidžia savo įsipareigojimus pagal sprendimus, kuriais buvo nustatytas privalomasis asmenų perkėlimo mechanizmas.<sup>97</sup> Taip pat savo išvadoje konstatavo, kad solidarumas yra Europos projekto gyvybinės energijos šaltinis ir dalyvaudamos šiame projekte ir per Europos Sąjungos pilietybę valstybės narės ir jų piliečiai turi prievoles ir gauna naudą, tačiau taip pat turi pareigas ir teises.<sup>98</sup> 2020 m. balandžio 2 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas priėmė sprendimą, kuriame Lenkiją ir Čekiją pripažino nevykdžiusias įsipareigojimų pagal 2015 m. rugsėjo 14 d. Tarybos sprendimo (ES) 2015/1523 ir pagal 2015 m. rugsėjo 22 d. Tarybos sprendimo (ES) 2015/1601 nuostatas, o Vengriją – nevykdžiusią savo įsipareigojimų pagal Tarybos Sprendimo 2015/1601 nuostatas.<sup>99</sup> Tačiau šis teismo sprendimas iš esmės yra tik deklaratyvaus pobūdžio, kadangi Sprendimo 2015/1523 ir Sprendimo 2015/1601 įvykdymo terminai yra pasibaigę.

Taigi Europos pabėgėlių krizės metu privalomasis perkėlimo mechanizmas su nustatyta kvotų sistema nepasiteisino. Pirmiausia, jis buvo priimtas per vėlai, t. y. kaip *ad hoc* priemonė. Taip pat ši priemonė sulaukė Vengrijos, Slovakijos, Čekijos ir Rumunijos pasipriešinimo, o tai apsunkino jos įgyvendinimą. Nebuvo pasiruošta ir šios priemonės įgyvendinimui, nors iš esmės pats kvotų sistemos nustatymas remiantis valstybės narės populiacija (40 proc.), bendruoju vidaus produktu (40 proc.), vidutiniu prieglobsčio prašymų skaičiumi per paskutinius 4 metus (10 proc.), nedarbo lygiu (10 proc.) atrodo pakankamai pagrįstas. Europos Sąjungos prieglobsčio teisiniam reguliavimui reikia tokio privalomojo perkėlimo mechanizmo, kuris galėtų būti aktyvuotas

---

<sup>95</sup> *Ibidem* 56.

<sup>96</sup> Šiose bylose (Byla C-715/17; Byla C-718/17; Byla C-719/17).

<sup>97</sup> Generalinės advokatės Eleanor Sharpston išvada, pateikta 2019 m. spalio 31 d. Bylose: C-715/17, C-718/17 ir C-719/17.

<sup>98</sup> *Ibidem* 98.

<sup>99</sup> 2020 m. balandžio 2 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas, sujungtose bylose C-715/17, C-718/17 ir C-719/17.

migrantų krizės metu. Toks mechanizmas atitiktų vieną iš Europos Sąjungos veikimo pagrindų – t. y. valstybės narės tarpusavyje pasidalytą gautą naudą ir kilusią atsakomybę.

### 4.3 Veikimo plano nebuvimas

Jei egzistuoja tam tikros situacijos arba numanoma įvykių galimybė, dar prieš jiems nutikus sukuriama tam tikri išeičiai planai, galintys padėti išvengti kai kurių nepageidaujamų pasekmių ar bent jau kaip galima labiau sumažinti tų įvykių žalos apimtį. Europos pabėgėlių krizę taip pat buvo galima numatyti anksčiau ir imtis atitinkamų veiksmų siekiant kuo labiau sumažinti jos padarinius. Dar 2011 m. balandį Sirijos pabėgėliai pradėjo vykti į Turkiją, kur buvo įsteigta 21 pabėgėlių stovykla.<sup>100</sup> Europos Sąjungai reaguojant į Sirijos civilinį karą pirmiausia buvo nustatytas ginklų embargas, išaldytas senojo režimo Sirijos pareigūnų turtas, jiems pritaikyti keliavimo apribojimai bei uždraustas naftos importas iš Sirijos.<sup>101</sup> Remiantis *World Bank* statistikos duomenimis, 2011 m. Sirijos Arabų Respublikos populiaciją sudarė daugiau kaip 21 milijonas asmenų.<sup>102</sup> 2014 m. daugiau kaip 700 tūkstančiai sirų, Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro, buvo registruoti kaip pabėgėliai, t. y. 70 tūkstančių sirų, kiekvieną mėnesį paliekančių savo šalį.<sup>103</sup> Susidariusios situacijos rimtumą buvo galima įvertinti atsižvelgiant į Sirijos Arabų Respublikos populiacijos dydį, nesibaigiančius karo veiksmus ir žmogaus teisių pažeidimus šalies viduje bei migrantų, atvykstančių į Turkiją skaičius.

Turkija ribojasi su Europos Sąjungos valstybėmis narėmis (Graikija ir Bulgarija) ir su dažnai neramumus išgyvenančiomis valstybėmis – Sirija, Iranu ir Iraku. 2011–2012 m. Europos Sąjunga vis dar sprendė problemas, susijusias su ekonomine krize. 2013 m. taip pat buvo stiprinama Europos Sąjungos ekonomika. Galiausiai 2013 m. spalį buvo priimtas Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos reglamentas Nr. 1052/2013, kuriuo sukurta Europos sienų stebėjimo

---

<sup>100</sup> PLOFCHAN, Thomas. Timeline: Syrian Civil War. CAIRO REVIEW 13/2014. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://thecairoreview.com/wp-content/uploads/2014/12/CR13-Timeline.pdf>>.

<sup>101</sup> *Ibidem* 100.

<sup>102</sup> World Bank Group. Syrian Arab Republic. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://data.worldbank.org/country/syrian-arab-republic>>.

<sup>103</sup> BERTI, Benedetta. The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications. Strategic Assessment, Volume 17, No. 4, 2015, p. 41.

sistema (EUROSUR),<sup>104</sup> numatanti bendrą keitimosi informacija ir bendradarbiavimo sistemą tarp pavienių valstybių narių sienos apsaugos institucijų ir Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros (Frontex).<sup>105</sup> EUROSUR tikslas – aptikti, sutrukdyti ir kovoti su nelegalia imigracija ir tarpvalstybinio nusikalstamumu bei prisidėti prie migrantų apsaugos ir gelbėjimo.<sup>106</sup>

Reglamente nurodoma, kad EUROSUR turėtų gerokai pagerinti Frontex agentūros ir valstybių narių operatyvias ir technines galimybes mažiems laivams (kuriais nesaugiai gabenami asmenys, tarp kurių yra ir pabėgėlių) aptikti, taip pat pagerinti valstybių narių reagavimo pajėgas siekiant išvengti migrantų žūčių.<sup>107</sup> Ketvirtajame reglamento Nr. 1052/2013 straipsnyje įtvirtinta, kad EUROSUR sistemą sudaro nacionaliniai koordinavimo centrai, nacionalinės padėties vaizdo sistemos, ryšių tinklas, Europos padėties vaizdo sistema, bendra pasienio žvalgybos vaizdo sistema ir bendras stebėjimo priemonių naudojimas.<sup>108</sup> EUROSUR įsteigimas neginčijamai atnešė teigiamų rezultatų – ypač svarbūs valstybėse narėse įkurti koordinacijos centrai, taip pat Sąjungos viduje imta dalintis informacija apie išorės sienų apsaugą, įvairius šios apsaugos pažeidimus ir kitus incidentus. Didesnis kiekis aiškios informacijos visuomet įdiegia daugiau aiškumo, valstybių tarpusavio pasitikėjimo, geresnio bendro situacijos suvokimo. EUROSUR įsteigimas – vienas pirmųjų Europos Sąjungos veiksmų, nukreiptas į įvykių, netrukus išaugusių į krizę, suvaldymą.

Išankstinio veikimo plano nebuvimas ir nepakankamas Europos Sąjungos valstybių narių ir jos institucijų dėmesys migracijos ir prieglobsčio reikalams, atrodo, galėtų būti pateisinamas kitais svarbiais įvykiais ar ne ką mažiau svarbiomis Europos Sąjungos reguliuojamomis sritimis, pavyzdžiui, Europos ekonomine krize. Tačiau panašią situaciją galime matyti ir dabar: Europos Sąjunga pernelyg daug dėmesio skyrusi *Brexit* prieglobsčio ir migracijos sritis paliko „antrame plane“. Atrodo, kad Europos Sąjungai ir jos valstybėms narėms tik dar neseniai pasibaigusi Europos pabėgėlių krizė pasirodė suvaldyta ir negrįžtanti situacija. Deja, šiuo metu negalime būti

---

<sup>104</sup> 2013 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1052/2013, kuriuo sukuriama Europos sienų stebėjimo sistema (Eurosir), OL L 295, 2013 11 6, p. 11–26.

<sup>105</sup> European Commission. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the European Border Surveillance System (EUROSUR). A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018. Brussels, 12.9.2018 COM (2018) 632 final, p. 2.

<sup>106</sup> *Ibidem* 105, p. 2.

<sup>107</sup> *Ibidem* 104.

<sup>108</sup> *Ibidem* 104, 4 str.

visiškai tuo užtikrinti, kadangi šių metų vasario mėnesį žuvus Turkijos kariams Sirijoje, Turkija pranešė daugiau nebandysianti užkirsti kelio pabėgėliams vykti į Europą.

