



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^[1]. 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

[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.



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 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 (tarpyvriausybinę) 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 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, numčius 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 (Europolas) 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 Tunisu.

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 daugiametę 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

