www.mruni.eu

Danguolė SENIUTIENĖ

Daktaro disertacija

MIGRACIJOS PROCESŲ REGULIAVIMAS IR VISUOMENĖS SAUGUMAS: SĄVEIKA IR MIGRACIJOS VALDYMO SISTEMOS ATSPARUMAS

SOCIALINIAI MOKSLAI,
TEISĖ (S 001)
VILNIUS, 2026

Mykolo Romerio universitetas

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Danguolė Seniutienė

MIGRACIJOS PROCESŲ REGULIAVIMAS IR VISUOMENĖS SAUGUMAS: SĄVEIKA IR MIGRACIJOS VALDYMO SISTEMOS ATSPARUMAS

Mokslo daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (S 001)

Vilnius, 2026

Mokslo daktaro disertacija rengta 2016-2025 metais, ginama Mykolo Romerio universitete pagal Mykolo Romerio universitetui su Vytauto Didžiojo universitetu Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministro 2019 m. vasario 22 d. įsakymu Nr. V-160 suteiktą doktorantūros teisę.

Mokslinė vadovė:
prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Mokslo daktaro disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto ir Vytauto Didžiojo universiteto teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkė:
prof. dr. Snieguolė Matulienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Nariai:
prof. dr. Claribel de Castro Sanchez (Nacionalinis nuotolinio mokymo universitetas (UNED), Ispanijos Karalystė, socialiniai mokslai, teisė, S 001);
prof. dr. Saulė Milčiuvienė (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);
prof. dr. Andrejus Novikovas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);
doc. dr. Juozas Valčiukas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Mokslo daktaro disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2026 m. lapkričio 16 d. 13 val. Mykolo Romerio universitete, I-414 auditorijoje.
Adresas: Ateities g. 20, 08303 Vilnius.

© Mykolo Romerio universitetas, 2026

TURINYS

SANTRUMPOS 5

ĮVADAS 6

1. KONCEPTUALŪS POŽIŪRIAI Į MIGRACIJĄ IR VISUOMENĖS SAUGUMĄ 20

1.1. Migracija šiuolaikinėje valstybėje: nuo socialinio reiškinio iki teisinio reguliavimo objekto 20

1.2. Visuomenės saugumo samprata teisėje: saugumizacijos teorijos ir žmogaus teisių apsaugos pusiausvyra 25

1.3. Migracijos tipologija kaip teisinio reguliavimo pagrindas 33

1.4. Migracijos krizės kaip teisinio reguliavimo iššūkiai 40

1.5. Pirmojo skyriaus apibendrinimas 45

2. HIBRIDINĖS GRĖSMĖS IR MIGRACIJOS INSTRUMENTALIZAVIMAS 47

2.1. Hibridinių grėsmių samprata teisės doktrinoje 47

2.2. Migracijos instrumentalizavimas kaip naujo tipo hibridinė grėsmė 54

2.3. Migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas 63

2.4. Hibridinės grėsmės ir viešojo administravimo subjektų diskrecijos ribos 71

2.5. Antrojo skyriaus apibendrinimas 77

3. MIGRACIJOS REGULIAVIMAS TARPTAUTINIU, EUROPOS SĄJUNGOS IR NACIONALINIU LYGMENIMIS 79

3.1. Migracijos politikos ir reguliavimo sistema 79

3.1.1. Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio reguliavimo raida ir teisiniai pagrindai 79

3.1.1.1. Programiniai dokumentai ir Bendros Europos prieglobsčio sistemos raida 81

3.1.1.2. Pirminė Europos Sąjungos teisinė bazė 82

3.1.1.3. Antrinė Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio teisė bei jos įgyvendinimo mechanizmai 83

3.1.2. Naujasis Migracijos ir prieglobsčio paktas (2024 m.) 84

3.1.3. Institucinė migracijos ir prieglobsčio valdymo sistema 88

3.1.3.1. Europos Sąjungos institucijų vaidmuo migracijos ir prieglobsčio valdymo srityje 88

3.1.3.2. Nacionalinių institucijų vaidmuo migracijos ir prieglobsčio valdymo srityje 90

3.2. Migracijos politikos ir konstitucinių vertybių apsaugos sąveika 93
3.3. Migracijos krizės reguliavimas konstitucinių vertybių kontekste..... 95
3.4. EŽTT ir ESTT praktikos reikšmė migracijos krizėms 97
3.5. Trečiojo skyriaus apibendrinimas 101

4. MIGRACIJOS KRIZĖS VALDYMO PRAKTIKA LIETUVOJE: TEISINĖ IR INSTITUCINĖ ANALIZĖ 102
4.1. Lietuvos migracijos reguliavimo sistemos transformacija reaguojant į 2021–2024 m. krizę 102
4.2. Migracijos procedūrų įgyvendinimo praktika ir procedūrinių garantijų užtikrinimas 109
4.3. Kontrolės mechanizmų veiksmingumas: teismų, ombudsmenų ir tarptautinių institucijų vaidmuo 113
4.4. Ketvirtojo skyriaus apibendrinimas..... 117

5. INTEGRUOTAS MIGRACIJOS RIZIKŲ VERTINIMO IR ATSPARUMO VALDYMO MODELIS: TEORINIS IR METODOLOGINIS PAGRINDAS..... 119
5.1. Integruoto modelio kūrimo metodologinis pagrindas 119
5.2. Europos integruoto sienų valdymo koncepcija kaip Europos išorės sienų apsaugos teisinė ir metodologinė sistema 122
5.3. Bendrasis integruotas rizikos analizės modelis (CIRAM): struktūra, metodologija ir taikymas 127
5.4. CORE atsparumo ekosistema: institucinė dimensija 135
5.5. Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM) .. 140
5.5.1. IMRAVM veikimo algoritmas: nuo rizikos identifikavimo iki institucinio mokymosi 145
5.5.2. IMRAVM įgyvendinimo teisinės ir institucinės prielaidos 148
5.6. IMRAVM modelio SWOT analizė: stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės .. 152
5.7. Penktojo skyriaus apibendrinimas 161

IŠVADOS..... 163

PASIŪLYMAI 167

LITERATŪRA 169

PRIEDAI..... 193

SANTRAUKA..... 195

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ SĄRAŠAS..... 222

SUMMARY 227

SANTRUMPOS

CIRAM	Bendras integruotas rizikos analizės modelis.
CORE	Atsparumo ekosistemos modelis.
EIBM	Europos integruotas sienų valdymas.
EMN	Europos migracijos tinklas.
ES	Europos Sąjunga.
ESTT	Europos Sąjungos Teisingumo Teismas.
ETIAS	Europos kelionių informacijos ir leidimų sistema.
EURODAC	Europos daktiloskopinių duomenų bazė.
EUROSUR	Europos išorės sienų stebėjimo sistema.
EŽTK	1950 m. Europos Žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija.
EŽTT	Europos Žmogaus Teisių Teismas.
FRA	Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra.
FRONTEX	Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra.
IOM	Tarptautinės migracijos organizacija.
LVAT	Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas.
MD	Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.
PACE	Europos Tarybos Parlamentinė Asamblėja.
SKĮ	Seimo kontrolieriaus įstaiga.
SRA	Strateginė rizikų analizė.
UNHCR	Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro.
UTPĮ	Užsieniečių teisinės padėties įstatymas.
VSAT	Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos.
VŽTD	1948 m. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija.

ĮVADAS

Tyrimo aktualumas ir problematika. Migracija yra natūralus socialinis, ekonominis ir kultūrinis reiškinys, tačiau XXI a. ji vis dažniau tampa politinio ir geopolitinio poveikio priemone ar instrumentu. Per pastarąjį dešimtmetį Europos Sąjunga susidūrė su keliais iš esmės skirtingo pobūdžio migracijos krizės epizodais: 2015-2016 m. humanitarine pabėgėlių krize, atskleidusia Bendros Europos prieglobsčio sistemos ribotumus; 2021-2024 m. organizuota Baltarusijos instrumentalizuota migracija prie Europos Sąjungos rytinės išorės sienos ir nuo 2022 m. vykstančiu masiniu nuo karo Ukrainoje bėgančių asmenų atvykimu. Kiekvienas iš šių krizinių epizodų išryškino ne tik politinius ir procesų valdymo iššūkius, bet ir fundamentalią teisinę problemą, kai tarptautinio, Europos Sąjungos ir nacionalinio lygmens teisės normų sąveika ne visada leidžia veiksmingai suderinti žmogaus teisių apsaugos poreikį ir visuomenės saugumo bei teisinės valstybės principų laikymąsi.

Intensyvėjant migracijos procesams ir kintant su jais susijusių grėsmių pobūdžiui, ypač hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo kontekste, vis ryškesnė tampa įtampa tarp valstybės pareigos užtikrinti visuomenės saugumą ir jos tarptautinių įsipareigojimų žmogaus teisių apsaugos srityje. Pastarojo dešimtmečio migracijos krizės rodo, kad migracijos srautai ne visada gali būti aiškinami vien socialiniais ar ekonominiais veiksniais. Didėjanti geopolitinė įtampa ir aktyvus hibridinio poveikio priemonių naudojimas politiniams tikslams sudaro prielaidas migracijai tapti politinio spaudimo, informacinių ir kitų hibridinių operacijų instrumentu. Tokiais atvejais kalbama apie instrumentalizuotą migraciją bei situacijas, kai migracijos srautai yra sąmoningai kuriami, nukreipiami arba palaikomi valstybės ar jos kontroliuojamų veikėjų, siekiant daryti politinį spaudimą, destabilizuoti tikslinę valstybę ar paveikti jos „sprendimų priėmimo“ procesus[1].

Instrumentalizuotos migracijos veiksmingumą didina struktūrinė teisinė asimetrija: liberalios demokratijos yra saistomos tarptautinių žmogaus teisių ir prieglobsčio standartų, teisinės atsakomybės bei teisminės kontrolės mechanizmų, tuo tarpu priešiški režimai dažnai nėra veikiami analogiškų apribojimų. Dėl šios priežasties teisės normos, skirtos asmenų apsaugai užtikrinti, tam tikromis aplinkybėmis gali būti išnaudojamos kaip strateginis pažeidžiamumas. Tokiomis sąlygomis valstybės atsakas į migracijos krizes nuolat balansuoja tarp dviejų tarpusavyje susijusių tikslų, tai yra poreikio neutralizuoti grėsmes nacionaliniam saugumui ir pareigos užtikrinti žmogaus teisių apsaugą bei teisinės valstybės principų laikymąsi. Ši įtampa aktualizuoja teisinės sistemos atsparumo klausimą, t. y. jos gebėjimą integruoti žmogaus teisių apsaugos standartus į atsako į hibridines grėsmes mechanizmus, vertinant juos ne kaip kliūtį, bet kaip neatsiejamą veiksmingo ir teisėto valdymo elementą.

Europos Sąjungos institucijų reakcija į šią problemą formavosi palaipsniui. Jeigu 2015 m. migracijos krizės metu viešajame ir politiniame diskurse dominavo

1 Maxime Lebrun ir kt., „Instrumentalized migration: avoiding the trap“, *Open Research Europe*, (2025): 2-10. DOI: 10.12688/openreseurope.18635.2. https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/4-251

humanitarinis požiūris, tai 2021-2024 m. laikotarpiu migracijos klausimas vis dažniau pradėtas sieti su geopolitinio saugumo iššūkiais. Šį pokytį atspindi ir Europos Komisijos pozicija, pagal kurią Baltarusijos veiksmai buvo vertinami ne kaip įprasta migracijos krizė, bet kaip politiškai organizuotas bandymas destabilizuoti Europos Sąjungą ir jos valstybes nares[2], o vėliau migracijos valdymas integruotas į platesnę ES išorės veiksmų ir partneryščių sistemą. Šis požiūrio pokytis buvo institucionalizuotas Europos Sąjungos lygmeniu, kai migracijos instrumentalizavimas oficialiuose ES dokumentuose pradėtas vertinti kaip viena iš hibridinių grėsmių formų. 2026 m. kovo 16 d. ES Tarybos išvadose migracijos instrumentalizavimas tiesiogiai įvardijamas, greta kibernetinių atakų, kritinės infrastruktūros sabotažo ir informacijos manipuliavimo, kaip kompleksinės hibridinio poveikio strategijos komponentas[3]. Kartu šios išvados atskleidžia, kad Europos Sąjungos atsakas į hibridines grėsmes vis dar pasižymi tam tikru fragmentiškumu, nes susijusios priemonės ir politikos sritys yra išskaidytos tarp vidaus rinkos reguliavimo, laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės bei Bendros užsienio ir saugumo politikos. Dėl šios priežasties migracijos instrumentalizavimo valdymas reikalauja ne tik sektorinių priemonių, bet ir geresnio skirtingų politikos sričių bei institucinių mechanizmų koordinavimo[4].

Frontex duomenimis, neteisėtų išorės sienos kirtimų skaičius Europos Sąjungoje 2025 m. sumažėjo daugiau nei ketvirtadaliu, palyginti su 2024 m. ir siekė apie 178 tūkst. atvejų.

Vis dėlto ši tendencija nereiškia, kad migracijos keliami saugumo iššūkiai prarado aktualumą. Priešingai, Europos Sąjunga ir toliau susiduria su bandymais migracijos srautus panaudoti kaip politinio spaudimo ir destabilizacijos priemonę, todėl migracijos valdymo problematika vis dažniau analizuojama ne tik migracijos politikos, bet ir saugumo bei atsparumo kontekste[5]. Europos Sąjungos rytinės

---

2 „State of the Union Address by President von der Leyen“, *European Commission - Speech*, Strasbourg, 2021 m. rugsėjo 15 d., žiūrėta 2026 m. birželio 10 d., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/ov/speech_21_4701/SPEECH_21_4701_OV.pdf.

3 „Taryba priėmė išvadas dėl ES pajėgumo kovoti su hibridinėmis grėsmėmis didinimo“, *Europos Sąjungos Taryba – pranešimas spaudai*, 2026 m. kovo 16 d., žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2026/03/16/council-adopts-conclusions-on-advancing-the-eu-s-capacity-to-counter-hybrid-threats/

4 Renan Bendel Vaughan, „Hybrid threats in the EU: conceptual foundations and a new institutional moment“. Official Blog of UNIO, 2026 m. gegužės 15 d., žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://officialblogofunio.com/2026/05/15/hybrid-threats-in-the-eu-conceptual-foundations-and-a-new-institutional-moment/.

5 „Migratory routes. Migratory situation in 2025“, *Frontex*, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/.

sienos[6] maršruto duomenys patvirtina, kad 2021 m. neteisėtų sienos kirtimų skaičius išaugo daugiau nei dešimt kartų. Toks staigus augimas buvo tiesiogiai siejamas su Baltarusijos režimo vykdyta migrantų nukreipimo politika, pavertusia migraciją politinio spaudimo ir destabilizacijos priemone Europos Sąjungos išorės pasienyje[7]. Lietuva, kaip Europos Sąjungos išorės sieną sauganti valstybė, atsidūrė šios krizės epicentre. 2021 m. gruodžio 7 d. Lietuvos Respublikos Seimas Baltarusijos veiksmus oficialiai kvalifikavo kaip hibridinę ataką[8]. Tais pačiais metais VSAT užregistravo 4 339 neteisėto valstybės sienos kirtimo atvejus[9], o paskelbus ekstremaliąją situaciją dar 8 106 asmenims nebuvo leista neteisėtai patekti į Lietuvos teritoriją. 2022 m. tokių atvejų skaičius siekė 11 211, 2023 m. - 2 643, o 2024 m. - 1002[10]. Tuo pačiu laikotarpiu Lietuva priėmė daugiau kaip 77 tūkst. nuo karo Ukrainoje pasitraukusių asmenų[11], todėl migracijos valdymo institucijoms teko vienu metu spręsti du skirtingo pobūdžio iššūkius: užtikrinti humanitarinę apsaugą karo pabėgėliams ir reaguoti į migracijos instrumentalizavimo keliamas grėsmes.

Teisinės sistemos atsparumo problemą atskleidžia ir Lietuvos teismų praktika, kurioje nuosekliai pabrėžiama individualaus vertinimo reikšmė migracijos valdymo sprendimuose (be kita ko, dėl asmens neįleidimo į šalies teritoriją, sulaikymo ar išsiuntimo). Teismai yra išaiškinę, kad asmens keliamos grėsmės vertinimas negali būti grindžiamas automatiniu grėsmės nacionaliniam saugumui priskyrimu, o kiekvienu

---

6 Rytinė ES siena - Europos Sąjungos išorės sausumos sienos ruožas, kurį su Baltarusija ir Rusija turi Lietuva, Latvija, Estija, Lenkija ir Suomija. Šiam sienos ruožui taikomas Šengeno sienų kodekso (Reglamentas (ES) 2016/399) nustatytas išorės sienų valdymo režimas, o nuo 2021 m. jis tapo pagrindine migracijos instrumentalizavimo raiškos vieta ES kontekste. Žiūrėta 2026 m. rugpjūčio 28 d. „Communication on Eastern border regions", *EU-Lex-Ares (2025) 6559755* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/PIN/?uri=PI_COM:Ares(2025)6559755; 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 03 23, 1–52. Regulation (EU) 2016/399setting out the Schengen Borders Code; „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges" COM(2025) 164 final 2025/0085(COD), 3., EU-Lex, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0164

7 „Eastern Borders: Situation in 2024. Annex to Migratory Routes 2026", *Frontex*, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://www.frontex.europa.eu/assets/Migratory_routes/2026/ANNEX_Eastern-borders_up-to-2024.pdf

8 Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl nepaprastosios padėties įvedimo", 2021 m. gruodžio 7 d. Nr. XIV-733. *TAR*, 2021-12-07, Nr. 2021-25308, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://www.infolex.lt/ta/725503.

9 „Neįleistų neteisėtų migrantų statistika", Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, *LRV.LT.*, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://vsat.lrv.lt/lt/naujienos/neileistu-neteisetu-migrantu-statistika/

10 *Ibid.*

11 „Naujausiame Migracijos metraštyje- aktualiausi statistiniai rodikliai", Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, *LRV.LT.*, 2025 m. kovo 18 d., žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://migracija.lrv.lt/lt/naujienos/naujausiame-migracijos-metrastyje-aktualiausi-statistiniai-rodikliai/

atveju turi būti remiamasi individualiomis aplinkybėmis ir konkrečiais faktais.

Taip pat akcentuojama, kad net ekstremaliosios situacijos sąlygomis vien neteisėto atvykimo faktas savaime nesudaro pakankamo pagrindo konstatuoti individualią grėsmę[12]. Šios, aukščiau aptartos, teismų praktikoje suformuotos pozicijos patvirtina, kad teisminė kontrolė yra svarbus demokratinės teisinės valstybės atsparumo mechanizmas, užtikrinantis žmogaus teisių apsaugą ir teisėtumo principų laikymąsi. Kita vertus, jos taip pat atskleidžia, kad migracijos krizių valdymo procese vis dar išlieka koordinavimo, sprendimų nuoseklumo ir normatyvinių reikalavimų įgyvendinimo iššūkių, rodančių sistemingesnio institucinio bendradarbiavimo poreikį.

Aukščiau aptartos aplinkybės leidžia formuluoti pagrindinę šio **disertacinio tyrimo mokslinę problemą**: ar esama migracijos procesų teisinio reguliavimo sistema yra pajėgi užtikrinti veiksmingą visuomenės saugumo apsaugą, kartu išlaikant žmogaus teisių, teisinės valstybės ir tarptautinės teisės standartų bei reikalavimų laikymąsi, ir kokiomis kryptimis ši sistema turėtų būti tobulinama intensyvėjant tradiciniams, netradiciniams bei hibridiniams migracijos srautams?

Disertacinio tyrimo ištirtumas. *Mokslinės literatūros apžvalga.* Migracijos ir visuomenės saugumo santykis tarptautinėje ir nacionalinėje mokslinėje literatūroje nagrinėjamas iš įvairių disciplininių perspektyvų, dažniausiai koncentruojantis į atskirus šio reiškinio aspektus. Migracijos tyrimai tradiciškai plėtojami sociologijos, demografijos, ekonomikos ir politikos mokslų srityse, o teisės doktrinoje ilgą laiką dominavo užsieniečių teisinės padėties, prieglobsčio ir žmogaus teisių apsaugos problematika. Vis dėlto pastaraisiais dešimtmečiais išaugusi migracijos procesų politizacija, hibridinių grėsmių plitimas, migracijos instrumentalizavimo atvejai ir didėjantis spaudimas prieglobsčio sistemoms paskatino migracijos reguliavimo klausimus vis dažniau analizuoti nacionalinio ir visuomenės saugumo kontekste.

Tarptautiniai tyrimai. Migracijos saugumizacijos teorinius pagrindus suformavo Kopenhagos mokyklos atstovai B. Buzan, O. Wæver ir J. de Wilde chrestomatiniame veikale „*Security: A New Framework for Analysis*“ (1998)[13], išplėtoję saugumizacijos sampratą kaip procesą, kurio metu tam tikri klausimai politinio ir viešojo diskurso priemonėmis priskiriami saugumo sričiai, taip sudarant prielaidas taikyti išskirtines valdymo priemones[14]. Šią teorinę prieigą Europos Sąjungos migracijos politikos kontekste plėtojo J. Huysmans, analizavęs procesus, kuriais migracija palaipsniui tapo saugumo politikos objektu[15]. Autorius atkreipė dėmesį į tai, kad migracijos valdymas vis

12 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2023 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023. Teisminio proceso Nr. 4-45-3-00097-2023-9; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Išplėstinės teisėjų kolegijos 2022 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022. Teisminio proceso Nr. 4-13-3-00219-2021-8.: *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga. 2023 m. balandžio 1 d. – 2023 m. balandžio 30 d.*

13 Barry Buzan, Ole Wæver ir Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis. Boulder* (Lynne Rienner publishers, 1998), 7–8.

14 *Ibid.*, 23–26.

15 Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU* (London and New York: Routledge, 2006), 1–5; 46–68.

dažniau grindžiamas rizikos, nesaugumo ir kontrolės logika, o migracijos klausimai integruojami į platesnę saugumo politikos darbotvarkę. T. Balzacq išplėtojo saugumizacijos teoriją, pabrėždamas, kad saugumo klausimų formavimą lemia ne vien politiniai pareiškimai ar diskursinės konstrukcijos[16]. T. Balzacq teigimu, saugumizacijos procesas yra glaudžiai susijęs su instituciniu kontekstu, auditorijų reakcijomis ir konkrečiomis politinėmis aplinkybėmis, todėl grėsmės pripažinimas saugumo klausimu priklauso nuo platesnės socialinės ir institucinės aplinkos. H. Stritzel išplėtė saugumizacijos teorijos taikymą, parodydamas, kad grėsmių suvokimas ir jų konceptualizavimas priklauso nuo konkretaus politinio, teisinio ir institucinio konteksto[17]. Ši įžvalga ypač reikšminga analizuojant migracijos instrumentalizavimą, nes skirtingos Europos Sąjungos valstybės šį reiškinį vertino nevienodai: nuo humanitarinio iššūkio iki nacionalinio saugumo ir hibridinių grėsmių problemos.

T. Balzacq saugumizacijos teoriją papildė papildomu elementu - valdymo dimensija. Autorius pabrėžė, kad saugumizacija pasireiškia ne vien diskurso lygmeniu, bet ir konkrečiomis institucinėmis praktikomis bei valdymo priemonėmis. Toks požiūris leidžia migracijos saugumizaciją analizuoti ne tik kaip politinį naratyvą, bet ir kaip procesą, kuris materializuojasi teisės aktuose, administraciniuose sprendimuose ir institucijų veikloje[18]. Migracijos instrumentalizavimo kaip geopolitinio spaudimo priemonės problematiką sistemiškai išplėtojo K. M. Greenhill. Autorė parodė, kad migracijos srautai gali būti sąmoningai naudojami kaip užsienio politikos ir prievartos instrumentas, siekiant paveikti kitų valstybių sprendimus ar elgesį. Jos atlikta empirinių atvejų analizė atskleidė, kad migracijos krizės ne kartą buvo pasitelktos kaip politinio spaudimo priemonė ir daugeliu atvejų leido jas inicijavusiems veikėjams pasiekti bent dalį siektų tikslų. Šie tyrimai reikšmingai prisidėjo prie migracijos instrumentalizavimo sampratos formavimosi ir migracijos procesų analizės geopolitinio saugumo kontekste[19]. Naujausi migracijos, kaip instrumentalizuoto veiksmo, tyrimai siekia ne tik paaiškinti šio reiškinio galimą poveikį bei pasekmes, bet ir sukurti kriterijus, leidžiančius atskirti reguliarius, savaiminius migracijos procesus nuo sąmoningai organizuotų hibridinių operacijų. Šioje srityje reikšmingas mokslines įžvalgas yra pareikę M. Lebrun ir bendraautoriai darbe, kuriame migracijos instrumentalizavimas analizuojamas kaip specifinė hibridinio poveikio priemonė, reikalaujanti kitokių vertinimo ir reagavimo instrumentų nei įprasti migracijos srautai. Darbe autoriai pabrėžia, kad valstybių veiksmingas atsakas į tokias situacijas turi būti grindžiamas ne vien

16 Thierry Balzacq (red.), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (London: Routledge, 2011), 1–30.

17 Holger Stritzel, *Security in Translation: Securitization Theory and the Localization of Threat* (Palgrave Macmillan, 2014), 15–22.

18 Thierry Balzacq, „Securitization: Understanding the Analytics of Government ", Iš: Bossong, R. ir Rhinard, M. (eds.), *Theorizing Internal Security in the European Union.* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 50–52.

19 Kelly M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2010), 1-11.

valstybinių sienų apsaugos priemonėmis, bet ir gebėjimu identifikuoti migracijos instrumentalizavimo požymius, išlaikant žmogaus teisių apsaugos bei teisinės valstybės standartu[20].

Hibridinių grėsmių ir nereguliarių migracijos srautų sąsajų analizę reikšmingai papildė Jungwirth ir bendraautorių tyrimai, kuriuose plėtojama CORE - (angl. *comprehensive resilience ecosystem*) atsparumo ekosistemos koncepcija. Ši koncepcijos kontekste atsparumas aiškinamas ne kaip pavienių institucijų gebėjimą reaguoti į krizes, bet kaip kompleksinis procesas, kuris apima valdymo, paslaugų ir visuomenės sąveiką. Autoriai pabrėžia, kad veiksmingas atsakas į šiuolaikines hibridines grėsmes reikalauja ne tik operacinių ar teisinių priemonių, bet ir gebėjimo užtikrinti koordinuotą institucijų veikimą, visuomenės pasitikėjimą bei ilgalaikį prisitaikymą prie kintančios grėsmių aplinkos. Šios įžvalgos sudaro svarbų teorinį pagrindą migracijos valdymą analizuoti per atsparumo perspektyvą[21]. Migracijos saugumizacijos tyrimus reikšmingai papildo A. Miskimmon, B. O'Loughlin ir L. Roselle strateginių naratyvų koncepcija, akcentuojanti politinių veikėjų gebėjimą formuoti visuomenės suvokimą apie tapatybę, krizes ir jų sprendimo būdus. Ši teorija leidžia analizuoti, kaip keitėsi Europos Sąjungos institucijų požiūris į migraciją nuo humanitarinio pobūdžio iššūkių iki geopolitinio bei saugumo užtikrinimo konteksto. Šiuo atveju dėmesys vis tik sutelkiamas ne tik į tai, ar migracija, kaip procesas, tampa saugumo politikos objektu, bet ir į tai, kaip šis procesas vyksta, kas formuoja proceso eigą ir kokių tikslų siekiama[22]. Svarų indėlį į migracijos ir saugumo santykio analizę Europos Sąjungos teisės kontekste yra pateikęs V. Mitsilegas. Autorius migracijos valdymą nagrinėja teisės ir saugumo studijų sankirtoje, ypatingą dėmesį skirdamas įtampai tarp rizikų valdymo logikos ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimų. Jo darbuose pabrėžiama, kad migracijos politikos saugumizacija neturi paneigti pagrindinių teisių apsaugos standartų, todėl veiksmingas migracijos valdymas turi būti grindžiamas pusiausvyra tarp saugumo interesų ir teisinių įsipareigojimų žmogui[23].

Hibridinės grėsmės ir demokratijų teisinis atsparumas. Šioje disertacijoje atskira ir reikšminga tyrimų kryptis skiriama demokratinių valstybių teisinio atsparumo hibridinių grėsmių kontekste analizei. Išskirtinas A. Sari, nagrinėjęs teisės vaidmenį vadinamųjų *„pilkosios zonos"* konfliktų bei hibridinių grėsmių kontekste. A. Sari pabrėžia, kad teisinė valstybės sistema gali veikti dvejopai- tai yra tiek būti pažeidžiamumo šaltiniu, tiek atsparumo pagrindu. Demokratinių valstybių teisiniai įsipareigojimai bei

---

20 Maxime Lebrun ir kt. „Instrumentalized migration: avoiding the trap", *Open Research Europe* (2025), 2-10. DOI: 10.12688/openreseurope.18635.2, https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/4-251.

21 Rainer Jungwirth ir kt., „Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem". Report, JRC129019. *JRC Publications* (Luxembourg: Publications Office of the EU, 2023), 14–20. DOI: 10.2760/37899.

22 Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin ir Laura Roselle, *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order* (New York: Routledge, 2013), 1–20.

23 Valsamis Mitsilegas, „Rule of Law: Theorizing EU Internal Security Cooperation from a Legal Perspective". Iš: Bossong, Raphael ir Rhinard, Mark (red.), *Theorizing Internal Security in the European Union*. (Oxford: Oxford University Press, 2016), 109–111.

žmogaus teisių apsaugos standartai susiklosčius tam tikromis aplinkybėmis gali būti išnaudojami priešiškų valstybių ar atskirų veikėjų, tačiau kartu būtent tinkama teisinė sistema sukuria institucinį pagrindą teisėtam, koordinuotam ir ilgalaikiam atsakui į hibridines grėsmes. Šiuo koncepciniu pagrindu autorius plėtoja teisinio atsparumo sampratą, kurioje teisė vertina ne tik kaip reguliavimo instrumentas, bet ir kaip vienas svarbiausių valstybės atsparumo elementų, leidžiantis suderinti saugumo poreikius su demokratinės teisinės valstybės principais[24]. T. Ellingsen tyrimas, kurio metu analizuojamas hibridinių grėsmių poveikis demokratinėms sistemoms, papildo teisinio atsparumo tyrimų kryptį. Autorė teigia, kad hibridinės grėsmės gali paveikti skirtingas demokratijos aspektus, pavyzdžiui: rinkimų procesus, valstybės institucijas bei viešąjį diskursą, todėl atsakas į jas negali apsiriboti vien saugumo užtikrinimo priemonėmis. Demokratinės valstybės atsparumą, autorės vertinimu, lemia visuomenės gebėjimas atpažinti grėsmes, efektyvi ir nepriklausoma teisminė kontrolė bei laisva žiniasklaida, užtikrinanti informacinės erdvės atsparumą manipuliacijoms. Šios įžvalgos reikšmingos migracijos instrumentalizavimo kontekste, nes leidžia hibridines grėsmes vertinti ne tik kaip sienų apsaugos ar migracijos valdymo problemą, bet ir kaip platesnį iššūkį demokratinių institucijų veikimui[25]. T. Ellingsen išskirtą teisminio *vikrumo*[26] sampratą galima sieti ir su šioje disertacijoje analizuojama Lietuvos teismų praktika. Autorės požiūriu, demokratinės valstybės atsparumas priklauso nuo teismų gebėjimo operatyviai ir nuosekliai reaguoti į naujas grėsmes, kartu išlaikant teisėtumo ir žmogaus teisių apsaugos standartus. Migracijos krizių kontekste tai reiškia gebėjimą užtikrinti individualų aplinkybių vertinimą ir veiksmingą teisminę kontrolę net padidėjusio spaudimo sąlygomis. Todėl teisminis *vikrumas* gali būti vertinamas ne tik kaip procesinis efektyvumas, bet ir kaip svarbi demokratinės teisinės valstybės atsparumo prielaida.

ES lygmens tyrimai. Europos Sąjungos lygmeniu reikšminga tyrimų kryptis yra susijusi su Bendros Europos prieglobsčio sistemos raida, jos reformomis ir 2024 m. Migracijos ir prieglobsčio pakto vertinimu bei jo priėmimu. Šioje srityje svarbų indėlį pateikė S. Carrera[27], L. den Hertog ir kiti autoriai, analizavę Europos Sąjungos išorės migracijos politikos daugiasluoksnį pobūdį ir jos sąveiką su žmogaus teisių apsaugos standartais. Jų tyrimuose pabrėžiama, kad migracijos valdymas Europos Sąjungoje formuojamas kelių tarpusavyje susijusių politikos sričių sankirtoje, todėl nuolatinė įtampa tarp saugumo tikslų, migracijos kontrolės priemonių ir pagrindinių

---

24 Aurel Sari, „Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats“, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 6. (2020): 846–869. DOI: 10.1080/09557571.2020.1763452.

25 Tanja Ellingsen „Hybrid threats as a threat to democracy: Soft and smart tactics and three dimensions of democracy“, Iš: *Preparing for Hybrid Threats to Security.* Routledge, (2024): 36–51. DOI: 10.4324/9781032617916-4. https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781032617916-4/hybrid-threats-threat-democracy-tanja-ellingsen?context=ubx

26 *Ibid.*, p. 46. Terminas „teisminis vikrumas“ disertacijoje vartojamas kaip T. Ellingsen anglų kalba pavartoto termino „judicial agility" atitikmuo, žymintis teismų sistemos gebėjimą greitai ir adaptyviai reaguoti į naujus, hibridiniais metodais grindžiamus grėsmių demokratijai atvejus.

27 Sergio Carrera ir kt., „Proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum: Substitute impact assessment “, *EPRS* (2023). https://doi.org/10.2861/489992;

teisių apsaugos yra viena iš esminių šios sistemos charakteristikų[28]. Reikšmingą indėlį į migracijos ir žmogaus teisių apsaugos sąveikos analizę pateikė T. Gammeltoft-Hansen, nagrinėjęs prieglobsčio prieinamumo problematiką migracijos kontrolės eksteritorizavimo ir privatizavimo kontekste. Autorius atkreipia dėmesį į tai, kad valstybių siekis perkelti migracijos kontrolės funkcijas už savo teritorijos ribų arba deleguoti jas kitiems veikėjams kelia naujų iššūkių tarptautinės pabėgėlių teisės taikymui, ypač negrąžinimo (angl. *non-refoulement*) principo užtikrinimui. Atlikti tyrimai atskleidė, kad migracijos procesų valdymo priemonių efektyvumas negali būti vertinamas atskirai nuo valstybės pareigos užtikrinti tarptautinių žmogaus teisių ir prieglobsčio apsaugos standartų laikymąsi[29]. Migracijos teorinių pagrindų analizėje reikšmingą vietą užima S. Castles, H. de Haas ir M. J. Miller darbai, kuriuose migracija aiškinama kaip kompleksinis ir savireprodukuojantis socialinis procesas. Autoriai pabrėžia, kad migracijos srautai formuojasi ne vien dėl pavienių ekonominių ar politinių veiksnių, bet dėl tarpusavyje susijusių socialinių, kultūrinių, ekonominių ir politinių procesų, kurie ilgainiui kuria ir palaiko migracijos sistemas. Ši prieiga leidžia migraciją vertinti kaip ilgalaikį struktūrinį reiškinį, kurio dinamika dažnai peržengia tradicinius valstybių kontrolės ir reguliavimo mechanizmus[30]. Migracijos valdymo priemonių veiksmingumą kritiškai vertina ir P. Polko, analizuojanti fizinių sienų stiprinimo poveikį migracijos procesams. Autorė pažymi, kad griežtesnės sienų kontrolės priemonės savaime nepanaikina migracijos spaudimo, o dažniau lemia migracijos maršrutų persiorientavimą ir prisitaikymą prie naujų kontrolės sąlygų. Šios įžvalgos rodo, kad migracijos valdymas negali būti grindžiamas vien fizinės kontrolės priemonėmis, bet reikalauja platesnio požiūrio, apimančio rizikų vertinimą, tarpinstitucinį koordinavimą ir ilgalaikio atsparumo stiprinimą[31].

