

Migracijos valdymas – nacionalinės teisės ir tarptautinių įsipareigojimų konfliktas

Ugnė Vyčinaitė

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
2-o kurso studentė
Saulėtekio al. 9, I rūmai, 10222 Vilnius
El. paštas: ugne.vycinaite@tf.stud.vu.lt

Erlandas Prakapavičius

Vilniaus universiteto Teisės fakulteto
2-o kurso studentas
Saulėtekio al. 9, I rūmai, 10222 Vilnius
El. paštas: erlandas.prakapavicius@tf.stud.vu.lt

Mokslinio straipsnio akademinis kuratorius assist. prof. dr. Victor Terekhov

El. paštas: victor.terekhov@tf.vu.lt

Anotacija. Straipsnyje nagrinėjami Lietuvos Respublikos migracijos valdymo instrumentai, valstybės tarptautiniai įsipareigojimai migracijos srityje bei migracijos teisės raida. Darbo tikslas – ištirti nacionalinės teisės ir tarptautinių įsipareigojimų santykį, nustatant, ar nacionalinės teisės aktai atitinka tarptautinius įsipareigojimus, ar tarp jų kyla konfliktas.

Pagrindiniai žodžiai: migracija, migracijos valdymas, nacionalinė teisė, tarptautinė teisė, Europos Sąjungos teisė, žmogaus teisių apsauga.

Migration Governance - The Conflict Between National Law and International Obligations

Annotation. This article examines migration governance instruments in the Republic of Lithuania, the state's international obligations in the field of migration, and the evolution of migration law. The aim of this article is to analyse the relation between national law and international obligations by assessing whether national acts comply with international commitments or whether conflicts arise between them.

Key words: migration, migration governance, national law, international law, European Union law, human rights protection.

Ivadas

Migracijos teisinis reguliavimas tampa vis sudėtingesnis dėl didėjančios valstybių priklausomybės nuo tarptautinių išpareigojimų ir Europos Sąjungos teisės. Nors valstybėms išlieka teisė savarankiškai spręsti migracijos klausimus, ši teisė ribojama prisiimtų tarptautinių išpareigojimų, susijusių su žmogaus teisių apsauga ir prieglobsčio suteikimu. Dėl to migracijos valdymo srityje formuojasi tokie reiškiniai, kai nacionalinės teisės normos, praktika ir tarptautinis reguliavimas ne visada dera tarpusavyje.

Darbo tikslas – įvertinti nacionalinio migracijos teisinio reguliavimo ir tarptautinių bei Europos Sąjungos išpareigojimų tarpusavio santykį, atskleidžiant kylančius konfliktus migracijos valdymo srityje ir nustatant galimus jų sprendimo būdus.

Išsikelti darbo uždaviniai:

- Išanalizuoti migracijos valdymą kaip valstybės suvereniteto išraišką, atskleidžiant valstybės diskrecijos ribas migracijos srityje tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės kontekste;
- Įvertinti Lietuvos Respublikos nacionalinių migracijos teisės aktų atitiktį tarptautiniams ir Europos Sąjungos teisės aktams, identifikuojant norminio ir praktinio pobūdžio konfliktus, ypač krizinėse situacijose;
- Nustatyti pagrindines priežastis, lemiančias nacionalinės teisės ir tarptautinių išpareigojimų kolizijas migracijos valdymo praktikoje bei pateikti galimus šių konfliktų sprendimo būdus.

Tyrimo objektas – nacionalinės migracijos teisės ir tarptautinių bei Europos Sąjungos teisinių išpareigojimų sąveiką.

Tyrimo metodai: lingvistinis, sisteminis, istorinis, lyginamasis ir empirinis metodai, taikomi teisės normų turiniui atskleisti, jų tarpusavio santykiui įvertinti bei migracijos teisinio reguliavimo raidos ir praktinio taikymo analizei atlikti.

Temos aktualumą lemia nuolat kintanti migracijos teisinė aplinka ir didėjantis poreikis suderinti valstybės interesus su tarptautiniais žmogaus teisių apsaugos standartais. Nors migracijos klausimai dažnai analizuojami teisės doktrinoje, nacionalinio ir tarptautinio reguliavimo santykis išlieka aktualu mokslinių diskusijų srityje. Darbo originalumas siejamas su šio santykio vertinimu per nacionalinės teisės taikymo prizmę.

Darbe minimi įvairūs šaltiniai, tarp kurių: tarptautiniai (Konvencija dėl pabėgėlių statuso (1951), Protokolas dėl pabėgėlių statuso (1967), etc.), Europos Sąjungos (Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo, Europos Parlamento ir Tarybos direktyvos, etc.), nacionaliniai (LR įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004), etc.) teisės aktai; specialioji literatūra (Janmyr M., Labman S., Marrus, M. R., etc.); taip pat remiamasi teismų praktika (M. A. ir kiti prieš Lietuvą).

Migracija ir valstybės vaidmuo migracijos valdyme

Migracijos ir migracijos valdymo sąvokos

Išanalizavus LR teisės aktus galima teigti, jog teisinė migracijos sąvoka nacionalinėje teisėje nėra įtvirtinta. Visuotinai pripažintos migracijos sąvokos taip pat nėra, tačiau pagal Tarptautinę migracijos organizaciją, migracija – žmonių judėjimas iš jų įprastos gyvenamosios vietos į naują gyvenamąją vietą, kertant tarptautinę sieną arba valstybės viduje¹. Panašią sampratą pateikia Lietuvos geografas, edukologas S. Vaitekūnas, kuris migraciją apibrėžia kaip žmonių persikėlimą iš vienos vietos į kitą nuolatiniam gyvenimui, jis migraciją skiria į dvi pagrindines grupes – emigraciją (išvykimą iš valstybės) ir imigraciją (atvykimą į valstybę)².

Norint teisingai suprasti sąveiką tarp nacionalinės teisės ir tarptautinių įsipareigojimų migracijos srityje, būtina išsiaiškinti migracijos valdymo sąvoką. Teisės moksle yra įvardijamos įvairios sampratos. Pavyzdžiui, migracijos valdymas gali būti suprantamas kaip veikla valdant migracijos srautus, migrantų integracijos procesus, paprastai veikianti nacionaliniu lygmeniu, kas priklauso nacionalinei teisei³. Migracijos valdymas gali būti apibrėžiamas kaip normų ir organizacinių struktūrų visuma, kuri reguliuoja ir palengvina valstybių ir kitų subjektų reakcijas į migraciją⁴. Be to, yra pabrėžiama, jog migracijos valdymas nėra vien valdžios atsakomybė, nors ji atlieka esminį vaidmenį migracijos valdyme. Migracijos srityje gali veikti ir kiti vieši, privatus ir visuomeniniai subjektai (politikai, nevyriausybinės ir pilietinės visuomenės, tarptautinės organizacijos)⁵. Politikai gali pateikti gaires migracijos valdymui, nevyriausybinės ar pilietinės visuomenės organizacijos gali daryti įtaką migracijos reguliavimui atstovaudamos migrantų interesus, o tarptautinės organizacijos dažnai nustato tam tikrus standartus, pagal kuriuos valstybės turėtų valdyti migraciją. Taigi, nors ir skiriamos skirtingai apibrėžiamos migracijos valdymo sąvokos, galima teigti, jog migracijos valdymas apima dažniausiai valstybės veiklą kontroliuojant migracijos procesus.

¹ *Fundamentals of migration. An introduction to some of the key terms, definitions and concepts related to migration and displacement.* (2021). Prieiga per internetą: <https://www.iom.int/fundamentals-migration>

² VAITEKŪNAS, Stasys (2006), *Lietuvos gyventojai per du tūkstantmečius*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas, p. 263-278.

³ TRIANDAFYLIDOU, Anna. (2022). Decentering the Study of Migration Governance: A Radical View. *Geopolitics*, 27(3), 813.

