PRIEGLOBSČIO POLITIKA

Šioje faktų suvestinėje paaiškinama ES prieglobsčio politika. ES prieglobsčio politikos tikslas – suteikti tinkamą statusą bet kuriam ES nepriklausančios šalies piliečiui, kuriam reikalinga tarptautinė apsauga vienoje iš valstybių narių, ir kartu užtikrinti, kad būtų laikomasi negrąžinimo principo[1]. Todėl ES siekia sukurti bendrą Europos prieglobsčio sistemą.

TEISINIS PAGRINDAS

— ES bendra prieglobsčio politika yra nustatyta Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 67 straipsnio 2 dalyje, 78 ir 80 straipsniuose.

— Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartijos 18 straipsnyje nustatyta teisė į prieglobstį.

TIKSLAI

ES siekia plėtoti bendrą prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinosios apsaugos politiką, siekdama:

— suteikti tinkamą statusą visiems ne ES piliečiams, kuriems reikia tarptautinės apsaugos;

— užtikrinti, kad būtų laikomasi negrąžinimo 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 nepateiktos terminų „prieglobstis“ ar „pabėgėlis“ apibrėžtys, tačiau abiem atvejais daroma aiški nuoroda į Ženevos konvenciją ir jos protokolą.

LAIMĖJIMAI

A. Pažanga pagal Sutartis

Pagal 1993 m. Mastrichto sutartį ankstesnis tarpvyriausybinis bendradarbiavimas prieglobsčio srityje tapo ES institucinės sistemos dalimi. Taryba, kaip pagrindinis subjektas, į savo darbą turėjo įtraukti Komisiją ir apie savo prieglobsčio iniciatyvas informuoti Parlamentą; Europos Sąjungos Teisingumo Teismas (ESTT) prieglobsčio srityje kompetencijos neturėjo.

Pagal 1999 m. įsigaliojusią Amsterdamo sutartį ES institucijoms suteikta naujų įgaliojimų rengti prieglobsčio srities teisės aktus, pasinaudojant specialiu instituciniu mechanizmu: nustatytas 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. Be to, Amsterdamo sutartyje numatyta, kad pasibaigus pradiniam penkerių metų etapui

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

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 bendra Europos prieglobsčio sistema (BEPS) turėtų būti įgyvendinama dviem etapais: trumpuoju laikotarpiu turėtų būti priimti bendri minimalieji standartai, o ilguoju laikotarpiu jie turėtų būti pakeisti bendra procedūra ir vienodu statusu tiems, kuriems suteiktas prieglobstis visoje ES.

Taigi 1999–2004 m. pirmojo BEPS etapo metu buvo apibrėžti valstybės narės, atsakingos už prieglobsčio prašymų nagrinėjimą, nustatymo kriterijai ir mechanizmai. Taip pat buvo sukurta sistema EURODAC (Europos prieglobsčio daktiloskopinių duomenų bazė), skirta pirštų atspaudų duomenims saugoti ir lyginti. Be to, apibrėžti bendri minimalieji standartai, kurių turėjo laikytis valstybės narės, priimdamos prieglobsčio prašytojus, nustatyti priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų kriterijai ir suteikiamos apsaugos pobūdis, nustatytos pabėgėlio statuso suteikimo ir panaikinimo procedūros. Kitais teisės aktais buvo sprendžiamas laikinosios apsaugos esant masiniam srautui klausimas.

2004 m. lapkričio mėn. Hagos programoje paraginta pradėti antrąjį BEPS etapą, pereinant nuo minimaliųjų standartų prie bendros prieglobsčio procedūros nustatymo.

B. Lisabonos sutartis

2009 m. gruodžio mėn. įsigaliojus Lisabonos sutarčiai padėtis pasikeitė, nes buvo pakeistos prieglobsčio srityje taikomos priemonės: 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;

— vienodo prieglobsčio statuso arba papildomos apsaugos statuso suteikimo ir atėmimo bendros 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 nustatyti solidarumo ir teisingo atsakomybės, įskaitant finansinę naštą, pasidalijimo tarp valstybių narių principai. ES veiksmams, susijusiems su prieglobsčiu, prireikus, turėtų būti numatytos atitinkamos šio principo laikymosi užtikrinimo priemonės. Sutartimi taip pat iš esmės pakeista sprendimų prieglobsčio klausimais priėmimo tvarka, kaip standartinę procedūrą numačius bendro sprendimo procedūrą. Be to, gerokai patobulinta ESTT vykdoma teisminė priežiūra. Dabar 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 išplėtoti ESTT jurisprudenciją prieglobsčio srityje.

