



## 4. Piliečiai: pagrindinės teisės, saugumas ir teisingumas

4.1. Individualios ir kolektyvinės teisės.....	2
4.1.1. Sąjungos piliečiai ir jų teisės.....	3
4.1.2. ES sutarties 2 straipsnyje išvardytų vertybių apsauga ES.....	9
4.1.3. Laisvas asmenų judėjimas.....	16
4.1.4. Teisė teikti peticiją.....	20
4.1.5. Europos piliečių iniciatyva.....	23
4.2. Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė.....	29
4.2.1. Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė: bendrieji aspektai.....	30
4.2.2. Prieglobsčio politika.....	35
4.2.3. Imigracijos politika.....	41
4.2.4. Išorės sienų valdymas.....	48
4.2.5. Teisminis bendradarbiavimas civilinėse bylose.....	57
4.2.6. Teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose.....	64
4.2.7. Policijos bendradarbiavimas.....	71
4.2.8. Asmens duomenų apsauga.....	78



## 4.1. INDIVIDUALIOS IR KOLEKTYVINĖS TEISĖS



## 4.1.1. SAJUNGOS PILIEČIAI IR JŲ TEISĖS

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijoje, Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) ir Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 9 straipsnyje įtvirtintos individualios piliečių teisės ir Sąjungos pilietybė yra pagrindiniai europiečio tapatybės formavimo veiksniai. Tuo atveju, kai šiurkščiai pažeidžiamos pagrindinės Sąjungos vertybės, valstybei narei gali būti taikomos sankcijos.

### TEISINIS PAGRINDAS

ES sutarties 2, 3, 7 ir 9–12 straipsniai, SESV 18–25 straipsniai ir ES pagrindinių teisių chartijos 39–46 straipsniai ([4.1.2](#)).

### TIKSLAI

Pagal ES teisę nustatyta daug asmens teisių, kurios tiesiogiai įgyvendinamos teismuose tiek horizontaliai (tarp asmenų), tiek vertikalčiai (tarp asmenų ir valstybės). Europos pilietybės su aiškiai apibrėžtomis teisėmis ir pareigomis sukūrimo idėja, įkvėpta Sutartyse įtvirtintos asmenų judėjimo laisvės, svarstoma jau nuo septintojo dešimtmečio. Užbaigus parengiamuosius darbus, kurie pradėti dar aštuntojo dešimtmečio viduryje, 1992 m. Maastrichte priimtoje ES sutartyje numatyta, kad Sąjungos tikslas yra „stiprinti savo valstybių narių piliečių teisių ir interesų apsaugą įvedant Sąjungos pilietybę“. Tokiai pilietybei skirta nauja EB sutarties dalis (buvę 17–22 straipsniai) buvo išsaugota, kai ši Sutartis tapo Sutartimi dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV).

Kaip ir nacionalinė pilietybė, ES pilietybė – tai piliečio ir Europos Sąjungos santykis, kurį apibrėžia piliečio teisės, pareigos ir politinis aktyvumas. Taip siekiama pašalinti prieštaravimą, kylantį dėl to, kad ES veiksmų poveikis Sąjungos piliečiams didėja, o jų (pagrindinės) teisės ir pareigos bei dalyvavimas demokratiniuose procesuose dažniausiai užtikrinami tik nacionaliniu lygmeniu. Pagal SESV 15 straipsnio 3 dalį visi valstybės narės fiziniai ar juridiniai asmenys turi teisę susipažinti su Sąjungos institucijų, įstaigų, organų ir agentūrų dokumentais. SESV 16 straipsnyje įtvirtinta teisė į asmens duomenų apsaugą ([4.2.8](#)). ES sutarties 2 straipsnyje nustatyta, kad „Sąjunga yra grindžiama šiomis vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisine valstybe ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises“.

ES sutarties 7 straipsnyje pakartojama ankstesnėje [Nicos sutartyje](#) ([1.1.4](#)) esanti nuostata, kurioje nurodomas prevencijos mechanizmas, taikomas tais atvejais, kai iškyla „aiškus pavojus, kad kuri nors valstybė narė gali šiurkščiai pažeisti“ ES sutarties 2 straipsnyje nurodytas vertybes, ir įdiegiamas sankcijų mechanizmas, taikomas nustačius, kad „kuri nors valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia“ šias vertybes. Visų pirma Komisija turėtų paraginti Europos Vadovų Tarybą vieningai nuspręsti, kad esama tokio pavojaus (7 straipsnio 2 dalis). Tada būtų pradėta procedūra, dėl kurios valstybė narė galėtų prarasti savo teisę balsuoti Taryboje. Šis mechanizmas pirmą kartą inicijuotas 2017 m. prieš Lenkiją dėl jos Aukščiausiojo Teismo reformos.



Be to, būtina labiau apsaugoti valstybių narių ir (arba) ES piliečių teises ir interesus palaikant Sąjungos santykius su platesniu pasauliu (ES sutarties 3 straipsnio 5 dalis).

## LAIMĖJIMAI

Ilgą laiką piliečių teisių ES lygmeniu teisinį pagrindą iš esmės sudarė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai ir ES pagrindinių teisių chartijai teisinis pagrindas išplėstas ir apima tikrąją Europos Sąjungos pilietybę.

### A. ES pilietybės sąvokos apibrėžtis

Pagal ES sutarties 9 straipsnį ir SESV 20 straipsnį Sąjungos pilietis yra bet kuris asmuo, turintis jos valstybės narės pilietybę, o ši apibrėžiama pagal atitinkamos valstybės nacionalinę teisę. Sąjungos pilietybė papildo nacionalinę pilietybę, bet jos nepakeičia. Be tų teisių ir pareigų, kurias asmenys įgyja kaip valstybės narės piliečiai, turėdami ES pilietybę jie naudojami ir kitomis teisėmis ir atlieka kitas pareigas. Skirtumą išaiškino generalinis advokatas M. Poiares Maduro Europos Sąjungos Teisingumo Teisme nagrinėjant bylą C-135/08 Janko Rottmann prieš Freistaat Bayern (nuomonės 23 dalis):

„Šios dvi sąvokos yra ir neatsiejamai susijusios, ir atskiros. Sąjungos pilietybė pagrįsta valstybės narės pilietybe, bet kartu tai atskira teisinė ir politinė sąvoka valstybės narės pilietybės sąvokos atžvilgiu. Valstybės narės pilietybė ne tik sudaro galimybę naudotis Bendrijos teisės suteikiamomis teisėmis; ji paverčia mus Europos Sąjungos piliečiais. Sąjungos pilietybė – tai daugiau nei visuma teisių, kurios, kaip tokios, galėtų būti suteiktos netgi tiems, kurie šios pilietybės neturi. Pastaroji reiškia politinio pobūdžio Europos Sąjungos piliečių ryšį, nors kalbama ne apie vienos tautos piliečių ryšį. [...] Jis remiasi jų tarpusavio įsipareigojimu atverti savo politines bendruomenes kitiems Europos piliečiams bei kurti naują pilietinio ir politinio solidarumo formą Europos mastu.

Šis ryšys pagrįstas ne vienos tautos, o Europos politinės erdvės, kurioje susikuria tam tikros teisės ir pareigos, egzistavimu. Europos Sąjungos pilietybė nėra pagrįsta Europos tautos egzistavimu, todėl konceptuali atžvilgiu yra atsieta nuo valstybės pilietybės. Pasak vieno autoriaus, Europos Sąjungos pilietybės sąvokos pobūdis iš esmės naujoviškas dėl to, kad „Sąjunga priklauso piliečiams (ją sudaro piliečiai), kurie pagal apibrėžtį turi skirtingas pilietybes“. Tačiau nustatydamas, kad valstybės narės pilietybė yra tapimo Europos Sąjungos piliečiu sąlyga, valstybės narės norėjo pažymėti, kad ši nauja pilietybės forma nepaneigia pirminės ištikimybės savo nacionalinėms politinėms bendruomenėms. Taigi šis ryšys su įvairių valstybių narių pilietybe – tai pripažinimas, kad gali egzistuoti (faktiškai, kad egzistuoja) pilietybė, neapsiribojanti valstybės lygiu.

Tuo ir yra nepaprasta Sąjungos pilietybė: ji sustiprina ryšius, kurie sieja mus su savo valstybėmis (nes esame Sąjungos piliečiai būtent dėl to, kad esame savo valstybių piliečiai), ir kartu mus išlaisvina (nes tampame piliečiais tarptautiniu lygiu). Sąjungos pilietybė įgyjama per valstybės narės pilietybę, kurią reglamentuoja nacionalinė teisė. Tačiau, kaip bet kuri pilietybės forma, ji sudaro pagrindą naujai politinei erdvei, kurioje susikuria pagal Bendrijos teisę nustatomos ir nuo valstybės nepriklausančios teisės ir pareigos. [...] Todėl, nors Sąjungos pilietybė iš tiesų įgyjama per valstybės narės pilietybę, dėl pastarosios negali būti nepagrįstai apribotos su Sąjungos pilietybe susijusios teisės ir pareigos.“

Jungtinei Karalystei išstojus iš ES, susitarta dėl Jungtinės Karalystės piliečių, gyvenančių valstybėse narėse, taip pat dėl ES piliečių, gyvenančių Jungtinėje



Karalystėje, įgytų teisių. Metams bėgant kiekviena valstybė narė suteikė savo piliečiams teisių paveldą, taip pat pagal ES teisę nustatyta daug asmens teisių, kurios gali būti tiesiogiai užtikrinamos teismuose remiantis Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika (*Van Gend & Loos*). Galima pripažinti, kad to teisinio paveldo ribos yra įtvirtintos nacionalinėje teisėje, kuria vadovaujantis jos įgyvendinamos.

## B. Pilietybės esmė (SESV 20 straipsnis)

Visiems ES piliečiams pilietybė suteikia:

- teisę laisvai judėti ir apsigyventi valstybių narių teritorijose (SESV 21 straipsnis) ([4.1.3](#));
- teisę balsuoti ir būti kandidatais Europos Parlamento ir vietos savivaldos rinkimuose valstybėje narėje, kurioje jie gyvena, tomis pačiomis sąlygomis kaip tos valstybės piliečiai (SESV 22 straipsnio 1 dalis) (dalyvavimo savivaldybių rinkimuose taisyklės išdėstytos 1994 m. gruodžio 19 d. Direktyvoje 94/80/EB, o rinkimų į Europos Parlamentą taisyklės – 1993 m. gruodžio 6 d. Direktyvoje 93/109/EB) ([1.3.4](#));
- teisę į bet kurios kitos valstybės narės diplomatinių arba konsulinių įstaigų teikiamą apsaugą trečiosios šalies (kuri nėra ES narė) teritorijoje tomis pačiomis sąlygomis kaip ir tos valstybės piliečiai, jeigu sava valstybė narė toje šalyje neturi diplomatinės atstovybės;
- teisę pateikti Europos Parlamentui peticiją ir teisę kreiptis į Europos Parlamento paskirtą ombudsmeną (abi nustatytos SESV 24 straipsnyje) dėl netinkamo administravimo atvejų ES institucijų ar įstaigų veikloje. Šios procedūros reglamentuojamos atitinkamai SESV 227 ir 228 straipsniuose ([1.3.16](#) ir [4.1.4](#));
- teisę rašyti bet kuriai ES institucijai ar įstaigai vienos iš valstybių narių kalba ir gauti atsakymą ta pačia kalba (SESV 24 straipsnio 4 dalis);
- teisę susipažinti su Europos Parlamento, Tarybos ir Komisijos dokumentais laikantis tam tikrų sąlygų (SESV 15 straipsnio 3 dalis).

## C. Taikymo sritis

Išskyrus rinkimų teisę, šiuo metu Sąjungos pilietybės esmę didžiąja dalimi sudaro paprasčiausiai susistemintos jau pripažintos teisės (ypač judėjimo laisvė, teisė pasirinkti gyvenamąją vietą ir teisė pateikti peticijas), kurios įgyvendinant politinę idėją jau įtvirtintos pirminėje teisėje.

Priešingai konstituciniam suvokimui, vyraujančiam Europos valstybėse nuo Prancūzijos žmogaus ir piliečio teisių deklaracijos paskelbimo 1789 m., su Sąjungos pilietybe nesiejamos jokios specialios pagrindinių teisių garantijos. ES sutarties 6 straipsnyje teigiama, kad Sąjunga pripažįsta ES pagrindinių teisių chartijoje išdėstytas teises ir prisijungs prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos, tačiau nenurodomas Sąjungos pilietybės teisinis statusas.

Nepaisant SESV 20 straipsnio 2 dalies formuluotės, Sąjungos pilietybė kol kas nereiškia jokių Europos Sąjungos piliečių pareigų – tai pagrindinis skirtumas tarp Europos Sąjungos ir valstybės narės pilietybės.

Tačiau neseniai priimtame sprendime ESTT ([byla C-689/21](#)) nusprendė, kad kiekviena valstybė narė turi nustatyti pilietybės įgijimo ir netekimo sąlygas. Pagal Sąjungos teisę nedraudžiama konkrečiu atveju visam laikui prarasti, pavyzdžiui, Danijos



pilietybę, taigi ir Sąjungos pilietybę. Todėl Danijai buvo leista nustatyti, kad Danijos pilietybės išsaugojimas priklauso nuo tikro ryšio su šia šalimi buvimo. Tačiau jeigu suinteresuotasis asmuo neturėjo kitos Sąjungos valstybės narės pilietybės, turi būti laikomasi proporcingumo principo.

Be to, po „Brexit“o“ 2023 m. birželio 15 d. Teisingumo Teismas nusprendė, kad Sąjungos piliečio statuso praradimas yra automatinė vienintelio Jungtinės Karalystės sprendimo išstoti iš Sąjungos, o ne susitarimo dėl išstojimo ar Tarybos sprendimo, kuriuo tas susitarimas patvirtinamas, pasekmė ([bylos C-499/21 P, Silver ir kt. / Taryba, C-501/21 P, Shindler ir kt. / Taryba ir C-502/21 P, Price / Taryba](#)).

Komisija kas trejus metus teikia ES teisės nuostatų dėl ES pilietybės ir nediskriminavimo taikymo ataskaitas. Būsimoje [2023 m. ataskaitoje](#) bus apžvelgti pokyčiai šioje srityje nuo paskutinės [2020 m. ES pilietybės ataskaitos](#), įskaitant pokyčius ESTT.

#### D. ES piliečių iniciatyva ([4.1.5](#))

ES sutarties 11 straipsnio 4 dalyje numatyta ES piliečiams suteikti naują teisę: „Ne mažiau kaip milijonas reikšmingos valstybių narių dalies piliečių, manydami, kad Sutartims įgyvendinti reikalingas Sąjungos teisės aktas, gali imtis iniciatyvos raginti Europos Komisiją, kad ji, neviršydamą savo įgaliojimų, pateiktų tuo klausimu atitinkamą pasiūlymą“. Bet kokios tokios piliečių iniciatyvos pateikimo ir priimtumo sąlygos nustatytos [Europos Parlamento ir Tarybos reglamente \(ES\) Nr. 211/2011](#). Jo svarbiausios nuostatos aprašytos [4.1.5](#).

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Rinkdami Europos Parlamentą remiantis tiesiogine rinkimų teise, ES piliečiai įgyvendina vieną pagrindinių teisių Europos Sąjungoje – demokratinio dalyvavimo Europos politinių sprendimų priėmimo procese teisę ([ES pagrindinių teisių chartijos 39 straipsnis](#)). Reikšdamas savo nuomonę dėl savo narių rinkimo procedūrų, Parlamentas visada ragino visose valstybėse narėse įdiegti vienodą rinkimų sistemą. SESV 223 straipsnyje numatyta, kad Parlamentas parengs šios srities pasiūlymą („dėl būtinų nuostatų, kad jo narius būtų galima išrinkti remiantis tiesiogine visuotine rinkimų teise, priėmimo pagal visose valstybėse narėse taikomą vienodą tvarką arba pagal visoms valstybėms narėms bendrus principus“). Po to Taryba (spręsdama vieningai ir gavusi EP narių daugumos pritarimą) įtvirtins būtinas nuostatas, kurios įsigalios po to, kai jas pagal savo atitinkamus konstitucinius reikalavimus patvirtins valstybės narės ([1.3.4](#)).

Parlamentas nuo pat pradžių norėjo, kad ES pilietybės sąvoka būtų siejama su plačiomis teisėmis. Jis pritarė tam, jog pilietybę autonomiškai apibrėžtų Sąjunga, kad ES piliečiai turėtų nepriklausomą statusą. Be to, nuo pat pradžių jis ragino žmogaus teises ir pagrindines teises įtvirtinti pirminėje teisėje ir ES piliečiams suteikti galimybę kreiptis į Europos Sąjungos Teisingumo Teismą, jeigu ES institucijos arba valstybė narė tas teises pažeistų ([1991 m. lapkričio 21 d. rezoliucija](#)).

Jungtinei Karalystei išstojus iš ES ir sprendžiant maždaug 3,2 mln. Jungtinėje Karalystėje gyvenančių piliečių iš 27 valstybių narių įgytų teisių klausimą Parlamentas savo [2020 m. sausio 15 d. rezoliucijoje](#) primygtinai reikalavo užtikrinti tinkamą piliečių teisių apsaugą „vadovaujantis įgyta patirtimi ir duotais patikinimais“. Priimtame tekste





27 ES valstybių narių vyriausybės taip pat raginamos sudaryti palankias sąlygas maždaug 1,2 mln. JK piliečių, gyvenančių ES.

Parlamento prašymu SESV 263 straipsnio 4 dalyje nustatyta, kad kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo gali pateikti ieškinį dėl jam skirtų aktų arba aktų, kurie yra tiesiogiai ir konkrečiai su juo susiję, arba dėl tiesiogiai su juo susijusių reglamentuojančio pobūdžio teisės aktų, dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinančių priemonių.

Teisės susipažinti su dokumentais klausimu [2009 m. gruodžio 17 d. Parlamentas priėmė rezoliuciją dėl galimybės visuomenei susipažinti su dokumentais teisinio pagrindo patobulinimu](#), kurie būtini įsigaliojus Lisabonos sutarčiai. Šioje rezoliucijoje, be kita ko, pabrėžta, jog būtina išplėsti [Reglamento \(EB\) Nr. 1049/2001](#) taikymo sritį ir įtraukti visas institucijas ir įstaigas, nepatekusias į pirminės redakcijos reglamento taikymo sritį.

Kalbant apie [Europos Sąjungos piliečių iniciatyvą](#), praėjus trims mėnesiams nuo piliečių iniciatyvos pateikimo Komisijos atstovai susitinka su jos organizatoriais. Iniciatyvos organizatoriai taip pat turi galimybę savo iniciatyvą pristatyti per viešąjį klausymą Europos Parlamente. Klausymą rengia už su ta Europos piliečių iniciatyvą susijusią sritį atsakingas komitetas ([Parlamento darbo tvarkos taisyklių 222 straipsnis](#)).

Parlamentas kartu su Taryba ir Komisija pirmininkauja [Konferencijai dėl Europos ateities](#), kurią bendrai organizuoja šios trys institucijos, veikdamos kaip lygiavertės partnerės, kartu su valstybėmis narėmis ir kurios tikslas – suteikti Europos piliečiams naują erdvę diskusijoms apie Europos iššūkius ir prioritetus. 2022 m. gegužės mėn. pirmininkaujančios institucijos pateikė [ataskaitą](#), kurioje buvo suformuluotos Konferencijos išvados ir rekomendacijos dėl Europos ateities. Parlamentas įsipareigojo imtis tolesnių veiksmų, atsižvelgdamas į šioje ataskaitoje pateiktas rekomendacijas, kurios patenka į jo kompetencijos sritį. 2022 m. birželio 17 d. Komisija paskelbė [komunikatą „Konferencija dėl Europos ateities. Nuo vizijos prie konkrečių veiksmų“](#).

Kalbėdamas apie prieštaringą vadinamųjų auksinių pasų klausimą – kai kurios valstybės narės parduoda savo nacionalinę pilietybę, taigi ir ES pilietybę, kad pritrauktų užsienio investuotojus – Parlamentas [2014 m. sausio 16 d. rezoliucijoje](#) tvirtino, kad su ES pilietybe susijusių vertybių ir laimėjimų negalima įvertinti pinigais. [2020 m. liepos 10 d. priimtoje rezoliucijoje](#) Parlamentas pakartojo savo raginimą valstybėms narėms laipsniškai panaikinti visas įgyvendinamas pilietybės suteikimo investuotojams programas arba leidimo gyventi suteikimo investuotojams programas, nes dažnai su tokiomis programomis siejamas pinigų plovimas, galintis daryti neigiamą poveikį tarpusavio pasitikėjimui ir Šengeno erdvės vientisumui. 2022 m. rugsėjo 29 d. Komisija nusprendė kreiptis į ESTT dėl Maltos pilietybės suteikimo investuotojams programos, dar vadinamos „auksinio paso“ schema ([pažeidimo procedūra](#) ESTT pagal SESV [258 straipsnio 2 dalį](#)). Komisija mano, kad pilietybės, taigi ir ES pilietybės, suteikimas mainais už nustatytą sumą ar investiciją ir nesant realaus ryšio su atitinkamomis valstybėmis narėmis yra nesuderinamas su lojalaus bendradarbiavimo principu, įtvirtintu ES sutarties 4 straipsnio 3 dalyje. Taip pažeidžiamas ir ES pilietybės statuso vientisumas, numatytas SESV 20 straipsnyje. 2022 m. kovo 9 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją dėl pilietybės ir leidimo gyventi įsigijimo investuojant schemų](#), kurioje Komisijos prašoma iki dabartinės kadencijos pabaigos pateikti pasiūlymą dėl reglamento, kuriuo būtų visapusiškai reglamentuojami įvairūs investavimo schemų gyvenamosios vietos aspektai, siekiant suderinti standartus ir



procedūras ir sustiprinti kovą su organizuotu nusikalstamumu, pinigų plovimu, korupcija ir mokesčių slėpimu. 2022 m. kovo 28 d., atsižvelgdama į Rusijos invaziją į Ukrainą, Komisija priėmė [rekomendaciją](#) dėl neatidėliotinių veiksmų, susijusių su pilietybės suteikimo investuotojams programomis ir leidimo investuotojams gyventi schemomis.

Šią faktų suvestinę parengė Europos Parlamento Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski  
11/2023





## 4.1.2. ES SUTARTIES 2 STRAIPSNYJE IŠVARDYTŲ VERTYBIŲ APSAUGA ES

Europos Sąjunga grindžiama šiomis Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 2 straipsnyje išvardytais vertybėmis: pagarba žmogaus orumui, laisve, demokratija, lygybe, teisinės valstybės principu ir pagarba žmogaus teisėms, įskaitant mažumoms priklausančių asmenų teises. Siekiant užtikrinti pagarbą šioms vertybėms, ES sutarties 7 straipsnyje yra numatytas ES mechanizmas šiurkštiems ir nuolatiniams ES vertybių pažeidimams valstybėje narėje nustatyti ir už tai galimai bausti. Neseniai šis mechanizmas buvo pirmą kartą aktyvuotas Lenkijos ir Vengrijos atžvilgiu. ES taip pat vadovaujasi savo Pagrindinių teisių chartija ir yra įsipareigojusi prisijungti prie Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos. Po to, kai su grėsmėmis ES vertybėms buvo susidurta kai kuriose valstybėse narėse, ES institucijos ėmėsi griežtinti savo priemones, siekdamos spręsti demokratinės padėties blogėjimo problemą ir apsaugoti demokratiją, teisinę valstybę, pagrindines teises, lygybę bei mažumas visoje Sąjungoje.

### NUO TEISMINĖS PAGRINDINIŲ TEISIŲ APSAUGOS IKI KODIFIKAVIMO SUTARTYSE

Europos Bendrijos (EB, dabar – Europos Sąjunga) susikūrė kaip tarptautinė organizacija, vykdydama iš esmės ekonominę veiklą. Todėl nebuvo akivaizdaus poreikio apibrėžti aiškias taisykles, susijusias su pagarba pagrindinėms teisėms: pastarosios ilgą laiką nebuvo minimos Sutartyse ir bet kuriuo atveju buvo laikomos užtikrinamomis pagal 1950 m. [Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvenciją](#) (EŽTK), kurią buvo pasirašiusios valstybės narės.

Tačiau, Europos Sąjungos Teisingumo Teismui (ESTT) patvirtinus ES teisės tiesioginio veikimo ir viršenybės principus, tačiau atsisakius nagrinėti, ar sprendimai suderinami su valstybių narių nacionaline ir konstitucine teise ([sprendimas Stork \(byla 1/58\)](#); [sprendimas Ruhrkohlen-Verkaufsgesellschaft \(sujungtos bylos 36, 37, 38-59 ir 40-59\)](#)), kai kurie nacionaliniai teismai pradėjo reikšti susirūpinimą dėl galimo šios Teismo praktikos poveikio tokių konstitucinių vertybių, kaip pagrindinės teisės, apsaugai. ES teisei tapus viršesne net už valstybių vidaus konstitucinę teisę, ją taikant atsivertų galimybė pažeisti pagrindines teises. Siekdami išspręsti šios teorinės rizikos klausimą, Vokietijos ir Italijos konstituciniai teismai 1974 m. priėmė po sprendimą, kuriais įtvirtino savo galią peržiūrėti ES teisės nuostatas jų suderinamumui su konstitucinėmis teisėmis užtikrinti (sprendimai *Solange I* ir *Frontini*). Tai paskatino Teisingumo Teismą savo praktikoje įtvirtinti pagarbos pagrindinėms teisėms principą pažymint, kad pagrindinės teisės puoselėjamos vadovaujantis bendraisiais Bendrijos teisės principais, kuriuos saugo Teismas ([sprendimas Stauder \(byla 29-69\)](#)). Pastarųjų įkvėpimo šaltinis yra valstybėms narėms bendros konstitucinės tradicijos ([sprendimas Internationale Handelsgesellschaft \(byla 11-70\)](#)) ir tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sutartys, kurių šalys yra valstybės narės ([sprendimas Nold \(byla 4-73\)](#)), o viena iš jų yra EŽTK ([sprendimas Rutili \(byla 36-75\)](#)).

ES kompetenciją pamažu papildant politika, kuri daro tiesioginį poveikį pagrindinėms teisėms, -pvz., teisingumo ir vidaus reikalų politika, tapusia visavertės laisvės, saugumo



ir teisingumo erdvės pagrindų-, Sutartys buvo pakeistos, kad ES būtų aiškiai įtvirtintas pagrindinių teisių apsaugos principas. Į Maastrichto sutartį buvo įtrauktos nuorodos į EŽTK ir bendras valstybių narių konstitucines tradicijas, kaip pagrindinius ES teisės principus, o Amsterdamo sutartimi buvo patvirtinti europiniai principai, kuriais grindžiama ES (Lisabonos sutartyje jie vadinami vertybėmis ir yra išvardyti ES sutarties 2 straipsnyje), bei sukurta procedūra Sutartimis numatytais teisėms sustabdyti, kai valstybė narė šiurkščiai ir nuolat pažeidžia pagrindines teises. Pagrindinių teisių chartijos parengimas ir jos įsigaliojimas kartu su Lisabonos sutartimi yra naujasis šio kodifikavimo proceso pokyčiai, kuriais siekiama užtikrinti pagrindinių teisių apsaugą ES.

## **ES PRISIJUNGIMAS PRIE EUROPOS ŽMOGAUS TEISIŲ IR PAGRINDINIŲ LAISVIŲ APSAUGOS KONVENCIJOS**

Kadangi EŽTK yra pagrindinė pagrindinių teisių apsaugos Europoje priemonė, prie kurios yra prisijungusios visos valstybės narės, EB prisijungimas prie EŽTK atrodė logiškas žingsnis siekiant susieti EB ir įsipareigojimus pagrindinių teisių srityje. Komisija yra pateikusi ne vieną (1979 m., 1990 m. ir 1993 m.) pasiūlymą dėl EB prisijungimo prie EŽTK. Paprašytas pateikti nuomonę šiuo klausimu, Teisingumo Teismas 1996 m. savo [nuomonėje 2/94](#) pažymėjo, kad Sutartyje nėra apibrėžta EB kompetencija su žmogaus teisėmis susijusioms taisyklėms įgyvendinti ar tarptautinėms sutartims šioje srityje sudaryti, taigi teisiniu požiūriu prisijungimas prie konvencijos neįmanomas. Ši padėtis pasikeitė įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, kurios 6 straipsnio 2 dalyje ES nustatyta prievolė prisijungti prie EŽTK. Tai reiškia, kad, kilus klausimų dėl pagrindinių teisių užtikrinimo, ES, kaip ir jos valstybės narės, taptų objektu, kurio veiklą vertintų ES institucinei sistemai nepriklausantis teisės organas, o būtent – Europos Žmogaus Teisių Teismas (EŽTT). ES prisijungus prie konvencijos, ES piliečiai, taip pat jos teritorijoje esantys ne ES šalių piliečiai, remdamiesi EŽTK nuostatomis, galėtų tiesiogiai EŽTT apskųsti ES priimtus teisės aktus tokia pat tvarka, kokia taikoma apskundžiant ES valstybių narių priimtus teisės aktus.

2010 m., iš karto po Lisabonos sutarties įsigaliojimo, ES pradėjo derybas su Europos Taryba dėl prisijungimo susitarimo projekto, kuris buvo baigtas rengti 2013 m. balandžio mėn. 2013 m. liepos mėn. Komisija kreipėsi į ESTT su prašymu priimti sprendimą dėl šio susitarimo suderinamumo su Sutartimis. 2014 m. gruodžio 18 d. ESTT paskelbė neigiamą nuomonę, kurioje pažymima, kad susitarimo projektas gali neigiamai paveikti specifines ES teisės savybes ir savarankiškumą ([nuomonė 2/13](#)). Pasibaigus svarstymų ir diskusijų apie tai, kaip išspręsti ESTT iškeltus klausimus, laikotarpiui, 2019 m. ES ir Europos Taryba atnaujino derybas, kurios tebevyksta.

## **ES PAGRINDINIŲ TEISIŲ CHARTIJA**

Siekiant užtikrinti teisės aktų ir politikos suderinamumą su pagrindinėmis teisėmis, greta išorinio patikros mechanizmo, sukurto EB prisijungimo prie EŽTK tikslu, kilo būtinybė sukurti EB lygmens vidinį patikros mechanizmą, kad preliminarią ir savarankišką teisminę patikrą galėtų atlikti ESTT. Kad tai įvyktų, kilo būtinybė parengti konkretų ES dokumentą dėl teisių, todėl per 1999 m. Kelne įvykusį Europos Vadovų Tarybos susitikimą buvo nuspręsta sušaukti konventą Pagrindinių teisių chartijos projektui parengti.

2000 m. Nicoje Chartiją iškilmingai paskelbė Parlamentas, Taryba ir Komisija. Atlikus dalinius pakeitimus, ji buvo dar kartą paskelbta 2007 m. Tačiau tiesioginis [Chartijos](#)



veikimas, numatytas ES sutarties 6 straipsnio 1 dalyje, tapo įmanomas tik 2009 m. gruodžio 1 d. priėmus Lisabonos sutartį: taip ji tapo privalomu pirminės teisės šaltiniu.

Nors ji grindžiama EŽTK ir kitomis ES bei tarptautinėmis priemonėmis, tai įvairiais aspektais naujoviškas dokumentas, visų pirma todėl, kad, be kita ko, apima draudimą diskriminuoti dėl negalios, amžiaus ir seksualinės orientacijos, be to, tarp joje įtvirtintų pagrindinių teisių yra teisė susipažinti su dokumentais, teisė į duomenų apsaugą ir teisė į gerą administravimą.

Nors, viena vertus, Chartijos taikymo sritis galimai labai plati, nes dauguma joje pripažįstamų teisių užtikrinamos visiems nepriklausomai nuo pilietybės ar statuso, kita vertus, pagal 51 straipsnį ji taikoma tik ES institucijoms ir organams. Valstybėms narėms Chartija taikoma, kai jos įgyvendina ES teisę.

## **ES SUTARTIES 7 STRAIPSNIS, KOMISIJOS TEISINĖS VALSTYBĖS PRIEMONĖS IR MECHANIZMAS**

Priėmus Amsterdamo sutartį buvo sukurtas naujas sankcijų mechanizmas, kuriuo siekta užtikrinti, kad valstybės narės gerbtų pagrindines teises ir kitus ES principus ir vertybes, pvz., demokratiją ir teisinę valstybę, lygybę bei mažumų apsaugos principus, ir kuris peržengtų ES kompetencijų ribų nulemtus teisinius apribojimus. Tai reiškia, kad, susidūrus su „šurkščiu ir nuolatinu“ minėtųjų vertybių pažeidžimu, ES būtų įgaliota imtis veiksmų srityse, kurios kitu atveju būtų paliekamos valstybių narių nuožiūrai. Pirmą kartą panašų mechanizmą [1984 m. ES sutarties teksto projekte](#) buvo pasiūlęs Parlamentas. Į Nicos sutartį buvo įtrauktas prevencinis etapas susidūrus su aiškiaus pavojaus, kad valstybėje narėje šurkščiai pažeidžiamos ES vertybės, atveju. Šios procedūros tikslas buvo užtikrinti, kad pagrindinių teisių, demokratijos, teisinės valstybės principo ir mažumų teisių apsauga, – vienas iš Kopenhagos kriterijų, taikomų į ES priimančias naujas valstybes nares, – galiotų ir po įstojimo bei būtų vienodai taikomas visoms valstybėms narėms.

Prevencinis etapas numatytas ir ES sutarties 7 straipsnio 1 dalyje: trečdaliui valstybių narių, Parlamentui ir Komisijai suteikiamas įgaliojimas inicijuoti procedūrą, pagal kurią Taryba keturių penktadalių balsų dauguma gali konstatuoti, jog iškilo „aiškus pavojus, kad kuri nors valstybė narė gali šurkščiai pažeisti 2 straipsnyje nurodytas vertybes“, apimančias pagarbą žmogaus teisėms, žmogaus orumui, laisvei ir lygybei bei mažumoms priklausančių asmenų teisėms. Prieš priimančią tokį sprendimą, susijusi valstybė narė turi būti išklausa, jai gali būti pateiktos rekomendacijos, o Parlamentas minėtajam sprendimui turi pritarti dviejų trečdalių balsavusiųjų ir absoliučia savo narių dauguma (SESV 354 straipsnio 4 dalis). Šią prevencinę procedūrą Komisija pirmą kartą aktyvavo 2017 m. gruodžio 20 d. dėl Lenkijos, o 2018 m. rugsėjo 12 d. tą padarė Parlamentas dėl Vengrijos, tačiau ji tebėra blokuojama Taryboje, kuri surengė keletą klausimų, tačiau ne tik kad nepriėmė jokių sprendimų, bet ir nepateikė jokių rekomendacijų. Be to, Parlamentui nebuvo leista pristatyti savo pozicijos per Tarybos klausimus – taip pat ir dėl Vengrijos – nors būtent jis inicijavo šią procedūrą.

ES sutarties 7 straipsnio 2 ir 3 dalyse numatyta, kad, susidūrus su šurkščiu ir nuolatinu ES vertybių pažeidžimu bei po to, kai susijusi valstybė narė pakviečiama pateikti savo pastabas, Komisija arba trečdalis valstybių (tačiau ne Parlamentas) gali aktyvuoti sankcijų mechanizmą. Kad pažeidimo faktas būtų konstatuotas, Europos Vadovų Taryba, gavusi Parlamento pritarimą (kurio atveju taikoma tokia pat balsų dauguma, kaip ir imantis prevencinio mechanizmo), turi tam pritarti vieningai. Taryba



gali priimti sprendimą sustabdyti tam tikras atitinkamos valstybės narės narystės teises, įskaitant balsavimo Taryboje teises. Tokiu atveju sprendimai priimami kvalifikuota balsų dauguma. Taryba gali nuspręsti pakeisti arba atšaukti sankcijas. Dėl to irgi sprendžiama kvalifikuota balsų dauguma. Susijusi valstybė narė nedalyvauja balsuojant Taryboje arba Europos Vadovų Taryboje. Priimti sprendimą dėl sankcijų taikymo ir jas patvirtinti iki šiol nelengva dėl reikalavimo tam pritarti vieningai. Tai parodo Vengrijos ir Lenkijos vyriausybės pareiškimai, kad jos vetuos visus tokio pobūdžio sprendimus dėl kitos valstybės narės.

Siekdama užpildyti spragą tarp politiškai sudėtingo ES sutarties 7 straipsnio procedūrų (naudojamų atvejais, kurie nepatenka į ES teisės taikymo sritį) ir pažeidimo nagrinėjimo procedūrų, kurių poveikis ribotas (naudojamų konkrečiais į ES teisės taikymo sritį patenkančiais atvejais), aktyvavimo, 2014 m. Komisija paskelbė komunikatą „[Naujos ES priemonės teisinei valstybei stiprinti](#)“. Šių priemonių tikslas – pamėginti užtikrinti veiksmingą ir nuoseklią teisinės valstybės principo apsaugą, kaip pagarbos pagrindinėms teisėms ir demokratijai užtikrinimo susidūrus su sisteminės grėsmės joms atvejais prielaidą. Šios priemonės, taikytinos iki pasinaudojant ES sutarties 7 straipsnio mechanizmais ir skirtos jiems papildyti, apima tris etapus: Komisijos vertinimą (t. y. Komisijos ir valstybės narės struktūrinį dialogą, po kurio prireikus parengiama nuomonė dėl teisinės valstybės principo užtikrinimo), Komisijos rekomendaciją dėl teisinės valstybės principo užtikrinimo ir tolesnius veiksmus, kurių valstybė narė imasi atsižvelgdama į rekomendaciją. Šios su teisine valstybe susijusios priemonės 2016 m. buvo pritaikytos Lenkijai, tačiau nesėkmingai, todėl 2017 m. gruodžio 20 d. Komisija priėmė [sprendimą](#) inicijuoti 7 straipsnio procedūrą.