Integruoto sienų valdymo teisinius ir institucinius aspektus nagrinėjo J. Wagner, analizavęs Frontex plėtojamos Europos integruoto sienų valdymo koncepcijos teisinį pagrindą, jos santykį su Europos Sąjungos teise ir valstybių narių atsakomybės

---

28 Sergio Carrera, Leonhard den Hertog ir Marion Panizzon, „The External Faces of EU External Migration Law and Policy: an Introduction", In: *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes.* (Leiden: Brill Nijhoff, 2018), 1-2, 44.

29 Thomas Gammeltoft-Hansen, „Access to Asylum: International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control" (PhD thesis, Aarhus University, 2009), 10–15, https://www.asyl.at/archiv-2016/projekte/gammeltoft-hansen_access_to_asylum.pdf ; Thomas Gammeltoft-Hansen, „The Externalisation of European Migration Control and the Reach of International Refugee Law", *SSRN*, Iš Elspeth Guild and Paul Minderhoud (red.) The First Decade of EU Migration and Asylum Law. Brill, (2011), žiūrėta 2026 m. rugjūčio 29 d.https://ssrn.com/abstract=3905769 ir http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3905769.

30 Stephen Castles, Hein de Haas, Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.* 5-asis leid. Basingstoke: (Palgrave Macmillan, 2014), 25–52.

31 Paulina Polko, „The Migration-Security Nexus: Desecuritization and the Shift Towards the Sustainable Approach". *Journal of Modern Science*, (2024), Vol. 6(60), 101. DOI: 10.13166/jms/197001, https://www.jomswsge.com/pdf-197001-119979?filename=The-migration-security-ne.pdf

pasiskirstymu[32]. Tuo tarpu A. N. Kanellopoulos tyrimuose daugiausia dėmesio skiriama Bendrojo integruoto rizikos analizės modelio (CIRAM) taikymui teisėsaugos ir sienų apsaugos institucijų veikloje, pabrėžiant rizikų analizės reikšmę priimant duomenimis grindžiamus sprendimus ir stiprinant migracijos valdymo efektyvumą[33].

Svarbią vietą migracijos teisės tyrimuose užima Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos analizė, formuojanti pagrindinius žmogaus teisių apsaugos ir migracijos valdymo standartus. Teismų praktikoje nuosekliai pabrėžiama, kad visuomenės saugumo argumentai negali būti taikomi abstrakčiai ar automatiškai, o kiekvienu atveju turi būti grindžiami individualiu aplinkybių vertinimu ir konkrečiais faktais[34]. Kartu jurisprudencijoje plėtojami negrąžinimo principo, kolektyvinio išsiuntimo draudimo, veiksmingos teisinės gynybos ir žmogaus teisių apsaugos standartai, kurie nustato valstybių veiksmų ribas migracijos kontrolės ir sienų apsaugos srityje[35]. Šie sprendimai sudaro vieną svarbiausių normatyvinių pagrindų vertinant migracijos valdymo priemonių teisėtumą tiek įprastomis, tiek krizinėmis aplinkybėmis[36].

Lietuvos moksliniai tyrimai. Lietuvoje migracijos teisinio reguliavimo problematika nagrinėjama fragmentiškai, daugiausia dėmesio skiriant atskiroms teminėms sritims.

---

32 Johann Wagner, „The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies", *Commonwealth & Comparative Politics,* (2021), 59(4), 424–448. DOI: 10.1080/14662043.2021.1999650, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14662043.2021.1999650#d1e163

33 Anastasios – Nikolaos Kanellopoulos, „Empowering EU Law Enforcement: Teaching Security Risk Analysis with the Frontex Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)", *Internal Security*, (2024). DOI: 10.5604/01.3001.0054.3977, 3–4, žiūrėta 2026 m. rugpjūčio 30 d., https://www.researchgate.net/publication/380145021_Empowering_EU_Law_Enforcement_Teaching_Security_Risk_Analysis_with_the_Frontex_Common_Integrated_Risk_Analysis_Model_CIRAM

34 „ESTT 2015 m. birželio 11 d. sprendimas byloje „Z. Zh. ir I. O. prieš Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nr. C-554/13)".

35 „EŽTT 2012 m. vasario 23 d. sprendimas byloje „Hirsi Jamaa ir kt. prieš Italiją", (Nr. 27765/09)".

36 „EŽTT, 2020 m. vasario 13 d. sprendimas byloje „N.D. ir N.T. prieš Ispaniją", (Nr. 8675/15 ir 8697/15)".

Prieglobsčio teisės klausimus analizuoja L. Jakulevičienė[37] ir L. Biekša[38], valstybės sienos apsaugos problematiką - E. Jarašiūnas[39], visuomenės bei nacionalinio saugumo aspektus - A. Urmonas[40], A. Novikovas[41], o migracijos demografinius ir socialinius procesus tiria V. Stankūnienė[42] ir A. Maslauskaitė[43]. Vis dėlto Lietuvos mokslinėje literatūroje trūksta kompleksinių tyrimų, kuriuose migracijos procesų teisinis reguliavimas būtų analizuojamas kartu su hibridinių grėsmių problematika, visuomenės saugumo užtikrinimu ir migracijos valdyme dalyvaujančių nacionalinių bei Europos Sąjungos institucijų sąveika. Dėl šios priežasties išlieka poreikis integruotam tyrimui, leidžiančiam migracijos valdymą vertinti kaip vientisą teisinę, institucinę ir saugumo sistemą.

Artimiausią disertacijos tyrimo sritį iš taikomųjų tyrimų atitinka Mykolo Romerio universiteto ekspertų parengtas tyrimas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (projekto

37 Lyra Jakulevičienė ir Laurynas Biekša „Trends in the qualification of asylum claims related to gender-based violence under international and European Law." *The International Journal of Human Rights,* (2021), Vol. 26, No. 5, 833–855. DOI: 10.1080/13642987.2021.1978981; Lyra Vysockienė, *Pabėgėlių teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005); Lyra Jakulevičienė, "Principle of non-refoulement in the context of recent ECtHR caselaw and the EU migration and asylum pact", *ERA Forum: Journal of the Academy of European Law,* (2023), https://doi.org/10.1007/s12027-023-00761-w; Lyra Jakulevičienė, "Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?", Iš: Reforming the Common European Asylum System : Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum: Monograph / Daniel Thym; Odysseus Academic Network (Eds.). Baden-Baden: Nomos, (2022). ISBN 9783848787258. https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/ab6f2e69-8cd7-45e4-b9cf-787178c5dab1/content; Lyra Jakulevičienė, "Vulnerable persons as a new sub-group of asylum seekers?", Iš: Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law / Edited by Vincent Chetail, Philippe de Bruycker and Francesco Maiani. (Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016). ISBN 9789004308657. https://doi.org/10.1163/9789004308664_013

38 Laurynas Biekša ir Ilona Ivašauskaitė, „Lietuvos reakcija į prieglobsčio prašytojų antplūdį tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės kontekste“, *Lietuvos teisė 2021: esminiai pokyčiai,* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021). https://doi.org/10.13165/LT-21-01-15

39 Egidijus Jarašiūnas, „Konstitucija: nuo pagrindinio įstatymo iki aukščiausiosios teisės“. *Iš: Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda.* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007), 33–66; Egidijus Jarašiūnas, *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas* (Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2003).

40 Algimantas Urmonas ir kt., *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje: mokslo studija* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013).

41 Andrejus Novikovas, „Policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime etiniai aspektai“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, (2021), t. 26, 105–121. DOI: 10.13165/PSPO-21-26-32.

42 Vlada Stankūnienė, Marė Baublytė, Karolis Žibas ir Daumantas Stumbrys, *Lietuvos demografinė kaita: ką atskleidžia gyventojų surašymai: mokslo studija.* (Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2016), https://tile.loc.gov/storage-services/master/gdc/gdcebookspublic/20/20/71/54/03/2020715403/2020715403.pdf

43 Aušra Maslauskaitė ir Vlada Stankūnienė, *Šeima abipus sienos: Lietuvos transnacionalinės šeimos genezė, funkcijos, raidos perspektyvos* (Vilnius: Tarptautinė migracijos organizacija ir Socialinių tyrimų institutas, 2007).

Nr. PMIF-1.2.3-K-01-001)[44], kuriame analizuojama Lietuvos prieglobsčio sistemos veikimo praktika migracijos krizės kontekste. Nors šis tyrimas ir disertacija iš dalies remiasi sutampančia empirine medžiaga, jų tikslai ir metodologinės prieigos skiriasi. Minėtas tyrimas pirmiausia orientuotas į prieglobsčio sistemos administracinio veikimo vertinimą taikomuoju ir politikos formavimo požiūriu, o disertacijoje siekiama sukurti teorinį ir metodologinį modelį, integruojantį teisėtumo, rizikų analizės ir institucinio atsparumo dimensijas bei taikytiną ne tik prieglobsčio, bet ir platesnei migracijos valdymo sistemai instrumentalizuotos migracijos ir kitų hibridinių grėsmių sąlygomis. Todėl disertacijos mokslinis indėlis vertintinas ne kaip alternatyva minėtam taikomajam tyrimui, bet kaip jį papildanti teorinė ir metodologinė prieiga, siūlanti bendresnio lygmens teisinį ir institucinį modelį, į kurį ateityje galėtų būti integruojami ir taikomųjų tyrimų, įskaitant minėto MRU ekspertų tyrimo, rezultatai.

Remiantis atlikta mokslinės literatūros ir teismų praktikos analize, galima identifikuoti tris pagrindines mokslinių tyrimų spragas. Pirma, trūksta integruoto teorinio ir metodologinio modelio, kuris leistų migracijos procesų teisinį reguliavimą ir visuomenės saugumo užtikrinimą analizuoti vieningoje tarptautinės, Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės sistemoje. Antra, migracijos, kaip reiškinio, instrumentalizavimo bei hibridinių grėsmių teisiniai aspektai, taip pat institucinių reakcijų teisėtumas ir veiksmingumas, reaguojant į šiuos reiškinius, išlieka nepakankamai ištirtas. Trečia, mokslinėje literatūroje stokojama praktiniam taikymui pritaikytų migracijos rizikų valdymo modelių, kurie būtų suderinti su Europos Sąjungos teisiniu reguliavimu ir galėtų būti taikomi nacionalinių institucijų veikloje. Būtent šių spragų užpildymui ir yra skirtas šis disertacinis tyrimas.

Disertacinio tyrimo naujumas. Tyrimo naujumas atsiskleidžia keliais tarpusavyje susijusiais lygmenimis. *Teorinė - koncepcinė naujovė.* Migracijos procesai analizuojami ne tik tradicinėse migracijos studijoms būdingose socialinėje, ekonominėje ar demografinėje perspektyvose, bet ir visuomenės saugumo bei hibridinių grėsmių kontekste, integruojant tarptautinės, Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės analizę.

Normatyvinė - institucinė naujovė. Tyrime sistemiškai analizuojama migracijos procesų teisinio reguliavimo sistema, migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijos, jų diskrecijos ribos ir tarpusavio sąveika, vertinant šių elementų reikšmę visuomenės saugumo užtikrinimui.

Hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo dimensija. Migracijos valdymas nagrinėjamas per migracijos instrumentalizavimo ir hibridinių grėsmių prizmę, ypatingą dėmesį skiriant teisinės sistemos atsparumui tokioms situacijoms. Tyrime analizuojama teisinės asimetrijos problema ir jos reikšmė migracijos instrumentalizavimo kaip hibridinio spaudimo priemonės veiksmingumui.

Metodologinė naujovė. Disertacijoje sukuriamas Integruotas migracijos rizikų ir

---

44 *Prieglobsčio sistemos vertinimas.* Studijos tyrėjai: prof. dr. Lyra Jakulevičienė, prof. dr. Andrius Stasiukynas, doc. dr. Laurynas Biekša, ir Arnas Liauksminas, parengta pagal projektą „Prieglobsčio sistemos vertinimas" Nr. PMIF-1.2.3-K-01-001. 2022. (Vilnius, MRU, 2022), žiūrėta: 2026 m. rugpjūčio 27 d. https://www.mruni.eu/wp-content/uploads/2023/02/Galutine-tyrimo-ataskaita_2022_12_30.pdf

atsparumo valdymo modelis (IMRAVM), sujungiantis normatyvinę, rizikų vertinimo ir atsparumo dimensijas į vientisą analitinę sistemą. Modelis grindžiamas Europos Sąjungos teisiniu reguliavimu ir pritaikytas Lietuvos migracijos valdymo institucijų veiklos bei sprendimų priėmimo kontekstui.

Tyrimo objektas - migracijos procesų teisinio reguliavimo sistema ir jos sąveika su visuomenės saugumo užtikrinimo mechanizmais tarptautiniu, Europos Sąjungos ir nacionaliniu lygmenimis. Disertacijoje migracijos procesai analizuojami ne visa jų apimtimi, o tais aspektais, kurie tiesiogiai susiję su visuomenės saugumo užtikrinimu. Pagrindinis dėmesys skiriamas neteisėtai migracijai, prieglobsčio procesams, migracijos krizėms ir migracijos instrumentalizavimui kaip hibridinių grėsmių formai, taip pat šių reiškinių teisinio reguliavimo ir institucinio valdymo problematikai. Teisėta migracija nagrinėjama tiek, kiek jos reguliavimo mechanizmai yra reikšmingi bendros migracijos valdymo sistemos, rizikų vertinimo ir visuomenės saugumo kontekste. Todėl disertacijoje nėra siekiama išsamiai analizuoti visų teisėtos migracijos formų, jų socialinių, ekonominių ar demografinių aspektų.

Tyrimo dalykas - migracijos procesų teisinio reguliavimo ir visuomenės saugumo sąveika migracijos krizių, hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo kontekste.

Tyrimo tikslas - atskleisti migracijos procesų teisinio reguliavimo ir visuomenės saugumo sąveikos dėsningumus bei jų pagrindu sukurti integruotą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį, suderinantį saugumo, žmogaus teisių ir teisinės valstybės principų reikalavimus.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti migracijos ir visuomenės saugumo sąvokų teorinius pagrindus, atskleidžiant tradicinių, netradicinių ir hibridinių grėsmių įtaką migracijos procesų reguliavimui.
2. Ištirti tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės normas, reglamentuojančias migracijos valdymą, bei įvertinti jų suderinamumą su visuomenės saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės principais.
3. Išanalizuoti Lietuvos migracijos teisinio reguliavimo sistemą, įvertinant migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijas ir jų tarpusavio sąveiką visuomenės saugumo užtikrinimo kontekste.
4. Nustatyti migracijos krizių, hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo sąlygomis pasireiškiančias teisinio reguliavimo ir migracijos valdymo sistemos problemas bei atskleisti pagrindines reguliavimo disfunkcijas.
5. Sukurti ir pagrįsti Integruotą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį, pritaikytą Lietuvos migracijos valdymo sistemai ir suderintą su Europos Sąjungos teisės reikalavimais.

Ginamieji teiginiai

1. Migracijos krizės ir migracijos instrumentalizavimo atvejai atskleidžia, kad Lietuvos migracijos valdymo sistema nėra pakankamai integruota normatyviniu, instituciniu ir rizikų valdymo lygmenimis, todėl jos veiksmingumas hibridinių grėsmių sąlygomis yra ribotas.

2. Migracijos procesų reguliavimui krizių ir hibridinių grėsmių kontekste reikalingas integruotas teorinis ir metodologinis modelis, jungiantis Europos integruoto sienų valdymo (EIBM), bendro integruoto rizikos analizės modelio (CIRAM) ir atsparumo (CORE) principus bei sudarantis prielaidas sistemiškai derinti visuomenės saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės reikalavimus.

Tyrimo metodologija. Disertacijos tyrimo metodologija yra grindžiama sisteminiu, normatyviniu - analitiniu ir tarpdisciplininiu aspektais, kurie leidžia migracijos procesų teisinį reguliavimą analizuoti tiek visuomenės saugumo, tiek žmogaus teisių apsaugos, tiek ir hibridinių grėsmių kontekste. Šiame tyrime taikoma kompleksinė metodologija, kuri jungia teorinės literatūros, teisės doktrinos, tarptautinės, Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės aktų bei teismų praktikos analizę. Tokia metodologinė prieiga sudaro prielaidas migracijos valdymą vertinti kaip daugiasluoksnį reiškinį, apimantį tarpusavyje susijusias teisines, institucines ir saugumo dimensijas.

Metodologinis pagrindas. Tyrimo teorinį pagrindą sudaro teisinės valstybės, žmogaus teisių apsaugos ir nacionalinio saugumo doktrinos, migracijos ir saugumo sąveiką aiškinančios teorinės prieigos (saugumizacijos, rizikų valdymo, hibridinių grėsmių ir strateginių naratyvų koncepcijos), Europos Sąjungos integracijos ir daugialygės valdysenos modeliai, taip pat Lietuvos konstitucinės ir administracinės teisės nuostatos. Tyrimo normatyvinę ašį sudaro doktrininė teisinė analizė, kurią T. Hutchinson apibrėžia kaip sisteminį teisės aktų, teismų praktikos ir teisės doktrinos tyrimą, skirtą galiojančių teisės normų turiniui ir jų taikymo principams atskleisti[45]. M. van Hoecke pabrėžia šio metodo konstruktyviąją funkciją, leidžiančią remiantis galiojančia teisės sistema formuoti teorinius modelius ir konceptualias analitines struktūras[46]. Lyginamajai analizei atlikti remiamasi R. Michaels funkcionaliojo lyginimo koncepcija, sudarančia prielaidas vertinti skirtingų teisinių ir institucinių sprendimų funkcijas bei jų veiksmingumą analogiškose situacijose[47].

Taikomi tyrimo metodai. Tyrime taikoma *metodų visuma*, leidžianti migracijos procesų teisinį reguliavimą analizuoti kompleksiškai. *Dokumentų analizės metodas* naudojamas tiriant tarptautinius dokumentus, Europos Sąjungos teisės aktus, Lietuvos Respublikos Konstituciją ir nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius migracijos valdymą. *Loginis-analitinis metodas* taikomas atskleidžiant priežastinius ryšius tarp migracijos procesų, jų teisinio reguliavimo ir visuomenės saugumo užtikrinimo. *Sisteminis metodas* leidžia vertinti migracijos reguliavimą kaip tarpusavyje susijusių teisinių ir institucinių elementų visumą bei identifikuoti reguliavimo disfunkcijas ir neatitikimus. *Lyginamasis metodas* naudojamas analizuojant skirtingų Europos Sąjungos

---

45 Terry Hutchinson, „Doctrinal Research: Researching the Jury", Iš: Watkins, D., Burton, M. (red.). *Research Methods in Law*. 2nd ed. (Abingdon: Routledge, 2018), 7–29.

46 Mark Van Hoecke (red.), Methodologies *of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* (Oxford: Hart Publishing, 2011), 1–18.

47 Ralf Christian Michaels, „The Functional Method of Comparative Law ", Iš: Reimann, M., Zimmermann, R. (red.). *The Oxford Handbook of Comparative Law.* 2 - asis leid. (Oxford: Oxford University Press, 2012). DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198810230.013.11, 340–382.

valstybių migracijos valdymo sprendimus ir jų taikymo praktiką. T*eismų praktikos analizės metodas* taikomas tiriant Europos Žmogaus Teisių Teismo, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų jurisprudenciją migracijos ir visuomenės saugumo srityje. *Modeliavimo metodas* pasitelkiamas kuriant Integruotą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį (IMRAVM), sintezuojant Europos integruoto sienų valdymo (EIBM), Bendrojo integruoto rizikos analizės modelio (CIRAM) ir CORE atsparumo ekosistemos elementus.

Šaltiniai ir jų patikimumas. Tyrimas grindžiamas pirminių ir antrinių šaltinių analize. Pirminiams šaltiniams priskiriami tarptautiniai, Europos Sąjungos ir nacionaliniai teisės aktai, teismų sprendimai, oficialūs Europos Sąjungos ir Lietuvos institucijų dokumentai, strateginiai planavimo dokumentai bei statistiniai duomenys. Antrinius šaltinius sudaro nacionalinė ir užsienio mokslinė literatūra migracijos, visuomenės saugumo, konstitucinės ir administracinės teisės, tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės srityse. Šaltinių patikimumas užtikrinamas taikant jų atrankos kriterijus, tai yra mokslinį pripažinimą, aktualumą, citavimo dažnumą ir teminį relevantiškumą, taip pat derinant skirtingų rūšių šaltinius bei atliekant jų lyginamąjį vertinimą.

Darbo struktūra. Disertacinį darbą sudaro įvadas, penki dėstomieji skyriai, išvados ir rekomendacijos.

Pirmajame skyriuje analizuojami migracijos ir visuomenės saugumo teoriniai pagrindai, aptariamos migracijos sampratos, grėsmių tipologijos ir saugumizacijos paradigma.

Antrajame skyriuje nagrinėjamas migracijos instrumentalizavimo ir hibridinių grėsmių reiškinys, ypatingą dėmesį skiriant Baltarusijos sukeltai migracijos krizei kaip instrumentalizuotos migracijos pavyzdžiui.

Trečiajame skyriuje analizuojamas tarptautinis ir Europos Sąjungos migracijos procesų teisinis reguliavimas, jo sąveika su visuomenės saugumo ir žmogaus teisių apsaugos principais bei šių principų aiškinimas teismų praktikoje.

Ketvirtajame skyriuje analizuojama Lietuvos migracijos procesų teisinio reguliavimo sistema ir jos veikimas 2021 - 2024 m. migracijos krizės kontekste, įvardijant pagrindines šiame laikotarpyje priimtas priemones, bei reguliavimo ir institucinio koordinavimo problemas.

Penktajame skyriuje kuriamas ir pagrindžiamas Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM), skirtas migracijos valdymo sistemos veiksmingumui ir atsparumui stiprinti.

Disertacijos pabaigoje pateikiamos tyrimo išvados ir pasiūlymai, skirti migracijos teisinio reguliavimo ir migracijos valdymo sistemos tobulinimui nacionaliniu ir Europos Sąjungos lygmenimis.

1. KONCEPTUALŪS POŽIŪRIAI Į MIGRACIJĄ IR VISUOMENĖS SAUGUMĄ

1.1. Migracija šiuolaikinėje valstybėje: nuo socialinio reiškinio iki teisinio reguliavimo objekto

Migracija ilgą laiką socialinių ir teisės mokslų doktrinoje buvo suvokiama kaip individualus arba grupinis asmenų judėjimas iš vienos teritorijos į kitą, pirmiausia aiškinamas ekonominiais, demografiniais ar geografiniais veiksniais. Klasikiniai migracijos tyrimai, tokie kaip E. G. Ravensteino[48] „migracijos dėsniai" ar E. S. Lee[49] „stūmos ir traukos" (angl. *push-pull*) modelis, migraciją konceptualizavo kaip racionalų sprendimą, grindžiamą darbo užmokesčio skirtumais, gyvenimo sąlygų kokybe, technologine pažanga, infrastruktūros prieinamumu ar socialinio mobilumo galimybėmis. Šioje paradigmoje migrantas yra suvokiamas kaip autonomiškas sprendimus priimantis subjektas, o migracija, kaip reakcija į objektyvias socialines ar ekonomines aplinkybes.

Vis dėlto toks individualizuotas ir ekonomiškai orientuotas požiūris šiandien laikomas pernelyg siauru. Globalizacijos procesai, tarptautinių konfliktų intensyvėjimas, valstybių tarpusavio priklausomybė ir transnacionalinių ryšių plėtra iš esmės pakeitė migracijos mąstus bei pobūdį. Šiuolaikinėje doktrinoje migracija vis dažniau apibrėžiama ne kaip pavienis judėjimo aktas, bet kaip struktūrinis socialinis procesas, veikiamas ne tik individualių sprendimų, bet ir socialinių tinklų, diasporų, informacinių kanalų, politinių diskursų bei institucinės aplinkos. Migracijos teisinis suvokimas ir reguliavimo logika per pastaruosius du šimtmečius iš esmės pakito: nuo demografinio ir ekonominio reiškinio aprašymo ji peraugo į sudėtingą norminį objektą, apimantį tarptautinės žmogaus teisių teisės, pabėgėlių teisės, regioninės (Europos Sąjungos) ir nacionalinės teisės sluoksnius.

Autoriai Castles de Haas ir Miller savo fundamentaliame veikale „The Age of Migration"[50] pabrėžia, kad šiuolaikinė migracija veikia kaip struktūrinis globalizacijos reiškinys, kuriam nebeužtenka *push-pull* faktorių, migrantai juda ne informaciniame „vakuume", o per socialinius tinklus, diasporų struktūras ar kitos informacinės

48 Ernst Georg Ravenstein, "The Laws of Migration", *Journal of the Statistical Society of London*, Vol. 52, No. 2 (1885), 241-305. http://www.jstor.org/stable/2979333 ; Georgijus Ravensteinas (Ernst Georg Ravenstein), remdamasis Didžiosios Britanijos 1881 m. surašymo duomenimis, pirmasis suformulavo bendrus dėsningumus, pagal kuriuos žmonės juda: migracija vyksta dažniausiai trumpomis distancijomis, laipsniška - iš kaimo į miestelį, iš miestelio į miestą, o pagrindinis motyvas yra ekonominė nauda.

49 Everett S. Lee, "A Theory of Migration." *Demography* 3, No. 1 (1966), 47–57. DOI: https://doi.org/10.2307/2060063. Everett Lee (Everett S. Lee) vėliau išplėtė E.G. Ravensteino modelį, pasiūlydamas keturių veiksnių schemą: kilmės vietos stūmos veiksniai (pvz., skurdas, konfliktai), paskirties vietos traukos veiksniai (pvz., geresnės darbo galimybės, saugumas), tarpusavyje esančios kliūtys (geografinės, teisinės, kultūrinės) ir individualios migrantų charakteristikos.

50 Stephen Castles, Hein de Haas, Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 5-asis leid. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), 25–52.

aplinkos suformuotus pažadus bei lūkesčius; taip pat įtaka daro ir vieši politiniai diskursai. Todėl galima teigti, kad migracija tapo, tam tikra prasme, *„savireprodukuojančiu“* procesu, kai ankstesnieji migracijos srautai sukuria infrastruktūrą naujiems. Ši esminė teorinė prielaida, leidžianti suprasti, kodėl tradicinė procesų kontrolė praktikoje dažnai neveikia. Polko[51], remdamasi Vallet[52] duomenimis, nurodo, kad nuo 2008 iki 2023 m. Europoje fizinėmis sienomis apsaugotų sausumos sienų dalis išaugo nuo 1,7 iki 15,5 proc., tačiau neteisėtų atvykimų srautai nesumažėjo, keitėsi tik maršrutai.

Teisiniu požiūriu migracija nėra vien faktinis judėjimas per valstybės sieną. Migracija yra reglamentuojama kelių tarpusavyje susijusių teisinių režimų: tarptautinės žmogaus teisių teisės (pirmiausia 1948 m. Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos[53] ir 1950 m. Europos žmogaus teisių konvencijos[54]), pabėgėlių teisės (1951 m. Ženevos pabėgėlių statuso konvencijos ir jos 1967 m. protokolo[55]), regioninės teisės (Europos Sąjungos *acquis* - ypač Šengeno sienų kodekso[56], Grąžinimo direktyvos[57], Priėmimo sąlygų direktyvos[58] ir Prieglobsčio procedūrų direktyvos[59]), nacionalinės teisės (Lietuvos Respublikos atveju pagrindinis šios srities aktas yra Įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“[60]) ir administracinių procedūrų teisės. Kiekvienas iš šių režimų nustato

---

51 Paulina Polko, „The Migration-Security Nexus: Desecuritization and the Shift Towards the Sustainable Approach“, *Journal of Modern Science*, (2024), vol. 6(60), 101, cituojant Élisabeth Vallet, (2023). DOI: https://doi.org/10.13166/jms/197001

52 Élisabeth Vallet, „A 'Barbed-Wire Curtain' Around Europe: Europe's Growing Border Walls Are an Admission of Failure. Not a Solution“, *IPS Journal (International Politics and Society)*, 2023 m. kovo 27 d. https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/a-barbed-wire-curtain-around-europe-6602/

53 Jungtinių Tautų Generalinė Asamblėja. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. 1948 m. gruodžio 10 d. Rezoliucija 217 A (III). Lietuvos Respublikoje paskelbta: *Valstybės žinios*, 2006-06-17, Nr. 68-2497.

54 Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Roma, 1950 m. lapkričio 4 d. ETS Nr. 005. Lietuvos Respublikai įsigaliojo 1995 m. birželio 20 d. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 40-987.

55 Konvencija dėl pabėgėlių statuso. Ženeva, 1951 m. liepos 28 d. UNTS, Vol. 189, 137. Lietuvos Respublikoje ratifikuota: Lietuvos Respublikos įstatymas dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso bei 1967 m. Protokolo dėl pabėgėlių statuso ratifikavimo. 1997 m. sausio 21 d. Nr. VIII-85. *Valstybės žinios,* 1997-02-07, Nr. 12-227.

56 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 03 23, 1–52.

57 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L* 348, 2008 12 24, 98–107.

58 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1346, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. *OL L* 2024/1346, 2024 05 14.

59 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1348, kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos procedūra ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES. *OL L*, 2024/1348. 2024 05 14.

60 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 2004 m. balandžio 29 d. Nr. IX-2206. *Valstybės žinios*, 2004-04-30, Nr. 73-2539.

skirtingas teises, pareigas ir atsakomybės ribas tiek migrantui, tiek valstybei. Todėl migracijos kontrolė yra ne tik techninis administracinis uždavinys, bet ir sudėtingas norminis procesas, kuriame valstybė nuolat balansuoja tarp suvereniteto teisės kontroliuoti savo sienas ir tarptautinių įsipareigojimų, ribojančių šios kontrolės apimtį. Ši įtampa nėra abstrakti: ji materializuojasi konkrečiais administraciniais sprendimais, kuriuos kontroliuoja teismai[61].

Valstybės, vykdydamos migracijos kontrolę, remiasi suvereniteto principu ir viešojo saugumo užtikrinimo pareiga, tačiau kartu yra saistomos tarptautinių ir regioninių įsipareigojimų, kurie riboja diskreciją ir reikalauja individualaus vertinimo, proporcingumo bei veiksmingos teisinės gynybos užtikrinimo. Šiuolaikinė doktrina migraciją apibrėžia kaip daugialypį socialinį ir teisinį procesą, apimantį asmenų judėjimą, jų teisinio statuso nustatymą, administracinių procedūrų taikymą ir institucijų sprendimus. Tokia samprata leidžia migraciją analizuoti ne vien kaip demografinį judėjimą, bet ir kaip sistemišką procesą, kuriame susikerta socialinės realijos, teisės normos, viešojo administravimo praktika ir žmogaus teisių apsauga[62].

Ši įtampa ypač ryški krizinėmis aplinkybėmis. Kai migracijos srautai įgauna masinį ar staigų pobūdį, teisinė ir institucinė sistema patiria tikrąjį atsparumo testą, tai yra lyg įvertinimas ar ji pajėgi veikti ne tik įprastomis, bet ir išskirtinėmis sąlygomis. Tuomet migracija iš socialinio reiškinio transformuojasi į kompleksinį valdymo iššūkį, reikalaujantį ne tik norminio reguliavimo, bet ir institucinio koordinavimo, rizikų vertinimo bei sprendimų priėmimo mechanizmų adaptacijos. Migracijos procesai ima veikti kaip sistemos testas, atskleidžiantis, ar teisinė ir institucinė struktūra pajėgi veikti ne tik „normaliomis", bet ir krizinėmis sąlygomis[63].

Todėl šiame disertaciniame tyrime migracija suvokiama kaip daugiasluoksnis socialinis ir teisinis procesas, kuris apima ne tik asmenų judėjimą per valstybės sienas, bet ir teisinio statuso nustatymą, administracinių procedūrų taikymą bei institucijų sprendimus. Tokia prieiga atitinka šiuolaikinėje migracijos studijų literatūroje įsitvirtinusią nuostatą, kad migracija negali būti nagrinėjama nei tik kaip demografinis reiškinys, nei tik kaip saugumo problema; migracija yra sisteminė sąveika tarp individualių

61 Guy S Goodwin-Gill ir Jane McAdam, The Refugee in International Law. 3-asis leid. (Oxford: Oxford University Press, 2007), https://doi.org/10.1093/law/9780199207633.001.0001; Hailbronner, Kay, Thym, Daniel (red.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary.* 2-asis leid. (München/Oxford/Baden-Baden: CH Beck/Hart/Nomos, 2016).

62 Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU* (London, New York: Routledge, 2006); Boswell, Christina, „The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy", *International Affairs*, 2003, Vol. 79, No. 3, 619–638. DOI: 10.1111/1468-2346.00326.

63 Didier Bigo, „Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", *Alternatives: Global, Local, Political,* (2002), Vol. 27, Special Issue, 63–92. DOI: 10.1177/03043754020270S105; Gabriella Lazaridis (ed.), *Security, Insecurity and Migration in Europe* (London: Routledge, 2016).

aplinkybių, valstybių politikos ir tarptautinių norminių režimų[64].

Kartu ši samprata atskleidžia ir kitą, vis ryškesnį migracijos matmenį, jos sąsajas su visuomenės saugumo diskursu. Didėjant migracijos mastui, intensyvumui ir kompleksiškumui, migracija vis dažniau tampa ne tik socialinės politikos, bet ir saugumo politikos objektu. Todėl tai suponuoja poreikį iš naujo įvertinti, kaip kinta saugumo samprata migracijos procesų kontrolės kontekste, kokiais kriterijais remiantis migracijos procesai pradedami vertinti kaip rizika, ir kokias teisines pasekmes tai sukelia valstybės diskrecijai bei institucijų veiklai. Tačiau prieš pereinant prie saugumo konteksto analizės, būtina apibrėžti ir patį migracijos kaip teisinio objekto turinį, pirmiausia vertinant jos sampratą, nuo kurios tiesiogiai priklauso taikomų teisinių režimų apimtis.

Vertinant iš teisinio reguliavimo perspektyvos ypač svarbus yra migracijos klasifikacijos klausimas, kadangi skirtingos migracijos formos (reguliari ir nereguliari, savanoriška (nepriverstinė) ir priverstinė, trumpalaikė ir ilgalaikė, vidinė ir tarptautinė) generuoja skirtingą teisių katalogą, skirtingą valstybės pareigų intensyvumą ir skirtingas administracinės diskrecijos ribas. Šis skirstymas turi ne tik akademinę reikšmę, bet ir tiesiogiai lemia, ar konkretus asmuo gali pretenduoti į pabėgėlio statusą ar papildomą apsaugą, ar jam taikoma standartinė administracinė procedūra, ar jo atžvilgiu gali būti paskirtos sulaikymo ir grąžinimo priemonės. Todėl migracijos tipų diferencijavimas yra esminė teisinio reguliavimo struktūrinė ašis, kuriai skiriamas atskiras poskyris (žr. 1.3.).