⁴ BETTS, Alexander, KAINZ, Lena. (2017) The history of global migration governance. *Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development*, p. 1.

⁵ NATTER Katharina, NORMAN Kelsey, STEL Nora. (2023) Strategic non-regulation as migration governance. *Migration Politics*, 2(1), p. 5.

Valstybės diskrecija migracijos srityje

Suvereniteto principas

Suvereniteto principo ištakomis galima laikyti Vestfalijos taiką (1648 m.). Ši sutartis yra vienas iš reikšmingiausių žingsnių Europos istorijoje, nes tai buvo pirmasis diplomatinis susitarimas, kuris ne tik pabaigė trisdešimties metų karą, bet ir įtvirtino naują tvarką Europoje, paremtą valstybių suverenitetu⁶.

Iki šių laikų suverenitetas išliko esminiu principu tarptautinėje teisėje, tačiau tiksliai suvereniteto reikšmė nėra apibrėžta⁷. Politologas S. D. Krasner išskiria keturis skirtingus būdus, kuomet dažniausiai vartojama suvereniteto sąvoka⁸. Iš S. D. Krasner minimų atvejų, kai vartojama suvereniteto reikšmė, migracijos kontekste yra svarbiausias tarpusavio priklausomybės suverenitetas (interdependence sovereignty), kadangi būtent ši reikšmė sąlygoja valstybės diskreciją nustatyti savų sienų reguliavimą ir kontroliuoti užsieniečių patekimą į valstybės teritoriją.

Suvereniteto principo reikšmę ir valstybės diskreciją migracijos srityje papildo ir padeda suprasti suvereniteto išskyrimas į dvi rūšis. Suvereniteto teorijos pradininkas Žanas Bodenas skyrė vidaus suverenitetą – absoliučią valdžią valstybės viduje ir išorinį suverenitetą – nepavaldumą jokiai kitai valdžiai santykiuose su kitomis valstybėmis. V. Vadapalas teigia, jog suverenitetas negali būti absoliutus, „vidaus suverenitetui“ yra tam tikros ribos, valstybės valdžia ir institucijos neturi jų peržengti⁹. Būtent dėl galimybės suvaržyti vidaus suverenitetą priisiimant tam tikrus tarptautinius įsipareigojimus, kyla konfliktas tarp nacionalinio ir tarptautinio reguliavimo migracijos srityje.

Taigi, migracijos valdymo ir valstybės teisių kontroliuoti migraciją kontekste yra svarbus suvereniteto reikšmės vartojimas, kai kalbama apie valstybės teisę reguliuoti judėjimą į šalį ir vidinis suverenitetas, kadangi iš jo kyla valstybės teisė kontroliuoti sienas ir priimti atitinkamus sprendimus dėl užsieniečių atvykimo.

Teisė kontroliuoti sienas ir priimti sprendimus dėl užsieniečių atvykimo

Valstybės teisė kontroliuoti sienas ir priimti sprendimus dėl užsieniečių atvykimo yra itin svarbi migracijos valdyme, kadangi ji leidžia užtikrinti nacionalinį saugumą, reguliuoti migrantų skaičių, apsaugoti kultūrą, kalbą ir darbo rinką.

⁶ ZREIK, Mohamad. (2021). The Westphalia Peace and Its impact on the Modern European State. *Quantum Journal of Social Sciences and Humanities*, 2(1), p. 8

⁷ FERREIRA-SNYMAN, M. P. (2006). The evolution of state sovereignty: a historical overview. *Journal of Legal History*, 12(2), p. 1

⁸ KRASNER, Stephen. *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford University press, p. 575-577.

⁹ VADAPALAS, Vilenas (2006). *Tarptautinė teisė: vadovėlis*. Vilnius: Eugrimas 2006, p. 175.

Jungtinių Tautų chartija *expressis verbis* nenumato valstybių teisės kontroliuoti sienas, bet šią teisę sąlygoja joje nurodytos teisės ir principai. Pavyzdžiui, 2 straipsnio 1 dalis – joje yra įtvirtintas Jungtinių Tautų narių suverenios lygybės principas. Kaip buvo minėta anksčiau, suvereniteto principas sąlygoja valstybės teisę vykdyti teritorijos ir jos sienų kontrolę, nusistatyti savą reguliavimą dėl užsieniečių atvykimo į valstybę. Kitas principas, įtvirtintas JT chartijos 2 straipsnio 4 dalyje, yra valstybės teritorinis vientisumas. Teritorinis vientisumo principas suteikia valstybėms teisę į savo teritorijos neliečiamumą, tam kad ši teisė būtų užtikrinta, valstybė turi diskreciją vykdyti savo sienų kontrolę ir kontroliuoti migraciją. Galiausiai, JT chartijos 2 straipsnio 7 dalis mini kiekvienos valstybės teisę tvarkyti savo vidaus reikalus, ši teisė taip pat sąlygoja valstybėms vykdyti savo šalies viduje įtvirtintą migracijos valdymą¹⁰.

Igyvendinant teisę kontroliuoti sienas ir priimti sprendimus dėl migracijos, valstybės priima nacionalinius teisės aktus, kurie reglamentuoja sienos ir pasienio teisinius režimus, sienos apsaugą, užsieniečių atvykimo, išvykimo tvarką ir kitus susijusius klausimus, o teisinis reglamentavimas įgyvendinamas per tam tikras valstybines institucijas, įstaigas. Nepaisant to, valstybės neturi absoliučios diskrecijos nustatyti teisinį reguliavimą, kadangi turi prievolę atsižvelgti į prisiimtus valstybės tarptautinius įsipareigojimus.

Taigi, teisė kontroliuoti sienas ir priimti sprendimus dėl užsieniečių atvykimo netiesiogiai yra įtvirtinta JT chartijoje, valstybės šią teisę užtikrina leisdamos nacionalinius įstatymus ir vykdydamos veiklą per savo įstaigas, tačiau valstybių diskrecija nėra absoliuti, nacionalinis teisinis reguliavimas negali prieštarauti įvairiems tarptautiniams įsipareigojimams.

Migracijos valdymo instrumentai nacionalinėje teisėje

Norminiai teisės aktai, reglamentuojantys migraciją

LR nacionalinėje teisėje migracijos valdymą reglamentuoja, migracijos taisyklės numatomos LR įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties, LR valstybės sienos ir jos apsaugos įstatyme.

LR įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 1 straipsnyje įtvirtinta, jog įstatymas skirtas nustatyti užsieniečių atvykimo, išvykimo, buvimo, gyvenimo, prieglobsčio suteikimo, integracijos ir natūralizacijos, sprendimų dėl užsieniečių teisinės padėties apskundimo tvarką bei kitus užsieniečių teisinės padėties klausimus. Konkrečiau, II skyrius reglamentuoja užsieniečių atvykimą į Lietuvos Respubliką, III skyrius numato užsieniečių buvimą ir gyvenimą Lietuvos Respublikoje, IV skyrius įtvirtina prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimą¹¹.

¹⁰ Jungtinių Tautų Chartija (1945). *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 15-557

¹¹ Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004). *Valstybės žinios*, 2004-04-30, Nr. 73-2539

LR valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 1 straipsnis įtvirtina įstatymo paskirtį – jis skirtas nustatyti LR sienos ir pasienio režimus, reglamentuoti pasienio kontrolės punktų veiklą ir valstybės sienos apsaugos organizavimą. Numatytos įvairios taisyklės, reglamentuojančios migraciją, pavyzdžiui, 4 straipsnis įtvirtina valstybės sienos kirtimo tvarką, 10 straipsnyje pateikiama, kada valstybės sienos kirtimas gali būti apribojamas arba nutraukiamas, o IV skyrius apima pasienio kontrolės punktų veiklą¹².