2019 m. liepos mėn. Komisija žengė dar vieną žingsnį savo komunikate „[Teisinės valstybės principo stiprinimas Sąjungoje. Veiksmų planas](#)“ ir inicijavo teisinės valstybės mechanizmą, apimančią metinį vertinimo ciklą, pagrįstą teisinės valstybės principo taikymo ataskaita, kurioje apžvelgiama padėtis valstybėse narėse. Jis yra tarpinstitucinio dialogo pagrindas. 2020 m. rugsėjo mėn. buvo paskelbta pirmą tokia [ataskaita](#), įskaitant 27 šalims skirtus skyrius, apėmusius teisingumo sistemą (visų pirma jos nepriklausomumą, kokybę ir veiksmingumą), kovos su korupcija sistemą (teisinę ir institucinę sąrangą, prevenciją ir baudžiamąsias priemones), žiniasklaidos pliuralizmą (reguliavimo įstaigas, nuosavybės skaidrumą ir valdžios kišimąsi, žurnalistų apsaugą) bei kitus institucinius klausimus, susijusius su stabdžių ir atsvarų sistema (teisėkūros procesu, nepriklausomomis institucijomis, prieinamumu, teismine peržiūra ir pilietinės visuomenės organizacijomis). Ši ataskaita iš esmės sustiprina ES stebėseną, nes, palyginti su ES teisingumo rezultatų suvestine ir kitomis stebėsenos ir atskaitomybės priemonėmis, apima ne tik civilinį, bet ir baudžiamąjį bei administracinį teisingumą, be to, joje keliami teisminių institucijų nepriklausomumo, korupcijos, žiniasklaidos pliuralizmo, valdžių atskyrimo ir pilietinės visuomenės erdvės klausimai. Siekiant rinkti informaciją ir užtikrinti dialogą su valstybėmis narėmis, buvo sukurtas nacionalinių ryšių punktų tinklas, be to, skatinamas dialogas su suinteresuotosiomis šalimis, įskaitant Europos Tarybos organus, Europos saugumo ir bendradarbiavimo organizaciją, Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizaciją, teisinius tinklus bei nevyriausybinės organizacijas. 2022 m. liepos mėn. paskelbtoje [trečiojoje metinėje ataskaitoje](#) taip pat pateiktos rekomendacijos, skirtos kiekvienai valstybei narei, kurių tolesni veiksmai turi būti išnagrinėti vėlesnėse metinėse teisinės valstybės principo taikymo ataskaitose.





## KITOS ES VERTYBIŲ APSAUGOS PRIEMONĖS

ES turi ir kitų priemonių, kuriomis siekiama apsaugoti ES vertybes.

Siūlydama naują teisėkūros iniciatyvą, Komisija atsižvelgia į jos suderinamumą su pagrindinėmis teisėmis atlikdama poveikio vertinimą: šį aspektą vėliau išnagrinėja ir Taryba bei Parlamentas.

Be to, Komisija skelbia [metinę Pagrindinių teisių chartijos taikymo ataskaitą](#), kurią išnagrinėja ir aptaria Taryba (ji priima išvadas šiuo klausimu) bei Parlamentas (jis tai padaro rengdamas savo metinį pranešimą dėl pagrindinių teisių padėties ES). 2020 m. gruodžio mėn. Komisija ėmėsi naujos [strategijos, kuria siekiama stiprinti Pagrindinių teisių chartijos įgyvendinimą ES](#), – taip pat ir ryšium su ES lėšomis, kurias skirstant keliamas vadinamosios reikiamos sąlygos reikalavimas, susijęs su šia chartija ir nustatytas [2021 m. bendrųjų nuostatų reglamentu](#). Šiuo pagrindu Lenkijai ir Vengrijai skirtos sanglaudos lėšos nebuvo išmokėtos.

Nuo 2014 m. Taryba irgi rengia metinį visų Taryboje posėdžiaujančių valstybių narių dialogą teisinės valstybės principui remti ir apsaugoti, kasmet dėmesį skirdama vis kitai temai. Nuo 2020 m. antrojo pusmečio Taryba nusprendė ypatingą dėmesį kas pusmetį sutelkti į teisinės valstybės padėtį penkiose valstybėse narėse, atsižvelgdama į Komisijos teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą.

Be to, įgyvendinant Europos semestro veiklą stebimos su ES vertybėmis susijusios problemos, kurios gali būti įtraukiamos į konkrečiai šaliai skirtas rekomendacijas. Susijusios sritys apima teisingumo sistemas (remiantis ES teisingumo rezultatų suvestine), taip pat negalią, socialines ir piliečių teises (ryšium su apsauga nuo organizuoto nusikalstamumo ir korupcijos).

Bulgarijai ir Rumunijai taip pat taikomas bendradarbiavimo ir tikrinimo mechanizmas, kuris apima su ES vertybėmis susijusius aspektus.

Svarbi priemonė norint imtis sankcijų dėl ES vertybių nepaisymo Sąjungoje yra pažeidimo nagrinėjimo procedūra, ir Teisingumo Teismas plėtoja savo jurisprudenciją šioje srityje. Pažeidimo nagrinėjimo procedūras galima inicijuoti, kai atskirais ir konkrečiais atvejais nacionalinė teisė neatitinka ES teisės ir ES vertybių (7 straipsnis taip pat taikomas atvejams, kurie nepatenka į ES teisės taikymo sritį ir kuriais pagrindinių teisių pažeidimai būna sistemingi bei nuolatiniai), o finansines baudas Teisingumo Teismas gali skirti už tai, kad nesilaikoma nurodymų ar sprendimų.

Svarbus vaidmuo stebint pagrindinių teisių padėtį ES tenka 2007 m. Vienoje įkurtai [ES pagrindinių teisių agentūrai \(FRA\)](#). Agentūrai pavesta rinkti, analizuoti, skleisti ir vertinti su pagrindinėmis teisėmis susijusią informaciją bei duomenis. Ji taip pat atlieka tyrimus ir mokslines apklausas bei skelbia metines ir temines ataskaitas, susijusias su pagrindinėmis teisėmis.

Komisija puoselėja ir mažumų lygybę bei apsaugą – tai du ES sutarties 2 straipsnio ramsčiai. Šiuo tikslu ji rengia konkrečias strategijas, pasiūlymus ir veiksmus, kuriais siekiama skatinti lyčių lygybę, kovoti su smurtu prieš moteris ir smurtu šeimoje, rasizmu, neapykantos kalba, neapykantos nusikaltimais ir antisemitizmu, taip pat apsaugoti LGBTIQ asmenų, romų, neįgaliųjų ir vaikų teises įgyvendinant visa apimančią lygybės Sąjungos sampratą. Komisija, remiama Parlamento ir 15 valstybių narių, neseniai kreipėsi į Teisingumo Teismą dėl [prieš LGBTIQ nukreipto įstatymo](#), remdamasi, be kita



ko, ES sutarties 2 straipsnio pažeidimu. Ji taip pat pasiūlė direktyvas, kuriomis siekiama stiprinti [lygybės įstaigas](#) taikant bendrus standartus.

Po blokavimo savo veto teise pasinaudojus Vengrijos ir Lenkijos vyriausybėms, 2020 m. gruodžio 10–11 d. Europos Vadovų Tarybos susitikime galiausiai buvo pasiektas susitarimas dėl [reglamento dėl bendro Sąjungos biudžeto apsaugos sąlygu režimo](#). Šiuo reglamentu sudaroma galimybė apsaugoti ES biudžetą nustatant, kad teisinės valstybės principo pažeidinėjimas valstybėje narėje pakankamai tiesiogiai kenkia arba esama rimto pavojaus, kad pakaks patikimam ES biudžeto finansų valdymui ar ES finansinių interesų apsaugai. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas [atmetė](#) Vengrijos ir Lenkijos vyriausybių ieškinį dėl reglamento, kuris sudarė sąlygas Komisijai ir Tarybai pradėti taikyti mechanizmą prieš [Vengriją](#), todėl buvo sustabdytas 6,3 mlrd. EUR mokėjimas.

Šiuo metu Komisija su keliomis valstybių narių vyriausybėmis aptaria Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonės nacionalinių planų įgyvendinimą ir stebi, ar jos pasiekia sutartas tarpines reikšmes ir siektinas reikšmes, kurios yra būtina lėšų išmokėjimo sąlyga. Jomis siekiama spręsti uždavinius, nustatytus [Europos semestro konkrečioms šalims skirtose rekomendacijose](#), Komisijos priimtose teisinės valstybės principo taikymo ataskaitose ir susijusiose rekomendacijose, taip pat 7 straipsnyje nustatytose procedūrose prieš Lenkiją ir Vengriją.

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas visada rėmė pagarbos pagrindinėms teisėms ir jų apsaugos ES stiprinimą. Dar 1977 m. Parlamentas kartu su Taryba ir Komisija priėmė [Bendrą pagrindinių teisių deklaraciją](#), kurioje visos trys institucijos įsipareigojo užtikrinti pagarbą pagrindinėms teisėms vykdydamos savo įgaliojimus. 1979 m. Parlamentas priėmė rezoliuciją, kurioje ragino Europos bendriją prisijungti prie EŽTK.

Parlamento pasiūlytame [1984 m. Europos Sąjungos steigimo sutarties projekte](#) pažymima, kad Sąjunga turi ginti asmens orumą ir pripažinti kiekvieno jos jurisdikcijai priklausančio subjekto pagrindines teises ir laisves, grindžiamas bendraisiais nacionalinių konstitucijų ir EŽTK principais. Dokumente taip pat buvo numatomas Sąjungos prisijungimas prie EŽTK. Savo [1989 m. balandžio 12 d. rezoliucijoje](#) Parlamentas paskelbė, kad priima Pagrindinių teisių ir laisvių deklaraciją.

Nuo 1993 m. Parlamentas, remdamasis savo Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto parengiamu pranešimu, kasmet organizuoja diskusijas ir priima rezoliuciją dėl pagrindinių teisių padėties ES. Be to, jis priima vis daugiau rezoliucijų, kuriose keliami konkretūs su ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtintų vertybių apsauga valstybėse narėse susiję klausimai.

Parlamentas visada pritarė tam, kad ES priimtų savo dokumentą dėl teisių, ir ragino imtis veiksmų, kad Pagrindinių teisių chartija taptų privaloma. Šis tikslas buvo galutinai pasiektas 2009 m. Lisabonos sutartimi.

Neseniai Parlamentas dar kartą pareiškė rimtą susirūpinimą dėl laipsniškos ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtintų standartų erozijos kai kuriose valstybėse narėse. Siekdamas spręsti šią problemą, Parlamentas yra pateikęs įvairių pasiūlymų ne tik dėl pagrindinių teisių, bet ir demokratijos bei teisinės valstybės principo, o kalbant plačiau – visų ES sutarties 2 straipsnyje išvardytų ES vertybių – apsaugos ES. Šiuo tikslu jis yra pateikęs pasiūlymų dėl naujų mechanizmų ir procedūrų esamoms spragoms užpildyti.



Nuo 2012 m. Parlamentas įvairiose rezoliucijose ragina sukurti Kopenhagos komisiją ir Europos pagrindinių teisių politikos ciklą, taip pat išankstinio perspėjimo mechanizmą ir įšaldymo procedūrą bei stiprinti FRA.

Itin svarbioje savo 2016 m. rezoliucijoje šiuo klausimu Parlamentas sujungė savo ankstesnius pasiūlymus ir paprašė Komisijos pateikti tarpinstitucinį susitarimą dėl [ES demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių mechanizmo](#) sukūrimo, kuris būtų pagrįstas su Komisija ir Taryba sudarytu Sąjungos paktu. Tai apimtų metinį politikos ciklą, pagrįstą pagarbos ES vertybėms Sąjungoje stebėsenos ataskaita, kurią po parlamentinių diskusijų parengtų Komisija ir ekspertų grupė bei kartu su kuria būtų pateikiamos rizikos ar pažeidimų šalinimo procedūros<sup>[1]</sup>. Parlamentas taip pat ragino parengti naują susitarimo dėl ES prisijungimo prie EŽTK projektą ir iš dalies pakeisti Sutartis, pvz., pašalinti Pagrindinių teisių chartijos 51 straipsnį, pertvarkyti ją į Sąjungos teisių aktą bei atsisakyti reikalavimo vieningai balsuoti sprendžiant lygybės ir nediskriminavimo klausimus. [2020 m. rezoliucijoje](#) Parlamentas pasiūlė tarpinstitucinio susitarimo dėl ES vertybių stiprinimo tekstą, kuriame plėtojami ankstesni pasiūlymai ir kuris papildytas galimybe rengti skubias ataskaitas bei įsteigti tarpinstitucinę darbo grupę. [2021 m. rezoliucijoje](#) Parlamentas taip pat ragino Komisiją išplėsti savo metinę teisinės valstybės principo taikymo ataskaitą ir į ją įtraukti visas ES sutarties 2 straipsnyje įtvirtintas vertybes bei konkrečioms šalims skirtas rekomendacijas.

2018 m. Parlamentas priėmė rezoliuciją, kurioje palankiai įvertino Komisijos sprendimą aktyvuoti ES sutarties 7 straipsnio 1 dalies taikymą [Lenkijos](#) atžvilgiu, ir rezoliuciją dėl ES sutarties 7 straipsnio 1 dalies procedūros taikymo [Vengrijos](#) atžvilgiu bei pateikė pagrįstą pasiūlymą Tarybai, kuriame ragino nustatyti, ar galėtų būti aiškus pavojus, kad gali būti šiurkščiai pažeidžiamos ES sutarties 2 straipsnyje nurodomos vertybės, ir pateikti Vengrijai reikiamas rekomendacijas šiuo klausimu<sup>[2]</sup>. 2020 ir 2022 m. Parlamentas taip pat priėmė rezoliucijas dėl [Lenkijos](#) ir [Vengrijos](#), kuriose išplečiama susirūpinimą keliančių klausimų, nagrinėtinų pagal ES sutarties 7 straipsnio 1 dalies procedūrą, apimtis. Jis taip pat [paragino](#) Komisiją naudotis visomis turimomis priemonėmis, įskaitant reglamentą dėl teisinės valstybės sąlygų, siekiant kovoti su Vengrijos ir Lenkijos padarytais ES sutarties 2 straipsnio vertybių pažeidimais.

Po žurnalistės Daphne'ės Caruana'os Galizia'os nužudymo Maltoje ir žurnalisto Jáno Kuciako bei jo sužadėtinės nužudymo Slovakijoje, taip pat siekiant stiprinti Parlamento stebėseną ir veiksmus, susijusius su ES sutarties 2 straipsnyje nurodytomis vertybėmis, [Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetas](#) įkūrė [Demokratijos, teisinės valstybės ir pagrindinių teisių stebėsenos grupę](#). Grupei pavesta nagrinėti grėsmes ES vertybėms, su kuriomis susiduriama visoje Sąjungoje, ir teikti pasiūlymus dėl veiksmų Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetui.

Ottavio Marzocchi  
04/2023

---

[1]2019 m. Komisijos komunikate perimta nemažai Parlamento siūlymų (dėl tarpinstitucinio ciklo nustatymo, metinės ataskaitos rengimo, stebėsenos, kaip valstybėse narėse laikomasi teisinės valstybės principo ir sprendžiami susiję klausimai), tačiau ne dėl viso ES sutarties 2 straipsnio (t. y. ne tik teisinės valstybės principo, bet ir demokratijos, pagrindinių teisių bei mažumų padėties) įtraukimo, nepriklausomų ekspertų komiteto įsteigimo, tarptautinio susitarimo dėl minėtojo ciklo sudarymo, konkrečioms valstybėms narėms skirtų rekomendacijų pateikimo ir kovos su korupcija ataskaitų skelbimo atnaujinimo.

[2]Daugiau informacijos apie ankstesnės kadencijos Parlamento veiklą pagrindinių teisių srityje pateikiama publikacijoje [„Pagrindinių teisių apsauga ES: Europos Parlamento 2014–2019 m. kadencijos laimėjimai ir ateities iššūkiai“](#).





### 4.1.3. LAISVAS ASMENŲ JUDĖJIMAS

Asmenų laisvė judėti ir gyventi Europos Sąjungoje yra ES pilietybės pagrindas. Ši laisvė nustatyta 1992 m. Maastrichto sutartimi. Pagal Šengeno susitarimus laipsniškai panaikinus vidaus sienas, priimta Direktyva 2004/38/EB dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje. Nepaisant šios teisės svarbos, vis dar išlieka esminių įgyvendinimo kliūčių.

#### TEISINIS PAGRINDAS

Europos Sąjungos sutarties 3 straipsnio 2 dalis; Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 21 straipsnis; SESV IV ir V antraštinės dalys; Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 45 straipsnis.

#### TIKSLAI

Nuo tada, kai buvo pristatyta laisvo asmenų judėjimo koncepcija, jos reikšmė gerokai pasikeitė. Pirmosios nuostatos šiuo klausimu, įtrauktos į [1957 m. Europos ekonominės bendrijos steigimo sutartį](#), apėmė [laisvą darbuotojų judėjimą](#) ir [įsisteigimo laisvę](#), taigi dirbančius arba paslaugas teikiančius asmenis. [Maastrichto sutartyje](#) įtvirtinta ES pilietybės samprata, pagal kurią ES pilietybę automatiškai turi visi valstybių narių piliečiai. Būtent ši ES pilietybė suteikia pagrindą asmenų teisei laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje. Ši teisė patvirtinta [Lisabonos sutartimi](#). Į ją įtrauktos ir [bendrosios su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve susijusios nuostatos](#).

#### LAIMĖJIMAI

##### A. Šengeno erdvė

Svarbus etapas kuriant vidaus rinką, kurioje asmenys galėtų laisvai judėti, buvo dviejų Šengeno susitarimų sudarymas, t. y. pats 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimas ir 1990 m. birželio 19 d. pasirašyta (1995 m. kovo 26 d. įsigaliojusi) Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo. Iš pradžių Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo (ją buvo pasirašiusios tik Belgija, Prancūzija, Vokietija, Liuksemburgas ir Nyderlandai) buvo grindžiama tarpvyriausybinio bendradarbiavimu teisingumo ir vidaus reikalų srityse. Amsterdamo sutarties protokole numatyta [Šengeno acquis](#) perkelti į Sutartis. Vadovaujantis [Lisabonos sutartimi](#), šiandien Šengeno *acquis* taikoma parlamentinė ir teisminė kontrolė. Kadangi dauguma Šengeno taisyklių dabar įtrauktos į ES *acquis*, valstybės, stojančios į ES po 2004 m. gegužės 1 d. ES plėtros etapo, nebeteri galimybės pasirinkti jų netaikyti (Šengeno protokolo 7 straipsnis).

##### 1. Dalyvaujančios valstybės

Šiuo metu Šengeno erdvei priklauso 26 visateisės narės: tai 22 ES valstybės narės, Norvegija, Islandija, Šveicarija ir Lichtenšteinas (pastarosios turi asocijuotųjų narių statusą). Airija nėra Konvencijos šalis, tačiau turi galimybę taikyti pasirinktas Šengeno teisyno dalis. Danija priklauso Šengeno erdvei nuo 2001 m., tačiau yra nusprendusi netaikyti jokių naujų teisingumo ir vidaus reikalų srities priemonių, įskaitant su Šengeno erdve susijusias priemones, nors ji privalo laikytis tam tikrų pagal bendrą vizų politiką numatytų priemonių. Šengeno erdvės narėmis taps Bulgarija, Rumunija ir Kipras, nors



šių valstybių prisijungimas dėl įvairių priežasčių vėluoja. 2015 m. liepos 1 d. Kroatija pradėjo prisijungimo prie Šengeno erdvės procesą.

## 2. Taikymo sritis

Šengeno erdvės laimėjimai yra:

- a. kontrolės prie vidaus sienų panaikinimas visiems asmenims;
- b. išorės sienų kontrolės stiprinimo ir derinimo priemonės: visiems ES piliečiams, norintiems įvažiuoti į Šengeno erdvę, pakanka parodyti asmens tapatybės kortelę arba pasą;
- c. bendra vizų politika trumpalaikio apsilankymo tikslu ([4.2.4](#)): trečiųjų valstybių, kurios įtrauktos į bendrą Šengeno erdvei nepriklausančių valstybių sąrašą ir kurių piliečiams atvykstant reikia turėti vizą (žr. Tarybos reglamento (EB) Nr. 539/2001 II priedą), piliečiai gali gauti vieną visoje Šengeno erdvėje galiojančią vizą;
- d. policijos ([4.2.7](#)) ir teisminis bendradarbiavimas ([4.2.6](#)): policijos tarnybos padeda vienos kitoms nustatyti nusikaltimus ir užkirsti jiems kelią, be to, jos turi teisę persekioti į kaimyninės Šengeno erdvės valstybės teritoriją pabėgusius nusikaltėlius; taip pat taikoma greitesnė ekstradicijos sistema ir abipusis baudžiamųjų nuosprendžių pripažinimas;
- e. sukurta ir plėtojama Šengeno informacinė sistema (SIS) ([4.2.4](#)).

## 3. Iššūkiai

Nors Šengeno erdvė dažnai laikoma vienu didžiausių Europos Sąjungos pasiekimų, pastaruoju metu dėl COVID-19 pandemijos ji susidūrė su egzistencine grėsme, kai valstybės narės buvo uždariusios sienas besistengdamos kontroliuoti viruso plitimą, prieš 2021 m. liepos mėn. pradėdant taikyti ES skaitmeninį COVID pažymėjimą. Iki tol pagrindinės problemos buvo didelis pabėgėlių ir migrantų antplūdis į ES, taip pat teroristiniai išpuoliai.

### B. Laisvas ES piliečių ir jų šeimos narių judėjimas

#### 1. Pirmieji žingsniai

Kad Bendrija taptų tikra visų savo piliečių laisvės ir judumo erdve, siekiant teisę apsigyventi valstybėje suteikti ne tik dirbantiems asmenims, 1990 m. priimtos šios direktyvos: Tarybos direktyva 90/365/EEB dėl pagal darbo sutartį ir savarankiškai dirbančių asmenų, kurie nutraukė savo profesinę veiklą, teisės apsigyventi, Tarybos direktyva 90/366/EEB dėl studentų teisės apsigyventi ir Tarybos direktyva 90/364/EEB dėl teisės apsigyventi (taikoma valstybių narių piliečiams, kurie neturi šios teisės pagal kitas Bendrijos teisės nuostatas, ir jų šeimos nariams).

#### 2. Direktyva 2004/38/EB

Siekiant konsoliduoti įvairius teisės aktus (įskaitant pirmiau paminėtus) ir atsižvelgti į gausią teismų praktiką, susijusią su laisvu asmenų judėjimu, 2004 m. priimta nauja išsami direktyva – 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2004/38/EB](#) dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje. Šios direktyvos tikslas – skatinti ES piliečius naudotis savo teise laisvai judėti ir apsigyventi valstybėse narėse, sumažinti administracinius formalumus iki būtinausių dalykų, aiškiau apibrėžti šeimos narių statusą ir sumažinti



atvejų, kai galima nesuteikti leidimo įvažiuoti arba panaikinti teisę apsigyventi. Pagal Direktyvą 2004/38/EB šeimos nariais laikomi:

- sutuoktinis (taip pat ir tos pačios lyties atstovas, kaip išaiškino Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) [sprendime Coman, C-673/16](#));
- registruotas partneris, jei priimančioji valstybė narė traktuoja registruotą partnerystę kaip lygiavertę santuokai;
- piliečio ir sutuoktinio arba registruoto partnerio tiesioginiai palikuonys, kurie yra jaunesni nei 21 metų amžiaus, arba išlaikytiniai;
- piliečio ir sutuoktinio arba registruoto partnerio išlaikomi tiesioginiai aukštutinės linijos giminaičiai.

Didelė dauguma valstybių narių taip pat taiko šią direktyvą, kad užtikrintų teisę laisvai judėti tos pačios lyties registruotiems partneriams ir ilgalaikius santykius palaikantiems partneriams.

#### **a. Teisės ir pareigos**

- Jei viešnagė trumpesnė nei trys mėnesiai, ES piliečiams taikomas vienintelis reikalavimas – turėti galiojantį asmens tapatybės dokumentą arba pasą. Priimančioji valstybė narė gali reikalauti, kad susiję asmenys savo viešnagę toje valstybėje užregistruotų.
- Jei viešnagė ilgesnė nei trys mėnesiai, ES piliečiai ir jų šeimos nariai (jei jie nedirba) turi disponuoti pakankamais ištekliais ir turėti sveikatos draudimą – taip jie užtikrina, kad viešnagės metu netaps našta priimančiosios valstybės narės socialinėms tarnyboms. ES piliečiams nereikia gauti leidimo gyventi, nors valstybės narės gali reikalauti, kad jie užsiregistruotų valdžios institucijoje. ES piliečių šeimos nariai, neturintys jokios ES valstybės narės pilietybės, turi kreiptis dėl leidimo gyventi, kuris galiojotų jų viešnagės laikotarpiu arba penkerius metus.
- Teisė nuolat gyventi šalyje: ES piliečiams ši teisė suteikiama, jeigu jie joje be pertraukos teisėtai gyveno penkerius metus ir jiems nebuvo taikytas sprendimas dėl išsiuntimo. Dabar šiai teisei nebetaikomos jokios sąlygos. Ta pati taisyklė taikoma šeimos nariams, kurie neturi ES valstybės narės pilietybės ir penkerius metus gyveno su ES piliečiu. Teisės nuolat gyventi priimančioje valstybėje netenkama tik jei asmuo joje negyveno daugiau kaip dvejus metus iš eilės.
- Atvykimo į šalį teisės ir teisės apsigyventi apribojimai: ES piliečiai arba jų šeimos nariai gali būti išsiųsti iš priimančiosios valstybės narės viešosios tvarkos, viešojo saugumo arba visuomenės sveikatos sumetimais. Užtikrinama, kad tokie sprendimai nebūtų priimami dėl ekonominių priežasčių, kad jie atitiktų proporcingumo principą ir, be kitų kriterijų, būtų grindžiami asmens elgesiu.

Be to, remdamosi direktyva valstybės narės gali priimti būtinas priemones, kad galėtų atmesti, nutraukti arba panaikinti bet kokią suteiktą teisę, jei teisėmis piktnaudžiaujama arba sukčiaujama, pvz., sudarant fiktyvias santuokas.

#### **b. Direktyvos 2004/38/EB įgyvendinimas**

Dėl šios direktyvos iškilo daug problemų ir ginčų. Tai matyti iš didelių jos įgyvendinimo trūkumų ir dažnai pasitaikančių laisvo judėjimo kliūčių, nurodomų Komisijos ataskaitose ir Parlamento tyrimuose dėl šios direktyvos taikymo, pažeidimų tyrimo procedūrų dėl neteisingo ar nepakankamo direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę prieš valstybes



nares, daugybės Parlamentui pateikiamų peticijų ir didelio bylų skaičiaus ESTT. 2013–2014 m. kai kurios valstybės narės išsakė kritikos dėl įtariamo ES piliečių piktnaudžiavimo laisvo judėjimo taisyklėmis vadinamojo išmokų turizmo tikslais, ir dėl to ES lygmeniu kilo diskusijų apie galimas reformas. Šiuo metu, Jungtinei Karalystei priėmus sprendimą išstoti iš ES, minėtos diskusijos atidėtos.

### c. Trečiųjų valstybių piliečiai

Nuostatos, taikomos trečiųjų valstybių piliečiams, kurie nėra ES piliečio šeimos nariai, išdėstytos čia ([4.2.3](#)).

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas jau daugybę metų tvirtai kovoja už laisvo judėjimo teisę, nes ją laiko kertiniu Europos Sąjungos principu. 2014 m. sausio 16 d. rezoliucijoje dėl pagarbos pagrindinei teisei laisvai judėti ES Parlamentas nepritarė pastangoms suvaržyti teisę į laisvą judėjimą ir paragino valstybes narės laikytis Sutarties nuostatų dėl laisvą judėjimą reglamentuojančių ES taisyklių ir užtikrinti, kad visose valstybėse narėse būtų paisoma lygybės ir pagrindinės teisės laisvai judėti principų. 2017 m. kovo 15 d. rezoliucijoje dėl kliūčių ES piliečiams laisvai judėti ir dirbti vidaus rinkoje ir 2017 m. gruodžio 12 d. rezoliucijoje dėl tais pačiais metais pateiktos ES pilietybės ataskaitos Parlamentas dar kartą paragino panaikinti kliūtis naudotis laisvo judėjimo teise. Jungtinės Karalystės sprendimas išstoti iš Europos Sąjungos reiškia, kad nebeliks vienos iš pagrindinių laisvo judėjimo kritikių.

Kalbant apie Šengeno erdvę, 2018 m. gegužės 30 d. rezoliucijoje dėl metinės Šengeno erdvės veikimo ataskaitos Parlamentas pasmerkė „toliau atnaujinamus patikrinimus prie vidaus sienų“, nes jie „kenkia Šengeno erdvės vienybei ir žalingai veikia Europos piliečių gerovę ir laisvo judėjimo principą“.

Kilus COVID-19 pandemijai dauguma valstybių narių atnaujino vidaus sienų kontrolę, uždarė sienas ir pradėjo taikyti laikinus kelionių iš kitų ES šalių apribojimus, tačiau šie apribojimai buvo iš dalies sušvelninti įvedus ES skaitmeninį COVID pažymėjimą. Įvairiose rezoliucijose Parlamentas ne kartą išreiškė susirūpinimą, ragino gerinti koordinavimą ES lygmeniu ir greitai grįžti prie visapusiškai veikiančios ir pertvarkytos Šengeno erdvės taikymo.

Neseniai 2022 m. spalio mėn. priimtoje [rezoliucijoje](#) Parlamentas paragino Tarybą pritarti visapusiškam Šengeno *acquis* nuostatų taikymui Bulgarijai ir Rumunijai.

Ottavio Marzocchi

04/2023



## 4.1.4. TEISĖ TEIKTI PETICIJĄ

Įsigaliojus Mastrichto sutarčiai kiekvienas ES pilietis ir visi valstybėse narėse gyvenantys ar savo registruotą buveinę turintys fiziniai ar juridiniai asmenys turi teisę skundo ar prašymo forma Europos Parlamentui pateikti peticiją dėl klausimo, patenkančio į Europos Sąjungos veiklos sritį. Peticijas nagrinėja Parlamento Peticijų komitetas, kuris sprendžia, ar jos yra priimtinos, ir jas nagrinėja.

### TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) [20](#), [24](#) ir [227](#) straipsniai, Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos [44](#) straipsnis.

### TIKSLAI

Teisė teikti peticijas įtvirtinta tam, kad ES piliečiai ir gyventojai galėtų paprastu būdu kreiptis į ES institucijas, pateikdami skundus ar prašymus imtis priemonių.

### LAIMĖJIMAI

#### A. Tinkamumas ir reikalavimai (SESV [227](#) straipsnis)

Kiekvienas ES pilietis ir kiekvienas valstybėje narėje gyvenantis ar savo registruotą buveinę turintis fizinis arba juridinis asmuo turi teisę individualiai ar kartu su kitais asmenimis pateikti Europos Parlamentui peticiją.

Peticija yra priimtina, jei ji susijusi su ES veiklos sričių klausimu, turinčiu tiesioginį poveikį peticijos teikėjui. Pastaroji sąlyga aiškinama labai plačiai.

#### B. Procedūra

Peticijų nagrinėjimo procedūra apibrėžta [Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių](#) 226–230 straipsniuose ir VI priede (XX dalyje), kuriuose atsakomybė tai daryti priskiriama vienam iš Parlamento komitetų – Peticijų komitetui.

##### 1. Kiti reikalavimai

Peticijose turi būti nurodoma kiekvieno peticijos pateikėjo pavardė, pilietybė ir adresas. Jos turi būti parengtos viena iš oficialiųjų ES kalbų. Peticijos gali būti pateikiamos elektroniniu būdu, naudojantis Parlamento peticijų interneto portalu, arba rašytine forma paštu.

##### 2. Priimtumas pagal materialinę taikymo sritį

Minėtus formos reikalavimus atitinkančios peticijos siunčiamos Peticijų komitetui, kuris pirmiausia turi nustatyti, ar peticijos yra priimtinos. Komitetas nustato peticijų priimtumą, patikrinęs, ar jų turinys susijęs su ES veiklos sritimis. Jeigu peticijos turinys nesusijęs su Europos Sąjungos veiklos sritimis, komitetas paskelbia peticiją nepriimtina. Jis informuoja apie tai peticijos pateikėją, nurodydamas priežastis. Peticijų pateikėjams dažniausiai siūloma kreiptis į kitas nacionalines, ES ar tarptautines institucijas. Daugiausia peticijų paskelbiama nepriimtina dėl to, kad peticijų pateikėjai supainioja Europos Sąjungos ir valstybių narių bei kitų tarptautinių organizacijų ir įstaigų (pavyzdžiui, JT ir Europos Tarybos) kompetencijas, atsakomybės



sritis ir galimybes imtis veiksmų bei ginti teises, taip pat kai tai susiję su ES pagrindinių teisių chartijos taikymu.

### 3. Peticijų nagrinėjimas

Atsižvelgdamas į aplinkybes, Peticijų komitetas gali imtis vieno ar kelių toliau nurodytų veiksmų:

- paprašyti Europos Komisijos atlikti pirminį peticijos tyrimą ir pateikti informaciją apie atitiktą atitinkamiems ES teisės aktams;
- perduoti peticiją kitiems Parlamento komitetams, kad jie susipažintų arba imtųsi tolesnių veiksmų (pavyzdžiui, komitetas gali Peticijų komitetui pateikti nuomonę, aptarti ar atsižvelgti į peticiją savo su teisėkūra, politika ar tikrinimu susijusioje veikloje);
- jeigu peticija susijusi su konkrečiu atskiro dėmesio reikalaujančiu atveju, komitetas gali kreiptis į atitinkamas institucijas ar įstaigas arba spręsti klausimą per atitinkamos valstybės narės nuolatinę atstovybę;
- imtis kitokių veiksmų, kurie laikomi tinkamais norint išspręsti iškeltą problemą arba pateikti tinkamą atsakymą į peticiją.

Be to, komitetas sprendžia, ar įtraukti peticiją į komiteto posėdžio darbotvarkę. Šiuo atveju į posėdį kviečiami peticijos pateikėjas, Komisijos ir valstybės narės atstovai. Šiame posėdyje peticijos pateikėjai, jei jie to pageidauja, pristato savo peticiją, Komisija žodžiu pateikia savo nuomonę ir pakomentuoja savo rašytinį atsakymą į peticijoje pateiktus klausimus. Jei pageidauja, posėdyje gali kalbėti suinteresuotų valstybių narių atstovai. Tada peticijų komiteto nariai gali pasikeisti nuomonėmis dėl diskusijose iškilusių klausimų ir pasiūlyti, kokių imtis tolesnių veiksmų.

Atskirais atvejais komitetas gali nuspręsti surengti posėdį ar darbo grupės seminarą, faktų nustatymo vizitą į susijusią šalį ar regioną ir patvirtinti komandiruotės ataskaitą, kurioje būtų pateiktos pastabos ir rekomendacijos, arba paruošti ir pateikti išsamią ataskaitą ar trumpą pasiūlymą dėl rezoliucijos, dėl kurios Parlamentas balsuotų plenariniame posėdyje. Be to, komitetas gali nuspręsti pateikti Komisijai ir (arba) Tarybai klausimus, į kuriuos atsakoma žodžiu, ir surengti diskusijas plenariniame posėdyje.

Jeigu peticija yra susijusi su visuotinės svarbos klausimu, atskleidžiančiu netinkamą ES teisės perkėlimą ar taikymą, Komisija gali imtis veiksmų atitinkamos valstybės narės atžvilgiu, įskaitant pažeidimų tyrimo procedūrų taikymą.

### 4. Baigimas nagrinėti peticiją

Komitetas gali baigti peticijos nagrinėjimą bet kuriame procedūros etape, pavyzdžiui, komitetui priėmus sprendimą dėl peticijos priimtumo, po komiteto posėdyje įvykusių diskusijų, kai nebegalima imtis jokių veiksmų, susijusių su peticijos nagrinėjimu, kai peticijos pateikėjas atsiima peticiją arba kai peticijos pateikėjas neatsako Peticijų komitetui iki nustatyto termino prašyti papildomos informacijos.

### 5. Skaidrumas

Parlamentui pateikiamos peticijos tampa viešais dokumentais. Peticijų komitetui priėmus sprendimą dėl peticijos priimtumo peticijų santraukos ir kiti su jomis susiję dokumentai paskelbiami [Parlamento peticijų interneto portale](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/lt) visomis oficialiosiomis ES kalbomis.