Šiame kontekste svarbu atkreipti dėmesį į dvejopą statistinį Lietuvos migracijos vaizdą. Iš vienos pusės, Lietuva per pastarąjį dešimtmetį iš emigrantų šalies tapo imigrantų šalimi: 2025 m. pradžioje šalyje legaliai gyveno daugiau nei 200 tūkst. užsieniečių, iš kurių 77 tūkst. sudarė ukrainiečiai, dauguma jų - karo pabėgėliai, besinaudojantys laikinosios apsaugos mechanizmu[65]. Iš kitos pusės, nuo 2021 m. Lietuva susidūrė su masyvia neteisėta migracija iš Baltarusijos. Vien 2021 m. VSAT įregistravo 4 339 neteisėtų valstybės sienos kirtimų iš Baltarusijos pusės (10 kartų daugiau nei per visus 2016-2020 metus kartu, kai bendras skaičius siekė 418), o po to, kai buvo paskelbta valstybės lygio ekstremalioji situacija ir pasieniečiams suteikta teisė apgręžti neteisėtus

64 Agnieszka Weinar, Saskia Bonjour ir Lyubov Zhyznomirska (eds.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (London: Routledge, 2019), 1–15., žiūrėta 2026 m. liepos 10 d. https://www.researchgate.net/profile/Ivana-Cvetkovic/publication/326621130_Martinez_Guillem_S_Cvetkovic_I_2018_Analysis_of_discourses_and_rhetoric_in_European_migration_politics_In_A_Weinar_S_Bonjour_and_L_Zhyznomirska_Eds_Handbook_of_the_politics_of_migration_in_Europe_pp45/links/5b7e227692851c1e122923a1/Martinez-Guillem-S-Cvetkovic-I-2018-Analysis-of-discourses-and-rhetoric-in-European-migration-politics-In-A-Weinar-S-Bonjour-and-L-Zhyznomirska-Eds-Handbook-of-the-politics-of-migration-in-Eur.pdf

65 Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *Naujausiame Migracijos metraštyje – aktualiausi statistiniai rodikliai.* 2025 m. kovo 18 d., žiūrėta 2026 gegužės 30 d., https://migracija.lrv.lt/lt/naujienos/naujausiame-migracijos-metrastyje-aktualiausi-statistiniai-rodikliai/

migrantus, dar 8 106 asmenys nebuvo įleisti į šalį[66]. 2022 m. šis skaičius siekė 11 211, o 2023 m. - 2 643, t. y. situacija normalizavosi, tačiau įtampa išliko. Tęsiantis šiai dinamikai, 2024 metais neįleistų asmenų skaičius sumažėjo iki 1 002, tačiau jau 2025 m. vėl šoktelėjo iki 1 652 atvejų, o 2026 m. pirmojo pusmečio tendencijos su jau į valstybės teritoriją neįleistais 1 199 migrantais rodo, kad Baltarusijos režimo organizuojamas spaudimas Lietuvos sienai išlieka ilgalaikiu saugumo iššūkiu[67].

Šie skaičiai atskleidžia, jog Lietuva vienu metu valdė dvi iš esmės skirtingas migracijos realijas: humanitarinę, priimdama Ukrainos karo pabėgėlius ir saugumo, užkardant Baltarusijos organizuotą migracijos instrumentalizavimą. Abu procesai kėlė skirtingas teisines ir institucines dilemas, kurių sprendimai reikalavo gebėjimo diferencijuoti migracijos tipus, lanksčiai taikyti skirtingus teisinius režimus ir išvengti kolektyvinių vertinimų, kurie pažeistų individualios gynybos garantijas. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikoje šis poreikis taip pat buvo aiškiai įvardintas ne vienoje nutartyje: pvz. 2023 m. balandžio 5 d. nutartyje (byla Nr. A-1610-822/2023) LVAT konstatavo, kad sulaikymo pagrindas negali būti grindžiamas vien tik bendromis nuostatomis, vertinant saugumo grėsmę, o ne individualiai nustatytomis faktinėmis aplinkybėmis[68]. Ši pozicija sustiprina ir kitame LVAT sprendime: 2022 m. sprendimas byloje Nr. A-1091-822/2022[69]. Sprendime išplėstinė teisėjų kolegija pažymėjo, kad net ir ekstremaliosios situacijos sąlygomis vien neteisėto atvykimo faktas negali būti laikomas pakankamu pagrindu konstatuoti individualią grėsmę. Teismas pabrėžė, jog kiekvienu atveju būtina nustatyti konkrečias faktines aplinkybes, leidžiančias pagrįstai vertinti asmens elgesio keliamą riziką.

Todėl šie keliami klausimai sudaro pagrindą tolesnei analizei, kurioje bandoma atskleisti saugumo paradigmos transformaciją migracijos kontekste ir reikšmę teisiniam reguliavimui. Nors klasikiniai migracijos tyrimai migracijos procesų nesusiejo su saugumo klausimais, šiuolaikinė doktrina šią sąsają laiko neišvengiama. Tai lemia trys susijusios tendencijos.

Pirma, *migracijos mastų augimas ir kompleksiškumas.* Jeigu 1990 m. pasaulyje gyveno apie 153 mln. tarptautinių migrantų (apie 2 proc. pasaulio gyventojų), tai 2020 m. šis skaičius siekė jau 280,6 mln. (apie 3,6 proc. pasaulio gyventojų), ir nuo 2010 m.

---

66 „Neįleistų neteisėtų migrantų statistika“, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, *LRV.LT.,* žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://vsat.lrv.lt/lt/naujienos/neileistu-neteisetu-migrantu-statistika/; taip pat žr.: Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „dėl viešojo saugumo stiprinimo ir plėtros programos patvirtinimo“ . 2023 m. birželio 22 d. Nr. XIV-2088, 8 str. TAR, 2023-06-23, Nr. 12562

67 „Neįleistų neteisėtų migrantų statistika“, Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, *LRV.LT.*, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://vsat.lrv.lt/lt/naujienos/neileistu-neteisetu-migrantu-statistika/

68 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismo 2023 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023. Teisminio proceso Nr. 4-45-3-00097-2023-9.

69 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismo išplėstinės teisėjų kolegijos 2022 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022 Teisminio proceso Nr. 4-13-3-00219-2021-8.

padvigubėjo priverstinai perkeltų asmenų (pabėgėlių ir vidaus perkeltųjų) skaičius[70]. Tokie mastai objektyviai keičia valstybių valdymo pajėgumus ir administracinių sistemų apkrovimą.

Antra, *migracijos įtraukimas į saugumo grėsmių diskursą*. Nuo XX a. pabaigos, ypač po 2001 m. rugsėjo 11 d. išpuolių, migracija daugelyje valstybių imta sieti su terorizmo, organizuoto nusikalstamumo ir nekontroliuojamų srautų keliamomis grėsmėmis. Jef Huysmans šį procesą apibūdina kaip *nesaugumo politiką* (angl. *politics of insecurity*): migracijos kaip saugumo klausimo įtvirtinimas atskleidžiamas ne tik aiškiuose politiniuose pareiškimuose, bet ir institucijų veikloje, administracinėse procedūrose bei kasdienėje migracijos valdymo praktikoje, apimančioje Šengeno erdvės veikimą, Dublino sistemos taikymą ir prieglobsčio procedūrų įgyvendinimą[71].

Trečia, *migracijos instrumentalizavimas kaip geopolitinis reiškinys*. Šiuolaikinėje saugumo doktrinoje migracija gali būti ne tik valdymo objektas, bet ir poveikio instrumentas. Remiantis Kelly Greenhill empiriniu tyrimu, per pastaruosius penkis dešimtmečius daugiau nei penkiasdešimt kartų buvo bandyta panaudoti masines migracijos krizes kaip politinio spaudimo priemonę, ir šie bandymai buvo sėkmingi daugiau nei pusėje atvejų[72]. Baltarusijos 2021 m. veiksmai, organizuotas migrantų atvežimas lėktuvais iš Artimųjų Rytų ir nukreipimas prie Lietuvos sienos yra šios strategijos pavyzdys, kurį Lietuvos Respublikos Seimas 2021 m. gruodžio 7 d. nutarimu dėl nepaprastosios padėties įvedimo tiesiogiai kvalifikavo kaip hibridinę ataką[73].

Šių trijų tendencijų sandūroje ir formuojasi pagrindinis disertacijos tyrimo laukas: kaip teisinė sistema, tiek tarptautinė ir ES, tiek nacionalinė reaguoja į migraciją, kai pastaroji vienu metu yra *humanitarinis poreikis, administravimo iššūkis ir geopolitinis instrumentas*?

1.2. Visuomenės saugumo samprata teisėje: saugumizacijos teorijos ir žmogaus teisių apsaugos pusiausvyra

Visuomenės saugumo samprata teisės doktrinoje nėra statiškas konstruktas, ji formavosi ir transformavosi kartu su besikeičiančia grėsmių aplinka, valstybių tarptautiniais įsipareigojimais ir žmogaus teisių apsaugos standartų raida. Klasikinėje tarptautinės teisės ir konstitucinės teisės tradicijoje saugumas buvo suvokiamas pirmiausia kaip valstybės atributas: valstybės galia išlaikyti teritorinį vientisumą, viešąją tvarką

70 Reinhard Lohrmann, „Migrants, Refugees and Insecurity: Current Threats to Peace?" *International Migration*, (2000), Vol. 38, No. 4, 3–22; taip pat International Organization for Migration (IOM). *World Migration Report (2022)*. Geneva: IOM, 2021, 21, žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d. https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022

71 Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU* (London and New York: Routledge, 2006).

72 Kelly M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2010), 1-2.

73 Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr. XIV-733 „Dėl nepaprastosios padėties įvedimo". *TAR*, 2021-12-07, Nr. 25308.

ir vidaus stabilumą[74]. Toks valstybinis saugumo modelis rėmėsi Vestfalijos sistemos logika, kurioje valstybė yra pagrindinis tarptautinių santykių subjektas, o saugumo politika yra išskirtinė suverenaus valdymo sritis[75]. Šiame modelyje migracija buvo suvokiama kaip išorinis veiksnys, kurį valstybė turi kontroliuoti administracinėmis ir ribojančiomis priemonėmis, siekdama apsaugoti savo teritoriją ir vidaus santvarką.

Tačiau XX a. antroje pusėje, ypač Šaltojo karo pabaigos kontekste, tradicinė valstybinio saugumo paradigma pradėjo transformuotis. Šiuolaikinėje saugumo teorijoje šis poslinkis itin išsamiai aprašytas Kopenhagos mokyklos atstovų: Barry Buzano, Ole Wæverio ir Jaap de Wilde'o darbuose. Jų fundamentaliame veikale *Security: A New Framework for Analysis* (1998) pateikiamas išplėstinis saugumo konceptas, apimantis penkis sektorius: karinį, politinį, ekonominį, socialinį ir aplinkosauginį[76]. Šis pliuralistinis požiūris iš esmės pakeitė saugumo studijų orientaciją: saugumas nebėra vien valstybės kariniu pajėgumu grindžiama kategorija, bet kompleksinis socialinis ir politinis konstruktas, apimantis plačią grėsmių ir atsako priemonių sistemą.

Kopenhagos mokyklos indėlis yra ne tik saugumo koncepto išplėtimas, bet ir vadinamosios saugumizacijos (angl. *securitization*) teorijos sukūrimas. Pasak Buzano, Waeverio ir de Wilde'o, saugumizacija yra procesas, kurio metu tam tikri klausimai: ekonominiai, socialiniai, migracijos ar kiti yra per politinę ir diskursinę konstrukciją perkeliami į saugumo sritį, taip pateisinant išskirtines valdymo priemones[77]. Saugumizacijos aktas yra kalbos aktas (angl. *speech act*): tam tikras veikėjas (angl. *securitizing actor*) deklaruoja egzistencinę grėsmę ir reikalauja priemonių, kurios viršija įprastos politikos ribas. Šis konceptas yra esminis suvokiant, kaip migracija palaipsniui buvo įtraukta į saugumo diskursą ne dėl objektyvių grėsmių, bet dėl politinių ir diskursinių konstrukcijų[78].

Thierry Balzacq, plėtodamas saugumizacijos teorijos valdymo analitiką, pasiūlė svarbų konceptualų papildymą: saugumizacija nėra vien diskursyvus procesas, bet materializuojasi per institucines praktikas, taisykles ir valdymo priemones[79]. Tai reiškia, kad migracijos sauguminizavimas nekeičia tik retorikos, bet jis keičia institucijų veikimo logiką, sprendimų priėmimo procedūras ir teisminės kontrolės apimtį. Valdymo analitikos perspektyva leidžia suprasti, kaip saugumo argumentas instituciniu lygmeniu virsta konkrečiomis administracinėmis praktikomis, kurios gali būti sunkiai atskiriamos nuo įprastinių procedūrų, tačiau iš esmės keičia teisių apsaugos kokybę.

---

74 Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* 2-asis leid. (Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991), 35–56.

75 Paul D. Williams (red.), *Security Studies: An Introduction* (London: Routledge, 2008), 1–12.

76 Barry Buzan, Ole Waever ir Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder: Lynne Rienner, 1998), 7–8.

77 *Ibid*., 23–26.

78 Thierry Balzacq, „Securitization: Understanding the Analytics of Government", Iš: Bossong, R. and Rhinard, M. (red.), *Theorizing Internal Security in the European Union.* (Oxford University Press, 2016), 46–47.

79 *Ibid.*, 50–52.

Jefas Huysmanas veikale *The Politics of Insecurity* (2006) saugumizacijos teoriją pritaiko konkrečiam ES kontekstui, išsamiai nagrinėdamas, kaip migracija, prieglobstis ir pabėgėliai Europos Sąjungoje tapo saugumo politikos objektu[80]. Huysmanas pabrėžia, kad saugumo politika neatsiranda iš niekur, ji yra nuolatinio ir laipsniško proceso, iš anksto struktūruoto ankstesnių politinių sąveikų, dalis. Migracija ES saugumo diskurse buvo konstruojama per baimės paskirstymo ir administravimo mechanizmus, t. y. per institucines ir diskursyvias praktikas, kuriomis migracija palaipsniui susiejama su viešosios tvarkos, sienų kontrolės ir vidaus saugumo klausimais. Tokį migracijos suvokimą įtvirtina ne tik politinis diskursas, bet ir konkrečios administracinės bei technologinės priemonės, pavyzdžiui, Šengeno informacinė sistema ar EURODAC duomenų bazė, leidžiančios migracijos ir prieglobsčio procesus vis labiau grįsti asmenų identifikavimu, kontrole ir rizikos vertinimu. Taigi migracijos kaip saugumo problemos suvokimas, Huysmanso požiūriu, formuojamas ne vien objektyviai nustatant jos keliamas grėsmes, bet ir per institucines praktikas, kurios pačią migraciją įtraukia į saugumo politikos lauką. . Šis požiūris ypač aktualus analizuojant ES politiką migracijos krizėse, kuriose saugumo argumentas neretai dominuoja prieš humanitarines ir teisines normas.

Paulusas Williamsas, apibendrindamas saugumo studijų disciplinos raidą, nurodo, kad saugumo analizė vis labiau apima ne tik valstybinius, bet ir individualius, visuomeninius ir institucinius saugumo aspektus[81]. Ši multidimensinė prieiga yra ypač aktuali migracijos kontekste, kur susikerta valstybinio saugumo interesai, visuomeninio saugumo poreikiai ir individualių teisių apsaugos reikalavimai. Teisės doktrinoje šis susikirtimas generuoja struktūrinę įtampą, kuri negali būti išspręsta vienašaliu saugumo ar žmogaus teisių prioritetu, tai reikalauja norminio balanso.

Europos Sąjungos teisėje visuomenės saugumo samprata įgijo specifinį norminį turinį. ES pirminėje teisėje sąvoka *viešoji tvarka ir visuomenės saugumas* (angl. *public order and public security*) vartojama kaip pagrindas riboti judėjimo laisvę ir kitas pagrindines teises, tačiau ESTT nuosekliai pabrėžia, kad šios sąvokos negali būti aiškinamos plačiai ar valstybių narių vienašaliu sprendimu[82]. ESTT praktikoje suformuluotas principas, kad visuomenės saugumo išimtys turi būti suprantamos siaurai, taikomos

80 Jef Huysmans, *supra note*, 16: 1–5; 46–68.

81 Paul D. Williams, *supra note*, 76: 5–8.

82 „ESTT 2008 m. liepos 10 d. sprendimas byloje „C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor Direcția Generală de Pașapoarte București v. Gheorghe Jipa", ECLI: ECLI:EU:C:2008:396. Prejudicinio klausimo pagrindas: Direktyva 2004/38/EB dėl ES piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, p. 23.; „ESTT 2011 m. lapkričio 17 d. sprendimas byloje „C-430/10, Hristo Gaydarov v. Director na Glavna direktsia „Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti". Prejudicinis klausimas pateiktas Administrativen sad Sofia grad (Bulgarija). ECLI: ECLI:EU:C:2011:749. Bylos dalykas: ES piliečio laisvo judėjimo apribojimas (draudimas išvykti iš nacionalinės teritorijos) dėl teistumo už narkotikų prekybą kitoje šalyje, vertinant pagal Direktyvą 2004/38/EB ir viešosios tvarkos pagrindus.

proporcingai ir neperžengti to, kas būtina saugumo tikslui pasiekti[83]. Ypač reikšminga šiuo požiūriu yra byla *Z. Zh. ir I. O. prieš Nyderlandus* (C-554/13, 2015), kurioje ESTT aiškiai nustatė, kad „*visuomenės saugumo*“ sąvoka turi būti taikoma tik esant realiai, aktualiai ir pakankamai rimtai grėsmei vienam iš pagrindinių visuomenės interesų, o valstybės narės negali pasitelkti šio pagrindo automatiškai riboti migrantų teisių be individualaus vertinimo[84]. Šis principas tiesiogiai susijęs su migracijos teise: valstybės narės negali remtis visuomenės saugumo argumentu kaip universaliu pagrindu, neatlikusios individualaus vertinimo ir neįrodžiusios konkrečios grėsmės.

Europos Žmogaus Teisių Teismo praktika papildo šį norminį kontekstą, ypač žmogaus teisių ir migracijos sąveikos srityje. Byloje *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją* (2011) EŽTT nustatė, kad Graikijos prieglobsčio sistema neatitiko žmogaus teisių apsaugos standartų, o Belgija, grąžindama pareiškėją į Graikiją, pažeidė Europos žmogaus teisių konvencijos (toliau - EŽTK) 3 straipsnį[85]. Teismas pabrėžė, kad valstybės narės negali pasitelkti tarpvalstybinio bendradarbiavimo mechanizmų kaip priemonės išvengti individualios atsakomybės už žmogaus teisių standartų laikymąsi migracijos bylose. Ši byla suformavo precedentą, pagal kurį pasitikėjimas kitos valstybės narės prieglobsčio sistema yra prezumpcija, kurią galima paneigti, jei yra akivaizdžių duomenų apie sisteminius trūkumus.

Byloje *Hirsi Jamaa ir kt. prieš Italiją* (2012) EŽTT Didžioji Kolegija konstatavo, kad kolektyvinis migrantų grąžinimas į Libiją, vykdytas atviroje jūroje Italijos karinių laivų, pažeidė ne tik negrąžinimo principą (EŽTK 3 str.), bet ir draudimą kolektyviai

---

83 „ESTT 1999 m. sausio 19 d. sprendimas byloje „C-348/96, *Criminal proceedings against Donatella Calfa*“. Prejudicinis klausimas pateiktas Areios Pagos (Graikija). Bylos dalykas: viešoji tvarka, turistas iš kitos valstybės narės, apkaltinamasis nuosprendis dėl narkotikų vartojimo, išsiuntimas visam laikui iš valstybės narės teritorijos. ECLI: ECLI:EU:C:1999:6. Dėl 21-25 turinio: 21: viešosios tvarkos samprata gali būti remiamasi esant tikrai ir pakankamai rimtai grėsmei vienam iš pagrindinių visuomenės interesų; 22: valstybė narė gali laikyti narkotikų vartojimą pavojumi visuomenei; 23: viešosios tvarkos išimtis, kaip ir visos nukrypimo nuo pagrindinių Sutarties principų nuostatos, turi būti aiškinamos siaurai.

84 „ESTT 2015 m. birželio 11 d. sprendimas byloje „C-554/13, Z. Zh. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ir Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie v I. O.“. Prejudicinis klausimas pateiktas Raad van State (Nyderlandai). ECLI: ECLI:EU:C:2015:377. Bylos dalykas: Direktyvos 2008/115/EB 7 straipsnio 4 dalis, „grėsmės viešajai tvarkai" sąvoka, aplinkybės, kuriomis valstybės narės gali nesuteikti savanoriško išvykimo termino arba suteikti trumpesnį nei septynių dienų terminą, neteisėtai šalyje esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimas. Dėl 50–61 turinio: ESTT išaiškino, kad „grėsmės viešajai tvarkai" sąvoka turi būti aiškinama siaurai, atliekant individualų asmens elgesio vertinimą. Įtarimas ar apkaltinamasis nuosprendis dėl nusikalstamos veikos yra reikšminga aplinkybė, tačiau nepakankama savaime.

85 „EŽTT 2011 m. sausio 21 d. sprendimas byloje „M.S.S. v. Belgium and Greece“, peticijos Nr. 30696/09. Byla nagrinėjo Dublin II reglamento suderinamumą su Europos žmogaus teisių konvencija dėl prieglobsčio prašytojų perdavimo į Graikiją. Pareiškėjas skundo esmine dalimi rėmėsi EŽTK 2, 3 ir 13 straipsniais. Dėl 233-264: šie paragrafai patenka į Belgijos atsakomybės vertinimo dalį, EŽTT nustatė, kad valstybės, taikydamos Dublin reglamentą, privalo užtikrinti, jog tarpinė šalis suteikia pakankamas garantijas, kad prieglobsčio prašytojas nebūtų grąžintas tiesiai ar netiesiogiai į kilmės šalį be rizikos pagal EŽTK 3 straipsnį įvertinimo.

išsiųsti užsieniečius (Protokolo Nr. 4, 4 str.)[86]. Teismas aiškiai nustatė, kad Italija, vykdydama prievartinio grąžinimo operacijas be jokio individualaus kiekvieno migranto aplinkybių vertinimo, pažeidė pagrindinius teisės standartus. Ši byla yra esminis precedentas aiškinant negrąžinimo principo ekstrateritorinį taikymą ir valstybių atsakomybę vykdant sienų kontrolę atviroje jūroje. Be to, Teismas pabrėžė, kad saugumo argumentai, net ir grindžiami realiais operaciniais iššūkiais, negali pateisinti žmogaus teisių apsaugos standartų suspendavimo migracijos valdymo srityje.

Visuomenės saugumo sampratos santykis su žmogaus teisėmis teisės doktrinoje konstruojamas per proporcingumo principą. Tai reiškia, kad kiekviena saugumo argumentu grindžiama teisių apribojimo priemonė turi atitikti tris reikalavimus: ji turi būti teisėtu tikslu pagrįsta, būtina (nėra švelnesnių alternatyvų) ir proporcinga (nauda visuomenei viršija individualių teisių suvaržymo žalą)[87]. ES pagrindinių teisių chartijos 52 straipsnis šį principą įtvirtina kaip horizontalią garantiją, taikomą visoms chartijoje įtvirtintoms teisėms, įskaitant teisę į prieglobstį (18 str.) ir apsaugą nuo grąžinimo (19 str.)[88].

Teisės literatūroje proporcingumo principas migracijos kontekste analizuojamas kaip ypač sudėtingas normatyvinis instrumentas dėl keleto priežasčių. Pirma, saugumo grėsmės dažnai yra neapibrėžtos, išankstinės ar sunkiai empiriškai verifikuojamos, todėl teismams sunku vertinti priemonės būtinumą. Antra, masinio migracijos srautų valdymo sąlygomis individualaus vertinimo reikalavimas susiduria su administraciniais pajėgumų apribojimais, kurie patys savaime gali pateisinti procedūrų supaprastinimą, tačiau negali pateisinti teisių atsisakymo[89]. Trečia, saugumo ir žmogaus teisių balansas nėra statiškas, jis priklauso nuo grėsmės intensyvumo, institucijų pajėgumų ir politinio konteksto, kas teisiniu požiūriu sukuria interpretacinį neapibrėžtumą.

Valsamis Mitsilegas, analizuodamas ES vidaus saugumo bendradarbiavimą teisės perspektyvoje, pabrėžia, kad teisinės valstybės principas yra ne tik formalus

---

86 „EŽTT 2012 m. vasario 23 d. sprendimas byloje „Hirsi Jamaa and Others v. Italy", peticijos Nr. 27765/09. Pareiškėjai: 11 somalio ir 13 eritrėjiečių piliečių, kurie kartu su maždaug 200 žmonių išplaukė iš Libijos į Italiją. 2009 m. gegužės 6 d. jų laivai buvo sulaikyti Italijos pajėgų ir priverstinai grąžinti į Libiją. EŽTT nustatė, kad Italijos „push-back" operacijos pažeidė EŽTK 3 straipsnio draudimą dėl nežmoniško ar žeminančio elgesio, 4 protokolo 4 straipsnio draudimą dėl kolektyvinio išsiuntimo ir 13 straipsnio teisę į veiksmingą teisių gynimo priemonę. Dėl 114-138 ir 158–186: tai pirmasis EŽTT sprendimas dėl migrantų sulaikymo jūroje, kuriame nagrinėjami klausimai, susiję su 1982 m. UNCLOS, 1979 m. Tarptautine jūrų paieškos ir gelbėjimo konvencija bei 1951 m. Pabėgėlių konvencija. 114-138 aptariama Italijos jurisdikcija ekstrateritoriniu aspektu, 158-186 - EŽTK 3 straipsnio ir kolektyvinio išsiuntimo pažeidimai.

87 Valsamis Mitsilegas, „Rule of Law: Theorizing EU Internal Security Cooperation from a Legal Perspective", Iš: Bossong, R. and Rhinard, M. (red.), *Theorizing Internal Security in the European Union* (Oxford University Press, 2016), 110 -111.

88 Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija, *OJ C* 202, 2016, 18 str., 19 str., 52 str., žiūrėta 2026 m. birželio 1 d. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/lit

89 Raphael Bossong ir Mark Rhinard, „Next Steps in Theorizing Internal Security Cooperation in the EU", Iš: Bossong, R. and Rhinard, M. (eds.), *Theorizing Internal Security in the European Union* (Oxford University Press, 2016), 183 - 184.

reikalavimas, bet ir struktūrinis ES vidaus saugumo sistemos elementas[90]. Jis išskiria dvi teisinės valstybės dimensijas saugumo kontekste: *ex ante* - teisėkūros ir kompetencijų apibrėžtumo reikalavimas, ir *ex post* - teisminės kontrolės ir žmogaus teisių apsaugos užtikrinimas.[91] Migracijos srityje abi dimensijos yra ypač aktualios: ES kompetencijų ir valstybių narių diskrecijos riba nėra visada aiški, o teisminė kontrolė migracijos bylose susiduria su operatyviniais ir procesiniais iššūkiais, galinčiais faktiškai apriboti veiksmingą teisių gynybą.

Jörgo Monaro atlikta ES vidaus saugumo bendradarbiavimo keturių dešimtmečių apžvalga atskleidžia, kaip visuomenės saugumo samprata ES lygmeniu transformavosi nuo tarpvyriausybinio slaptumo kultūros iki institucionalizuotos politikos srities[92]. Ši transformacija buvo ne tik institucinio pobūdžio, bet kartu atspindėjo besikeičiančią grėsmių prigimtį ir didėjantį spaudimą integruoti saugumo ir teisės standartus. Migracijos kontekste tai reiškia, kad ES vidaus saugumo politika vis labiau susipynė su migracijos valdymu ir ypač po 2001 m. teroristinių atakų bei 2015 - 2016 m. migracijos krizės, kai migracijos klausimai buvo sistemiškai susieti su saugumo politikos darbotvarkėmis.

Franko Schimmelfennigo analizė ES krizių kontekste papildo šį vaizdą makro lygmeniu. Jo siūloma reguliacinės politikos koncepcija paaiškina, kodėl ES saugumo ir migracijos politika pasižymi struktūriniu pajėgumų deficitu: ES turi reikšmingus teisėkūros ir teisminės priežiūros įgaliojimus, tačiau ribotus administracinius, fiskalinius ir priverstinio vykdymo pajėgumus[93]. Migracijos krizės atveju šis deficitas reiškia, kad visuomenės saugumo užtikrinimas daugiausia priklauso nuo valstybių narių administracinių sprendimų, tačiau būtent šie sprendimai ir yra labiausiai pažeidžiami politinio spaudimo ir saugumo diskurso dominavimo.

90 Valsamis Mitsilegas, *supra note*, 88: 109–110.

91 *Ibid.*, 112–113.

92 Jörg Monar, „EU Internal Security Cooperation After Four Decades: Observations and Reflections", Iš: Bossong, R. and Rhinard, M. (red.), *Theorizing Internal Security in the European Union* (Oxford University Press, 2016), 29–31.

93 Frank Schimmelfennig, „Crisis and polity formation in the European Union", *Journal of European Public Policy*, 31(10), (2024), 3396 - 3420.

1 lentelė. Saugumizacijos teorijos ir jų sąsajos su migracijos reguliavimu

Teorinė kryptis	Pagrindiniai autoriai	Saugumo samprata	Saugumizacijos mechanizmas	Migracijos statusas	Teisinės ir institucinės pasekmės
Kopenhagos mokykla (tradicinė saugumizacija)	Buzan, Wæver, de Wilde (1998)	Socialinis konstruktas; 5 sektoriai: karinis, politinis, ekonominis, socialinis, aplinkosauginis	Kalbos aktas (angl. „speech act"): veikėjas konstruoja egzistencinę grėsmę; auditorija priima; aktyvuojamos išskirtinės priemonės	Migracija - potencialus saugumizacijos objektas socialiniame ir politiniame sektoriuje; nėra grėsmė savaime	Saugumizacijos sėkmė legitimuoja išskirtines administracines priemones; rizika - teisių erozija ir procedūrų supaprastinimas
Paryžiaus mokykla (praktikų saugumizacija)	Bigo (2002); Huysmans (2006)	Saugumas konstruojamas per institucines rutinas, techninius procesus ir kasdienę administracinę praktiką	Ne tik kalbos aktai - bet ir biurokratinės procedūros, duomenų bazės, sienų kontrolė; „nesaugumo valdymas"	Migracija saugumizuojama per institucines sąsajas (pvz. Šengeno susitarimas), nepriklausomai nuo politinių pareiškimų	Administracinės ir institucinės praktikos tampa ssaugumizacijos priemonėmis; sienų apsaugą, migracijos kontrolę ir prieglobsčio procedūras vykdančių institucijų veikla gali prisidėti prie migracijos kaip saugumo klausimo konstravimo ir įtvirtinimo.
Valdymo analitika (angl. analytics of government)	Balzacq (2005; 2016)	Saugumas konstruojamas per subjektų sąveiką ir įtvirtinamas per diskurso, auditorijos, konteksto, galios santykių bei institucinių praktikų sąveiką.	Saugumizacija grindžiama auditorijos pritarimu, konkrečiu socialiniu ir instituciniu kontekstu bei galios santykiais; ji įgyvendinama ne tik diskursu, bet ir per institucines praktikas, procesus bei saugumo politikos priemones.	Migracija - saugumizacijos objektas, kai institucijos ją įtraukia į saugumo valdymo procedūras	Keičia sprendimų priėmimo logiką ir teisminės kontrolės apimtį; saugumo argumentas instituciniame lygmenyje tampa savarankišku teisių ribojimo pagrindu

Teorinė kryptis	Pagrindiniai autoriai	Saugumo samprata	Saugumizacijos mechanizmas	Migracijos statusas	Teisinės ir institucinės pasekmės
Tvarios prieigos modelis (desaugumizacij)	Polko (2024); Dimari (2022)	Migracija - ne tik grėsmė, bet ir saugumo išteklius; siūlomas trijų lygmenų modelis: grėsmė, referentinis objektas, išteklius	Desaugumizacija: migracijos grąžinimas į įprastos politikos lauką; „ (angl.) flexicuritization“ kaip pusiausvyros instrumentas.	Migracija traktuojama kaip heterogeniškas reiškinys; kai individualios aplinkybės ir kontekstas yra pagrindiniai vertinimo kriterijai	Reikalauja individualizuoto procedūrinio vertinimo; sustiprina proporcingumo principo taikymą; siūlo alternatyvas kolektyviniams saugumo sprendimams
ES kolektyvinė saugumizacija	Sperling ir Webber (2019); Loik (2026)	ES kaip norminė sistema kolektyviai saugumizuoja grėsmes; valstybių narių politika formuojama per institucines struktūras	Išprovokuojantis įvykis; saugumizuojantis veiksmas; auditorijos atsakas; politikos produkcija; rekursyvi sąveika	2015-2016 m. ir 2021 m. krizės - kolektyvinės saugumizacijos pavyzdžiai; Dublino sistemos pajėgumų ribos	ES teisėkūros reakcijos (COM/2021/890); kolektyvinės saugumizacijos produktai; struktūrinis pajėgumų deficitas (Schimmelfennig).
Krizių ir politikos formavimo teorija	Schimmelfennig (2024); Knill ir Steinebach (2022)	ES reguliacinė sistema su struktūriniu pajėgumų deficitu; krizės - politikos pokyčių katalizatoriai	Krizės sukuria „politikos kaupimosi efektą“ (angl. policy accumulation); reaktyvi teisėkūra fragmentuoja norminę sistemą	Migracijos krizės atskleidžia ES gebėjimų ir įgaliojimų disbalansą; valstybių narių diskrecija, kaip pagrindinis veiklos lygmuo	Normų perteklius ir prieštaravimai; Ukrainos ir Baltarusijos pasienio krizių skirtinga teisinė reakcija, kaip politikos veiksmų iliustracija

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Buzan, Waever ir de Wilde (1998); Bigo (2002); Huysmans (2006); Balzacq (2005; 2016); Polko (2024); Sperling ir Webber (2019); Loik (2026); Schimmelfennig (2024); Knill ir Steinebach (2022).

Apibendrinant 1 lentelėje pateiktus duomenis, galima konstatuoti, kad visuomenės saugumo samprata teisėje yra kompleksinis reiškinys, kurio turinys formuojamas teisės doktrinos, tarptautinių teismų praktikos bei ES institucijų veikloje priimtais sprendimais. Visuomenės saugumo santykis su žmogaus teisėmis nėra dichotominis, tai nėra „saugumo prieš žmogaus teises" paradigma, bet nuolat vykstantis norminis balansavimas, kuris privalo būti grindžiamas proporcingumo, individualaus vertinimo ir teisinės valstybės principais. Migracijos kontekste šis balansavimas įgyja ypatingą reikšmę: viena vertus, valstybė turi teisėtą interesą užtikrinti viešąją tvarką ir visuomenės saugumą, kita vertus, šis interesas negali virsti universaliu pagrindu riboti migrantų teises ar atsisakyti individualaus vertinimo. Saugumizacijos teorija (žr. 1 lentelę) leidžia suprasti, kaip saugumo diskursas konstruojamas ir institucionalizuojamas, o teisinės valstybės principas turi būti ribojamas ir kontroliuojamas. Šie teoriniai ir norminiai pagrindai sudaro prielaidas tolesnei analizei, kurioje bus nagrinėjama migracijos instrumentalizavimo hibridinių grėsmių kontekste problematika ir jos teisiniai bei instituciniai padariniai.