#### **4.3.1. Valstybių narių konsensuso trūkumas**

Valstybių narių konsensusas tam tikrais klausimais visada buvo vienas iš didžiausių Europos Sąjungos siekių. Juk būtent bendru sutarimu priimami Europos Sąjungai ir jos valstybėms narėms svarbiausi sprendimai. Europos Sąjunga – darinys, bendrinantis 27 valstybes, kurios tam tikrais klausimais gali turėti skirtingas tradicijas bei susiklosčiusias nuostatas. Todėl kartais gali būti sunku pasiekti konsensuą tam tikru klausimu Europos Sąjungos viduje. Galima sakyti, kad taip nutiko ir kilus Europos pabėgėlių krizei.

Straipsnyje, publikuotame rinkinyje „Gerinant atsaką į migracijos ir pabėgėlių krizę Europoje“, Europos politikos centro migracijos ir judrumo politikos direktorius, autorius Yves Pascouau pastebi, jog skirtingai nei Euro krizė, sukūrusi sunkias sąlygas įgyvendinat sprendimus tarp Europos Sąjungos Šiaurės ir Pietų valstybių narių, migrantų krizė Europoje lėmė susiskaldymą tarp Europos Sąjungos Vakarų ir Rytų valstybių.<sup>109</sup> Kaip didžiausią nesutarimo įrodymą jis pateikia jau anksčiau tekste aptartą Slovakijos, Čekijos, Rumunijos ir Vengrijos nepritarimą dėl asmenų perkėlimo ir po jo sekusį ieškinį Europos Sąjungos Teisingumo Teisme dėl Europos Sąjungos Tarybos sprendimo panaikinimo. Yves Pascouau teigimu, tokia stipri opozicija tarp valstybių pasiekė naują, beprecedentinį lygį, kai Liuksemburgo užsienio reikalų ministras Jeanas Asselbornas pasakė, kad Vengrija su pabėgėliais elgėsi kaip su „laukiniais gyvūnais“, ir dėl savo pozicijos vykstant pabėgėlių krizei turėtų būti pašalinta iš Europos Sąjungos.<sup>110</sup> Tačiau autorius pateikia ir pasiūlymų, vienas jų – Europos Sąjungos institucijoms per ateinančius 25 metus numatyti galimą veikimo planą: migrantų judėjimo scenarijus visame pasaulyje kaip ir galimus atsakus į juos.<sup>111</sup>

Vertėtų išsamiau panagrinėti minėto autoriaus pastebėjimą, kad migrantų krizė Europoje lėmė susiskaldymą tarp Europos Sąjungos Vakarų ir Rytų valstybių. Rytų valstybės, prieštaravusios Europos Sąjungos Tarybos sprendimui dėl pabėgėlių paskirstymo, dažnai apibrėžiamos kaip

---

<sup>109</sup> PASCOUAU, Yves. Vision Europe Summit. Improving the Responses to the Migration and Refugee Crisis in Europe. Calouste Gulbenkian Foundation, 2016, p. 17.

<sup>110</sup> *Ibidem* 109, p. 18.

<sup>111</sup> *Ibidem* 109, p. 25.



Višegrado grupė (V4). Ją sudaro keturios valstybės: Čekija, Vengrija, Lenkija ir Slovakijos Respublika. Trys iš jų (Čekija, Vengrija ir Slovakijos Respublika) prieštaravo Europos Sąjungos Tarybos sprendimui, o Lenkija, kaip jau minėta anksčiau, palaikė šias valstybes Europos Sąjungos Teisingumo Teisme. Iš pirmo žvilgsnio, atrodo, būtų galima teigti, kad visa Višegrado grupė yra vieningai nusistačiusi prieš Europos Sąjungos nuostatas dėl pabėgėlių perkėlimo.

Europos Komisijos 2017 m. 12-toje ataskaitoje dėl pabėgėlių ir kitų asmenų perkėlimo teigiama, kad dabar beveik visos valstybės narės persikelia asmenis iš Graikijos ir Italijos, tuo tarpu, Vengrija, Lenkija ir Austrija išlieka vienintelės valstybės, kurios nepersikėlė nė vieno asmens, taip pažeisdamos savo teisinius įsipareigojimus.<sup>112</sup> Slovakijos Respublika turi griežtą pirmenybės politiką, t. y. priima tik vienišas moteris su vaikais ir asmenis su kelionės dokumentais, todėl Italijai beveik neįmanoma rasti šias nuostatas atitinkančių pareiškėjų.<sup>113</sup> Panašiai ir Čekija, taip pat priimanti tik su asmens arba kelionės dokumentais.<sup>114</sup>

Boldizar Nagy straipsnyje „Dalinantis atsakomybe ar keičiant dėmesio centrą? Europos Sąjungos ir Višegrado grupės atsakas į migrantų ir pabėgėlių atvykimą po 2015-ųjų“ tvirtina, kad Višegrado valstybės užima labai skirtingus vaidmenis Europos Sąjungai įgyvendinant migracijos politiką.<sup>115</sup> Vengriją, priklausantią Vakarų Balkanų maršrutui, 2015 m. kirto daugiau kaip 400 tūkstančių migrantų, iš kurių 177 tūkstančiai pateikė prašymus dėl prieglobsčio, likę buvo pervežti prie Austrijos sienos.<sup>116</sup> Kitos trys V4 valstybės su panašiais iššūkiais nesusidūrė <...>.<sup>117</sup> Tuo tarpu Lenkijos valdančioji Teisės ir Teisingumo partija kalbant apie Europos migracijos krizę išsiskyrė savo uginga antimigracine retorika.<sup>118</sup> Bet kai tik kalba pasisuka apie mažai apmokamų darbų, kurių patys lenkai nenori dirbti, darbuotojus – Vyriausybė pasidžiaugia istoriniu taip reikalingu

---

<sup>112</sup> European Commission. Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Twelfth report on relocation and resettlement. Strasbourg, 16.5.2017 COM (2017) 260 final, p. 3.

<sup>113</sup> *Ibidem* 112, p. 4.

<sup>114</sup> *Ibidem* 112, p. 4.

<sup>115</sup> NAGY, Boldizar. Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees. Global Turkey in Europe. Working Paper 17, May 2017, p. 2.

<sup>116</sup> *Ibidem* 115, p. 11.

<sup>117</sup> *Ibidem* 115, p. 11.

<sup>118</sup> EYRE, Makana ir GOILLANDEAU, Martin. Poland's two-faced immigration strategy. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.politico.eu/article/poland-two-faced-immigration-strategy-ukraine-migrants>>.

užsieniečių (iš Ukrainos) srautu.<sup>119</sup> Ukrainiečiai Lenkijoje atlieka sverto funkciją Europos Sąjungos pabėgėlių kvotoms.<sup>120</sup> Lenkijoje prieglobstį gavusių ukrainiečių skaičius, palyginti su išduotų darbo leidimų skaičiumi, yra ypač mažas: remiantis Ukrainos ambasados Lenkijoje duomenimis, 2017 m. tik 56 Ukrainos piliečiams buvo suteiktas prieglobstis, lyginant su (tais pačiais metais) 235,600 išduotais darbo leidimais. Vyriausybė dažnai nurodydavo pareigą padėti Ukrainos pabėgėliams kaip pasiteisinimą būti atleistai nuo pabėgėlių priėmimo iš Vidurio Rytų ir Šiaurės Afrikos.<sup>121</sup>

Tačiau Rytų Europos valstybės neigiama reakcija į Europos Sąjungos Tarybos sprendimą nereiškia, kad jos turi vienodai ir vieningai neigiamą požiūrį visos Europos Sąjungos prieglobsčio politikos atžvilgiu. Normalu, kad valstybės, esant tam tikrai neilinei situacijai, imasi protekcionistinės politikos. Tai priklauso ir nuo visuomenėje dominuojančios politinės pakraipos arba valdančiosios politinės partijos, taip pat visuomenės tradicijų, bendruomeniškumo. Iš visų Rytų Europos valstybių savo protekcionistine politika labiausiai išsiskiria Vengrija, kuri netrukus po 2015 m. prasidėjusios pabėgėlių krizės šalyje paskelbė esant nepaprastąją, t. y. krizinę, situaciją ir iškart ėmėsi baudžiamojo kodekso ir prieglobsčio teisės sistemos pakeitimų. Vengrijos iniciatyva buvo pastatyta tvora, skirianti Vengrijos ir Serbijos sienas. Dalis Vengrijos valstybės biudžeto buvo skirta sienos apsaugai bei politinėms kampanijoms kovai su į šalį atvykstančiais pabėgėliais. Tokia Vengrijos valstybės organų vykdoma politika sulaukė Vengrijos visuomenės palaikymo.

Apskritai pabėgėlių krizę galima įžvelgti kaip grėsmę Europos Sąjungos politikai ir jos vertybėms. Protekcionistinė valstybės politika ir neigiama politinė kampanija atvykstančių asmenų atžvilgiu gali lemti dešiniojo populizmo pakraipos valstybėje iškilimą. Dešinysis populizmas yra siejamas su ksenofobija ir prieštaravimu Europos integracijai. Dešinieji populistai atvykstančius asmenis, siekiančius prieglobsčio, išskiria kaip grėsmę valstybės ekonomikai, visuomenės saugumui ir jos nacionalinėms vertybėms. Europos Sąjungos veiksmų trūkumai ar negebėjimas tinkamai reaguoti į susiklosčiusią situaciją pabėgėlių krizės metu gali tik padidinti tokios politinės strategijos populiarumą visuomenėje. Pokyčių matoma ir pačiame Europos Parlamente: lyginant

---

<sup>119</sup> *Ibidem* 118.