Peticijos pateikėjams pranešama raštu apie visus komiteto sprendimus, susijusius su jo peticija, ir šių sprendimų priežastis. Priėmus sprendimą peticijos pateikėjui, jei tikslinga, pateikiama reikiama informacija ir dokumentai.

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Remiantis Sutartimis, Parlamentas yra peticijų adresatas ir todėl turi užtikrinti, kad Europos Sąjungoje būtų visapusiškai atsižvelgta į peticijose nurodytus rūpimus klausimus. Siekdamas kuo geriau tai užtikrinti, Parlamentas pavedė specialiam komitetui, [Peticijų komitetui](#), nagrinėti peticijas ir koordinuoti tolesnę institucijos veiklą. Kaip pabrėžta komiteto praeitų metų<sup>[1]</sup> metinėse ataskaitose dėl svarstymų, Europos Parlamentas visada laikė peticijas dalyvaujamosios demokratijos pagrindiniu elementu. Be to, komitetas pabrėžė peticijų svarbą atskleidžiant valstybių narių netinkamo ES teisės perkėlimo ir įgyvendinimo atvejus. Po daugelio pateiktų peticijų imtasi teisėkūros ar politinių priemonių, pradėtos „EU pilot“ bylos, priimti prejudiciniai sprendimai arba pradėtos pažeidimų tyrimo procedūros.

Peticijų komitetas ypač aktyviai veikia pagrindinių teisių (įskaitant vaikų teises diskriminaciją, mažumų teises, teisę kreiptis į teismą, teisę į laisvą judėjimą, balsavimo teisę ir teises po „Brexit“), aplinkos ir gyvūnų gerovės, vidaus rinkos, socialinių teisių, migracijos, prekybos susitarimų ir visuomenės sveikatos srityse. Komitetas visų pirma atlieka ypatingą vaidmenį neįgaliųjų teisių apsaugos srityje pagal ES JT neįgaliųjų teisių konvencijos įgyvendinimo sistemą ir organizuoja kasmetinį seminarą su negalia susijusiais klausimais.

Yra numatyta įvairių priemonių, kuriomis užtikrinama, kad peticijose iškelti klausimai būtų sprendžiami: apsilankymai informacijos rinkimo tikslu, vieši posėdžiai, praktiniai seminarai, tyrimų užsakymai, peticijų tinklo, užtikrinančio geresnį bendradarbiavimą tarp peticijas nagrinėjančių komitetų, sukūrimas 2016 m. ir bendradarbiavimas bei dialogo vykdymas su nacionaliniais parlamentais, valdžios institucijomis ir kitomis ES institucijomis, visų pirma su Komisija ir Europos ombudsmenu.

2014 m. Europos Parlamentas taip pat sukūrė [peticijų interneto portalą](#), kuris pagerino peticijų viešumą ir skaidrumą. Portalas suteikia galimybę dalyvauti ES piliečiams, fiziniams asmenims ir teisėtiems gyventojams, kurie taip pat gali bendrauti su ES per portalą, be kita ko, paremdami priimtina peticija<sup>[2]</sup>. Parlamento peticijų interneto portale taip pat pateikiama keletas [peticijoms alternatyvių priemonių](#), kuriomis gali naudotis Europos piliečiai.

Georgiana Sandu  
10/2023

---

[1]Peticijų komiteto metinės ataskaitos dėl svarstymų apima informaciją apie gautų peticijų skaičių, formatą, statusą, išvadas, peticijos pateikėjo šalį, kalbą, tautybę ir peticijos objektą; interneto portalą; santykius su Komisija, Taryba ir ombudsmenu; apsilankymus informacijos rinkimo tikslu, viešus posėdžius, užsakytus tyrimus ir kitus svarbius dalykus.

[2]Daugiau informacijos apie Peticijų komitetą ir jo veiklą rasite čia: [2014–2019 m. Parlamento kadencijos Peticijų komiteto laimėjimai ir ateities uždaviniai](#).





## 4.1.5. EUROPOS PILIEČIŲ INICIATYVA

Europos piliečių iniciatyva yra svarbi ES dalyvaujamosios demokratijos priemonė, kurią taikant vienas milijonas ES piliečių, gyvenančių ketvirtadalyje valstybių narių, gali prašyti Komisijos pateikti pasiūlymą dėl teisės akto ES sutartims įgyvendinti. Nuo 2011 m., kai buvo pradėtas taikyti Reglamentas, kuriuo nustatoma išsami Europos piliečių iniciatyvos tvarka, Komisijai sėkmingai pateiktos dešimt iniciatyvų. Nuo 2020 m. sausio mėn. taikomos naujos taisyklės, kad Europos piliečių iniciatyva taptų prieinamesnė.

### TEISINIS PAGRINDAS

- Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 11 straipsnio 4 dalis;
- Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 24 straipsnio 1 dalis;
- Reglamentai (ES) Nr. 211/2011 ir 2019/788;
- Europos Parlamento darbo tvarkos taisyklių 222 ir 230 straipsniai.

### BENDRA INFORMACIJA

Piliečių iniciatyvos – tai priemonės, daugumoje valstybių narių piliečiams prieinamos tiek nacionaliniu, tiek regioniniu ar vietos lygmeniu, tiesa, savo apimtimi ir tvarka jos gerokai skiriasi. ES pilietybės samprata, kuria grindžiama Europos piliečių iniciatyva, pirmą kartą pasirodė Maastrichto sutartyje (1.1.3). 1996 m., rengiantis Amsterdamo tarpvyriausybinei konferencijai, Austrijos ir Italijos užsienio reikalų ministrai pasiūlė, kad greta teisės teikti peticijas Europos Parlamentui būtų užtikrinama ir teisė imtis tokių iniciatyvų, tačiau konferencija šio pasiūlymo į savo darbotvarkę neįtraukė. Nuostatos dėl piliečių iniciatyvos, labai panašios į dabartinę tvarką, iš pradžių buvo įtrauktos į Sutarties dėl Konstitucijos Europai projektą. Nors konvento prezidiumas atmetė pasiūlymą įtraukti šias nuostatas į galutinį tekstą, jas pavyko išsaugoti bendromis pilietinės visuomenės organizacijų pastangomis. Nepavykus ratifikuoti Sutarties dėl Konstitucijos Europai, panašios nuostatos buvo vėl įtrauktos į Lisabonos sutarties projektą.

Šiandien teisė pateikti piliečių iniciatyvą įtvirtinta ES sutarties II antraštinėje dalyje („Nuostatos dėl demokratinių principų“). ES sutarties 11 straipsnio 4 dalyje nustatytas šios teisės pagrindas, o ES sutarties 24 straipsnio 1 dalyje pateikti reglamento, kuriuo apibrėžiamos konkrečios procedūros ir išsamios sąlygos, bendrieji principai. Pasiūlymas dėl reglamento buvo pateiktas po išsamių konsultacijų<sup>[1]</sup>. Susiderėti ir susitarti dėl galutinio teksto užtruko keletą mėnesių: 2010 m. kovo 31 d. Parlamentui ir Tarybai buvo pateiktas pasiūlymo projektas, o 2010 m. gruodžio 15 d. pasiektas politinis susitarimas, kuriuo remiantis 2011 m. vasario 16 d. Parlamentas ir Taryba galėjo oficialiai priimti tekstą. Tekstas, dėl kurio susitarė Europos Parlamentas ir Taryba, 2011 m. balandžio 1 d. įsigaliojo kaip Reglamentas (ES) Nr. 211/2011. Dėl įvairių techninių suderinimų, kuriuos reikėjo atlikti valstybių narių lygmeniu, kad patikrinimo procesas būtų paprastesnis, Europos piliečių iniciatyvos reglamentas buvo pradėtas

[1]Komisijos žaliųjų knyga (COM(2009)0622).



taikyti tik po metų. Iki 2015 m. balandžio 1 d., o po to kas trejus metus iki tos pačios dienos Komisija turi pateikti Europos piliečių iniciatyvos reglamento taikymo ataskaitą, kad prirėikus jį būtų galima peržiūrėti. Komisija tokias ataskaitas priėmė 2015 m. kovo 31 d. ([COM\(2015\)0145](#)) ir 2018 m. kovo 28 d. ([COM\(2018\)0157](#)). Šiuose komunikatuose apžvelgiama Europos piliečių iniciatyvos įgyvendinimo padėtis ir pateikiamas jos įvertinimas bei išvardijami iššūkiai, su kuriais susidurta po pirmųjų šešerių šios naujos teisinės ir institucinės sistemos įgyvendinimo metų. Komunikatuose atkreipiamas dėmesys į įvairius trūkumus ir atsižvelgiama į kai kuriuos pasiūlymus, kuriuos į savo pranešimus buvo įtraukęs Parlamentas, įskaitant keletą jo iniciatyva atliktų esminių mokslinių tyrimų<sup>[2]</sup>.

Nuo tada, kai imtas taikyti Europos piliečių iniciatyvos reglamentas, buvo ne kartą pareikštas didelis susirūpinimas dėl šios priemonės veikimo. Parlamentas nuolat ragino reformuoti šį reglamentą, siekiant supaprastinti ir racionalizuoti procedūras. Galiausiai 2017 m. rugsėjo 13 d. Komisija pateikė pasiūlymą dėl [teisėkūros procedūra](#) priimamo akto dėl Europos piliečių iniciatyvos peržiūros. Po 2018 m. rugsėjo–gruodžio mėn. vykusių tarpinstitucinių derybų 2018 m. gruodžio 12 d. Parlamentas ir Taryba pasiekė politinį susitarimą. Tekstą, dėl kurio buvo susitarta, Parlamentas priėmė 2019 m. kovo 12 d., o Taryba – balandžio mėn. 9 d. Balandžio mėn. 17 d. pasirašytas baigiamasis aktas buvo 2019 m. gegužės 17 d. paskelbtas Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje (OL L 130).

Naujosios Europos piliečių iniciatyvos taisyklės (Reglamentas (ES) 2019/788), kuriomis buvo panaikintas Reglamentas (ES) Nr. 211/2011, taikomos nuo 2020 m. sausio 1 d. Teisė pateikti Europos piliečių iniciatyvą turėtų būti aiškiai skiriama nuo teisės pateikti peticiją: šios dvi procedūros skiriasi daugybe esminių aspektų. Peticijas gali teikti ES piliečiai arba fiziniai ar juridiniai asmenys, kurie gyvena ES ([4.1.4](#)). Peticijose turi būti keliami klausimai, patenkantys į ES veiklos sritį ir darantys tiesioginį poveikį peticijos pateikėjams. Peticijos adresuojamos Parlamentui, kuris atlieka tiesioginio piliečių atstovo ES lygmeniu funkciją. Europos piliečių iniciatyva yra tiesioginis raginimas parengti konkrečią ES teisinę priemonę, o norint, kad ši iniciatyva būtų pripažinta tinkama svarstyti, turi būti laikomasi konkrečių taisyklių. Maža to, galutinė jos adresatė yra Komisija – vienintelė institucija, turinti teisę teikti pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų. Šia prasme Europos piliečių iniciatyva savo pobūdžiu panaši į iniciatyvos teisę, suteiktą Parlamentui (SESV 225 straipsnis) ir Tarybai (SESV 241 straipsnis).

## PROCEDŪRA

### A. Piliečių komitetas

Elementari organizacinė struktūra – mažiausia, ko reikia, norint imtis tokio masto iniciatyvos. Pirmas žingsnis norint parengti Europos piliečių iniciatyvą yra organizacinio komiteto – vadinamojo piliečių komiteto – sukūrimas. Šį komitetą turi sudaryti bent septyni asmenys, gyvenantys ne mažiau kaip septyniose skirtingose valstybėse narėse (tačiau nebūtinai skirtingų pilietybių) ir sulaukę amžiaus, reikiamo norint balsuoti per Europos Parlamento rinkimus. Komitetas turi paskirti atstovą ir jo pavaduotoją, kurie tampa kontaktiniais asmenimis konkrečios Europos piliečių iniciatyvos klausimais.

---

[2] [Europos Parlamento Vidaus politikos generalinio direktorato C teminio skyriaus „Piliečių teisės ir konstituciniai reikalai“ tyrimas „Europos piliečių iniciatyva. Pirmosios įgyvendinimo pamokos“ \(angl. „European Citizens’ Initiative – First lessons of implementation“\).](#)



Kitaip nei siūlė Komisija ir Parlamentas, naujajame Europos piliečių iniciatyvos reglamente minimalus amžius, būtinas norint paremti Europos piliečių iniciatyvą, nėra sumažintas iki 16 metų, tačiau valstybėms narėms leidžiama nustatyti minimalų 16 metų amžių, jeigu jos taip nusprendžia.

## **B. Registracija**

Prieš pradėdamas rinkti piliečių pritarimo pareiškimus, komitetas turi kreiptis į Komisiją dėl iniciatyvos užregistravimo. Šiuo tikslu reikia pateikti dokumentą, į kurį turi būti įtrauktas pavadinimas, tema ir trumpas iniciatyvos aprašymas bei nurodytas siūlomas teisinių veiksmų teisinis pagrindas, taip pat informacija apie komiteto narius ir visus paramos siūlomai iniciatyvai bei jos finansavimo šaltinius. Priede organizatoriai gali pateikti išsamesnę informaciją ir kitą medžiagą, pvz., siūlomo teisės akto projektą.

Komisija turi per du mėnesius nuspręsti, ar užregistruoti pasiūlytą iniciatyvą. Iniciatyva neregistruojama, jei neįvykdomi procedūriniai reikalavimai arba jeigu ji nepatenka į Komisijos įgaliojimų pateikti pasiūlymą dėl teisės akto Sutartims įgyvendinti sritį. Registruoti iniciatyvą atsisakoma ir tuo atveju, jeigu ji akivaizdžiai nerimta, užgauli ar nepagrįsta arba prieštarauja ES vertybėms, įtvirtintoms ES sutarties 2 straipsnyje. Komisijos sprendimą galima užginčyti teismine arba neteismine tvarka. Užregistruotos iniciatyvos paskelbiamos Komisijos interneto svetainėje.

Siekiant, kad Europos piliečių iniciatyva taptų prieinamesnė, ir užtikrinti, kad būtų užregistruojama kuo daugiau iniciatyvų, naujajame reglamente numatyta ir dalinės iniciatyvų registracijos galimybė.

## **C. Pritarimo pareiškimų rinkimas**

Užregistravus iniciatyvą, organizatoriai gali pradėti rinkti pritarimo pareiškimus. Jie turi būti surinkti per 12 mėnesių nuo registracijos. Pritarimo pareiškimus galima rinkti popieriniu arba elektroniniu formatu. Jeigu jie renkami elektroniniu būdu, internetinę rinkimo sistemą iš pradžių turi patvirtinti reikiamos nacionalinės valdžios institucijos. Išsamios internetinių rinkimo sistemų techninių specifikacijų taisyklės nustatytos Komisijos įgyvendinimo reglamente ([Reglamentas \(ES\) 2019/1799](#)). Nepriklausomai nuo to, ar pritarimo pareiškimai renkami popieriniu, ar elektroniniu formatu, tikrinant taikomi tie patys duomenų reikalavimai. Norint, kad Komisija imtųsi svarstyti Europos piliečių iniciatyvą, per 12 mėnesių reikia surinkti vieną milijoną pritarimo pareiškimų.

Vadovaujantis naujuoju Europos piliečių iniciatyvos reglamentu, ES piliečiams suteikiama galimybė paremti Europos piliečių iniciatyvą nepriklausomai nuo savo gyvenamosios vietos. Jame taip pat numatytas didesnis lankstumas pasirenkant parašų rinkimo laikotarpio pradžios datą (per šešis mėnesius nuo registracijos). Be to, jame dar labiau supaprastinami reikalavimai, taikomi pasirašančiųjų Europos piliečių iniciatyvą asmens duomenims. Nežiūrint į tai, valstybėms narėms ir toliau leidžiama reikalauti, kad pasirašantieji pateiktų tikslų savo asmens kodą.

Naujajame reglamente nustatoma ir Komisijos pareiga sukurti centrinę internetinio rinkimo sistemą bei rūpintis jos veikimu, po 2022 m. pamažu atsisakant atskirų rinkimo sistemų.

Galiausiai, primygtinai raginant Parlamentui, naujajame reglamente numatyta didesnė parama Europos piliečių iniciatyvos organizatoriams, įsteigiant kontaktinius centrus kiekvienoje valstybėje narėje ir sukuriant internetinę bendradarbiavimo platformą,



kurioje siūloma informacija ir pagalba, teikiama praktinė parama ir teisinės konsultacijos Europos piliečių iniciatyvos klausimais.

#### D. Patikrinimas ir patvirtinimas

Surinkę reikiamą skaičių pritarimo pareiškimų iš pakankamo skaičiaus valstybių narių, organizatoriai turi juos pateikti [kompetentingoms nacionalinėms institucijoms](#), kurioms pavesta patvirtinti pritarimo pareiškimus, Komisijos renkamus remiantis valstybių narių pateikta informacija. Paprastai ši užduotis patikima vidaus reikalų ministerijoms, rinkimų komisijoms arba gyventojų registrams. Nacionalinės institucijos turi per tris mėnesius patvirtinti pritarimo pareiškimus, tačiau tikrinti parašų neprivalo.

#### E. Pateikimas ir nagrinėjimas

Šiuo etapu organizatorių prašoma pristatyti reikiamus nacionalinių institucijų parengtus pritarimo pareiškimų skaičiaus patvirtinimus, be to, jie turi pateikti informaciją apie finansavimą, gautą iš bet kurio šaltinio. Iš principo didesni nei 500 EUR įnašai turi būti deklaruojami.

Gavusi pateiktą iniciatyvą, Komisija turi ją iš karto paskelbti registre ir susitikti su organizatoriais deramu lygmeniu, kad šie galėtų išsamiai paaiškinti, kodėl kreipiasi. Pasikeitus nuomonėmis su Komisija, organizatoriams suteikiama galimybė savo iniciatyvą pristatyti per Parlamento surengtą viešąjį klausymą. Klausymą rengia už Europos piliečių iniciatyvos temą atsakingas komitetas (Parlamento darbo tvarkos taisyklių 222 straipsnis).

Pagal naująjį Europos piliečių iniciatyvos reglamentą laikotarpis, per kurį Komisija turi pateikti atsakymą į patvirtintą iniciatyvą, pratęstas nuo trijų iki šešių mėnesių. Komunikate, kuriame išdėstomos Komisijos teisinės ir politinės išvados, susijusios su kiekviena iniciatyva, ji turi pateikti oficialų veiksmy, kurių ketina imtis, sąrašą ir aiškų jų įgyvendinimo tvarkaraštį. Be to, siekiant užtikrinti visapusišką skaidrumą, reglamente reikalaujama, kad organizatoriai reguliariai teiktų informaciją apie finansavimo šaltinius ir kitą gautą paramą. Jame taip pat nustatytas reikalavimas Komisijai pasirūpinti registre ir viešojo Europos piliečių iniciatyvos svetainėje prieinama kontaktine forma, kad piliečiai galėtų pateikti skundą dėl tokios informacijos išsamumo ir teisingumo.

Naujuoju Europos piliečių iniciatyvos reglamentu ir Parlamento darbo tvarkos taisyklių pakeitimais dar labiau sustiprintas Parlamento vaidmuo. Siekdamas didesnio sėkmingų iniciatyvų politinio poveikio, po viešojo svarstymo Parlamentas gali surengti plenarinio posėdžio diskusiją ir priimti rezoliuciją bei svarstyti galimybę politiškai paremti iniciatyvą. Galiausiai Parlamentas stebi veiksmus, kurių Komisija imasi reaguodama į iniciatyvą ir kurie taip pat išdėstomi konkrečiuose Komisijos komunikatuose.

## DABARTINĖS INICIATYVOS

Iki šiol dešimt iniciatyvų surinko reikiamą parašų skaičių („Teisė į vandenį“ (angl. „Right2Water“), „Vienas iš mūsų“ (angl. „One of Us“), „Sustabdykime vivisekciją!“ (angl. „Stop Vivisection“), „Uždrausti glifosatą“ (angl. „Ban Glyphosate“), iniciatyva dėl mažumų apsaugos dokumentų rinkinio „Minority SafePack“, iniciatyva dėl gyvūnų veisimo narvuose uždraudimo „End the Cage Age“, „Saugokime bites ir ūkininkus“ (angl. „Save bees and farmers“), „Uždrauskime ryklių žvejybą dėl pelekų – uždrauskime prekybą jais“ (angl. „Stop Finning – Stop the trade“), „Už kosmetiką be gyvūnų kančių“ (angl. „Save Cruelty Free Cosmetics“) ir „Kailiams Europoje – ne“ (angl. „Fur Free Europe“) ir buvo pateikta Komisijai. Parlamentas surengė klausymus



dalyvaujant iniciatyvų atstovams. Komisija yra pateikusi atsakymus į jas ir išdėsčiusi savo teises bei politines išvadas. Nuo tada, kai įgyvendinama Europos piliečių iniciatyva, Komisija jų yra iš viso užregistravusi 103.

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas nepaprastai domisi Europos piliečių iniciatyvos priemone. Prieš įsigaliojant Lisabonos sutarčiai, Parlamentas priėmė [rezoliuciją](#), kurioje pateikė išsamų pasiūlymą dėl Europos piliečių iniciatyvos įgyvendinimo. Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, Parlamentas aktyviai dalyvavo derybose dėl Europos piliečių iniciatyvos reglamento. Parlamentas sėkmingai prisidėjo užtikrinant, kad Europos piliečių iniciatyva taptų prieinamesnė ir piliečiams patogesnė dalyvaujamosios demokratijos priemonė. Be kita ko, jam pavyko pasiekti, kad minimalus valstybių narių, kuriose turi būti surinkti pritarimo pareiškimai, skaičius būtų sumažintas iki vieno ketvirtadalio. Jis primygtinai ragino imtis veiksmų, kad priimtinas būtų patikrinamas iki registracijos. Parlamentas taip pat ragino priimti nuostatas, pagal kurias teisę pasirašyti Europos piliečių iniciatyvą turėtų visi ES piliečiai ir gyventojai nepriklausomai nuo pilietybės.

Parlamentas paskelbė ne vieną politinį raginimą supaprastinti ir racionalizuoti Europos piliečių iniciatyvos administravimo tvarką bei stiprinti iniciatyvos poveikį. 2015 m. spalio 28 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją dėl Europos piliečių iniciatyvos peržiūros proceso](#), kurioje, be kita ko, ragino persvarstyti reglamentą, siekiant supaprastinti asmens duomenų reikalavimus ir skirti finansavimą Europos piliečių iniciatyvos organizavimui paremti. 2017 m. Konstitucinių reikalų komitetas ėmėsi savo iniciatyva teikiamo teisėkūros pranešimo Europos piliečių iniciatyvos reglamentui iš esmės peržiūrėti. 2017 m. rugsėjo mėn. Komisija, remdamasi Parlamento prašymais ir viešų konsultacijų išvadomis, galiausiai pateikė [pasiūlymą dėl naujojo Europos piliečių iniciatyvos reglamento](#). 2018 m. birželio 20 d. Konstitucinių reikalų komitetas priėmė savo [pranešimą](#) dėl Komisijos pasiūlymo, o 2018 m. liepos 5 d. plenariniame posėdyje buvo surengtas balsavimas siekiant pradėti tarpinstitucines derybas dėl naujojo Europos piliečių iniciatyvos reglamento.

2018 m. gruodžio 18 d. Parlamentas ir Taryba pasiekė politinį susitarimą. Parlamentui priėmus kovo mėn. 12 d. rezoliuciją, o Tarybai pritarus balandžio mėn. 9 d., galutinis aktas buvo pasirašytas 2019 m. balandžio 17 d., o Oficialiajame leidinyje paskelbtas 2019 m. gegužės 17 d. Naujosios Europos piliečių iniciatyvos taisyklės (Reglamentas (ES) 2019/788), kuriomis buvo panaikintas Reglamentas (ES) 211/2011, taikomos nuo 2020 m. sausio 1 d.

Priėmus naująjį Europos piliečių iniciatyvos reglamentą, ši iniciatyva tapo prieinamesnė, ne tokia biurokatiška, o organizatoriams ir rėmėjams lengviau ja naudotis, be to, buvo sustiprinti tolesni su ja susiję veiksmai.

2020 m. liepos 15 d. Parlamentas ir Taryba priėmė laikinasias priemones klausimui dėl COVID-19 pandemijos poveikio Europos piliečių iniciatyvai spręsti. Pagal naujasias taisykles leidžiama pratęsti parašų rinkimo, siekiant paremti pandemijos paveiktas piliečių iniciatyvas, laiką.

2021 m. birželio 3 d. Komisija priėmė įgyvendinimo sprendimą dėl pritarimo Europos piliečių iniciatyvoms pareiškimų rinkimo laikotarpio pratęsimo. Parašų rinkimo laikotarpis buvo pratęstas iki 2022 m. gruodžio 31 d.



2023 m. birželio 13 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją dėl reglamentų dėl Europos piliečių iniciatyvos įgyvendinimo](#).

Alessandro Davoli  
10/2023



## 4.2. LAISVĖS, SAUGUMO IR TEISINGUMO ERDVĖ





## 4.2.1. LAISVĖS, SAUGUMO IR TEISINGUMO ERDVĖ: BENDRIEJI ASPEKTAI

Sutartyse didelė svarba teikiama laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės kūrimui. 2009 m. įdiegti keli nauji svarbūs elementai: veiksmingesnė ir demokratiškesnė sprendimų priėmimo procedūra, nustatyta panaikinus senąją ramsčių sistemą; išplėstos ES Teisingumo Teismo prerogatyvos ir naujas nacionalinių parlamentų vaidmuo. Pagrindines teises sustiprina teisiškai privaloma Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija.

### TEISINIS PAGRINDAS

Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 3 straipsnio 2 dalis. Šiame straipsnyje, kuriame nurodomi svarbiausi ES tikslai, labiau negu ankstesnėje Nicos sutartyje pirmenybė teikiama laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės kūrimui, nes dabar šis tikslas minimas net prieš vidaus rinkos kūrimo tikslą.

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) V antraštinė dalis (67–89 straipsniai) skirta laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei. Be bendrųjų nuostatų, šioje antraštinėje dalyje yra specialūs skyriaus, skirti šioms sritims:

- sienų kontrolės, prieglobsčio ir imigracijos politikai;
- teismiam bendradarbiavimui civilinėse bylose;
- teismiam bendradarbiavimui baudžiamosiose bylose;
- policijos bendradarbiavimui<sup>[1]</sup>.

Danija nedalyvauja priimant Tarybos priemones, nustatytas pagal SESV V antraštinę dalį ([Protokolas Nr. 22](#), atsisakymo dalyvauti nuostata leidžia Danijai nedalyvauti šioje politikos srityje). Nepaisant to, nuo 2001 m. ji tarpvyriausybinio pagrindu įgyvendina Šengeno *acquis*. Dėl teismo bendradarbiavimo civilinėse bylose ir taisyklių, reglamentuojančių teismų jurisdikciją nagrinėti civilinio ar komercinio pobūdžio teisinius ginčus tarp skirtingose valstybėse narėse gyvenančių asmenų ([Reglamentas „Briuselis I“](#)), 2005 m. spalio 19 d. Danijos Karalystė ir ES sudarė [susitarimą dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo](#). Kaip numatyta susitarimo 3 straipsnio 2 dalyje, tais atvejais, kai priimami pakeitimai, Danija turi pranešti Komisijai, ar ji nusprendė įgyvendinti tokių pakeitimų turinį. Airija dalyvauja tik priimant ir taikant specialias priemones po sprendimo dėl sutikimo dalyvauti ([Protokolas Nr. 21](#)).

Be šių nuostatų reikėtų paminėti ir kitus, su laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės kūrimu neatskiriama susijusius straipsnius. Tai ES sutarties 6 straipsnis dėl ES pagrindinių teisių chartijos ir Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos<sup>[2]</sup>, SESV 8 straipsnis, skirtas kovai su nelygybe, SESV 15 straipsnio 3 dalis dėl teisės susipažinti su Sąjungos institucijų dokumentais, SESV 16 straipsnis dėl asmens duomenų apsaugos<sup>[3]</sup> ir SESV 18–25 straipsniai dėl nediskriminavimo

[1] Žr. faktų suvestines: [4.2.2](#), [4.2.3](#), [4.2.5](#), [4.2.6](#), [4.2.7](#).

[2] Žr. faktų suvestinę [4.1.2](#).

[3] Žr. faktų suvestinę [4.2.8](#).



ir ES pilietybės<sup>[4]</sup>. Vis dėlto SESV taip pat nustatytos kelios sustabdymo nuostatos, taikomos tais atvejais, kai valstybė narė mano, kad teisės akto projektas paveiktų pagrindinius jos baudžiamosios teisės sistemos aspektus (SESV 82 straipsnio 3 dalis), ir bendros minimalios taisyklės dėl nusikalstamų veikų ir sankcijų apibrėžimo ypač sunkių nusikaltimų, turinčių tarpvalstybinį pobūdį, srityse (SESV 83 straipsnio 3 dalis). Praktiškai tai veikia taip: direktyvos projektas pateikiamas Europos Vadovų Tarybai, o įprasta teisėkūros procedūra sustabdoma. Jei pasiekiamas bendras sutarimas, Europos Vadovų Taryba per keturis mėnesius gražina projektą Tarybai ir ji nutraukia įprastos teisėkūros procedūros sustabdymą.

## TIKSLAI

Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės tikslai išsamiai išdėstyti SESV 67 straipsnyje:

- „Sąjunga sukuria laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje gerbiamos pagrindinės teisės bei skirtingos valstybių narių teisinės sistemos ir tradicijos.
- Ji užtikrina, kad nebus asmenų kontrolės jiems kertant vidaus sienas, ir suformuoja valstybių narių solidarumu paremtą bendrą prieglobsčio, imigracijos ir išorės sienų kontrolės politiką, kuri būtų teisinga trečiųjų šalių piliečiams. Šioje antraštinėje dalyje asmenys be pilietybės prilyginami trečiųjų šalių piliečiams.
- Sąjunga stengiasi užtikrinti aukštą saugumo lygį prevencijos bei kovos su nusikalstamumu, rasizmu ir ksenofobija priemonėmis, taip pat policijos ir teisminių institucijų bei kitų kompetentingų valdžios institucijų veiklos koordinavimo ir bendradarbiavimo priemonėmis, taip pat tarpusavyje pripažįstant teismo sprendimus baudžiamosiose bylose, o prireikus derinant baudžiamuosius įstatymus.
- Sąjunga sudaro palankias sąlygas pasinaudoti teisingumu, ypač taikydama teisminių ir neteisminių sprendimų civilinėse bylose tarpusavio pripažinimo principą.“

## PASIEKIMAI

**A.** Lisabonos sutartimi įdiegtos pagrindinės naujovės

**1.** Veiksmingesnė ir demokratiškesnė sprendimų priėmimo procedūra

Lisabonos sutartimi panaikintas trečiasis ramstis, kuris buvo grindžiamas tarpvyriausybiniu bendradarbiavimu, taigi Bendrijos metodas laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje tapo bendrai plačiai taikomas. Nuo šiol teisės aktai iš principo priimami pagal SESV 294 straipsnyje aprašytą įprastą teisėkūros procedūrą. Taryba sprendžia kvalifikuota balsų dauguma, o Europos Parlamentas, kaip vienas iš teisės aktų leidėjų, savo nuomonę išreiškia pagal bendro sprendimo procedūrą.

**2.** Naujas nacionalinių parlamentų vaidmuo

ES sutarties 12 straipsnyje ir Protokoluose Nr. 1 ir Nr. 2 tiksliau apibrėžtas nacionalinių parlamentų vaidmuo. Vadovaujantis subsidiarumo principu dabar bet kuriam pasiūlymui dėl teisėkūros procedūra priimamo akto išnagrinėti nacionaliniams parlamentams skiriamas aštuonių savaičių terminas. ES lygmeniu sprendimas dėl minėtojo pasiūlymo negali būti priimtas, kol nesibaigs šis terminas. Laisvės, saugumo

---

[4]Žr. faktų suvestinę [4.1.1.](#)



ir teisingumo erdvės srities teisės akto projektai turi būti persvarstomi, jeigu to paprašo ketvirtadalis nacionalinių parlamentų (Protokolo Nr. 2 7 straipsnio 2 dalis).

ES Teisingumo Teismui gali būti pateikiamas ieškinys dėl teisėkūros procedūra priimamo akto, kuriuo pažeidžiamas subsidiarumo principas, panaikinimo.

Nacionaliniai parlamentai dalyvauja vertinant Eurojusto ir Europolo veiksmus (SESV 85 ir 88 straipsniai).

### **3. Išplėstos ES Teisingumo Teismo prerogatyvos<sup>[5]</sup>**

Teisingumo Teismui nuo šiol gali būti be apribojimų pateikiami prašymai priimti prejudicinį sprendimą visais laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės klausimais. Pasibaigus penkerių metų laikotarpiui nuo Lisabonos sutarties įsigaliojimo, t. y. nuo 2014 m. gruodžio 1 d., tokie ieškiniai taip pat gali būti teikiami dėl pagal ankstesnę sutartį priimtų teisės aktų dėl policijos bendradarbiavimo ir teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose. Ta pati sistema taikoma ir Teisingumo Teismui teikiamiems ieškiniams dėl įsipareigojimų nevykdymo (Protokolas Nr. 36).

### **4. Sustiprintas Komisijos vaidmuo**

Svarbi naujovė, suteikianti naujus įgaliojimus teisės aktų įgyvendinimo stebėsenos srityje – Komisija gali teikti ieškinius dėl valstybių narių įsipareigojimų nevykdymo, jeigu jos nevykdo savo pareigų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje.

**5. Valstybės narės gali dalyvauti vertinant laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės politikos įgyvendinimą.**

SESV 70 straipsnyje nustatyta, kad Taryba, remdamasi Komisijos pasiūlymu, gali patvirtinti priemones, nustatančias sąlygas, kuriomis valstybės narės, bendradarbiaudamos su Komisija, objektyviai ir nešališkai vertina, kaip valstybių narių valdžios institucijos įgyvendina politiką laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityje.

### **B. Europos Vadovų Tarybos vaidmuo rengiant programas**

Tuo metu, kai vyko pokyčiai, susiję su viena po kitos priimtomis sutartimis, Europos Vadovų Taryba atliko ypač svarbų vaidmenį keičiantis padėčiai ir siekiant pažangos įvairiose laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityse.

Europos Vadovų Tarybos susitikime Tamperėje (1999 m. spalio mėn.) įvyko specialus posėdis, kuriame buvo aptariama, kaip sukurti laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę pasinaudojant visomis Amsterdamo sutarties suteiktomis galimybėmis.

2004 m. lapkričio mėn. Europos Vadovų Taryba priėmė naują penkerių metų veiklos programą – Hagos programą.

2009 m. gruodžio 10–11 d. Europos Vadovų Taryba priėmė Stokholmo programą. Šioje daugiametėje 2010–2014 m. laikotarpio programoje daugiausia dėmesio buvo skiriama piliečių ir kitų asmenų, už kuriuos ES yra atsakinga, interesams ir poreikiams.

Lisabonos sutartyje oficialiai pripažįstamas lemiamas Europos Vadovų Tarybos vaidmuo: „Europos Vadovų Taryba apibrėžia laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės teisėkūros ir veiksmų planavimo strategines gaires“ (SESV 68 straipsnis). 2014 m. birželio mėn. Europos Vadovų Taryba apibrėžė ateinančių metų gaires. Jos atitinka ES strateginėje darbotvarkėje, kuri taip pat priimta 2014 m. birželio mėn., nustatytus prioritetus.

---

[5] Žr. faktų suvestinę [1.3.10](#).



### C. Specialių laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės valdymo subjektų įsteigimas: agentūros

Siekiant padėti valdyti politiką tam tikrose svarbiose laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srityse įsteigtos įvairios ES agentūros: [Europol](#), policijos bendradarbiavimo agentūra; [Europos Sąjungos teisėsaugos mokymo agentūra](#) (CEPOL); [Eurojustas](#), teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose agentūra; [ES pagrindinių teisių agentūra](#) (FRA), užsiimanti pagrindinėmis teisėmis ir kova su diskriminavimu; [Europos narkotikų ir narkomanijos stebėsenos centras](#) (EMCDDA); [Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra](#) (FRONTEX), atsakinga už išorės sienų kontrolės koordinavimą; [ES prieglobsčio agentūra](#) (EUAA); [Europos prokuratūra](#)<sup>[6]</sup> ir [ES didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūra](#) (eu-LISA).