1.3. Migracijos tipologija kaip teisinio reguliavimo pagrindas

Migracijos procesų analizė neišvengiamai reikalauja tikslaus skirtingų migracijos formų atskyrimo, nes migracijos tipologija teisėje atlieka ne aprašomąją, bet reguliacinę ir ribojančią funkciją. Skirtingai nei socialiniuose moksluose, kur migracijos tipai pirmiausia naudojami analitiniam reiškinių grupavimui ir tendencijų aiškinimui, teisėje tipologija lemia konkrečių teisių ir pareigų atsiradimą, administracinių procedūrų taikymą, procesinių garantijų apimtį bei valstybės diskrecijos ribas[94]. Tokia samprata atitinka šiuolaikinėje migracijos studijų literatūroje įsitvirtinusią nuostatą, kad migracija negali būti nagrinėjama nei tik kaip demografinis reiškinys, nei tik kaip saugumo problema, bet yra sisteminė sąveika tarp individualių aplinkybių, valstybių politikos ir tarptautinių norminių režimų[95]. Migracijos tipologijos normatyvinė reikšmė atsiskleidžia per keturis pagrindinius elementus: teisinį statusą, migracijos motyvus, trukmę ir kryptį. Kiekvienas iš šių elementų generuoja skirtingą valstybės pareigų intensyvumą, skirtingą administracinės atsakomybės modelį ir skirtingą teisminės kontrolės apimtį.

94 Kay Hailbronner ir Daniel Thym (red.), *EU Immigration and Asylum Law: A Commentary.* 2-asis leid. (München/Oxford/Baden-Baden: CH Beck/Hart/Nomos, 2016); Steve Peers, „Irregular Migration", Iš: *EU Justice and Home Affairs Law: Volume I: EU Immigration and Asylum Law*. Steve Peers (Oxford University Press, 2016), 443–540.

95 Agnieszka Weinar, Saskia Bonjour ir Lyubov Zhyznomirska (red.), *The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe* (Routledge, 2019), 1–15.

2 lentelė. Migracijos tipologijos elementai ir jų teisinė reikšmė

Tipologijos elementas	Pagrindinė skirtis	Teisinis režimas	Valstybės diskrecija
Teisinis statusas	Reguliari / nereguliari migracija	Reguliari: pilnas teisių katalogas, leidimų sistema. Nereguliari: ribotos teisės, sulaikymo ir grąžinimo galimybė; „non-refoulement" - absoliutus.	Siaurėja kylant nereguliarios migracijos rizikai; individualus vertinimas privalomas.
Migracijos motyvai	Priverstinė / savanoriška migracija	Priverstinė: tarptautinės apsaugos režimas, sustiprintos garantijos. Savanoriška: bendrasis administracinis reguliavimas.	Priverstinės migracijos atveju - iš esmės apribota; reikalaujama kontekstinės faktų analizės.
Migracijos trukmė	Trumpalaikė / ilgalaikė migracija	Ilgalaikė: sustiprintos procesinės garantijos, teisėtų lūkesčių apsauga, socialinių ryšių vertinimas pagal EŽTK 8 str.	Ilgėjant trukmei - siaurėja; reikalingas proporcingumo testas ir individualus vertinimas.
Migracijos kryptis	Vidinė / tarptautinė; tiesioginė / tranzitinė	Tarptautinė: aktyvuoja tarptautinės ir ES teisės normas, non-refoulement patikrą. Tranzitinė: jurisdikcijos ir atsakomybės paskirstymo klausimai.	Tarptautinės migracijos atveju ribojama tarptautiniais įsipareigojimais; kryptis - norminis, ne geografinis kriterijus.
Pastaba: visi keturi elementai tarpusavyje sąveikauja - galutinis teisinis režimas nustatomas jas vertinant kompleksiškai, o ne izoliuotai.			

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Hailbronner ir Thym (2016); Wiener. Bonjour and Zhyznomirska (2019).

Pirmasis ir teisiškai reikšmingiausias tipologijos elementas (žr. 2 lentelę) yra asmens migracijos statusas, t. y. jo atitikties galiojančioms teisės normoms laipsnis. Reguliari (teisėta) migracija apima atvejus, kai asmuo atvyksta, gyvena ar dirba valstybės teritorijoje laikydamasis galiojančių teisės aktų reikalavimų, tai yra turėdamas galiojančią vizą, leidimą laikinai ar nuolat gyventi, pabėgėlio, papildomos ar laikinosios apsaugos statusą, arba naudodamasis Europos Sąjungos piliečių laisvo judėjimo teisėmis pagal 2004 m. balandžio 29 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2004/38/EB[96]. Tokiu atveju migrantas yra visateisis administracinių teisinių santykių subjektas,

96 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, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB. *OL L* 158, 2004 04 30.

kuriam pripažįstamos ir teisiškai saugomos pagrindinės teisės: teisė gyventi ir judėti valstybės teritorijoje, teisė dirbti ar vykdyti ekonominę veiklą, teisė į socialines garantijas ir teisė į veiksmingą teisinę gynybą. Administracinės teisės požiūriu reguliari migracija veikia prevenciniu ir stabilizuojančiu režimu: leidimų sistema, registravimo procedūros ir teisinio statuso aiškumas leidžia valstybei prognozuoti migracijos srautus, valdyti integracijos procesus ir iš anksto identifikuoti galimus saugumo rizikos veiksnius per teisiškai apibrėžtas procedūras.

Nereguliari migracija, priešingai, apima situacijas, kai asmuo atvyksta ar pasilieka valstybėje pažeisdamas migracijos taisykles, tai yra neteisėtai kirsdamas sieną, naudodamasis suklastotais dokumentais, viršydamas leistino buvimo laiką ar dirbdamas be leidimo. Europos migracijos tinklas (EMN), remdamasis Tarptautinės migracijos organizacijos (IOM) apibrėžtimi, nereguliariąją migraciją apibūdina kaip „judėjimą į naują gyvenamąją ar tranzito vietą, vykstantį nepaisant siunčiančiosios, tranzito ir priimančiosios šalies teisinių normų“[97]. Terminologiniu požiūriu pažymėtina, kad „neteisėtos migracijos“ sąvoka doktrinoje[98] vis dažniau atmetama kaip stigmatizuojanti ir pakeičiama „nereguliarios migracijos“ terminu, nes neteisėtumo priskyrimas asmeniui, o ne jo judėjimo aktui, kelia pagrįstų žmogaus teisių klausimų. Lietuvos teisėje pagrindiniame norminiame dokumente, Lietuvos Respublikos įstatyme „Dėl užsieniečių teisinės padėties“[99], vartojama „neteisėto buvimo“ sąvoka, tačiau disertaciniame tyrime laikomasi europinės „nereguliarios migracijos“ terminologijos kaip tiksliau atspindinčios normatyvinį turinį.

Nereguliari migracija teisiniu požiūriu sukuria ribotą teisių katalogą, ypač socialinių ir ekonominių teisių srityje, tačiau teisinė doktrina ir tarptautinė jurisprudencija nuosekliai pabrėžia, kad nereguliarus statusas nėra absoliutus teisių „išjungimo“ pagrindas. Nereguliariai esančių asmenų teisių apsauga tarptautiniu lygmeniu grindžiama Visuotinės žmogaus teisių deklaracijos[100], nuostatomis, 1950 m. Europos žmogaus

---

97 Meagan Hendow ir Ayesha Qaisrani, „Pathways and Policy Evolution: Comparing national laws and policies addressing irregular migrants“, *MIrreM Working Paper* 6/2024. Zenodo. DOI: 10.5281/zenodo.10782561, 15, https://irregularmigration.eu/pub/MIRREM-Hendow%20and%20Qaisrani-2024-Comparing%20national%20laws%20and%20policies%20addressing%20irregular%20migrants-v1.pdf; A. Sironi A., C. Bauloz and M. Emmanuel (eds.), „Glossary on Migration“, *International Migration Law,* No. 34. International Organization for Migration (IOM), Geneva, (2019), 132, https://publications.iom.int/system/files/pdf/IML_34_Glossary.pdf

98 Meagan Hendow, Ayesha Qaisrani, *supra note*: 98:15: „Acknowledging that determination of irregularity of a person's entry or stay in a country is closely tied to their legal status based on required permits and legal conditions, this document, and the MIrreM project, refrains from using the terms „illegal“ migrants or migration“; Ilona Šaltė, „Neteisėtai esančių užsieniečių grąžinimo teisinio reguliavimo problemos: non-refoulement principas ir užsieniečių apgręžimas“ (daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2023), 45–50.

99 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. IX-2206“, *Valstybės žinios,* 2004 m. balandžio 30 d. Nr. 73-2539.

100 „Visuotinė žmogaus teisių deklaracija“, *Valstybės žinios*, 2006 m. birželio 17 d., Nr. 68-2497.

teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija[101] bei 1951 m. Ženevos konvencija dėl pabėgėlių statuso[102]. Ypatingą normatyvinę reikšmę šiame kontekste turi *non-refoulement* principas, jis negali būti suspenduojamas vien dėl nereguliarios migracijos fakto ar saugumo argumentų.

Europoje nereguliariosios migracijos srautų mastas yra reikšmingas: Frontex duomenimis[103], 2024 m. prie ES išorės sienų nustatyta beveik 239 tūkst. neteisėtų sienos kirtimo atvejų. 2025 m. šis skaičius sumažėjo iki beveik 178 tūkst., tai 26 proc. mažiau nei 2024 m. ir žemiausias lygis nuo 2021 m. Šie skaičiai rodo, kad nors spaudimas mažėja, nereguliarios migracijos klausimas išlieka struktūriniu ES sienos valdymo iššūkiu. Be to, doktrinoje atkreipiamas dėmesys į vadinamąją „atsitiktinę nereguliariąją migraciją" (angl. *befallen irregularity*), tai yra tie atvejai, kai migrantai patenka į nereguliarios migracijos kategoriją ne dėl sąmoningo teisės pažeidimo, bet dėl pernelyg aukštų biurokratinių reikalavimų, lėtai veikiančios administracijos ar nepakankamo valstybės tarnybų personalo. Šios nereguliarios migracijos formos egzistavimas rodo, kad pati administracinė sistema gali generuoti nereguliarios migracijos situacijas[104].

Antroji tipologinė ašis, migracijos motyvai, kurie teisėje atlieka savarankišką ir normatyviai reikšmingą funkciją, nes nuo jų tiesiogiai priklauso, ar asmens judėjimas patenka į tarptautinės apsaugos, ar į bendrojo migracijos administravimo reguliavimo sritį. Teisės požiūriu esminis skirtumas yra tarp priverstinės ir savanoriškos migracijos. Priverstinė migracija apima situacijas, kai asmens judėjimą lemia ne laisvas pasirinkimas, bet objektyvios ir neišvengiamos aplinkybės, tokios kaip persekiojimas dėl rasės, religijos, tautybės, priklausymo tam tikrai socialinei grupei ar politinių pažiūrų (kaip apibrėžta 1951 m. Ženevos konvencijos 1A (2) straipsnyje), ginkluoti konfliktai, sisteminis smurtas ar masiniai žmogaus teisių pažeidimai. Minimais atvejais migracija teisėje suvokiama ne tik kaip mobilumo forma, bet kaip apsaugos poreikio išraiška, aktyvuojanti sustiprintų procesinių garantijų taikymą ir ribojanti valstybės diskreciją. Globaliame kontekste priverstinės migracijos mastai yra precedento neturintys: Jungtinių Tautų vyriausiojo pabėgėlių komisaro (UNHCR) duomenimis, 2023 m. pabaigoje pasaulyje buvo daugiau nei 117,3 mln. priverstinai perkeltų asmenų, iš kurių apie 43,4 mln. sudarė pabėgėliai tarptautinės teisės prasme[105]. Lietuva šiame kontekste

---

101 Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija. Roma, 1950 m. lapkričio 4 d. ETS Nr. 005. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 40.

102 Konvencija dėl pabėgėlių statuso. Ženeva, 1951 m. liepos 28 d. UNTS, Vol. 189, 137. *Valstybės žinios*, 1997-02-07, Nr. 12-227.

103 „Migratory routes: Migratory situation in 2025", *Frontex,* 2025, žiūrėta 2026 gegužės 30 d. https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/

104 Meagan Hendow, Ayesha Qaisrani, et al., *supra note*, 98: 42 - 43, „Befallen irregularity" is also an important policy-related issue in this regard, especially in recent years. The concept encompasses situations in which migrants fall into irregularity due to impossibly high bureaucratic requirements around stay or work, as well as situations of slow-moving bureaucracy and understaffing of residence and labour permit public services."

105 „Global Trends: Forced Displacement in 2023", Geneva: *UNHCR*, (2024), 2, žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d. https://www.unhcr.org/global-trends

susidūrė su dvejopa priverstinės migracijos realybe: 2025 m. pradžioje šalyje legaliai gyveno daugiau nei 200 tūkst. užsieniečių, iš kurių 77 tūkst. sudarė ukrainiečiai[106], besinaudojantys laikinosios apsaugos mechanizmu pagal 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyvą 2001/55/EB[107].

Savanoriška migracija, grindžiama asmens siekiu pagerinti savo ekonominę, socialinę ar profesinę padėtį, iš principo patenka į bendrojo migracijos administravimo reguliavimo sritį ir nesukuria valstybei pareigos taikyti sustiprintas tarptautinės apsaugos garantijas. Tačiau praktikoje ribą tarp priverstinės ir savanoriškos migracijos nubrėžti yra sudėtinga: kaip nurodo Castles, de Haas ir Miller[108], šiuolaikinių migrantų motyvai neretai yra mišrūs, kuomet ekonominis nesaugumas persipina su politiniu spaudimu, diskriminacija ar saugumo situacijos pablogėjimu kilmės šalyje. Šis faktas turi tiesioginių teisinių pasekmių: administracinė praktika negali mechaniškai kategorizuoti migrantų pagal deklaruojamą motyvą, o privalo atlikti kontekstinę analizę, vertinančią visą faktinių aplinkybių visumą. Bet koks supaprastintas migracijos motyvų klasifikavimas kelia riziką, kad asmenys, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, bus neteisingai priskirti savanoriškos migracijos kategorijai ir neteks esminių procesinių garantijų. Europos Žmogaus Teisių Teismas nuosekliai pabrėžia, kad valstybės institucijos privalo įvertinti ne tik deklaruojamus motyvus, bet ir realias, faktines asmens gyvenimo aplinkybes, įskaitant kilmės šalies situaciją, tai konstatuota jau byloje *Soering prieš Jungtinę Karalystę*[109] ir vėliau išplėtota anksčiau aptartoje byloje *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją*[110] bei *Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją*[111].

Trečioji tipologinė ašis - migracijos trukmė - teisėje turi reikšmingą konstitucinę ir konvencinę, t. y. tarptautinėmis žmogaus teisių apsaugos konvencijomis grindžiamą, dimensiją. Asmens buvimo valstybėje trukmė ir per šį laikotarpį susiformavę socialiniai bei šeiminiai ryšiai gali būti reikšmingi vertinant jo teisinį statusą, taikomų migracijos kontrolės priemonių proporcingumą ir teisės į privataus bei šeimos gyvenimo gerbimą apsaugą. EŽTT jurisprudencijoje ilgalaikis buvimas valstybės teritorijoje

---

106 „Migracijos metraštis 2025“, Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Vilnius, (2025), žiūrėta 2026 birželio 1 d. https://migracija.lrv.lt/public/canonical/1779079279/1603/Metrastis_2025%20su%20ISSN%2020260512.pdf

107 2001 m. liepos 20 d. Tarybos direktyva 2001/55/EB dėl minimalių normų, suteikiant perkeltiesiems asmenis laikiną apsaugą esant masiniam srautui, ir dėl priemonių, skatinančių valstybių narių tarpusavio pastangų priimant tokius asmenis ir atsakant už tokio veiksmo padarinius pusiausvyrą. *OL L* 212, 2001 08 07, 12–23, žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d. https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj/lit

108 Stephen Castles, Hein de Haas ir Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World*. 5th ed. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), 25–52.

109 „EŽTT 1989 m. liepos 7 d. sprendimas byloje pradėtoje pagal pareiškimą Nr. 14038/88“, kurį 1988 m. liepos 8 d. pateikė vokiečių pilietis Jens Soering prieš Jungtinę Karalystę. EŽTT vienbalsiai priėmė sprendimą, patvirtinantį, kad EŽTK 3 straipsnis gali būti taikomas ekstradicijos procesui ir kad išduodančioji valstybė gali būti atsakinga už pažeidimą, jei žino apie realią riziką, kad asmuo bus kankinamas arba patirs nežmonišką ar žeminantį elgesį.

110 EŽTT, *supra note*, 49.

111 EŽTT, *supra note*, 50.

sukuria faktinių ir socialinių ryšių tinklą, patenkantį į EŽTK 8 straipsnio saugomo privataus ir šeimos gyvenimo sritį. Šiame kontekste ypač reikšmingi keturi EŽTT precedentai. Byloje *Boultif prieš Šveicariją*[112] teismas suformulavo kriterijų rinkinį, pagal kurį vertinamas ilgalaikio gyventojo išsiuntimo proporcingumas - *inter alia* šeimos ryšiai, vaikai, laikotarpis, praėjęs nuo nusikaltimo, ir bendradarbiavimas su valdžia. Byloje *Üner prieš Nyderlandus*[113] Didžioji kolegija šiuos kriterijus papildė ir konstatavo, kad net ir esant teistumo faktui, valstybė privalo vertinti asmens integraciją ir jo ryšių su priimančiąja šalimi gylį. Byloje *Maslov prieš Austriją*[114] Didžioji kolegija konstatavo EŽTK 8 straipsnio pažeidimą ir suformulavo principą, kad asmenų, vaikystėje atvykusių ir išaugusių priimančiojoje šalyje, išsiuntimas gali būti pateisinamas tik išimtiniais atvejais, tai yra esant itin sunkiems nusikaltimams, o ne vien recidyvui smulkesnėse bylose. Byloje *Jeunesse prieš Nyderlandus*[115] pabrėžta, kad ilgas faktiško buvimo laikotarpis, net ir nereguliarios migracijos sąlygomis, kuria teisiškai reikšmingus ryšius, į kuriuos valstybė privalo atsižvelgti priimdama sprendimus dėl teisės buvimo. Paminėtos bylos formuoja doktriną, pagal kurią migracijos trukmė veikia kaip konstitucinės apsaugos veiksnys, ribojantis administracinio sprendimų „automatiškumą" ir reikalaujantis vis labiau individualizuoto vertinimo.

Ketvirtoji ašis, tai yra migracijos kryptis, taip pat turi savarankišką norminę reikšmę, ypač grąžinimo ir išsiuntimo procedūrų kontekste. Skirtumas tarp tiesioginės migracijos, tranzitinės migracijos ir pakartotinio judėjimo lemia ne tik jurisdikcijos klausimus, bet ir tai, kokia apimtimi valstybė gali remtis saugumo, viešosios tvarkos ar procedūrinio efektyvumo argumentais. Tarptautinė migracija neišvengiamai aktyvuoja tarptautinės, regioninės ir nacionalinės teisės normų sąveiką, kai valstybės veiksmai vertinami ne tik per vidaus administracinės teisės prizmę, bet ir per tarptautinių įsipareigojimų laikymosi standartus. Šiame kontekste itin reikšminga yra 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai

---

112 „EŽTT 2001 m. rugpjūčio 2 d. sprendimas byloje „*Boultif v. Switzerland*", peticijos Nr. 54273/00. Pareiškėjas: Alžyro pilietis Abdelouahab Boultif. Nustatytas EŽTK 8 straipsnio (teisė į šeimos gyvenimą) pažeidimas. Šis sprendimas itin reikšmingas, nes jame suformuluoti vadinamieji „Boultif kriterijai", išsami veiksnių visuma, kurią teismai privalo vertinti, sprendžiant dėl užsieniečio, turinčio šeimos ryšių priimančiojoje šalyje, išsiuntimo proporcingumo. Šie kriterijai nuosekliai taikomi ir plėtojami vėlesnėje EŽTT jurisprudencijoje.

113 „EŽTT 2006 m. spalio 18 d. sprendimas byloje „*Üner v. the Netherlands*", peticijos Nr. 46410/99. Pareiškėjas: Turkijos pilietis Ziya Üner. Bylos dalykas: baudžiamojo nusikaltimo padaręs užsienietis, išsiuntimas iš Nyderlandų teritorijos, EŽTK 8 straipsnis. Tai pirmoji byla, perduota EŽTT Didžiajai kolegijai dėl ilgalaikio imigranto, nuteisto už nusikalstamą veiką, išsiuntimo. Ji išplėtė ir patikslino ankstesnius Boultif kriterijus.

114 „EŽTT 2008 m. birželio 23 d. sprendimas byloje „Maslov prieš Austriją (Nr. 1638/03)". 16 balsų prieš 1 nustatė EŽTK 8 straipsnio (teisė į privatų ir šeimos gyvenimą) pažeidimą.

115 „EŽTT 2014 m. spalio 3 d. sprendimas byloje „Jeunesse v. the Netherlands", peticijos Nr. 12738/10. Bylos dalykas: Surinamo pilietės, trijų Nyderlandų piliečių vaikų motinos, gyvenimo leidimo atsisakymas. EŽTT nustatė EŽTK 8 straipsnio (teisė į šeimos gyvenimą) pažeidimą.

esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų[116] „*Grąžinimo direktyva*“, kuri nustato privalomus reikalavimus grąžinimo procedūroms, savanoriško išvykimo terminus, sulaikymo sąlygas ir draudimą grąžinti asmenis į valstybes, kuriose jiems gresia persekiojimas ar kankinimas. Sprendžiant, į kurią valstybę asmuo gali būti grąžintas, būtina įvertinti ne tik formalų pilietybės ar tranzito aspektą, bet ir realias saugumo, žmogaus teisių bei *non-refoulement* principo taikymo rizikas, tokiu atveju kryptis tampa ne geografiniu, o norminiu kriterijumi.

Visų keturių tipologinių ašių, teisinio statuso, motyvų, trukmės ir krypties, sąveika praktikoje lemia, kad migracijos tipologijos teisinė reikšmė retai atsiskleidžia per vieną izoliuotą kriterijų. Kaip savo tyrime nustatė Hendow, Qaisrani ir kiti tyrėjai, analizavę 20 valstybių migracijos teisės ir politikos sistemas, koordinavimo iššūkiai, skirtingas teisės normų interpretavimas ir įtampa tarp skirtingų institucijų lygmenų yra viena esminių priežasčių, lemiančių lėtą priemonių įgyvendinimą ir ribotą politikos veiksmingumą[117]. Lietuvoje ši problema tapo akivaizdi 2021-2023 m. migracijos krizės metu, kai VSAT vienu metu teko atlikti sienos apsaugos, pirminio kontakto ir hibridinių provokacijų reagavimo funkcijas, o Migracijos departamentas susidūrė su rekordine bylų našta, o tai reiškia, kad tokiomis sąlygomis itin padidėja tipizuoto, o ne individualizuoto vertinimo rizika. Šią riziką patvirtina ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 11 d. nutartis byloje Nr. A-3982-821/2022[118]. Joje teismas pabrėžė, kad kompetentinga institucija privalo individualiai įvertinti visus dokumentus ir faktines aplinkybes, kuriomis grindžiamas grėsmės vertinimas. Teismas nurodė, kad vien tarptautinėse duomenų bazėse esantis perspėjimas negali būti laikomas pakankamu pagrindu konstatuoti grėsmę, jei jis nėra papildytas konkrečiais faktiniais duomenimis ir individualiu situacijos vertinimu. Minimas reikalavimas gali būti taikomas ir tais atvejais, kai pagal galiojantį teisinį reguliavimą toks perspėjimas sudaro prielaidas preziumuoti grėsmės egzistavimą.

Apibendrinant galima daryti prielaidą, kad migracijos tipologijos normatyvinė funkcija veikia per kelis, tarpusavyje susijusius mechanizmus: pirma, ji veikia kaip teisinis filtras, leidžiantis diferencijuoti taikytinas priemones ir procedūras, atsižvelgiant į konkretaus asmens situaciją; antra, ji riboja galimybę taikyti supaprastintus ar automatizuotus sprendimus, ypač tais atvejais, kai kyla pavojus pažeisti esminius žmogaus teisių apsaugos standartus. Todėl migracijos tipologijos analizė nėra tik akademinė klasifikacija, bet ji veikia kaip struktūrinė teisinės valstybės veikimo prielaida, lemianti, ar migracijos valdymas bus grindžiamas individualizuotu, proporcingu ir teisiškai

116 2008 m. gruodžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L* 348, 2008 12 24, 98–107.

117 Meagan Hendow, Ayesha. Qaisrani, *supra note*, 98: 77, „Coordination challenges, differences in interpretation of policy measures and legislation, and sometimes even tensions and competition between these different stakeholders, and between different administrative tiers, is linked to slow implementation and limited effectiveness of policy measures in all countries under study.“

118 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3982-821/2022. Teisminio proceso Nr. 4-28-3-00354-2022-5

pagrįstu vertinimu, ar sudarys prielaidas dominuoti abstraktiems saugumo aspektams bei „patogiems“ administraciniams sprendimams. Tai sudaro esminį pagrindą tolesnei analizei, kurioje migracijos ir visuomenės saugumo santykis bus nagrinėjamas per saugumizacijos paradigmą ir jos teisinių bei institucinių pasekmių prizmę.

1.4. Migracijos krizės kaip teisinio reguliavimo iššūkiai

Atlikta migracijos tipologijos analizė atskleidė, kad teisinės pasekmės nėra neutralios ar mechaninės: nuo migracijos formos, motyvų, trukmės ir statuso priklauso ne tik taikytinos procedūros, bet ir asmens teisių apimtis bei valstybės pareigų intensyvumas. Tačiau ši tipologinė diferenciacija veikia palyginti stabilaus administravimo sąlygomis. Krizinėmis aplinkybėmis, kai migracijos srautai įgauna staigų, masinį ar politiškai jautrų pobūdį, tai net ir efektyvi norminė sistema patiria struktūrinę įtampą. Teisinė doktrina migracijos krizę šiandien suvokia ne vien kaip kiekybinį atvykstančiųjų skaičiaus padidėjimą, bet kaip administracinio valdymo streso būseną, kai įprasti teisiniai ir procesiniai mechanizmai nebepajėgia absorbuoti apkrovos nepažeisdami teisėtumo, proporcingumo ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimų[119]. Tokiomis sąlygomis kyla pavojus, kurį Otukoya[120] apibūdina kaip „saugumizacijos spiralę“ (angl. *securitization spiral*): išskirtinės priemonės, pradžioje taikytos kaip laikinos, pamažu virsta nuolatiniu administracinės praktikos elementu, o saugumo argumentas ima funkcionuoti kaip savarankiškas legitimizavimo šaltinis, išstumiantis individualaus vertinimo ir proporcingumo reikalavimus.

Migracijos krizės teisinis pobūdis akademinėje literatūroje analizuojamas keliomis persipinančiomis koncepcijomis. Pirma yra struktūrinė, kuri akcentuoja, kad krizė atskleidžia sisteminius reguliavimo defektus: neaiškų atsakomybės pasidalijimą tarp valstybės institucijų, teisės normų interpretavimo nevienodumą ir procesų koordinavimo trūkumus. Hendow, Qaisrani ir kitų mokslininkų 20 valstybių migracijos teisės ir politikos sistemų analizė[121] parodė, kad koordinavimo iššūkiai, skirtingas teisės normų interpretavimas ir įtampa tarp skirtingų administravimo lygmenų yra viena esminių priežasčių, lemiančių lėtą priemonių įgyvendinimą ir ribotą politikos veiksmingumą.

Antra prieiga - politinio mokymosi - pabrėžia, kad krizės skatina intensyvias teisėkūros reakcijas, kurios ne visada atspindi gerai apgalvotą politiką. Knill ir Steinebach[122] šį reiškinį apibūdina kaip „politikos kaupimosi efektą“ (angl. *policy*

---

119 Meagan Hendow, Ayesha. Qaisrani, supra note, 98: 77; Polko, Paulina. „The Migration-Security Nexus: Desecuritization and the Shift Towards the Sustainable Approach“. *Journal of Modern Science*, (2024), Vol. 6(60), 86-104. DOI: 10.13166/jms/197001.

120 Titilayo Aishat Otukoya, „The Securitization Theory“, *International Journal of Science and Research Archive*, (2024), 11(01), 2024.11.1.0225, 1747-1755. DOI: 10.30574/ijsra.

121 Meagan Hendow, Ayesha Qaisrani, *supra note*, 98: 77.

122 Christoph Knill ir Yves Steinebach, „Crises as driver of policy accumulation: Regulatory change and ratcheting in German asylum policies between 1975 and 2019“. *Regulation & Governance,* 16(2), (2022), 603–617. DOI: https://doi.org/10.1111/rego.12379

accumulation): reaguojant į krizinius įvykius, valstybės priima arba peržiūri su neteisėta migracija susijusius teisės aktus, dėl kurių XXI a. pirmojo dešimtmečio pabaigoje ir antrojo dešimtmečio pradžioje susiformavo normų perteklius, dažnai fragmentiškas ir viduje prieštaringas. Schimmelfennig[123] papildo šią analizę makro lygmenyje, teigdamas, kad ES saugumo ir migracijos politika pasižymi struktūriniu pajėgumų deficitu: ES turi reikšmingus teisėkūros ir teisminės priežiūros įgaliojimus, tačiau ribotus administracinius ir priverstinio vykdymo pajėgumus, dėl kurių migracijos krizės valdymas iš esmės priklauso nuo valstybių narių sprendimų.

Migracijos ir saugumo santykis krizinėmis sąlygomis įgauna specifinę dinamiką. Teisinė sistema migracijos krizėse susiduria su tuo, ką Balzacq[124] vadina „valdymo analitika" (angl. *analytics of government*): saugumizacija keičia institucijų veikimo logiką, sprendimų priėmimo procedūras ir teisminės kontrolės apimtį, veikdama per konkrečias administracines praktikas. Flohr, analizuodamas saugumizacijos konceptą teisinio kritinio mąstymo perspektyvoje[125], nurodo, kad saugumizacija „išstumia" klausimą iš įprastinių teisinių procedūrų, leisdama taikyti išskirtines priemones, todėl teisminė kontrolė tokiose situacijose įgyja ypatingą reikšmę kaip vienintelis mechanizmas, galintis grąžinti sprendimų priėmimą į teisės viršenybės rėmus. Bigo, plėtodamas Paryžiaus saugumizacijos mokyklos perspektyvą[126], šiam požiūriui pritariant ir Huysmanui[127], pabrėžia, kad nesaugumo politika, institucinis migracijos kaip grėsmės traktavimas, vyksta ne tik per politinius pareiškimus, bet ir per kasdienines administracines rutinas: dokumentų reikalavimus, sulaikymo praktikas, duomenų mainų sistemas. Tokiu būdu migracijos krizių nulemta teisinė logika gali išplisti į visą administracinę sistemą net ir tuomet, kai formaliai valstybėse nėra migracijos nulemtos išimtinės situacijos.

Europos Sąjunga kaip norminė sistema turi keletą instrumentų, skirtų reaguoti į migracijos krizes nepažeidžiant fundamentalių teisių standartų. Pirmasis iš jų yra Laikinosios apsaugos direktyva (2001/55/EB)[128], sukurta masinio perkėlimo situacijoms.

---

123 Frank Schimmelfennig, „Crisis and policy formation in the European Union", *Journal of European Public Policy Volume* 31, (2024), 3396-3420. https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2313107

124 Thierry Balzacq „Securitization: Understanding the Analytics of Government", Iš: Bossong, R. and Rhinard, M. (red.), *Theorizing Internal Security in the European Union.* (Oxford University Press, 2016), 50-52.

125 Flohr Mikkel, „Key Concept: Securitization (Copenhagen School)", *Critical Legal Thinking*, 2025 m. kovo 31 d., žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d., https://criticallegalthinking.com/2025/03/31/key-concept-securitization-copenhagen-school/

126 Didier Bigo, „Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", *Alternatives: Global, Local, Political*, (2002), Vol. 27, Special Issue, 63-92. https://migrantsproject.eu/wp-content/uploads/2020/08/Bigo_Security-and-Immigration.pdf

127 Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU* (Routledge, 2006), 4-11.

128 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. *OL L* 212, 2001 08 07, 12-23.

Hendow ir kiti tyrėjai pažymi, kad 2022 m., reaguojant į dėl Rusijos karo prieš Ukrainą susidariusį masinį perkeltųjų asmenų srautą, Europos Sąjungos lygmeniu pirmą kartą buvo aktyvuotas Direktyvoje 2001/55/EB įtvirtintas laikinosios apsaugos mechanizmas. Tarybos įgyvendinimo sprendimu (ES) 2022/382 konstatavus masinį perkeltųjų asmenų iš Ukrainos srautą, valstybės narės šiems asmenims pradėjo taikyti laikinąją apsaugą pagal Direktyvoje nustatytą sistemą. Tai rodo, kad krizinėmis sąlygomis ES teisė gali veikti kaip stabilizuojantis, o ne vien ribojantis mechanizmas.

Antrasis instrumentas, ypač aktualus disertaciniam tyrimui, yra 2024 m. Migracijos ir prieglobsčio pakto Krizių ir force majeure situacijų reglamentas (Reglamentas (ES) 2024/1359))[129]. Šis reglamentas yra sisteminių ES teisės pokyčių migracijos teisiniame reguliavime dalis, todėl verta plačiau aptarti jo veikimo ypatumus. 2024 m. Migracijos ir prieglobsčio pakto analizė atliekama 3.1 poskyryje, čia verta aptarti Krizių ir force majeure situacijų reglamento santykį su Prieglobsčio ir migracijos valdymo (Reglamentas (ES) 2024/1351) reglamentu, nes būtent šių dviejų teisės aktų specifika leidžia identifikuoti takoskyrą tarp standartinio migracijos procesų administravimo ir išimtinių teisinių instrumentų, taikomų reaguojant į valstybės saugumui kylančias hibridines grėsmes (žr. 3 lentelę). Reglamentas 2024/1351 (Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentas) nustato bendrąją prieglobsčio ir migracijos valdymo sistemą ir pakeičia ankstesnę Dublino atsakomybės nustatymo sistemą , tuo tarpu Reglamentas 2024/1359 (Krizių ir force majeure reglamentas) yra aktyvuojamas tik išskirtinių krizių ar hibridinių atakų atvejais. Reglamentas (ES) 2024/1359 yra ypač reikšmingas ES rytinių sienų valstybėms, nes jame instrumentalizavimas įtvirtintas kaip viena iš krizinių situacijų formų ir nustatytos specialios laikinos priemonės, kurios laikantis Reglamente nustatytų sąlygų ir procedūrų, gali būti taikomos tokiai situacijai valdyti. Nukrypti nuo bendrųjų prieglobsčio ir migracijos valdymo taisyklių leidžiančių nuostatų taikymas nėra automatinis: priemonės turi būti būtinos ir proporcingos, atitikti Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartiją, tarptautinę teisę ir Europos Sąjungos prieglobsčio *acquis*.