<sup>120</sup> LINDSAY, Frey. Ukrainian immigrants give the Polish Government an out on refugees. 2018. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.forbes.com/sites/freylindsay/2018/09/19/ukrainian-immigrants-give-the-polish-government-an-out-on-refugees/#6ba8647f4bb1>>.

<sup>121</sup> *Ibidem* 120.

naujai išrinktą Europos Parlamentą su 2014–2019 m. Europos Parlamento sudėtimi galima pastebėti, kad dešinėsios pakraipos europarlamentarų išaugo dvigubai (t. y. nuo 5 iki 10 procentų).<sup>122</sup>

Valstybių narių konsensuso trūkumas, protekcionistinė valstybių politika ir dešiniojo populizmo apraiškos mažina valstybių narių solidarumą, vienybę ir tarpusavio supratimą. Vieninga ir darni Europos Sąjunga reiškia vieningus bei tikslingus sprendimus dėl netinkamų teisės nuostatų pakeitimo ar naujų teisės aktų priėmimo.

#### **4.3.2. ES ir jos institucijų vaidmuo sudarant veikimo planą**

Migracijos valdymas išlieka pasidalomosios kompetencijos sritis su nacionalinėmis Vyriausybėmis, išlaikančiomis teisę nuspręsti, kiek imigrantų iš trečiųjų valstybių joms priimti, tačiau šiandien beveik kiekvienas migracijos aspektas išorės ar Europos Sąjungos viduje turi viršnacionalinį lygmenį.<sup>123</sup> Nuo 1999 m. Europos Sąjungos institucijos po truputį įgijo didesnes galias dėl migracijos politikos, ir su 2009 m. Lisabonos sutartimi migracijos politika pradėta formuoti įvedant įprastą teisėkūros procedūrą su bendru sprendimu tarp Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos bei kvalifikuota balsų dauguma pastarojoje.<sup>124</sup>

Kadangi ištikus Europos pabėgėlių krizei Europos Sąjungos lygiu nebūta vieningo išankstinio plano, kaip šią krizę suvaldyti – Europos Komisijai teko ypač sunki užduotis. Galima teigti, kad Europos Komisija buvo svarbiausia Europos Sąjungos institucija, dalyvavusi veikimo plano sudaryme Europos pabėgėlių krizės metu. 2015 m. gegužės 13 d. Europos Komisija išleido Europos migracijos darbotvarkę.<sup>125</sup> Kartu su neatidėliotinais veiksmais kovojant prieš tebesitęsiančią krizę, Europos migracijos darbotvarkė pateikė pasiūlymus dėl struktūrinių reformų, skirtų valdyti

---

<sup>122</sup> RANKIN, Jannifer. MEPs create biggest far-right group in European parliament. 2019. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.theguardian.com/world/2019/jun/13/meps-create-biggest-far-right-group-in-european-parliament>>.

<sup>123</sup> HAMPSHIRE, James. European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. ISSN: 1369-183X. 2015, Vol. 42, No. 4, 537–553, p. 537.

<sup>124</sup> *Ibidem* 123, p. 537.

<sup>125</sup> European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on migration. Brussels, 13.5.2015 COM (2015) 240 final.

migraciją visais jos aspektais, ilgesniam laikotarpiui.<sup>126</sup> Šie aspektai yra išskirstyti į keturis ramsčius<sup>127</sup>:

1. Neteisėtos migracijos paskatų mažinimas;
2. Gyvybių išsaugojimas ir išorės sienų apsauga;
3. Stiprios Bendros prieglobsčio politikos kūrimo užbaigimas;
4. Naujos politikos susijusios su legalia migracija plėtojimas.

Visi šie keturi ramsčiai – puikios pamatinės gairės, nukreiptos į Europos pabėgėlių krizės suvaldymą, tačiau atsiradusios jau vykstant pabėgėlių krizei. Panašaus pobūdžio gairės galėjo būti nustatytos ir anksčiau. Europos migracijos darbotvarkė svarbi pirmą kartą apibrėžta „karštųjų“ taškų sąvoka. Karštieji taškai – sritys, dėl savo geografinės padėties susiduriančios su ypač dideliu atvykstančių migrantų skaičiumi. Į „karštuosius“ taškus buvo nukreipti didžiausi finansiniai ištekliai bei pagrindinė su migracija susijusių agentūrų veikla. Pabėgėlių iš „karštųjų“ taškų perkėlimas buvo pagrindinė valstybių narių nesutarimo priežastis, kaip ir paskata dėl sutarties tarp Europos Sąjungos ir Turkijos sudarymo.

Tuo tarpu Europos Parlamentas 2016 m. balandžio 12 d. rezoliucijoje dėl situacijos Viduržemio jūroje ir visuminio Europos Sąjungos požiūrio į migraciją reikiamybės pateikė pagrindinių Europos Parlamento pozicijų apžvalgą ir susirūpinimą prieglobsčio srityje.<sup>128</sup> Rezoliucijoje minimi Europos Komisijos pasiūlymai ir diskusijos, vykusios Europos Parlamento Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitete. Europos Parlamentas rezoliucijoje netiesiogiai išreiškė Europos Komisijos pasiūlymų palaikymą. Rezoliucijoje akcentuojamas valstybių narių solidarumas, Dublino nuostatų pakeitimas ir apskritai visos Bendros Europos prieglobsčio sistemos stiprinimas. Rezoliucijoje taip pat pabrėžiamas pernelyg mažas perkeltųjų asmenų skaičius iki rezoliucijos paskelbimo. Reglamentą „Dublinas III“ siūloma keisti dėl to, kad jame nėra nustatytas atsakomybės tarp valstybių narių paskirstymas. Europos Parlamentas savo rezoliucijoje primena, kad jau nuo 2009 m. ragino sukurti visoms valstybėms narėms privalomąjį prieglobsčio parskirstymo

---

<sup>126</sup> WILLERMAIN, Fabian. The European Agenda on Migration, One Year on. The EU Response to the Crisis Has Produced Some Results, but Will Hardly Pass Another Solidarity Test. IEMed. Mediterranean Yearbook 2016, p. 1.

<sup>127</sup> *Ibidem* 126, p. 1.

<sup>128</sup> European Parliament. Migration and Asylum: a challenge for Europe. Fact sheets on the European Union. PE 600.414. European Union, 2018, p. 8.

mechanizmą.<sup>129</sup> Europos Sąjungos Tarybos sprendimai dėl asmenų iš „karštųjų“ taškų perkėlimo yra tik laikinai nukrypti nuo Dublino sistemos reikalavimų leidžianti nuostata.<sup>130</sup> Į abu Europos Komisijos raginimus dėl 40 tūkstančių, vėliau 120 tūkstančių asmenų perkėlimo, Europos Parlamentas reagavo labai palankiai.

Aktyviausias vaidmuo sudarant veiksmų planą turėjo atitekti Europos Komisijai. Galiausiai įvykus pabėgėlių krizei, būtent ji ir ėmėsi veiksmų plano kūrimo. Tuo tarpu, Europos Sąjungos Tarybai, kaip minėta anksčiau, susitarti dėl vieno iš svarbiausių krizės metu priimtų sprendimų – asmenų perkėlimo – sekėsi daug sunkiau, priešingai nei dėl sutarties su Turkija ir Europos Sąjunga. Galbūt dėl to, kad šia sutartimi buvo pareikalauta sąlyginai mažiau atsakomybės valstybių narių atžvilgiu, dalį jos perkeliant Turkijai. Tačiau iš šiais metais priimtų Turkijos sprendimų gali atrodyti, kad Turkija nebėra linkusi laikytis įsipareigojimų, todėl Europos Sąjungai kaip ir anksčiau neturint išankstinio veiksmų plano kyla grėsmė grįžti į panašią situaciją, kokioje ji buvo per Europos pabėgėlių krizę. Europos Sąjungos vaidmuo Pabėgėlių krizės metu priklausė nuo jos institucijų veiksmų bei jos valstybių narių iniciatyvos bendradarbiauti tarpusavyje. Tik vieningai veikiančios Europos Sąjungos institucijos bei jų sprendimus palaikančios valstybės narės gali sukurti palankiausią veiksmų planą tam tikrai sudėtingai situacijai spręsti.

### 4.3.3. *Ad hoc* veikimas

Tam tikroje situacijoje neturint aiškaus išankstinio veiksmų plano reikia veikti *ad hoc*. Šiuo atveju turimi omenyje sprendimai, kurių Europos Sąjunga ėmėsi jau vykstant Europos pabėgėlių krizei. Europos Komisija 2018 m. komunikate „Dėl migracijos valdymo visais jos aspektais: pažanga įgyvendinant Europos migracijos darbotvarkę“ konstatuojama, jog ši krizė atskleidė dabartinės Europos Sąjungos prieglobsčio nuostatos trūkumus, išreiškė skirtingą požiūrį į prieglobsčio prašančius asmenis Europos Sąjungoje ir paskatino judėjimą iš vienos valstybės narės į kitą.<sup>131</sup> Europos Komisija taip pat nurodo, kad „laikas atsisakyti laikinos vidaus sienų kontrolės ir *ad hoc* migracijos valdymo, ir siekti tvarių sprendimų“<sup>132</sup> Tai yra šiame komunikate Europos

---

<sup>129</sup> European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration. 2015/2095, 14 punktą.