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas turi keletą priemonių ir įgaliojimus savo vaidmeniui visapusiškai atlikti:

- teisėkūros kompetenciją – nuo tada, kai 2009 m. įsigaliojo Lisabonos sutartis, pagal įprastą teisėkūros procedūrą Parlamentas veikia kaip viena iš teisėkūros institucijų. Tai tapo bendraja taisykle, tačiau su keliomis išimtimis. Tai apima priemones, kuriomis siekiama užtikrinti „valstybių narių atitinkamų padalinių administracinį bendradarbiavimą“ (SESV 74 straipsnis) ir kurioms taip pat taikoma speciali teisėkūros procedūra, pagal kurią Taryba sprendžia remdamasi Komisijos arba ketvirtadalio valstybių narių pasiūlymu ir pasikonsultavusi su Parlamentu. Be to, speciali teisėkūros procedūra (Taryba, pasikonsultavusi su Parlamentu, sprendžia vieningai) taikoma priemonėms, kuriomis nustatomos policijos bendradarbiavimo sąlygos ir apribojimai (SESV 89 straipsnis), arba nuostatomis dėl pasų, asmens tapatybės kortelių ir leidimų gyventi (SESV 77 straipsnio 3 dalis);
- kompetenciją biudžeto srityje: Europos Parlamentas kartu su Taryba sudaro laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės srities programų ES biudžetą;
- vykdo šioje politikos srityje veikiančių ES agentūrų veiklos kontrolę, pavyzdžiui, siunčia delegacijas į valstybes nares ar prie ES išorės sienų siekdamas nustatyti problemas ir patikrinti, kaip įgyvendinami ES lygmeniu priimti teisės aktai;
- įgaliojimus kreiptis į Teisingumo Teismą teikiant ieškinį dėl teisės akto panaikinimo, pavyzdžiui, Europos Parlamentas pasinaudojo šia teise prašydamas panaikinti tam tikras teisėkūros procedūra priimamų aktų nuostatas;
- politinės iniciatyvos teisę, kurią Parlamentas įgyvendina teikdamas pranešimus savo iniciatyva ir rezoliucijas temomis, kurias nusprendžia nagrinėti.

Per pastaruosius kelerius metus Parlamentas nuolat pabrėžė pagrindinius prioritetus. Juos galima apibendrinti taip:

- pripažinti didėjančią laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės svarbą ES raidoje ir į ją atsižvelgti;
- panaikinti trečiąjį ramstį ir įtraukti policijos bendradarbiavimo bei teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose sritis į ES procedūrų ir teisės aktų

[6] Žr. faktų suvestinę [4.2.6](#).



taikymo sritį, siekiant padėti Europos Parlamentui visapusiškai atlikti demokratinės institucijos vaidmenį teisėkūros procese;

- siekiant palengvinti sprendimų priėmimą, nebetaikyti vieningo balsavimo Taryboje taisyklės;
- išlaikyti tinkamą pusiausvyrą tarp piliečių ir gyventojų pagrindinių teisių apsaugos ir saugumo bei kovos su terorizmu reikalavimų ir užtikrinti, kad ši pusiausvyra atsispindėtų teisės aktuose ir juos įgyvendinant;
- stiprinti pagrindinių teisių apsaugą ir rėmimą, ypač priimant teisiškai privalomą Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją bei įsteigiant Pagrindinių teisių agentūrą, taip pat įsteigiant [Tyrimo komitetą programos „Pegasus“ ir lygiaverčių šnipinėjimo programų naudojimui tirti](#), kuris vertintų, kaip šnipinėjimo programų naudojimas prieš ES piliečius paveikė demokratinius procesus ir piliečių asmenines teises Europos Sąjungoje.

Šią faktų suvestinę parengė Europos Parlamento Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius.

Udo Bux / Mariusz Maciejewski

11/2023



## 4.2.2. PRIEGLOBSČIO POLITIKA

ES prieglobsčio politikos tikslas – suteikti tinkamą statusą bet kuriam ES nepriklausančios šalies piliečiui, kuriam vienoje iš valstybių narių reikalinga tarptautinė apsauga, ir užtikrinti, kad būtų laikomasi negražinimo principo<sup>[1]</sup>. Todėl ES siekia sukurti bendrą Europos prieglobsčio sistemą.

### TEISINIS PAGRINDAS

- Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 67 straipsnio 2 dalis, 78 ir 80 straipsniai;
- Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 18 straipsnis.

### TIKSLAI

ES siekia sukurti bendrą prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinosios apsaugos politiką norint suteikti tinkamą statusą visiems ES nepriklausančių šalių piliečiams, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, ir užtikrinti, kad būtų laikomasi negražinimo principo. Ši politika turi atitikti 1951 m. liepos 28 d. Ženevos konvenciją dėl pabėgėlių statuso ir jos 1967 m. sausio 31 d. protokolą. Nei SESV, nei ES pagrindinių teisių chartijoje nėra sąvokų „prieglobstis“ ar „pabėgėlis“ apibrėžčių, tačiau abu šie terminai akivaizdžiai susiję su Ženevos konvencija ir jos protokolu.

### LAIMĖJIMAI

#### A. Amsterdamo ir Nicos sutarčių indėlis

Pagal 1993 m. Maastrichto sutartį ankstesnis tarpvyriausybiniis bendradarbiavimas prieglobsčio srityje buvo įtrauktas į ES institucinę sistemą. Taryba, kaip pagrindinis dalyvis, turėjo įtraukti Komisiją į savo darbą ir informuoti Parlamentą apie savo prieglobsčio iniciatyvas; Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) prieglobsčio srityje kompetencijos neturėjo.

Pagal 1999 m. įsigaliojusią Amsterdamo sutartį ES institucijoms suteikta naujų įgaliojimų pasinaudojant specialiu instituciniu mechanizmu prieglobsčio srities teisės aktams rengti: penkerių metų pereinamasis laikotarpis su bendra Komisijos ir valstybių narių iniciatyvos teise, o sprendimas Taryboje priimamas vieningai, pasikonsultavus su Parlamentu; ESTT taip pat įgijo jurisdikciją konkrečiais atvejais. Amsterdamo sutartyje taip pat numatyta, kad pasibaigus pradiniam penkerių metų etapui Taryba gali nuspręsti taikyti įprastą bendro sprendimo procedūrą, o savo sprendimus priimti kvalifikuota balsų dauguma. Tokį sprendimą Taryba priėmė 2004 m. pabaigoje, o bendro sprendimo procedūra (dabar vadinama įprasta teisėkūros procedūra) taikoma nuo 2005 m.

Europos Vadovų Taryba, 1999 m. spalio mėn. priėmusi Tamperės programą, nusprendė, kad bendros Europos prieglobsčio sistemos įgyvendinimas turėtų vykti dviem etapais: nustačius bendrus būtiniausius standartus trumpuoju laikotarpiu turėtų

[1] Pagrindinis tarptautinės pabėgėlių ir žmogaus teisių teisės principas, pagal kurį valstybėms draudžiama gražinti asmenis į šalį, kurioje yra reali persekiojimo, kankinimo, nežmoniško ar žeminančio elgesio ar kitų žmogaus teisių pažeidimų rizika.





būti nustatyta bendra procedūra ir vienodas statusas tiems, kuriems suteiktas prieglobstis visoje ES galioja per ilgesnį laikotarpį.

Todėl 1999–2004 m. buvo pirmasis bendros Europos prieglobsčio sistemos (BEPS) etapas, kuriuo nustatyti valstybės narės, atsakingos už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai (pakeičiantys tarptautinę (tarpvyriausybinę) 1990 m. Dublino konvenciją), įskaitant Europos prieglobsčio daktiloskopinių duomenų bazę (EURODAC), skirtą pirštų atspaudų duomenims saugoti ir lyginti. Taip pat apibrėžti bendri minimalieji standartai, kurių turi laikytis valstybės narės, priimdamos prieglobsčio prašytojus, nustatyti priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų kriterijai ir suteikiamos apsaugos pobūdis, taip pat nustatytos pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo procedūros. Kiti teisės aktai buvo susiję su laikinąja apsauga esant masiniam antplūdžiui.

2004 m. lapkričio mėn. Hagos programoje buvo raginama antrojo etapo priemonės ir veiksmus priimti iki 2010 m. pabaigos, pabrėžiant ES siekį nustatyti griežtesnius standartus nei minimalieji standartai ir sukurti bendrą prieglobsčio tvarką, apimančią bendrąsias garantijas ir vienodą asmenų, kuriems suteikta apsauga, statusą. 2008 m. Europos imigracijos ir prieglobsčio pakte šis terminas atidėtas iki 2012 m.

## **B. Lisabonos sutartis**

2009 m. gruodžio mėn. įsigaliojusi Lisabonos sutartis pakeitė padėtį, nes pakeitė prieglobsčio srityje taikomas priemones – nuo minimaliųjų standartų nustatymo pereita prie bendros sistemos dėl vienodo statuso ir vienodų procedūrų sukūrimo.

Į šią bendrą sistemą turi būti įtraukta:

- vienodas prieglobsčio statusas;
- vienodas papildomos apsaugos statusas;
- bendra laikinosios apsaugos sistema;
- bendros vienodo prieglobsčio statuso arba papildomos apsaugos statuso suteikimo ir atėmimo procedūros;
- kriterijai ir mechanizmai, pagal kuriuos nustatoma, kuri valstybė narė yra atsakinga už prašymo nagrinėjimą;
- priėmimo sąlygų standartai;
- partnerystė ir bendradarbiavimas su ES nepriklausančiomis šalimis.

Priėmus Lisabonos sutartį, SESV 80 straipsnyje taip pat buvo aiškiai nustatytas solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių principas, įskaitant jo finansinius padarinius. ES veiksams, susijusiems su prieglobsčiu, prireikus, turėtų būti numatytos atitinkamos šio principo laikymosi užtikrinimo priemonės. Sutartimi taip pat iš esmės pakeista sprendimų prieglobsčio klausimais priėmimo tvarka, numačius bendro sprendimo procedūrą kaip standartinę procedūrą. Taip pat gerokai patobulinta ESTT vykdoma teisminė priežiūra. Nuo šiol pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą gali bet kuris valstybės narės teismas, o ne vien (kaip buvo anksčiau) nacionalinis galutinės instancijos teismas. Tai suteikė galimybę labiau plėtoti Teisingumo Teismo praktiką prieglobsčio klausimais.

2009 m. gruodžio 10 d. Europos Vadovų Tarybos priimtoje Stokholmo programoje 2010–2014 m. laikotarpiui dar kartą įtvirtintas tikslas „sukurti bendrą apsaugos ir solidarumo erdvę, grindžiamą bendra prieglobsčio suteikimo procedūra ir vienodu





asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, statusu“. Programoje ypač pabrėžiama būtinybė skatinti veiksmingą solidarumą su valstybėmis narėmis, kurios patiria ypač didelį spaudimą, ir vaidmens, kurį turėtų atlikti naujasis Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO, dabar – Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra, [EUAA](#)), svarba.

Nors Komisija pateikė savo pasiūlymus dėl antrojo BEPS etapo dar 2008–2009 m., derybos vyko lėtai. Todėl, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, buvo patvirtintas antrasis BEPS etapas, kai dėmesys skiriamas nebe minimaliesiems standartams, o bendrai prieglobsčio suteikimo tvarkai, atsižvelgiant į vienodą apsaugos statusą.

### C. Pagrindinės galiojančios teisinės priemonės ir dabartinės pastangos vykdyti reformas

2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą ([Laikinosios apsaugos direktyva](#)) parengta kaip netikėto perkeltųjų asmenų masinio srauto valdymo ir neatidėliotinos apsaugos suteikimo pagrindas. Šios direktyvos tikslai – sumažinti valstybių narių politikos, susijusios su perkeltųjų asmenų priėmimu ir elgesiu su jais masinio antplūdžio atvejais, skirtumus ir skatinti valstybių narių solidarumą. Ją pirmą kartą aktyvavo Taryba, reaguodama į precedento neturinčią Rusijos invaziją į Ukrainą 2022 m. vasario 24 d., kad suteiktų greitą ir veiksmingą pagalbą nuo karo Ukrainoje bėgantiems žmonėms.

Išskyrus [Priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų direktyvą](#), kurios nauja redakcija įsigaliojo 2012 m. sausio mėn., kitų naujų redakcijų teisės aktai įsigaliojo tik 2013 m. liepos mėn. ([EURODAC reglamentas](#), [Reglamentas „Dublinas III“](#), [Priėmimo sąlygų direktyva](#) ir [Prieglobsčio procedūrų direktyva](#)), o tai reiškė, kad vėluojantis jų perkėlimas į nacionalinę teisę 2015 m. liepos mėn. viduryje sutapo su migracijos krizės įkarščiu. 2014 m. birželio mėn. Europos Vadovų Taryba parengė [strategines teisėkūros ir veiklos planavimo laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje gaires](#) (SESV 68 straipsnis) ateinantiems metams, remdamasi 2014 m. kovo mėn. [Komisijos komunikatu](#) ir Stokholmo programos įgyvendinimo pažanga. Šiose gairėse pabrėžiama, kad visiškas ir veiksmingas BEPS perkėlimas į nacionalinę teisę yra didžiausias prioritetas.

Atsižvelgdama į nuo 2014 m. patiriamą migracijos spaudimą Komisija 2015 m. gegužės mėn. paskelbė [Europos migracijos darbotvarkę \(4.2.3\)](#), kurioje pasiūlė kelias priemones šiam spaudimui mažinti, įskaitant migrantų antplūdžio valdymo požiūrį, kuriuo dalijasi EASO (dabar – EUAA), Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (anksčiau – FRONTEX) ir Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra (Europol) ir kurį taikant dirbama vietoje kartu su migrantų antplūdžiu susiduriančiomis valstybėmis narėmis, kad būtų greitai nustatyta atvykstančių migrantų tapatybė, jie užregistruotų ir paimti jų pirštų atspaudai. Šis migrantų antplūdžio valdymo požiūris taip pat skirtas padėti įgyvendinti skubaus perkėlimo Europos Sąjungoje mechanizmą, taikomą iš viso 160 000 asmenų, kuriems reikia tarptautinės apsaugos; šį mechanizmą Komisija pasiūlė kaip pagalbą Italijai ir Graikijai ir Taryba jį patvirtino [2015 m. rugsėjo 14 d.](#) ir [rugsėjo 22 d.](#) po konsultacijų su Parlamentu. Tarybos sprendimas vėliau buvo paliktas galioti pagal 2017 m. rugsėjo 6 d. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo [sprendimą](#). Perkėlimas Europos Sąjungoje – mechanizmas, kuriuo praktiškai įgyvendinamas SESV 80 straipsnyje nustatytas solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo principas. Tačiau perkėlimo rodikliai buvo [mažesni, nei tikėtasi](#), ir perkėlimas vyko lėtai.



Europos migracijos darbotvarkėje taip pat nustatyti kiti veiksmai siekiant vykdyti BEPS reformą, kurie 2016 m. gegužės ir liepos mėn. buvo pristatyti dviejuose pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų rinkiniuose ir kuriuos Parlamentas ir Taryba aptarė per visą kadenciją, kuri baigėsi 2019 m. gegužės mėn. Vis dėlto, 2014–2019 m. nebuvo priimta jokių teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl to, kad Taryboje buvo blokuojami dokumentai arba sustabdyti konkretūs dokumentai dėl susijusių dokumentų blokavimo.

2020 m. rugsėjo 23 d. Komisija paskelbė [Naują migracijos ir prieglobsčio pakta](#), siekdama iš naujo pradėti sustabdytą BEPS reformą. Šiuo paktu siekiama naujos atsakomybės ir solidarumo pusiausvyros. Komisija siūlo prieglobsčio procedūrą integruoti į bendrą migracijos valdymą, susiejant ją su išankstiniu patikrinimu ir gražinimu.

Pirmasis pasiūlymas dėl reformos, kurį reikia patvirtinti, buvo pateiktas dėl Europos Sąjungos prieglobsčio agentūros (EUAA), kuri pakeistų EASO, įsteigimo. EUAA įsteigta Reglamentu (ES) 2021/2303, kuris 2021 m. gruodžio 30 d. buvo [paskelbtas](#) Oficialiajame leidinyje.

2022 m. rugsėjo mėn. Parlamentas ir penkių Tarybai rotacijos tvarka pirmininkaujančių valstybių narių atstovai pasirašė bendras [veiksmų gaires](#) dėl teisėkūros institucijų derybų dėl bendros Europos prieglobsčio sistemos ir Europos naujo migracijos ir prieglobsčio pakto tvarkaraščio organizavimo, koordinavimo ir įgyvendinimo. Jie įsipareigojo bendradarbiauti, kad iki 2024 m. Europos Parlamento rinkimų būtų patvirtinta ES migracijos ir prieglobsčio taisyklių reforma.

2022 m. pabaigoje pasiektas politinis susitarimas dėl [naujos redakcijos Priėmimo sąlygų direktyvos reformos](#), dėl pasiūlymo [dėl Sąjungos lygmens perkėlimo į ES sistemos](#) ir dėl pasiūlymo [dėl Priskyrimo reglamento](#).

Vyksta Parlamento, Tarybos ir Komisijos trišaliai dialogai dėl šių dokumentų: [EURODAC reglamento](#), [Prieglobsčio procedūros reglamento](#), [Tikrinimo reglamento](#), [Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento](#) ir [Reglamento dėl krizinių ir force majeure situacijų](#).

Galiausiai Komisija [Rekomendacijoje dėl teisėtų būdų gauti apsaugą ES](#) rekomenduoja valstybėms narėms įgyvendinti savo neįvykdytus perkėlimo įsipareigojimus ir ragina valstybes nares nustatyti kitus humanitarinio priėmimo būdus, pavyzdžiui, šeimos susijungimą ir bendruomeninio ar privataus rėmimo programas, taip pat papildomus su švietimu ir užimtumu susijusius būdus, ir labiau jais naudotis.

#### D. Išorės aspektas

2011 m. Komisija priėmė [Visuotinį požiūrį į migraciją ir judumą](#) – tai visa apimantis ES išorės migracijos ir prieglobsčio politikos pagrindas. Jame apibrėžiama, kaip ES vykdo politinį dialogą ir bendradarbiauja su ES nepriklausančiomis šalimis, kuris grindžiamas aiškiai apibrėžtais prioritetais. Jis integruotas į bendrus ES išorės veiksmus, įskaitant vystomąjį bendradarbiavimą. Pagrindiniai Visuotinio požiūrio tikslai – geriau organizuoti teisėtą migraciją, užkirsti kelią neteisėtai migracijai ir kovoti su ja, kuo labiau padidinti migracijos ir judumo poveikį vystymuisi ir skatinti tarptautinę apsaugą.

Europos Vadovų Taryba ir Turkija 2016 m. kovo mėn. pasiekė susitarimą, pagal kurį siekiama sumažinti neteisėtų migrantų, vykstančių per Turkiją, srautą į Europą. Pagal [ES ir Turkijos pareiškimą](#) visi nauji iš Turkijos į Graikijos salas atvykstantys neteisėti migrantai ir prieglobsčio prašytojai, kurių prieglobsčio prašymai pripažinti nepriimtinais, turėtų būti gražinami į Turkiją. Taip pat į Turkiją gražinus vieną Sirijos pilietį kitas



Sirijos pilietis turėtų būti perkeltas į ES, mainais už tai Turkijos piliečiams didesniu mastu liberalizuojamas vizų režimas ir iki 2018 m. pabaigos sumokama 6 mlrd. EUR pagal Pabėgėlių Turkijoje rėmimo priemonę. Paskutinėje – 2019 m. spalio 16 d. – Komisijos [Pažangos ataskaitoje dėl Europos migracijos darbotvarkės įgyvendinimo](#) nurodoma, jog šis pareiškimas atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant, kad migracijos problema rytinėje Viduržemio jūros regiono dalyje būtų veiksmingai sprendžiama. 2021 m. spalio mėn. Europos Vadovų Taryba [paragino](#) Turkiją užtikrinti, kad 2016 m. ES ir Turkijos pareiškimas būtų visiškai ir nediskriminuojamai įgyvendintas, be kita ko, Kipro Respublikos atžvilgiu. 2023 m. lapkričio 23 d. įvyko ES ir Turkijos aukšto lygmens dialogas migracijos klausimais.

Viena iš pagrindinių naujajame migracijos ir prieglobsčio pakte pateiktų iniciatyvų – skatinti specialiai pritaikytas ir abipusiai naudingas partnerystes su ES nepriklausančiomis šalimis migracijos srityje. 2023 m. liepos mėn. Komisija [pasirašė](#) susitarimo memorandumą su Tunicu.

Pasaulio lygmeniu 2016 m. rugsėjo mėn. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja vienbalsiai priėmė [Niujorko deklaraciją dėl pabėgėlių ir migrantų](#) – tai labai svarbi politinė deklaracija, kuria siekiama pagerinti tarptautinės bendruomenės atsaką į didelio masto pabėgėlių ir migrantų judėjimą, taip pat užsitęsusias pabėgėlių padėties problemas. Atsižvelgiant į tai, 2018 m. buvo priimti du pasauliniai susitarimai dėl pabėgėlių ir dėl kitų migrantų. Niujorko deklaracijoje nustatyta Visapusiška reagavimo į pabėgėlius sistema, pagal kurią numatyti konkretūs veiksmai, kurių reikia imtis siekiant sumažinti priimančiųjų šalių patiriamą spaudimą, padidinti pabėgėlių savarankiškumą, suteikti daugiau galimybių naudotis trečiųjų šalių siūlomomis priemonėmis ir gerinti sąlygas kilmės šalyse, kad būtų užtikrintas saugus ir orus sugrįžimas. Remdamasi šiais keturiais pagrindiniais tikslais, 2018 m. gruodžio 17 d. Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja patvirtino [Pasaulinį susitarimą dėl pabėgėlių](#).

#### E. Prieglobsčio politikai skiriamos lėšos

Pagrindinė finansavimo iš ES biudžeto priemonė prieglobsčio srityje yra Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas ([PMIF](#)). PMIF asignavimai per ankstesnį ilgalaikį (2014–2020 m.) ES biudžetą, kuris sutapo su migracijos krize, buvo padidinti nuo 3,31 mlrd. EUR iki 6,6 mlrd. EUR. Dabartinio ilgalaikio 2021–2027 m. laikotarpio ES biudžeto finansavimas pagal PMIF vėl padidintas iki 9,9 mlrd. EUR, *inter alia*, siekiant veiksmingai ir humaniškai valdyti migraciją, prieglobstį ir integraciją, įskaitant finansinę paramą valstybių narių solidarumui, kurį rodo perkėlimo į ES ir Europos Sąjungoje įgyvendinimas. Kitos ES finansavimo priemonės, tokios kaip Europos socialinis fondas ([2.3.2](#)), Europos pagalbos labiausiai skurstantiems asmenims fondas ([2.3.9](#)) ir Europos regioninės plėtros fondas ([3.1.2](#)), taip pat skiria lėšas, kurias naudojant siekiama paremti pabėgėlių ir migrantų integraciją, tačiau tokiems tikslams skirta lėšų dalis į biudžeto eilutes nėra įtraukta atskirai ir todėl nėra aiški.

Pradinis 2014–2020 m. laikotarpio asignavimas [EASO \(šiuo metu – Europos Sąjungos prieglobsčio agentūrai\)](#) padidintas nuo 109 mln. EUR iki 456 mln. EUR. Siekiant užtikrinti, kad ateityje būtų pasirengta teikti visapusišką operatyvinę paramą prieglobsčio procedūroms, pagal naują daugiamečę finansinę programą (DFP) 2021–2027 m. laikotarpiui siūlomas 1,22 mlrd. EUR biudžetas.

Kaimynystės, vystymosi ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonė „Globali Europa“ (KVTBP „Globali Europa“) įsteigta [Reglamentu \(ES\) 2021/947](#). Ji apima daugumą ES išorės finansavimo priemonių, kurios ankstesniu biudžeto laikotarpiu



(2014–2020 m.) egzistavo kaip atskiros priemonės. Ji siekia 79,5 mlrd. EUR ir apima orientacinį 10 proc. su migracija susijusių išlaidų tikslą (lankstus skatinamasis požiūris į migraciją).

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Europos Parlamentas visada tvirtai pasisakė už BEPS pagal ES teisinius įsipareigojimus. Jis taip pat ragino mažinti neteisėtos migracijos mastą ir apsaugoti pažeidžiamas grupes.

2022 m. rugsėjo 7 d. Europos Parlamentas ir penkios rotacijos tvarka Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės [įsipareigojo](#) bendradarbiauti, kad iki 2024 m. Europos Parlamento rinkimų būtų patvirtinta 2016 m. pradėta ES migracijos ir prieglobsčio taisyklių reforma.

Parlamentas gali Teisingumo Teisme pateikti ieškinį dėl panaikinimo. Šia priemone buvo sėkmingai pasinaudota (žr. [2018 m. gegužės 6 d. ESTT sprendimą](#)), siekiant panaikinti nuostatas dėl Tarybos direktyvoje 2005/85/EB numatyto bendro ES nepriklausančių šalių, laikomų saugiomis kilmės šalimis ir Europos saugiomis ES nepriklausančiomis šalimis, sąrašo priėmimo tvarkos.

Apsilankykite Europos Parlamento interneto svetainėje, kurioje pateikiama informacija apie [ES atsaką į migracijos keliamą iššūkį](#).

Georgiana Sandu  
10/2023



## 4.2.3. IMIGRACIJOS POLITIKA

Perspektyvi, solidarumu pagrįsta ir visapusiška ES imigracijos politika – svarbus Europos Sąjungos tikslas. Imigracijos politika siekiama laikytis suderinto požiūrio teisėtoms ir nelegalios migracijos klausimais.

### TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 79 ir 80 straipsniai.

### KOMPETENCIJOS SRITYS

Teisėta imigracija. ES turi kompetenciją nustatyti trečiųjų šalių piliečių, atvykstančių ir teisėtai gyvenančių kurioje nors valstybėje narėje, atvykimo ir gyvenimo sąlygas, taip pat šeimos susijungimo tikslais. Valstybės narės turi teisę nustatyti į jų teritoriją įleidžiamų darbo ieškančių žmonių iš trečiųjų šalių skaičių.

Integracija. ES gali skatinti valstybes nares taikyti priemones, kuriomis siekiama integruoti teisėtai šalyje gyvenančius trečiųjų šalių piliečius, ir gali remti šias valstybių narių priemones. Tačiau ES nenumato nacionalinių įstatymų ir kitų teisės aktų derinimo.

Kova su nelegalia migracija. Europos Sąjungos pareiga – užkirsti kelią nelegaliai imigracijai ir ją mažinti, visų pirma taikant veiksmingą gražinimo politiką ir laikantis pagrindinių teisių.

Readmisijos susitarimai. Europos Sąjunga turi kompetenciją su trečiosiomis šalimis sudaryti susitarimus dėl trečiųjų šalių piliečių, kurie neatitinka ar nebeatitinka atvykimo, buvimo ar gyvenimo vienoje iš valstybių narių sąlygų, readmisijos į jų kilmės ar išvykimo šalį.

### TIKSLAI

Suderinto požiūrio į imigraciją apibrėžtis. ES siekia nustatyti harmoningą požiūrį dėl to, kaip spręsti teisėtoms imigracijos ir kovos su nelegalia imigracija klausimus. Siekiant tinkamo migracijos srautų valdymo būtina užtikrinti teisingas sąlygas valstybėse narėse teisėtai gyvenantiems trečiųjų šalių piliečiams, griežtinti kovos su nelegalia imigracija, įskaitant neteisėtą prekybą ir kontrabandą, priemones ir skatinti glaudesnę bendradarbiavimą visose srityse su ES nepriklausančiomis šalimis. ES tikslas – nustatyti vienodą teisėtų imigrantų teisių ir pareigų lygį, panašų į tą, kuris užtikrinamas ES piliečiams.

Solidarumo principas. Pagal Lisabonos sutartį imigracijos politika turi būti reglamentuojama vadovaujantis solidarumo ir teisingo atsakomybės pasidalijimo tarp valstybių narių principu, įskaitant jo finansinius padarinius (SESV 80 straipsnis).

### LAIMĖJIMAI

**A.** Lisabonos sutartyje numatyti institucijų pokyčiai

2009 m. gruodžio mėn. (žr. [1.1.5](#)) įsigaliojus Lisabonos sutarčiai teisėtoms imigracijos srityje pradėta taikyti kvalifikuotos balsų daugumos taisyklė ir naujas teisinis integracijos priemonių pagrindas. Šiuo metu įprasta teisėkūros procedūra taikoma





ir nelegalios, ir teisėtos imigracijos politikos srityse, taigi, reglamentuojant šiuos klausimus Parlamentas ir Taryba tapo lygiateisėmis teisėkūros institucijomis. Laikinas priemonės staigus trečiųjų šalių piliečių antplūdžio atveju Taryba patvirtina viena, nors ir pasikonsultavusi su Parlamentu (SESV 78 straipsnio 3 dalis).

Be to, Lisabonos sutartyje apibrėžta, kad ES ir valstybės narės dalijasi kompetencija šioje srityje, ypač sprendžiant dėl migrantų, kuriems leidžiama atvykti į valstybę narę ieškoti darbo, skaičiaus (SESV 79 straipsnio 5 dalis). Galiausiai, šiuo metu Teisingumo Teismui suteikta visapusiška kompetencija imigracijos ir prieglobsčio srityje.

## **B. Naujasi politikos pokyčiai**

### **1. Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą**

ES visuotinis požiūris į migraciją ir judumą ([VPMJ](#)), kurį Komisija patvirtino 2011 m., nustato bendrą ES santykių su trečiosiomis šalimis migracijos srityje sistemą. Jis grindžiamas keturiais ramsčiais: teisėta migracija ir judumu, nelegalia imigracija ir prekyba žmonėmis, tarptautine apsauga ir prieglobsčio politika, taip pat kuo didesniu migracijos ir judumo poveikio vystymuisi didinimu. Migrantų žmogaus teisės yra kompleksinis šio požiūrio klausimas.

### **2. 2014 m. birželio mėn. strateginės gairės**

2009 m. gruodžio mėn. priimta Stokholmo programa dėl piliečių laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės, nustojo galioti 2014 m. gruodžio mėn. (žr. [4.2.1](#)). 2014 m. kovo mėn. Komisija paskelbė naują komunikatą dėl piliečių laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės „[Kuriame atvirą ir saugią Europą](#)“. Europos Vadovų Taryba, vadovaudamasi SESV 68 straipsniu, 2014 m. birželio 26 d. ir 27 d. išvadose apibrėžė 2014–2020 m. laikotarpio laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės teisėkūros ir veiksmų planavimo [strategines gaires](#). Tai ne kokia nors programa, bet gairės, skirtos galiojantiems teisės aktams ir priemonėms perkelti į nacionalinę teisę, jiems įgyvendinti ir konsoliduoti. Gairėse pabrėžiama, kad būtina suformuoti visapusišką požiūrį į migraciją, kuo geriau panaudojant teisėtą migraciją, suteikiant apsaugą asmenims, kuriems jos reikia, kovojant su nelegalia migracija ir veiksmingai valdant sienas. Naujos strateginės gairės vis dar nepriimtos.

### **3. Europos migracijos darbotvarkė**

2015 m. gegužės mėn. Komisija paskelbė [Europos migracijos darbotvarkę](#). Darbotvarkėje siūlomos neatidėliotinos priemonės, skirtos reaguoti į krizę Viduržemio jūros regione, taip pat veiksmai, kurių reikia imtis artimiausiais metais, siekiant visais aspektais geriau valdyti imigraciją.

Remdamasi šia darbotvarkė Komisija 2016 m. balandžio mėn. [komunikate](#) paskelbė savo gaires dėl teisėtos migracijos ir prieglobsčio. Kiek tai susiję su teisėtos migracijos politika, numatyti keturi svarbūs uždaviniai: atlikti Mėlynosios kortelės direktyvos peržiūrą, į ES pritraukti novatoriškų verslininkų, atlikus esamos sistemos vertinimą parengti nuoseklesnį ir veiksmingesnį teisėtos imigracijos ES modelį ir stiprinti bendradarbiavimą su pagrindinėmis kilmės šalimis, siekiant užtikrinti teisėtus būdus atvykti į ES, kartu tobulinant teisės pasilikti neturinčių asmenų gražinimą.

2019 m. spalio mėn. Komisija paskelbė Europos migracijos darbotvarkės įgyvendinimo naują [pažangos ataskaitą](#), kurioje analizuojama įgyvendinant darbotvarkę padaryta pažanga ir trūkumai. 2021 m. rugsėjo mėn., praėjus metams po to, kai buvo priimtas naujasis migracijos ir prieglobsčio paktas, Komisija priėmė pirmąją [migracijos ir prieglobsčio ataskaitą](#), kurioje apžvelgiami visi migracijos valdymo aspektai ir





apžvelgiami pagrindiniai migracijos ir prieglobsčio politikos pokyčiai per praėjusius pusantrų metų. [Antroji migracijos ir prieglobsčio ataskaita](#) buvo paskelbta 2022 m. spalio 6 d.

Visus politinius pokyčius atidžiai stebi [Europos migracijos tinklas](#), kuris įkurtas 2008 m. kaip ES migracijos ir prieglobsčio ekspertų iš visų valstybių narių tinklas, šie ekspertai bendradarbiauja siekdami teikti objektyvią, palyginamą ir politiniu aspektu svarbią informaciją.

#### 4. Naujas migracijos ir prieglobsčio paktas

Kaip paskelbta 2020 m. darbo programoje, 2020 m. rugsėjo mėn. Komisija paskelbė naują paktą, kuriuo siekiama prieglobsčio procedūrą integruoti į bendrą migracijos valdymą, susiejant ją su išankstiniu patikrinimu ir gražinimu, taip pat apimant išorės sienų valdymą, geresnį prognozavimą, pasirengimą krizėms ir reagavimą kartu su solidarumo mechanizmu, taip pat išorės santykius su pagrindinėmis kilmės ir tranzito trečiosiomis šalimis (4.2.2). Pastarasis apima [Komisijos rekomendaciją](#) sukurti papildomus teisėtus apsaugos būdus, pavyzdžiui, perkėlimą ir kitas priėmimo dėl humanitarinių priežasčių formas, kaip antai, bendruomenės rėmimo programas, taip pat su švietimu ir užimtumu susijusius būdus.

2022 m. balandžio mėn. Komisija pasiūlė [teisėtoms migracijos dokumentų rinkinį](#), į kurį įeina pasiūlymai dėl Vieno leidimo direktyvos ir Ilgalaikių gyventojų direktyvos išdėstymo nauja redakcija. 2023 m. lapkričio 15 d. Komisija pasiūlė [lgūdžių ir talentų judumo dokumentų rinkinį](#), kuris apima ES specialistų rezervo sukūrimą ir priemones, kuriomis supaprastinamos kvalifikacijų pripažinimo procedūros, siekiant skatinti studentų judumą ir judumą darbo rinkoje.

2022 m. rugsėjo 7 d. Europos Parlamentas ir penkios rotacijos tvarka Tarybai pirmininkaujančios valstybės narės [įsipareigojo](#) bendradarbiauti, kad iki 2024 m. Europos Parlamento rinkimų būtų patvirtinta 2016 m. pradėta ES migracijos ir prieglobsčio taisyklių reforma.

#### C. Naujausi teisėkūros pokyčiai

Nuo 2008 m. priimtos kelios svarbios imigracijos srities direktyvos, o kai kurias jau spėta peržiūrėti.

##### 1. Teisėta imigracija

Susidūrus su sunkumais priimant bendras nuostatas, susijusias su visos darbo jėgos imigracija į ES, šiuo metu siekiant nustatyti ES lygmens teisėtoms imigracijos politiką, ketinama priimti sektorių teisės aktus pagal migrantų kategorijas.

Direktyva 2009/50/EB dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų siekiant dirbti aukštos kvalifikacijos darbą sukurta ES mėlynoji kortelė, skirta skubos tvarka geresnėmis sąlygomis išduoti specialius leidimus gyventi ir dirbti, kad darbuotojai iš trečiųjų šalių galėtų gauti aukštos kvalifikacijos darbą valstybėse narėse. 2016 m. birželio mėn. Komisija pasiūlė peržiūrėti sistemą, taip pat sušvelninti įleidimo kriterijus, sumažinti atlyginimo ribą (minimalią reikalaujamą darbo sutarties trukmę), pagerinti šeimos susijungimo nuostatas ir panaikinti paralelines nacionalines sistemas, o tam valstybės narės paprieštaravo. Paskelbus naująjį paktą, Parlamentas ir Taryba vėl ėmėsi su šia peržiūra susijusio darbo ir 2021 m. rugsėjo 15 d. Parlamentas [patvirtino](#) su Taryba pasiektą susitarimą. Naujosiose taisyklėse numatyti lankstesni priėmimo kriterijai (pakanka galiojančios darbo sutarties arba privalomo šešių mėnesių darbo pasiūlymo), kartu sumažinant minimalaus darbo užmokesčio ribą, kurią kandidatai turi



gauti, kad galėtų gauti mėlynąją kortelę, ir palengvinant mėlynosios kortelės turėtojams galimybes keliauti iš vienos ES šalies į kitą ir susijungti su savo šeimomis. 2021 m. spalio 20 d. Oficialiajame leidinyje buvo paskelbta [Direktyva \(ES\) 2021/1883](#).