129 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1351 dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2021/1147 ir (ES) 2021/1060 bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 604/2013. *OL L*, 2024/1351, 2024 05 22, žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=CELEX:32024R1351

3 lentelė. Reglamento (ES) 2024/1351 ir Reglamento (ES) 2024/1359 palyginimas

Kriterijus	Reglamentas (ES) 2024/1351	Reglamentas (ES) 2024/1359
Reguliavimo pobūdis	Bendroji ir nuolat taikoma prieglobsčio ir migracijos valdymo sistema	Specialioji sistema, taikoma išimtinėmis krizės, migrantų instrumentalizavimo ar force majeure aplinkybėmis
Pagrindinė paskirtis	Pakeičia Reglamentą (ES) Nr. 604/2013 („Dublino III“) ir nustato naują atsakomybės už tarptautinės apsaugos prašymų nagrinėjimą bei solidarumo sistemą	Nustato laikinas specialiąsias priemones, sustiprintą solidarumą ir galimas nukrypti leidžiančias nuostatas krizės, įskaitant migrantų instrumentalizavimą, ir force majeure atvejais
Taikymo sąlygos	Taikomas įprastomis prieglobsčio ir migracijos valdymo sąlygomis, taip pat sprendžiant migracinio spaudimo situacijas	Taikomas nustačius išimtinę masinio atvykimo krizę, migrantų instrumentalizavimo situaciją arba force majeure aplinkybes
Procedūrų terminai	Taikomi bendrojoje ES prieglobsčio ir migracijos sistemoje nustatyti terminai	Leidžiama laikinai nukrypti nuo tam tikrų bendrųjų terminų; pvz., tarptautinės apsaugos prašymo registravimo terminas gali būti pratęstas iki 4 savaičių
Solidarumo mechanizmas	Privalomas, tačiau lankstus pagal įnašo formą: perkėlimas, finansiniai įnašai arba alternatyvios solidarumo priemonės	Numatomos sustiprintos solidarumo ir paramos priemonės, viršijančios Reglamente (ES) 2024/1351 nustatytą įprastą solidarumo sistemą
Ryšys su migracijos instrumentalizavimu	Nustato bendrą migracijos valdymo ir solidarumo sistemą	Migrantų instrumentalizavimą tiesiogiai įtraukia į krizės sąvoką, kai trečioji valstybė ar priešiškas nevalstybinis subjektas skatina ar palengvina asmenų judėjimą siekdamas destabilizuoti ES ar valstybę narę
Teisinė logika	Atsakomybės paskirstymas, solidarumas ir veiksmingas migracijos bei prieglobsčio valdymas įprastomis ir migracinio spaudimo sąlygomis	Laikinas bendrųjų taisyklių pritaikymas išimtinėms aplinkybėms, išlaikant būtinumo, proporcingumo ir pagrindinių teisių apsaugos reikalavimus

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Reglamentu (ES) 2024/1351 ir Reglamentu (ES) 2024/1359.

Trečiasis instrumentas - 2021 m. gruodžio 14 d. Europos Komisijos pateiktas COM/2021/890 pasiūlymas[130], dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, skirto instrumentalizavimo situacijoms migracijos ir prieglobsčio srityje valdyti. Pasiūlymas buvo parengtas tiesiogiai reaguojant į Baltarusijos veiksmus prie ES išorės sienų ir numatė specialias migracijos bei prieglobsčio procedūrų taisykles instrumentalizavimo atvejais, tačiau sulaukė kritikos dėl galimo poveikio bendros Europos prieglobsčio

130 Europos Komisija. COM/2021/890 final. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl imigracijos ir prieglobsčio instrumentalizavimo situacijos valdymo, 2021 m. gruodžio 14 d.

sistemos vientisumui ir prieglobsčio prašytojų teisių apsaugai[131]. Atskiru teisės aktu šis pasiūlymas nebuvo priimtas: jo nuostatos vėliau buvo integruotos į platesnę ES krizių valdymo sistemą, o migrantų instrumentalizavimas įtrauktas į 2024 m. priimtą Reglamentą (ES) 2024/1359 dėl krizinių ir force majeure situacijų migracijos ir prieglobsčio srityje. Atsižvelgdama į tai, Europos Komisija 2025 m. paskelbė COM/2021/890 pasiūlymą atsiimanti kaip nebeaktualų.

Migracijos krizių teorinėje analizėje ypatingą vietą užima Greenhill pasiūlyta priverstinės inžinerinės migracijos (angl. *coercive engineered migration*, CEM) koncepcija[132]. Remdamasi empirine daugiau nei penkiasdešimties atvejų per penkis dešimtmečius analize, Greenhill konstatavo, kad sąmoningas masinio gyventojų judėjimo organizavimas ar išnaudojimas kaip politinio spaudimo priemonė buvo sėkmingas daugiau nei pusėje atvejų. Toks priverstinės inžinerinės migracijos mechanizmas grindžiamas demokratinių valstybių jautrumu žmogaus teisių ir humanitarinės apsaugos normoms. Visuomenėje ir politinėje erdvėje egzistuojant skirtingiems požiūriams į valstybės atsakomybę migrantų ir prieglobsčio prašytojų atžvilgiu, migracijos srautų instrumentalizavimas gali sustiprinti esamus nesutarimus ir didinti politinę bei socialinę įtampą. Tokiu būdu migracijos krizės iniciatorius siekia ne tik sukelti administracinį spaudimą, bet ir paveikti politinių sprendimų priėmimo procesus, kad valstybė, kuriai daromas poveikis, būtų paskatinta daryti politines ar diplomatines nuolaidas. Šiame kontekste Greenhill suformuluota priverstinės migracijos instrumentalizavimo koncepcija padeda paaiškinti, kodėl 2021 m. Baltarusijos veiksmai prie Europos Sąjungos rytinės išorinės sienos sukėlė itin didelę politinę ir teisinę įtampą. Šiuo atveju migracijos srautai buvo naudojami ar veikė ne kaip savaiminis socialinis reiškinys, bet kaip kryptingo spaudimo priemonė, išnaudojanti pačios teisinės sistemos apsauginius mechanizmus. Valstybės pareiga užtikrinti prieglobsčio procedūrų prieinamumą, individualų prašymų nagrinėjimą ir *non-refoulement* principo laikymąsi tapo priemonėmis, per kurias buvo siekiama daryti spaudimą valstybių institucijoms ir jų gebėjimui veikti. Ši aplinkybė atskleidžia esminį migracijos instrumentalizavimo bruožą, kai poveikis nukreipiamas ne prieš konkrečią sienų apsaugos sistemą, o prieš teisinės valstybės principus ir jų praktinį įgyvendinimą. Todėl antrajame skyriuje nagrinėjama hibridinių grėsmių samprata teisės doktrinoje, migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas ir viešojo administravimo institucijų diskrecijos ribos reaguojant į tokio pobūdžio grėsmes.

Taigi migracijos krizė teisinėje valstybėje yra ne tik administracinis ar operacinis iššūkis, bet ir teisės sistemos atsparumo išbandymas. Ji parodo, ar valstybė geba laikytis proporcingumo, individualaus vertinimo ir teisės viršenybės principų būtent tuo metu, kai politinis, institucinės veiklos ir visuomenės spaudimas yra didžiausias. Tiek 2015-2016 m. migracijos krizė Europos Sąjungoje, tiek 2021-2023 m. situacija Lietuvos ir Baltarusijos pasienyje atskleidė, kad krizinėmis aplinkybėmis didėja polinkis

131 Meagan Hendow, Ayesha Qaisrani, et al., *supra note*, 98: 20.

132 Kelly M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2010), 1.

taikyti supaprastintas procedūras, kolektyvinio pobūdžio sprendimus ir plėsti vykdomosios valdžios diskreciją. Tačiau tokios tendencijos neišvengiamai susiduria su individualaus vertinimo reikalavimu, kuris yra vienas esminių migracijos teisės principų. Todėl migracijos krizių teisinis reguliavimas negali būti suprantamas vien kaip techninis valdymo ar saugumo politikos klausimas. Tai sritis, kurioje priimami sprendimai tiesiogiai veikia žmogaus teisių apsaugos lygį, valstybės institucijų veiklos teisėtumą ir teisinės valstybės principų įgyvendinimą.

1.5. Pirmojo skyriaus apibendrinimas

Pirmajame skyriuje išanalizuoti konceptualūs pagrindai, sudarantys disertacijos teorinį ir norminį pagrindą. Analizė apėmė tiek migracijos, kaip teisinio reguliavimo objekto sampratą, jos santykį su visuomenės saugumu, migracijos tipologiją, tiek ir migracijos krizių keliamus iššūkius valstybės teisinei sistemai. Šie aspektai leido suformuoti teorinį pagrindą tolimesnei migracijos instrumentalizavimo kaip hibridinės grėsmės analizei.

Pirmajame poskyryje buvo nustatyta, kad migracija negali būti vertinama vien kaip socialinis ar ekonominis reiškinys. Ji yra kompleksinis reiškinys, kurį formuoja ir teisinė aplinka: individualūs sprendimai, valstybių politika ir tarptautiniai standartai. Lietuvos patirtis parodė, kad migracijos valdymas vienu metu gali apimti tiek humanitarinę, tiek saugumo dimensijas. Todėl migracijos reguliavimas neišvengiamai grindžiamas poreikiu derinti asmenų teisių apsaugą ir valstybės interesą bei užtikrinti visuomenės saugumą.

Antrajame poskyryje nustatyta, kad visuomenės saugumo samprata šiuolaikinėje teisėje yra glaudžiai susijusi su *saugumizacijos* procesais. Migracijos klausimai gali būti perkeliami į saugumo politikos sritį ir tapti pagrindu taikyti išimtines reguliavimo priemones. Tačiau teisės doktrina ir teismų praktika patvirtina, kad visuomenės saugumo argumentas savaime nesukuria pagrindo riboti asmenų teises. Bet kokios asmens teises ribojančios priemonės turi būti grindžiamos individualiu vertinimu, proporcingumo principu bei veiksminga teisminės kontrolės galimybe.

Trečiajame poskyryje atlikta migracijos tipologinė analizė parodė, kad skirtingos migrantų kategorijos pasižymi nevienodu teisiniu statusu ir skirtinga teisių bei pareigų apimtimi. Teisinis statusas, migracijos motyvai, trukmė ir kryptis lemia tiek valstybės pareigų intensyvumą, tiek administracinės diskrecijos ribas. Tyrimas taip pat atskleidė, kad nereguliari migracija ne visada yra išimtinai asmens pasirinkimo rezultatas, tam tikrais atvejais ją gali lemti ir pačios administracinės sistemos veikimas. Ši aplinkybė riboja galimybę taikyti kolektyvinius ar automatizuotus skubotus sprendimus migracijos valdymo srityje.

Ketvirtajame poskyryje nustatyta, kad migracijos krizės pirmiausia yra administracinio ir teisinio atsparumo išbandymas. Krizinėmis sąlygomis valstybės linkusios taikyti išimtines priemones, kurios ilgainiui gali tapti nuolatine reguliavimo praktika. Europos Sąjungos instrumentai siekia sudaryti prielaidas veiksmingam reagavimui į krizes, tačiau kartu kuria papildomas įtampas tarp saugumo užtikrinimo ir žmogaus

teisių apsaugos. Šiame kontekste migracijos instrumentalizavimas išsiskiria tuo, kad teisinės valstybės apsauginiai mechanizmai yra sąmoningai išnaudojami kaip spaudimo priemonė prieš pačią valstybę.

Apibendrinant pirmojo skyriaus rezultatus galima suformuluoti keturias pagrindines išvadas. Pirma, migracija yra daugialypis socialinis procesas, kurio reguliavimas reikalauja diferencijuoto požiūrio, derinančio tiek visuomenės saugumo, tiek žmogaus teisių apsaugos aspektus. Antra, visuomenės saugumo kategorija nėra absoliuti. Jos taikymą riboja proporcingumo principas, individualaus vertinimo reikalavimas ir tarptautiniai žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimai bei standartai, kurie išlieka aktualūs ir krizinėmis aplinkybėmis. Trečia, migracijos tipologija atlieka svarbią teisinio diferencijavimo funkciją, nes skirtingos migrantų kategorijos suponuoja nevienodą valstybės pareigų turinį ir nevienodą administracinės diskrecijos apimtį. Ketvirta, migracijos instrumentalizavimas sukuria specifinę teisinę situaciją, kurioje valstybė vienu metu veikia kaip hibridinės atakos taikinys ir tarptautinių įsipareigojimų subjektas. Todėl atsakas į tokio pobūdžio grėsmes turi būti grindžiamas ne apsauginių teisinių mechanizmų atsisakymu, bet jų pritaikymu siekiant išsaugoti teisės viršenybės principus ir institucinio atsparumo gebėjimus.

Šios išvados sudaro teorinį ir metodologinį pagrindą antrajame skyriuje atliekamai hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo teisinei analizei.

2. HIBRIDINĖS GRĖSMĖS IR MIGRACIJOS INSTRUMENTALIZAVIMAS

2.1. Hibridinių grėsmių samprata teisės doktrinoje

Pirmajame skyriuje atlikta migracijos kaip teisinio objekto ir visuomenės saugumo sampratos analizė parodė, kad tarp šių dviejų kategorijų egzistuoja nuolatinė norminė įtampa: valstybė turi teisėtą interesą kontroliuoti savo sienas ir užtikrinti visuomenės saugumą, tačiau šis interesas yra ribojamas tarptautinių žmogaus teisių ir Europos Sąjungos teisės reikalavimų. Šioje disertacinio tyrimo dalyje nagrinėjamos situacijos, kai ši įtampa tampa ypač intensyvi ir yra tikslingai išnaudojama hibridinių grėsmių kontekste, o migracijos srautai iš spontaniško socialinio reiškinio paverčiami kryptingo geopolitinio poveikio priemone. Siekiant tinkamai atskleisti hibridinių grėsmių kaip reiškinio turinį, pirmiausia būtina išanalizuoti jų sampratos raidą mokslinėje doktrinoje ir strateginiuose bei politiniuose dokumentuose, kartu įvertinant šios sampratos reikšmę teisiniam reguliavimui. Šiame poskyryje hibridinių grėsmių samprata ir jų pasireiškimo formos migracijos procesuose bus analizuojamos sistemiškai, siekiant atskleisti, kokiais mechanizmais migracija gali būti pasitelkiama kaip hibridinio poveikio priemonė, kokias teisines ir administracines rizikas tai sukelia bei kaip tokios situacijos keičia įprastą viešojo administravimo ir teisminės kontrolės veikimą. Ši analizė sudaro konceptualų pagrindą tolesniems disertacijos skyriams, kuriuose bus vertinama, kaip šios grėsmės pasireiškia konkrečiose institucinėse praktikose ir kaip teisė gali veikti ne kaip silpninamas, bet kaip stabilizuojantis veiksnys.

Hibridinių grėsmių samprata saugumo studijose atspindi tendenciją plėsti tradicinį požiūrį į saugumą, grindžiamą valstybingumo ir suvereniteto apsauga, vidaus tvarkos užtikrinimu bei nusikalstamų veikų prevencija, nes tokio požiūrio nebepakanka šiuolaikinių rizikų pobūdžiui ir mastui tiksliai apibūdinti[133]. Hibridinių grėsmių doktrinos plėtra lėmė esminį poslinkį nuo tradicinio grėsmės suvokimo kaip karinės agresijos ar aiškiai identifikuojamos priešiškos veiklos prie daugiasluoksnių, įvairiomis priemonėmis grindžiamų ir norminiu neapibrėžtumu pasižyminčių priešiškų veiksmų sampratos. Hibridinėms atakoms būdinga poveikio priemonių įvairovė, veiksmų sinchroniškumas ir norminis neapibrėžtumas: jos vykdomos taip, kad formaliai neperžengtų ginkluoto konflikto ribų, tačiau faktiškai darytų reikšmingą poveikį valstybės sprendimų priėmimo procesams, institucijų stabilumui ir visuomenės sanglaudai[134]. Teisiniu požiūriu tai sukuria situaciją, kurią A. Sari apibūdina kaip „pilkąją zoną“ (angl. *grey zone*) erdvę, kurioje grėsmė egzistuoja faktiniu lygmeniu, tačiau jos kvalifikavimas

133 Plačiau apie hibridinių grėsmių sampratos atsiradimą žiūrėti: Eitvydas Bajarūnas ir Vytautas Keršanskas, „Hybrid Threats: Analysis of Content, Challenges Posed and Measures to Overcome", *Lithuanian Annual Strategic Review*, 16(1), (2018), 123–125. DOI: 10.2478/lasr-2018-0006.

134 Frank Bekkers, Rick Meessen, Deborah Lassche, *Hybrid Conflicts: the New Normal?* TNO, (2019), 7–8. https://www.tno.nl/publish/pages/7427/tno-2019-hybride.pdf

pagal įprastas teisines kategorijas (ginkluota agresija, terorizmas, įprasta nusikalstama veika, kibernetinio pobūdžio nusikalstamas) nėra nei akivaizdus, nei vienareikšmis[135].

Instituciniu lygmeniu Europos Sąjunga ir NATO hibridines grėsmes apibrėžia kaip koordinuotas, dažnai sunkiai identifikuojamas veiklas, kuriomis pasitelkiant karines ir nekarines, konvencines ir nekonvencines, atviras ir slaptas priemones siekiama išnaudoti demokratinių valstybių pažeidžiamumą ir destabilizuoti jų politines sistemas, visuomenes bei institucijų veiklą[136]. Europos Komisija 2016 m. jungtiniame komunikate pateikė ES hibridinių grėsmių sampratą: hibridinė grėsmė apibrėžiama kaip „prievartinės ir ardančios veiklos, konvencinių ir nekonvencinių metodų (diplomatinių, karinių, ekonominių, technologinių) derinys, kurį koordinuotai taiko valstybės ar nevalstybiniai veikėjai, siekdami konkrečių tikslų neperžengdami formaliai paskelbto karo slenksčio“[137]. 2022 m. ES veiksmų plane ši samprata buvo išplėsta, aiškiai prie hibridinių priemonių priskiriant migracijos instrumentalizavimą, manipuliavimą informacija ir įvairias informacines atakas, kibernetinio poveikio priemones ir ekonominės destabilizacijos mechanizmus[138].

Hibridinėms grėsmėms taip pat būdinga valstybių ir nevalstybinių veikėjų sąveika, kai valstybės savo vaidmenį siekia nuslėpti pasitelkdamos tarpininkus, nusikalstamus tinklus, propagandos kanalus ar formaliai nepriklausomus veikėjus. Toks veikimo modelis apsunkina atsakomybės nustatymą ir leidžia išvengti tiesioginio tarptautinės atsakomybės taikymo, kartu perkeldamas didesnę naštą nacionalinėms teisės ir viešojo administravimo sistemoms.

Vieną reikšmingiausių indėlių plėtojant hibridinių grėsmių tyrimus įnešė Europos Kompetencijų centras hibridinėms grėsmėms tirti (angl. *Hybrid CoE*), kurio tyrėjai suformulavo koncepciją, pagal kurią hibridinės grėsmės suprantamos kaip koordinuoti ir sinchronizuoti veiksmai, tikslingai nukreipti prieš demokratinių valstybių ir institucijų sisteminius pažeidžiamumus, išnaudojant veiksmų identifikavimo ir atsakomybės priskyrimo slenksčius bei ribas tarp karo ir taikos, vidaus ir išorės saugumo,

---

135 Aurel Sari, *Hybrid threats and the law: Building legal resilience. Hybrid CoE Research Report 3*. (Helsinki: Hybrid CoE, 2021), 8–9. https://www.hybridcoe.fi/wp-content/uploads/2021/10/20211104_Hybrid_CoE_Research_Report_3_Hybrid_threats_and_the_law_WEB.pdf

136 „Warsaw Summit Communiqué“, Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw, 72, *NATO*, 2026 m. liepos 8-9 d., https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/09/warsaw-summit-communique; „Countering hybrid threats“, Updated: 29 January 2026, *NATO*. https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/countering-hybrid-threats

137 Joint Communication To The European Parliament And The Council - Joint Framework on Countering Hybrid Threats: a European Union Response, JOIN(2016) 18 final, 7 April 2016, 2, *European Commission*, https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7688-2016-INIT/en/pdf

138 The Council of the European Union. *Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns.* Press Release 603/22. 21/06/2022. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/21/council-conclusions-on-a-framework-for-a-coordinated-eu-response-to-hybrid-campaigns/pdf/

nacionalinio ir tarptautinio lygmenų[139]. Tokia samprata apima penkis esminius elementus: (1) veikėją, kuris sąmoningai ir kryptingai siekia strateginio tikslo; (2) kelių priemonių sinchronišką taikymą skirtingose srityse; (3) tikslingą demokratinių visuomenių sisteminių pažeidžiamumų išnaudojimą; (4) netiesioginio veikimo modelius, leidžiančius išvengti tiesioginio veiklos priskyrimo konkrečiam subjektui; (5) aiškų tikslą silpninti hibridinės grėsmės taikinio gebėjimą priimti savarankiškus ir suverenius sprendimus[140]. Šiuo atveju taikinys yra ne tik teritorija ar fizinė infrastruktūra, bet ir demokratiniai sprendimų priėmimo procesai, teisės viršenybės užtikrinimo mechanizmai bei visuomenės pasitikėjimas institucijomis. Migracijos kontekste tai reiškia, kad poveikis daromas per teisines procedūras, administracinius pajėgumus ir institucijų tarpusavio koordinavimą, o ne per tiesioginę jėgos panaudojimo grėsmę.

Teisės doktrinoje hibridinių grėsmių analizė įgavo specifinę kryptį per A. Sari suformuluotą teisinio atsparumo (angl. *legal resilience*) koncepciją. Pagal šią koncepciją teisė yra ne tik hibridinių grėsmių reguliavimo priemonė, bet ir pati gali tapti tokių grėsmių taikiniu bei priešiškos veiklos erdve. A. Sari išskiria du teisės vaidmenis: pirma, teisė gali veikti kaip instrumentas, kai siekiant strateginių tikslų pasitelkiamos teisės normos, procedūros ir institucijos; antra, teisė gali būti suprantama kaip norminė ar institucinė veiklos sritis (angl. *domain*), kurioje vykdomos hibridinės operacijos[141]. Šis dualumas yra ypač svarbus analizuojant migracijos instrumentalizavimą. Kai priešiškas veikėjas sąmoningai išnaudoja demokratinės valstybės teisinės sistemos apsauginius mechanizmus, tokius kaip pareigą užtikrinti prieigą prie prieglobsčio procedūrų, individualų prašymų nagrinėjimą ir *non-refoulement* principo laikymąsi, teisė tampa ne tik apsaugos garantu, bet ir spaudimo priemone[142].

Europos Tarybos Parlamentinės Asamblėjos rezoliucijoje, aptariant hibridinių grėsmių keliamus teisinius iššūkius, pažymima, kad pagrindinis šio reiškinio bruožas yra „teisinė asimetrija“: hibridinių veiksmų vykdytojai dažnai neigia savo atsakomybę ir siekia išvengti teisinių pasekmių, išnaudodami teisės spragas, veikdami nepakankamai reguliuojamose srityse bei kurdami sumaištį, kuri padeda nuslėpti jų veiksmus[143]. Ši teisinė asimetrija ypač akivaizdi migracijos instrumentalizavimo atvejais. Teisiniu požiūriu hibridinių grėsmių pasireiškimas sukuria specifinę norminę įtampą. Viena

---

139 Hybrid CoE. *Hybrid threats as a concept*, (2024). https://hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/

140 Georgios Giannopoulos, Hanna Smith, Marianthi Theocharidou, "The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model", *Hybrid CoE*, (2020), 10–15, https://www.hybridcoe.fi/publications/the-landscape-of-hybrid-threats-a-conceptual-model/; Susana Sanz-Caballero. „The concepts and laws applicable to hybrid threats, with a special focus on Europe“. *Humanities and Social Sciences Communications*, 10, 360, (2023), 2 - 4.

141 Aurel Sari, *supra note*, 136: 16–17.

142 Aurel Sari, "Hybrid CoE Paper 17: Instrumentalized migration and the Belarus crisis: Strategies of legal coercion", *EC Hybrid CoE*, (2023), 5–7. https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-paper-17-instrumentalized-migration-and-the-belarus-crisis-strategies-of-legal-coercion/

143 Council of Europe (2018). Legal challenges related to hybrid war and human rights obligations. Resolution 2217 (2018) Doc. 14044, 3. https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24762

vertus, valstybė turi teisėtą interesą saugoti savo sienas, viešąją tvarką ir nacionalinį saugumą. Kita vertus, ji išlieka saistoma konstitucinių, tarptautinių ir Europos Sąjungos teisės reikalavimų, kurie riboja jos diskreciją ir draudžia kolektyvinius, automatizuotus ar neindividualizuotus sprendimus. Hibridinę ataką inicijuojanti valstybė gali veikti greitai ir koordinuotai, o taikinio valstybė privalo laikytis teisinės valstybės principo, užtikrinti žmogaus teisių apsaugą, laikytis proporcingumo reikalavimo, procedūrinių taisyklių ir pan. Būtent šis disbalansas yra vienas iš svarbiausių hibridinių grėsmių veiksmingumo šaltinių[144].

Svarbu pabrėžti, kad hibridinių grėsmių kontekste migracija savaime nėra tapatinama su grėsme visuomenės saugumui. Migracijos procesai, nepriklausomai nuo jų teisėtumo, tam tikromis aplinkybėmis gali būti susiję su socialinėmis, kultūrinėmis, ekonominėmis ar saugumo rizikomis, tačiau tokių rizikų egzistavimas ir mastas turi būti vertinami atsižvelgiant į konkrečias aplinkybes, o ne preziumuojami vien dėl asmens migracinio statuso, kilmės ar priklausymo tam tikrai socialinei ar kultūrinei grupei. Toks doktrininis atskyrimas tarp migrantų kaip teisės subjektų ir migracijos kaip instrumentalizuoto proceso yra esminis siekiant išvengti kolektyvinio grėsmės priskyrimo ir išsaugoti žmogaus teisių apsaugos standartus.

Hibridinių grėsmių samprata migracijos srityje yra glaudžiai susijusi su saugumizacijos teorija, tačiau ją papildo svarbiu aspektu: saugumizacija šiuo atveju yra ne tik vidaus politikos ir diskurso reiškinys, bet ir sąmoningai iš išorės formuojamas procesas. Gkliati, analizuodama ES valstybių narių teisinę reakciją į 2021 m. krizę prie Europos Sąjungos rytinės sienos, pažymi, kad instrumentalizavimo sąvoka teisiniame diskurse veikia kaip „saugumizacijos evoliucija“, kuri neapibūdina kokybiškai naujo reiškinio, bet suteikia naują teisinę formą saugumo argumentui, leidžiančiam pateisinti nukrypimus nuo žmogaus teisių ir procedūrų garantijų[145]. Tai yra svarbi kritinė įžvalga, į kurią atsižvelgsime šiame disertaciniame tyrime: nors migracijos instrumentalizavimo kaip hibridinės grėsmės pripažinimas yra faktiškai ir teisiškai pagrįstas, jo konceptualizavimas turi išlaikyti aiškias normines ribas[146].

Migracijos procesai hibridinių grėsmių kontekste užima ypatingą vietą. Skirtingai nei informacinės ar ekonominės poveikio priemonės, migracija tiesiogiai susijusi su asmenų teisėmis, tarptautinės teisinės apsaugos režimais ir valstybės pareigomis pagal tarptautinę žmogaus teisių teisę. Lebrun ir bendraautorių atliktas tyrimas rodo, kad instrumentalizuota migracija reiškia situaciją, kai asmenys yra tikslingai stumiami arba nukreipiami prie Europos Sąjungos sienos ir skatinami ją kirsti siekiant sukelti

144 Aurel Sari, *supra note*, 136: 8–10.

145 Mariana Gkliati, „Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management “, *European Papers. A Journal on Law and Integration*, 2023 8(2), 562–565. DOI: 10.15166/2499-8249/675.

146 Jukka Könönen, "Beyond the northeastern border spectacle: The instrumentalisation of hybrid threats to suspend asylum law", *Border Criminologies Blog*, (Oxford: 2025), žiūrėta 2026 m. birželio 4 d., https://blogs.law.ox.ac.uk/border-criminologies-blog/blog-post/2025/03/beyond-northeastern-border-spectacle

administracinę perkrovą, neigiamas politines ar visuomenines reakcijas arba daryti spaudimą taikinio valstybei[147]. Tokia koncepcija leidžia aiškiai atskirti du analitinius lygmenis. Pirma, migrantų padėtį, kai jie išlieka teisės subjektais, kuriems taikomos visos tarptautinės apsaugos garantijos. Antra, instrumentalizuojančio veikėjo veiksmus, kai būtent jie sudaro hibridinės operacijos objektą, kuriam turi būti taikomas specialus teisinis atsakas, nukreiptas ne prieš migrantus, bet prieš šios operacijos organizatorius[148].

Normatyviniu lygmeniu instrumentalizuotos migracijos sąvoka Europos Sąjungos teisėje formavosi palaipsniui. Po 2021 m. Baltarusijos sukeltos krizės Europos Komisija komunikate instrumentalizavimą apibrėžė kaip situaciją, kai trečioji valstybė sąmoningai skatina, palengvina ar organizuoja migracijos srautų judėjimą, siekdama destabilizuoti Sąjungą ar valstybę narę[149]. Ši samprata vėliau buvo institucionalizuota Reglamente (ES) 2024/1359, kuriame instrumentalizavimas apibrėžiamas kaip situacija, kai trečioji valstybė ar priešiškas nevalstybinis veikėjas skatina ar palengvina trečiųjų šalių piliečių judėjimą prie Europos Sąjungos išorės sienų „siekdamas destabilizuoti Sąjungą ar valstybę narę“ ir sukeldamas grėsmę jų „esminėms funkcijoms“[150]. 2024 m. gruodžio mėn. Europos Komisija pristatė papildomą politikos priemonių paketą, kuriame vartojama sąvoka „migracijos pavertimas ginklu“ (angl. *weaponisation of migration*)[151].

Teisės doktrinos požiūriu esminis hibridinių grėsmių bruožas migracijos procesuose yra tai, kad jų tikslas nėra pati migracija, o teisinės valstybės mechanizmų išnaudojimas kaip pažeidžiamumo šaltinio. Kaip pažymi A. Sari, „demokratinės valstybės negali būti abejingos kitų veikėjų teisės naudojimui neteisėtiems tikslams, kai tai kenkia jų strateginiams interesams, įskaitant pagrindines vertybes ir valdymo sistemą“[152]. Migracijos kontekste tai pasireiškia tuo, ką galima apibūdinti kaip „teisinius spąstus“: valstybė privalo laikytis *non-refoulement* principo, užtikrinti individualų kiekvieno atvejo vertinimą ir laikytis kitų žmogaus teisių apsaugos standartų, tačiau kartu patiria

147 Maxime Lebrun ir kt. Instrumentalized migration: avoiding the trap. Open Research Europe, 1:251. DOI: 10.12688/openreseurope.18635.2, (2025), 2–3.

148 *Ibid.*, 4–5; Sofia Galani. „Migration as a Hybrid Threat against the EU“. *Maritime Security Law in Hybrid Warfare*. Brill, 265–267. DOI:https://doi.org/10.1163/9789004707993_011

149 European Commission and High Representative (2021). Proposal for a Regulation of the European Parliament and Of the Council addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum, COM/2021/890 final, 3., žiūrėta 2026 m. birželio 4 d., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=COM:2021:890:FIN

150 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147 (*OJ L*, 2024/1359, 22.05.2024, ELI:http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj), 1 str. 4 d.

151 European Commission. Communication From The Commission to the European Parliament and the Council on countering hybrid threats from the weaponisation of migration and strengthening security at the EU's external borders. COM(2024) 570 final, 11 December 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0570

152 Aurel Sari, *supra note*, 136: 16.

kryptingai organizuotą spaudimą. Būtent šis paradoksas sudaro hibridinių migracijos operacijos strateginę logiką[153].

Hibridinių grėsmių diskurso įsitvirtinimas migracijos srityje sukuria reikšmingą norminę įtampą. Europos Sąjungos Pagrindinių teisių agentūra (FRA) 2025 m. perspėjo, kad valstybių reakcija į migracijos instrumentalizavimą neturi tapti „modeliu, taikomu visiems migrantams ir pabėgėliams, neteisėtai kertantiems sieną"[154]. FRA pabrėžia, kad atsakas turi būti nukreiptas prieš instrumentalizavimą organizuojančius veikėjus taikant sankcijas, vizų politikos priemones ar diplomatinius veiksmus, o ne į pačius migrantus, kurie dažnai net nežino esantys naudojami kaip politinio spaudimo priemonė[155]. Net ir nustačius migracijos instrumentalizavimo atvejus, asmenų teisių apsauga negali būti kolektyviai apribota, nes tai pažeistų absoliučias žmogaus teisių garantijas, kaip non-refoulement principą, kankinimų draudimą ir kolektyvinių išsiuntimų draudimą[156].

Akademinėje literatūroje šis pavojus apibūdinamas kaip „derogacijų normalizavimas". Gkliati pažymi, kad migracijos instrumentalizavimo sąvokos kodifikavimas Europos Sąjungos teisėje sukuria mechanizmą, kuriuo valstybės narės gali remtis siekdamos pateisinti papildomus teisių apribojimus[157]. Šios rizikos materializacija jau yra pastebima. Lietuvos 2023 m. teisės aktų pakeitimai, Lenkijos 2025 m. įstatymas ir Suomijos 2024 m. vadinamasis „pašalinimo įstatymas" rodo, kaip instrumentalizavimo argumentas įsitvirtina nacionalinėje teisėje, neretai prieštaraudamas Europos Sąjungos Teisingumo Teismo išaiškinimams[158].

Metodologiniu požiūriu hibridinių grėsmių analizė migracijos procesuose negali apsiriboti vien teisine ar vien saugumo perspektyva. Socialiniai mokslai atlieka diagnostinę funkciją: identifikuoja rizikų šaltinius, jų dinamiką ir netipinių migracijos srautų požymius. Teisinė analizė savo ruožtu nustato normines ribas ir kriterijus, pagal

---

153 Aurel Sari, *supra note*, 138: 11–13; Lorenzo Gabrielli, Blanca Garcés Mascareñas, „The framing of migration as a hybrid military threat. Insights from the Ceuta's 2021 'crisis'", 2025. *Migration Studies*, 13(1), DOI: 10.1093/migration/mnaf007

154 "Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights", *FRA Position Paper*, 23 July (2025), 1. https://fra.europa.eu/en/publication/2025/countering-instrumentalisation-of-migrants

155 *Ibid.*, 5–8.

156 *Ibid.*, 9–11; „ESTT 2022 m. birželio 30 d. sprendimas byloje C-72/22 PPU, M.A. prieš Valstybės sienos apsaugos tarnybą". Reference for a preliminary ruling: Urgent preliminary ruling procedure: Asylum and immigration policy, Directive 2011/95/EU. Article 4, Common procedures for granting and withdrawing international protection; Directive 2013/32/EU, Articles 6 and 7: Standards for the reception of applicants for international protection. Article 18 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union; Directive 2013/33/EU: Article 8: Detention of the applicant: Ground for detention: Protection of national security or public order : Detention of the applicant for having entered the territory of the European Union unlawfully., žiūrėta 2026 m. birželio 4 d., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=celex:62022CJ0072

157 Mariana Gkliati, *supra note*, 146: 572–575.

158 *Ibid.*, 575–576; Suomijos atvejui: Könönen (2025).

kuriuos valstybės reakcija į identifikuotas rizikas gali būti laikoma teisėta ir proporcinga[159].

Hibridinių grėsmių poveikis migracijos procesų valdymui priklauso ne vien nuo migracijos srautų masto, bet ir nuo valstybės institucijų gebėjimo koordinuotai reaguoti į padidėjusį spaudimą bei užtikrinti nuoseklų teisinių ir administracinių procedūrų taikymą[160]. Institucijų veiklos koordinavimo trūkumai, nepakankamai aiškus kompetencijų pasiskirstymas ir procedūrų taikymo nenuoseklumas gali mažinti migracijos valdymo sistemos veiksmingumą ir sudaryti prielaidas nukrypti nuo teisinės valstybės principų. Todėl institucinis atsparumas, grindžiamas aiškiu kompetencijų paskirstymu, tarpinstituciniu koordinavimu, procedūrinių garantijų užtikrinimu ir veiksminga teismine kontrole, yra reikšminga valstybės gebėjimo reaguoti į hibridines grėsmes išlaikant teisinės valstybės principus sąlyga[161].

Atkreiptinas dėmesys, jog migracijos saugumizacija ir hibridizacija gali didinti stigmatizavimo bei diskriminacijos riziką, kai migrantai pradedami vertinti ne kaip pilnateisiai teisės subjektai, o kaip potenciali grėsmė ar priešiškų veikėjų naudojama priemonė. Tokia retorika daro poveikį ne tik viešajam diskursui, bet ir praktiniam teisės taikymui, skatindama selektyvų teisės normų taikymą, perteklinius ribojimus ir socialinę įtampą priimančiose visuomenėse. Teisiniu požiūriu, natūraliai keliami klausimai ir dėl lygybės prieš įstatymą ir nediskriminavimo principų užtikrinimą migracijos valdymo praktikoje.