Taigi, svarbiausi nacionaliniai norminiai teisės aktai, reglamentuojantys migraciją yra LR įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties ir LR valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas.

Lietuvos institutai, kontroliuojantys migracijos procesą

Lietuvos Respublikoje migracijos procesas kontroliuojamas vykdant migracijos politiką. Lietuvoje valstybės politiką migracijos srityje formuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija, jai padeda vidaus reikalų ministerijos Migracijos politikos grupė. Ministras įgyvendinti migracijos politiką paveda Migracijos departamentui prie VRM, Valstybės sienos apsaugos tarnybai prie VRM, Policijos departamentui prie VRM ir Asmens duomenų išrašymo centrui prie VRM¹³. Tarp institucijų užtikrinamas efektyvus bendradarbiavimas – visoms įstaigoms nustatytos konkrečios pareigos, institucijos taiko bendras procedūras ir tarpusavyje dalinasi informacija.

Migracijos politikos grupės funkcijos įvairios, jos išvardijamos 6 LR VRM Migracijos politikos grupės nuostatų straipsnyje. Pavyzdžiui, grupė rengia migracijos srities įstatymų projektus, Vyriausybės nutarimų projektus, rengia ir vidaus reikalų ministrui teikia vidaus reikalų ministro įsakymų projektus, taip pat nagrinėja ministerijai pateiktus derinti teisės aktų, susijusių su migracijos sritimi, projektus, analizuoja pasiūlymus keisti teisinį reguliavimą migracijos srityje ir teikia teisės aktų ar pasiūlymų rengėjams¹⁴.

Kita įstaiga, įgyvendinanti migracijos politiką, yra Migracijos departamentas prie VRM. Ji išduoda asmens dokumentus, leidimus gyventi Lietuvos Respublikoje, suteikia vizas, nagrinėja dokumentus dėl LR pilietybės, vykdo prieglobsčio procedūras, bendradarbiauja su įvairių šalių migracijos tarnybomis, tarptautinėmis organizacijomis ir kt¹⁵.

¹² Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas (2000). Valstybės žinios, 42-1192.

¹³ Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 166 „Dėl Lietuvos Respublikos vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimo nr. 79 „dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“ pakeitimo“. TAR, 4458

¹⁴ Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 1V-631 „Dėl Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos migracijos politikos grupės nuostatų patvirtinimo“

¹⁵ Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 388 „Dėl Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. TAR, 86-2639

Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie VRM saugo valstybės sieną, atlieka asmenų ir transporto priemonių, kertančių valstybės sieną, kontrolę, užtikrina pasienio teisinį režimą, dalyvauja įgyvendinant valstybinę migracijos kontrolę ir kitas teisės aktų nustatytas funkcijas¹⁶. Taigi, išvardintos valstybės institucijos, veikdamos savo srityse, formuoja, koordinuoja, įgyvendina Lietuvos migracijos politiką – reguliuoja imigracijos procesą.

Migracijos politika taip pat apima imigrantų integraciją. Lietuvos Respublikos socialinės apsaugos ir darbo ministerija formuoja socialinės integracijos politiką, organizuoja, koordinuoja ir kontroliuoja jos įgyvendinimą. Švietimo, mokslo ir sporto ministerija atsakinga už lietuvių kilmės užsieniečių ir užsienio lietuvių lituanistinio švietimo, užsieniečių mokymosi, studijų, užsieniečių dėstytojų ir tyrėjų darbo Lietuvos mokslo ir studijų institucijose teisinio reguliavimo kūrimą ir tobulinimą. Visa tai yra įtvirtinta LR Vyriausybės nutarime „dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“.

Taigi, valstybė formuojama įvairias įstaigas, kurios kontroliuoja migracijos procesą per nustatytas funkcijas.

Tarptautiniai ir Europos Sąjungos įsipareigojimai migracijos srityje

Migracijos teisės istorinė raida – nuo Nanseno paso iki 1951 m. Konvencijos

Pabėgėlių situacija po pirmojo pasaulinio karo ir Nanseno pasai

Reaguojant į pokario metu susidariusią padėtį, 1922 m. Tautų Sąjungos Vyriausiojo pabėgėlių komisaro Fridjofo Nanseno iniciatyva buvo įdiegti vadinamieji Nanseno pasai – pirmieji tarptautiniai kelionės dokumentai, palengvinantys pabėgėlių padėtį, kertant valstybių sienas. Pirmiausia šie pasai buvo išduodami tik rusams, bėgusiems nuo Bolševikų perversmo Rusijoje, o kiek vėliau suteikti ir kitoms asmenų grupėms, pavyzdžiui, armėnams, sprunkantiems iš Osmanų imperijos. Pasai buvo teikiami tiek pabėgėliams, tiek ir apatridams. Nors Nanseno pasai turėjo tam tikrų ribojimų, migracijos teisės atžvilgiu tai buvo itin reikšmingas pasiekimas, kaip teigia istorikas Michael Marrus: „pirmą kartą tarptautiniu susitarimu buvo galima nustatyti asmenų be pilietybės teisinę padėtį“¹⁷. Nors, kaip minėta, pasai buvo reikšmingi siekiant teisiškai apsaugoti pabėgėlius – iki 1942 m. jie pagelbėjo 450 tūkst. asmenų¹⁸ – buvo ir akivaizdžių trūkumų.

¹⁶ Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 1V-223 „Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. TAR, 5525.

¹⁷ MARRUS, Michael Robert, ZOLBERG, Aristide (1985). The unwanted: European refugees in the twentieth century. *Oxford University Press*, p. 94-96.

¹⁸ WALLASCHEK, Stefan (2016). The Nansen passport – A solution to the legal statuses of refugees. *Social Europe*, p. 1.

Kadangi pabėgėlių krizė buvo suprantama kaip trumpalaikė problema, nebuvo stengiamasi sukurti jokios ilgalaikės institucijos, kuri gelbėtų pabėgėlius ne tik pokario kontekste. Antra, pasai buvo suteikiami atskiroms pabėgėlių grupėms (rusams, armėnams, etc.), t. y., nebuvo taikomi visiems pabėgėliams universaliai. Trečia, finansavimo reikalais Vyriausioji pabėgėlių komisaro institucija buvo priklausoma nuo Tautų Sąjungos: o reikiamu metu nesulaukė pagalbos iš didžiųjų to meto valstybių – JAV ir SSRS. Be to, pats pasas nesuteikė tiek daug teisių, kiek tikėtasi – dokumentu asmuo tik buvo teisiškai identifikuotas, kad galėtų lengviau kirsti valstybės sieną, tačiau valstybės nebuvo įpareigosios pabėgėlių priimti ar suteikti pabėgėliui papildomų, piliečiams priklausančių, teisių. Pasai nesuteikė teisės į darbą ir net apsaugos nuo deportacijos¹⁹.

Pabėgėlių situacija po antrojo pasaulinio karo ir JTO atsakas

Dar didesnę tarptautinės pabėgėlių apsaugos poreikį sukėlė Antrasis pasaulinis karas – perkeltųjų asmenų skaičius šoktelėjo iki beveik 60 milijonų²⁰. Paskutinį kartą Nanseno pasai buvo suteikti dar 1942 m., o jei ir būtų teikiami po karo pabaigos: jie buvo tik ad hoc sprendimas – dėl minėtų trūkumų vien Nanseno pasais nebūtų buvę įmanoma aprępti tokio masto krizės. 1946 m. JT Generalinės Asamblėjos rezoliucija įsteigta Tarptautinė pabėgėlių organizacija (IRO), kurios pagrindinis tikslas buvo išspręsti tuometinę pabėgėlių problemą – ji, be kita ko, perėmė ir Tautų Sąjungos Vyriausiojo pabėgėlių komisaro funkcijas²¹. Tačiau, panašiai kaip ir Nanseno pasai, ši organizacija buvo trumpalaikis migracijos krizės sprendimas: organizaciją buvo brangu išlaikyti, ji negalėjo tinkamai funkcionuoti dėl nykstančio, bet tuo metu žūt-būt reikalingo tarpvalstybinio bendradarbiavimo²² ir 1952 m. buvo panaikinta.