2009 m. gruodžio 10 d. Europos Vadovų Tarybos priimtoje 2010–2014 m. laikotarpio Stokholmo programoje dar kartą įtvirtintas tikslas „sukurti bendrą apsaugos ir solidarumo erdvę, grindžiamą bendra prieglobsčio suteikimo procedūra ir vienodu asmenų, kuriems suteikta tarptautinė apsauga, statusu“. Programoje visų pirma pabrėžta būtinybė skatinti veiksmingą solidarumą su tomis valstybėmis narėmis, kurios patiria ypač didelį spaudimą, ir vaidmens, kurį turi atlikti Europos prieglobsčio paramos biuras (EASO), kurį pakeitė Europos Sąjungos prieglobsčio agentūra (EUAA), svarba.

C. Teisinės priemonės ir dabartinės pastangos vykdyti reformas

2001 m. liepos 20 d. Laikinosios apsaugos direktyva buvo parengta kaip netikėto masinio perkeltųjų asmenų srauto valdymo ir neatidėliotinos apsaugos suteikimo sistema. Ja siekiama skatinti valstybių narių solidarumą. Laikinąją apsaugą 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. Laikinoji apsauga asmenims, bėgantiems iš Ukrainos, šiuo metu taikoma iki 2027 m. kovo mėn.

Išskyrus Priskyrimo direktyvą, kurios nauja redakcija įsigaliojo 2012 m. sausio mėn., kitų teisėkūros procedūra priimtų aktų naujos redakcijos įsigaliojo tik 2013 m. liepos mėn. (EURODAC reglamentas, Reglamentas „Dublinas III“, Priėmimo sąlygų direktyva ir Prieglobsčio procedūrų direktyva), todėl vėluojantis jų perkėlimas į nacionalinę teisę 2015 m. liepos mėn. viduryje sutapo su migracijos krizės įkarščiu.

Atsižvelgdama į nuo 2014 m. patiriamą migracijos spaudimą, 2015 m. gegužės mėn. Komisija paskelbė Europos migracijos darbotvarkę, kurioje pasiūlė kelias priemones šiam spaudimui mažinti, įskaitant migrantų antplūdžio valdymo požiūrį, kurį taikytų EASO (dabar – EUAA), FRONTEX (Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra) bei Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra (Europolas) ir kurį taikant būtų dirbama vietoje kartu su pirmosiomis su migrantų antplūdžiu susiduriančiomis valstybėmis narėmis, kad būtų greitai nustatyta atvykstančių migrantų tapatybė, jie būtų užregistruoti ir būtų paimti jų pirštų atspaudai. Šiuo migrantų antplūdžio valdymo požiūriu taip pat siekta padėti įgyvendinti skubaus perkėlimo Europos Sąjungoje mechanizmus, taikomus iš viso 160 000 asmenų, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga. Šiuos mechanizmus Komisija pasiūlė kaip pagalbą Italijai ir Graikijai ir Taryba juos patvirtino 2015 m. rugsėjo 14 d. sprendimu ir 2015 m. rugsėjo 22 d. sprendimu po konsultacijų su Parlamentu. Pastarasis Tarybos sprendimas buvo paliktas galioti 2017 m. rugsėjo 6 d. ESTT sprendimu.

Europos migracijos darbotvarkėje taip pat nustatyti tolesni veiksmai siekiant reformuoti BEPS, kurie 2016 m. gegužės ir liepos mėn. buvo pristatyti dviejuose pasiūlymų dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų rinkiniuose ir kuriuos Parlamentas ir Taryba aptarė per kadenciją, kuri baigėsi 2019 m. gegužės mėn. Vis dėlto 2014–2019 m. kadencijos metu nebuvo priimta jokių teisėkūros procedūra priimamų aktų, nes dokumentai buvo blokuojami Taryboje arba tam tikrų dokumentų nagrinėjimas buvo sustabdytas dėl susijusių dokumentų blokavimo.

2020 m. rugsėjo 23 d. Komisija, siekdama iš naujo pradėti sustabdytą BEPS reformą, paskelbė naują Migracijos ir prieglobsčio paktą. Pirmasis su reforma susijęs pasiūlymas dėl EUAA įsteigimo patvirtintas 2022 m. – ši agentūra pakeitė EASO. Po kelerius metus trukusių derybų 2024 m. gegužės 14 d. buvo priimta 10 Migracijos ir prieglobsčio pakto teisinių priemonių, kuriomis reformuota Europos prieglobsčio ir migracijos valdymo sistema.