Šie iššūkiai leidžia daryti išvadą, kad vien saugumo diskursu grindžiamas požiūris į migraciją yra nepakankamas. Migracijos kaip hibridinės grėsmės analizė turi būti nuosekliai vertinama per Konstitucijos, tarptautinės žmogaus teisių teisės ir Europos Sąjungos teisės principų prizmę. Tik toks daugiasluoksnis vertinimas leidžia užtikrinti, kad valstybės reakcija į hibridines grėsmes išliktų teisėta, proporcinga ir suderinama su teisinės valstybės principais net ir padidėjusio saugumo spaudimo sąlygomis.

Apibendrinant galima teigti. kad hibridinių grėsmių samprata teisės doktrinoje yra daugiamatis konstruktas, apimantis grėsmės atpažinimo, norminio atribojimo ir reakcijos teisėtumo dimensijas. Migracijos srautų instrumentalizavimas yra specifinis hibridinės grėsmės atvejis, kai apsauginiai teisiniai mechanizmai sąmoningai išnaudojami kaip priešiško poveikio priemonė. Kitame poskyryje bus nagrinėjamas migracijos instrumentalizavimas kaip savarankiškas naujo tipo grėsmės fenomenas, jo samprata, požymiai ir atribojimas nuo įprastų migracijos krizių.

---

159 Maxime Lebrun, *supra note*, 148: 6–8.

160 Rainer Jungwirth, et al., *„Hybrid threats: a comprehensive resilience ecosystem*“, Publications Office of the European Union, Luxembourg, (2023), doi:10.2760/37899, JRC129019

161 Aurel Sari, *supra note*, 136: 30–33; Michael Rühle, The Nine Commandments on Countering Hybrid Threats. Internationale Politik Quarterly. (2021).

2.2. Migracijos instrumentalizavimas kaip naujo tipo hibridinė grėsmė

Ankstesniame disertacinio tyrimo poskyryje išsamiai išanalizuotos hibridinių grėsmių sąvokos genezė, A. Sari teisinio atsparumo ir teisinės asimetrijos koncepcija bei instrumentalizuotos migracijos sampratos formavimasis Europos Sąjungos instituciniame diskurse. Tačiau teorinis ir definicinis analizės lygmuo dar neatsako į klausimą, kas šią grėsmę daro funkciniu požiūriu naują. Kodėl esamos teisinės ir institucinės atsparumo sistemos 2021 m. nebuvo pajėgios jos tinkamai suvaldyti? Kodėl srautų valdymo veiksmingumą lemia ne migracijos srauto mastas, o institucinio atsako sudėtingumas? Šio poskyrio tikslas yra atsakyti į šiuos klausimus pasitelkiant Sari (2021) taktikų taksonomiją, Jungwirth ir kt. (2023) CORE atsparumo ekosistemos modelį bei trijų atvejų lyginamąją analizę.

Esminis instrumentalizuotos migracijos ir įprastos migracijos krizės skirtumas yra ne jų mastas, o pobūdis. Klasikinė migracijos krizė, net ir apimanti didelius migracijos srautus, yra socialinis ir humanitarinis procesas, kurį lemia individualios ir struktūrinės aplinkybės, tokios kaip karai, persekiojimas, klimato kaita ar ekonominės nelygybė[162]. Tokioms krizėms valdyti sukurta daugialygė teisinė ir institucinė sistema, grindžiama 1951 m. Konvencija dėl pabėgėlių statuso ir jos 1967 m. Protokolu, Bendros Europos prieglobsčio sistemos teisės aktais bei ES lygmeniu veikiančiais instituciniais ir operaciniais mechanizmais, įskaitant Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros (Frontex) teikiamą paramą[163]. Instrumentalizuota migracija, priešingai, yra ne socialinis, o strateginis reiškinys: ji sąmoningai organizuojama, nukreipiama ir naudojama kaip priešiško veikėjo priemonė konkretiems geopolitiniams tikslams pasiekti[164]. Greenhill empiriniai tyrimai patvirtina, kad tokio pobūdžio spaudimo strategijos buvo sėkmingos daugiau nei pusėje iš daugiau nei penkiasdešimties nagrinėtų atvejų per penkis dešimtmečius[165]. Baltarusijos 2021 m. veiksmai, tokie kaip organizuotas vizų paketų pardavimas, valstybės kontroliuojamų skrydžių nukreipimas ir koordinuotas migrantų gabenimas prie ES sienos yra vienas naujausių ir geopolitiniu

---

162 Stephen Castles, Hein de Haas, Mark J. Miller, *The Age of Migration.* 5-asis leid. (Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014), 20 - 25.

163 2007m. gruodžio 13 d. Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinė redakcija (*OL C* 202, 2016 6 7, 47–360), 78 str.; Lietuvos Respublikos įstatymas dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso bei 1967 m. Protokolo dėl pabėgėlių statuso ratifikavimo (*Valstybė žinios*, 1997, Nr. 12-227); 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1351, dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2021/1147 ir (ES) 2021/1060 bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 604/2013, PE/21/2024/REV/1, *OL L, 2024/1351, 2024 5 22*.

164 Aurel Sari, „Instrumentalized migration and the Belarus crisis: Strategies of legal coercion", *Hybrid CoE Paper 17*, Hybrid CoE, (2023), 5.

165 Kelly M. Greenhill, „Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy". *Strategic Insights*, v.9, issue 1, (Ithaca: Cornell University Press, 2010), 1–2. https://hdl.handle.net/10945/11515

požiūriu akivaizdžiausių šio modelio pavyzdžių[166].

Šis reiškinio naujumas atskleidžiamas Sari (2021) tyrime, kuriame teisė analizuojama kaip hibridinės grėsmės instrumentas ir veikimo sritis[167]. Sari nustatė, kad hibridinius veikėjus teisinėje erdvėje apibūdina penkios pagrindinės taktikų grupės: naudojimasis vidaus teisiniais procesais, tarptautinių institucijų išnaudojimas, atsakomybės vengimas pasitelkiant tarpininkus, teisinių spragų išnaudojimas ir teisinės retorikos naudojimas[168]. Visos šios taktikos tiesiogiai pasireiškia migracijos instrumentalizavimo atvejais ir leidžia suprasti, kodėl Baltarusija 2021 m. galėjo koordinuotai veikti keliomis kryptimis, o Lietuva buvo priversta į kiekvieną veiksmą reaguoti atskirai, laikydamasi skirtingų nacionalinės, Europos Sąjungos ir tarptautinės teisės reikalavimų (žr. 4 lentelę).

4 lentelė. Sari (2021) hibridinių grėsmių taktikų taksonomija, pritaikyta migracijos instrumentalizavimo kontekstui

Taktikos tipas (Sari 2021)	Bendras hibridinių grėsmių taikymas	Pritaikymas migracijos instrumentalizavimo atveju	Lietuvos atvejis (2021)
Vidaus teisiniai procesai	Teisės aktų ir administracinių procedūrų naudojimas siekiant daryti spaudimą oponentams	Baltarusija panaikino vizų reikalavimus migrantams iš Artimųjų Rytų; organizavo valstybinių oro linijų skrydžius ir prekiavo „turistiniais“ paketais	VSAT fiksavo organizuotą migracijos srautą, tačiau atsakomybės priskyrimas konkrečiam veikėjui buvo apsunkintas
Tarptautiniai procesai ir institucijos	Tarptautinių forumų naudojimas savo pozicijai stiprinti ir atsakomybės paskirstymui ginčyti	Skleista dezinformacija apie tariamus ES žmogaus teisių pažeidimus; tarptautinės organizacijos ir žiniasklaida naudotos kaip papildomi spaudimo kanalai	Lietuva gynė savo veiksmų teisėtumą EŽTT ir PACE lygmeniu; vykdoma intensyvi teisinio ir politinio diskurso kampanija
Atsakomybės vengimas per tarpininkus	Netiesioginių veikėjų naudojimas; atsakomybės neigimo principas („*plausible deniability*“ (angl.))	Baltarusija oficialiai neigė organizuojanti migracijos srautus; teigiama, kad migrantai naudojami kaip netiesioginė spaudimo priemonė	Atsakomybės nustatymas užtruko; ES sankcijos buvo pritaikytos tik po ilgesnio politinio ir teisinio proceso

166 Aurel Sari, *supra note*, 165: 8–12; Jaroslav Dvořák, Mariusz Urban, Urzula Staśkiewicz, Marek Jeznach, „Hybrid operations carried out by Belarus on Polish and Lithuanian borders in 2021-2023“, *Weaponization of Migration by the Belarus Regime.* (Prague: Prague Security Studies Institute, 2022), 4–9. 10.4018/979-8-3693-8674-3.ch006

167 Aurel Sari, "Hybrid threats and the law: Building legal resilience", *Hybrid CoE Research Report 3*. Helsinki: Hybrid CoE, 2021, 22–26.

168 *Ibid*, 22–25.

Taktikos tipas (Sari 2021)	Bendras hibridinių grėsmių taikymas	Pritaikymas migracijos instrumentalizavimo atveju	Lietuvos atvejis (2021)
Teisinių spragų išnaudojimas	Teisinio neapibrėžtumo, reguliavimo spragų ir atsakomybės nustatymo sunkumų išnaudojimas	„*Non-refoulement*“ principas ir individualaus vertinimo reikalavimai buvo išnaudojami kaip spaudimo priemonė; veikta „pilkojoje zonoje“ tarp karo ir taikos	LVAT 2022 ir 2023 m. konstatavo, kad automatinis grėsmės nacionaliniam saugumui priskyrimas be individualaus vertinimo yra neteisėtas
Teisinė retorika ir įtikinimas	Veiksmų legitimizavimas arba delegitimizavimas kontroliuojant teisinį diskursą	Formuotas naratyvas apie tariamą Lietuvos „žiaurumą“ migrantų atžvilgiu; žmogaus teisių argumentai naudoti spaudimui didinti	Reputacinis spaudimas tapo svarbia papildoma hibridinės operacijos dimensija

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Sari (2021), Hybrid threats and the law: Building legal resilience. Hybrid CoE Research Report 3, p. 22-26; Sari (2023), Hybrid CoE Paper 17, p. 8-15; LVAT, nutartis Nr. A-1610-822/2023; LVAT sprendimas byloje Nr. A-1091-822/2022[169].

4 lentelėje atsiskleidžia struktūrinė asimetrija: hibridinis veikėjas visas penkias taktikas gali taikyti sinchroniškai ir koordinuotai, o taikinio valstybė į kiekvieną turi reaguoti remdamasi skirtingomis teisinėmis sistemomis: tarptautine teise, Europos Sąjungos teise, administracine teise, konstitucine teise[170]. Šių sistemų tarpusavio sąveika nebuvo sukurta atsižvelgiant į hibridinės migracinės grėsmės scenarijų[171]. Todėl esminis instrumentalizuotos migracijos veiksmingumo šaltinis yra ne migracijos srauto mastas, o institucinio atsako sudėtingumas ir fragmentiškumas. Kaip pažymi Sari, demokratinės valstybės negali likti abejingos teisės naudojimui neteisėtiems tikslams, nes tai kenkia jų strateginiams interesams ir valdymo sistemai[172].

Instrumentalizuotos migracijos veikimo logiką galima aprašyti trimis tarpusavyje susijusiais mechanizmais[173]. Pirmasis - tai pajėgumų perkrovimas (angl. *capacity swamping*), masinis arba koncentruotas migrantų antplūdis viršija valstybės administracinius pajėgumus kontroliuoti sieną ir nagrinėti prieglobsčio prašymus laikantis įprastų procedūrų[174]. Antrasis - politinis kurstymas (angl. *political agitation*), kai

169 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Išplėstinės teisėjų kolegijos 2022 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022 Teisminio proceso Nr. 4-13-3-00219-2021-8.

170 Aurel Sari, *supra note*, 169: 26; Douglas Cantwell, „Hybrid Warfare: Aggression and Coercion in the Gray Zone“. *ASIL Insights*, 2017 Vol. 21(14). https://asil.org/insights/volume-21-issue-14/

171 Luigi Lonardo, „EU Law against hybrid threats: A first assessment“. *European Papers*, Vol. 6, 2021, 1075–1096; 1077. doi: 10.15166/2499-8249/514.

172 Aurel Sari, *supra not*e, 168: 41.

173 Kelly M. Greenhill, *supra note*, 166: 15–22; Aurel Sari, Hybrid CoE Paper 17, (2023), 13–15.

174 *Ibid*, 17–18.

migrantai didina visuomenės susiskaldymą, skatina tarptautinį spaudimą ir išnaudoja demokratinės valstybės jautrumą humanitarinėms normoms[175]. Trečiasis - tai „teisiniai spąstai" (angl. *legal trap*), kuomet valstybės pastangos laikytis teisinių įsipareigojimų, tokių kaip *non-refoulement* principo, individualus vertinimo reikalavimo ir procedūrinių garantijų, didina administracinę naštą ir stiprina priešiškos valstybės daromą spaudimą[176]. Visi trys mechanizmai Lietuvos 2021 m. patirties kontekste pasireiškė vienu metu: Valstybės sienos apsaugos tarnyba susidūrė su pajėgumų perkrova, visuomenė ir tarptautinė erdvė tapo intensyvios dezinformacijos kampanijos taikiniu, o valstybės teisiniai įsipareigojimai ribojo galimybes greitai reaguoti į susidariusią situaciją[177].

Sisteminę analitinę struktūrą šiam veikimo modeliui suteikia Jungwirth ir kt. (2023) sukurtas CORE modelis, parengtas bendradarbiaujant Europos Komisijos Jungtiniam tyrimų centrui (JRC) ir Hybrid CoE[178]. Modelį sudaro keturi tarpusavyje susiję elementai: septynios demokratinės visuomenės pamatinės vertybės, kurios laikomos galutiniais hibridinių operacijų taikiniais, trylika domenų, tarp kurių yra ir migracija; trys erdvės - pilietinė, valdymo ir paslaugų; bei trys lygmenys - vietos, nacionalinis ir tarptautinis[179]. CORE modelis leidžia suprasti, kodėl instrumentalizuota migracija laikytina sistemine grėsme. Ji nepasireiškia vienu išskirtiniu ar dramatišku veiksmu, bet palaipsniui ir kumuliatyviai silpnina institucinį atsparumą, mažina pasitikėjimą valstybe ir menkina demokratinių institutų legitimumą[180]. Kiekviena iš septynių pamatinių vertybių tampa atskira poveikio sritimi (žr. 5 lentelę).

5 lentelė. CORE modelio 7 demokratinės vertybės ir jų pažeidžiamumas instrumentalizuotos migracijos kontekste

Demokratinė vertybė (CORE)	**Instrumentalizuotos migracijos poveikis**	**Lietuvos atvejis 2021-2024: konkretus poveikis**
Teisinė valstybė	Valstybės institucijos privalo laikytis teisinės valstybės principų - *non-refoulement*, individualaus vertinimo ir proporcingumo reikalavimų, nors priešiškas veikėjas šiuos įsipareigojimus gali sąmoningai išnaudoti	VSAT privalėjo laikytis *non-refoulement* principo net ir esant organizuotam spaudimui prie sienos; LVAT 2023 m. patvirtino automatinio grėsmės nacionaliniam saugumui priskyrimo neleistinumą

175 *Ibid*, 18–20.

176 Aurel Sari, Hybrid CoE Paper 17, (2023), 8–15; Maxime Lebrun. et al. Instrumentalized migration: avoiding the trap. *Open Research Europe*, 4:251, (2025), 3. https://doi.org/10.12688/openreseurope.18635.2

177 Jaroslav Dvořák et al., *supra note*, 167: 10–14; *Ibid*, 5.

178 Rainer Jungwirth, ir kt., Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem (CORE). *JRC Publications Report,* JRC129019. Luxembourg: Publications Office of the EU, (2023), 14–20. DOI: 10.2760/37899

179 *Ibid*, 15–22.

180 *Ibid*, 23–28.

Demokratinė vertybė (CORE)	Instrumentalizuotos migracijos poveikis	Lietuvos atvejis 2021-2024: konkretus poveikis
Pilietinės teisės ir laisvės	Didėja visuomeninė įtampa migracijos klausimais, o krizės valdymo priemonės gali paveikti migrantų teises į laisvę, privatumą ir veiksmingą teisinę gynybą	Kilę neaiškumai dėl sulaikymo ir apgyvendinimo režimų teisinio statuso; pateiktos ombudsmeno rekomendacijos dėl migrantų apgyvendinimo sąlygų
Politinė atskaitomybė	Sprendimai dėl sienų apsaugos priimami krizės sąlygomis, todėl mažėja įprastų demokratinės kontrolės ir viešų diskusijų galimybės	Seimo sprendimai buvo priimami reaguojant į susidariusią situaciją; svarbų vaidmenį atliko *ex post* teisminė kontrolė
Stabilumas	Institucinis nuovargis; institucijos patiria ilgalaikį krūvį; laikinos krizių valdymo priemonės gali virsti nuolatinėmis administracinėmis praktikomis (angl. *emergency drift*)	Sustiprintos sienų apsaugos priemonės buvo taikomos ilgą laiką po pirminės krizės fazė
Teisingumo jausmas	Migracijos klausimai skatina visuomenės poliarizaciją, kurią gali stiprinti dezinformacija ir priešiški informaciniai naratyvai	Viešojoje erdvėje kilo diskusijos dėl valstybės atsakomybės migrantų atžvilgiu; informacinėmis priemonėmis buvo daromas poveikis visuomenės nuostatoms
Patikimumas	Tarptautinėje erdvėje kvestionuojamas valstybės sprendimų teisėtumas ir leigitimumas, o institucijoms daromas reputacinis spaudimas	Lietuva vienu metu siekė užtikrinti veiksmingą sienos apsaugą ir pagrįsti savo veiksmų teisėtumą tarptautiniu lygmeniu
Ateities vizija	Hibridiniai veiksmai silpnina visuomenės pasitikėjimą institucijomis ir ES solidarumu; formuojamas naratyvas apie demokratinių sistemų neveiksmingumą	Viešojoje erdvėje kilo diskusijų dėl ES solidarumo mechanizmų veiksmingumo ir galimybių reaguoti į migracijos instrumentalizavimą

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Jungwirth ir kt. (2023). Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem (CORE). JRC129019, p. 14-28; Sari (2021). Hybrid CoE Research Report 3, p. 30-33.

CORE modelis taip pat atskleidžia, kodėl institucinis atsparumas negali būti siejamas vien su atskiru sektoriumi, pavyzdžiui, tik su sienų apsauga[181]. Instrumentalizuota migracija vienu metu veikia kelias vertybines sritis - pasitikėjimą institucijomis, Europos solidarumą ir sienų apsaugos legitimumą. Todėl veiksmingas atsakas reikalauja koordinuoto ir daugiasektorio institucinio veikimo modelio[182]. Kaip rodo 2022 m. ES

181 *Ibid*, 29.

182 *Ibid*, 30-34; ES Tarybos išvados dėl koordinuoto ES atsako į hibridines kampanijas. 15880/22. Pranešimas 603/22, para 5, 2022. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15880-2022-INIT/lt/pdf

Tarybos išvados, koordinuoto atsako principai, kaip proporcingumas, bendras situacijos supratimas ir tarptautinės teisės laikymasis apibūdina ne tik siektiną modelį, bet ir standartą, pagal kurį turi būti vertinamas valstybių narių atsakas[183].

Europos Sąjungos politikos dokumentų raida nuo 2016 iki 2024 m. rodo, kaip šis požiūris palaipsniui įsitvirtino instituciniame diskurse (žr. 6 lentelę). Reikšminga tai, kad 2016 m. jungtiniame komunikate JOIN(2016) 18 migracijos instrumentalizavimas dar nebuvo įvardintas kaip savarankiška hibridinės grėsmės forma, jis buvo laikomas tik viena iš galimų pažeidžiamumo apraiškų[184]. Toks terminologinis santūrumas atspindėjo to meto analitinę situaciją: migracijos instrumentalizavimo fenomenas dar nebuvo pakankamai išryškėjęs, kad jam būtų skiriama atskira norminė kategorija[185]. Vėliau, priėmus dokumentus JOIN(2018) 16, SWD(2020) 152 ir COM(2020) 605, atsparumo samprata buvo nuosekliai plečiama[186]. Esminis lūžis įvyko 2021 m., kai komunikate JOIN(2021) 32 migracijos instrumentalizavimas pirmą kartą buvo oficialiai įvardintas kaip savarankiška hibridinės grėsmės forma, kuriai būtinas specialus teisinis atsakas[187].

183 *Ibid*, 8, 15.

184 European Commission / High Representative. Joint Communication: Joint Framework on Countering Hybrid Threats. JOIN(2016) 18 final, (2016), 4–6. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7688-2016-INIT/en/pdf

185 Mariana Gkliati, „Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management", *European Papers*, 8(2), 2023, 561-578 doi: 10.15166/2499-8249/675

186 European Commission / High Representative (2018). JOIN(2018) 16 final, Joint Communication to The European Parliament, The European Council And The Council Increasing Resilience And Bolstering Capabilities To Address Hybrid Threats JOIN/2018/16 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52018JC0016; SWD(2020) 152 final, 24 July 2020, Joint Staff Working Document Mapping of measures related to enhancing resilience and countering hybrid threats, https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2020/0152/COM_SWD(2020)0152_EN.pdf; Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on the EU Security Union Strategy, COM/2020/605 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0605

187 European Commission. JOIN(2021) 32 final, (2021) 3–5. Joint Communication To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Responding to state-sponsored instrumentalisation of migrants at the EU external border, JOIN/2021/32 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021JC0032

6 lentelė. ES politikos dokumentų raida: nuo hibridinio atsparumo prie migracijos instrumentalizavimo kodifikavimo (2016-2024)

Metai	Dokumentas	Reikšmė migracijos instrumentalizavimo kontekste
2016	JOIN(2016) 18 - ES kvos su hibridinėmis grėsmėmis sistema	Migracija minima kaip galimas pažeidžiamumo veiksnys, tačiau dar nelaikoma savarankiška hibridinės grėsmės forma. Atsparumo samprata pirmiausia siejama su kritine infrastruktūra ir kibernetiniu saugumu.
2018	JOIN(2018) 16 - Atsparumo stiprinimas	Išplečiama atsparumo samprata, apimanti dezinformaciją, kibernetines atakas ir ekonominę prievartą. Migracija vis dar nelaikoma prioritetine hibridinės grėsmės forma.
2020	SWD(2020) 152 - Atsparumo priemonių žemėlapis	Pateikiama apie 200 atsparumo ir kovos su hibridinėmis grėsmėmis priemonių. Pirmą kartą sistemiškai įtraukiamos migracijos ir sienų apsaugos sritys.
2020	COM(2020) 605 - ES saugumo sąjungos strategija	Įtvirtinamas „Visos visuomenės“ požiūris į saugumą. Atsparumas suvokiamas kaip pagrindinė prevencijos priemonė kovojant su hibridinėmis grėsmėmis, įskaitant migracijos panaudojimą destabilizacijos tikslais.
2021	Hybrid CoE - Hibridinių grėsmių konceptualus modelis	Išskiriami 4 modelio elementai: veikėjai, domenai, priemonės, fazės. Migracija įvardijama kaip vienas iš 13 domenų. 7 demokratinės vertybės laikomos galutiniais hibridinių operacijų taikiniai.
2021	JOIN(2021) 32 - Atsakas į Baltarusijos vykdomą migracijos instrumentalizavimą	„Lūžio“ dokumentas: instrumentalizavimas pirmą kartą oficialiai įvardijamas kaip savarankiška hibridinės grėsmės forma, reikalaujanti specialaus teisinis atsakas.
2022	Strateginis kompasas ir Tarybos išvados 603/22	Formuojamas ES atsako į hibridines grėsmės priemonių rinkinys (angl. *Hybrid Toolbox*). Pabrėžiami koordinuoto ES atsako principai: proporcingumas, tarptautinės teisės laikymasis, bendra situacijos suvokimas.
2023	JRC/Hybrid CoE - CORE modelis (Jungwirth et al.)	Sukuriamas visapusio atsparumo ekosistemos modelis, apimantis 7 vertybes, 13 domenų , 3 veikimo erdves. Migracija kaip hibridinės grėsmės instrumentas analizuojamas per institucinio atsparumo prizmę.
2024	Reglamentas (ES) 2024/1359; COM(2024) 570	Migracijos instrumentalizavimas pirmą kartą kodifikuojamas ES teisėje, nustatant jo požymius ir taikymo kriterijus. Instituciniame diskurse įsitvirtina sąvoka „migracijos pavertimas ginklu“ (angl. *weaponisation*).

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis JOIN(2016) 18; JOIN(2018) 16; SWD(2020) 152; COM(2020) 605 final; Hybrid CoE (2021). The Landscape of Hybrid Threats; JOIN(2021) 32; ES Taryba (2022). Tarybos išvados 603/22; Jungwirth et al. (2023). JRC129019; Regl. (ES) 2024/1359; COM(2024) 570 final.

Ši politikos raidos chronologija atskleidžia svarbią analitinę tendenciją: migracijos instrumentalizavimas tapo teisiškai reikšmingu reiškiniu ne dėl teorinių doktrininių konstrukcijų, bet dėl pasikartojančių empirinių atvejų prie Europos Sąjungos rytinės sienos[188]. Kiekvienas politikos dokumentų raidos etapas atspindi institucinį mokymosi procesą, kurio metu faktinis hibridinis spaudimas palaipsniui transformuojamas į normatyvinį atsaką. Migracijos instrumentalizavimo samprata buvo nuosekliai plėtojama ir tikslinama, kol galiausiai Reglamente (ES) 2024/1359 įgijo aiškų teisinį apibrėžtumą, grindžiamą kumuliatyvių požymių visuma[189].

Trijų migracijos instrumentalizavimo atvejų lyginamoji analizė leidžia tiksliau atskleisti Baltarusijos atvejo išskirtinumą ir jo reikšmę teisės doktrinos raidai (žr. 7 lentelę).

7 lentelė. Lyginamoji migracijos instrumentalizavimo atvejų analizė

Metai	Turkija / Graikija 2020 m.	Baltarusija / Lietuva, Lenkija, Latvija 2021-2024 m.	Marokas / Ispanija (Seuta) 2021 m.
Veikėjas	Turkija (valstybė, naudojanti migraciją kaip derybinio spaudimo priemonę)	Baltarusija, remiama Rusijos (valstybiniai ir netiesioginiai veikėjai (angl. „*proxy*“)	Marokas (valstybė, siekianti diplomatinio ir reputacinio spaudimo)
Koordinacijos lygis	Vidutinis: migracijos srautai buvo toleruojami, tačiau logistinis palaikymas nebuvo sistemiškai organizuotas	Aukštas: vizų išdavimas, skrydžių organizavimas, migrantų transportavimas ir informacinės kampanijos buvo koordinuojamos ir tarpusavyje suderintos	Žemas: pagrindinis veiksnys buvo laikinas sienų kontrolės susilpninimas, o ne aktyvus migracijos organizavimas
Poveikio taikiniai pagal CORE modelį	Stabilumas ir politinė atsakomybė (ES ir Turkijos santykiai)	Teisinė valstybė, institucinis patikimumas ir stabilumas; sisteminis valstybės atsparumo tikrinimas	Patikimumas ir politinė atskaitomybė Ispanijos ir Maroko santykių kontekste
Institucinis kvalifikavimas	EŽTT kritika dėl migrantų grąžinimo (angl.“*pushback*“) praktikų; ES ir Turkijos susitarimo peržiūra	Hibridinė ataka: PACE Rezoliucija Nr. 2404 (2021), LR Seimo vertinimas, NATO ir ES institucijų pozicija, ES Tarybos išvados 603/22	Migracijos instrumentalizavimo atvejis (Gkliati 2023; Gabrielli & Garcés 2025), tačiau kvalifikavimas akademinėje literatūroje išlieka diskusinis

188 Lebrun, *supra note*, 148: 4–5.

189 Reglamentas (ES) 2024/1359, 1 str. 4 d. b p.; 8, 14, 15 konstatuojamosios dalys. 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147, žiūrėta 2026 m. birželio 4 d., https://op.europa.eu/lt/publication-detail/-/publication/c38068b0-17d5-11ef-a251-01aa75ed71a1/language-lt

Metai	Turkija / Graikija 2020 m.	Baltarusija / Lietuva, Lenkija, Latvija 2021-2024 m.	Marokas / Ispanija (Seuta) 2021 m.
Teisinės pasekmės	Graikija laikinai sustabdė kai kurias prieglobsčio procedūras; ESTT kritika dėl atitikties tarptautiniams standartams; ES-Turkija susitarimo modifikacija	ESTT sprendimas byloje C-72/22 PPU (2022); LVAT praktika (2023); Lietuvos teisės aktų pakeitimai; migracijos instrumentalizavimo kodifikavimas, Reglamentas 2024/1359 kodifikavimas	Migrantai buvo grąžinami Ispanijos neatlikus individualaus vertinimo; kritikuotas nepilnamečių teisių užtikrinimas aiškus norminis reguliavimas nesusiformavo

Šaltinis: sudaryta autorės remiantis Gkliati (2023), 565-570; Sari (2023), 5-20; Lebrun ir kt. (2025), 2-6; Gabrielli & Garcés Mascareñas (2025); PACE Resolution 2404 (2021); ESTT C-72/22 PPU (2022).

Lyginamoji analizė atskleidžia sąlyginai du struktūriškai skirtingus migracijos instrumentalizavimo modelius. Pirmasis, tai derybinis, migracija naudojama kaip spaudimo priemonė siekiant aiškaus taktinio tikslo (Turkijos 2020 m. ir Maroko 2021 m. atvejai). Tokiais atvejais migracijos srautai tampa derybinio spaudimo instrumentu, kai jie naudojami ne kaip galutinis tikslas, o kaip priemonė politinėms nuolaidoms išsiderėti[190]. Antrasis modelis - sisteminis: Baltarusija, remiama Rusijos, migracijos instrumentalizavimą naudojo ne kaip vienkartinį derybinį įrankį, bet kaip dalį platesnės Europos Sąjungos destabilizavimo strategijos dalį, koordinuotą su informacinėmis operacijomis, kibernetinėmis atakomis ir energetinės priklausomybės išnaudojimu[191]. Būtent aukštas koordinavimo lygis ir ilgalaikis veiksmų nuoseklumas leidžia Baltarusijos atvejį laikyti kokybiškai skirtingu nuo derybinio pobūdžio modelių[192].

Apibendrinant galima išskirti tris struktūrines migracijos instrumentalizavimo, kaip naujo tipo grėsmės, savybes. Pirma, jai būdinga sąmoninga veikimo logika, kai migracijos srautai naudojamo kaip iš anksto suplanuota ir koordinuota poveikio priemonė, o ne kaip spontaniškas socialinis procesas, todėl įprastinių atsparumo mechanizmų nepakanka. Antra, pagal Sari (2021) taksonomiją vienu metu ir skirtinguose dokumentuose taikomos kelios tarpusavyje derinamos taktikos, todėl reikalingas daugiasektorinis institucinis atsakas, kurio nei Europos Sąjunga, nei Lietuva 2021 m. dar nebuvo visiškai išplėtojusios. Trečia, migracijos instrumentalizavimu tikslingai veikiamos CORE modelyje išskirtos demokratinės vertybės. Šiuo atveju poveikis nukreiptas ne į fizinius objektus, o į institucinį atsparumą, visuomenės pasitikėjimą ir

190 Mariana Gkliati, *supra note*, 146: 565–566; Lorenzo Gabrielli, Blanca Garcés Mascareñas, "The framing of migration as a hybrid military threat. Insights from the Ceuta's 2021 'crisis' *Migration Studies, Volume 13, Issue 1, March 2025*, https://doi.org/10.1093/migration/mnaf007 .

191 Aurel Sari, *supra note*, (2023),137: 8–12; Anaïs Marin, "Belarus as a hybrid threat actor: A Russian proxy with residual agency". Hybrid CoE Paper 30. Helsinki: Hybrid CoE, (2026), 5–8. https://www.hybridcoe.fi/publications/belarus-as-a-hybrid-threat-actor-a-russian-proxy-with-residual-agency/

192 Maxime Lebrun ir kt., *supra note*, 148: 5–6.

demokratinės sistemos pagrindus, todėl veiksmingas atsakas negali apsiriboti vien sienų apsauga[193].

Šios trys savybės leidžia suformuluoti pagrindinį tolesniuose antrojo skyriaus poskyriuose nagrinėjamą klausimą: kaip Europos Sąjungos ir nacionalinė teisė turi būti kuriama ir taikoma, kad galėtų veiksmingai reaguoti į grėsmę, kuri sąmoningai išnaudoja pačius teisinės valstybės mechanizmus kaip spaudimo ir poveikio priemonę.

2.3. Migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas

Ankstesniame poskyryje atlikta lyginamoji ir konceptualioji migracijos instrumentalizavimo analizė leido identifikuoti pagrindinius šio reiškinio diagnostinius požymius bei jo vietą hibridinių grėsmių tipologijoje. Šiame poskyryje dėmesys perkeliamas nuo aprašomosios analizės prie normatyvinio vertinimo: nagrinėjama, kaip migracijos instrumentalizavimas kvalifikuojamas tarptautinės teisės, Europos Sąjungos teisės ir nacionalinės teisės kategorijas, kokios yra tokio kvalifikavimo teisinės pasekmės ir kokiose srityse teisinis atribojimas susiduria su didžiausiais norminiais prieštaravimais. Teisinio kvalifikavimo klausimas yra ypač svarbus dėl dviejų tarpusavyje susijusių priežasčių. Pirma, nuo kvalifikavimo priklauso taikytinų teisės normų visuma. Jei migracijos instrumentalizavimas vertinamas kaip įprastas vidaus saugumo klausimas, taikomi tradiciniai migracijos ir prieglobsčio teisės instrumentai. Tačiau jei šis reiškinys kvalifikuojamas kaip hibridinė ataka arba bent jau hibridinė grėsmė, aktualus tampa platesnis saugumo ir gynybos teisės reguliavimo kontekstas. Antra, kvalifikavimas lemia atsakomybės subjekto nustatymą: ar teisinės pasekmės siejamos su pačiais migrantais, ar su migracijos instrumentalizavimą organizuojančiu valstybiniu veikėju.

Tarptautinės teisės lygmeniu migracijos instrumentalizavimo kvalifikavimas susiduria su fundamentalia problema, kai klasikinė tarptautinė teisė nenumato vieno aiškaus teisinio instrumento, kuris apimtų visas šio reiškinio specifines ypatybes. Analizuodamas 2021 m. Baltarusijos atvejį, Sari sistemiškai vertino tokių veiksmų santykį su pagrindiniais tarptautinės teisės principais[194]. Vienas iš jų yra nesikišimo į valstybės vidaus reikalus principas, suformuluotas Tarptautinio Teisingumo Teismo sprendime *Nikaragva prieš Jungtines Amerikos Valstijas* (1986). Šis principas draudžia versti kitą valstybę keisti savo politikos esminius klausimus pasitelkiant jėgą, ekonominę prievartą, ar kitokias spaudimo priemones[195]. Baltarusijos organizuoti migrantų srautai prie

193 Rainer Jungwirth ir kt., *supra note*, 161:23–28; Aurel Sari (2021), *supra note*, 168: 30–33.

194 Aurel Sari, *Instrumentalized migration and the Belarus crisis: Strategies of legal coercion. Hybrid CoE Paper 17*. European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, April 2023. https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-paper-17-instrumentalized-migration-and-the-belarus-crisis-strategies-of-legal-coercion/ .