Pagrindiniai tarptautinės teisės aktai migracijos srityje

Konvencija dėl pabėgėlių statuso (1951 m.)

Kaip minėta, po Antrojo pasaulinio karo tapo akivaizdu, kad JTO vykdomų apsaugos priemonių nepakanka. Atsižvelgiant į pokario humanitarinės krizės mastą bei poreikį sukurti universalų, privalomą ir nuoseklų teisinį reguliavimą, JTO 1951 m. pri-

¹⁹ BENDEL, Kacey. (2022). Understanding the Nansen passport: A system of manipulation. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 29(1), p. 221-222.

²⁰ UN High Commissioner for Refugees. The state of the world's refugees 2000: Fifty years of humanitarian action. *Oxford University Press*, 156.

²¹ LABMAN, Shauna. (2010). Looking back, moving forward: The history and future of refugee protection. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law*, 10(1), Article 2, p. 9.

²² DIJKSTRA Hylke, DEBRE J Maria. (2022). The Death of Major International Organizations: When Institutional Stickiness is not Enough. *Global Studies Quarterly*, Volume 2, Issue 4, p. 2.

ėmė Konvenciją dėl pabėgėlių statuso²³²⁴. Konvencijoje kodifikuotos iki tol galiojusios pavienės migracijos teisės normos ir sistemingai išplėsta pabėgėlių teisinė apsauga. Dėl kelių priežasčių Konvencija tapo kertiniu tarptautinės pabėgėlių teisinės apsaugos dokumentu.

Pirma, Konvencijoje pirmąsyk nustatyta universali pabėgėlio sąvoka. Pagal Konvencijos 1 straipsnio A skirsnio 1 dalį, asmuo laikomas pabėgėliu, jei:

„buvo laikomas pabėgėliu pagal 1926 m. gegužės 12 d. ir 1928 m. birželio 30 d. susitarimus arba pagal 1933 m. spalio 28 d. ir 1938 m. vasario 10 d. konvencijas, 1939 m. rugsėjo 14 d. Protokolą arba Tarptautinės pabėgėlių reikalų organizacijos įstatus“;

Taip pat, pagal Konvencijos 1 straipsnio A skirsnio 2 dalį, asmuo laikomas pabėgėliu, jei:

„dėl įvykių, buvusių iki 1951 m. sausio 1 d., ir dėl pagrįstos baimės būti persekiojamas dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių įsitikinimų yra už šalies, kurios pilietis jis yra, ribų ir negali arba bijo naudotis tos šalies gynyba; arba neturėdamas atitinkamos pilietybės ir būdamas už šalies, kurioje anksčiau buvo jo nuolatinė gyvenamoji vieta, ribų dėl tokių įvykių negali ar bijo į ją grįžti“.

Tai itin reikšmingas pasiekimas – kaip minėta, jei anksčiau pabėgėliais buvo laikomos atskiros asmenų grupės, dabar buvo universaliai apibrėžta koks asmuo laikomas pabėgėliu. Vadinasi, skirtingose valstybėse galėjo būti suvienodinta teisės taikymo praktika pabėgėlių atžvilgiu.

Antra, Konvencijoje įtvirtintas negrąžinimo (non-refoulement) principas. Pagal Konvencijos 33 str. 1 dalį, „nė viena Susitariančioji valstybė jokių būdu neišsiunčia ir negrąžina pabėgėlio į šalį, kur jo gyvybei ar laisvei grėstų pavojus dėl rasės, religijos, pilietybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar dėl politinių pažiūrų“. Šis principas yra Konvencijos branduolys – tai pati pirmą tvirtą tarptautinę garantiją, sauganti žmones nuo sugrąžinimo į valstybes, kur grėstu joms pavojus²⁵. Šiandien tai vienas fundamentaliausių tarptautinės teisės principų apskritai²⁶.

Trečia, Konvencijoje institucionalizuotas UNHCR²⁷ vaidmuo. Šiai institucijai, suteikta pareiga prižiūrėti kaip saugoma pabėgėlių teisinė padėtis: anot Konvencijos 35 str. 1 ir 2 dalies, valstybės yra įpareigosotos bendradarbiauti su UNHCR, teikiant šiai

²³ Toliau tekste 1951 m. Konvencija dėl pabėgėlių statuso bus įvardijama terminu „Konvencija“.

²⁴ Lietuvos Respublikos Seimas ratifikavo 1951 m. Konvenciją dėl pabėgėlių statuso ir 1967 m. Protokolą 1997 m. sausio 21 d., aktai įsigaliojo atitinkamai 1997 m. liepos 27 d. ir 1997 balandžio 28 d.

²⁵ FITZPATRICK Joan. (1996). Revitalizing the 1951 Refugee Convention. *Harvard Human Rights Journal*, 9, p. 235.

²⁶ *United Nations High Commissioner for Refugees. (1997-11). UNHCR note on the principle of non-refoulement.* Prieiga per internetą: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/1997/ar/36258>

²⁷ UNHCR – Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių reikalų komisaro biuras; institucija įkurta 1950 m., kaip IRO veiklos tęsėja

institucijai visą reikalingą informaciją apie pabėgėlių padėtį, Konvencijos įgyvendinimą ir galiojančius ar įsigaliosiančius įstatymus, kitus teisės aktus ir dekretus dėl pabėgėlių. Taip sukuriamos ne tik teisės normos, skirtos teisiškai apsaugoti pabėgėlius, bet ir įtvirtinamas institucinis priežiūros mechanizmas, kuriuo užtikrinama, kad tos normos ne tik būtų taikomos, bet ir, kad būtų taikomos visiems vienodai.

Konvencijos dėl pabėgėlių statuso (1951 m.) spragos ir Protokolas dėl pabėgėlių statuso (1967 m.)

Tačiau Konvencija turėjo ir akivaizdžių trūkumų. Pirmiausia, Konvencija turėjo laiko apribojimą – kaip minima Konvencijos 1 straipsnyje, pabėgėlio statusas pripažįstamas tik dėl įvykių iki 1951 m. sausio 1 d.²⁸, tačiau pabėgėlių krizės tęsėsi ir po Konvencijos įsisteijimo²⁹. Antra, Konvencijos nuostatos buvo taikomos tik Europoje esantiems pabėgėliams. Siekiant pašalinti abu šiuos trūkumus, 1967 m. buvo išleistas Protokolas dėl pabėgėlių statuso. Panaikinta pirmoji problema: terminas „pabėgėlis“ dabar taikomas kiekvienam asmeniui, „kuris atitinka Konvencijos 1 straipsnio apibrėžimą be žodžių „dėl įvykių, buvusių iki 1951 m. sausio 1 d.“ ir žodžių „dėl tokių įvykių“, esančių 1 straipsnio A skirsnio 2 punkte“ (1967 m. Protokolas dėl pabėgėlių statuso 1 str. 2 dalis). Taip pat, įtvirtinta, kad Protokolą valstybės taiko „be jokių geografinių apribojimų“ (1967 m. Protokolas dėl pabėgėlių statuso 1 str. 3 dalis).

Europos Sąjungos migracijos teisė

Poreikis integruoti tarptautinius įsipareigojimus į ES teisę

Nepaisant 1951 m. Konvencijos ir 1967 m. Protokolo, XX a. pabaigoje intensyvėjantys migracijos srautai, jau ne pačioje Europoje, bet iš kitų žemynų į Europą, lėmė, kad vien tarptautinių sutarčių laikymasis tapo nepakankamas. Atsiradus Šengeno erdvei, tapo gyvybiškai svarbu užtikrinti vienodą išorės sienų apsaugą ir bendrus prieglobsčio standartus.