<sup>130</sup> *Ibidem* 129.

<sup>131</sup> European Commission. Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and Council. Managing migration in all its aspects: progress under the European Agenda on migration. Brussels, 4.12.2018 COM (2018) 798 final. p. 2.

<sup>132</sup> *Ibidem* 131, p. 2.

Komisija pripažįsta, jog krizės metu veikusi *ad hoc* ir užsibrėžia tikslą stengtis, kad panaši situacija daugiau nepasikartotų.

Vienas iš *ad hoc* Europos Komisijos veiksmų – jau anksčiau tekste aptarta Komisijos pasiūlyta pabėgėlių iš „karštųjų“ taškų perkėlimo sistema. Tačiau *ad hoc* veiksmus atliko ne tik Europos Sąjungos institucijos, bet ir Europos Sąjungos agentūros. Verta paminėti Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros (Frontex) vykdytas *ad hoc* operacijas „Triton“ ir „Poseidon“. Šios operacijos taip pat buvo skirtos „karštiesiems“ taškams padėti. Operacija „Poseidon“ Graikijai teikė techninę pagalbą su tikslu sustiprinti jos sienų priežiūrą, gyvybių jūroje išsaugojimo, registravimo bei identifikavimo galimybes.<sup>133</sup> Graikijoje buvo dislokuoti 667 Frontex kvietimu atvykę papildomi pareigūnai, dėka kurių 2016 m. sausio–rugpjūčio mėn. buvo išgelbėta 37 479 asmenų.<sup>134</sup> Tuo tarpu operacija „Triton“ veikė Italijos ir Maltos zonose, tuo pačiu laikotarpiu buvo dislokuoti 523 pareigūnai ir išgelbėta 38 750 asmenų.<sup>135</sup> Techninė pagalba „karštiesiems“ taškams yra ne ką mažiau svarbesnė nei finansinė ar asmenų perkėlimas. Remiantis išgelbėtų asmenų skaičiumi galima teigti, jog šios *ad hoc* operacijos tikrai pasiteisino.

Europos Parlamentas 2016 m. balandžio 13 d. rezoliucijoje dėl Europos Tarybos pozicijos dėl Europos Sąjungos biudžeto priėmimo 2016 finansiniams metams (projekto Nr. 1/2016) dėl skubios pagalbos Sąjungoje pažymi, kad po to, kai Turkijoje buvo įsteigti du patikos fondai ir pabėgėlių fondas, buvo sukurtas naujas *ad hoc* mechanizmas neturint bendros strategijos pabėgėlių krizei spręsti ir neužtikrinant visapusiškų Parlamento prerogatyvų, kaip institucijos, bendrai dalyvaujančios teisės aktų leidime; atkreipia dėmesį į problemą, kad siūloma naujoji priemonė nėra pagrįsta Komisijos pasiūlymu dėl reglamentavimo pagal įprastą teisėkūros procedūrą.<sup>136</sup> Tai yra Europos Parlamentas sukritikavo Europos Komisijos *ad hoc* veiksmus ir perdėtą pasitikėjimą Europos Parlamento palaikymu pamiršus jį visapusiškai įtraukti į teisėkūros procedūrą. *Ad hoc* sprendimai reikalauja skubos, taigi gali būti padarytos ir procedūrinės klaidos, gali būti abejotinas *ad hoc* priemonių tikslingumas bei rezultatai.

---

<sup>133</sup> European Commission. EU operations in the Mediterranean sea. Factsheet updated on 4 October 2016, p. 1.

<sup>134</sup> *Ibidem* 133, p. 1.

<sup>135</sup> *Ibidem* 133, p. 1.

<sup>136</sup> European Parliament resolution of 13 April 2016 on the Council position on Draft amending budget No 1/2016 of the European Union for the financial year 2016, New instrument to provide emergency support within the Union (07068/2016 – C8-0122/2016 – 2016/2037(BUD)), 2 punktas.

Užuot toliau pasitikėjus *ad hoc* reakcijomis, turi rasti nuolatinės krizės sprendimo priemonės. Tai užtikrinus Europos Sąjungos institucijos bus pajėgios greitai ir efektyviai imtis planuoto atsako ir galiausiai sumažinti susidariusį chaosą bei nežinomybę, paveikusių visuomenės pasitikėjimą krizės metu ir prieš tai buvusiais metais.

#### **4.4. Prasta krizės valdymo koordinacija**

Siekiant išspręsti bet kokią sunkią situaciją, veiksmai turi būti atliekami koordinuotai. Kai jie yra gerai išanalizuoti ir pritaikyti susidariusiai situacijai, atsiranda didesnė tikimybė, kad tas veiksmas bus sėkmingas ir juo bus pasiektas norimas rezultatas. Tačiau veiksmų plano neužtenka, svarbu, kad plane nurodyti veiksmai būtų tarpusavyje suderinti, o galbūt net sudarytų atskirą sistemą. Vienas, kad ir labai gerai „pasvertas“ veiksmas, žadantis gerus rezultatus, tačiau nederantis su kitais, gali tik nutolinti rezultatą. Europos pabėgėlių krizės metu buvo svarbu gauti patikimą informaciją iš įvairių Europos Sąjungos vietų, ypač „karštųjų“ taškų, nes tik žinant realią situaciją buvo galima koordinuotai į ją reaguoti. Taip pat svarbus Europos Sąjungos institucijų ir agentūrų tikslingas funkcijų pasiskirstymas bei vidinė struktūra, nes tik tai lemia efektyvumą.

##### **4.4.1. Patikimos informacijos trūkumas**

Siekiant priimti tiek *ad hoc*, tiek ilgalaikio poveikio siekiančius teisės aktus, ypač reikalinga patikima ir išsami informacija apie situaciją. Neretai žiniasklaidos priemonių dezinformacija iškreipia tikrąjį vaizdą. Pirmaisiais krizės mėnesiais, faktus dėstė žiniasklaida ir nevyriausybiniai veikėjai, dirbantys šalia maršrutų, kvietę visus imtis stipresnio atsako.<sup>137</sup> Nors žiniasklaidos skelbiama informacija buvo šokiruojanti ir bauginanti, ji nebuvo tinkama Europos Sąjungos institucijos atitinkamiems sprendimams priimti. Reikėjo kur kas patikimesnių šaltinių, nelinkusių hiperbolizuoti ir dramatinizuoti susiklosčiusios situacijos.

Patikimų duomenų teikimas tapo Europos Komisijos prioritetu.<sup>138</sup> Pagrindinis to katalizatorius buvo 2015 m. lapkritį integruoto politinio reagavimo į krizes (angl. *integrated political crisis response*; IPCR) aktyvavimas, įpareigojęs kurti savaitines integruotos situacijos suvokimo ir

---

<sup>137</sup> *Ibidem* 2, p. 23.

<sup>138</sup> *Ibidem* 2, p. 24.

analizės (angl. *Integrated Situational Awareness and Analysis*; ISAA) ataskaitas.<sup>139</sup> Šios ataskaitos užtikrino, kad visi, kuriems šie duomenys reikalingi, reguliariai ir priimtinu formatu gautų vienodą informaciją.<sup>140</sup> Ji buvo surenkama iš valstybių narių, apdorojama ir talpinama tam skirtoje svetainėje. Integruotos situacijos suvokimo ir analizės ataskaitos tuo metu buvo puikus integruoto politinio reagavimo į krizes įrankis, kadangi informacija buvo aktuali ir gerai pateikiama.

Svarbu, kad informacija būtų tiksli ir paremta patikimais šaltiniais, pavyzdžiui, pagal Europos sienų agentūros Frontex *Twitter* paskyroje paskelbtą informaciją „daugiau nei 710 tūkstančiai migrantų <...> atvyko į ES per pirmuosius 9 mėnesius 2015-aisiais“.<sup>141</sup> Migracijos tyrimų mokslininkas Nando Sigona atkreipė dėmesį, kad šis skaičius, paskelbtas 2015 m. spalio mėn. migracijos krizės įkarštyje, greičiausiai buvo išpūstas.<sup>142</sup> Vėliau Frontex pripažino, kad šis skaičius gali būti per didelis, nes jis buvo pagrįstas užfiksuotais sienų kirtimais. Į tai greičiausiai buvo įtraukti dvigubi skaičiavimai – tūkstančiai migrantų, atvykusių į Europos Sąjungą per Graikiją, o vėliau perėjusių Balkanų maršrutą buvo vėl priskaičiuoti Vengrijoje.<sup>143</sup> Šis pavyzdys parodo, kad esant sudėtingai situacijai net ir patikimi šaltiniai gali padaryti klaidų, todėl svarbu kiek įmanoma šių klaidų vengti.