195 Tarptautinis Teisingumo Teismo 1986 m. birželio 27 d. sprendimas „Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Document Number 9973", *ICJ Reports* 1986, p. 14. https://www.icj-cij.org/node/100900

kaimyninių ES valstybių narių sienų, derinami su diplomatiniu spaudimu ir dezinformacijos kampanijomis, gali būti vertinami kaip netiesioginės prievartos forma, nors formaliai ir nepasiekia klasikinės ginkluotos agresijos slenksčio.

Vis dėlto, kaip pažymi Cantwell, hibridinių operacijų kvalifikavimą tarptautinės teisės požiūriu struktūriškai apsunkina trys veiksniai: veikimas žemiau ginkluoto konflikto slenksčio, atsakomybės priskyrimo sunkumai ir teisinė asimetrija tarp demokratinės teisinės valstybės įsipareigojimų bei priešiško veikėjo tokių įsipareigojimų nebuvimo[196]. Pastarasis veiksnys, kaip teisinė asimetrija yra ypač svarbus migracijos instrumentalizavimo atveju. Sari ją apibūdina kaip fundamentalų hibridinės operacijos veikimo mechanizmą: Baltarusija nebuvo saistoma tokių tarptautinių įsipareigojimų prieglobsčio ir žmogaus teisių srityje, kokių privalėjo laikytis Lietuva, Latvija ir Lenkija. Todėl kuo nuosekliau ES valstybės narės vykdė savo teisinius įpareigojimus, tuo veiksmingiau Baltarusija galėjo juos išnaudoti kaip spaudimo priemonę[197]. Ši dinamika yra svarbi vertinant migracijos instrumentalizavimo teisinį kvalifikavimą, nes ji atskleidžia, kad tokiu atveju pati teisinė sistema tampa priešiško poveikio išnaudojamu pažeidžiamumu.

Baltarusijos veiksmų kvalifikavimas pagal Jungtinių Tautų Chartijos[198] 2 straipsnio 4 dalyje įtvirtintą draudimą naudoti jėgą būtų problemiškas. Nors Baltarusijos pareigūnų dalyvavimas organizuojant migrantų judėjimą, jų aprūpinimas valstybės sienai kirsti reikalingomis priemonėmis ir vizų politikos naudojimas migracijos srautams formuoti turėjo kryptingo spaudimo Lietuvai požymių, tokie veiksmai savaime nepasiekia tarptautinėje teisėje jėgos naudojimui taikomo slenksčio. Šiuo požiūriu teisiškai reikšmingesnis yra nesikišimo į kitos valstybės vidaus reikalus principas, draudžiantis prievartinį poveikį klausimams, kuriuos valstybė turi teisę spręsti savarankiškai. Tikslingas migracijos srautų organizavimas siekiant paveikti Lietuvos politinius sprendimus gali būti vertinamas būtent šio principo kontekste. Be to, Baltarusijos veiksmai kėlė klausimų dėl jos dvišalių įsipareigojimų laikymosi pagal 1995 m. Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos sutartį dėl geros kaimynystės ir bendradarbiavimo (įsigaliojo 1996 m.)[199] bei 1995 m. Lietuvos ir Baltarusijos Respublikos sutartį dėl Lietuvos ir Baltarusijos valstybės sienos, ypač tais atvejais, kai Baltarusijos pareigūnai, organizuodami migrantų grupių judėjimą, kirto Lietuvos valstybės sieną (įsigaliojo 1996 m.)[200]. Tačiau Sari (2021) pabrėžia ir konceptualiai svarbią ribą: hibridinių grėsmių valdymas neturėtų apsiriboti vien atsakomybės nustatymo ir priskyrimo klausimais. Esminis uždavinys yra stiprinti teisinį atsparumą kaip aktyvią gynybos

196 Cantwell, *supra note*,137.

197 Aurel Sari, *supra note*, 168: 12–15.

198 1945 m. birželio 26 d. Jungtinių Tautų Chartija. *Valstybės žinios*, 2002, Nr. 15-557.

199 Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos sutartis dėl geros kaimynystės ir bendradarbiavimo, *Valstybės žinios*, 1996-05-10, Nr. 43-1047.

200 Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos sutartis dėl Lietuvos ir Baltarusijos valstybės sienos, *Valstybės žinios*, 1996-05-10, Nr. 43-1049.

priemonę[201].

Europos Sąjungos teisės lygmeniu migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas patyrė reikšmingą raidą per pastarąjį dešimtmetį. 2016 m. jungtiniame komunikate JOIN(2016) 18 Europos Komisija ir Sąjungos vyriausiasis įgaliotinis užsienio reikalams ir saugumo politikai pateikė bendrą hibridinių grėsmių sampratą, tačiau migracija dar nebuvo aiškiai įvardyta kaip savarankiška hibridinės grėsmės forma. Ji buvo minima tik kaip viena iš galimų pažeidžiamumo sričių[202]. Esminis lūžis įvyko po 2021 m. Baltarusijos Respublikos veiksmų, kai Europos Komisija komunikate JOIN(2021) 32 pirmą kartą oficialiai apibrėžė instrumentalizavimą kaip situaciją, kai trečioji valstybė sąmoningai skatina, palengvina ar organizuoja migracijos srautus siekdama destabilizuoti Europos Sąjungą ar valstybę narę[203].

Šis apibrėžimas vėliau buvo teisiškai įtvirtintas Reglamente (ES) 2024/1359, kurio 1 straipsnio 4 dalies b punkte pirmą kartą ES pirminės teisės lygmenyje nustatomi keturi kumuliatyvūs migracijos instrumentalizavimo požymiai: veikėjas (trečioji valstybė arba priešiškas nevalstybinis subjektas), veiksmas (trečiųjų šalių piliečių judėjimo prie ES išorės sienų skatinimas arba palengvinimas), tikslas (destabilizuoti Europos Sąjungą ar valstybę narę) ir poveikis (grėsmė esminėms valstybės funkcijoms)[204]. Apibrėžimas yra itin svarbus teisinio tikrumo požiūriu, nes jis nustato aiškius kvalifikavimo kriterijus ir riboja galimybes migracijos instrumentalizavimą vertinti remiantis vien politiniais ar situaciniais argumentais. Kartu reglamento 14 konstatuojamoji dalis atlieka neigiamojo apibrėžimo funkciją, nustatydama, kas nelaikoma migracijos instrumentalizavimu. Prie tokių situacijų priskiriama humanitarinė pagalba, kai nėra siekiama destabilizavimo tikslo, ir organizuotas neteisėtas migrantų gabenimas[205]. Šis atribojimas turi svarbią norminę reikšmę, nes priešingu atveju migracijos instrumentalizavimo sąvoka galėtų tapti pernelyg plačiu pateisinimo pagrindu įvairioms ribojamosioms priemonėms taikyti.

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktika šioje srityje daugiausia formavosi reaguojant į Lietuvos patirtą migracijos krizę. 2022 m. liepos 30 d. sprendime byloje C-72/22 PPU Teismas vertino Lietuvos teisės aktų pakeitimų, priimtų migracijos instrumentalizavimo krizės metu, atitiktį Europos Sąjungos teisei[206]. Teismas konstatavo,

---

201 Aurel Sari, *supra note*, 165: 8–11.

202 European Commission. Joint Communication To The European Parliament And The Council - Joint Framework on Countering Hybrid Threats: a European Union Response, JOIN(2016) 18 final, 7 April 2016, 2. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7688-2016-INIT/en/pdf

203 Europos Komisija. Communication on the instrumentalisation of migrants at the EU's external borders. JOIN(2021) 32 final, 2021 m. gruodžio 1 d. Doc. 2021JC0032 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021JC0032

204 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147. *OL L*, 2024/1359, 2024-05-22, 1 str. 4 d. b p. https://op.europa.eu/lt/publication-detail/-/publication/c38068b0-17d5-11ef-a251-01aa75ed71a1/language-lt

205 *Ibid.*

206 „ESTT 2022 m. liepos 30 d. byla „C-72/22 PPU, M.A.“, ECLI:EU:C:2022:604.

kad net ir migracijos instrumentalizavimo situacijoje Prieglobsčio procedūrų direktyvos[207] ir Priėmimo sąlygų direktyvos[208] normų taikymas negali būti visiškai sustabdytas. Asmenims turi būti užtikrinta galimybė pateikti prieglobsčio prašymą, o kiekvienas prašymas turi būti nagrinėjamas individualiai. Teismas nepritarė argumentui, kad pati migracijos instrumentalizavimo situacija savaime suteikia valstybei narei teisę faktiškai apriboti prieigą prie prieglobsčio procedūrų de facto[209]. Šis sprendimas yra ypač svarbus nustatant ribą tarp leistinos ir neleistinos valstybių diskrecijos: Europos Sąjungos teisė pripažįsta migracijos instrumentalizavimo specifiką, tačiau nelaiko jos pagrindu visiškai nukrypti nuo prieglobsčio sistemos reikalavimų.

Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencija sudaro reikšmingą norminį pagrindą vertinant valstybės taikomų sienos apsaugos priemonių teisėtumą migracijos instrumentalizavimo situacijose. Byloje N.D. ir N.T. prieš Ispaniją (2020, Didžioji kolegija), kurioje buvo vertinamas nedelsiamas migrantų grąžinimas po masinio ir organizuoto sienos kirtimo, Teismas konstatavo, kad konkrečiomis bylos aplinkybėmis Konvencijos 4 protokolo 4 straipsnis nebuvo pažeistas. Šiam vertinimui esminę reikšmę turėjo pačių pareiškėjų elgesys – bandymas didelėje grupėje neteisėtai kirsti sieną, pasinaudojant grupės gausa ir jėga, – taip pat tai, kad valstybė buvo sudariusi realias ir veiksmingas galimybes teisėtai patekti į jos teritoriją ir prašyti tarptautinės apsaugos[210]. Todėl N.D. ir N.T. suformuota doktrina negali būti aiškinama kaip bendra išimtis, leidžianti taikyti apgręžimo ar nedelsiamo grąžinimo priemones vien dėl migracijos srautų instrumentalizavimo fakto. Trečiosios valstybės organizuotas ar skatinamas migrantų judėjimas savaime nepanaikina valstybės pareigos užtikrinti prieigą prie tarptautinės apsaugos procedūrų ir laikytis negrąžinimo principo. N.D. ir N.T. byloje nustatyta išimtis gali būti reikšminga tik vertinant konkrečias situacijas, kai atsižvelgiama į individualų asmenų elgesį, sienos kirtimo pobūdį ir realių bei veiksmingų teisėto patekimo į valstybę galimybių prieinamumą[211].

Atskiras N.D. ir N.T. doktrinos taikymo Lietuvos situacijai aspektas yra realių ir veiksmingų teisėto patekimo į valstybės teritoriją galimybių vertinimas. 2021–2022 m. migracijos krizės laikotarpiu Lietuvos teisinis reguliavimas numatė galimybę tam tikrais atvejais prieglobsčio prašymą pateikti užsienio valstybėje esančioje Lietuvos Respublikos diplomatinėje atstovybėje ar konsulinėje įstaigoje. Tačiau vien formalus

---

207 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/32/ES dėl tarptautinės apsaugos suteikimo ir panaikinimo bendros tvarkos (nauja redakcija). *OL L 180, 2013 6 29, 60–95.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=celex%3A32013L0032

208 2013 m. birželio 26 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (nauja redakcija). *OL L 180, 2013 6 29, 96–116.* https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/ALL/?uri=celex%3A32013L0033 ; *keičiantis teisės aktas* - Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1346, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo 2024 m. gegužės 14 d. *OL L,* 2024/1346.

209 „ESTT 2022 m. liepos 30 d. byla „C-72/22 PPU, M.A.“, 73–77 punktai.

210 „EŽTT 2020 m. vasario 13 d. byla „*N.D. ir N.T. prieš Ispaniją*“ (Nr. 8675/15 ir 8697/15), https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-201353%22]}

211 *Ibid.*, 167–168, 201–210.

tokios procedūros įtvirtinimas nacionalinėje teisėje savaime nereiškia, kad ji gali būti laikoma realia ir veiksminga teisėto patekimo alternatyva N.D. ir N.T. jurisprudencijos prasme. Vertinant tokios galimybės reikšmę būtina nustatyti jos faktinį prieinamumą, procedūros veiksmingumą ir tai, ar ja galėjo realiai pasinaudoti tarptautinės apsaugos siekiantys asmenys. Šiuo požiūriu reikšminga ir vėlesnė EŽTT jurisprudencija: byloje H.Q. ir kiti prieš Vengriją[212] Teismas pabrėžė, kad diplomatinėse ar konsulinėse atstovybėse taikomos procedūros gali būti papildomas teisėto patekimo būdas, tačiau vien jų egzistavimo nepakanka – jos turi užtikrinti realią ir veiksmingą galimybę patekti į valstybę teisėtu būdu. Todėl Lietuvos atveju galimybė kreiptis į diplomatinę atstovybę negali būti savaime laikoma pakankamu pagrindu pateisinti asmenų neįleidimą ar apgręžimą, neįvertinus, ar ši procedūra konkrečiu laikotarpiu buvo faktiškai prieinama ir veiksminga.

Doktrininiu lygmeniu Galani[213] ir Lott[214] atkreipia dėmesį į paradoksalų migracijos instrumentalizavimo bruožą: žmogaus teisės ne tik pažeidžiamos, bet ir „strategiškai išnaudojamos" - jos tampa poveikio priemone prieš tas valstybes, kurios nuosekliausiai laikosi žmogaus teisių apsaugos standartų. Šią įžvalgą papildo Gkliati, teikdama, kad migracijos instrumentalizavimas yra saugumizacijos evoliucija migracijos valdymo srityje. Nors saugumo diskursas migracijos kontekste nėra naujas reiškinys, instrumentalizavimas suteikia jam naują norminę dimensiją, nes grėsmė šaltiniu tampa ne migrantai kaip grupė, o juos iš organizuojantis ir nukreipiantis valstybinis veikėjas[215]. Šis doktrininis atskyrimas yra itin svarbus tiksliam teisiniam kvalifikavimui: teisinė atsakomybė turi būti siejama su instrumentalizavimą organizuojančiu veikėju, o ne su pačiais migrantais, kurie nepriklausomai nuo instrumentalizavimo fakto išlieka tarptautinės apsaugos teisės subjektais.

Europos Sąjungos Tarybos 2022 m. išvadose dėl koordinuoto ES atsako į hibridines kampanijas išskirti šeši principai sudaro svarbią norminę sistemą teisiniam migracijos instrumentalizavimo teisiniam vertinimui: demokratinių vertybių apsauga, tarptautinės teisės laikymasis, Europos Sąjungos tikslų įgyvendinimas, proporcingumas, bendra situacijos supratimas ir platesnio išorės santykių konteksto vertinimas[216]. Šiame kontekste ypatingą reikšmę turi proporcingumo principas. Jis reiškia, kad valstybės atsakas turi būti proporcingas hibridinės kampanijos mastui, intensyvumui ir poveikiui,

---

212 „EŽTT 2025 m . birželio 24 d. byla „H.Q. and Others v. Hungary, (Applications nos. 46084/21, 40185/22 and 53952/22) https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-243779

213 Sofia Galani, „The Instrumentalizatiom of Migration as a Hybrid Threat against the EU: Can Human Rights Become 'Hybrid' Too?" *Maritime Security Law in Hybrid Warfare.* (Brill, Martinus Nijhoff, 2024), 263–286.

214 Alexander Lott, (red.). *Maritime Security Law in Hybrid Warfare.* (Brill, Nijhoff., 2024), 16-36. https://doi.org/10.1163/9789004707993

215 Mariana Gkliati, „Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management". *European Papers – A Journal on Law and Integration,* 2023, 8(2), 561–578.

216 ES Taryba. Tarybos išvados dėl koordinuoto ES atsako į hibridines kampanijas sistemos. Tarybos pranešimas spaudai 603/22, 2022 m. birželio 21 d.

o ne politiniam spaudimui ar viešojo diskurso dinamikai. Taryba taip pat pabrėžė, kad atsakomybės priskyrimas konkrečiam veikėjui yra valstybių narių suvereni prerogatyva, tačiau ne visoms atsako priemonėms būtinas formalus tokios atsakomybės nustatymas[217]. Praktiniu požiūriu tai reiškia, kad valstybė gali taikyti gynybines priemones ir tais atvejais, kai dar neturi pakankamai įrodymų galutiniam atsakomybės priskyrimui.

Kitas reikšmingas norminis elementas yra Šengeno sienų kodekso pakeitimas Reglamentu (ES) 2024/1717, kuriuo, be kita ko, nustatyta galimybė migrantų instrumentalizavimo atveju laikinai uždaryti konkrečius sienos perėjimo punktus arba apriboti jų darbo laiką[218]. Vis dėlto ši valstybių narių diskrecija nėra neribota: tokios priemonės turi būti proporcingos, o jas taikant turi būti užtikrinta reali ir veiksminga galimybė pasinaudoti tarptautinės apsaugos procedūromis. Šis reikalavimas nereiškia pareigos instrumentalizavimo situacijoje išlaikyti atvirus visus sienos perėjimo punktus, tačiau valstybė turi užtikrinti praktiškai prieinamą galimybę pateikti tarptautinės apsaugos prašymą. Aplinkybė, kad dalis tokius prašymus pateikiančių asmenų vėliau neatitinka tarptautinės apsaugos suteikimo kriterijų, savaime nepaneigia jų teisės pasinaudoti nustatyta procedūra, nes būtent jos metu individualiai įvertinama, ar konkrečiam asmeniui tokia apsauga suteiktina. Taigi atnaujintas Šengeno sienų kodekso reguliavimas siekia suderinti valstybių galimybes reaguoti į migrantų instrumentalizavimą su pareiga išsaugoti veiksmingą prieigą prie tarptautinės apsaugos procedūrų.

Doktrininiame diskurse šį norminį vaizdą papildo migracijos instrumentalizavimo kaip teisinio karo (angl. *lawfare*) samprata. Sanz-Caballero pabrėžia, kad *lawfare*, suprantamas kaip teisės normų naudojimas prieš teisės laikytis siekiančius subjektus, yra vienas iš esminių hibridinių strategijų elementų. Todėl atsakas į tokias grėsmes turėtų būti grindžiamas ne teisės normų silpninimu, o teisinio atsparumo stiprinimu[219]. Šia logika remiasi ir aštuonių Šiaurės bei Rytų Europos valstybių vidaus reikalų ministrų bendras laiškas Europos Komisijai (2024 m. birželio 7 d.), kuriame siūloma aiškiau apibrėžti SESV 72 straipsnio taikymo ribas migracijos instrumentalizavimo atvejais[220]. Ši pozicija reikšminga kaip politinis signalas, rodantis, kad su migracijos instrumentalizavimu susiduriančios valstybės narės poreikį mato ne keičiant pirminę Europos

---

217 ES Taryba, 603/22, 2022, para 8.

218 Reglamentas (ES) 2024/1717, 2024 m. kovo 13 d., kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 (Šengeno sienų kodeksas). *OL L*, 2024/1717, žiūrėta 2026 m. birželio 8 d. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/HTML/?uri=OJ:L_202401717

219 Susana Sanz-Caballero, „The concepts and laws applicable to hybrid threats, with a special focus on Europe“, *Humanit Soc Sci Commu* 10, 360 (2023). https://doi.org/10.1057/s41599-023-01864-y

220 Danijos, Estijos, Latvijos, Lietuvos, Norvegijos, Lenkijos, Suomijos ir Švedijos vidaus reikalų ministrai. Bendra iniciatyva dėl ES lygio požiūrio į migracijos instrumentalizavimo efektyvų sprendimą. Laiškas Europos Komisijos Namų reikalų komisarui, 2024 birželio 7 d. https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Joint+Letter+to+the+European+Commission+on+new+solutions+to+address+irregular+migration+to+Europe.pdf/13b5b8c6-d4c9-77e3-fb81-fb2b5637a2e9/Joint+Letter+to+the+European+Commission+on+new+solutions+to+address+irregular+migration+to+Europe.pdf?t=1716449707409

Sąjungos teisę, o tikslinant esamų teisės normų taikymą[221].

Lebrun ir bendraautorių (2025) atliktas vienas iš pirmųjų akademinių tyrimų, sistemiškai nagrinėjantis migracijos instrumentalizavimą kaip hibridinę grėsmę, pasiūlo svarbią analitinę prieigą, grindžiamą *ex factis jus oritur* ir *ex injuria jus non oritur* principų derme[222]. Pirmasis principas reiškia, kad teisė kyla iš faktų, todėl migracijos instrumentalizavimo fakto nustatymas gali sudaryti pagrindą taikyti specialias teisines ir administracines priemones. Antrasis principas reiškia, kad teisė negali kilti iš neteisės, todėl migracijos instrumentalizavimo konstatavimas negali būti naudojamas kaip pagrindas paneigti migrantų žmogaus teises ar tarptautinės apsaugos garantijas bei standartus. Šie principai kartu formuoja nuoseklų norminį pagrindą: migracijos instrumentalizavimas yra teisiškai reikšmingas faktas, kuris gali nulemti specialių atsako priemonių taikymą, tačiau savaime nepanaikina žmogaus teisių apsaugos standartų[223].

Lyginamoji analizė papildo migracijos instrumentalizavimo teisinio kvalifikavimo analizę. Gabrielli ir Garcés Mascareñas (2025), tyrę 2021 m. gegužės mėn. Seutos atvejį, kai Marokas, reaguodamas į diplomatinį konfliktą, per vieną dieną leido apie 8 000 asmenų kirsti sieną, parodė, kad migracijos instrumentalizavimo sąvoka gali būti taikoma ne vien Baltijos regione kontekste[224]. Autoriai pabrėžia esminį skirtumą: Seutos atvejis buvo trumpalaikis ir dvišalis, o Baltarusijos vykdyta hibridinė ataka - ilgalaikė, daugialypė ir grindžiama sistemingai organizuota logistikos infrastruktūra. Šie skirtumai yra svarbūs taikant Reglamente (ES) 2024/1359 nustatytus migracijos instrumentalizavimo požymius, nes ne kiekvienas koordinuotas migracijos srautas savaime atitinka šios teisinės kategorijos kriterijus.

Nacionalinės teisės lygmeniu Lietuva 2021-2023 m. priėmė keletą teisės aktų pakeitimų, tiesiogiai susijusių su instrumentalizuotos migracijos krize. Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties" pakeitimais Valstybės sienos apsaugos tarnybai buvo suteikta platesnė diskrecija priimant skubius sprendimus pasienyje hibridinės atakos kontekste. Tačiau Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas 2023 m. balandžio 5 d. nutartyje byloje Nr. A-1610-822/2023 konstatavo, kad šie įgaliojimai negali būti taikomi automatiškai ar kolektyviai. Kiekvienas atvejis turi būti vertinamas individualiai, o grėsmės nacionaliniam saugumui konstatavimas, grindžiamas vien bendro pobūdžio prielaidomis, nenustačius konkrečių faktinių aplinkybių, laikytinas teisiškai nepagrįstu[225]. Ši pozicija nuosekliai plėtojama ir vėlesnėje teismų

221 Aurel Sari, „Legal Aspects of Hybrid Threats: Making Sense of the Field". *Addressing Hybrid Threats: European Law and Policies,* edited by Luigi Lonardo, Edward Elgar, (2024), 21–39. DOI: https://doi.org/10.4337/9781802207408.00007

222 Maxime Lebrun, ir kt., Instrumentalized migration: avoiding the trap. *Open Research Europe*, 2025, 4:251. DOI: https://doi.org/10.12688/openreseurope.18635.2

223 *Ibid*., 7–9.

224 Lorenzo Gabrielli, Blanca Garcés Mascareñas, "The framing of migration as a hybrid military threat. Insights from the Ceuta's 2021 'crisis' ", *Migration Studies,* Volume 13, Issue 1, March 2025, mnaf007, https://doi.org/10.1093/migration/mnaf007

225 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023.

praktikoje. LVAT 2023 m. gruodžio 13 d. nutartyje byloje Nr. eA-2395-624/2023[226] pabrėžta, kad sprendimas panaikinti ilgalaikio gyventojo statusą dėl grėsmės valstybės saugumui turi būti grindžiamas ne vien formaliu grėsmės konstatavimu. Teismas nurodė, kad institucija privalo, pirma, nustatyti realią ir pakankamai rimtą grėsmę valstybės saugumui ir, antra, įvertinti proporcingumo reikalavimus, atsižvelgdama į asmens ryšius su Lietuva, jo integracijos lygį bei galimas sprendimo pasekmes jam ir jo šeimos nariams.

Tokiu būdu teismas dar kartą patvirtino, kad nacionalinio saugumo argumentas nepanaikina pareigos atlikti individualų ir visapusišką konkrečios situacijos vertinimą. Ši teismo pozicija yra juridiškai reikšminga aplinkybė, tačiau kartu pabrėžia, kad jis nesukuria automatinių teisinių pasekmių, kai kiekviena taikoma priemonė turi būti individualiai pagrindžiama ir vertinama[227].

Migracijos departamento statistiniai duomenys rodo, kad migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas nėra vien teorinis klausimas, tai daro tiesioginę įtaką administracinei praktikai. Sprendimų nesuteikti prieglobsčio skaičius 2021 m. išaugo iki 2 768 (palyginti su 2020 m. - 266 sprendimai), o 2022 m. išliko aukštas - 548 sprendimai[228]. Ypač iškalbinga yra leidimų laikinai gyventi (LLG) neišdavimo Baltarusijos piliečiams nacionalinio saugumo pagrindu dinamika: 2021 m. buvo priimti 8 tokie sprendimai, 2022 m. - 10, 2023 m. - 574, 2024 m. - 232, 2025 m. - 391[229]. Panaši tendencija matoma ir leidimų laikinai gyventi panaikinimo Baltarusijos piliečiams srityje: 2023 m. Baltarusijos piliečiams buvo panaikinti 462, o Rusijos piliečiams - 95[230]. Šie duomenys rodo, kad migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas turėjo tiesioginę ir pamatuojamų pasekmių administracinei praktikai.

Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (2025) pozicijoje dėl migracijos instrumentalizavimo ir pagrindinių teisių pabrėžė, kad atsako priemonės gali būti skirstomos į keturias pagrindines grupes: diplomatines, sankcijų, vizų politikos ir sienų valdymo priemones. Šios priemonės skiriasi pagal jų poveikį migrantų teisėms[231]. Tiesioginį poveikį migrantų teisėms daro tik sienų valdymo priemonės, todėl joms taikomi griežčiausi teisiniai reikalavimai. Tuo tarpu diplomatinės, sankcijų ir vizų politikos priemonės pirmiausia nukreiptos į migracijos instrumentalizavimą organizuojantį veikėją, todėl žmogaus teisių apsaugos požiūriu yra mažiau problemiškos. 2025 m.

---

226 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023 Teisminio proceso Nr. 3-61-3-06652-2023-9

227 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. balandžio 5 d., byla Nr. A-1610-822/2023, motyvuojamoji dalis, 4.3–4.5 punktai.

228 „Migracijos metraštis 2025“, *Migracijos departamentas,* (2026), 11.3 lentelė, 63. https://migracija.lrv.lt/public/canonical/1779079279/1603/Metrastis_2025%20su%20ISSN%2020260512.pdf

229 *Ibid*., 14.1 lentelė, p. 93.

230 *Ibid.*

231 European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights. *FRA Position Paper*, 2025 m. liepa. https://fra.europa.eu/en/publication/2025/countering-instrumentalisation-of-migrants

duomenimis, Į Lietuvą nebuvo leista atvykti 2 319 asmenų, iš kurių 846 buvo Baltarusijos piliečiai, o 892 - Rusijos piliečiai[232]. Šis demografinis pasiskirstymas rodo, kad net sumažėjus bendriems migracijos srautams, pagrindiniai su migracijos instrumentalizavimu siejami veikėjai išlieka tie patys.

Apibendrinant galima teigti, kad migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas per pastaruosius kelerius metus iš esmės pasikeitė - nuo neapibrėžtos grėsmės sampratos pereita prie aiškiau apibrėžtos teisinės kategorijos, kuriai nustatyti konkretūs kvalifikavimo kriterijai Europos Sąjungos teisėje. Tačiau šis norminis aiškumas yra tik pirmasis teisinio atsako etapas. ESTT sprendimas byloje C-72/22 PPU, EŽTT suformuoti principai byloje *N.D. ir N.T. prieš Ispaniją*, LVAT 2023 m. praktika ir Reglamento (ES) 2024/1359 nustatytos ribos[233] rodo, kad migracijos instrumentalizavimo konstatavimas nesuteikia valstybei neribotos diskrecijos taikyti ribojamąsias priemones. Migracijos instrumentalizavimas yra juridiškai reikšminga aplinkybė, kuri gali lemti specialių priemonių taikymą ir išplėsti valstybės veikimo galimybes, tačiau nepanaikina pareigos laikytis proporcingumo, individualaus vertinimo ir žmogaus teisių apsaugos standartų reikalavimų. Antroji, sudėtingesnė šio teisinio atsako dimensija yra viešojo administravimo subjektų diskrecijos ribų nustatymas migracijos instrumentalizavimo kontekste, tai vienas iš tolesnių poskyrių tyrimo objektų.

2.4. Hibridinės grėsmės ir viešojo administravimo subjektų diskrecijos ribos

Ankstesniame poskyryje nustatyta, kad migracijos instrumentalizavimas turi aiškią teisinę kvalifikaciją, grindžiamą keturiais kumuliatyviais fakto sudėties elementais, teismų praktikos suformuotomis absoliučiomis ribomis ir atsakomybės subjektų diferenciacija. Šiame poskyryje analizė perkeliama nuo kvalifikavimo prie jo institucinių pasekmių: nagrinėjama, kaip konstatuotas migracijos instrumentalizavimas veikia viešojo administravimo subjektų diskreciją, kokios yra jos leistinos ribos ir kokie mechanizmai užtikriną jos kontrolę. Ši skirtis tarp teisinio kvalifikavimo ir praktinio įgyvendinimo nėra vien teorinė - Lietuvos 2021-2023 m. patirtis parodė, kad tarp normatyviai apibrėžtų diskrecijos ribų ir faktinės institucijų veiklos gali susidaryti reikšmingų neatitikimų.

Administracinės diskrecijos teorijoje paprastai išskiriamos dvi dimensijos: diskrecijos apimtis (angl. *scope of discretion*), nusakanti, kiek laisvės teisės norma palieka institucijos sprendimui, ir vertybinis sprendimų priėmimo laukas (angl. *field of values*), apibrėžiantis, kaip ši laisvė naudojama vadovaujantis proporcingumo, individualaus

232 Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *Op. cit.*, 12.1 lentelė, p. 69.

233 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147 (OJ L, 2024/1359, 22.05.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj), 8 konstatuojamoji dalis.

vertinimo ir mažiausiai asmens teises ribojančių priemonių principais. Migracijos instrumentalizavimo situacijoje abi šios dimensijos vienu metu patiria specifinį poveikį: diskrecijos apimtis formaliai išplečiama pasitelkiant krizinio pobūdžio teisėkūros priemones, o vertybinis sprendimų priėmimo laukas susiaurėja dėl institucijoms tenkančio spaudimo ir būtinybės veikti greitai. Būtent ši priešprieša tarp išplėstos diskrecijos apimties ir susiaurėjusio vertybinio sprendimų lauko sudaro pagrindinę šio poskyrio analitinę problemą.

Ryškiausiai ši įtampa atsiskleidžia VSAT veikloje. Šiai institucijai vienu metu tenka vykdyti kelias iš esmės skirtingas funkcijas: užtikrinti valstybės sienos apsaugą, įgyvendintu pirminį kontaktą su prieglobsčio prašytojais (prieglobsčio teisės pareiga) ir reaguoti į galimas hibridines provokacijas (greitojo reagavimo pareiga). Kiekviena iš šių funkcijų suponuoja skirtingus norminius prioritetus. Sienos apsauga reikalauja operatyvumo ir greito reagavimo, o prieglobsčio procedūrų vykdymas individualiu ir kruopščiu kiekvieno atvejo vertinimu. Šių funkcijų suderinimas krizinėmis aplinkybėmis yra vienas sudėtingiausių institucinės diskrecijos uždavinių. Nesėkmė rasti tinkamą pusiausvyrą ir suderinti šias funkcijas savaime gali tapti vienu iš hibridinės operacijos veiksmingumo indikatoriumi.

Reglamente (ES) 2024/1359 ši situaciją sprendžiama taikant vadinamąją „perkonfigūruotos diskrecijos" modelį. Reglamentas nei panaikina institucijų veiksmų laisvę, nei ją neribotai išplečia - jis ją pertvarko atsižvelgdamas į specifines migracijos instrumentalizavimo aplinkybes. Viena vertus, reglamentas leidžia pratęsti prašymų registravimo terminus iki keturių savaičių, taikyti pasienio procedūras visiems prašymams ir pratęsti jų nagrinėjimo terminus[234]. Kita vertus, tam tikros ribos išlieka absoliučios: pasienio procedūros negali būti taikomos vaikams iki dvylikos metų, o žmogaus orumo apsauga, kankinimų draudimas ir teisė prašyti prieglobsčio turi būti užtikrinami visais atvejais[235]. Tokia dvejopa konstrukcija rodo, kad migracijos instrumentalizavimo situacijoje diskrecija nėra nei iš esmės platesnė, nei siauresnė nei įprastomis aplinkybėmis, bet ji tampa tikslingai pritaikyta konkrečiai situacijai.

8 lentelė. Viešojo administravimo diskrecijos ribos instrumentalizuotos migracijos situacijose

Situacija	Leistina diskrecija	Absoliučios ribos	Teisiniai pagrindai
Sulaikymas	Gali būti taikomas kaip kraštutinė priemonė (lot.k. „*ultima ratio*"); atlikus individualų vertinimą ir laikantis nustatytų terminų	Negali būti taikomas automatiškai ar kolektyviai; vaikų atžvilgiu taikomas geriausių interesų principas ir prioritetas alternatyvoms sulaikymui	Grąžinimo direktyva 2008/115/EB; Priėmimo sąlygų direktyva 2013/33/ES (vėliau pakeista į 2024/1346); Reglamentas 2024/1359

234 Reglamentas (ES) 2024/1359 dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje. *OL L*, 2024/1359, 2024-05-22, 11 str. 1–3 d.

235 Reglamentas (ES) 2024/1359, 8 konstatuojamoji dalis.

Situacija	Leistina diskrecija	Absoliučios ribos	Teisiniai pagrindai
Grąžinimas	Galimas esant teisėtam pagrindui; pirmenybė teikiama savanoriškam išvykimui	„Non-refoulement“ principas ir kankinimų draudimas yra absoliutūs	1951 m. Ženevos konvencija 33 str.; EŽTK 3 str.; ES Pagrindinių teisių Chartijos 19 str.
Prieiga prie procedūrų	Gali būti taikomos supaprastintos pasienio procedūros; prašymų registravimo terminai gali būti pratęsti iki 4 sav.	Turi būti užtikrinta reali galimybė pateikti prieglobsčio prašymą; prieiga prie procedūrų negali būti panaikinta *de facto*	Reglamentas 2024/1359, 11 str.; ESTT C-72/22 PPU; EŽTT N.D. ir N.T. v. Ispanija
Saugumo vertinimas	Leidžiama rinkti biometrinius duomenis; atlikti individualų rizikos vertinimą ir papildomus tikrinimus	Automatinis grėsmės nacionaliniams saugumui priskyrimas draudžiamas; asmens duomenų tvarkymas turi atitikti BDAR	EURODAC Reglamentas 2024/1358; LVAT nutartis Nr. A-3982-821/2022; LVAT nutartis Nr. A-1990-552/2022[236]
Pažeidžiami asmenys	Taikomos specialios procedūros, papildomi medicininiai ir socialiniai vertinimai	Vaikų atžvilgiu taikomas geriausių interesų principas; pažeidžiamumo vertinimas yra privalomas	ES pagrindinių teisių chartijos 24 straipsnis; Priėmimo sąlygų direktyva 2013/33/ ES (vėliau pakeista į 2024/1346); Reglamento (ES) 2024/1359 8 konstatuojamoji dalis

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis Reglamentas (ES) 2024/1359; ES Taryba 603/22 (2022); FRA (2025); EŽTT N.D. ir N.T. prieš Ispaniją (2020); ESTT C-72/22 PPU (2022); LVAT Nr. A-3982-821/2022 (2022); LVAT Nr. A-2227-789/2023 (2023).