Vieno leidimo direktyva ([2011/98/ES](#)) nustatyta bendra supaprastinta procedūra, taikoma trečiųjų šalių piliečiams, kurie teikia prašymą išduoti leidimą gyventi ir dirbti valstybėje narėje, taip pat nustatytos teisėtai gyvenančių imigrantų bendros teisės. Rengiant [įgyvendinimo ataskaitą](#), kuri buvo priimta 2019 m. kovo mėn., nustatyta, kad trečiųjų šalių piliečiams trūksta informacijos apie jų teises ir tai trukdo įgyvendinti šios direktyvos tikslus – skatinti šių asmenų integraciją ir nediskriminavimą. 2022 m. balandžio mėn. Komisija [pasiūlė](#) nauja redakcija išdėstyti direktyvą, kad būtų supaprastinta ir patikslinta jos taikymo sritis, įskaitant žemos ir vidutinės kvalifikacijos darbuotojų atvykimo ir apsigyvenimo sąlygas. Teisėkūros institucijos šiuo metu rengia [dokumentus](#).

2014 m. vasario mėn. priimtoje [Direktyvoje 2014/36/ES](#) reglamentuojamos trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir buvimo tikslu dirbti sezoniniais darbuotojais sąlygos. Migruojantys sezoniniai darbuotojai, išlaikydami savo pagrindinę gyvenamąją vietą trečiojoje šalyje, gali teisėtai ir laikinai likti ES maksimalų laikotarpį nuo penkių iki devynių mėnesių (priklausomai nuo valstybės narės) nuo metų laikų kaitos priklausomai veiklai vykdyti. Šioje direktyvoje taip pat apibrėžiamos visos teisės, kurias turi tokie migruojantys darbuotojai. 2020 m. liepos mėn. Komisija paskelbė [gaires dėl sezoninių darbuotojų darbo COVID-19 protrūkio metu](#), kuriose taip pat paskelbė pirmąją 2021 m. įgyvendinimo ataskaitą.

2014 m. gegužės 15 d. priimta [Direktyva 2014/66/ES](#) dėl bendrovės viduje perkeliamų trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir apsigyvenimo sąlygų. Šia direktyva įmonėms ir tarptautinėms bendrovėms sudaromos lengvesnės sąlygos laikinai perkelti savo vadovaujančius darbuotojus, specialistus ir stažuotojus į savo patronuojamąsias bendroves ar filialus Europos Sąjungoje. Pirmoji įgyvendinimo ataskaita turėjo būti pateikta iki 2019 m. lapkričio mėn.

[Direktyva \(ES\) 2016/801](#) dėl trečiųjų šalių piliečių atvykimo ir gyvenimo mokslinių tyrimų, studijų, stažavimosi, savanoriškos tarnybos, mokinių mainų programų arba edukacinių projektų ir dalyvavimo *Au pair* programoje tikslais sąlygų priimta 2016 m. gegužės 11 d. ir į nacionalinę teisę turėjo būti perkelta iki 2018 m. gegužės 23 d. Ši direktyva pakeičia ankstesnes priemones, taikomas studentams ir mokslininkams tyrėjams, ja išplečiama minėtų priemonių taikymo sritis ir supaprastinamas jų taikymas.

Galiausiai, trečiųjų šalių piliečių, kurie yra ilgalaikiai Europos Sąjungos gyventojai, statusas vis dar reglamentuojamas Tarybos direktyva [2003/109/EB](#), kuri iš dalies pakeista 2011 m., siekiant išplėsti jos taikymo sritį ir įtraukti į ją pabėgėlius ir kitus asmenis, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga. 2019 m. kovo mėn. [įgyvendinimo ataskaitoje](#) nurodyta, kad valstybės narės, užuot aktyviai populiarinusios ES ilgalaikio gyventojų statusą, daugiausia išduoda nacionalinius ilgalaikius leidimus gyventi; tik trečdalis trečiųjų šalių piliečių pasinaudoja teise persikelti į kitas valstybes nares. 2022 m. balandžio mėn. Komisija [pasiūlė](#) direktyvą išdėstyti nauja redakcija, siekdama sukurti tikrą ES ilgalaikio gyventojų statusą, visų pirma stiprinant ilgalaikių gyventojų teisę persikelti į kitas valstybes nares ir jose dirbti. Europos Parlamentas savo derybų įgaliojimus priėmė 2023 m. balandžio mėn. Teisėkūros institucijos šiuo metu rengia [dokumentus](#).



## 2. Integracija

Tarybos [direktyvoje 2003/86/EB](#) išdėstytos nuostatos dėl teisės į šeimos susijungimą, ši teisė apima daugiau, nei pagarbą privačiam ir šeimos gyvenimui, kaip nustatyta Europos žmogaus teisių konvencijos 8 straipsnyje. Kadangi 2008 m. įgyvendinimo ataskaitoje buvo padaryta išvada, kad valstybės narės Direktyvą 2003/86/EB taikė nevisapusiškai ir netinkamai, 2014 m. balandžio mėn. Komisija paskelbė [komunikatą](#), kuriame valstybėms narėms pateiktos šios direktyvos taikymo gairės. Komisijos [Teisėtos migracijos teisės aktų tinkamumo patikroje](#) taip pat nagrinėjama Šeimos susijungimo direktyva.

ES kompetencija integracijos srityje yra ribota. 2011 m. liepos mėn. Komisija priėmė [Europos trečiųjų šalių piliečių integracijos darbotvarkę](#). Dar vėliau, 2020 m. lapkričio mėn., Komisija pateikė 2021–2027 m. Integracijos ir įtraukties [veiksmų planą](#), kuriame nustatyta politikos strategija ir konkretūs veiksmai siekiant padėti valstybėms narėms 34 mln. teisėtai ES teritorijoje gyvenančių ne ES piliečių įtraukti ir integruoti išsilavinimo, įsidarbinimo, sveikatos priežiūros ir būsto srityse. Šis planas apima stebėsenos priemones ir naujų skaitmeninių priemonių naudojimą, taip pat pastangas skatinti migrantus dalyvauti visuomenės gyvenime, didinti ES finansavimo galimybes ir kurti įvairių suinteresuotųjų subjektų partnerystes įvairiais valdymo lygmenimis. Dabartinės priemonės: [Europos migracijos forumas](#), [Europos integracijos interneto svetainė](#), [Europos integracijos tinklas](#) ir naujai sukurta ekspertų grupė migrantų nuomonės klausimais migracijos, prieglobsčio ir integracijos srityje, kuri [pirma kartą](#) susitiko 2020 m. lapkričio mėn. ir nuo tol rengia reguliarius susitikimus.

Specialios finansavimo priemonės, kurių lėšomis remiama nacionalinė integracijos politika, finansuojamos iš Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondo ([PMIF](#)) ir Europos socialinio fondo ([ESF+](#)) įgyvendinant naują 2021–2027 m. daugiametę finansinę programą.

## 3. Nelegali imigracija

Kovos su nelegalia imigracija srityje ES priėmė keletą svarbių teisės aktų:

- Vadinamasis Padėjų rinkinys apima Tarybos [direktyvą 2002/90/EB](#), kurioje pateikiama bendra nusikalstamos veikos – padėjimo neteisėtai atvykti, vykti tranzitu ir apsigyventi – apibrėžtis, ir [Pamatinį sprendimą 2002/946/TVR](#), kuriame numatomos sankcijos už tokią veiką. Šį rinkinį papildė Tarybos [direktyva 2004/81/EB](#), pagal kurią numatoma išduoti leidimą gyventi šalyje su kompetentingomis institucijomis bendradarbiaujantiems asmenims, kurie yra prekybos žmonėmis aukos arba kurie buvo neteisėtai atgabenti (dėl prekybos žmonėmis taip pat žr. faktų suvestinę dėl teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose [4.2.6](#)). 2015 m. gegužės mėn. Komisija priėmė ES [kovos su neteisėtu migrantų gabenimu veiksmų planą \(2015–2020 m.\)](#) ir, laikydamasi šio veiksmų plano, atliko [REFIT vertinimą](#) dėl dabartinės teisinės sistemos taikymo, prieš vertinimą surengus [viešas konsultacijas](#). Komisija nustatė, kad tuo metu nepakako įrodymų, įrodančių faktinį pasikartojantį asmenų ar humanitarinės pagalbos organizacijų persekiojimą, ir priėjo prie išvados, kad atsižvelgiant į dabartinę padėtį reikalinga ES teisinė sistema, taikoma dėl neteisėto migrantų gabenimo. Parlamento 2018 m. liepos 5 d. [rezoliucijoje](#) Komisija raginama parengti gaires valstybėms narėms, kaip užkirsti kelią humanitarinės pagalbos kriminalizavimui, ir 2018 m. rugsėjo mėn. šia tema surengtas [klausymas](#). Naujajame pakte Komisija paskelbė [komunikatą](#), kuriame pateikė gaires dėl Padėjimo direktyvos aiškinimo, kuriame



nurodyta, kad teisinio įsipareigojimo gelbėti nelaimės ištiktus žmones jūroje vykdymas negali būti kriminalizuojamas, tačiau neturi būti kviečiamas papildomos pastangos, paieškos ir gelbėjimo veiklą paliekant NVO ir privatiems laivams. Po [viešų konsultacijų](#) 2021 m. rugsėjo mėn. Komisija priėmė atnaujintą [2021–2025 m. ES kovos su neteisėtu migrantų gabenimu veiksmų planą](#). Neteisėtai prekybai taikoma [Direktyva 2011/36/ES](#) dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos. 2022 m. gruodžio mėn. Komisija [pasiūlė](#) atlikti Direktyvos 2011/36/EB peržiūrą. Teisėkūros institucijos šiuo metu rengia [dokumentus](#).

- Gražinimo direktyvoje ([2008/115/EB](#)) nustatyti bendri ES nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių gražinimo standartai ir tvarka. Pirmoji direktyvos įgyvendinimo ataskaita buvo priimta 2014 m. kovo mėn. 2015 m. rugsėjo mėn. Komisija paskelbė [ES veiksmų gražinimo srityje planą](#), o 2015 m. spalio mėn. Taryba patvirtino savo išvadas dėl gražinimo politikos ateities. 2017 m. kovo mėn. Komisija šį veiksmų planą papildė [komunikatu](#) „Veiksmingesnė gražinimo politika Europos Sąjungoje. Atnaujintas veiksmų planas“ ir [rekomendacija](#) dėl gražinimo veiksmingumo padidinimo. 2017 m. rugsėjo mėn. Komisija paskelbė savo atnaujintą [Gražinimo vadovą](#), kuriame pateiktos gairės, susijusios su valstybių narių kompetentingų institucijų, vykdančių su gražinimu susijusias užduotis, pareigų atlikimu. Be to, 2016 m. Parlamentas ir Taryba priėmė [Reglamentą \(ES\) 2016/1953](#) dėl Europos kelionės dokumento neteisėtai esantiems trečiųjų šalių piliečiams gražinti nustatymo. Performuota ir sustiprinta [Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra](#) (FRONTEX) vis labiau padeda valstybėms narėms vykdyti su gražinimu susijusią veiklą. 2018 m. rugsėjo mėn. Komisija pasiūlė išdėstyti naują Gražinimo direktyvos redakciją siekiant pagreitinti procedūras, kurios apimtų naują prieglobsčio prašytojų pasienio procedūrą, aiškesnes pažeidimų prevencijos procedūras ir taisykles, veiksmingas valstybių narių savanoriško grįžimo programas ir aiškesnes sulaikymo taisykles. Atlikus tikslingą [Parlamento poveikio vertinimą](#) nustatyta, kad įgyvendinus pasiūlymą valstybės narės patirtų didelių išlaidų dėl didesnio sulaikymų skaičiaus. Nebuvo aiškių įrodymų, kad pasiūlymas užtikrins veiksmingesnį gražinimą, tačiau gali būti pažeidžiamos nelegalių migrantų pagrindinės teisės. 2020 m. gruodžio 17 d. Parlamento rezoliucijoje dėl [Gražinimo direktyvos įgyvendinimo](#) pabrėžiama, kad ES gražinimo politikos veiksmingumas turi būti vertinamas ne tik pagal gražinimo rodiklius, bet ir atsižvelgiant į pagarbą pagrindinėms teisėms ir procedūrinėms garantijoms. Pranešėja (Tineke Strik (Verts/ALE)) savo [pranešimo projektą](#) paskelbė 2020 m. vasario 21 d. Teisėkūros institucijos šiuo metu rengia [dokumentus](#). Naujajame pakte Komisija siekia sukurti bendrą ES gražinimo sistemą, teikdama daugiau operatyvinės paramos valstybėms narėms ir FRONTEX, kaip ES gražinimo politikos operatyvinei institucijai, kartu paskirdama gražinimo koordinatorių, kuriam padės naujasis Aukšto lygio tinklas gražinimo klausimais. Pirmoji ES gražinimo koordinatorė Mari Juritsch buvo paskirta 2022 m. kovo mėn. Komisija paskelbė [Savanoriško grįžimo ir reintegracijos strategiją](#) (2021 m. balandžio mėn.), politikos dokumentą „[Veiklos strategija veiksmingesnėms gražinimo procedūroms užtikrinti](#)“ (2023 m. sausio mėn.) ir savo [rekomendaciją](#) dėl sprendimų gražinti tarpusavio pripažinimo ir gražinimo paspartinimo (2023 m. kovo mėn.). Pagal pasiūlymą dėl Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamento ([4.2.2.](#)) gražinimo rėmimas taip pat siūlomas kaip solidarumo priemonė, kuria naudodamasi valstybės narės gali remti kitas spaudimą patiriančias valstybes nares.



- **Direktyvoje dėl sankcijų darbdaviams** ([2009/52/EB](#)) nustatomos valstybių narių sankcijos ir priemonės, taikytinos darbdaviams, kurie įdarbina nelegaliai gyvenančius trečiųjų šalių piliečius. Pirmoji šios direktyvos įgyvendinimo ataskaita buvo pateikta 2014 m. gegužės 22 d. Paskelbusi naujajame pakte, 2021 m. rugsėjo mėn. Komisija priėmė [komunikatą dėl direktyvos taikymo](#), kuriuo siekiama sustiprinti įgyvendinimą, kartu apsaugant neteisėtų migrantų teises.
- Nuo 2001 m. valstybės narės tarpusavyje pripažįsta atitinkamus sprendimus dėl išsiuntimo ([Direktyva 2001/40/EB](#)), taigi, vienoje valstybėje narėje priimto sprendimo išsiųsti ne ES pilietį laikomasi ir jis vykdomas kitoje valstybėje narėje.

Tuo pat metu ES veda derybas su kilmės ir tranzito šalimis ir sudaro [readmisijos susitarimus](#), pagal kuriuos gražinami nelegalūs migrantai, ir bendradarbiauja su šiomis šalimis kovos su prekyba žmonėmis srityje. Šiuose susitarimuose numatyta, kad jų įgyvendinimą stebi jungtiniai readmisijos komitetai. Jie taip pat susiję su vizų supaprastinimo susitarimais, kuriais siekiama suteikti reikalingas paskatas pradėti readmisijos derybas atitinkamoje trečiojoje šalyje nepadidinant nelegalios migracijos.

Komisija taip pat nustatė neoficialias gražinimo ir readmisijos priemones, kurias Parlamentas labai kritikavo dėl to, kad jis jų nepatikrino, ir kėlė klausimus dėl atskaitomybės bei skaidrumo.

Komisija pasiūlė ES veiksmų planus dėl [centrinės Viduržemio jūros regiono dalies](#) (2022 m. lapkričio mėn.), [Vakarų Balkanų maršruto](#) (2022 m. gruodžio mėn.), [vakarinės Viduržemio jūros regiono dalies ir Atlanto maršrutų](#) (2023 m. birželio mėn.) ir [rytinės Viduržemio jūros regiono dalies maršruto](#) (2023 m. spalio mėn.).

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Įsigaliojus Lisabonos sutarčiai Parlamentas, kaip visateisė teisėkūros institucija, aktyviai dalyvavo priimant naujus teisės aktus, skirtus tiek teisėtos, tiek nelegalios imigracijos klausimams reguliuoti.

Parlamentas priėmė daug rezoliucijų savo iniciatyva dėl migracijos, tarp jų [2016 m. balandžio 12 d. rezoliucija](#) dėl padėties Viduržemio jūros regione ir poreikio nustatyti holistinį ES požiūrį į migraciją, [2021 m. gegužės 20 d. rezoliucija](#) dėl naujų teisėtos darbuotojų migracijos kelių ir [2021 m. lapkričio 25 d. teisėkūros rezoliucija](#) savo iniciatyva su rekomendacijomis Komisijai dėl legalios migracijos politikos ir teisės.

Daugiau informacijos šiuo klausimu rasite:

- [Migracija į Europą](#)
- [ES prieglobsčio politika](#)

Georgiana Sandu  
10/2023





## 4.2.4. IŠORĖS SIENŲ VALDYMAS

Igyvendinant ES sienų valdymo politiką teko prisitaikyti prie tokių reikšmingų pokyčių, kaip precedentinis atvykstančių pabėgėlių ir neteisėtų migrantų skaičius. Nuo 2015 m. vidurio į viešumą iškylo įvairūs ES išorės sienų ir migracijos politikos trūkumai. Iššūkiai, susiję su išaugusiais mišriais migracijos į ES srautais, COVID-19 pandemija ir paaštrėjusiomis saugumo problemomis, paskatino pradėti naują veiklos ES išorės sienų apsaugos srityje etapą, dėl kurio poveikis daromas ir ES vidaus sienoms.

### TEISINIS PAGRINDAS

Europos Sąjungos sutarties (ES sutartis) 3 straipsnio 2 dalis.

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 67 ir 77 straipsniai.

### TIKSLAI

Šengeno erdvei, – bendrai erdvei, kurioje nevykdomi patikrinimai prie vidaus sienų, – taip pat būtina bendra išorės sienų valdymo politika. ES sutarties 3 straipsnio 2 dalyje raginama taikyti „atitinkamas išorės sienų kontrolės [...] priemones“. Taigi ES siekia nustatyti bendruosius savo išorės sienų kontrolės standartus ir laipsniškai diegti integruotą jų valdymo sistemą.

### LAIMĖJIMAI

Pirmasis žingsnis siekiant bendros išorės sienų valdymo politikos buvo žengtas 1985 m. birželio 14 d., kai penkių iš tuometinių dešimties Europos ekonominės bendrijos valstybių narių atstovai, susirinkę netoli Liuksemburgo pasienio esančiame Šengeno miestelyje, pasirašė Šengeno susitarimą, kurį po penkerių metų papildė Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo<sup>[1]</sup>. Šengeno erdvę, – erdvę be sienų, įkurtą vadovaujantis Šengeno *acquis* (tai bendras susitarimų ir taisyklių pavadinimas), – šiuo metu sudaro 27 Europos šalys<sup>[2]</sup>.

#### A. Šengeno išorės sienų *acquis*

Šiandieninis Šengeno išorės sienų *acquis* grindžiamas pradiniu *acquis*, kuris į ES teisinę tvarką buvo įtrauktas Amsterdamo sutartimi (1.1.3). Jo taisyklės apima įvairiausias priemones, kurias galima apytikriai priskirti penkioms toliau pateikiamoms teminėms sritims.

[1]Šengeno *acquis*: 1990 m. birželio 19 d. Konvencija dėl Šengeno susitarimo, 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Benilukso ekonominės sąjungos vyriausybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo, įgyvendinimo (OL L 239, 2000 9 22, p. 19).

[2]Tarp jų nėra ES valstybių narių Kipro, Airijos, Bulgarijos ir Rumunijos. Tačiau Šengeno erdvei priklauso keturios ne ES valstybės narės: Islandija, Šveicarija, Norvegija ir Lichtenšteinas. Danija netaiko SESV V antraštinės dalies (Protokolas Nr. 22), tačiau dalyvauja tarpvyriausybiniu lygmeniu.





## 1. Šengeno sienų kodeksas

Šengeno sienų kodeksas<sup>[3]</sup> yra pagrindinis išorės sienų valdymo ramstis. Jame nustatytos išorės sienų kirtimo taisyklės ir sąlygos, kuriomis reglamentuojamas laikinas patikrinimų prie vidaus sienų atnaujinimas. Remiantis šiuo kodeksu, valstybės narės įpareigojamos sistemingai atlikti visų išorės sienas kertančių asmenų, įskaitant galinčius laisvai judėti pagal ES teisę (t. y. ES piliečių ir jų šeimos narių, kurie nėra ES piliečiai), patikrinimus, jų duomenis palyginant su atitinkamų duomenų bazių informacija. Patikrinimams naudojamos duomenų bazės apima Šengeno informacinę sistemą (SIS) bei Interpolo pavogtų ir pamestų kelionės dokumentų duomenų bazę (SLTD). Šie įpareigojimai atvykstant ir išvykstant taikomi prie visų (oro, jūrų ir sausumos) išorės sienų. 2014 m. lapkričio mėn. įsigaliojus Šengeno vertinimo mechanizmui (Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1053/2013<sup>[4]</sup>), buvo nustatyta penkerių metų laikotarpio (iki 2019 m. gruodžio 31 d.) daugiamečių vertinimo programa. Taikant šį mechanizmą ketinta patikrinti visus Šengeno *acquis* komponentus, – taip pat ir peržiūrint bei įvertinant, kaip valstybės narės vykdo išorės sienų kontrolę, – ir visus susijusius teisės aktus bei operacijas. Ypatingas dėmesys jį taikant teikiamas pagrindinių teisių užtikrinimui. Gali būti vertinamos ir atitinkamos priemonės, susijusios su išorės sienomis, vizų politika, policijos ir teisiniu bendradarbiavimu (baudžiamosiose bylose), SIS bei duomenų apsauga.

## 2. Šengeno informacinė sistema (SIS)

SIS yra dalijimosi informacija sistema ir duomenų bazė, padedanti užtikrinti tarptautinį saugumą Šengeno erdvėje, kurioje nevykdomi patikrinimai prie vidaus sienų. Tai plačiausiai ES naudojama veiksminga IT sistema, skirta laisvės, saugumo ir teisingumo erdvei (4.2.1.). Institucijos visoje ES naudojami SIS norėdamos įvesti arba pasitikrinti perspėjimus apie ieškomus ar dingusius žmones ir objektus. Į sistemą įvesta per 80 mln. perspėjimų. 2017 m. institucijos jos informacija pasinaudojo daugiau nei 5 mlrd. kartų, o sutapimo su užsienio perspėjimais (kuriuos yra paskelbusios kitos šalys) atvejų skaičius viršijo 240 000. Pastaruoju metu SIS stiprinama atnaujinant taisykles, kuriomis bus sprendžiamas galimų sistemos spragų klausimas ir atlikta keletas esminių įvedamų perspėjimų tipų pakeitimų.

Po naujausios 2018 m. įgyvendintos reformos SIS taikymo sritis apibrėžiama trijuose teisės aktuose – trijuose atskiruose reglamentuose (kuriais pakeičiama sistema SIS II):

- dėl policijos ir teismų bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose<sup>[5]</sup>,
- dėl patikrinimų kertant sieną<sup>[6]</sup>,

---

[3]2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2016/399](#) dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016 3 23, p. 1), iš dalies pakeistas 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2017/458, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamento (ES) 2016/399 nuostatos, susijusios su atitinkamų duomenų bazių tikrinimo prie išorės sienų sugriežtinimu (OL L 74, 2017 3 18, p. 1).

[4]2013 m. spalio 7 d. [Tarybos reglamentas \(ES\) Nr. 1053/2013](#), kuriuo sukuriama tikrinimo, kaip taikoma Šengeno *acquis*, vertinimo ir stebėsenos mechanizmas, ir panaikinamas 1998 m. rugsėjo 16 d. Vykdomojo komiteto sprendimas, įsteigiantis Šengeno įvertinimo ir įgyvendinimo nuolatinį komitetą (OL L 295, 2013 11 6, p. 27).

[5]2018 m. lapkričio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1862](#) dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploatavimo ir naudojimo policijos bendradarbiavimui ir teisiniam bendradarbiavimui baudžiamosiose bylose, kuriuo iš dalies keičiamas ir panaikinamas Tarybos sprendimas 2007/533/TVR ir panaikinamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1986/2006 ir Komisijos sprendimas 2010/261/ES (OL L 312, 2018 12 7, p. 56).

[6]2018 m. lapkričio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1861](#) dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploatavimo ir naudojimo patikrinimams kertant sieną, kuriuo iš dalies keičiama Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo ir iš dalies keičiamas bei panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 (OL L 312, 2018 12 7, p. 14).



— dėl neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo<sup>[7]</sup>.

Šiais trimis reglamentais buvo sukurtos sistemos perspėjimų kategorijos, pavyzdžiui, perspėjimai dėl nenustatytų įtariamųjų arba ieškomų asmenų, prevenciniai perspėjimai dėl vaikų, kurie rizikuoja būti pagrobti vieno iš tėvų, perspėjimai dėl grąžinimo ir perspėjimai, susiję su sprendimais grąžinti neteisėtai šalyje esančius trečiųjų šalių piliečius.

### 3. Vidaus saugumo fondas: sienos ir vizos

Ne visos ES valstybės narės turi išorės sienas ir ne visas jas vienodai veikia eismo per sieną srutai. Todėl ES skiria finansavimą, siekdama atlyginti dalį išlaidų, patiriamų valstybių narių, kurių sienos yra ir ES išorės sienos. Šis naštos pasidalijimo mechanizmas buvo sukurtas numačius finansavimą, kuris septynmečiu 2014–2020 m. finansinio programavimo laikotarpiu siekė 3,8 mlrd. EUR. Pagrindinis fondo tikslas – padėti užtikrinti aukšto lygio saugumą Sąjungoje, sykiu skatinant teisėtus kelionių būdus. Programų, įgyvendinamų naudojantis šiuo fondu, paramos gavėjai gali būti valstybės ir federalinės valdžios institucijos, vietos viešosios įstaigos, nevyriausybinės ir humanitarinės organizacijos, privačios ir viešos teisės bendrovės bei švietimo ir mokslinių tyrimų organizacijos.

### 4. Atvykimo ir išvykimo sistema (AIS)

Atvykimo ir išvykimo sistema (AIS)<sup>[8]</sup> – tai informacinė sistema ne ES piliečių, vykstančių į ES, patikrinimui kertant sieną pagreitinti ir sugriežtinti. Taikant AIS, pasų antspaudavimą ranka pasienyje pakeitė elektroninė registracija duomenų bazėje.

Pagrindiniai AIS tikslai:

- sutrumpinti patikrinimų kertant sienas laiką ir pagerinti jų kokybę, automatiškai apskaičiuojant leidžiamą kiekvieno keliautojo pasilikimo trukmę;
- užtikrinti sistemingą ir patikimą užsibuvusių asmenų tapatybės nustatymą;
- stiprinti vidaus saugumą ir padėti kovoti su terorizmu, leidžiant teisėsaugos institucijoms susipažinti su kelionių istorijos įrašais.

Prieiga prie AIS suteikiama nacionalinėms teisėsaugos institucijoms ir Europolui, tačiau ne prieglobsčio tarnyboms. Yra numatyta duomenų perdavimo teisėsaugos ar grąžinimo tikslais trečiosioms šalims ir ES nepriklausančioms ES valstybėms narėms galimybė, tačiau laikantis tam tikrų sąlygų. Į AIS įtraukiami Šengeno išorės sieną kertančių keliautojų duomenys (vardas, pavardė, kelionės dokumento tipas, pirštų atspaudai, atvaizdas bei atvykimo ir išvykimo data ir vieta). Sistema bus taikoma visiems ne ES piliečiams, t. y. ir tiems, kuriems reikia vizos, ir tiems, kuriems vizos reikalavimas netaikomas. Ja naudosis ir konsulinės bei sienos apsaugos institucijos.

---

[7]2018 m. lapkričio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1860](#) dėl Šengeno informacinės sistemos naudojimo neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimui (OL L 312, 2018 12 7, p. 1).

[8]2017 m. lapkričio 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2017/2226](#), kuriuo sukuriamą atvykimo ir išvykimo sistema (AIS), kurioje registruojami trečiųjų šalių piliečių, kertančių valstybių narių išorės sienas, atvykimo ir išvykimo bei atsisakymo leisti jiems atvykti duomenys, nustatomos priegios prie AIS teisėsaugos tikslais sąlygos ir iš dalies keičiama Konvencija dėl Šengeno susitarimo įgyvendinimo ir reglamentai (EB) Nr. 767/2008 ir (ES) Nr. 1077/2011 (OL L 327, 2017 12 9, p. 20).



## 5. Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (FRONTEX)

Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgas kartu sudaro Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (FRONTEX) ir nacionalinės institucijos<sup>[9]</sup>.

Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos veiklą pradėjo 2016 m. spalio mėn. Ši [decentralizuota agentūra](#) yra atsakinga už ES išorės sienų stebėseną ir kartu su valstybėmis narėmis nustato bei šalina visas galimas grėsmes ES išorės sienų saugumui. Iki 2015-ųjų Parlamentas ne vienus metus ragino sustiprinti FRONTEX vaidmenį, kad agentūra taptų pajėgesnė veiksmingiau reaguoti į kintančius migracijos srautus. Pavyzdžiui, savo [2014 m. balandžio 2 d. rezoliucijoje dėl Stokholmo programos laikotarpio vidurio peržiūros](#)<sup>[10]</sup> Parlamentas ragino Europos sienų apsaugos pajėgas saugoti Šengeno erdvės sienas. Europos Vadovų Taryba savo 2015 m. spalio mėn. išvadose taip pat pareiškė remianti „laipsnišką integruotos išorės sienų valdymo sistemos sukūrimą“. Parlamentas primygtinai ragino, kad naujieji agentūros įgaliojimai imtis veiksmų būtų aktyvuoti valstybių narių sprendimu Taryboje, o ne Komisijos sprendimu, kaip buvo siūloma iš pradžių. Reglamentu išplečiama FRONTEX veiklos sritis: į ją įtraukta tvirtesnė parama valstybėms narėms migracijos valdymo srityje, kova su tarpvalstybinio nusikalstamumu bei paieškos ir gelbėjimo operacijos. Jame FRONTEX numatytas didesnis vaidmuo gražinant migrantus į jų kilmės šalis, vadovaujantis nacionalinių valdžios institucijų priimtais sprendimais. Remdamasi Komisijos pasiūlymu, Taryba gali paprašyti agentūros imtis veiksmų ir padėti valstybėms narėms išskirtinėmis aplinkybėmis. Taip būtų daroma, kai:

- valstybė narė (iki nustatyto termino) neįgyvendina privalomo agentūros valdančiosios tarybos sprendimo imtis veiksmų, kad būtų išspręstas jos sienų valdymo trūkumų klausimas, be to,
- prie išorės sienos susidaro konkretus ir neproporcingai didelis spaudimas, dėl kurio atsiranda pavojus Šengeno erdvės veikimui. Jei valstybė narė nesutinka su Tarybos sprendimu teikti pagalbą, kitos ES šalys gali laikinai atnaujinti patikrinimus prie vidaus sienų.

2019 m. lapkričio mėn. agentūros pajėgumai buvo sustiprinti naujais įgaliojimais ir jos pačios priemonėmis bei galiomis apsaugoti išorės sienas, veiksmingiau vykdyti gražinimo operacijas ir bendradarbiauti su ES nepriklausančiomis šalimis<sup>[11]</sup>. Pagrindinis šios sustiprintos agentūros elementas – nuolatinės 10 000 sienos apsaugos pareigūnų sudaromos pajėgos, kurioms suteikti vykdomieji įgaliojimai bet kuriuo metu teikti pagalbą valstybėms narėms. Agentūra taip pat naudosis didesniais įgaliojimais vykdant gražinimą ir glaudžiau bendradarbiaus su ES nepriklausančiomis šalimis, įskaitant tas, kurios nėra artimiausios ES kaimynės. Nuolatinės Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos visapusiškai veikti pradėjo 2021 m., o iki 2024 m. joje dirbs visi 10 000 sienos apsaugos pareigūnų.

[9]2019 m. lapkričio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2019/1896](#) dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų, kuriuo panaikinami reglamentai (ES) Nr. 1052/2013 ir (ES) 2016/1624 (OL L 295, 2019 11 14, p. 1).

[10][Europos Parlamento 2014 m. balandžio 2 d. rezoliucijos dėl Stokholmo programos laikotarpio vidurio peržiūros](#) 74 dalis (OL C 408, 2017 11 30, p. 8.).

[11]2019 m. lapkričio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2019/1896](#) dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų.



## B. ES išorės sienų valdymo pokyčiai

Pokyčius paspartino didžiulis pastaraisiais metais gyvybės Viduržemio jūroje netekusių žmonių skaičius bei milžiniškas pabėgėlių ir migrantų antplūdis 2015 m. rugsėjo mėn.

Iki pabėgėlių krizės tik trys šalys ėmėsi statyti tvoras prie išorės sienų, kad migrantai ir pabėgėliai negalėtų patekti į jų teritoriją: Ispanija (statybų darbai baigti 2005 m. ir pratęsti 2009 m.), Graikija (darbai baigti 2012 m.) ir Bulgarija (reaguojant į Graikijos veiksmus, darbai buvo baigti 2014 m.). Priešingai, nei nustatyta Šengeno sienų kodekso 14 straipsnio 2 dalyje, – joje teigiama, kad „atsisakyti leisti atvykti galima tik motyvuotu sprendimu, kuriame nurodomos aiškios atsisakymo priežastys“, – **vis daugiau valstybių narių pamažu pradėjo statyti sienas arba tvoras pasienyje**, siekdamos beatodairiškai neįsileisti migrantų ir prieglobsčio prašytojų į savo nacionalinę teritoriją. Be to, nesant aiškių ES taisyklių dėl tvorų įrengimo prie Šengeno erdvės išorės sienų ir, pažeisdamos prieglobsčio taisykles, valstybės narės taip pat sudarė kliūtis trečiosioms šalims (visų pirma, Baltarusijai, Marokui ir Rusijai), įskaitant narystės siekiančias šalis kandidates (Šiaurės Makedonijos Respubliką, Serbiją ir Turkiją). Tvorų buvo pastatyta ir Šengeno erdvėje, pvz., tvora tarp Austrijos ir Slovėnijos, o Ispanijos Meliljoje taikomą praktiką nagrinėjo Europos Žmogaus Teisių Teismas Strasbūre. Teritorijose, kuriose pastatytos tvoros, vykdomus žiaurumus [fiksuoja](#) žmogaus teisių organizacijos<sup>[12]</sup>.

Nuo 2014 m. vykdant Tarptautinės migracijos organizacijos dingusių migrantų projektą [nustatyta](#), kad migracijos į Europą metu žuvo daugiau kaip 29 000 žmonių.

### 1. Europos kelionių informacijos ir leidimų sistema (ETIAS)

2018 m. rugsėjo mėn. buvo sukurta Europos kelionių informacijos ir leidimų sistema (ETIAS).

Šios centralizuotos informacinės sistemos tikslas – rinkti informaciją apie ne ES piliečius, kuriems nereikia vizos norint atvykti į Šengeno erdvę, ir nustatyti visas galimas saugumo ar neteisėtos migracijos rizikas. Duomenų bazėje bus iš anksto atliekami keliautojų, kuriems netaikomas reikalavimas turėti vizą, patikrinimai ir, jeigu jie laikomi riziką keliančiais asmenimis, kelionės leidimas jiems nebus suteikiamas. Duomenų bazė bus panaši į sistemas, kurios jau taikomos, pavyzdžiui, JAV (Elektroninio kelionės leidimo sistema (ESTA)), Kanadoje ir Australijoje.

ETIAS pranašumai apima mažesnę vėlavimą prie sienos, didesnę vidaus saugumą, geresnę neteisėtos imigracijos prevenciją ir mažesnes grėsmes visuomenės sveikatai. Nors taikant sistemą bus atliekami išankstiniai patikrinimai, galutinį sprendimą dėl to, ar leisti, ar neleisti atvykti, – net ir tais atvejais, kai asmuo turi galiojantį kelionės leidimą, – priims nacionaliniai sienų kontrolės pareigūnai, kurie dirba vadovaudamiesi Šengeno sienų kodekso reikalavimais. Trys pagrindinės ETIAS funkcijos:

- patikrinti informaciją, prieš kelionę į ES internetu pateiktą trečiųjų šalių piliečių, kuriems netaikomas vizos reikalavimas;
- nagrinėti prašymus palyginant juose pateiktą informaciją su duomenimis, laikomais kitose informacinėse sistemose (pavyzdžiui, SIS, Vizų informacinėje sistemoje (VIS), Europolo ir Interpolo duomenų bazėse, AIS ir Europos prieglobsčio daktiloskopinių duomenų bazėje EURODAC, kuria naudojantis galima palyginti pirštų atspaudų duomenų rinkinius);

[12] [Helsinkio žmogaus teisių fondas](#).



- išduoti kelionės leidimus tais atvejais, kai nenustatoma sutapimų ar elementų, dėl kurių reikėtų atlikti papildomą analizę.

Kelionės leidimai turėtų būti išduodami per keletą minučių. 2017 m. birželio mėn. Taryba nusprendė pasiūlymą išskirti į du atskirus teisės aktus<sup>[13]</sup>, nes pasiūlymo (dėl Šengeno) teisinis pagrindas negalėjo apimti Europolo reglamento pakeitimų. ETIAS sistemą, kuri pradės veikti 2025 m., sukūrė agentūra „eu-LISA“.