Trumpas pavadinimas	Numeris	Trumpas aprašymas
Priėmimo sąlygų direktyva	Direktyva (ES) 2024/1346	Nustatomi tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo valstybėse narėse standartai.
Priskyrimo reglamentas	Reglamentas (ES) 2024/1347	Nustatomi standartai dėl: trečiųjų šalių piliečių arba asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų; vienodo pabėgėlių arba papildomą apsaugą galinčių gauti asmenų statuso; suteikiamos tarptautinės apsaugos pobūdžio.
Prieglobsčio procedūros reglamentas	Reglamentas (ES) 2024/1348	Nustatoma bendra Reglamente (ES) 2024/1347 nurodytos tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo procedūra.
Grąžinimo pasienio procedūra	Reglamentas (ES) 2024/1349	Nustatoma grąžinimo pasienio procedūra. Taikoma trečiųjų šalių piliečiams ir asmenims be pilietybės, kurių prašymai buvo atmesti pagal prieglobsčio pasienio procedūrą.
Perkėlimo sistemos reglamentas	Reglamentas (ES) 2024/1350	Nustatomos bendros perkėlimo ir humanitarinio priėmimo taisyklės.
Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentas	Reglamentas (ES) 2024/1351	Nustatoma bendra sistema prieglobsčio ir migracijos valdymui Europos Sąjungoje ir BEPS veikimui. Sukuriamas naujas nuolatinis valstybių narių solidarumo mechanizmas. Nustatomos aiškios atsakomybės už tarptautinės apsaugos prašymų vertinimą taisyklės.
Dalinio keitimo reglamentas siekiant sudaryti sąlygas tikrinimui prie sienų	Reglamentas (ES) 2024/1352	Iš dalies keičiami: Reglamentas (ES) 2019/816, kuriuo sukuriama Europos nuosprendžių registrų informacinė sistema trečiųjų šalių piliečiams (ECRIS-TCN), ir Reglamentas (ES) 2019/818 dėl ES informacinių sistemų policijos ir teisminio bendradarbiavimo, prieglobsčio ir migracijos srityje sąveikumo sistemos sukūrimo.
Tikrinimo prie sienų reglamentas	Reglamentas (ES) 2024/1356	Nustatoma: trečiųjų šalių piliečių, kurie neteisėtai kirto išorės sieną, per patikrinimus kertant sieną pateikė tarptautinės apsaugos prašymą arba

		buvo išlaipinti po paieškos ir gelbėjimo operacijos, tikrinimas prie valstybių narių išorės sienų, prieš juos nukreipiant vykdyti atitinkamą procedūrą; trečiųjų šalių piliečių, neteisėtai esančių valstybių narių teritorijoje, kai nėra požymių, kad tų trečiųjų šalių piliečių atžvilgiu buvo atliekama kontrolė prie išorės sienų, tikrinimas, prieš juos nukreipiant vykdyti atitinkamą procedūrą.
EURODAC reglamentas	Reglamentas (ES) 2024/1358	Sukuriama sąveiki duomenų bazė, kuria siekiama padėti įgyvendinti prieglobsčio sistemą, valdyti neteisėtą migraciją ir įgyvendinti Perkėlimo į ES sistemos reglamentą bei Laikinosios apsaugos direktyvą.
Reglamentas dėl krizinių ir force majeure situacijų	Reglamentas (ES) 2024/1359	Nustatomos laikinos priemonės, taikomos Europos Sąjungoje susiklosčius išskirtinėms krizinėms situacijoms, įskaitant instrumentalizavimą, ir *force majeure* situacijoms migracijos ir prieglobsčio srityje. Numatomos tvirtesnės solidarumo ir paramos priemonės, grindžiamos Reglamentu (ES) 2024/1351, kartu užtikrinant sąžiningą pasidalijimą atsakomybe, taip pat laikinos konkrečios taisyklės, kuriomis nukrypstama nuo taisyklių, išdėstytų reglamentuose (ES) 2024/1351 ir (ES) 2024/1348.

Šios naujos taisyklės įsigaliojo 2024 m. birželio 11 d. Valstybės narės jas turėto įgyvendinti per dvejus metus. Ši sistema bus pradėta taikyti nuo 2026 m. vidurio, išskyrus Sąjungos lygmens perkėlimo ir humanitarinio priėmimo sistemos reglamentą, kuris jau taikomas. 2024 m. birželio mėn. Komisija pateikė bendrą pakto įgyvendinimo planą, kuriuo siekiama padėti valstybėms narėms įgyvendinimo proceso metu. Valstybės narės iki 2024 m. gruodžio mėn. turėjo parengti savo atitinkamus nacionalinius įgyvendinimo planus.