Būtent šios aplinkybės lėmė, kad Konvencijos nuostatos ir tarptautiniai įsipareigojimai turėjo būti ne tik ratifikuoti nacionaliniu lygmeniu, bet ir integruoti į visos Europos Sąjungos teisę. ES ėmėsi iniciatyvos sukurti Bendrąją Europos prieglobsčio sistemą – tai nuo 1999 m. visos Europos Sąjungos mastu galiojantis teisinis ir institucinės sąveikos modelis, kuriuo siekiama užtikrinti vienodus pabėgėlių apsaugos standartus visose valstybėse narėse³⁰.

²⁸ Taip rašoma pirmoje Konvencijos redakcijoje (1951), dabartinėje redakcijoje šis tekstas pakoreguotas.

²⁹ Pvz. Šaltojo karo metu kilusios migracijos problemos.

³⁰ HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. (2016). Legal framework for EU asylum policy. In K. Hailbronner & D. Thym (Eds.), *EU immigration and asylum law: A commentary*, p. 1024-1025.

ES įsipareigojimai migracijos srityje – svarbiausi teisės aktai

Yra keli svarbiausi ES teisės aktai, reguliuojantys migraciją regioniniu mastu, kuriais ir grindžiama visa BEPS sistema. Šiame kontekste minėtinas naujasis prieglobsčio ir migracijos vykdymo reglamentas (2024/1348).

Prieglobsčio ir migracijos vykdymo reglamentas (2024/1348) – 2024 m. priimtas reglamentas, pakeitęs anksčiau buvusį Dublino modelį – reglamentu įtvirtinta modernesnė migracijos valdymo sistema. Dublino sistema buvo grindžiama principu, kad už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą pirmiausia atsakinga ta valstybė narė, per kurią prašantis asmuo pirmą kartą pateko į ES teritoriją. Tai sukurdavo neproporcingą našta valstybėms, esančioms prie ES išorinių sienų. Naujuoju reglamentu išplėsta kaip valstybės pasidalina atsakomybe: dabar prašymą nagrinėti turi nebūtinai pirmoji valstybė, į kurią asmuo atvyko – dar atsižvelgiama ir į šeimos ryšius, vizų istoriją ir pan., taip pat įtvirtintas privalomo solidarumo principas: visos valstybės narės privalo prisidėti prie bendros sistemos finansine ar technine parama. Naujuoju reglamentu siekiama sumažinti neproporcingą našta valstybėms prie išorės sienų ir sukurti labiau subalansuotą migracijos valdymo modelį.

Nacionalinės teisės ir tarptautinių įsipareigojimų konfliktas

Nacionalinės ir tarptautinės teisės sąveika

Nacionalinių įstatymų atitikties tarptautiniams įsipareigojimams

Kaip jau buvo minėta, svarbiausias tarptautinės teisės aktas migracijos valdymo srityje yra 1951 m. Konvencija dėl pabėgėlio statuso. Kadangi Konvenciją Lietuva ratifikavo 1997 m., LR įsipareigojo laikytis pagrindinių taisyklių, kurios užtikrina pabėgėlių teisių apsaugą ir užtikrinti, kad nacionalinis reglamentavimas neprieštarautų tarptautiniams įsipareigojimams. Kitas svarbus dokumentas, užtikrinantis migrantų teises, yra Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, kuri įtvirtina žmogaus teises, kurias turi užtikrinti nacionalinė teisė.

1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlio statuso 3 straipsnyje ir Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 14 straipsnyje numatytas diskriminacijos draudimas, tai atitinka LR įstatyme dėl užsieniečių teisinės padėties 3 straipsnio 2 punktą, kuris taip pat reglamentuoja diskriminacijos draudimą – įtvirtinta, jog užsieniečiai yra lygūs pagal įstatymus, neatsižvelgiant į jų rasę, tautybę, kalbą, kilmę, socialinę padėtį, tikėjimą, įsitikinimus ar pažiūras. Konvencijos dėl pabėgėlio statuso 16 straipsnis nustato pabėgėliams teisę kreiptis į teismus, EŽTK 13 straipsnis užtikrina teisę į veiksmingą teisinę gynybos priemonę – LR įstatymo 3 straipsnio 5 punkto 2 dalyje garantuojama užsieniečių teisė į teisinę pagalbą. Konvencijos 17 straipsnyje numatyta teisė dirbti samdomą darbą, LR įstatymo 71 straipsnio 1 punkto 10 dalis

numato tokią pačią teisę prieglobsčio prašytojui. Negrąžinimo principas, numatytas Konvencijos dėl pabėgėlio statuso 33 straipsnyje ir EŽTK protokolo Nr. 4 4 straipsnyje, yra įtvirtintas LR įstatymo dėl užsieniečių teisinės padėties 130 straipsnyje³¹.

Taigi, nacionalinė teisė formaliai atitinka normas ir principus, įtvirtintas tarptautiniu lygmeniu.

Nacionalinių įstatymų taikymo atitiktis tarptautiniams įsipareigojimams

Kadangi ne visada reglamentavimas teisės aktuose atitinka realų, praktinį jų taikymą, yra svarbu nagrinėti, ar nacionalinių įstatymų įgyvendinimas atitinka tarptautinius įsipareigojimus.

Lietuvos Respublikos migracijos valdymo, įstatymo taikymo konfliktą su tarptautiniais įsipareigojimais nagrinėjo Europos Žmogaus Teisių Teismas byloje M. A. ir kiti prieš Lietuvą. Pareiškėjai nurodė, kad Lietuvos pasienio tarnybos atsisakė priimti jų prašymus suteikti prieglobstį, jiems nebuvo suteiktos efektyvios teisinės gynybos priemonės. Pareiškėjai, šeima su penkiais mažais vaikais, gyvena Čėčėnijos Respublikoje, tačiau dėl nesaugumo šalyje, išvyko į Baltarusiją. Vėliau asmenys siekė prieglobsčio Lenkijoje, ji atsisakė suteikti prieglobstį, todėl pareiškėjai atvyko į Lietuvos ir Baltarusijos kontrolės punktą ir pranešė, jog siekia prieglobsčio. Procedūros nebuvo pradėtos ir pareiškėjai grąžinti į Baltarusiją, kurioje jiems pranešta, kad turi vykti atgal į Rusiją. Netrukus po to, kai grįžo, pirmasis pareiškėjas buvo sulaikytas ir po vienerių metų paleistas. Pareiškėjas Teismui pateikė įrodymus, kad sulaikymo metu jis buvo mušamas įkalinimo įstaigos darbuotojų – pateikė nuotraukas su mėlynėmis ant kūno, kurios buvo žiauraus elgesio įkalinimo įstaigoje pasekmė. Lietuvos Vyriausybė pateikė savo poziciją ginančius argumentus: pareiškėjai turėjo prašyti prieglobsčio „aiškiau“, vidaus teisinės gynybos priemonės buvo veiksmingos, Lietuvos įstatymai atitinka tarptautines žmogaus teises ir negrąžinimo principą, nebuvo pagrindo pradėti tyrimą dėl pavojaus, kurį galėtų patirti pareiškėjai, grįžę į Rusiją. Europos Žmogaus Teisių Teismas primena, kad negalimas išsiuntimas asmens į šalį, kurioje išsiunčiamam asmeniui gali kilti realus pavojus. EŽTT teigia, jog Lietuvos nacionaliniuose teisės aktuose numatyta prievolė priimti pasienyje pateiktus prašymus suteikti prieglobstį ir kad visi prieglobsčio prašymai, net ir nepagrįsti, turi būti registruojami ir patikslinamos jų priežastys. Įvertinę aplinkybes ir šalių argumentus, EŽTT darė išvadą, jog pareiškėjų elgesys atitinka jų teiginius, kad jie atvyko prie Lietuvos sienos prašyti prieglobsčio, o Lietuvos sienos pareigūnai šių prašymų nepriėmė ir neperdavė institucijai, kuri juos išnagrinėtų, kaip to reikalauja vidaus įstatymai. Teismas pažymi,