## 2. Agentūra „eu-LISA“

2011 m. įsteigta agentūra „eu-LISA“ atsako už trijų centralizuotų ES informacinių sistemų – SIS, VIS ir EURODAC – operacijų valdymą<sup>[14]</sup>. Jos vaidmuo apima naujos IT struktūros teisingumo ir vidaus reikalų srityje įgyvendinimą. 2019 m. lapkričio mėn. buvo peržiūrėti agentūros „eu-LISA“ įgaliojimai ir dar labiau išplėstas jos pajėgumas prisidėti prie sienų valdymo, teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo bei migracijos valdymo ES.

## 3. ES informacinių sistemų, susijusių su sienomis, sąveikumas

ES kuria didelio masto centralizuotas IT sistemas (SIS, VIS, EURODAC, AIS ir ETIAS) informacijai, kuri yra gyvybiškai svarbi bendradarbiavimo saugumo srityje požiūriu, rinkti, tvarkyti ir ja dalintis bei išorės sienoms ir migracijai valdyti. Nuo 2019 m. šios informacinės sistemos yra sąveikios ES lygmeniu, t. y. duomenimis galima keistis ir dalintis taip, kad valdžios institucijos visą reikiamą informaciją turėtų visada ir visur. Sąveikumas reiškia, kad informacinių technologijų sistemos gali dalintis informacija ir žiniomis, siekiant išvengti informacijos spragų, kurios gali atsiverti dėl šių sistemų sudėtingumo ir fragmentiškumo<sup>[15]</sup>.

Pagal šiuos du galiojančius reglamentus sistemos gali papildyti viena kitą, padėti lengviau teisingai nustatyti asmenų tapatybę ir prisidėti prie kovos su tapatybės klajokimu. Jais ne keičiamos priegigos teisės, apibrėžtos pagal kiekvienos iš Europos informacinių sistemų teisinį pagrindą, o sukuriama šie elementai:

- Europos paieškos portalas, kuriuo naudojamosi kompetentingos institucijos gali vienu metu vykdyti paiešką keliose informacinėse sistemose tiek pagal biografinius, tiek pagal biometrinius duomenis;
- bendra biometrinių duomenų atitikties nustatymo paslauga, kuria naudojantis galima ieškoti biometrinių duomenų (pirštų atspaudų ir veido atvaizdų) keliose sistemose bei juos palyginti;

---

[13]2018 m. rugsėjo 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1240](#), kuriuo sukuriamas Europos kelionių informacijos ir leidimų sistema (ETIAS) ir iš dalies keičiami reglamentai (ES) Nr. 1077/2011, (ES) Nr. 515/2014, (ES) 2016/399, (ES) 2016/1624 ir (ES) 2017/2226 (OL L 236, 2018 9 19, p. 1), bei 2018 m. rugsėjo 12 d. [Reglamentas \(ES\) 2018/1241](#), kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 2016/794 siekiant sukurti Europos kelionių informacijos ir leidimų sistemą (ETIAS) (Europolo užduotys) (OL L 236, 2018 9 19, p. 72).

[14]2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1726](#) dėl Europos Sąjungos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūros (eu-LISA), kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 ir Tarybos sprendimas 2007/533/TVR bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 1077/2011 (OL L 295, 2018 11 21, p. 99).

[15]2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2019/817](#) dėl ES informacinių sistemų sienų ir vizų srityje sąveikumo sistemos sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentai (EB) Nr. 767/2008, (ES) 2016/399, (ES) 2017/2226, (ES) 2018/1240, (ES) 2018/1726 ir (ES) 2018/1861 bei Tarybos sprendimai 2004/512/EB ir 2008/633/TVR (OL L 135, 2019 5 22, p. 27), bei 2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2019/818](#) dėl ES informacinių sistemų policijos ir teismo bendradarbiavimo, prieglobsčio ir migracijos srityje sąveikumo sistemos sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2018/1726, (ES) 2018/1862 ir (ES) 2019/816 (OL L 135, 2019 5 22, p. 85).





- bendra tapatybės duomenų saugykla, kurioje laikomi trečiųjų šalių piliečių biografiniai ir biometriniai duomenys, šiuo metu saugomi keliose skirtingose ES informacinėse sistemose;
- daugybinių tapatybių detektorius, kuris tikrina, ar paieškai naudojamų biografinių tapatybės duomenų nėra ir kitose sistemose, kad būtų galima aptikti daugybinės tapatybes, susietas su tuo pačiu biometrinių duomenų rinkiniu.

#### 4. 2020-ųjų COVID-19 pandemija

Nuo 2020 m. kovo mėn. pradžios įsigalioję asmenų judėjimo apribojimai, taikomi tarptautiniu lygmeniu ir ES viduje, tapo viena akivaizdžiausių politinio atsako į koronaviruso pandemiją apraiškų. Ne viena ES valstybė narė nutraukė tarptautinį keleivių vežimą, o vėliau tarptautinėms kelionėms ėmė taikyti ir daugiau ES lygmens apribojimų, įskaitant dalinį ES išorės sienų uždarymą ir atvykimo į ES iš trečiųjų šalių apribojimą<sup>[16]</sup>, taip pat asmenų judėjimo ES apribojimus<sup>[17]</sup>. Daugeliu atvejų šios priemonės buvo savavališkos, neveiksmingos ir diskriminacinio pobūdžio ir jomis buvo pažeidžiami privatumo ir prieglobsčio teisės aktai, kaip matyti iš Europos Parlamento užsakytų tyrimų<sup>[18]</sup>.

#### 5. Ukrainos krizė

Po Rusijos invazijos į Ukrainą 2022 m. vasario mėn. daugiau kaip 6 mln. žmonių jau buvo priversti ieškoti prieglobsčio, daugiausia kaimyninėse šalyse<sup>[19]</sup>. Europos Sąjunga nusprendė visoje ES suteikti laikiną apsaugą iš Ukrainos atvykstantiems asmenims<sup>[20]</sup>. [ES Laikinosios apsaugos direktyva](#)<sup>[21]</sup> ES valstybėms narėms suteikiama galimybė greitai imtis veiksmų, kad žmonėms, kuriems reikia skubios apsaugos, būtų suteikta apsauga ir teisės.

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Praeityje būta įvairių Parlamento reakcijų į išorės sienų valdymo politikos plėtojimą. Parlamentas labai remia FRONTEX ir kitų susijusių Sąjungos agentūrų organizacinio vaidmens atnaujinimą ir neretai ragina dar labiau stiprinti jų vaidmenį ES mėginant įveikti migracijos krizę Viduržemio jūros regione. Nors Parlamento požiūris į Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros raidą daugeliu atžvilgiu teigiamas, pažangiai valdomų sienų klausimu jis laikosi atsargesnės pozicijos. Reaguodamas į 2013 m. Komisijos pasiūlymą, jis nuogaštavo dėl didžiulio masto technologinių sistemų kūrimo ir masinio asmens duomenų tvarkymo, siūlomų išorės sienų valdymo tikslais. Be to, susirūpinimą įvairiais aspektais Parlamentui kelia numatomi pažangiai valdomų sienų technologijų kaštai ir abejonės dėl jų naudos. Savo [2013 m. rugsėjo 12 d.](#)

[16] Žr. 2020 m. kovo 26 d. Europos Vadovų Tarybos narių bendrą pareiškimą (Bruselis).

[17] Tell Cremades, M., „*Studies with a 'Covid-19 angle'*“, Europos Parlamento Vidaus politikos generalinis direktoratas, Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, Europos Parlamentas, 2021 m. birželio mėn.

[18] Carrera S. ir kiti, „*In the name of COVID: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU*“ („COVID-19 vardu: Šengeno vidaus sienų kontrolės ir kelionių ribojimo ES įvertinimas“), Europos Parlamento Vidaus politikos generalinio direktorato Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, 2020 m. rugsėjo mėn.

[19] <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine>.

[20] 2022 m. kovo 4 d. Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2022/382, kuriuo pagal Direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, ir pradėdama taikyti laikinąją apsaugą.

[21] 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenims laikinąją apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimančius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą (OL L 212, 2001 8 7, p. 12).





[rezoliucijoje dėl antrosios ES vidaus saugumo strategijos įgyvendinimo ataskaitos](#) Parlamentas tvirtino, kad „reikėtų atidžiai išnagrinėti galimybes plėtoti naujas migracijos ir sienų valdymo srities IT sistemas, pavyzdžiui, pažangiai valdomų sienų iniciatyvas, ypač atsižvelgiant į būtinumo ir proporcingumo principus.“ Vėliau, [šia tema 2015 m. rugsėjo mėn. pateikus klausimą Komisijai ir Tarybai, į kurį atsakoma žodžiu](#), teirautasi, kokios pozicijos jos laikosi dėl teisėsaugos institucijų prieigos prie šios sistemos, taip pat, ar, jų nuomone, svarbus 2014 m. balandžio mėn. Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimas dėl Duomenų saugojimo direktyvos ([4.2.8](#)). Savo rezoliucijoje dėl metinės Šengeno erdvės veikimo ataskaitos<sup>[22]</sup> Parlamentas ragino valstybes nares, įskaitant neturinčias išorinių sausumos sienų, vykdyti aukšto lygio kontrolę prie savo išorės sienų, tam skiriant pakankamai išteklių (personalo, įrangos ir ekspertinių žinių) bei kuriant reikiamas vadovavimo ir kontrolės struktūras saugiam, tvarkingam ir sklandžiam sienos kirtimui užtikrinti.

Parlamentas taip pat primygtinai laikosi nuomonės, kad, imantis visų veiksmų šioje srityje, turi būti deramai atsižvelgiama į ES sienų ir prieglobsčio *acquis* bei ES pagrindinių teisių chartiją. Todėl Parlamentas jau kurį laiką ragina taikyti patikimas ir teisingas procedūras bei nustatyti holistinį ES lygmens požiūrį į migraciją<sup>[23]</sup>. Parlamentas atlieka svarbų vaidmenį stebint, kaip taikomas Šengeno *acquis* ir kaip laikomasi jo nuostatų. Parlamento Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto darbo grupė Šengeno erdvės stebėsenos klausimais palaiko ryšį su Europos Komisija ir Taryba atitinkamais vertinimo ir stebėsenos proceso, – pavyzdžiui, galutinės vertinimo ataskaitos, rekomendacijų tvirtinimo ir veiksmų plano, – etapais.

Kalbant apie COVID-19 pandemiją, Parlamentas savo [2020 m. birželio mėn. rezoliucijoje](#) dėl padėties Šengeno erdvėje po COVID-19 protrūkio apgailestavo, kad nebuvo informuojamas. Jis priminė, kad bet kurie laikini kelionių apribojimai, taikomi visoms nebūtinoms kelionėms iš trečiųjų šalių į Šengeno erdvę, arba prie išorės sienų priimami sprendimai neleisti atvykti turi atitikti Šengeno sienų kodekso nuostatas<sup>[24]</sup>. Parlamento užsakytame tyrime buvo akcentuojama, kad apribojimai, įvesti reaguojant į pandemiją, buvo labai nepastovūs ir sparčiai keitėsi, o tai lėmė nepaprastai didelį teisinį netikrumą asmenims ir neigiamai paveikė ES teises ir laisves<sup>[25]</sup>. Dar viename neseniai atliktame tyrime atkreipiamas dėmesys į tai, kad valstybėse narėse plačiai naudojamos biometrinės dirbtinio intelekto technologijos didelio masto migrantų sekimui vykdyti<sup>[26]</sup>.

[2022 m. kovo 1 d. rezoliucijoje](#) Parlamentas palankiai įvertino tai, kad pirmą kartą nuo jos įsigaliojimo 2001 m. pradėta taikyti Laikinosios apsaugos direktyva<sup>[27]</sup>. 2022 m. kovo 9 d. EP nariai [paragino](#) ES sukurti tinkamą migracijos sistemą, pagal kurią būtų dalijamasi atsakomybe už pabėgėlius. 2023 m. balandžio 4 d. Parlamento Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų (LIBE) komitetas priėmė [pranešimą](#) dėl pasiūlymo

---

[22]2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl metinės Šengeno erdvės veikimo ataskaitos (OL C 76, 2020 3 9, p. 106).

[23]2016 m. balandžio 12 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl padėties Viduržemio jūros regione ir poreikio nustatyti holistinį ES požiūrį į migraciją (OL C 58, 2018 2 15, p. 9).

[24]2020 m. birželio 19 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl padėties Šengeno erdvėje po COVID-19 protrūkio (OL C 362, 2021 9 8, p. 77).

[25]Carrera S., Chun Luk, N., *In the Name of COVID-19: An Assessment of the Schengen Internal Border Controls and Travel Restrictions in the EU* („COVID-19 vardu: Šengeno vidaus sienų kontrolės ir kelionių ribojimo ES įvertinimas“), Europos Parlamento Vidaus politikos generalinio direktorato Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, 2020 m. rugsėjo mėn.

[26]Wendehorst, C., Duller, Y., *Biometric Recognition and Behavioural Detection* („Biometrinis atpažinimas ir elgsenos nustatymas“), Europos Parlamento Vidaus politikos generalinio direktorato Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, 2021 m. rugpjūčio mėn.

[27]2022 m. kovo 1 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl Rusijos agresijos prieš Ukrainą (OL C 125, 2022 3 18, p. 2).



dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl krizinių ir *force majeure* situacijų migracijos ir prieglobsčio srityje, o 2023 m. balandžio 14 d. priėmė [pranešimą](#) dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo nustatomas trečiųjų šalių piliečių tikrinimas prie išorės sienų, taip pat [pranešimą](#) dėl pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo.

Šią faktų suvestinę parengė Europos Parlamento Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius.

Apsilankykite Europos Parlamento [interneto svetainėje](#) Šengeno klausimais.

Mariusz Maciejewski  
11/2023



## 4.2.5. TEISMINIS BENDRADARBIAVIMAS CIVILINĖSE BYLOSE

Laisvo tarpvalstybinio prekių, asmenų, paslaugų ir kapitalo judėjimo mastai nuolat didėja. Europos Sąjunga plėtoja teisminį bendradarbiavimą tarpvalstybinį poveikį turinčiose civilinėse bylose, taip kurdamą sąsajas tarp skirtingų teisinių sistemų. Pagrindiniai šio bendradarbiavimo tikslai yra teisinis tikrumas ir patogus bei veiksmingas teisingumo įgyvendinimas, kad būtų galima nustatyti kompetentingą teismą, aiškiai įvardyti taikytiną teisę ir sparčiai bei veiksmingai taikyti sprendimų pripažinimo ir vykdymo procedūras.

### TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 81 straipsnis; prie Lisabonos sutarties pridėti Protokoliai Nr. 21 ir 22.

### TIKSLAI

Europos teisingumo erdvėje negalima užkirsti kelio asmenims įgyvendinti savo teises arba trukdyti jiems tai daryti. ES valstybių narių teisinių ar administracinių sistemų nesuderinamumas ir sudėtingumas neturėtų būti kliūtis. Šios jautrios srities teisės aktai apima įprastą civilinę teisę, kurią sudaro nemažai įvairių teisės sričių, pradedant šeimos teise ir baigiant sutarčių teise ir pirkimo–pardavimo sutarčių teise, taip pat civilinio proceso teisę, kuri iki šiol buvo išskirtinė valstybių narių prerogatyva. ES privatinės sutarčių teisės taisyklių sritis patenka į ES civilinės teisės sritį, tačiau ji glaudžiai susijusi su laisvu prekių ir paslaugų judėjimu, todėl jai taikomos Sutarties nuostatos dėl bendrosios rinkos (2.1.7).

Tarptautinė privatinė teisė nagrinėja visų klausimų, susijusių su privačiais asmenimis, tarpvalstybinius aspektus, pavyzdžiui, šeimos teisės, nuosavybės teisės ir sutarčių teisės. Šeimos teisės priemonės, turinčias tarpvalstybinį poveikį, turi vienbalsiai priimti Taryba (SESV 81 straipsnio 3 dalies antra pastraipa). Pagrindinės priemonės siekiant lengviau įgyvendinti teisę kreiptis į teismą tarpvalstybinį poveikį turinčiose bylose yra tarpusavio pripažinimo principas, pagrįstas valstybių narių tarpusavio pasitikėjimu, ir tiesioginis teisminis bendradarbiavimas tarp nacionalinių teismų.

Tarptautinė privatinė teisė daro tiesioginę įtaką ES teisinei tvarkai. Nuo 2007 m. balandžio 3 d. ES yra [Hagos tarptautinės privatinės teisės konferencijos](#) narė. Hagos konferencija yra pasaulinė tarpvyriausybinių organizacija, kuri siekia palaipsniui suvienodinti taisykles Tarptautinės privatinės teisės srityje. Todėl ji kuria ir valdo daugiašales teises priemones, kurios tampa teisiškai privalomos valstybėse, kurios yra Konferencijos šalys. Hagos tarptautinės privatinės teisės konferencija apima 91 narę (90 valstybių ir Europos Sąjungą), ji priima konvencijas, susijusias su civilinės teisės klausimais, pavyzdžiui, teismo proceso dokumentų įteikimu, įrodymų rinkimu užsienyje, teise kreiptis į teismą, tarptautiniu vaikų grobimu, tarptautiniu įvaikinimu, įstatymų, susijusių su testamentinės valios forma, kolizija, išlaikymo prievolėmis, santuokos nutraukimo pripažinimu ir užsienio valstybėse išduotų dokumentų legalizavimo panaikinimu (t. y. Apostilės konvencija).



Sjungos veiksmis teismų bendradarbiavimo civilinėse bylose srityje visų pirma siekiama šių tikslų:

- užtikrinti aukštą teisinio tikrumo lygį piliečiams, palaikantiems tarpvalstybinius civilinius santykius;
- suteikti piliečiams galimybę paprastai ir veiksmingai kreiptis į teismą pagal civilinę teiseną siekiant išspręsti tarpvalstybinius ginčus;
- supaprastinti nacionalines civilinių teismų tarpvalstybinio bendradarbiavimo priemones;
- remti teisėjų ir teisminių institucijų darbuotojų mokymą.

Kiekvienas rengiamas teisės aktas turi būti perduodamas nacionaliniams parlamentams (Europos Sąjungos sutarties (ES sutarties) 12 straipsnis). Be to, nacionaliniai parlamentai turi teisę prieštarauti sprendimams, susijusiems su tam tikrais šeimos teisės aspektais, turinčiais tarpvalstybinį poveikį. Šie sprendimai gali būti priimami tik pagal įprastą teisėkūros procedūrą ir jeigu joks nacionalinis parlamentas jiems neprieštarauja (SESV 81 straipsnio 3 dalies trečia pastraipa).

## LAIMĖJIMAI

### A. Pirminės teisės raida teismų bendradarbiavimo civilinėse bylose srityje

Pasirašant Steigimo sutartį, teismų bendradarbiavimas civilinėse bylose nelaikytas vienu Europos bendrijos tikslų. Vis dėlto Europos bendrijos steigimo sutarties 220 straipsnyje buvo nuostata, kad valstybės narės turi užtikrinti „formalumą, reguliuojančių abipusį teismų ir arbitražo sprendimų pripažinimą ir vykdymą, supaprastinimą“. Teismų bendradarbiavimas civilinėse bylose oficialiai įtrauktas į Sąjungos veiklos sritį Mastrichto sutartimi, tarpvyriausybiniu bendradarbiavimo ramsčio „Teisingumas ir vidaus reikalai“ srityje (1.1.3). Amsterdamo sutartimi teisminis bendradarbiavimas civilinėse bylose įtrauktas į Bendrijos reglamentavimo sritį, perkeltant jį iš ES sutarties į Europos bendrijos steigimo sutartį, bet jam netaikytas Bendrijos metodas. Pagal Nicos sutartį (1.1.4) priemonėms, susijusioms su teisminiu bendradarbiavimu civilinėse bylose, išskyrus šeimos teisę, priimti pradėta taikyti bendro sprendimo teisėkūros procedūra.

Tamperės Europos Vadovų Taryba (1999 m. spalio mėn.) patvirtino Europos teisingumo erdvės kūrimo gaires. Įvertinusi nepakankamą pažangą įgyvendinant šią programą, Europos Vadovų Taryba Hagoje (2004 m. lapkričio mėn.) priėmė naują 2005–2010 m. veiksmų planą. Hagos programoje pabrėžta būtinybė toliau įgyvendinti tarpusavio pripažinimo principą ir jį išplėsti taikant naujoms sritims, pvz., šeimos turto, paveldėjimo ir testamentų. Po Hagos programos priimta Stokholmo programa, kurioje nustatytos būsimo laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės plėtojimo penkerių metų laikotarpiu (2010–2014 m.) gairės.

Pagal Lisabonos sutartį (1.1.5) visoms teismų bendradarbiavimo civilinėse bylose priemonėms pradėta taikyti įprasta teisėkūros procedūra. Tačiau šeimos teisei ir toliau taikoma speciali teisėkūros procedūra: Taryba, pasikonsultavusi su Europos Parlamentu, sprendžia vienbalsiai.

Reikia atkreipti dėmesį į tai, kad pagal prie Sutarčių pridėtus Protokolus Nr. 21 ir 22 Danija ir Airija pasirinko nedalyvauti SESV Trečiosios dalies V antraštinėje dalyje (laisvės, saugumo ir teisingumo erdvė). Airija pasirinko lanksčią galimybę nedalyvauti



šios srities teisės aktuose, todėl ji gali atskirai pasirinkti, kuriuose teisės aktuose ir teisėkūros iniciatyvose dalyvauti arba nedalyvauti (prie Sutarčių pridėtas Protokolas Nr. 21). O Danija pasirinko griežtesnę nedalyvavimo laisvės saugumo ir teisingumo erdvėje tvarką, tai reiškia, kad ji šioje politikos srityje visiškai nedalyvauja. Derantis dėl Lisabonos sutarties Danija įgijo galimybę savo pasirinkimą pakeisti lanksčiu modeliu, panašiu į Airijos pasirinkimą (Protokolas Nr. 22). 2015 m. gruodžio 3 d. įvyko referendumas, ar patvirtinti šį pasirinkimą ([4.2.1](#)). Pasiūlymas atmestas nepritarus 53 proc. balsavusiųjų.

## **B. Pagrindiniai priimti teisės aktai**

### **1. Jurisdikciją turinčio teismo nustatymas, teisminių ir neteisminių sprendimų pripažinimas ir vykdymas**

Pagrindinė šios srities priemonė yra [2012 m. gruodžio 12 d. Tarybos reglamentas \(EB\) Nr. 1215/2012 dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo \(reglamentas „Briuselis I“\)](#). Teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimas ir vykdymas Europos Bendrijose iš pradžių buvo užtikrintas 1968 m. Briuselio konvencija, tuomet šešių valstybių narių pasirašyta sutartimi. Reglamento „Briuselis I“ tikslas – suderinti jurisdikciją reglamentuojančias kolizines normas Europos Sąjungoje, taip pat supaprastinti ir pagreitinti teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo tvarką. 2002 m. jis pakeitė 1968 m. Briuselio konvenciją, o 2012 m. jis išdėstytas nauja redakcija. Reglamentas „Briuselis I“ papildytas [2003 m. lapkričio 27 d. Tarybos reglamentu \(EB\) Nr. 2201/2003 dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų, susijusių su santuoka ir tėvų pareigomis, pripažinimo bei vykdymo](#) (reglamentas „Briuselis IIa“).

Siekdamos išplėsti pripažinimo tvarką ir taikyti ją Europos laisvosios prekybos asociacijai (ELPA), 1988 m. 12 tuometinių Europos Bendrijų valstybių narių pasirašė sutartį – Lugano konvenciją – su tuometinėmis šešiomis ELPA valstybėmis narėmis – Austrija, Suomija, Islandija, Norvegija, Švedija ir Šveicarija, nes ELPA valstybės narės negalėjo pasirašyti 1968 m. Briuselio konvencijos. Dabar ji visiškai pakeista 2007 m. redakcija – [Konvencija dėl jurisdikcijos ir teismo sprendimų civilinėse ir komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo](#) (Lugano konvencija), kurią sudarė ES, Danija (savo pačios vardu) ir trys iš likusių keturių ELPA valstybių narių (Šveicarijos, Norvegijos ir Islandijos). Lichtenšteinas, vienintelė valstybė, prisijungusi prie ELPA po 1988 m., šios konvencijos nepasirašė. 2020 m. balandžio 2 d. Jungtinė Karalystė, vadovaudamasi Susitarimo dėl išstojimo 127 straipsniu, paprašė pakartotinai prisijungti prie Lugano konvencijos po „Brexit’o“, nes ji nebebuvo šios konvencijos šalis. Pagal konvencijos 70 straipsnį ir 72 straipsnio 3 dalį tam būtinas vieningas Susitariančiųjų Šalių pritarimas – visos Susitariančiosios Šalys davė tokį pritarimą. Vis dėlto, remiantis [Europos Sąjungos Teisingumo Teismo nuomone dėl Lugano konvencijos \(2006 m. Nuomonė 1/03\)](#), toks prisijungimas visiškai priklauso išimtinai ES kompetencijai, todėl ji turėtų priimti sprendimą dėl Jungtinės Karalystės prašymo dėl pakartotinio prisijungimo. Savo vertinime ([COM\(2021\)0222](#)) Europos Komisija nesutiko leisti prisijungti, remdamasi tuo, kad Lugano konvencija buvo skirta valstybėms, kurių reguliavimo integracija su ES yra ypač glaudi. Komisijos nuomone, ES ir mažiau artimų ES nepriklausančių šalių santykiams turėtų būti taikoma Hagos konvencija. Todėl Hagos konvencija (t. y. 2019 m. liepos 2 d. Konvencija [dėl užsienio teismų sprendimų civilinėse arba komercinėse bylose pripažinimo ir vykdymo](#)) gali būti geresnis būsimos





ES ir Jungtinės Karalystės bendradarbiavimo teismo bendradarbiavimo civilinėse bylose srityje pagrindas.

Dėl vis didėjančio mobilumo šeimos ryšiai vystosi tarp skirtingų pilietybių asmenų. Skirtingų pilietybių asmenų poros turi žinoti, kokį vardą duoti vaikams, o išsiskyrę asmenys turi turėti galimybę pradėti naują gyvenimą kitoje šalyje neprarasdami ryšių su vaikais. [Hagos konvencija dėl tarptautinio vaikų grobimo civilinių aspektų](#) (prie kurios prisijungusios 103 šalys (2022 m. lapkričio mėn. duomenimis), įskaitant visas ES valstybes nares) pagrįsta labai paprastu principu: kuo greičiau grąžinti pagrobtą vaiką. Neseniai priimta nauja [reglamento „Briuselis IIa“](#) redakcija ir vienas iš pagrindinių jo peržiūros tikslų buvo patobulinti teisės normos, skirtas vaikams apsaugoti tarpvalstybinėse bylose dėl ginčų dėl tėvų pareigų, pavyzdžiui, susijusiose su globa, bendravimo teisėmis ir vaikų grobimu.

Siekdama palengvinti tarptautinį įsiskolintų išlaikymo išmokų išieškojimą, Taryba 2008 m. gruodžio mėn. priėmė [Reglamentą \(EB\) Nr. 4/2009](#). Šiame reglamente kartu pateikiamos bendros nuostatos, susijusios su teismų jurisdikcija, taikytina teise, sprendimų pripažinimu ir vykdymu, taip pat su nacionalinių institucijų bendradarbiavimu. Siekiant padidinti tarpvalstybinių bankroto bylų procedūrų veiksmingumą ir efektyvumą, [2015 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamente \(EB\) Nr. 2015/848](#) dėl nemokumo bylų nustatomos bendros šios srities teismų jurisdikcijos, sprendimų pripažinimo ir taikytinos teisės taisyklės. Siekdami panaikinti egzekvatūros procedūrą dėl sprendimų, susijusių su neginčytiniais reikalavimais, Parlamentas ir Taryba priėmė [Reglamentą \(EB\) Nr. 805/2004](#), sukuriantį neginčytinų reikalavimų Europos vykdomąjį raštą. [Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu \(ES\) Nr. 650/2012](#) dėl jurisdikcijos, taikytinos teisės, teismo sprendimų paveldėjimo klausimais pripažinimo ir vykdymo bei autentiškų dokumentų paveldėjimo klausimais priėmimo ir vykdymo bei dėl Europos paveldėjimo pažymėjimo sukūrimo siekiama panaikinti kliūtis, su kuriomis susiduria piliečiai, įgyvendindami savo teises tarptautinio paveldėjimo srityje.

Dėl skirtingų teisinių santuokos ir registruotos partnerystės pasekmių, susijusių su joms būdingais ypatumais, Komisija 2011 m. pateikė pasiūlymus dėl dviejų atskirų reglamentų, kuriais nustatomas tarptautinių porų nuosavybės režimas – vienas pasiūlymas skirtas santuokos, kitas – registruotos partnerystės atvejui. Abu pasiūlymai susiję su teismų jurisdikcija, taikytina teise, sprendimų pripažinimu ir vykdymu.

## 2. Kolizinių normų derinimas

ES lygmeniu priimta nemažai priemonių, skirtų svarbiausiems klausimams, susijusiems su tarptautine privatinė teise (visų pirma reglamentai „Briuselis“ ir „Roma“). Europos Parlamentas ir Taryba priėmė [2008 m. birželio 17 d. Reglamentą \(EB\) Nr. 593/2008 dėl sutartinėms prievolėms taikytinos teisės \(reglamentą „Roma I“\)](#). Priėmus [2007 m. liepos 11 d. Reglamentą \(EB\) Nr. 864/2007 dėl nesutartinėms prievolėms taikytinos teisės \(reglamentas „Roma II“\)](#) buvo sudarytos sąlygos bendrai kolizinių normų, susijusių su nesutartinėmis prievolėmis civilinėse ir komercinėse bylose, sistemai sukurti. Reglamentu taip pat siekta padidinti teisinį tikrumą ir ginčų baigties nuspėjamumą. Kolizinės normos, susijusios su išlaikymo prievolėmis, įtvirtintos Tarybos reglamente (EB) Nr. 4/2009 (žr. pirmiau). 2010 m. gruodžio mėn. Taryba priėmė santuokos nutraukimo ir gyvenimo skyrium teisės srityje taikomą [Reglamentą \(ES\) Nr. 1259/2010](#). Juo sukurta aiški ir išsami teisės sistema, kuria nustatoma teisė, taikytina santuokos nutraukimui ir gyvenimui skyrium. Reglamentas (ES) Nr. 650/2012 tarptautinio





paveldėjimo srityje kartu su kitais klausimais reglamentuoja ir taikytinos teisės klausimą.

### 3. Geresnių galimybių kreiptis į teismą sudarymas

Siekiant pagerinti teisės kreiptis į teismą įgyvendinimą tarptautiniuose ginčiuose, Taryba priėmė [Direktyvą 2003/8/EB](#), kuria tokiems ginčams nustatomos minimalios bendros teisinės pagalbos taisyklės. Direktyvos tikslas – pakankamai lėšų neturintiems asmenims užtikrinti tinkamą teisinės pagalbos sprendžiant tarptautinius ginčus lygi. Tam, kad piliečiai ir įmonės galėtų paprasčiau ir veiksmingiau siekti teisingumo, ES priimtos specialios bendros proceso taisyklės, kuriomis supaprastinamas ir pagreitinamas tarpvalstybinio pobūdžio ieškinių dėl nedidelių sumų ir neginčytinų sumų išieškojimo visoje Europos Sąjungos teritorijoje nagrinėjimas. Jas galima rasti [Reglamente \(EB\) Nr. 861/2007](#), nustatančiame Europos ieškinių dėl nedidelių sumų nagrinėjimo procedūrą, ir [Reglamente \(EB\) Nr. 1896/2006](#), nustatančiame Europos mokėjimo įsakymo procedūrą. Šios procedūros yra neprivalomos ir papildo nacionalinėje teisėje nustatytas procedūras. [Direktyvoje 2008/52/EB](#) išdėstytos bendros nuostatos dėl tam tikrų mediacijos civilinėse ir komercinėse bylose aspektų siekiant padidinti teisinį tikrumą ir paskatinti naudotis šiuo ginčų sprendimo būdu.

### 4. Nacionalinių civilinių teismų tarpvalstybinio bendradarbiavimo priemonės

SESV 81 straipsnio 2 dalies a ir c punktuose Parlamentui ir Tarybai taip pat suteikiami įgaliojimai priimti priemones, skirtas sprendimų tarpusavio pripažinimui bei vykdymui ir nacionalinių taisyklių suderinamumui atsižvelgiant į kolizines normas ir normas dėl jurisdikcijos užtikrinti. [2020 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu \(ES\) 2020/1784 dėl teisminių ir neteisminių dokumentų civilinėse arba komercinėse bylose įteikimo valstybėse narėse \(dokumentų įteikimas\) \(nauja redakcija\)](#) siekiama supaprastinti ir paspartinti teisminių ir neteisminių dokumentų perdavimą valstybėse narėse ir taip pagreitinti teismines procedūras bei padidinti jų veiksmingumą. Siekdama supaprastinti ir pagreitinti valstybių narių teismų tarpusavio bendradarbiavimą renkant įrodymus civilinėse ir komercinėse bylose, Taryba priėmė [Reglamentą \(ES\) 2020/1783 dėl valstybių narių teismų bendradarbiavimo renkant įrodymus civilinėse ar komercinėse bylose](#). Siekiant pagerinti, supaprastinti ir pagreitinti valstybių narių teisminį bendradarbiavimą ir sudaryti palankesnes sąlygas tarpvalstybinio pobūdžio bylose dalyvaujantiems piliečiams kreiptis į teismą, [2001 m. gegužės 28 d. Tarybos sprendimu Nr. 2001/470/EB](#) sukurtas [Europos teisminis tinklas civilinėse ir komercinėse bylose](#). Tinklą sudaro valstybių narių paskirtos įstaigos pasiteirauti, tam tikruose ES dokumentuose nurodytos centrinės institucijos, ryšių palaikymo teisėjai ir prokurorai ir visos už valstybinių subjektų (teismų ir centrinių institucijų) teisminį bendradarbiavimą atsakingos institucijos. Sprendimas Nr. 2001/470/EB iš dalies pakeistas 2009 m. birželio 18 d. Sprendimu Nr. 568/2009/EB, kuriuo siekiama išplėsti ir sustiprinti Europos teisminiam tinklui civilinėse ir komercinėse bylose priskirtas funkcijas. Sprendimu padarytas šis esminis pakeitimas: profesinėms asociacijoms, atstovaujančioms teisės specialistams, ypač advokatams, teismo patikėtiniams, notarams ir antstoliams, suteikta galimybė dalyvauti tinkle.

Kita teismų bendradarbiavimo civilinėse bylose supaprastinimo priemonė yra informacinių ir komunikacinių technologijų naudojimo teismų administracijoje plėtojimas. Šis projektas buvo pradėtas 2007 m. ir tapo Europos e. teisingumo strategija. E. teisingumo priemonėms priskiriama: [Europos e. teisingumo portalas](#), kurio paskirtis – palengvinti piliečių ir įmonių teisės į teisingumą įgyvendinimą visoje



Sajungoje, užtikrinti nacionalinių teistumo duomenų elektroninį sujungimą Sąjungos lygmeniu, geresnį vaizdo konferencijų naudojimą teismo procese, naujoviškas vertimo priemones, pvz., automatinį vertimą, dinamiškas dokumentų formas internete ir Europos teismų vertėjų raštu ir žodžiu duomenų bazę. Komisijos kasmet rengiama [ES teisingumo rezultatų suvestinė](#) yra informacinė priemonė, kuria siekiama padėti ES ir valstybėms narėms siekti veiksmingesnio teisingumo pateikiant objektyvius, patikimus ir palyginamus visų valstybių narių teisingumo sistemų kokybės, nepriklausomumo ir veiksmingumo duomenis. Šie duomenys būtini remiant nacionalinių teisingumo sistemų reformas.

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Teisminio bendradarbiavimo civilinėse bylose srityje taikoma įprasta teisėkūros procedūra, išskyrus šeimos teisę, kai Taryba sprendimus priima vienbalsiai, o su Parlamentu tik konsultuojamasi. Parlamentas atliko svarbų vaidmenį apibrėžiant minėtųjų teisėkūros priemonių turinį. Europos Parlamentas jau seniau yra pažymėjęs, jog būtina tikra Europos teisminė kultūra, kad piliečiai galėtų pasinaudoti visais privalumais, kuriuos jiems suteikia Sutartyse įtvirtintos teisės. Šiuo požiūriu vienas svarbiausių dalykų yra mokymai, visų pirma teisės srityje. 2013 m. birželio mėn. Europos Parlamentas priėmė rezoliuciją [„Teisės kreiptis į teismą pagerinimas. Teisinė pagalba nagrinėjant tarpvalstybinius civilinius ir komercinius ginčus“](#).

Jurisdikcijos, taikytinos teisės ir sprendimų dėl tarptautinių porų nuosavybės režimų, apimančių sutuoktinių turto režimus ir registruotos partnerystės teises pasekmes, pripažinimo ir vykdymo užtikrinimo srityje Parlamentas savo pritarimą davė 2013 m., tačiau minėtieji du aktai ne vienus metus buvo blokuojami Taryboje. Todėl 23 valstybės narės susitarė dėl tvirtesnio bendradarbiavimo (ES sutarties 20 straipsnis), kad galėtų būti siekiama pažangos rengiant teisės aktus. 2016 m. pradžioje Komisija parengė naujus pasiūlymus dėl aktų, kurie iš esmės grindžiami tekstu, dėl kurio balsavo Parlamentas, ir kompromisiniu tekstu, dėl kurio pirmiau susitarta. Galiausiai 2016 m. birželio 24 d. buvo priimtas [Tarybos reglamentas \(ES\) 2016/1103, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas jurisdikcijos, taikytinos teisės ir teismo sprendimų sutuoktinių turto teisių režimų klausimais pripažinimo ir vykdymo srityje](#).