Taigi informaciją Europos pabėgėlių krizės pradžioje teikė tik nepatvirtinti šaltiniai. Siekiant gauti patikimesnę informaciją reikėjo aktyvuoti integruoto politinio reagavimo į krizes mechanizmą, o tai užtruko. Pasibaigus krizei, Europos Sąjungos teisinėje sistemoje reikėtų sukurti nuolat veikiančią, informaciją apie krizių valdymą Europos Sąjungoje teikiančią patikimą darinį.

#### **4.4.2. Krizės suvaldymo institutų trūkumas ir naujų institutų kūrimas**

Įvykus krizei, reagavimas ir atitinkami padariniai parodo išankstinio pasiruošimo sunkiai situacijai lygį. Krizės akivaizdoje gali rasti naujų funkcijų ar net institutų reikiamybė. Europos Komisija 2019 m. komunikate „Europos migracijos darbotvarkės įgyvendinimo pažangos ataskaita“ konstatavo, kad būtent 2015 m. gegužę Europos Komisijos pristatyta „Europos

---

<sup>139</sup> *Ibidem* 2, p. 24.

<sup>140</sup> *Ibidem* 2, p. 24.

<sup>141</sup> SCHEEL, Stephan and USTEK-SPILDA Funda. Why big data cannot fix migration statistics, 2018. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą:

<<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/06/05/why-big-data-cannot-fix-migration-statistics>>.

<sup>142</sup> *Ibidem* 141.

<sup>143</sup> *Ibidem* 141.



migracijos darbotvarkė“ koordinavo Europos Komisijos, Europos Sąjungos agentūrų ir valstybių narių veikimą krizės metu.<sup>144</sup>

2014 m. savo darbą pradėjusi nauja Europos Komisija, vadovaujama pirmininko Jean-Claude Juncker, 2015 m. darbo programoje įvardijo vieną iš savo siekių – naujos migracijos politikos vystymą. Pirmą kartą Vidaus reikalų komisaras buvo paskirtas ir Migracijos komisaru <...>.<sup>145</sup> Tokiu išskyrimu parodyta, kad migracija taip pat yra svarbi Europos Sąjungos veikimo sritis, reikalaujanti ypatingo Europos Komisijos dėmesio. Europos Komisija tame pačiame komunikate ypač išskiria Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros (Frontex) indėlį į krizės suvaldymą. 2016 m. rugsėjo 14 d. Europos Sąjungos Tarybos ir Europos Parlamento priimtu 2016/1624 reglamentu buvo įsteigtos Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos, siekiant užtikrinti veiksmingą Europos integruotą išorės sienų kirtimo valdymą.<sup>146</sup> Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgas sudaro Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra Frontex ir už sienų valdymą atsakingos nacionalinės valstybių narių institucijos, įskaitant pakrančių apsaugos tarnybas tiek, kiek jos vykdo sienų kontrolės užduotis.<sup>147</sup>

Frontex vaidmuo Europos pabėgėlių krizės metu buvo ypač svarbus, nors iš esmės pertvarkyta agentūra jau prasidėjus krizei neturėjo išankstinio veikimo plano, nusistovėjusios institucinės struktūros ar patikrinto veikimo funkcijų. Galima sakyti, kad Frontex buvo kuriama tada, kai panaši į ją institucija Europos Sąjungos lygiu jau turėjo veikti. Frontex pavadinimas buvo pakoreguotas: iš „Europos Sąjungos valstybių narių išorės sienų valdymo agentūros“ pakeistas į „Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrą“. Be kita ko, Frontex neturi savo įrangos ar apmokytų sienos apsaugos pareigūnų – ji tik koordinuoja operacijas, o paminėtus išteklius suteikia Europos Sąjungos valstybės narės. Remiantis Europos Parlamento ir Europos Sąjungos Tarybos reglamentu Nr. 2016/1624, pagrindinės Frontex užduotys: „parengti integruoto sienų valdymo Sąjungos lygmeniu techninę ir veiklos įgyvendinimo strategiją; prižiūrėti, kad sienų kontrolė prie išorės

---

<sup>144</sup> European Commission. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. Brussels, 16.10.2019 COM (2019) 481 final., p. 1.

<sup>145</sup> CARRERA, Sergio, BLOCKMANS, Steven, GROS, Daniel ir GUILD, Elspeth. The EU's response to the refugee crisis taking stock and setting policy priorities. No. 20, 2015, p. 2.

<sup>146</sup> 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) Nr. 2007/2004 ir Tarybos sprendimas 2005/267/EB, 1 straipsnis.

<sup>147</sup> *Ibidem* 146, 3 straipsnis.

sienų būtų veiksminga; teikti didesnę techninę ir operatyvinę pagalbą valstybėms narėms vykdant bendras operacijas ir teikiant skubią pasienio pagalbą; užtikrinti praktinį priemonių vykdymą susidarius tokiai situacijai, dėl kurios reikia imtis skubių veiksmų prie išorės sienų; teikti techninę ir operatyvinę pagalbą atliekant nelaimės jūroje ištiktų asmenų paieškos ir gelbėjimo operacijas; organizuoti, koordinuoti ir vykdyti grąžinimo operacijas bei grąžinimo pagalbą<sup>148</sup>.

Europos pabėgėlių krizei pasibaigus, 2019 m. lapkritį Europos Sąjungos Taryba oficialiai priėmė Komisijos pasiūlymą sustiprinti Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrą.<sup>149</sup> Tai yra buvo išplėstos šios agentūros funkcijos, susijusios su bendradarbiavimu su trečiosiomis šalimis, taip pat funkcijos, susijusios su pagalba valstybėms narėms, atliekant procedūras dėl asmenų, neturinčių teisės pasilikti Europos Sąjungoje, grąžinimo ir dėl naujo, nuolatinio, 10 tūkstančių asmenų sudarančio operatyvinio personalo korpuso. Po krizės padaryti pakeitimai rodo, kad valstybės narės supranta Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros svarbą ir yra pasiryžusios plėtoti jos veiklą. Tačiau dar 2017 m. pateiktų Komisijos pasiūlymų tobulinimai galėjo būti priimti ir anksčiau, kadangi tie operatyvinio personalo korpusą sudarantys asmenys bus paruošti dislokavimui tik nuo 2021 m.<sup>150</sup>

2015 m. spalio pabaigoje pasirodė trys pagrindiniai koordinavimo mechanizmai.<sup>151</sup> Pirmasis jų – Vakarų Balkanų kontaktinė grupė – buvo naujas instrumentas, tuo tarpu kiti du, ARGUS ir integruotas politinis reagavimas į krizes, egzistavo (anksčiau), bet niekada nebuvo panaudoti tokiu aukštu lygiu.<sup>152</sup> Sudaryta Vakarų Balkanų kontaktinė grupė krizės metu leido Europos Sąjungos valstybėms narėms ir joms nepriklausančioms tiesiogiai užmegzti dialogą migracijos klausimais. Kassavaitiniai (Vakarų Balkanų kontaktinės grupės) susitikimai nesukėlė ryžtingų pokyčių regionų dinamikoje, tačiau jų institucionalizavimas vis tiek buvo teigiamas sustiprinto dialogo (tarp valstybių) vystymas.<sup>153</sup> Integruoto politinio reagavimo į krizes priemonių pagrindas – bendras

---

<sup>148</sup> *Ibidem* 146, preambulės 11 p.

<sup>149</sup> European Commission. EU delivers on stronger European Border and Coast Guard to support Member States, 2019. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą:

<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_19\\_6237](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_19_6237)>.

<sup>150</sup> *Ibidem* 149.

<sup>151</sup> *Ibidem* 2, p. 17.

<sup>152</sup> *Ibidem* 2, p. 17.

<sup>153</sup> *Ibidem* 2, p. 17.

požiūris, t. y. būtina sutelkti visas susijusias tarnybas bei įstaigas tarp institucijų ir valstybių narių, užtikrinti suderintą veiksmų planą, skirtą Europos Sąjungai reaguojant į krizes.<sup>154</sup> Aktyvavus ARGUS buvo rengiami koordinaciniai pasitarimai, kuriuose dalyvavo Europos Komisijos direktoratų atstovai. Šie koordinaciniai pasitarimai taip pat prisidėjo prie vieningos Europos Komisijos, kaip Europos Sąjungos institucijos, veikimo.

Apibendrinant galima teigti, kad nors krizinėms situacijoms valdyti dar iki Europos pabėgėlių krizės pradžios buvo sukurti tam tikri institutai (pavyzdžiui, Frontex, ARGUS, Integruotas politinis reagavimas į krizes), jų veikimo mechanizmas nebuvo išvystytas.