³¹ Konvencija dėl pabėgėlių statuso (1951). *Valstybės žinios*, 1997, Nr. 12-227; Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14 (1950). *Valstybės žinios*, 2011, Nr. 156-7390; Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004). *Valstybės žinios*, 2004-04-30, Nr. 73-2539

kad nebuvo įvertinta, ar saugu yra grąžinti pareiškėjus, ir todėl Lietuva pažeidė Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 3 ir 13 straipsnius – kankinimo uždraudimą ir teisę į veiksmingą teisinės gynybos priemonę. Vertinga paminėti, kad ši situacija vertinama dviprasmiškai – trys teisėjai pateikė bendrą prieštaraujančią nuomonę, nesutiko, kad buvo pažeista Konvencija. Jų vertinimu, nebuvo atsakyta į klausimą, ar ši situacija skiriasi nuo išsiuntimo ir kokius išsipareigojimus reikia taikyti nagrinėjamoje situacijoje³². Taigi, EŽTT praktikoje įtvirtinta, jog Lietuvos nacionaliniai įstatymai užtikrino negrąžinimo principą ir žmogaus teises, bet praktikoje pažeidžiami tarptautiniai išsipareigojimai.

Lietuvos nacionalinių įstatymų taikymas, kuris prieštarauja tarptautiniams išsipareigojimams migracijos valdymo srityje, atspindėjo ir 2021 m. Lietuvos migracijos krizėje, kuomet Baltarusijos režimas organizavo hibridinę ataką – pasienyje su Baltarusija dideliais srautais į Lietuvos teritoriją pradėjo atvykti neteisėti migrantai. 2021 m. užsieniečių, prašiusių prieglobsčio Lietuvoje, skaičius viršijo 4000, tai drastiškas pokytis lyginant su 2020 m., kuomet prieglobsčio prašančių asmenų skaičius buvo 13 kartų mažesnis³³. Lietuva virš 10000 kartų į savo teritoriją neįsileido asmenų, siekiančių prieglobsčio, tik 381 žmonės galėjo patekti į Lietuvą³⁴. Tai galėtų būtų prielaida manyti, jog Lietuva pažeidė negrąžinimo principą. Be to, buvusi Europos Tarybos žmogaus teisių komisarė Dunja Mijatović pasisakė dėl pastovių migrantų teisių pažeidimų, smurto Lietuvos ir Baltarusijos pasienyje ir skatino Lietuvos parlamentą užtikrinti migracijos politiką, kuri būtų suderinta su žmogaus teisėmis³⁵. Tai sudaro pagrindą manyti, jog Lietuvos migracijos valdymas neatitiko su tarptautinėje teisėje įtvirtintomis žmogaus teisėmis ir pabėgėlių nediskriminavimo ir lygybės teisėmis. Dėl migracijos krizėje patirtų žmogaus teisių pažeidimų ir asmenų, prašančių prieglobsčio, teisinės padėties apsunkinimo šiuo metu Europos Žmogaus Teisių Teisme yra nagrinėjamos kelios bylos prieš Lietuvą. Pavyzdžiui, byloje S. M. H. Prieš Lietuvą Irako pilietis, asmuo, turėjęs prieglobsčio prašytojo statusą, teigia, jog buvo apribota jo judėjimo laisvė laikinose apgyvendinimo vietose ir skundžiasi dėl laikymo sąlygų jose. EŽTT įvertins pareiškėjo argumentus ir ar Lietuva nepažeidė Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos 3, 5 ir 13 straipsnių – kankinimo draudimo, teisės į laisvę ir saugumą ir

³² M. A. ir kiti prieš Lietuvą [EŽTT], Nr. 59793/17 [2018-12-11]. ECLI:CE:ECHR:2018-1211JUD005979317

³³ 2021 m. Migracijos metraštis – į Lietuvą sugrįžta daugiau piliečių nei emigruoja (2022-06-21). Prieiga per internetą: <https://www.migracija.lt/-/2021-m.-migracijos-metraštis-į-lietuvą-sugrįžta-daugiau-piliečių-nei-emigruoja>

³⁴ Lithuania: Forced out or locked up – Refugees and migrants abused and abandoned (2022-06-27). Prieiga per internetą: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur53/5735/2022/en/>

³⁵ Lithuania: human rights should be at the centre of the parliamentary debate on migration and asylum (2023-04-24). Prieiga per internetą: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/lithuania-human-rights-should-be-at-the-centre-of-the-parliamentary-debate-on-migration-and-asylum>

teisės į veiksmingo teisinės gynybos priemonę³⁶. Taigi, nėra galutinio teismo vertinimo dėl 2021 m. migracijos krizės, bet remiantis Migracijos departamento statistika ir žmogaus teisių specialistės nuomone, galima daryti išvadą, kad Lietuva netinkamai valdė migracijos srautus ir pažeidė asmenų, prašančių prieglobsčio, teises.

Apibendrinant galima teigti, jog Lietuvos Respublikos nacionaliniai įstatymai atitinka tarptautinius įsipareigojimus, bet kyla konfliktas juos taikant, yra pažeidžiamos užsieniečių teisės.

Konfliktų sprendimo būdai ir rekomendacijos

Galimos teisės aktų ir politikos tobulinimo kryptys

Nors, kaip aptarta, migracijos valdymo srityje kylantys konfliktai yra daugialypiai ir sudėtingi, o sprendimo būdai reikalauja kompleksinių teisinių ir politinių sprendimų – vis dėlto galima išskirti tam tikras teisės aktų bei migracijos politikos tobulinimo kryptis, kurios galėtų sudaryti prielaidas efektyvesniam šių problemų sprendimui. Prieš aptariant konkrečias rekomendacijas, vertėtų apžvelgti kitų valstybių³⁷ praktikas migracijos valdymo klausimais.

„Gerosios“ praktikos pavyzdžiai iš kitų ES šalių

Ispanijos pavyzdys. Ispanija, kaip ES pasienio valstybė, susidurdama su nereguliarios migracijos srautais per Viduržemio jūrą, taiko modelį, pagal kurį prioritetas teikiamas skubiam humanitariniam priėmimui, laikinam apgyvendinimui ir pagrindinių paslaugų užtikrinimui, kartu neprarandant valstybės kontrolės migracijos procesuose. Migrantai pirmiausia traktuojami kaip asmenys, kuriems būtina užtikrinti orumą ir prigimtines teises, o teisinio statuso klausimai sprendžiami vėlesnėse procedūrose³⁸.

Graikijos pavyzdys. Graikija, kaip viena pagrindinių ES išorės sienos valstybių, neretai susiduria su itin intensyviais nereguliarios migracijos ir prieglobsčio prašytojų srautais, ypač per Egėjo jūros regioną. Reaguodama į šiuos iššūkius, Graikija įsteigia vadinamuosius „hotspot“ centrus, skirtus pirminiam atvykstančių asmenų registravimui – tapatybės nustatymui, taip sumažinama institucijų „perkrova“³⁹.

³⁶ Šiuo metu EŽTT nagrinėjamos bylos prieš Lietuvą. (2026). Prieiga per internetą: <https://tm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys-1/atstovavimas-eztt/siuo-metu-eztt-nagrinejamos-bylos-pries-lietuva/>

³⁷ Šios valstybės pasirinktas kaip pavyzdys dėl skirtingo jų vaidmens ES migracijos valdyme, lyginant su Lietuva – kaip išorinių ES sienų valstybės, susiduriančios su intensyviais nereguliarios migracijos srautais.