2025 m. pradžioje Komisija paskelbė pasiūlymą dėl Grąžinimo reglamento, kuriuo būtų nustatytas Europos grąžinimo orderis, kad sprendimai dėl grąžinimo būtų suderinti visose ES valstybėse narėse. Derybos dėl šio pasiūlymo tebevyksta.

2026 m. vasario mėn. Parlamentas ir Taryba priėmė šiuos reglamentus:

— reglamentas dėl saugios trečiosios šalies koncepcijos taikymo, kuriuo siekiama palengvinti šios koncepcijos taikymą, kad būtų paspartinti prieglobsčio procesai ir sumažintas spaudimas prieglobsčio sistemoms, kartu išsaugant prašytojų teisines apsaugos priemones ir užtikrinant pagarbą pagrindinėms teisėms;

— reglamentas, kuriuo sudaromas saugių kilmės šalių Sąjungos lygmens sąrašas.

2026 m. sausio mėn. Komisija pristatė pirmąją Europos prieglobsčio ir migracijos valdymo strategiją. Šia strategija siekiama papildyti Migracijos ir prieglobsčio paktą ir:

— užkirsti kelią neteisėtai migracijai ir nutraukti nusikalstamų neteisėto žmonių gabenimo tinklų veiklą;

— apsaugoti nuo karo ir persekiojimo bėgančius žmones, kartu užkertant kelią piktnaudžiavimui prieglobsčio sistema;

— pritraukti talentų į ES, kad būtų padidintas ES ekonomikos konkurencingumas.

D. Išorės aspektas

Viena iš pagrindinių naujame 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 Tunisu. 2024 m. pavasarį Komisija pasirašė papildomus susitarimus su Egiptu, Libanu ir Mauritanija. 2025 m. pradžioje buvo pasirašyta ES ir Jordanijos strateginė ir visapusiška partnerystė. Komisija taip pat planuoja atnaujinti partnerystę su Maroku. 2016 m. kovo mėn. Europos Vadovų Taryba ir Turkija taip pat pasiekė susitarimą, pagal kurį siekiama sumažinti neteisėtų migrantų, vykstančių per Turkiją, srautą į Europą. 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.

E. Prieglobsčio politikai skiriamos lėšos

Pagrindinė finansavimo iš ES biudžeto priemonė prieglobsčio srityje yra Prieglobsčio, migracijos ir integracijos fondas (PMIF). Siekiant, be kita ko, veiksmingai ir humaniškai valdyti migraciją, prieglobstį ir integraciją, įskaitant finansinę paramą valstybėms narėms už solidarumą, parodytą vykdant perkėlimą į ES ir Europos Sąjungoje, pagal dabartinį ES ilgalaikį 2021–2027 m. laikotarpio biudžetą PMIF skiriama 9,9 mlrd. EUR. Pagal kitas ES finansavimo priemones, pavyzdžiui, „Europos socialinį fondą +“ (3.6.2) ir Europos regioninės plėtros fondą (3.1.2), taip pat skiriama lėšų, daugiausia pabėgėlių ir migrantų integracijai remti. Pagal dabartinę daugiametę finansinę programą EUAA 2021–2027 m. laikotarpiui numatytas 1,22 mlrd. EUR biudžetas.

Kaimynystės, vystomojo ir tarptautinio bendradarbiavimo priemonė „Globali Europa“ apima daugumą ES išorės finansavimo priemonių. Ši priemonė siekia 79,5 mlrd. EUR ir apima orientacinį 10 proc. su migracija susijusių išlaidų tikslą (lankstus paskatomis grindžiamas požiūris į migraciją). Palyginimui: ES skubiosios pagalbos Afrikai patikos fondas sutelkė apie 5 mlrd. EUR – apie 4,4 mlrd. EUR iš ES finansinių priemonių, o 623 mln. EUR skyrė ES valstybės narės ir kiti paramos teikėjai.

EUROPOS PARLAMENTO VAIDMUO

Europos Parlamentas visada tvirtai pasisakė už BEPS, laikantis ES teisinių įsipareigojimų. Jis taip pat ragino mažinti neteisėtos migracijos mastą ir apsaugoti pažeidžiamas grupes.

Įgyvendinus Lisabonos sutartį, Parlamentas, kaip visateisė teisėkūros institucija, aktyviai dalyvavo priimant naujus su imigracija ir prieglobsčiu susijusius teisės aktus.

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 patvirtinimo tvarkos.

Apsilankykite Parlamento puslapyje, skirtame ES atsakui į migraciją ir prieglobstį.

Šią faktų suvestinę parengė Teisingumo, pilietinių laisvių ir institucinių reikalų teminis skyrius. Daugiau informacijos pateikiama Piliečių laisvių, teisingumo ir vidaus reikalų komiteto interneto svetainėje.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026