#### **4.5. Išteklių paskirstymas**

Vykstant Europos pabėgėlių krizei buvo ypač svarbus tikslingas išteklių paskirstymas. Šiuo atveju prie jų galima priskirti vandenį, maistą, lovas, medicines priemones, gelbėjimo laivus, pabėgėlius gelbstinčius pareigūnus ir kt. išteklius, kurie iš esmės gali susidėti į vieną – piniginių išteklių kiekį. Prasidėjus Europos pabėgėlių krizei Europos Komisija pasinaudojo išskirtinėms situacijoms skirtais Europos Sąjungos ištekliais. Europos Sąjungos biudžetinės taisyklės leidžia „pasireikšti“ biudžeto lankstumui. Tam sukurtas neatidėliotinos pagalbos rezervas, Europos Sąjungos solidarumo ir Europos prisitaikymo prie globalizacijos padarinių fondai bei biudžeto pakeitimo normos, kuriomis remiantis Europos Komisija gali siūlyti reikiamus biudžeto pakeitimus, o Europos Sąjungos Taryba ir Europos Parlamentas – juos priimti.<sup>155</sup> Europos Sąjungos finansavimas, išaugusiems migracijos iššūkiams įveikti 2015 m. ir 2018 m. laikotarpiu padidėjo daugiau nei dvigubai – t. y. iki 22 mlrd. eurų nuo pradinio (9,6 mlrd. eurų) finansavimo.<sup>156</sup>

Pagrindinis išteklių paskirstymo trūkumas puikiai įvardijamas Elizabeth Collet ir Camille Le Coz bendrame darbe „Po audros: mokantis iš Europos Sąjungos atsako į migracijos krizę“. Europos Komisijai kaip galima labiau reikėtų vengti delsimo Europos Sąjungos finansavimą paverčiant į

---

<sup>154</sup> MINARD, Pierre. The IPCR arrangements: a joined-up approach in crisis response? European Union Institute for Security Studies, 2015, p. 2.

<sup>155</sup> SAVAGE James ir SITER Johannes. The European Union budget and the European refugee and migration crises. OECD Journal on Budgeting, volume 2017/2, 2018, p. 129–130.

<sup>156</sup> Directorate-General for Communication (European Commission). EU budget for the refugee crisis and improving migration management. EU publications, 2018, p. 1.

materialius išteklius.<sup>157</sup> Kadangi per Europos pabėgėlių krizę materialių išteklių reikėjo gauti nedelsiant, ypač „karštiesiems“ taškams. Taigi pagrindinis iššūkis buvo suderinti atskaitingumo ir tikslingumo normas su nuolat augančiu išteklių poreikiu. 2016 m. kovo 15 d. buvo priimtas Europos Sąjungos Tarybos reglamentas dėl skubios paramos teikimo Sąjungoje, kuriame „aktyvuota skubi parama dėl dabartinio pabėgėlių ir migrantų antplūdžio“, taip pat konstatuota, jog skubi parama pagal šį reglamentą finansuojama iš bendrojo Europos Sąjungos biudžeto ir įnašų, kuriuos kiti viešieji ar privatieji paramos teikėjai gali skirti kaip iš išorės asignuotąsias įplaukas.<sup>158</sup>

Išvados po Europos pabėgėlių krizės buvo padarytos, turint omenyje Europos Sąjungos finansavimą – migracijai skiriamas finansavimas yra didinamas. Europos Komisija 2021–2027 m. biudžetams siūlo pakeistą ir sustiprintą Prieglobsčio ir migracijos fondą bei naują Integruotą sienų valdymo fondą, į kurį bus inkorporuota nauja, muitinės kontrolės įrangai skirta priemonė.<sup>159</sup> Tačiau svarbiausia, jog Europos Komisija sugebėtų suderinti tikslingą biudžeto panaudojimą bei greitą jo padalijimą toms sritims, kurioms krizės metu jo reikia labiausiai, nes griežtos ir tikslingos atskaitomybės reikalavimai verčia šį biudžeto panaudojimą uždelsti ir tai padaro jį mažiau veiksmingu.

---

<sup>157</sup> *Ibidem* 2, p. 3.

<sup>158</sup> 2016 m. kovo 15 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamentas (ES) 2016/369 dėl skubios paramos teikimo Sąjungoje. 4 ir 9 straipsniai.

<sup>159</sup> European Commission. Questions and Answers: Future EU funding for Borders and Migration. 2018. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą:

<[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_18\\_4127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4127)>.

## IŠVADOS IR PASIŪLYMAI

- Europos pabėgėlių krizė – unikali 2015 m. prasidėjusi Europos regioninio masto krizė, kuomet prieglobsčio prašančių asmenų skaičius, lyginant su prieš tai buvusiais metais, padidėjo daugiau nei dvigubai. Jos metu dauguma Europos valstybių dėl savo narystės Europos Sąjungoje negalėjo į krizės pasekmes reaguoti išskirtinai savarankiškai – turėjo būti taikomos bendrai visoms Europos Sąjungos valstybėms narėms nustatytos Europos Sąjungos teisės normos.
- Pagrindiniai Europos Sąjungos ir jų valstybių narių instrumentai migracijos sričiai reguliuoti iki Europos pabėgėlių krizės pradžios buvo Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarantys teisės aktai – reglamentas „Eurodac“, reglamentas „Dublinas III“, Apibūdinamoji direktyva, Priėmimo sąlygų direktyva ir Prieglobsčio suteikimo direktyva. Esminę reikšmę šios sistemos sukūrimui turėjo Amsterdamo ir Lisabonos sutartys. Tačiau šia sistema nustatytas teisinis reguliavimas iš esmės nebuvo pritaikytas migracijos krizinėms situacijoms Europos Sąjungoje valdyti.
- Svarbiausi sprendimai Europos pabėgėlių krizės metu Europos Sąjungos viduje buvo Europos Sąjungos Tarybos priimti sprendimai dėl pabėgėlių perkėlimo iš Italijos ir Graikijos į kitas valstybes nares bei Turkijos ir Europos Sąjungos sutartis. Priimtas sprendimas dėl pabėgėlių perkėlimo išreiškė Sąjungos solidarumą krizės metu, o sutartis su Turkija lėmė ženklų į Europą atvykstančių pabėgėlių skaičiaus sumažėjimą. Tačiau abu šie sprendimai Europos Sąjungos teisiniame reguliavime buvo *ad hoc* priemonės.
- Europos pabėgėlių krizės metu esminės Europos Sąjungos teisės ir teisinio reguliavimo spragos buvo Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarančiuose teisės aktuose. Reglamente „Dublinas III“ yra nustatyta vienos valstybės narės dėl prieglobsčio suteikimo atsakomybė, taigi krizės metu trūko tarp valstybių narių solidarumu pagrįstos naštos, kilusios dėl didelio atvykusiųjų pabėgėlių skaičiaus, pasidalijimo sistemos. „Eurodac“ sistemai suteikti pakankamai siauri įgaliojimai, o Apibūdinamosios, Priėmimo sąlygų bei Prieglobsčio suteikimo tvarkos direktyvų nuostatos valstybių narių teisinėse sistemose dažnai skirtingos ir nevienodai taikomos. Europos Sąjunga ir jos valstybės narės neturėjo išankstinio veiksmų plano Europos pabėgėlių krizei suvaldyti. Europos pabėgėlių krizės metu privalomasis perkėlimo mechanizmas su nustatyta kvotų sistema buvo priimtas per vėlai – t. y. kaip *ad hoc* priemonė. Europos pabėgėlių krizės metu buvęs konsensuso trūkumas tarp Europos Sąjungos Rytų ir Vakarų Europos valstybių narių trukdė Sąjungoje priimti reikiamus teisės normų pakeitimus bei naujus teisės aktus. Europos pabėgėlių krizės pradžioje

informaciją apie krizę teikė tik nepatvirtinti šaltiniai, o integruoto politinio reagavimo į krizes mechanizmo aktyvavimas užtruko. Institutai Frontex, ARGUS ir Integruotas politinis reagavimas į krizes, skirti krizinėms situacijoms valdyti, buvo sukurti dar iki Europos pabėgėlių krizės pradžios, tačiau jų veikla nebuvo išvystyta. Siekiant ištaisyti egzistuojančias spragas naujajame reglamente „Dublinas IV“ turėtų būti nustatytas teisinis reglamentavimas, krizinės situacijos atveju leidžiantis Europos Komisijai automatiškai aktyvuoti nustatytą asmenų perkėlimo sistemą. „Eurodac“ sistemai turėtų būti suteikti platesni įgaliojimai renkant asmenų duomenis, o Apibūdinamosios, Priėmimo sąlygų bei Prieglobsčio suteikimo tvarkos direktyvų nuostatos turėtų būti sureguliuotos reglamentu, taip užtikrinant vienodą nuostatų taikymą visose valstybėse narėse. Pasibaigus krizei *ad hoc* mechanizmai turi tapti nuolatiniais, o krizės metu sukauptą gera praktika – išlaikoma. Europos Sąjungos teisinėje sistemoje reikėtų įsteigti nuolat veikiančią, patikimą informaciją apie krizių valdymą Europos Sąjungoje teikiančią šaltinį. Europos pabėgėlių krizei pasibaigus, Europos Sąjunga skiria ženkliai didesnę finansavimą migracijos reikalams, tačiau taip pat svarbu, kad šie piniginiai ištekliai, priešingai nei krizės metu, prireikus neužtruktų būti paverčiami į materialius išteklius. Europos Sąjunga šiuo metu naujai pabėgėlių krizei yra pasirengusi geriau nei buvo iki Europos pabėgėlių krizės pradžios, tačiau turi būti padaryta dar daug tobulinimų, ypač Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarančiuose teisės aktuose. Gerai veikianči Europos Sąjungos pabėgėlių teisė – valstybių narių tarpusavio solidarumu bei nuolatiniu prisitaikymu prie egzistuojančių situacijų pagrįsta sistema.