³⁸ MASCARENAS Garcés, MARÍA Gracia. (2019): The Multilevel Governance of Refugee Reception policies in Spain. In *CEASEVAL RESEARCH ON THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM* (18), p. 5-8.

³⁹ DIMITRIADI, Anna. (2023). The Greek asylum regime: From latecomer on reception to “inspirational” model on asylum procedures. In C. Finotelli & I. Ponzo (Eds.), *Migration control logics and strategies in Europe*, p. 33.

Rekomendacijos Lietuvos teisei ir politikai

Trečiajame skyriuje minėta, kad LR nacionaliniai teisės aktai migracijos srityje formaliai atitinka pagrindinius tarptautinius ir ES teisės įpareigojimus, tačiau praktikoje kyla reikšmingų problemų juos taikant, ypač krizinėse situacijose. 2021 m. migracijos krizės ir EŽTT praktikos analizė atskleidė, kad pagrindiniai konfliktai kyla ne tiek dėl norminio reguliavimo turinio, kiek dėl jo taikymo mechanizmų ir procedūrinių reikalavimų. Todėl, atsižvelgiant į šio darbo tiriamojo objekto specifiką krizinėse situacijose, būtų tikslinga išskirti ne tik bendras rekomendacijas, bet taip pat ir rekomendacijas būtent krizių metu⁴⁰.

Šnekant apie migracijos valdymą krizinių situacijų metu, viena iš esminių teisės aktų tobulinimo krypčių turėtų būti aiškesnis ir detalesnis nacionalinių teisės normų suderinimas su ES ir tarptautine teise – turima omenyje ne tik formaliu, bet ir praktiniu lygmeniu. Turėtų būti apibrėžtas ne tik aiškesnis, bet ir dinamiškesnis prieglobsčio prašančiųjų registravimas pasienyje: galėtų būti praplečiamas registruojančių subjektų ratas – pasienio pareigūnams suteikiami įgaliojimai privalomai fiksuoti ir ar registruoti prieglobsčio prašančius pabėgėlius, taip pat galėtų būti įsteigti mobilūs ar laikini registravimo punktai pasienio ruožuose (čia reikėtų prisiminti Graikijos pavyzdį). Krizinėmis situacijomis svarbu užtikrinti veiksmingą sprendimų teisminę kontrolę: reiktų sutrumpinti procesinius terminus būtent nepaprastosios padėties metu, supaprastinti procesinę formą ir suteikti asmenims, prašantiems prieglobsčio, garantuotą teisinę pagalbą.

Be to, siekiant sistemingai spręsti migracijos valdymo iššūkius krizinėse situacijose, būtų tikslinga svarstyti apie specializuotą tarpžinybinę migracijos krizių valdymo instituciją. Ši institucija būtų atsakinga už reagavimą į migracijos krizes. Ji galėtų priimti procedūrinės gairės koordinuoti kitas institucijas, stebėtų prieglobsčio procedūrų (bei tarptautinių įsipareigojimų) laikymąsi. Tokiu būdu būtų sumažinta perteklinė atskirų institucijų diskrecija ir užtikrinta, kad krizinėmis aplinkybėmis migracijos valdymas būtų grindžiamas ne ad hoc politiniais sprendimais, o iš anksto nustatyta, teisiškai apibrėžta ir žmogaus teisių apsaugą užtikrinančia struktūra.

Kalbant apie bendrąją migracijos politiką, pagrindinis dėmesys turėtų būti skiriamas prevenciniams ir pusiausvyros tarp institucijų tobulinimo aspektams. Įprastomis sąlygomis formuojama migracijos valdymo sistema turi būti pakankamai aiški ir nuosekli, kad krizinėse situacijose nereikėtų ad hoc sprendimų, kurie didintų tarptautinių įsipareigojimų pažeidimų riziką.

Pirmiausia, būtina aiškiai ir detalai apibrėžti valstybių kompetencijų ribas migracijos valdymo srityje, ypatingą dėmesį skiriant sprendimų priėmimo procedūroms, kurios gali būti taikomos ir krizinėse situacijose. Nuoseklus ir aiškus kompetencijų atribo-

⁴⁰ Turima omenyje migracijos krizė.

jimas ir iš anksto nustatytas sprendimų priėmimo mechanizmas sudarytų prielaidas riboti perteklinę administracinę diskreciją ir užtikrintų, kad krizių metu sprendimai būtų grindžiami teisiniais, o ne politiniais motyvais. Įtvirtinus tokį reguliavimą nesikartotų tokios pačios problemos kaip jau minėtoje 2021 m. migracijos krizėje ir byloje „M. A. Ir kiti prieš Lietuvą“, kuriuose išryškėjo pernelyg plati vykdomosios valdžios diskrecija, faktiškai apribojusi teisės normų taikymą. Apibendrinus, būtina stiprinti tarpinstitucinių ir tarptautinių bendradarbiavimą ne tik politiniu, bet ir procedūriniu lygmeniu.

Išvados

Migracijos valdymas yra viena iš esminių valstybės suvereniteto išraiškų, apimanti valstybės teisę kontroliuoti savo sienas, reguliuoti užsieniečių atvykimą bei buvimą valstybės teritorijoje. Vis dėlto ši valstybės diskrecija nėra absoliuti – ji ribojama tarptautinių įsipareigojimų ir ES teisės.

Atlikta analizė atskleidė, kad LR nacionaliniai teisės aktai migracijos srityje formaliai atitinka pagrindinius tarptautinius ir Europos Sąjungos teisės standartus, tačiau konfliktas išryškėja normas taikant praktikoje, ypač krizinėse situacijose. Šis konfliktas kyla ne dėl pačio norminio reguliavimo turinio, o dėl procedūrinių garantijų neužtikrinimo ir per plačios institucijų diskrecijos.

Siekiant užtikrinti nacionalinės teisės ir tarptautinių įsipareigojimų suderinamumą migracijos valdymo srityje, būtina stiprinti praktinius teisės taikymo mechanizmus, ypač krizių metu, Aiškesnis institucijų kompetencijų atribojimas, privalomas prieglobsčio prašymų registravimas, veiksminga teisminė kontrolė ir „human security“ požiūriu grindžiama migracijos politika sudarytų prielaidas suderinti valstybės suvereniteto įgyvendinimą su žmogaus teisių apsauga.

Šaltinių sąrašas

Teisės norminiai aktai:

Jungtinių Tautų Chartija (1945). Valstybės žinios, 2002, Nr. 15-557.

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

Protokolas dėl pabėgėlių statuso (1967). Valstybės žinios, 1997, Nr. 12-227.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11 ir Nr. 14 (1950). Valstybės žinios, 2011, Nr. 156-7390.

Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencijos protokolas nr. 4, užtikrinantis tam tikras teises ir laisves, ne tik tas, kurios jau įtvirtintos konvencijoje ir jos protokole nr. 1, iš dalies pakeistas protokolu nr. 11 (1963). Valstybės žinios, 2011, Nr. 156-7392.

Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (konsoliduota redakcija). OL C 202, 2016-06-07.

2011 m. gruodžio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vie-

- nodo statuso pabėgėliams arba papildomą apsaugą galintiems gauti asmenims ir suteikiamos apsaugos pobūdžio. OL L 337, 2011-12.
- 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos. OL L 180, 2013-06-29.
- 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. OL L 180, 2013-06-29.
- 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1348 dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo ir kuriuo panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 604/20.
- Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas (2000). Valstybės žinios, 42-1192.
- Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties (2004). Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2539.
- Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2020 m. vasario 26 d. nutarimas Nr. 166 „Dėl Lietuvos respublikos vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimo nr. 79 „dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“ pakeitimo“. TAR, 4458.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 1V-223 „Dėl Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. TAR, 5525.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 388 „Dėl Migracijos departamento prie Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos nuostatų patvirtinimo“. TAR, 86-2639.
- Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministro įsakymas Nr. 1V-631 „Dėl Lietuvos Respublikos Vidaus reikalų ministerijos migracijos politikos grupės nuostatų patvirtinimo“.