Kalbant apie civilinį procesą Europos Sąjungoje pasakytina, kad 2017 m. liepos mėn. Parlamentas paragino Komisiją pagal SESV 225 straipsnį iki 2018 m. birželio 30 d. pateikti pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto dėl bendrų būtiniausių civilinio proceso standartų, remiantis SESV 81 straipsnio 2 dalimi. Siūlomos ES direktyvos, pridedamos prie Parlamento [rezoliucijos](#), tekste siekiama derinti civilinio proceso sistemas, kad būtų visapusiškai paisoma teisės į teisingą bylos nagrinėjimą, kuri pripažįstama ES pagrindinių teisių chartijos 47 straipsnyje ir Europos žmogaus teisių konvencijos 6 straipsnyje ([4.1.2](#)), nustatant būtiniausius civilinio proceso pradėjimo, vykdymo ir užbaigimo standartus valstybių narių teismuose. 1987 m. įsteigta Europos Parlamento tarpininko tarptautinio tėvų vykdomo vaikų grobimo atvejais pareigybė siekiant padėti tėvų pagrobtiems vaikams iš dviejų valstybių piliečių šeimų ir (arba) nesantuokinių porų. 2018 m. balandžio mėn., kai šias pareigas ėjo Elisabeth Morin-Chartier (jas visada užima tuo metu pareigas einantis Europos Parlamento narys), pareigybių pavadinimas buvo pakeistas į [„Europos Parlamento koordinatorius vaiko teisių klausimais“](#) norint, kad jų pavadinime matytųsi pasikeitę įgaliojimai, kurie dabar apima vaiko teises.



Nuo 2019 m. liepos mėn. Europos Parlamento koordinatoriaus vaiko teisių klausimais pareigas eina Ewa Kopacz. Prieš ją šias pareigas ėjo Anna Maria Corazza Bildt (2019), Elisabeth Morin-Chartier (2017–2019), Mairead McGuinness (2014–2017), Roberta Angelilli (2009–2014), Evelyne Gebhardt (2004–2009), Mary Banotti (1995–2004) ir Marie-Claude Vayssade (1987–1994).

2023 m. birželio 27 d. Parlamento Teisės reikalų komitetas priėmė pranešimą dėl pasiūlymo dėl direktyvos dėl kovos su piktnaudžiavimu bylinėjimusi, nukreiptu prieš žurnalistus ir žmogaus teisių gynėjus, kuris buvo inicijuotas po 2021 m. lapkričio 11 d. [Parlamento rezoliucijos](#) „Demokratijos ir žiniasklaidos laisvės bei pliuralizmo stiprinimas ES: netinkamas civilinės ir baudžiamosios teisės veiksnių naudojimas siekiant užtildyti žurnalistus, NVO ir pilietinę visuomenę“ ir Parlamento Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminio skyriaus [tyrimo](#), kuriame raginama priimti direktyvą dėl strateginių ieškinių dėl visuomenės dalyvavimo (SLAPP) ir reformuoti Reglamentą „Briuselis Ia“ ir Reglamentą „Roma II“. Šiuo metu vyksta tarpinstitucinės derybos.

2023 m. lapkričio 23 d. Parlamentas priėmė poziciją dėl pasiūlymo dėl reglamento dėl **teisminio bendradarbiavimo** ir teisės kreiptis į teismą tarpvalstybinėse civilinėse, komercinėse ir baudžiamosiose bylose **skaitmenizacijos**, laikydamasis standartiškai skaitmeninėmis priemonėmis teikiamų paslaugų principo, kartu užtikrindamas būtinas apsaugos priemones (visų pirma atkreipdamas dėmesį į būtinybę vengti socialinės atskirties). Šiuo pasiūlymu siekiama gerinti galimybes kreiptis į teismą ir didinti teisminių institucijų bendradarbiavimui ES tarpvalstybinėse bylose būdingų komunikacijos srautų veiksmingumą ir atsparumą, nes naudojant skaitmenines technologijas gali būti padidintas teismų sistemų veiksmingumas, sumažinant administracinę naštą, sutrumpinant bylų nagrinėjimo laiką, užtikrinant saugesnę ir patikimesnę komunikaciją ir iš dalies automatizuojant bylų nagrinėjimą. Reglamentą tikimasi priimti iki 2023 m. pabaigos.

Parlamentas užsakė [tyrimą](#), kuriame analizuojamas „Brexit'o“ poveikis teisminiam bendradarbiavimui civilinėse bylose. Iš tyrimo matyti, kad reikėtų stengtis sudaryti naujas ES ir Jungtinės Karalystės sutartis tose srityse, kuriose esama reglamentavimo spragų, visų pirma žmogaus teisių srityje. Kiti naujausi šios srities tyrimai apima Parlamento Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminio skyriaus tyrimus dėl [tarpvalstybinių ieškinių dėl išgrobstyto meno kūrinų](#), [Europos komercinių sutarčių teisės](#) ir [platformų nustatytų išpirkimo sutarčių kultūros ir kūrybos sektoriuose](#).

Šią faktų suvestinę parengė Europos Parlamento Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius.

[Udo Bux / Mariusz Maciejewski](#)  
11/2023



## 4.2.6. TEISMINIS BENDRADARBIAVIMAS BAUDŽIAMOSIOSE BYLOSE

Teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose grindžiamas teismo nuosprendžių ir sprendimų tarpusavio pripažinimo principu ir apima priemones, kuriomis siekiama suderinti valstybių narių teisės aktus tam tikrose srityse. Lisabonos sutartyje nustatytas tvirtesnis pagrindas baudžiamojo teisingumo erdvei kurti, taip pat numatyti nauji Europos Parlamento įgaliojimai.

### TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 82–86 straipsniai.

### TIKSLAI

Laipsniškai panaikinus sienų kontrolę ES buvo sudarytos daug palankesnės sąlygos ES piliečiams joje laisvai judėti, tačiau nusikaltėliams taip pat tapo paprasčiau užsiimti nusikalstama veikla tarptautiniu mastu. Siekiant kovoti su tarpvalstybinio nusikalstamumo problema laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje numatytos priemonės, kuriomis siekiama skatinti teisminį bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose. Visų pirma turi būti laikomasi tarpusavio pripažinimo principo. Be to, buvo patvirtintos specialios priemonės, kuriomis siekiama kovoti su tarpvalstybinio nusikalstamumu ir terorizmu bei užtikrinti, kad nukentėjusiųjų, įtariamųjų ir įkalintųjų teisės būtų apsaugotos visoje ES.

### LAIMĖJIMAI

**A.** Pagrindiniai ES teisėkūros procedūra priimami aktai, susiję su teisiniu bendradarbiavimu baudžiamosiose bylose

#### 1. Priėmimo procedūra

Pagal SESV dauguma teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose priemonių priimamos pagal įprastą teisėkūros procedūrą ir jų priežiūra priklauso Europos Sąjungos Teisingumo Teismo kompetencijai. Vis dėlto teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose, įskaitant policijos bendradarbiavimą, nėra visiškai integruoti į ES sistemą ir jiems būdingos ne tik su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve susijusios ypatybės (išimtys, taikomos Airijai ir Danijai (žr. prie SESV pridėtus protokolus Nr. 21 ir 22) ir privileijuotas nacionalinių parlamentų vaidmuo (žr. protokolus Nr. 1 ir 2), bet ir tam tikra su jų kilme susijusi specifika, išlikusi ir priėmus Lisabonos sutartį:

- Komisija dalijasi iniciatyvos teise su valstybėmis narėmis, jei jos sudaro ketvirtadalį Tarybos narių (SESV 76 straipsnis);
- su Parlamentu tik konsultuojamasi dėl konkrečių teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose priemonių, kurias Taryba priima vieningai. Jeigu Taryba negali priimti vieningo sprendimo, devynios arba daugiau valstybių narių dar gali veikti kartu įgyvendindamos tvirtesnę bendradarbiavimą.



**2.** Pagrindiniai teisės aktai dėl policijos bendradarbiavimo priimami taikant įprastą teisėkūros procedūrą.

**a.** Bendri minimalūs baudžiamojo proceso standartai:

- 2010 m. spalio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2010/64/ES](#) dėl teisės į vertimo žodžiu ir raštu paslaugas baudžiamajame procese;
- 2012 m. gegužės 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2012/13/ES](#) dėl teisės į informaciją baudžiamajame procese;
- 2013 m. spalio 22 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2013/48/ES](#) dėl teisės turėti advokatą vykstant baudžiamajam procesui ir Europos arešto orderio vykdymo procedūroms ir dėl teisės reikalauti, kad po laisvės atėmimo būtų informuota trečioji šalis, ir teisės susisiekti su trečiaisiais asmenimis ir konsulinėmis įstaigomis laisvės atėmimo metu;
- 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2016/343](#) dėl tam tikrų nekaltumo prezumpcijos ir teisės dalyvauti nagrinėjant baudžiamąją bylą teisme aspektų užtikrinimo;
- 2016 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2016/800](#) dėl procesinių garantijų vaikams, kurie baudžiamajame procese yra įtariamieji ar kaltinamieji;
- 2016 m. spalio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2016/1919](#) dėl teisinės pagalbos įtariamiesiems ir kaltinamiesiems vykstant baudžiamajam procesui ir prašomiems perduoti asmenims vykstant Europos arešto orderio vykdymo procedūroms.

**b.** Kova su terorizmu:

- 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2016/681](#) dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamajon atsakomybėn tikslais;
- 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2017/541](#) dėl kovos su terorizmu, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/475/TVR ir iš dalies keičianti Tarybos sprendimą 2005/671/TVR;
- 2021 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2021/784](#) dėl teroristinio turinio sklaidos internete klausimo sprendimo;
- 2023 m. spalio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2023/2131](#), kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/1727 ir Tarybos sprendimas 2005/671/TVR, kiek tai susiję su skaitmeniniu keitimusi informacija terorizmo bylose.

**c.** Kova su korupcija, elektroniniais nusikaltimais, sukčiavimu ir pinigų plovimu:

- 2013 m. rugpjūčio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2013/40/ES](#) dėl atakų prieš informacines sistemas, kuria pakeičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2005/222/TVR (Elektroninių nusikaltimų direktyva);
- 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2014/42/ES](#) dėl nusikaltimų priemonių ir pajamų iš nusikaltimų išsaldymo ir konfiskavimo Europos Sąjungoje;





- 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2014/57/ES](#) dėl baudžiamųjų sankcijų už manipuliavimą rinka (Piktnaudžiavimo rinka direktyva);
  - 2014 m. gegužės 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2014/62/ES](#) dėl euro ir kitų valiutų apsaugos nuo padirbinėjimo baudžiamosios teisės priemonėmis, kuria pakeičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2000/383/TVR;
  - 2017 m. liepos 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2017/1371](#) dėl kovos su Sąjungos finansiniams interesams kenkiančiu sukčiavimu baudžiamosios teisės priemonėmis;
  - 2018 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2018/843](#), kuria iš dalies keičiama Direktyva (ES) 2015/849 dėl finansų sistemos naudojimo pinigų plovimui ar teroristų finansavimui prevencijos;
  - 2018 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2018/1673](#) dėl kovos su pinigų plovimu baudžiamosios teisės priemonėmis;
  - 2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1805](#) dėl nutarimų įšaldyti ir nutarimų konfiskuoti turtą tarpusavio pripažinimo;
  - 2019 m. balandžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2019/713](#) dėl kovos su sukčiavimu negrynosiomis mokėjimo priemonėmis ir jų klastojimu, kuria pakeičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2001/413/TVR.
- d.** Keitimasis informacija tarp valstybių narių ir ES agentūrų:
- 2014 m. balandžio 3 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2014/41/ES](#) dėl Europos tyrimo orderio baudžiamosiose bylose;
  - 2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1726](#) dėl Europos Sąjungos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūros (eu-LISA);
  - 2018 m. lapkričio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1862](#) dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploatavimo ir naudojimo policijos bendradarbiavimui ir teisminiam bendradarbiavimui baudžiamosiose bylose;
  - 2019 m. balandžio 17 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2019/816](#), kuriuo Europos nuosprendžių registrų informacinei sistemai papildyti sukuriama centralizuota valstybių narių, turinčių informacijos apie priimtus trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės apkaltinamuosius nuosprendžius, nustatymo sistema (ECRIS-TCN) ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2018/1726. Šis reglamentas yra susijęs su 2019 m. balandžio 17 d. [Direktyva 2019/884](#), kuria dėl keitimosi informacija apie trečiųjų šalių piliečius ir Europos nuosprendžių registrų informacinės sistemos (ECRIS) iš dalies keičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2009/315/TVR;
  - 2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2019/818](#) dėl ES informacinių sistemų policijos ir teisminio bendradarbiavimo, prieglobsčio ir migracijos srityje sąveikumo sistemos sukūrimo;
  - 2023 m. gegužės 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2023/977](#) dėl valstybių narių teisėsaugos institucijų keitimosi informacija, kuria panaikinamas Tarybos pamatinis sprendimas 2006/960/TVR;



- 2023 m. liepos 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2023/1543](#) dėl Europos įrodymų pateikimo orderių ir Europos įrodymų saugojimo orderių elektroniniams įrodymams baudžiamajame procese ir laisvės atėmimo bausmių vykdymui pasibaigus baudžiamajam procesui;
  - 2023 m. liepos 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2023/1544](#), kuria nustatomos suderintos paskirtųjų įmonių ir teisinių atstovų skyrimo elektroniniams įrodymams baudžiamajame procese rinkti taisyklės.
- e.** Nukentėjusiųjų apsauga:
- 2011 m. balandžio 5 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2011/36/ES](#) dėl prekybos žmonėmis prevencijos, kovos su ja ir aukų apsaugos;
  - 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2011/93/ES](#) dėl kovos su seksualine prievarta prieš vaikus, jų seksualiniu išnaudojimu ir vaikų pornografija;
  - 2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2011/99/ES](#) dėl Europos apsaugos orderio;
  - 2012 m. spalio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2012/29/ES](#), kuria nustatomi būtiniausi nusikaltimų aukų teisių, paramos joms ir jų apsaugos standartai.

**B.** Teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose agentūros ir kitos susijusios įstaigos

**1.** Europos Sąjungos bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūra (Eurojustas)

[Eurojustas](#) skatina ir padeda geriau koordinuoti tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą, taip pat valstybių narių kompetentingų institucijų bendradarbiavimą. Jis visų pirma sudaro geresnes sąlygas tarpvalstybinei savitarpio teisinei pagalbai teikti ir ekstradicijos prašymams vykdyti. Eurojustas remia valstybių narių valdžios institucijas, kad jos galėtų veiksmingiau tirti tarpvalstybinius nusikaltimus ir vykdyti baudžiamąjį persekiojimą.

Eurojustas valstybių narių prašymu gali padėti joms vykdyti tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą, susijusius su atitinkamomis valstybėmis narėmis ir ES nepriklausančiomis valstybėmis, jeigu Eurojustas ir tos ES nepriklausančios valstybės yra sudarę bendradarbiavimo susitarimą arba jeigu įrodytas esminis interesas.

Eurojusto kompetencijai priklauso tų pačių rūšių nusikaltimai ir teisės pažeidimai, kurie priklauso Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūros (Europolo) kompetencijai, pavyzdžiui, terorizmas, prekyba narkotikais, prekyba žmonėmis, klastojimas, pinigų plovimas, elektroniniai nusikaltimai, nusikaltimai nuosavybei arba viešosioms gėrybėms, įskaitant sukčiavimą ir korupciją, ES finansiniams interesams kenkiantys nusikaltimai, nusikaltimai aplinkai ir dalyvavimas nusikalstamoje organizacijoje. Eurojustas valstybių narių prašymu taip gali padėti joms vykdyti kitų nusikalstamų veikų tyrimus ir baudžiamąjį persekiojimą.

Po Rusijos karinės agresijos prieš Ukrainą, kuri prasidėjo 2022 m. vasario mėn., nuo 2022 m. kovo mėn. Ukrainoje veikia [Eurojusto remiama jungtinė ES tyrimų grupė](#) (JTG). 2023 m. balandžio 14 d. septyni JTG nariai nutarė tirti ne tik įtarimus dėl karo nusikaltimų, bet ir dėl Ukrainoje įvykdytų genocido nusikaltimų. Jie taip pat palankiai įvertino JAV teisingumo departamento įsipareigojimą deleguoti prokurorą į Tarptautinį



baudžiamojo persekiojimo už agresijos nusikaltimą prieš Ukrainą centrą. Eurojustas taip pat turi sunkiausių tarptautinių nusikaltimų įrodymų bazę (CICED), skirtą JTG darbui ir kitiems tarptautinių nusikaltimų tyrimams remti.

2022 m. balandžio mėn. Komisija paskelbė [pasiūlymą](#) išplėsti Eurojusto įgaliojimus. Po kelių savaičių [Parlamentas](#) ir Taryba pasiekė susitarimą dėl peržiūrėtų įgaliojimų, kurie sudaro sąlygas Eurojustui išsaugoti, analizuoti, saugoti karo nusikaltimų, genocido ir nusikaltimų žmoniškumui įrodymus ir jais dalytis su valstybių narių kompetentingomis teisminėmis institucijomis ir Tarptautiniu baudžiamuoju teismu. Naujasis Eurojusto reglamentas buvo paskelbtas ES oficialiajame leidinyje 2022 m. gegužės 31 d. ir įsigaliojo kitą dieną.

Anksčiau Eurojusto veiklą reglamentavęs teisės aktas (2008 m. gruodžio 16 d. [Tarybos sprendimas 2009/426/TVR](#) dėl Eurojusto stiprinimo) įsigaliojo 2009 m. birželio 4 d. 2019 m. gruodžio 12 d. pradėtas taikyti [Reglamentas \(ES\) 2018/1727](#). Dabartinis Eurojusto teisinis pagrindas yra 2022 m. gegužės 30 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2022/838](#), kuriuo dėl įrodymų, susijusių su genocidu, nusikaltimais žmoniškumui, karo nusikaltimais ir susijusiomis nusikalstamomis veikomis, išsaugojimo, analizės ir laikymo Eurojuste iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2018/1727.

Eurojustas kasmet skelbia metinę ataskaitą. 2023 m. gegužės 24 d. Eurojustas paskelbė [2022 m. metinę ataskaitą](#). 2022 metais trys pagrindinės agentūros aptartos nusikaltimų rūšys buvo apgaulė bei sukčiavimas, prekyba narkotikais ir pinigų plovimas.

Eurojusto būstinė yra Hagoje (Nyderlandai).

## 2. Europos prokuratūra

2017 m. spalio 12 d. [Tarybos reglamentas \(ES\) 2017/1939](#), kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje, įsigaliojo 2017 m. lapkričio 20 d. Parlamentas pritarė Tarybos reglamento projektui savo [2017 m. spalio 5 d. teisėkūros rezoliucijoje](#).

[Europos prokuratūra](#) – tai nepriklausoma tarnyba, atsakinga už nusikaltimų, susijusių su ES biudžetu, pavyzdžiui, sukčiavimo, korupcijos ar tarpvalstybinio sukčiavimo PVM, kurio vertė didesnė nei 10 mln. EUR, tyrimą, baudžiamąjį persekiojimą ir teisingumo vykdymą. Ateityje nusikaltimų sąrašas galėtų būti išplėstas įtraukiant, pavyzdžiui, terorizmą.

Europos Parlamentas ir Taryba bendru sutarimu septynerių metų kadencijai paskyrė pirmąją Europos vyriausiąją prokurorę Laurą Codruță Kövesi; ši kadencija negali būti pratęsta.

Iki šiol prie Europos prokuratūros sistemos prisijungė 22 valstybės narės, o keletas šiuo metu nedalyvaujančių valstybių narių gali prisijungti bet kuriuo metu. Europos prokuratūros centrinė būstinė yra Liuksemburge, čia taip pat yra vyriausiosios prokurorės ir Prokurorų kolegijos, sudarytos iš visų dalyvaujančių valstybių narių atstovų, biurai. Jiems pavesta vadovauti deleguotųjų prokurorų, atsakingų už kasdienį nusikalstamų veikų tyrimą, darbui.

Europos prokuratūra savo veiklą pradėjo 2021 m. birželio 1 d. ir jau atlieka tam tikrus tyrimus. Taip pat tęsiamas darbas įvairiose srityse, įskaitant nacionalinių teisingumo



sistemų pritaikymą prie Europos prokuratūros reglamento, Europos deleguotųjų prokurorų skyrimą ir darbuotojų įdarbinimą.

2023 m. kovo 23 d. Europos prokuratūra pateikė [2022 m. metinę ataskaitą](#) Europos Parlamento Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetui. 2022 metais Europos prokuratūra gavo ir išnagrinėjo 3 318 pranešimų apie nusikaltimus ir pradėjo 865 tyrimus. Be to, su Europos prokuratūros vykdomais tyrimais susijusiose bylose teismai priėmė nutarimus įšaldyti turto už 359,1 mln. EUR (palyginti su 147,3 mln. EUR 2021 metais), – ši suma daugiau kaip septynis kartus viršija organizacijos 2022 m. biudžetą.

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas atliko labai svarbų vaidmenį formuojant ES teisės aktus teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose srityje, užtikrindamas, kad kova su nusikalstamumu ir korupcija taptų politiniu prioritetu. Parlamentas ir Taryba lygiomis teisėmis formavo teisminį bendradarbiavimą baudžiamosiose bylose. Įprasta teisėkūros procedūra taikoma beveik visoms ES baudžiamosios teisės sritims, išskyrus kelias išimtis, visų pirma Europos prokuratūros įsteigimą, kuriam buvo taikoma pritarimo procedūra.

Pagrindinė valstybių narių teismo bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose priemonė yra Eurojustas. Vykdamas Eurojusto reformą Parlamentas aktyviai pasisakė už griežtesnę parlamentinę kontrolę ir geresnes duomenų apsaugos taisykles.

2020 m. gruodžio 1 d. Parlamentas surengė (nuotoliniu būdu dėl COVID-19) pirmąjį tarpparlamentinį komitetų susitikimą dėl Eurojusto veiklos vertinimo. Tarpparlamentinis komitetų susitikimas buvo skirtas pirmajam Eurojusto veiklos vertinimui, kurį atliko Europos Parlamentas ir nacionaliniai parlamentai pagal SESV 85 straipsnį ir [Reglamentą \(ES\) 2018/1727](#). [Antrasis tarpparlamentinį komitetų susitikimas](#) dėl Eurojusto veiklos vertinimo buvo surengtas 2022 m. vasario 1 d., o [trečiasis](#) – 2022 m. lapkričio 30 d. [Ketvirtasis tarpparlamentinis komitetų susitikimas](#) įvyko 2023 m. lapkričio 7 d. Briuselyje.

2021 m. sausio 20 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją](#) „Europos arešto orderio ir perdavimo tarp valstybių narių tvarkos įgyvendinimas“ (ir taip pat patvirtino 2002 m. birželio 13 d. Tarybos pagrindų sprendimo 2002/584/TVR, priimto prieš Lisabonos sutartį, įgyvendinimo ataskaitą). Šioje rezoliucijoje Parlamentas įvertino supaprastintos tarpvalstybinio asmenų perdavimo tarp teisminių institucijų procedūros, kuri 2004 m. pakeitė ilgai trunkančias ES ekstradicijos procedūras, remiantis teismo sprendimų tarpusavio pripažinimo principu, rezultatus.

2021 m. spalio 6 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją](#) dėl dirbtinio intelekto baudžiamosiose bylose teisėje ir jo naudojimo policijos ir teisminių institucijų reikmėms baudžiamosiose bylose.

Šiuo metu Parlamentas rengia pranešimus (ir rezoliucijas) šiais klausimais: smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencija ir kova su juo; kova su korupcija; prekybos žmonėmis prevencija, kova su ja ir aukų apsauga; baudžiamosio proceso perdavimas; nukentėjusių teisės; pinigų plovimas ir terorizmo finansavimas; konfiskavimas ir turto susigrąžinimas; neapykantą kurstanti kalba internete ir kibernetinis smurtas; seksualinės prievartos prieš vaikus medžiagos nustatymas ir pašalinimas.

Parlamentas taip pat stebės naujas ir būsimas Komisijos iniciatyvas organizuoto nusikalstamumo, prekybos narkotikais, kibernetinių nusikaltimų, teisingumo skaitmenizacijos, teisėsaugos institucijų bendradarbiavimo, terorizmo ir



smurtinio radikalėjimo, kišimosi šnipinėjimo programų, dezinformacijos ir neteisėto turinio internete, teisėjų mokymo, teisinės valstybės principo pokyčių teisingumo srityje ir dirbtinio intelekto klausimais.

2022 m. gegužės mėn., atsižvelgdama į Rusijos agresiją Ukrainoje, [Komisija pasiūlė](#) naujas griežtesnes turto susigrąžinimo ir konfiskavimo taisykles, kurios padėtų įgyvendinti ES ribojamąsias priemones, kurių pažeidimas būtų įtrauktas į ES nusikaltimų sąrašą. Parlamentas dalyvauja tvirtinant šiuos pasiūlymus, kuriuos buvo išskirti [Turto įšaldymo ir areštavimo darbo grupėje](#).

Teisminio bendradarbiavimo baudžiamosiose bylose politika vis dar plėtojama, ypatingas dėmesys skiriamas veiksmingesnei kovai su visai ES kylančiomis grėsmėmis ir nusikalstamumu. Parlamentas patvirtino specialias priemones, kuriomis siekiama kovoti su terorizmu, tarpvalstybiniu nusikalstamumu, korupcija, sukčiavimu ir pinigų plovimu ir užtikrinti, kad nukentėjusiųjų, įtariamųjų ir įkalintųjų teisės būtų apsaugotos visoje ES. Taip pat priimta ne viena priemonė siekiant pagerinti keitimąsi informacija tarp valstybių narių.

Alessandro Davoli  
10/2023





## 4.2.7. POLICIJOS BENDRADARBIAVIMAS

ES teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra (Europol) yra pagrindinė ES didesnės vidaus saugumo infrastruktūros dalis. Bendradarbiavimas ir politika teisėsaugos srityje vis dar plėtojami, ypatingą dėmesį skiriant kovai su terorizmu, kibernetiniais nusikaltimais ir kitų formų sunkiu ir organizuotu nusikalstamumu. Pagrindinis tikslas – užtikrinti saugesnę Europą visiems ES gyventojams, laikantis pagrindinių teisių ir duomenų apsaugos taisyklių, kaip ne kartą prašė Parlamentas.

### TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 33 straipsnis (muitinių bendradarbiavimas), 87, 88 ir 89 straipsniai.

### TIKSLAI

Veiksmingas policijos bendradarbiavimas yra itin svarbus aspektas ES kuriant laisvės, saugumo ir teisingumo erdvę, kurioje gerbiamos pagrindinės teisės. Tarpvalstybinis bendradarbiavimas teisėsaugos srityje, apimantis policiją, muitinę ir kitas teisėsaugos tarnybas, numatytas siekiant užkirsti kelią nusikalstamoms veikoms ES, jas nustatyti ir tirti. Praktiškai, toks bendradarbiavimas dažniausiai vykdomas kovojant su sunkiais nusikaltimais (pavyzdžiui, organizuotu nusikalstamumu, prekyba narkotikais, pinigų plovimu, eurų padirbinėjimu, prekyba žmonėmis ir kibernetiniais nusikaltimais) ir terorizmu. Europol yra ES teisėsaugos agentūra.

### LAIMĖJIMAI

#### A. Pradžia

Valstybių narių policijos bendradarbiavimas prasidėjo 1976 m. įsteigus Trevio grupę, t. y. teisingumo ir vidaus reikalų ministerijų atstovų tarpvyriausybinių tinklą. Vėliau Mastrichto sutartyje nurodytos bendrojo intereso sritys, kuriose nustatyti teisėti policijos bendradarbiavimo pagrindai (kova su terorizmu, prekyba narkotikais ir kitomis tarptautinio nusikalstamumo formomis). Taip pat iškelta Europos policijos biuro (Europolo) įsteigimo idėja, kuri iš pradžių konkrečiai įgyvendinta įsteigiant Europolo narkotikų padalinį. Europolo konvencija pasirašyta 1995 m. liepos 26 d., bet oficialiai Europol veiklą pradėjo tik 1999 m. liepos 1 d., kai Amsterdamo sutartimi (pasirašyta 1997 m. spalio 2 d.) buvo sustiprintos jo funkcijos. Vis dėlto policijos bendradarbiavimas prieš įsteigiant Europolą jau buvo sustiprėjęs. Tarpvalstybinis policijos bendradarbiavimas tapo realybe 1985 m. sukūrus Šengeno erdvę, kurią iš pradžių sudarė vos keletas valstybių narių (taip pat žr. [4.2.4](#)). Šengeno *acquis*, įskaitant policijos bendradarbiavimo aspektus, buvo perkelta į ES teisę įsigaliojus Amsterdamo sutarčiai ir priskirta vadinamajam trečiajam ramsčiui, skirtam tarpvyriausybiniam bendradarbiavimui. Tas pats tarpvyriausybinius metodus buvo taikomas policijos bendradarbiavimo priemonėms, kurias priėmė nedidelė valstybių narių grupė pagal Priumo sutartį; pagal šias priemones numatytos nuostatos dėl keitimosi DNR, pirštų antspaudais ir transporto priemonių registracijos duomenimis. Priėmus [2008 m. birželio 23 d. Tarybos sprendimą 2008/615/TVR](#), Priumo sutartis įsigaliojo visos ES lygmeniu.



## B. Dabartinė institucinė sąranga

Lisabonos sutartimi (SESV) institucinė sąranga labai supaprastinta: dauguma su policijos bendradarbiavimu susijusių priemonių dabar priimamos taikant įprastą teisėkūros procedūrą (bendro sprendimo procedūra), o teisminė peržiūra pavedama ES Teisingumo Teismui. Vis dėlto policijos bendradarbiavimas ir teisminis bendradarbiavimas baudžiamosiose bylose nėra visiškai integruoti į Bendrijos sistemą ir jiems, greta su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve susijusių ypatybių (t. y. išimčių, taikomų Airijai ir Danijai (prie SESV pridėti protokolai Nr. 21 ir 22)) ir privilegijuoto nacionalinių parlamentų vaidmens (protokolai Nr. 1 ir 2), būdingi tam tikri pirminiai ypatumai:

- Komisija dalijasi iniciatyvos teise su valstybėmis narėmis, jei jos sudaro ketvirtadalį Tarybos narių (SESV 76 straipsnis);
- operatyvinio bendradarbiavimo priemonės vieningai nustato Taryba, o su Parlamentu tik konsultuojamasi. Jeigu Taryba negali priimti vieningo sprendimo, devynios arba daugiau valstybių narių gali veikti kartu įgyvendindamos tvirtesnę bendradarbiavimą. Tokiu atveju Europos Vadovų Taryba sustabdo procedūrą Taryboje, bandydama pasiekti bendrą sutarimą (sustabdymo mechanizmas, numatytas pagal SESV 87 straipsnio 3 dalį).

C. Pagrindiniai teisės aktai dėl policijos bendradarbiavimo priimami taikant įprastą teisėkūros procedūrą.

- 2013 m. rugpjūčio 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2013/40/ES](#) dėl atakų prieš informacines sistemas, kuria pakeičiamas Tarybos pamatinis sprendimas 2005/222/TVR (vadinama Kibernetinių nusikaltimų direktyva). Valstybės narės turėjo perkelti direktyvą į nacionalinę teisę iki 2015 m. rugsėjo 4 d.;
- 2015 m. lapkričio 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2015/2219](#) dėl Europos Sąjungos teisėsaugos mokymo agentūros (CEPOL) ir kuriuo pakeičiamas ir panaikinamas Tarybos sprendimas 2005/681/TVR, taikomas nuo 2016 m. liepos 1 d.;
- 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2016/681](#) dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais. Valstybės narės turėjo perkelti direktyvą į nacionalinę teisę iki 2018 m. gegužės 25 d.;
- 2016 m. liepos 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2016/1148](#) dėl priemonių aukštam bendram tinklų ir informacinių sistemų (TIS) saugumo lygiui visoje Sąjungoje užtikrinti. Valstybės narės turėjo perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę iki 2018 m. gegužės 9 d.;
- 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2017/541](#) dėl kovos su terorizmu, pakeičianti Tarybos pamatinį sprendimą 2002/475/TVR ir iš dalies keičianti Tarybos sprendimą 2005/671/TVR. Valstybės narės turėjo perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę iki 2018 m. rugsėjo 8 d.;
- 2021 m. kovo 24 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2021/555](#) dėl ginklų įsigijimo ir laikymo kontrolės;



- 2018 m. lapkričio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1726](#) dėl Europos Sąjungos didelės apimties IT sistemų laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje operacijų valdymo agentūros (eu-LISA), kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 ir Tarybos sprendimas 2007/533/TVR bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 1077/2011, taikomas nuo 2018 m. gruodžio 11 d.;
- 2018 m. lapkričio 28 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1862](#) dėl Šengeno informacinės sistemos (SIS) sukūrimo, eksploatavimo ir naudojimo policijos bendradarbiavimui ir teisminiam bendradarbiavimui baudžiamosiose bylose, kuriuo iš dalies keičiamas ir panaikinamas Tarybos sprendimas 2007/533/TVR ir panaikinamas Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1986/2006 ir Komisijos sprendimas 2010/261/ES, taikomas ne vėliau kaip nuo 2021 m. gruodžio 28 d.;
- 2019 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2019/818](#) dėl ES informacinių sistemų policijos ir teisminio bendradarbiavimo, prieglobsčio ir migracijos srityje sąveikumo sistemos sukūrimo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2018/1726, (ES) 2018/1862 ir (ES) 2019/816;
- 2019 m. birželio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2019/1153](#), kuria nustatomos taisyklės dėl paprastesnio finansinės ir kitos informacijos naudojimo tam tikrų nusikalstamų veikų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir baudžiamojo persekiojimo už jas tikslais ir kuria panaikinamas Tarybos sprendimas 2000/642/TVR. Valstybės narės turėjo perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę iki 2021 m. rugpjūčio 1 d.;
- 2021 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2021/784](#) dėl teroristinio turinio sklaidos internete klausimo sprendimo, taikytinas nuo 2022 m. birželio 7 d.;
- 2022 m. birželio 8 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2022/991](#), kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/794, kiek tai susiję su Europolo bendradarbiavimu su privačiais subjektais, Europolo atliekamam asmens duomenų tvarkymu padedant atlikti nusikalstamų veikų tyrimus ir Europolo vaidmeniui mokslinių tyrimų ir inovacijų srityje, taikomas nuo 2022 m. birželio 28 d.;
- 2022 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2022/2555](#) dėl priemonių aukštam bendram kibernetinio saugumo lygiui visoje Sąjungoje užtikrinti, kuria iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 910/2014 ir Direktyva (ES) 2018/1972 ir panaikinama Direktyva (ES) 2016/1148 (TIS 2 direktyva). Valstybės narės turi perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę iki 2024 m. spalio 18 d.;
- 2022 m. gruodžio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2022/2557](#) dėl ypatingos svarbos subjektų atsparumo, kuria panaikinama Tarybos direktyva 2008/114/EB (Direktyva dėl ypatingos svarbos subjektų atsparumo). Valstybės narės turi perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę iki 2024 m. spalio 18 d.;
- 2023 m. gegužės 10 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva \(ES\) 2023/977](#) dėl valstybių narių teisėsaugos institucijų keitimosi informacija, kuria panaikinamas Tarybos pamatinis sprendimas 2006/960/TVR. Valstybės narės turi perkelti šią direktyvą į nacionalinę teisę iki 2024 m. gruodžio 12 d.



- 2023 m. spalio 4 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2023/2131](#), kuriuo iš dalies keičiami Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2018/1727 ir Tarybos sprendimas 2005/671/TVR, kiek tai susiję su skaitmeniniu keitimusi informacija terorizmo bylose.

#### D. Policijos bendradarbiavimo agentūros ir kitos susijusios institucijos

##### 1. Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra (Europol)

[Europol](#) yra agentūra, kurios pagrindinis tikslas yra padaryti Europą saugesnę. Agentūra remia valstybes nares kovojant su terorizmu, kibernetiniais nusikaltimais ir kitais sunkių ir organizuotų formų nusikaltimais. Europolas taip pat bendradarbiauja su daugeliu ne ES šalių partnerių ir tarptautinių organizacijų. Europolas veikia kaip paramos teisėsaugos operacijoms centras ir informacijos apie nusikalstamą veiklą centras.

Dideli nusikaltėlių ir teroristų tinklai kelia didelę grėsmę ES vidaus saugumui. Didžiausią grėsmę saugumui kelia terorizmas, tarptautinė prekyba narkotikais ir pinigų plovimas, organizuotas sukčiavimas, eurų padirbinėjimas ir prekyba žmonėmis.