## ŠALTINIŲ SĄRAŠAS

Europos Sąjungos ir tarptautinės teisės aktai:

1. 1951 m. Jungtinių Tautų Konvencija dėl pabėgėlių statuso (Ženevos konvencija).
2. 2000 m. gruodžio 11 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2725/2000 dėl Eurodac sistemos sukūrimo pirštų atspaudams lyginti siekiant veiksmingiau taikyti Dublino konvenciją. Oficialusis leidinys L 316 , 15/12/2000 p. 0001–0010. Preambulė.
3. 2003 m. sausio 27 d. Tarybos direktyva 2003/9/EB nustatanti minimalias normas dėl prieglobsčio prašytojų priėmimo. Oficialusis leidinys L 031, 06/02/2003 p. 0018–0025.
4. 2004 m. balandžio 29 d. 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. ISSN 1725-5120.
5. 2005 m. gruodžio 1 d. Tarybos direktyva 2005/85/EB, nustatanti būtiniausius reikalavimus dėl pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo tvarkos valstybėse narėse. L326/13.
6. 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 604/2013, kuriuo išdėstomi valstybės narės, atsakingos už trečiosios šalies piliečio arba asmens be pilietybės vienoje iš valstybių narių pateikto tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai, OL L 180, 2013 6 29, p. 31–59, 13 straipsnis.
7. 2013 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1052/2013, kuriuo sukuriama Europos sienų stebėjimo sistema (Eurosir), OL L 295, 2013 11 6, p. 11–26.
8. 2016 m. kovo 15 d. Europos Sąjungos Tarybos reglamentas (ES) 2016/369 dėl skubios paramos teikimo Sąjungoje. 4 ir 9 straipsniai.
9. 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) Nr. 2007/2004 ir Tarybos sprendimas 2005/267/EB, preambulės 11 p., 1 straipsnis, 3 straipsnis.
10. Europos Vadovų Tarybos priimta Stokholmo programa, 2010/C 115/01. Official Journal of the European Union, C 115/1. 6.2.1.
11. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija, OL C 326, 2012 10 26, p. 47–390. 78 straipsnis, 79 straipsnis.

12. Treaty of Amsterdam amending the treaty on European Union, the treaties establishing the European communities and certain related acts (97/C 340/01). Official Journal C 340, 10/11/1997 p. 0001–0144. Article 73i.

Specialioji literatūra:

1. AMBROSO Guido, Senior Desk Officer for South-Eastern Europe Regional Bureau for Europe UNHCR. *The Balkans at a crossroads: Progress and challenges in finding durable solutions for refugees and displaced persons from the wars in the former Yugoslavia*. Research Paper No. 133, 2004, p. 1.
2. BACAIAN LIVIA E. *The protection of refugees and their right to seek asylum in the European Union*. Institut Europeen de l'universite de Geneve. Collection Europyopa vol. 70, 2011, p. 22.
3. BEINIUS, Robertas. *Europos Sąjungos migracijos politika po Lisabonos sutarties: Vokietijos ir Švedijos atvejai*. Vytauto Didžiojo universitetas, Kaunas, 2016.
4. BERTI, Benedetta. *The Syrian Refugee Crisis: Regional and Human Security Implications. Strategic Assessment*, Volume 17, No. 4, 2015, p. 41.
5. BORDIGNON, Massimo ir MORICONI, Simone. *The case for a common European refugee policy*. Bruegel, Policy Contribution Issue n°8, p. 3.
6. BRAUNINGER, Dieter. *Reform of the Common European Asylum System. A difficult undertaking*. Deutsche Bank AG Research, 2018, p. 10.
7. BREKKE, Stein Arne. *Establishing a Common European Asylum System tracing the impact of EU policy-making on asylum outcomes*. ARENA Report No 3/17. ISSN 0807-3139, 2017, p. 34, 37.
8. CARLIN, James L. *Significant Refugee Crises Since World War II and the Response of the International Community*. Michigan Journal of International Law, Volume 3, Issue 1, 1982, p. 5.
9. CARRERA, Sergio and GUILD, Elspeth. *Can the new refugee relocation system work? Perils in the Dublin logic and flawed reception conditions in the EU*. Centre for European Policy Studies, No. 332, 2015, p. 9.
10. CARRERA, Sergio, BLOCKMANS, Steven, GROS, Daniel ir GUILD, Elspeth. *The EU's response to the refugee crisis taking stock and setting policy priorities*. No. 20, 2015, p. 2.
11. COLLET, Elizabeth and LE COZ, Camille. *After the storm: learning from the EU response to the migration crisis*. Migration policy institute Europe, 2018, p. 2–3, 17, 23–24.



12. EYRE, Makana ir GOILLANDEAU, Martin. *Poland's two-faced immigration strategy*. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.politico.eu/article/poland-two-faced-immigration-strategy-ukraine-migrants>>.
13. ELITOK, Seçil Paçacı. *Three Years on: An Evaluation of the EU-Turkey Refugee Deal*. MiReKoc Working Papers. 04/2019, p. 1.
14. FERNANDEZ ARRIBAS, Gloria. *The EU-Turkey Agreement: A Controversial Attempt at Patching up a Major Problem*. European Papers, Vol. 1, ISSN 2499-8249, 2016, No 3, p. 1097.
15. GARCES-MASCAREÑAS, Blanca. *Why Dublin "Doesn't Work"*. Notes internacionals CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs, ISSN: 2013-4428, 2015, p. 2.
16. Generalinės advokatės Eleanor Sharpston išvada, pateikta 2019 m. spalio 31 d. Bylose: C-715/17, C-718/17 ir C-719/17.
17. GROSSE, Tomasz Grzegorz. *European Union policies at a time of crisis*. Scholar Publishing House Ltd., Warsaw, 2017. p. 272.
18. HAILBRONNER, Kay ir THYM, Daniel. *EU Immigration and Asylum Law*. - 2nd edition. - München: C.H. Beck, ISBN 978 3 406 66653 7, 2016, PART D, p. 1029.
19. HAMPSHIRE, James. *European migration governance since the Lisbon treaty: introduction to the special issue*. Journal of Ethnic and Migration Studies. ISSN: 1369-183X. 2015, Vol. 42, No. 4, 537–553, p. 537.
20. KAUNERT, Christian ir LE'ONARD, Sarah. *The European Union asylum policy after the Treaty of Lisbon and the Stockholm Programme: towards supranational governance in a common area of protection?* Refugee Survey Quarterly, Vol. 31, No. 4, 2012, p. 3, 15–16.
21. LINDSAY, Frey. *Ukrainian immigrants give the Polish Government an out on refugees*. 2018. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.forbes.com/sites/freylindsay/2018/09/19/ukrainian-immigrants-give-the-polish-government-an-out-on-refugees/#6ba8647f4bb1>>.
22. MINARD, Pierre. *The IPCR arrangements: a joined-up approach in crisis response?* European Union Institute for Security Studies, 2015, p. 2.
23. NAGY, Boldizsar. *Sharing the Responsibility or Shifting the Focus? The Responses of the EU and the Visegrad Countries to the Post-2015 Arrival of Migrants and Refugees*. Global Turkey in Europe. Working Paper 17, May 2017, p. 2, 11.
24. PASCOUAU, Yves. *Vision Europe Summit. Improving the Responses to the Migration and Refugee Crisis in Europe*. Calouste Gulbenkian Foundation, 2016, p. 17, 18, 25.

25. PLOFCHAN, Thomas. *Timeline: Syrian Civil War*. CAIRO REVIEW 13/2014. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą: <<https://thecairoreview.com/wp-content/uploads/2014/12/CR13-Timeline.pdf>>.
26. POPA, Cristina Elena. *The Challenges of the Schengen Area*. Expert Journal of Economics. Volume 4, Issue 3, pp. 96-104, 2016, p. 98, 102.
27. RADJENOVIC, Anja. *Reform of the Dublin system*. European Parliamentary Research Service, 2019, p. 2.
28. RANKIN, Jannifer. *MEPs create biggest far-right group in European parliament*. 2019. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 5 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.theguardian.com/world/2019/jun/13/meps-create-biggest-far-right-group-in-european-parliament>>.
29. ROSENBERG, Matt. *Global Refugees and Internally Displaced Persons. Understand the causes and countries of origin*. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 5 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.thoughtco.com/global-refugees-overview-1434952>>.
30. SAVAGE James ir SITER Johannes. *The European Union budget and the European refugee and migration crises*. OECD Journal on Budgeting, volume 2017/2, 2018, p. 129–130.
31. SCHEEL, Stephan and USTEK-SPILDA Funda. *Why big data cannot fix migration statistics*, 2018. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <<https://www.newsdeeply.com/refugees/community/2018/06/05/why-big-data-cannot-fix-migration-statistics>>.
32. SCHNEIDER, Stephanie ir NIESWANDT, Carolin. *EASO-Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration*. Österreich Z Soziol, 43:13–35, 2018, p. 13.
33. ŞİMŞEK, Doğuş. Turkey as a “Safe Third Country”? The Impacts of the EU-Turkey Statement on Syrian Refugees in Turkey. PERCEPTIONS, Volume XXII, Number 4, pp. 161–182, 2017, p. 166–167.
34. Tampere European Council 15 and 16 October 1999 Presidency conclusions. II 13 p. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 7 d.]. Prieiga per internetą: <[https://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_en.htm](https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm)>.
35. TOLAY, Juliette. *The EU and Turkey’s Asylum Policies in Light of the Syrian Crisis*. Global Turkey in Europe. Policy Brief 10, 2014, p. 2.