Specialioji literatūra:

- KRASNER, Stephen (2008). *International Human Rights in Context: Law, Politics, Morals*. Oxford University press.
- VADAPALAS, Vilenas (2006). *Tarptautinė teisė: vadovėlis*. Vilnius: Eugrimas.
- VAITEKŪNAS, Stasys (2006). *Lietuvos gyventojai per du tūkstantmečius*. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos institutas.
- BENGEL, Kacey. (2022). Understanding the Nansen passport: A system of manipulation. *Indiana Journal of Global Legal Studies*, 29(1).
- BETTS, Alexander, KAINZ, Lena. (2017) *The history of global migration governance*. Refugee Studies Centre, Oxford Department of International Development.
- BILGIC, Ali, GASPER, Des, & WILCOCK, Cathy. (2020). A human security perspective on migration to Europe. In J. Morrissey (Ed.), *Haven: The Mediterranean crisis and human security*, 2.
- DIMITRIADI, Angeliki. (2023). The Greek asylum regime: From latecomer on reception to “inspirational” model on asylum procedures. In C. Finotelli & I. Ponzio (Eds.), *Migration control logics and strategies in Europe*, 303.
- DIJKSTRA Hylke, DEBRE J. Maria. (2022). The Death of Major International Organizations: When Institutional Stickiness is not Enough. *Global Studies Quarterly*, Volume 2, Issue 4.

- FERREIRA-SNYMAN, M. P. (2006). The evolution of state sovereignty: a historical overview. *Journal of Legal History*, 12(2).
- FITZPATRICK Joan. (1996). Revitalizing the 1951 Refugee Convention. *Harvard Human Rights Journal*, 9.
- MASCARENAS, Garcés, AMADOR, Gracia. (2019): The Multilevel Governance of Refugee Reception policies in Spain. In CEASEVAL RESEARCH ON THE COMMON EUROPEAN ASYLUM SYSTEM (18).
- HAILBRONNER, Kay, THYM, Daniel. (2016). Legal framework for EU asylum policy. In K. Hailbronner & D. Thym (Eds.), *EU immigration and asylum law: A commentary*.
- JANMYR, Maja (2021). The 1951 Refugee Convention and Non-Signatory States: Charting a Research Agenda. *International Journal of Refugee Law*, Volume 33, Issue 2.
- LABMAN, Shauna (2010). Looking back, moving forward: The history and future of refugee protection. *Chicago-Kent Journal of International and Comparative Law*, 10(1), Article 2.
- MARRUS, Michael Robert, ZOLBERG, Aristide (1985). *The unwanted: European refugees in the twentieth century*. Oxford University Press.
- NATTER Katharina, NORMAN Kelsey, STEL Nora. (2023) Strategic non-regulation as migration governance. *Migration Politics*, 2(1).
- TRIANDAFYLIDOU, Anna (2022). Decentering the Study of Migration Governance: A Radical View. *Geopolitics*, 27(3).
- TORPEY, John (1999). *The Invention of the Passport: Surveillance, Citizenship and the State*. Cambridge University Press.
- WALLASCHEK, Stefan (2016). The Nansen passport – A solution to the legal statuses of refugees. *Social Europe*.
- ZREIK, Mohamad (2021). The Westphalia Peace and Its impact on the Modern European State. *Quantum Journal of Social Sciences and Humanities*, 2(1).
- UN High Commissioner for Refugees. *The state of the world's refugees 2000: Fifty years of humanitarian action*. Oxford University Press.

Elektroniniai leidiniai:

- 2021 m. Migracijos metraštis – į Lietuvą sugrįžta daugiau piliečių nei emigruoja (2022-06-21). Prieiga per internetą: <https://www.migracija.lt/-/2021-m.-migracijos-metraštis-į-lietuvą-sugrįžta-daugiau-piliečių-nei-emigruoja>
- Lithuania: human rights should be at the centre of the parliamentary debate on migration and asylum (2023-04-24). Prieiga per internetą: <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/lithuania-human-rights-should-be-at-the-centre-of-the-parliamentary-debate-on-migration-and-asylum>
- Lithuania: Forced out or locked up – Refugees and migrants abused and abandoned (2022-06-27). Prieiga per internetą: <https://www.amnesty.org/en/documents/eur53/5735/2022/en/>
- United Nations. Cornerstone treaty of refugee protection turns 70. UN News. (2021-07-28). Prieiga per internetą: <https://news.un.org/en/story/2021/07/1096562>
- United Nations High Commissioner for Refugees. (1997). UNHCR note on the principle of non-refoulement. Prieiga per internetą: <https://www.refworld.org/policy/legalguidance/unhcr/1997/ar/36258>

Fundamentals of migration. An introduction to some of the key terms, definitions and concepts related to migration and displacement. (2021). Prieiga per internetą: <https://www.iom.int/fundamentals-migration>

Regular procedure - Asylum Information Database | European Council on Refugees and Exiles. (2025). Prieiga per internetą: <https://asylumineurope.org/reports/country/germany/asylum-procedure/procedures/regular-procedure/>

Teismų praktika:

M. A. ir kiti prieš Lietuvą [EŽTT], Nr. 59793/17 [2018-12-11]. ECLI:CE:ECHR:2018-1211JUD005979317.

SANTRAUKA

Šiame darbe buvo nagrinėjamas santykis tarp nacionalinės teisės ir tarptautinių įsipareigojimų, ar tarp jų kyla konfliktas. Siekiant darbo tikslo buvo apžvelgta valstybės diskrecija valdant migraciją, kokią įtaką tam daro suvereniteto, sienų neliečiamumo ir teritorinio vientisumo principai. Be to, nagrinėjami nacionaliniai teisės aktai ir institucijos, valdančios migraciją, tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės aktai, kurie sukuria valstybėms įsipareigojimus migracijos srityje, apžvelgta migracijos krizė Lietuvoje. Straipsnyje buvo atskleista, jog nacionaliniai teisės aktai formaliai atitinka tarptautinius įsipareigojimus, Lietuvos Respublikos įstatymuose užtikrinti tokie patys principai ir migrantų teisės, kaip ir tarptautiniuose ir Europos Sąjungos dokumentuose. Konfliktas kyla nacionalinius aktus taikant praktikoje - neužtikrinamas negrąžinimo principas, pažeidžiamas kankinimo draudimas, teisė į veiksmingą teisinę gynybos priemonę. Sprendžiant nacionalinės ir tarptautinės teisės nesutapimus darbe rekomenduojama aiškiau ir detaliau suderinti nacionalinės teisės normas su tarptautine ir ES teise, detaliau reglamentuoti valstybės institucijų pareigas ir kompetenciją krizių metu, tobulinti veiksmingą teisminę kontrolę.

SUMMARY

This paper examined the relation between national law and international obligations, assessing whether conflicts arise between them. In order to achieve the aim of the study, state discretions in migration governance were analysed, as well as the impact of sovereignty, inviolability of frontiers and territorial integrity principals. In addition, national legal acts and institutions responsible for migration management were examined, as well as international and European Union legal instruments that impose obligations on states in the field of migration. The migration crisis in Lithuania was discussed. The article revealed that national acts formally comply with international obligations, and that the laws of the Republic of Lithuania ensure the same principles and rights of migrants as those expressed in international and European

Union documents. However, conflicts arise in the practical application of national law, where the principle of non-refoulment is not ensured, the prohibition of torture and the right to an effective remedy is violated. In addressing inconsistencies between national and international law, the paper recommends clearer and more detailed harmonisation of national legal norms with international and EU law, more detailed regulation of the duties and competences of state institutions during crisis situations, and the improvement of effective judicial control.