Siekdamas reaguoti į šias grėsmes, Europolas sukūrė keletą specializuotų padalinių:

- Europos kovos su elektroniniu nusikalstamumu centrą, kuris stiprina teisėsaugos atsaką į kibernetinį nusikalstamumą ES ir taip padeda apsaugoti ES piliečius, įmones ir vyriausybes nuo nusikaltimų internete;
- Europos kovos su neteisėtu migrantų gabenimu centrą, kuris padeda valstybėms narėms kovoti su sudėtingais ir išvystytais nusikalstamos veiklos tinklais, dalyvaujančiais neteisėto migrantų gabenimo veikloje, ir juos išardyti;
- Europos kovos su terorizmu centrą, kuris yra operatyvinės veiklos ir ekspertinių žinių centras, atspindintis didėjančią ES poreikį sustiprinti savo reagavimą į terorizmą;
- Europos sunkių formų organizuoto nusikalstamumo centras teikia operatyvinę paramą valstybėms narėms tiriant prioritėtines bylas, susijusias su sunkiu ir organizuotu nusikalstamumu;
- Intelektinės nuosavybės nusikaltimų tyrimo koordinavimo grupę, kuri teikia operatyvinę ir techninę paramą teisėsaugos institucijoms ir kitiems partneriams;
- Europos finansinių ir ekonominių nusikaltimų tyrimo centrą, kuris veikia kaip operatyvinis centras, padedantis valstybėms narėms spręsti su finansiniais ir ekonominiais nusikaltimais susijusias bylas;
- FIU.net – decentralizuotą ir pažangų kompiuterių tinklą, kurį naudojant finansinės žvalgybos padaliniai ES padedama kovoti su pinigų plovimu ir terorizmo finansavimu;
- ES internetinės informacijos žymėjimo padalinį, aptinkantį ir tiriantį kenkėjišką turinį internete ir socialiniuose tinkluose.

Europolas buvo įsteigtas pagal Europolo reglamentą. Agentūra įsikūrusi Hagoje (Nyderlandai). Europolas rengia keletą ataskaitų, pavyzdžiui, ataskaitą dėl terorizmo padėties ir tendencijų Europos Sąjungoje ([TE-SAT](#)), sunkių formų ir organizuoto nusikalstamumo grėsmių vertinimą ([SOCTA](#)), organizuoto nusikalstamumo internete grėsmės vertinimą ([IOCTA](#)) ir [metinę apžvalgą](#). Naujausią [SOCTA](#) Europolas paskelbė



2021 m. balandžio mėn., naujausią [TE-SAT](#) – 2023 m. birželio mėn., o naujausią [IOCTA](#) – 2023 m. liepos mėn.

Siekiant didesnės agentūros atskaitomybės, pagal Europolo reglamentą buvo įsteigta Europolo jungtinė parlamentinės kontrolės grupė (JPKG). SESV 88 straipsnyje numatyta, kad Europos Parlamentas kartu su nacionaliniais parlamentais atlieka Europolo veiklos priežiūros procedūras. Pagal Europolo reglamento 51 straipsnį „JPKG politiniu lygiu stebės Europolo veiklą jam vykdant savo misiją, be kita ko, kiek tai susiję su tos veiklos poveikiu fizinių asmenų pagrindinėms teisėms ir laisvėms“. [13-asis JPKG posėdis](#) buvo surengtas 2023 m. rugsėjo 20 ir 21 d. Briuselyje.

2022 m. gegužės mėn. [Parlamentas](#) ir [Taryba](#) priėmė naują reglamentą, kuriuo iš dalies keičiami Europolo įgaliojimai. [Iš dalies pakeistas Europolo reglamentas](#) įsigaliojo 2022 m. birželio 28 d. Naujasis Europolo reglamentas apima patobulinimus, susijusius su moksliniais tyrimais ir inovacijomis, didelių duomenų rinkinių tvarkymu, bendradarbiavimu su privačiais subjektais ir ES nepriklausančiomis šalimis, bendradarbiavimu su Europos prokuratūra ir tuo, kaip į Šengeno informacinę sistemą galima įvesti naujus perspėjimus remiantis iš ES nepriklausančių šalių gauta informacija, nes Europolas dabar gali pasiūlyti valstybėms narėms įvesti perspėjimus. Europolo vykdomasis direktorius taip pat gali pasiūlyti pradėti nacionalinį tyrimą dėl ne tarpvalstybinių nusikaltimų, pažeidžiančių ES politikos bendrą interesą.

## 2. Europos Sąjungos teisėsaugos mokymo agentūra (CEPOL)

[CEPOL](#) – agentūra, kuri rengia, įgyvendina ir koordinuoja teisėsaugos pareigūnų mokymo programas. CEPOL prisideda prie saugesnės Europos, sudarydamas palankias sąlygas valstybių narių (ir – tam tikru mastu – ES nepriklausančių šalių atitinkamų pareigūnų) teisėsaugos pareigūnams bendradarbiauti ir dalytis žiniomis klausimais, susijusiais su ES prioritetais saugumo srityje, ypač su kovos su organizuotu ir sunkių formų tarptautiniu nusikalstamumu ES politikos ciklu. Europos Sąjungos teisėsaugos mokymo agentūra buvo įsteigta pagal CEPOL reglamentą. Ji įsikūrusi Budapešte, Vengrijoje.

## 3. Operatyvinio bendradarbiavimo vidaus saugumo srityje nuolatinis komitetas (COSI)

Pagal SESV 71 straipsnį „siekiant užtikrinti, kad Sąjungoje būtų skatinamas ir stiprinamas operatyvus bendradarbiavimas vidaus saugumo veiklos srityje, Taryboje įkuriamas nuolatinis komitetas. Nepažeisdamas 240 straipsnio, jis palengvina valstybių narių kompetentingų valdžios institucijų veiksmų koordinavimą. Atitinkamų Sąjungos įstaigų ir organų atstovai gali dalyvauti šio komiteto darbe. Europos Parlamentui ir nacionaliniams parlamentams nuolat pranešama apie šį darbą.“ COSI buvo įsteigtas [2010 m. vasario 25 d. Tarybos sprendimu](#) dėl Operatyvinio bendradarbiavimo vidaus saugumo srityje nuolatinio komiteto įkūrimo (2010/131/ES).

## 4. ES žvalgybos ir situacijų centras

ES žvalgybos ir situacijų centras (EU INTCEN) iš esmės nėra policijos bendradarbiavimo organas. Šis centras – tai Europos išorės veiksmų tarnybos organas, užsiimantis tik strategine analize. Vis dėlto, teikdamas grėsmės įvertinimą, pagrįstą informacija, gaunama iš žvalgybos tarnybų, karinių, diplomatinių ir policijos tarnybų, jis prisideda prie policijos bendradarbiavimo. INTCEN taip pat gali būti naudingas operatyviniu požiūriu, pavyzdžiui, teikdamas duomenis visoje ES apie teroristų judėjimo vietas, motyvus ir maršrutus.





## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas atliko labai svarbų vaidmenį kuriant ES teisės aktus policijos bendradarbiavimo srityje, užtikrindamas, kad ES gyventojų apsauga taptų politiniu prioritetu. Be to, pagal įprastą teisėkūros procedūrą Parlamentas ir Taryba lygiomis teisėmis siekia pagerinti policijos bendradarbiavimą.

Pagrindinė policijos bendradarbiavimo priemonė – Europolis – yra pagrindinė ES didesnės vidaus saugumo infrastruktūros dalis. Vykdamas Europolo reformą Parlamentas aktyviai pasisakė už griežtesnę parlamentinę kontrolę ir geresnes duomenų apsaugos taisykles. [Parlamentas dalyvavo](#) (taikant įprastą teisėkūros procedūrą) stiprinant Europolo įgaliojimus, remiantis 2020 m. gruodžio 9 d. priimtu [Komisijos pasiūlymu](#). Naujieji įgaliojimai leidžia Europolui tvarkyti didelius duomenų rinkinius ir kurti naujas teisėsaugos poreikius atitinkančias technologijas. Taip pat tai sustiprino Europolo duomenų apsaugos sistemą ir parlamentinę priežiūrą. Peržiūrėtas reglamentas įsigaliojo 2022 m. birželio mėn.

Įvairiose diskusijose kovos su terorizmu ir saviraiškos laisvės klausimais Parlamentas pasmerkė teroristinius išpuolius Europoje ir visame pasaulyje ir paragino būti vieningais bei duoti tvirtą atsaką. Parlamentas taip pat paragino dėti daugiau pastangų puoselėjant pagrindines laisves ir nurodė, kad reikia skubiai spręsti radikalizacijos ir neapykantą kurstančių kalbų internete klausimus.

2020 m. gruodžio 17 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją](#) dėl 2020–2025 m. Saugumo sąjungos strategijos, kurią [Komisija](#) pasiūlė 2020 m. liepos 24 d. Strategijoje siūloma per ateinančius penkerius metus parengti priemones, siekiant užtikrinti saugumą mūsų fizinėje ir skaitmeninėje aplinkoje, įskaitant kovą su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu, mišrių grėsmių prevenciją ir nustatymą, mūsų ypatingos svarbos infrastruktūros atsparumo didinimą, kibernetinio saugumo stiprinimą ir mokslinių tyrimų bei inovacijų skatinimą.

2021 m. spalio 6 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją](#) dėl dirbtinio intelekto baudžiamojoje teisėje ir jo naudojimo policijos ir teisminių institucijų reikmėms baudžiamosiose bylose. EP nariai atkreipė dėmesį į algoritminio šališkumo riziką dirbtinio intelekto taikomose programose ir pabrėžė, kad siekiant užkirsti kelią diskriminacijai reikalinga žmogaus vykdoma priežiūra. Jie taip pat paprašė paskelbti veido atpažinimo sistemų diegimo teisėsaugos tikslais moratoriumą.

Parlamentas dalyvauja vertinant ir tikrinant šiuos pasiūlymus ir atlieka atitinkamų pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų peržiūrą:

- 2020 m. gruodžio 9 d. Komisija priėmė komunikatą „[ES kovos su terorizmu darbotvarkė: numatyti, užkirsti kelią, apsaugoti, reaguoti](#)“;
- 2020 m. gruodžio 16 d. Komisija paskelbė [naują ES kibernetinio saugumo strategiją](#), kurioje pasiūlytos naujos taisyklės, kad fiziniai ir skaitmeninio sektoriaus ypatingos svarbos subjektai taptų atsparesni;
- 2021 m. balandžio 14 d. Komisija pristatė [2021–2025 m. kovos su organizuotu nusikalstamumu strategiją](#).
- 2023 m. spalio 18 d. Komisija priėmė komunikatą dėl [ES kovos su prekyba narkotikais ir organizuotu nusikalstamumu veiksmy gairių](#).



Siekdama užtikrinti, kad teisėsaugos institucijos visoje ES galėtų geriau bendradarbiauti vadovaudamosi šiuolaikiniu taisyklių sąvadu, Komisija 2021 m. gruodžio 8 d. [pasiūlė ES policijos bendradarbiavimo kodeksą](#), kuriuo bus supaprastinta dabartinė nevienalytė įvairių ES priemonių ir daugiašalių bendradarbiavimo susitarimų sistema. Siūlomos priemonės apima rekomendaciją dėl operatyvinio policijos bendradarbiavimo, naujas taisykles dėl teisėsaugos institucijų keitimosi informacija visose valstybėse narėse ir peržiūrėtas taisykles dėl automatinio keitimosi duomenimis policijos bendradarbiavimo tikslais pagal Priumo sistemą. Parlamentas dalyvauja tvirtinant siūlomas priemones.

Šiuo metu Parlamentas rengia pranešimus ir rezoliucijas šiais klausimais: prekybos žmonėmis prevencija, kova su ja ir prekybos žmonėmis aukų apsauga; smurto prieš moteris ir smurto šeimoje prevencija ir kova su juo; kibernetinis smurtas; seksualinė prievarta prieš vaikus internete; kibernetiniai nusikaltimai ir kibernetinis saugumas; pinigų plovimas ir terorizmo finansavimas; Europos elektroninių įrodymų baudžiamosiose bylose pateikimo ir saugojimo orderiai; privatumo internete ir elektroninių ryšių konfidencialumo reforma; Šengeno sienų kodekso peržiūra; vizų išdavimo procedūrų skaitmeninimas; derybos su Interpolu; teisėsaugos bendradarbiavimas; automatinis keitimasis duomenimis policijos bendradarbiavimo srityje („Priumas II“); išankstinės informacijos apie keleivius rinkimas ir perdavimas; Dirbtinio intelekto aktas; terorizmas ir smurtinis radikalėjimas; intervencinės šnipinėjimo programos ir keitimasis informacija bei duomenų srautais su Jungtinėmis Valstijomis.

Policijos bendradarbiavimas ir vidaus saugumo politika vis dar plėtojami, dėmesį visų pirma skiriant veiksmingesnei kovai su visai ES kylančiomis grėsmėmis ir nusikalstamumu ir, kas itin svarbu Parlamentui, tam, kad šie veiksmai būtų įgyvendinami laikantis pagrindinių teisių ir duomenų apsaugos principų. Nors ES policijos bendradarbiavimo agentūrų taisyklės buvo iš esmės peržiūrėtos, vis dar reikės suderintų pastangų, kad būtų toliau stiprinamos policijos bendradarbiavimo priemonės, ypač dėl valstybių narių teisėsaugos institucijų keitimosi duomenimis ir įrodymais, taip pat dėl tokio keitimosi duomenimis ir įrodymais tarp tų institucijų ir ES agentūrų. Parlamentas paragino valstybes nars tobulinti būtiną techninį standartizavimą, susijusį su duomenų kokybe, ir sukurti teisinį pagrindą dėl būsimo požiūrio į standartinį keitimąsi informacija. Turint omenyje esamas aplinkybes, ES turės nuodugniai spręsti problemas, susijusias su naujomis technologijomis, dirbtiniu intelektu, šifravimu ir sienų, saugumo bei migracijos informacinių sistemų sąveikumu.

Kadangi užduočių daugėja ir lūkesčiai auga, ES agentūroms reikia užtikrinti pakankamus finansinius ir žmogiškuosius išteklius.

Dabar Parlamentas yra visateisis institucinis veikėjas sprendžiant vidaus saugumo politikos klausimus ir turėtų atlikti svarbesnį vaidmenį vertinant ir apibrėžiant policijos bendradarbiavimo politiką.

Alessandro Davoli  
10/2023



## 4.2.8. ASMENS DUOMENŲ APSAUGA

Asmens duomenų apsauga ir pagarba privačiam gyvenimui yra vienos pagrindinių Europos Sąjungos teisių. Europos Parlamentas visuomet primygtinai pabrėžia, kad būtina užtikrinti pusiausvyrą tarp siekio didinti saugumą ir užtikrinti žmogaus teises, įskaitant teisę į duomenų apsaugą ir privatumą. 2018 m. gegužės mėn. įsigaliojo naujos ES duomenų apsaugos taisyklės, kurios skaitmeniniame amžiuje padės sustiprinti piliečių teises ir supaprastinti taisykles įmonėms. Europos Parlamento užsakymu atlikti tyrimai rodo, kad ES teisės aktai, susiję su duomenų srautų reguliavimu, Europos Sąjungos BVP kasmet papildė 51,6 mlrd. EUR. Europos Parlamento Tyrimo komiteto programos „Pegasus“ ir lygiaverčių šnipinėjimo programų naudojimui tirti (PEGA komitetas) užsakymu parengtas tyrimas patvirtina duomenų apsaugos svarbą ginant demokratiją ir asmens laisves ES.

### TEISINIS PAGRINDAS

Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 16 straipsnis;

ES pagrindinių teisių chartijos 7 ir 8 straipsniai.

### TIKSLAI

Sąjunga privalo užtikrinti, kad būtų nuosekliai taikoma ES pagrindinių teisių chartijoje įtvirtinta pagrindinė teisė į duomenų apsaugą. Atsižvelgiant į eksponentinį perduodamų duomenų apimtį augimą, kurio didžiausia dalis tenka ES, JAV ir Kanadai, reikia stiprinti ES poziciją dėl asmens duomenų apsaugos visose ES politikos srityse.

### LAIMĖJIMAI

#### A. Institucinė sistema

##### 1. Lisabonos sutartis

Prieš įsigaliojant Lisabonos sutarčiai, teisės aktai dėl asmens duomenų apsaugos laisvės, saugumo ir teisingumo erdvėje priklausė pirmajam ramsčiui (duomenų apsauga asmeniniais ir komerciniais tikslais, kuriai buvo taikomas Bendrijos metodas) ir trečiajam ramsčiui (duomenų apsauga teisės saugos tikslais, kuri buvo užtikrinama tarpvyriausybiniu lygmeniu). Taigi, sprendimai šiose dviejose srityse buvo priimami laikantis skirtingų taisyklių. Ramsčių sistemos nebeliko įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, kurioje numatytas tvirtesnis aiškesnės ir veiksmingesnės duomenų apsaugos sistemos vystymo pagrindas, be to, numatyti nauji Parlamento, tapusio viena iš teisėkūros institucijų, įgaliojimai. SESV 16 straipsnyje numatyta, kad Parlamentas ir Taryba nustato fizinių asmenų apsaugos Sąjungos institucijoms, įstaigoms, organams ir agentūroms bei valstybėms narėms tvarkant asmens duomenis, kai vykdoma veikla yra susijusi su Sąjungos teisės taikymo sritimi, taisyklės.

##### 2. Laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės strateginės gairės

Po Taperės ir Hagos programų (priimtų atitinkamai 1999 m. spalio mėn. ir 2004 m. lapkričio mėn.) 2009 m. gruodžio mėn. Europos Vadovų Taryba patvirtino naują daugiametę 2010–2014 m. laikotarpio laisvės, saugumo ir teisingumo



erdvės programą, žinomą Stokholmo programos pavadinimu. Vadovaudamasi SESV 68 straipsniu, Europos Vadovų Taryba 2014 m. birželio mėn. išvadose apibrėžė ateinančių metų strategines teisėkūros ir veiklos planavimo gaires, susijusias su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve. Vienas svarbiausių tikslų – užtikrinti geresnę asmens duomenų apsaugą ES.

## **B. Pagrindiniai teisės aktai dėl duomenų apsaugos**

### **1. ES pagrindinių teisių chartija**

Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 7 ir 8 straipsniuose pripažįstama, kad pagarba privačiam gyvenimui ir asmens duomenų apsaugos užtikrinimas yra glaudžiai susijusios, bet savarankiškos pagrindinės teisės.

### **2. Europos Taryba**

#### **a. 1981 m. 108-oji konvencija**

1981 m. sausio 28 d. Europos Tarybos 108-oji konvencija dėl asmenų apsaugos ryšium su asmens duomenų automatizuotu tvarkymu – pirmas duomenų apsaugos srityje priimtas teisiškai privalomas tarptautinis dokumentas. Jos tikslas – užtikrinti, kad, tvarkant asmens duomenis automatizuotai, būtų gerbiamos kiekvieno asmens teisės ir pagrindinės laisvės, o svarbiausia – teisė į privatų gyvenimą. Protokole, kuriuo iš dalies keičiama Konvencija, siekiama išplėsti konvencijos taikymo sritį, padidinti duomenų apsaugos lygį ir veiksmingumą.

#### **b. Europos žmogaus teisių konvencija (EŽTK)**

1950 m. lapkričio 4 d. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 8 straipsnyje įtvirtinta kiekvieno asmens teisė į pagarbą privačiam ir šeimos gyvenimui, būsto neliečiamybę ir susirašinėjimo slaptumą.

### **3. Šiuo metu galiojantys ES teisės aktai dėl duomenų apsaugos**

#### **a. Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas**

2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/679 dėl fizinių asmenų apsaugos tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo ir kuriuo panaikinama Direktyva 95/46/EB (Bendrasis duomenų apsaugos reglamentas) pradėtas taikyti 2018 m. gegužės mėn. Šiomis taisyklėmis siekiama visus ES piliečius apsaugoti nuo privatumo ir duomenų pažeidimų pasaulyje, kuriame vis didesnę poveikį turi duomenys, tuo pačiu metu sukuriant aiškesnę ir nuoseklesnę sistemą įmonėms. Naujos piliečių teisės apima aiškių ir išreikštą sutikimą, kad jų duomenys būtų tvarkomi, ir teisę gauti aiškia ir suprantama informaciją apie šį tvarkymą, teisę būti pamirštam: piliečiai gali prašyti, kad jų duomenys būtų ištrinti, perkelti duomenis iš vieno paslaugų teikėjo saugyklos į kito paslaugų teikėjo saugyklą (pvz., pereinant iš vieno socialinio tinklo į kitą) ir teisę žinoti, kada buvo įsilaužta į asmens duomenų sistemas. Naujos taisyklės taikomos visoms ES veikiančioms bendrovėms, net jei jos įsikūrusios už ES ribų. Be to, galima taikyti taisomasias priemones, pvz., įspėjimus ir nurodymus, ar baudas bendrovėms, kurios nesilaiko taisyklių. 2020 m. birželio 24 d. Europos Komisija pateikė [reglamento vertinimo ir peržiūros ataskaitą](#)<sup>[1]</sup>.

[1]2020 m. birželio 24 d. Komisijos komunikatas „Duomenų apsauga kaip daugiau galių suteikimo piliečiams ir ES požiūrio į perėjimą prie skaitmeninių technologijų pagrindas – dveji metai taikant Bendrąjį duomenų apsaugos reglamentą“ (SWD(2020)0115).



**b. Duomenų apsaugos teisėsaugos srityje direktyva**

2018 m. gegužės mėnesį pradėta taikyti 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2016/680 dėl fizinių asmenų apsaugos kompetentingoms institucijoms tvarkant asmens duomenis nusikalstamų veikų prevencijos, tyrimo, atskleidimo ar baudžiamojo persekiojimo už jas arba bausmių vykdymo tikslais ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo, ir kuriuo panaikinamas Tarybos pamatinis sprendimas 2008/977/TVR. Pagal direktyvą saugoma piliečių pagrindinė teisė į duomenų apsaugą, kai asmens duomenis naudoja teisėsaugos institucijos. Ja užtikrinama, kad nukentėjusiųjų, liudytojų ir įtariamųjų asmens duomenys būtų tinkamai apsaugoti, ir palengvintas tarpvalstybinis bendradarbiavimas kovojant su nusikalstamumu ir terorizmu. 2022 m. liepos 25 d. Europos Komisija kiek vėluodama paskelbė [Teisėsaugos direktyvos taikymo ir veikimo ataskaitą](#). Vėliau Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų (LIBE) komiteto užsakymu atliktame [vertinimo tyrime](#) pateiktas kritiškas Teisėsaugos direktyvos įgyvendinimo vertinimas<sup>[2]</sup>.

**c. Direktyva dėl privatumo ir elektroninių ryšių**

2002 m. liepos 12 d. Europos Parlamento ir Tarybos [direktyva 2002/58/EB](#) dėl asmens duomenų tvarkymo ir privatumo apsaugos elektroninių ryšių sektoriuje (Direktyva dėl privatumo ir elektroninių ryšių) 2009 m. lapkričio 25 d. buvo iš dalies pakeista [Direktyva 2009/136/EB](#). Joje sprendžiamas opus duomenų saugojimo klausimas, kuris buvo ne kartą pateiktas ESTT ir dėl kurio buvo priimta daug sprendimų, paskutinis iš jų – [2020 m.](#), šiuose sprendimuose padaryta išvada, kad pagal ES teisę draudžiamas bendras ir nediferencijuotas srauto ir buvimo vietos duomenų saugojimas.

Jau kurį laiką tebevyksta diskusijos dėl 2017 metų [pasiūlymo dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento](#) dėl teisės į privatų gyvenimą ir asmens duomenų apsaugos elektroninių ryšių sektoriuje, kuriuo panaikinama Direktyva 2002/58/EB (Reglamentas dėl privatumo ir elektroninių ryšių). Europos Parlamento ekspertai nurodė, kad Parlamentas turėtų pasipriešinti Tarybos pastangoms neleisti taikyti Europos duomenų apsaugos principų<sup>[3]</sup>.

**d. Asmens duomenų tvarkymui Sąjungos institucijose ir įstaigose taikomas reglamentas**

2018 m. gruodžio 11 d. įsigaliojo 2018 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2018/1725](#) dėl fizinių asmenų apsaugos Sąjungos institucijoms, organams, tarnyboms ir agentūroms tvarkant asmens duomenis ir dėl laisvo tokių duomenų judėjimo, kuriuo panaikinamas Reglamentas (EB) Nr. 45/2001 ir Sprendimas Nr. 1247/2002/EB.

**e. Duomenų apsaugos straipsniai konkrečių sektorių teisės aktuose**

Be pirmiau nurodytų pagrindinių duomenų apsaugos teisės aktų, konkrečios nuostatos dėl duomenų apsaugos taip pat nustatytos konkrečius sektorius reglamentuojančiuose teisės aktuose, kaip antai:

- 2016 m. balandžio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos (ES) 2016/681 dėl keleivio duomenų įrašo (PNR) duomenų naudojimo teroristinių nusikaltimų

[2] Vogiatzoglou, P. et al., [Assessment of the implementation of the Law Enforcement Directive](#), Europos Parlamentas, Sąjungos vidaus politikos generalinis direktoratas, Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, 2022 m. gruodžio 7 d.

[3] Sartor, G. et al., [The impact of Pegasus on fundamental rights and democratic processes](#), Europos Parlamentas, Sąjungos vidaus politikos generalinis direktoratas, Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, 2023 m. sausio mėn., p. 56–57.





ir sunkių nusikaltimų prevencijos, nustatymo, tyrimo ir patraukimo už juos baudžiamojon atsakomybėn tikslais 13 straipsnyje;

- 2004 m. balandžio 29 d. [Tarybos direktyvos 2004/82/EB](#) dėl vežėjų įpareigojimo perduoti keleivių duomenis (API direktyva) 6 straipsnyje (dėl duomenų tvarkymo);
- 2022 m. gruodžio 13 d. Komisija priėmė [du pasiūlymus dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų](#) dėl keleivių duomenų rinkimo ir perdavimo, kurie pakeis API direktyvą<sup>[4]</sup>;
- 2016 m. gegužės 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/794 dėl Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūros (Europolo) VI skyriuje (duomenų apsaugos priemonės);
- 2017 m. spalio 12 d. Tarybos reglamento (ES) 2017/1939, kuriuo įgyvendinamas tvirtesnis bendradarbiavimas Europos prokuratūros įsteigimo srityje, VIII skyriuje (duomenų apsauga).

#### 4. Pagrindiniai ES tarptautiniai susitarimai dėl duomenų perdavimo

##### a. Komercinių duomenų perdavimas: sprendimai dėl tinkamumo

Pagal Bendrojo duomenų apsaugos reglamento 45 straipsnį Komisija turi įgaliojimus nustatyti, ar ES nepriklausanti šalis siūlo tinkamą duomenų apsaugos lygį pagal savo vidaus teisės aktus arba priimtus tarptautinius įsipareigojimus.

Kadangi perduodamų duomenų srautas tarp ES ir Šiaurės Amerikos eksponentiškai išaugo, nes JAV dominuoja privati reklama ir sekimas internete<sup>[5]</sup>, Parlamentas priėmė ne vieną rezoliuciją, kurioje išreikštas susirūpinimas dėl transatlantinių duomenų srautų. Visų pirma, Parlamentas mano, kad ES ir JAV privatumo skydas neužtikrina tinkamo apsaugos lygio, kurio reikalaujama pagal ES teisę, nors ES Teisingumo Teismas yra ne kartą pripažinęs negaliojančiais Europos Komisijos sprendimus dėl tinkamumo, susijusius su JAV (žr. 2015 m. ES Teisingumo Teismo sprendimą dėl apsaugos taisyklių byloje [Schrems](#) ir 2020 m. sprendimą dėl ES ir JAV privatumo skydo byloje [Schrems II](#)).

Nepaisant to, kad JAV nebuvo atlikta duomenų apsaugos režimo reforma, Europos Komisija pasiekė dar vieną susitarimą su JAV ir pateikė [pasiūlymą](#) dėl dar vienos ES ir JAV duomenų privatumo sistemos. Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komitetui (LIBE) pateikus pasiūlymą, 2023 m. gegužės 11 d. Parlamentas priėmė [rezoliuciją](#) dėl ES ir JAV duomenų privatumo sistema užtikrinamos apsaugos tinkamumo, kurioje padarė išvadą, kad ES ir JAV duomenų privatumo sistema neužtikrina esminio apsaugos lygio lygiavertiškumo, ir paragino Komisiją tęsti derybas su JAV kolegomis, tačiau nepriimti išvados dėl tinkamumo, kol nebus visiškai įgyvendintos visos Parlamento rezoliucijoje ir Europos duomenų apsaugos valdybos nuomonėje pateiktos rekomendacijos.

2023 m. liepos 10 d. Komisija priėmė trečiąją [ES ir JAV duomenų privatumo sistemą](#).

---

[4] Vavoula, N. et al., [Advance Passenger Information \(API\) – An analysis of the European Commission's proposals to reform the API legal framework](#), Europos Parlamentas, Sąjungos vidaus politikos generalinis direktoratas, Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, 2023 m. birželio 8 d.

[5] Maciejewski, M., [Metaverse](#), Europos Parlamentas, Sąjungos vidaus politikos generalinis direktoratas, Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius, 2023 m. birželio 26 d.



## b. ES ir JAV bendrasis susitarimas

Parlamentas (pagal pritarimo procedūrą) dalyvavo tvirtinant ES ir JAV susitarimą dėl asmens informacijos, susijusios su nusikalstamų veikų prevencija, tyrimu, atskleidimu ar baudžiamuoju persekiojimu už jas, apsaugos, taip pat vadinamą „bendruoju susitarimu“. Šio susitarimo tikslas – užtikrinti asmeninės informacijos, perduodamos teisėsaugos tikslais vykdant transatlantinį bendradarbiavimą, aukšto lygmens apsaugą (kovos su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu srityje).

## c. ES ir JAV, ES ir Australijos, ir ES ir Kanados susitarimai dėl keleivio duomenų įrašo (PNR)

ES su Jungtinėmis Amerikos Valstijomis, Australija ir Kanada yra pasirašiusi dvišalius susitarimus dėl keleivio duomenų įrašų (PNR). PNR duomenys apima informaciją, kurią keleiviai pateikia užsakydami skrydžius arba į juos registruodamiesi, ir duomenis, kuriuos oro vežėjai surenka savo komerciniais tikslais. PNR duomenis gali naudoti teisėsaugos institucijos, kovodamos su sunkiais nusikaltimais ir terorizmu.

## d. ES ir JAV Terorizmo finansavimo sekimo programa (TFSP)

ES ir JAV pasirašė dvišalį susitarimą dėl finansinių mokėjimų pranešimų duomenų tvarkymo ir perdavimo iš ES į JAV terorizmo finansavimo sekimo programos tikslais.

## 5. Duomenų apsaugos aspektai rezoliucijose dėl konkrečių sektorių

Keliose Parlamento rezoliucijose dėl įvairių politikos sričių taip pat kalbama apie asmens duomenų apsaugą, siekiant užtikrinti suderinamumą su bendrais ES duomenų apsaugos teisės aktais ir privatumo apsauga tuose konkrečiuose sektoriuose.

## 6. ES duomenų apsaugos priežiūros institucija

[Europos duomenų apsaugos priežiūros pareigūnas \(EDAPP\)](#) – tai nepriklausoma priežiūros institucija, užtikrinanti, kad ES institucijos ir įstaigos laikytųsi savo prievolių, susijusių su duomenų apsauga. Svarbiausios EDAPP pareigos – priežiūra, konsultavimas ir bendradarbiavimas.

[Europos duomenų apsaugos valdyba](#) (EDPB, anksčiau – 29 straipsnio darbo grupė) yra ES įstaiga, turinti juridinio asmens statusą ir nepriklausomą sekretoriatą. EDPB sudaro ES nacionalinių priežiūros institucijų, EDAPP tarnybos ir Komisijos atstovai. EDPB turi plačius įgaliojimus spręsti ginčus tarp nacionalinių priežiūros institucijų ir teikti konsultacijas ir rekomendacijas dėl Bendrojo duomenų apsaugos reglamento ir Duomenų apsaugos teisėsaugos srityje direktyvos pagrindinių sąvokų.

## EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Parlamentas, užtikrindamas, kad privatumo apsauga taptų politiniu prioritetu, atliko labai svarbų vaidmenį formuojant ES teisės aktus asmens duomenų apsaugos srityje. Be to, pagal įprastą teisėkūros procedūrą Parlamentas ir Taryba lygiomis teisėmis vykdė duomenų apsaugos reformą. 2017 m. Parlamentas baigė darbą, susijusį su paskutiniu reikšmingu sistemos elementu – nauju reglamentu dėl privatumo ir elektroninių ryšių, ir tikisi, kad Taryba galiausiai užbaigs savo dalį bei bus galima pradėti tarpinstitucines derybas.

Daugelyje rezoliucijų Parlamentas išreiškė abejonių dėl ES piliečiams pagal ES ir JAV „saugaus uosto“ sistemą suteikiamos apsaugos tinkamumo, o vėliau ir ES ir JAV „privatumo skydo“ apsaugos tinkamumo. Byloje *Schrems II* paskelbtas



negaliojančiu Europos Komisijos [įgyvendinimo sprendimas \(ES\) 2016/1250](#) dėl ES ir JAV susitarimu dėl privatumo skydo teikiamos apsaugos tinkamumo, Europos Parlamentas, atsižvelgdamas į susirūpinimą, kad JAV vyriausybės sekimo įgaliojimai nebuvo apriboti, kaip reikalaujama pagal ES teisę, ir kad ES piliečiai neturėjo veiksmingų teisių gynimo priemonių, priėmė rezoliuciją, kurioje apgailestaujama dėl to, kad Komisija santykius su JAV iškelė aukščiau už ES piliečių interesus<sup>[6]</sup>.

Po to, kai 2023 m. gegužės 11 d. buvo pateiktas LIBE komiteto [pasiūlymas](#), Parlamentas [priėmė](#) rezoliuciją dėl ES ir JAV duomenų privatumo sistema užtikrinamos apsaugos tinkamumo, kurioje padarė išvadą, kad ES ir JAV duomenų privatumo sistema neužtikrina esminio apsaugos lygio lygiavertiškumo, ir paragino Komisiją tęsti derybas su JAV kolegomis, tačiau nepriimti išvados dėl tinkamumo, kol nebus visiškai įgyvendintos visos rezoliucijoje ir EDAV nuomonėje pateiktos rekomendacijos. 2023 m. liepos 10 d. Komisija priėmė sprendimą dėl [ES ir JAV duomenų privatumo sistemos](#).

Parlamentas įsteigė [tyrimų komitetą programos „Pegasus“ ir lygiaverčių šnipinėjimo programų naudojimui tirti](#) ES valstybėse narėse (PEGA). PEGA komitetas, kuriam pirmininkauja [Parlamento narys Jeroen Lenaers](#), nuodugniai ištyrė šnipinėjimo programų naudojimo praktiką tiriant opozicijos narius, žurnalistus, teisininkus ir pilietinės visuomenės aktyvistus, taip pat tai, kokį poveikį tokia praktika daro demokratiniams procesams ir asmens teisėms ES. Atlikdamas tyrimą PEGA komitetas konsultavosi su [garsiausiais ES ir viso pasaulio mokslininkais](#), specialistais ir valdžios institucijomis. Parlamento teminis skyrius parengė PEGA komiteto komandiruočių į [Lenkiją](#), [Graikiją](#) ir Kiprą ataskaitas. 2023 m. gegužės 8 d. PEGA komitetas balsavo, kad patvirtintų savo itin kritišką [galutinį pranešimą](#) su rekomendacijomis dėl su programos „Pegasus“ ir lygiaverčių šnipinėjimo programų naudojimu susijusių galimų pažeidimų ir netinkamo administravimo taikant Sąjungos teisę tyrimo, kurią parengė pranešėja Sophie in't Veld ir kurioje, be kita ko, pateikta rekomendacija sukurti ES techninę laboratoriją, skirtą šnipinėjimo programų naudojimui prieš ES piliečius moksliniams tyrimams ir stebėsenai. 2023 m. birželio 15 d. plenariniame posėdyje priimta Parlamento rekomendacija Tarybai ir Komisijai dėl PEGA komiteto ataskaitos. Tačiau Komisija laiku nesureagavo į rekomendaciją ir užblokavo Europos Parlamento narių pasiūlytą bandomąjį projektą „EU Tech Lab“.

Parlamentas užsakė atlikti įvairių tyrimų, kad galėtų rasti mokslinį pagrindą savo teisėkūros veiklai technologinių pokyčių ir duomenų apsaugos srityje, įskaitant tyrimą dėl [Bendrojo duomenų apsaugos reglamento poveikio dirbtiniam intelektui](#) ir tyrimą [dėl biometrinių atpažinimo ir elgesio nustatymo](#), taip pat tyrimą dėl [metavisos \(Metaverse\)](#).

Šią faktų suvestinę parengė Europos Parlamento Piliečių teisių ir konstitucinių reikalų teminis skyrius.

Mariusz Maciejewski

11/2023

---

[6]2021 m. gegužės 20 d. Europos Parlamento rezoliucija dėl 2020 m. liepos 16 d. ESTT sprendimo Data Protection Commissioner prieš Facebook Ireland Limited ir Maximilian Schrems („Schrems II“), byla C-311/18, 28 punktas.