36. VERVENIOTI, Eleni. *The Common European Asylum System: How common is it?* National Centre for Public Administration and Local Government, Athens. Thesis, 2014, p. 8–9.
37. WILLERMAIN, Fabian. *The European Agenda on Migration, One Year on. The EU Response to the Crisis Has Produced Some Results, but Will Hardly Pass Another Solidarity Test.* IEMed. Mediterranean Yearbook 2016, p. 1.

Teismų praktika:

1. 2017 m. rugsėjo 6 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas, sujungtose bylose C 643/15 ir C 647/15. Teismo praktikos rinkinys, ECLI:EU:C:2017:631.
2. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. Metinis pranešimas 2017. Teisingumo Teismo ir Bendrojo Teismo veiklos apžvalga. Liuksemburgas, 2018, p. 44–45.
3. 2020 m. balandžio 2 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas, sujungtose bylose C-715/17, C-718/17 ir C-719/17.

Kita literatūra ir praktinė medžiaga:

1. European Council on Refugees and Exiles. *Making the CEAS Work, Starting Today.* Policy note 22. 2019. p. 1.
2. European Court of Auditors. Special report. *European Union Emergency Trust Fund for Africa: Flexible but lacking focus.* No . 32, 2018, p. 4, 9.
3. European Parliament News. Tanja Fajon: „If we lose Schengen, we will lose the European project“. 2018. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/security/20181116STO19210/schengen-suspension-how-long-should-internal-border-checks-last>.
4. European Parliamentary Research Service. *Legislation on emergency relocation of asylum-seekers in the EU.* Briefing October 2015. PE 569.018, p. 4.
5. European Stability Initiative. *The EU-Turkey Statement three years on.* 15 April 2019. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 27 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.esiweb.org/pdf/ESI%20core%20facts%20-%20EU-Turkey%20Statement%20three%20years%20on%20-%202015%20April%202019.pdf>.
6. Eurostat Statistics Explained. Data extracted on 16 March 2020. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 20 d.]. Prieiga per internetą: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics).

7. *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status under the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*. HCR/IP/4/Eng/REV.1 Reedited, Geneva, January 1992, UNHCR 1979, p. 3.
8. International Association of Refugee Law Judges European Chapter under contract to EASO. *An introduction to the Common European Asylum System for courts and tribunals a judicial analysis*. European Asylum Support Office, ISBN 978-92-9243-863-0, 2016, p. 13.
9. International Organization for Migration (IOM). *Four Decades of Cross-Mediterranean Undocumented Migration to Europe a Review of the Evidence*. 2017. International Organization for Migration. p. 1.
10. Jean Claude Juncker. *Five point-plan on immigration*. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą: [https://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/en\\_02\\_immigration.pdf](https://juncker.epp.eu/sites/default/files/attachments/nodes/en_02_immigration.pdf).
11. The United Nations Refugee Agency. *Fact sheet: Timeline and figures*. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.unhcr.org/5245a72e6.pdf>.
12. World Bank Group. Syrian Arab Republic. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 3 d.]. Prieiga per internetą: <https://data.worldbank.org/country/syrian-arab-republic>.

Europos Sąjungos Tarybos dokumentai:

1. European Council. Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement. Press release, 2015. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 25 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement>.
2. European Council. European Council meeting (15 October 2015) – Conclusions. Brussels, 16 October 2015 (OR. en), EUCO 26/15, p. 1.
3. European Council. Council of the European Union. Reform of EU asylum rules. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 11 d.]. Prieiga per internetą: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/ceas-reform>.

Europos Parlamento dokumentai:

1. European Parliament. *Migration and Asylum: a challenge for Europe*. Fact sheets on the European Union. PE 600.414. European Union, 2018, p. 8.

2. European Parliament resolution of 12 April 2016 on the situation in the Mediterranean and the need for a holistic EU approach to migration. 2015/2095, 14 punktas.
3. European Parliament resolution of 13 April 2016 on the Council position on Draft amending budget No 1/2016 of the European Union for the financial year 2016, New instrument to provide emergency support within the Union (07068/2016 – C8-0122/2016 – 2016/2037(BUD)), 2 punktas.

Europos Komisijos dokumentai:

1. European Commission. *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*. 2015. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. vasario 20 d.]. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_15\\_4813](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813)>.
2. European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Towards a reform of the Common European Asylum system and enhancing legal avenues to Europe*. Brussels, 6.4.2016 COM (2016) 197 final., p. 2, 5, 6, 9, 10, 12.
3. European Commission. *Towards a sustainable and fair Common European Asylum System*. Press release, 2016. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 10 d.]. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_16\\_1620](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_16_1620)>.
4. European Commission. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the evaluation of the European Border Surveillance System (EUROSUR)*. A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018. Brussels, 12.9.2018 COM (2018) 632 final, p. 2.
5. European Commission. *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the council*. Twelfth report on relocation and resettlement. Strasbourg, 16.5.2017 COM (2017) 260 final, p. 3, 4.
6. European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee and the Committee of the Regions a European Agenda on migration*. Brussels, 13.5.2015 COM (2015) 240 final.
7. European Commission. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and Council*. Managing migration in all its aspects: progress under the European Agenda on migration. Brussels, 4.12.2018 COM (2018) 798 final. p. 2.
8. European Commission. *EU operations in the Mediterranean sea*. Factsheet updated on 4 October 2016, p. 1.

9. European Commission. Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration. Brussels, 16.10.2019 COM (2019) 481 final., p. 1.
10. European Commission. EU delivers on stronger European Border and Coast Guard to support Member States, 2019. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 15 d.]. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_19\\_6237](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_19_6237)>.
11. European Commission. European Agenda on Migration: Good progress in managing migration flows needs to be sustained. 2017. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 19 d.]. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_17\\_3081](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_17_3081)>.
12. Directorate-General for Communication (European Commission). EU budget for the refugee crisis and improving migration management. EU publications, 2018, p. 1.
13. European Commission. Questions and Answers: Future EU funding for Borders and Migration. 2018. [interaktyvus; žiūrėta 2020 m. kovo 22 d.]. Prieiga per internetą: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_18\\_4127](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_18_4127)>.

## SANTRAUKA

Šiame darbe nagrinėjama Europos pabėgėlių krizė, Europos Sąjungos teisė bei Europos Sąjungos institucijų ir jos valstybių narių veiksmai sprendžiant Europos pabėgėlių krizę. Darbe ypatingas dėmesys skiriamas kompleksiniam Europos Sąjungos teisės Europos pabėgėlių krizės kontekste nagrinėjimui ir įvertinimui. Pirmojoje darbo dalyje yra apibrėžiama 2015 m. prasidėjusi Europos pabėgėlių krizė. Antrojoje ir trečiojoje dalyse išskiriami pagrindiniai Europos Sąjungos ir jų valstybių narių teisiniai instrumentai, priimti iki Europos pabėgėlių krizės pradžios ir jai prasidėjus. Ketvirtojoje dalyje nagrinėjami esminiai Europos Sąjungos teisės ir jos teisinio reguliavimo trūkumai, pastebėti Europos pabėgėlių krizės metu, ir pateikiami galimi šios sistemos tobulinimo variantai. Magistriniame darbe Europos pabėgėlių krizė pateikiama kaip unikali krizė, kurios metu dauguma Europos valstybių dėl savo narystės Europos Sąjungoje negalėjo į krizės pasekmes reaguoti savarankiškai ir turėjo taikyti Europos Sąjungos teisės normas. Pagrindiniai Europos Sąjungos ir jų valstybių narių instrumentai migracijos sričiai reguliuoti iki Europos pabėgėlių krizės buvo Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarantys teisės aktai. Prasidėjus Europos pabėgėlių krizei buvo priimti *ad hoc* sprendimai dėl pabėgėlių perkėlimo iš Italijos ir Graikijos į kitas valstybes nares bei Turkijos ir Europos Sąjungos sutartis. Siekiant ištaisyti egzistuojančias spragas reikėtų toliau tobulinti Bendrą Europos prieglobsčio sistemą sudarančius teisės aktus, taikyti iš anksto krizinėms situacijoms paruoštus ir pritaikytus mechanizmus.

## SUMMARY

In this master's thesis, the European refugee crisis, European Union law and the actions taken by the European Union institutions as well as its Member States during the European refugee crisis are examined. Special attention is paid to the complex analysis of the European Union law in the context of the European refugee crisis. The first part of the thesis is dedicated to defining the European refugee crisis that began in 2015. Consequently, the second and third part is for distinguishing the main legal instruments adopted by the European Union and their Member States before and after the European refugee crisis. And the fourth part examines the main shortcomings of the European Union law and its legal regulation observed during the European refugee crisis and presents possible solutions for the improvement of this system. The master's thesis presents the European refugee crisis as a unique crisis, during which most European countries could not respond to the consequences of the crisis on their own due to their membership in the European Union and had to apply European Union law. The main instruments of the European Union and their Member States to regulate migration during the European refugee crisis were the legislation establishing the Common European Asylum System. During the European refugee crisis, ad hoc decisions were taken on the resettlement of the refugees from Italy and Greece to other Member States and the treaty between Turkey and the European Union was adopted. In order to close the existing gaps, the legislation forming the Common European Asylum System should be further improved, with mechanisms in place that are prepared for and adapted to crisis situations.