8 lentelėje pateikta diskrecijos ribų sistema rodo, kad teisiškai leistinos priemonės nėra siauros, tačiau jų taikymas yra griežtai sąlygotas. Kiekviena priemonė gali būti laikoma teisėta tik tuo atveju, jei ji grindžiama individualiu aplinkybių vertinimu ir atitinka proporcingumo principą. Būtent šiame kontekste statistiniai duomenys įgauna norminę reikšmę. Administracinių nusižengimų, susijusių su neteisėtu atvykimu ir buvimu Lietuvos Respublikoje (ANK 538), skaičius 2021 m. siekė 2 336, 2022 m. išaugo iki 3 441, o 2023 m. pasiekė 5 856 atvejus - didžiausią rodiklį per visą analizuojamą laikotarpį (žr. 9 lentelę)[237]. Ši dinamika atspindi ne tik išaugusį migracijos srautų mastą, bet ir padidėjusį administracinių sprendimų priėmimo intensyvumą. Kartu ji atskleidžia ir papildomą teisinę riziką: didėjant per trumpą laiką priimamų sprendimų

236 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1990-552/2022 Teisminio proceso Nr. 4-49-3-00084-2022-8

237 Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Migracijos metraštis 2024. Vilnius: Migracijos departamentas, 2025, 12.4 lentelė, 71.

skaičiui, didėja tikimybė, kad individualaus vertinimo reikalavimas praktikoje bus įgyvendinamas mažiau nuosekliai. Todėl statistinių rodiklių augimas gali būti vertinamas ne tik kaip migracijos spaudimo indikatorius, bet ir kaip veiksnys, didinantis administracinės diskrecijos taikymo klaidų riziką.

9 lentelė. Administracinių nusižengimų, susijusių su neteisėta migracija, dinamika Lietuvoje 2021-2025 m.

Administracinis nusižengimas	2021	2022	2023	2024	2025
ANK 538 (neteisėtas atvykimas / buvimas / tranzitas)	2 336	3 441	5 856	4 746	3 971
ANK 528 (gyvenimas be asmens tapatybės kortelės ar paso)	507	611	583	1 314	1 027
ANK 530 (gyvenamosios vietos deklaravimo dokumentų nepateikimas)	411	*521*	1 341	1 561	1 897
Iš viso (visi ANK pažeidimai)	3 343	4 692	7 919	8 017	7 000

Šaltinis: Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Migracijos metraštis 2025. Vilnius: Migracijos departamentas, 2026, 12.4 lentelė.

Ankstesniame poskyryje analizuota leidimų laikinai gyventi neišdavimo ir panaikinimo Baltarusijos piliečiams dinamika rodo, kad saugumo vertinimo pagrindų taikymas tapo sisteminiu reiškiniu. Tai ypač akivaizdu buvo 2023 m., kai tokių sprendimų skaičius, palyginti su iki krizės buvusiu laikotarpiu, išaugo keliasdešimt kartų. Ši tendencija, viena vertus, atspindi ir valstybės gebėjimą identifikuoti ir valdyti galimas grėsmes nacionaliniam saugumui, tačiau kita vertus, ji atskleidžia riziką, kad nuosekliai ir plačiai taikomi saugumo vertinimo kriterijai gali priartėti prie kolektyvinio vertinimo praktikos ir sprendimų. Šią riziką aiškiai atskleidžia Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. 2023 m. nutartyje byloje Nr. A-1610-822/2023 teismas konstatavo, kad grėsmės nacionaliniam saugumui vertinimas negali būti grindžiamas vien asmens pilietybe ar jo kilme iš tam tikros valstybės. Toks požiūris neatitinka individualaus vertinimo reikalavimo ir negali būti laikomas pakankamu pagrindu ribojantiems sprendimams priimti[238]. Analogišką poziciją teismas išdėstė ir 2023 m. gruodžio 13 d. nutartyje byloje Nr. eA-2395-624/2023[239], nagrinėdamas ilgalaikio gyventojo statuso panaikinimo klausimą. Teismas pabrėžė, kad sprendimas negali būti grindžiamas vien saugumo institucijos pateikta informacija, jos nekritiškai perimant ir nevertinant konkrečios bylos aplinkybių kontekste. LVAT nurodė, jog institucija privalo įvertinti

238 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Nutartis administracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023, 2023 m. balandžio 5 d., motyvuojamoji dalis, 4.3–4.5 punktai.

239 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023 Teisminio proceso Nr. 3-61-3-06652-2023-9

turimų duomenų turinį, apimtį, svarbą ir reikšmę konkrečiai situacijai, o sprendimo motyvai turi būti individualizuoti ir pagrįsti. Taigi teismų praktika nuosekliai patvirtina, kad nacionalinio saugumo argumentas nepanaikina pareigos atlikti savarankišką ir individualų faktinių aplinkybių vertinimą.

Institucinė fragmentacija yra vienas svarbiausių viešojo administravimo pažeidžiamumų migracijos instrumentalizavimo situacijose. Nei teisės normos, nei teismų praktika savaime neužtikrina veiksmingo atsako, jeigu tarp atsakingų institucijų nėra tinkamo koordinavimo. CORE modelis išskiria tris tarpusavyje susijusias atsparumo erdves: pilietinę, valdymo ir paslaugų, kuriose pasireiškia hibridinių grėsmių poveikis ir kuriose turi būti stiprinamas institucinis atsparumas[240]. Migracijos valdymo srityje šios erdvės atsispindi per pagrindinius veikėjus: Valstybės sienos apsaugos tarnybą, Migracijos departamentą bei kontrolės funkcijas vykdančias institucijas - teismus ir ombudsmeną. Sutrikus koordinavimui tarp jų, atsiranda rizika, kad net tinkamai suformuluotos teisės normos bus taikomos nenuosekliai, nes nė viena institucija neturės visapusiško situacijos vaizdo ir galimybės priimti visapusiškai pagrįstų sprendimų.

Šią problemą patvirtina ir Polko (2024) tyrimo rezultatai, kurie rodo, jog fiziniais barjerais apsaugotų Europos sausumos sienų dalis 2008-2023 m. padidėjo nuo 1,7 proc. iki 15,5 proc., tačiau tai nesumažino neteisėtos migracijos masto[241]. Šie duomenys rodo, kad institucinis atsparumas negali būti siejamas vien su fizinės infrastruktūros stiprinimu. Jo veiksmingumas pirmiausia priklauso nuo sprendimų priėmimo kokybės, institucijų koordinavimo ir gebėjimo kiekvieną situaciją vertinti individualiai.

Institucinio atsparumo problematika glaudžiai susijusi ir su saugumizacijos teorija. Buzan, Wæver ir de Wilde (1998) desaugumizaciją apibrėžia kaip procesą, kurio metu klausimai grąžinami iš išimtinio saugumo diskurso į įprastą politikos ir teisės reguliavimo lauką[242]. Migracijos instrumentalizavimo kontekste tai reiškia ne grėsmės neigimą, o grįžimą prie individualaus vertinimo, proporcingumo ir procedūrinių garantijų taikymo pasibaigus ūmiai krizės fazei. Panašią kryptį siūlo ir Dimari (2022)[243] plėtojama „lankstaus saugumo" koncepcija, pagal kurią institucijos gali reaguoti į saugumo grėsmes neatsisakydamos teisės viršenybės principų. Abi teorinės prieigos pabrėžia tą pačią nuostatą - krizinis reguliavimas neturi tapti nuolatine valdymo forma.

Svarbią vietą diskrecijos ribų sistemoje užima išorinės kontrolės mechanizmai. Jie sudaro trečiąjį apsaugos lygmenį greta teisinių normų ir institucinio koordinavimo procedūrų. PACE rezoliucijoje Nr. 2404 (2021)[244] pabrėžiama, kad viešojo

---

240 Rainer Jungwirth, ir kt., *supra note*, 161: 31–35.

241 Paulina Polko, „The Migration-Security Nexus: Desecuritization and the Shift Towards the Sustainable Approach", *Journal of Modern Science*, 2024, Vol. 6(60), 86–104. DOI: 10.13166/jms/197001.

242 Barry Buzan, Ole Waever and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, (Boulder, Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1998), 23–25.

243 Georgia Dimari, "Desecuritizing Migration in Greece: Contesting Securitization through Flexicuritization". International Migration, (2022), 60(1), 173–187.

244 Europos Parlamentinė Asamblėja. Resolution 2404 (2021) on Pushback policies and practice in Council of Europe member and observer States. *PACE*, 2021 m. balandžio 29 d. https://pace.coe.int/en/files/29537

administravimo subjektų veiksmų kontrolė negali apsiriboti administracine ar teismine priežiūra - jai būtina ir parlamentinė bei tarptautinė stebėsena. Panašiu principu grindžiamas ir Reglamentas (ES) 2024/1359[245], kurio 36-38 straipsniuose įtvirtinti Europos Komisijos stebėsenos mechanizmai migracijos instrumentalizavimo atvejais. Taigi nacionalinė kontrolė papildoma Europos Sąjungos lygmens atskaitomybės priemonėmis.

Ne mažiau svarbi diskrecijos ribų garantija yra laikinumo (angl. *sunset*) principas. Reglamentas (ES) 2024/1359 numato, kad specialios priemonės taikomos tris mėnesius, o išimtiniais atvejais gali būti pratęstos iki dvylikos mėnesių. Tokiu būdu užtikrinama, kad supaprastintos procedūros, ilgesni terminai ir išplėsta administracinė diskrecija būtų laikino pobūdžio. Analogiška apsauga turi būti užtikrinama ir nacionaliniu lygmeniu, pasitelkiant parlamentinę kontrolę bei periodinę krizės metu priimtų teisės aktų peržiūrą. Priešingu atveju išimtinės priemonės gali tapti nuolatine reguliavimo forma, o tai prieštarautų tiek teisės viršenybės principui, tiek saugumizacijos teorijoje aprašytai grįžimo į įprastą teisinį režimą logikai.

Ateities perspektyvoje institucinis pasirengimas migracijos instrumentalizavimo scenarijams negali apsiriboti reagavimu į jau susidariusias situacijas. Hybrid CoE Paper 30[246] (2026) pažymima, kad Baltarusija ir toliau išlieka svarbi Rusijos hibridinių operacijų platforma, Šią tendenciją patvirtina ir 2026 m. balandžio 17 d. Varšuvoje vykęs CBSS (Baltijos jūros valstybių taryba[247]) bei Lenkijos Vidaus reikalų ir administracijos ministerijos ekspertų seminaras, kuriame migracijos instrumentalizavimas buvo įvardytas kaip ilgalaikė hibridinė grėsmė Baltijos jūros regionui[248]. ES Vidaus saugumo strategija (COM(2025) 148)[249] pabrėžia scenarijų planavimo, reguliarių pratybų ir procedūrų testavimo svarbą. Atsižvelgiant į nuolat kintantį hibridinių grėsmių pobūdį, institucinio atsparumo priemonės taip pat turi būti nuolat peržiūrimos ir tobulinamos.

---

245 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147 (*OJ* L, 2024/1359, 22.05.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj)

246 Anaïs Marin, "Belarus as a hybrid threat actor: A Russian proxy with residual agency", *Hybrid CoE Paper*, April 2026. https://www.hybridcoe.fi/publications/belarus-as-a-hybrid-threat-actor-a-russian-proxy-with-residual-agency/

247 CBSS yra Council of the Baltic Sea States - Baltijos jūros valstybių taryba. Tai tarpvyriausybinė regioninio bendradarbiavimo organizacija, įkurta 1992 m. po Šaltojo karo pabaigos siekiant stiprinti politinį dialogą, saugumą ir bendradarbiavimą Baltijos jūros regione. https://cbss.org/

248 CBSS (Council of the Baltic Sea States). *Instrumentalisation of migration by Belarus and Russia – a hybrid threat against the Baltic Sea Region.* Expert seminar, Warsaw, 17 April 2026, organised in cooperation with the Ministry of the Interior and Administration of Poland (CBSS Polish Presidency)., žiūrėta 2026 birželio 9 d., https://cbss.org/2026/04/17/instrumentalisation-of-migration-by-belarus-and-russia-a-hybrid-threat-against-the-baltic-sea-region/

249 Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on ProtectEU: a European Internal Security Strategy, COM/2025/148 final, 1 April 2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0148

Apibendrinant galima išskirti tris pagrindinius principus, apibrėžiančius viešojo administravimo subjektų diskrecijos ribas migracijos instrumentalizavimo situacijose. Pirma, krizės sąlygomis diskrecija nėra nei panaikinama, nei neribotai išplečiama, tačiau ji perkonfigūruojama ir toliau turi būti grindžiama proporcingumo, individualaus vertinimo ir mažiausiai teises ribojančių priemonių principais. Antra, institucinė fragmentacija pati savaime yra pažeidžiamumas, kurį hibridinės operacijos gali išnaudoti, todėl veiksmingas koordinavimas tarp atsakingų institucijų yra būtina atsparumo sąlyga. Trečia, laikinumo principas užtikrina, kad krizės metu taikomos išimtinės priemonės netaptų nuolatine reguliavimo praktika. Todėl jų periodinė peržiūra ir kontrolė yra ne mažiau svarbi nei pačių priemonių teisinis pagrįstumas.

2.5. Antrojo skyriaus apibendrinimas

Antrajame skyriuje atlikta hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo teisinė analizė atskleidė, kad šis reiškinys yra daugiasluoksnis tiek savo prigimtimi, tiek norminiu turiniu. Analizė leido nuosekliai pereiti nuo hibridinių grėsmių teorinių pagrindų prie migracijos instrumentalizavimo teisinio kvalifikavimo ir viešojo administravimo institucijų veiklos ribų vertinimo.

Pirmajame poskyryje nustatyta, kad hibridinių grėsmių samprata teisės doktrinoje grindžiama grėsmės atpažinimo, norminio atribojimo ir reakcijos teisėtumo dimensijomis. Sari plėtojama teisinio atsparumo koncepcija parodė, kad teisė migracijos instrumentalizavimo situacijose atlieka dvejopą funkciją, tai yra ne tik apsaugos priemonė, bet ir potencialus priešiško poveikio objektas. Todėl hibridinių grėsmių veiksmingumas dažnai grindžiamas būtent demokratinių valstybių teisiniais įsipareigojimais, standartais ir jų kuriamais veikimo apribojimais.

Antrojo poskyrio analizė atskleidė, kad migracijos instrumentalizavimas gali pasireikšti skirtingomis formomis. Nustatyta, kad Baltarusijos veiksmai 2021-2023 m. išsiskyrė koordinuotumu, ilgalaikiškumu ir sąsajomis su kitomis hibridinio poveikio priemonėmis. CORE modelio taikymas parodė, kad pagrindinis tokio pobūdžio operacijų taikinys yra ne migracijos sistema pati savaime, bet institucinis atsparumas, demokratinių procesų stabilumas ir visuomenės pasitikėjimas valstybės institucijomis.

Trečiajame poskyryje nustatyta, kad migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas vyksta keliuose tarpusavyje susijusiuose norminiuose lygmenyse. Tarptautinės teisės požiūriu esminę reikšmę turi teisinės asimetrijos reiškinys, kai instrumentalizuojantis veikėjas nėra saistomas tų pačių prieglobsčio ir žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimų kaip taikinio valstybė. ES teisės lygmeniu migracijos instrumentalizavimo samprata buvo nuosekliai plėtojama ir galutinai institucionalizuota Reglamente (ES) 2024/1359, kuriame pirmą kartą įtvirtinti aiškūs šio reiškinio kvalifikavimo kriterijai. Kartu ESTT ir EŽTT jurisprudencija patvirtino, kad net ir instrumentalizavimo situacijose valstybės narės išlieka saistomos pagrindinių žmogaus teisių apsaugos standartų, ypač *non-refoulement* principo, teisės kreiptis dėl prieglobsčio ir individualaus vertinimo reikalavimo. Lietuvos teismų praktika šias nuostatas papildomai konkretizavo nacionaliniu lygmeniu.

Ketvirtajame poskyryje analizuotos viešojo administravimo subjektų diskrecijos ribos migracijos instrumentalizavimo sąlygomis. Nustatyta, kad krizės situacijose diskrecija nėra panaikinama ar neribotai išplečiama, bet perkonfigūruojama, siekiant suderinti saugumo poreikius ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimus. Tyrimas taip pat parodė, kad vienas iš galimų pažeidžiamumų yra institucinė fragmentacija, kai pasireiškia koordinavimo stoka tarp migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų. Dėl šios priežasties išorinės kontrolės mechanizmai ir laikinumo principas įgyja ypatingą reikšmę, nes užtikrina, kad krizės metu taikomos išimtinės priemonės netaptų nuolatine reguliavimo praktika.

Apibendrinant galima suformuluoti tris pagrindines išvadas. Pirma, migracijos instrumentalizavimas šiuo metu yra savarankiška ir teisiškai apibrėžta hibridinės grėsmės forma, kurios samprata Europos Sąjungos teisėje per pastarąjį dešimtmetį išsivystė iš bendro pažeidžiamumo kategorijos į aiškiai apibrėžtą teisinį konstruktą. Antra, migracijos instrumentalizavimo konstatavimas išplečia valstybių galimybes taikyti specialias reagavimo priemones, tačiau nepanaikina pagrindinių žmogaus teisių apsaugos standartų. Todėl šio reiškinio teisinis kvalifikavimas negali būti naudojamas kaip pagrindas atsisakyti proporcingumo principo taikymo, individualaus vertinimo ar tarptautinės apsaugos garantijų. Trečia, veiksmingas atsakas į migracijos instrumentalizavimą priklauso ne vien nuo norminio reguliavimo kokybės, bet ir nuo institucijų gebėjimo veikti koordinuotai, gebėti taikyti laikinas priemones, krizinių situacijų aplinkoje bei išlaikyti ilgalaikį pasirengimą hibridinių grėsmių scenarijams. Hibridinių atakų poveikis pirmiausia pasireiškia ne migracijos srautų mastu, bet institucinio atsparumo silpnėjimu. Todėl teisinis atsakas turi būti orientuotas ne tik į grėsmės neutralizavimą, bet ir į demokratinės valstybės gebėjimo veikti pagal teisės viršenybės principus išsaugojimą.

Šios išvados sudaro teorinį ir norminį pagrindą trečiojo skyriaus analizei, kurioje bus vertinama, kaip migracijos instrumentalizavimo kontekste susiformavę principai atsispindi konkrečiose administracinėse praktikose ir teisminės kontrolės mechanizmuose.

3. MIGRACIJOS REGULIAVIMAS TARPTAUTINIU, EUROPOS SĄJUNGOS IR NACIONALINIU LYGMENIMIS

3.1. Migracijos politikos ir reguliavimo sistema

3.1.1 Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio reguliavimo raida ir teisiniai pagrindai

Migracija šiuolaikinėje valstybėje yra ne pavienių teisinių normų reguliuojamas reiškinys, bet ir kompleksinė daugialygė sistema, apimanti tarpusavyje susijusias teisines, institucines ir procedūrines dimensijas. Jos veiksmingumas priklauso ne tik nuo teisės aktų turinio, bet ir nuo institucijų gebėjimo koordinuotai taikyti teisines normas, priimti pagrįstus sprendimus ir užtikrinti veiksmingą jų kontrolę[250]. Migracijos procesai apima skirtingų teisės šakų, kaip tarptautinės, Europos Sąjungos, konstitucinės ir administracinės teisės reguliavimo sritis, todėl jų analizė neišvengiamai reikalauja kompleksinio požiūrio. Migracija negali būti vertinama kaip izoliuota viešosios politikos sritis, nes jos teisinis reguliavimas yra glaudžiai susijęs su žmogaus teisių apsauga, valstybės sienų apsauga ir kontrole, viešąja tvarka bei visuomenės saugumo užtikrinimu. Dėl šios priežasties migracijos valdymas turi būti analizuojamas kaip daugialypė teisinė sistema, jungianti skirtingus reguliavimo lygmenis ir institucinius mechanizmus.

Globalizacijos procesai, didėjantis asmenų mobilumas, geopolitiniai konfliktai, demografiniai pokyčiai ir tarptautinių krizių gausėjimas lemia nuolatinį migracijos masto augimą ir didina migracijos valdymo reikšmę valstybės veikloje. Šiomis aplinkybėmis migracijos reguliavimas tampa ne tik socialinės ar ekonominės politikos, bet ir visuomenės saugumo klausimu. Valstybės susiduria su poreikiu vienu metu užtikrinti teisėtą migracijos valdymą, žmogaus teisių apsaugą ir veiksmingą reagavimą į naujas rizikas, kylančias dėl neteisėtos migracijos, migracijos krizių ar migracijos instrumentalizavimo. Todėl migracijos procesų teisinio reguliavimo veiksmingumas tampa viena svarbiausių šiuolaikinės valstybės atsparumo prielaidų[251].

Europos Sąjungos migracijos politika grindžiama siekiu suderinti laisvo judėjimo erdvės funkcionavimą, išorės sienų apsaugą, žmogaus teisių garantijas ir valstybių narių saugumo interesus. Dėl šios priežasties migracijos valdymo sistema vystoma kaip integruotas teisinis ir institucinis mechanizmas, apimantis prieglobsčio procedūrų harmonizavimą, išorės sienų valdymą, rizikų vertinimą ir reagavimą į naujas saugumo

250 Paprastai migracija apibrėžiama kaip žmonių judėjimas iš vienos vietos į kitą, dažnai siekiant rasti geresnes gyvenimo sąlygas, išvengti persekiojimo ar ieškoti prieglobsčio. Plačiau žr.: International Organization for Migration (IOM). Glossary on Migration. 3 - asis leid. Geneva: *IOM*, 2019.

251 „Statistika dėl migracijos ir prieglobsčio“, *Europos Komisija*, žiūrėta 2026 m. gegužės 28 d. https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics

grėsmes, kartu išlaikant tarptautinių ir Europos žmogaus teisių standartų laikymąsi[252]. Migracija tradiciškai siejama su ekonominiais, socialiniais ir kultūriniais mainais, tačiau jos teisinis reguliavimas susiduria ir su reikšmingais iššūkiais. Didėjantis asmenų mobilumas sudaro prielaidas įvairioms neteisėtos migracijos formoms, kurios kelia papildomų uždavinių valstybėms užtikrinant sienų kontrolę, migracijos procesų teisėtumą ir žmogaus teisių apsaugą. Tokiose situacijose ypač aktuali tampa pažeidžiamų asmenų apsauga nuo išnaudojimo, prekybos žmonėmis ir kitų nusikalstamų veikų. Dėl šios priežasties migracijos valdymo sistema turi būti orientuota ne tik į migracijos srautų kontrolę, bet ir į teisinių bei institucinių priemonių, užtikrinančių asmenų teisių apsaugą ir visuomenės saugumo interesų įgyvendinimą, pusiausvyrą.

Europos Sąjungos migracijos politika grindžiama prielaida, kad laisvo judėjimo erdvėje migracijos procesų valdymas negali būti veiksmingai užtikrinamas vien nacionalinėmis priemonėmis. Migracija ir prieglobstis šiame kontekste laikytini tarpusavyje susijusiomis, tačiau teisiškai netapačiomis reguliavimo sritimis. Migracijos politika apima platesnį asmenų judėjimo ir jų teisinio statuso reguliavimo priemonių spektrą, o prieglobsčio teisė reglamentuoja tarptautinės apsaugos prašančių ir ją gavusių asmenų teisinę padėtį bei jiems taikomas procedūrines garantijas. Dėl tarpvalstybinio šių procesų pobūdžio Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio politika plėtojama kaip bendros atsakomybės sistema, jungianti valstybių narių veiksmus ir ES lygmens teisinius bei institucinius mechanizmus. Viena svarbiausių tarptautinės apsaugos srities reguliavimo dalių yra Bendra Europos prieglobsčio sistema, kuria siekiama nustatyti bendrus tarptautinės apsaugos standartus ir procedūras bei užtikrinti asmenų, kuriems tokia apsauga reikalinga, teisių apsaugą. Kartu platesnė ES migracijos politika apima teisėtos migracijos, neteisėtos migracijos prevencijos ir kontrolės, sienų valdymo, grąžinimo bei bendradarbiavimo su trečiosiomis valstybėmis priemones[253].

Europos Sąjungos migracijos politika grindžiama tarptautinės teisės principais, Europos Sąjungos pirmine ir antrine teise bei valstybių narių bendradarbiavimu migracijos ir prieglobsčio srityje. Šio teisinio reguliavimo pagrindu sukurta Bendra Europos prieglobsčio sistema, kurios tikslas yra užtikrinti nuoseklų tarptautinės apsaugos standartų taikymą visose valstybėse narėse, sudarant prielaidas vienodai prieglobsčio prašytojų teisių apsaugai ir didesniam teisinio reguliavimo aiškumui Europos Sąjungos mastu[254].

---

252 „Migracijos ir prieglobstis“ *Europos Komisija*, žiūrėta 2026 m. gegužės 28 d., https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum_lt

253 „Migracija ir prieglobstis. Kokių veiksmų imasi ES“, Europos Komisija, žiūrėta 2026 m. gegužės 28 d., https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-europe_lt

254 Bendra Europos prieglobsčio sistema (BEPS). Europos Komisija. Evolution of EU legislation on asylum, žiūrėta 2026 m. birželio 12 d https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/common-european-asylum-system_en .

3.1.1.1 Programiniai dokumentai ir Bendros Europos prieglobsčio sistemos raida

Bendra Europos migracijos ir prieglobsčio sistema buvo pradėta kurti Tamperės programos[255] (1999) pagrindu, kur buvo įtvirtinta, kad bendros sistemos įgyvendinimas turėtų vykti dviem etapais: trumpuoju laikotarpiu, taikant bendrus minimalius standartus, ilguoju - juos pakeičiant bendra procedūra ir vienodu statusu tiems, kuriems suteiktas prieglobstis visoje Europos Sąjungoje. Hagos programa (2004)[256] pabrėžė siekį nustatyti griežtesnius nei minimalius standartus ir sukurti bendrą prieglobsčio tvarką, o Stokholmo programa (2010)[257] pakartojo tikslą sukurti bendrą apsaugos ir solidarumo erdvę, grindžiamą bendra prieglobsčio suteikimo procedūra. Taigi, bendros Europos prieglobsčio sistemos formavimasis buvo laipsniškas procesas, atspindintis Europos Sąjungos siekį pereiti nuo nacionalinėmis sistemomis grindžiamo prieglobsčio reguliavimo prie vis labiau harmonizuotos ir integruotos teisinės sistemos. Šios raidos kryptis buvo nustatyta strateginiuose Europos Sąjungos programiniuose dokumentuose, kurie formavo ilgalaikius migracijos ir prieglobsčio politikos tikslus.

Pradiniame etape pagrindinis dėmesys buvo skiriamas bendrų minimalių standartų sukūrimui, siekiant užtikrinti bent minimalų prieglobsčio prašytojų apsaugos lygį visose valstybėse narėse. Vėlesniuose programiniuose dokumentuose migracijos ir prieglobsčio politikos integracija buvo plėtojama nuosekliau, orientuojantis į vienodesnį teisės normų taikymą, procedūrų harmonizavimą ir didesnį valstybių narių solidarumą. Ši evoliucija atspindi siekį mažinti nacionalinių sistemų skirtumus ir užtikrinti didesnį teisinį aiškumą tarptautinės apsaugos srityje.

Tamperės, Hagos ir Stokholmo programose nuosekliai plėtota bendra kryptis, kuria siekiama sukurti Europos Sąjungoje vieningesnę prieglobsčio sistemą, grindžiamą bendrais apsaugos standartais, procedūriniu nuoseklumu ir atsakomybės pasidalijimu tarp valstybių narių. Šios programos padėjo pagrindus vėlesnėms teisėkūros iniciatyvoms ir tapo svarbiu atskaitos tašku kuriant šiuolaikinę Bendrą Europos prieglobsčio sistemą.

Bendros Europos prieglobsčio sistemos raida rodo, kad migracijos valdymo srityje Europos Sąjunga nuosekliai siekė stiprinti ne tik prieglobsčio procedūrų harmonizavimą, bet ir bendrą migracijos valdymo pajėgumą. Tačiau migracijos krizės ir augantis hibridinių grėsmių poveikis atskleidė, kad vien procedūrinio suvienodinimo nepakanka. Todėl pastaraisiais metais Bendros Europos prieglobsčio sistemos vystymasis vis labiau orientuojamas į rizikų valdymą, atsparumo stiprinimą ir veiksmingesnį reagavimą į kompleksines migracijos situacijas.

Lisabonos sutartis[258] reikšmingai sustiprino Europos Sąjungos kompetencijas

---

255 Tamperės Europos Vadovų Tarybos Pirmininko išvados. 1999 m. spalio 15–16 d., žiūrėta 2026 gegužės 30 d. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_lt.htm

256 Hagos programa: laisvės, saugumo ir teisingumo stiprinimas Europos Sąjungoje. *OL C* 53, 2005 3 3.

257 Stokholmo programa: atvira ir saugi Europa piliečių labui ir jų apsaugai. *OL C* 115, 2010 5 4.

258 Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos Bendrijos steigimo sutartį. *OL C* 306, 2007 12 17.

migracijos, prieglobsčio ir išorės sienų valdymo srityse, integruodama šias politikos kryptis į bendrą laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės koncepciją. Joje įtvirtintas požiūris, kad laisvas asmenų judėjimas Europos Sąjungoje yra neatsiejamas nuo veiksmingo išorės sienų valdymo, bendros prieglobsčio politikos ir kovos su neteisėta migracija priemonių.

3.1.1.2 Pirminė Europos Sąjungos teisinė bazė

Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio politikos teisiniai pagrindai įtvirtinti pirminėje Europos Sąjungos teisėje, Sutartyje dėl Europos Sąjungos veikimo[259] (SESV): 78 straipsnyje nurodoma, jog ES kuria bendrą prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinos apsaugos politiką trečiosios šalies piliečiams, kuriems reikia tarptautinės apsaugos, užtikrindama negrąžinimo principo laikymąsi. Ši politika privalo neprieštarauti 1951 m. Ženevos konvencijai[260] ir 1967 m. Protokolui dėl pabėgėlių statuso,[261] taip pat kitoms atitinkamoms tarptautinėms sutartims. Šios normos sudaro konstitucinį migracijos ir prieglobsčio teisės pagrindą, kuriuo remiantis formuojama visa antrinė Europos Sąjungos migracijos teisė. SESV įtvirtina Europos Sąjungos pareigą plėtoti bendrą prieglobsčio, papildomos apsaugos ir laikinosios apsaugos sistemą, kartu užtikrinant tarptautinės pabėgėlių teisės principų laikymąsi. Ypatingą reikšmę turi negrąžinimo principas, kuris veikia kaip esminė teisinė garantija asmenims, kuriems kyla persekiojimo, kankinimo ar kitokio rimto pavojaus grėsmė kilmės valstybėje. Tokiu būdu Europos Sąjungos migracijos politika yra integruota į platesnę tarptautinės žmogaus teisių apsaugos sistemą ir negali būti aiškinama atsietai nuo tarptautinių įsipareigojimų.

Europos Sąjungos sutartyje[262] įtvirtintos tokios vertybės, kaip pagarba žmogaus teisėms, solidarumas, teisinės valstybės principas ir laisvės, saugumo bei teisingumo erdvės kūrimas, lemia migracijos politikos kryptį ir jos įgyvendinimo ribas. Šios vertybės suponuoja, kad migracijos valdymas negali būti redukuojamas vien į sienų kontrolės ar migracijos ribojimo priemones, bet turi būti grindžiamas pusiausvyra tarp saugumo interesų ir pagrindinių teisių apsaugos. Svarbią vietą pirminėje teisėje užima ir Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija[263], kuri migracijos ir prieglobsčio srityje veikia kaip pagrindinis teisėtumo standartų šaltinis. Chartijoje įtvirtintos žmogaus orumo, laisvės, saugumo, nediskriminavimo, teisės į prieglobstį ir apsaugos nuo grąžinimo garantijos sudaro normatyvines ribas, kurių privalo laikytis tiek Europos Sąjungos institucijos, tiek valstybės narės įgyvendindamos migracijos politiką. Todėl

---

259 Europos Parlamentas; Europos Sąjungos Taryba. Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV). *OL C* 326, 2012 10 26, 47–390.

260 1951 m. liepos 28 d. Konvencija dėl pabėgėlių statuso. UNTS, t. 189, p.137.

261 1967 m. sausio 31 d. Protokolas dėl pabėgėlių statuso. UNTS, t. 606, p. 267.

262 Europos Sąjungos sutartis (Mastrichto sutartis su pakeitimais). *OL C* 326, 2012 10 26, p. 13–45. 2 ir 3 str.

263 Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *OL C* 202, 2016 6 7. https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/char_2016/oj/lit

pirminė Europos Sąjungos teisė migracijos srityje atlieka ne tik kompetencijų paskirstymo, bet ir teisėtumo kontrolės funkciją, užtikrinančią, kad migracijos valdymo priemonės išliktų suderinamos su žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės principais.

Todėl pirminė Europos Sąjungos teisė migracijos srityje atlieka dvejopą funkciją. Viena vertus, ji nustato teisinį pagrindą bendroms migracijos, prieglobsčio, sienų kontrolės ir vizų politikos priemonėms. Kita vertus, ji apibrėžia ribas, kurių privalo laikytis tiek Europos Sąjungos institucijos, tiek valstybės narės, įgyvendindamos migracijos valdymo priemones. Tokiu būdu migracijos politika Europos Sąjungoje formuojama kaip integrali laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės dalis, kurioje saugumo interesai derinami su žmogaus teisių apsauga ir teisinės valstybės principais.

3.1.1.3 Antrinė Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio teisė bei jos įgyvendinimo mechanizmai

Antrinę Europos Sąjungos migracijos teisės bazę sudaro reglamentai ir kiti teisės aktai, detalizuojantys bendros migracijos ir prieglobsčio politikos įgyvendinimo mechanizmus. Jais reguliuojamos ne tik migracijos procedūros, bet ir duomenų rinkimo, administracinio bendradarbiavimo bei informacijos mainų sistemos, būtinos veiksmingam migracijos valdymui. 2016 m. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) 2016/1191[264] siekiama skatinti laisvą asmenų judėjimą supaprastinant tam tikrų viešųjų dokumentų pateikimo ir pripažinimo procedūras tarp valstybių narių. Šis reglamentas prisideda prie administracinių kliūčių mažinimo ir didesnio teisinio aiškumo užtikrinimo Europos Sąjungos vidaus erdvėje. Migracijos procesų stebėsenai ir įrodymais grįstos politikos formavimui svarbią reikšmę turi Reglamentas (EB) Nr. 862/2007[265], kuriuo nustatoma vieninga migracijos ir tarptautinės apsaugos statistinių duomenų rinkimo sistema. Reglamentas sudaro teisinį pagrindą rinkti ir lyginti duomenis apie migracijos srautus, leidimus gyventi, prieglobsčio procedūras ir neteisėtos migracijos reiškinius visose valstybėse narėse. Tokiu būdu sukuriamos prielaidos objektyviai vertinti migracijos tendencijas ir planuoti migracijos politikos priemones. Šią sistemą papildo Komisijos reglamentas (ES) Nr. 351/2010[266] nustatomi gimimo šalies, pilietybės ir gyvenamosios vietos grupių klasifikavimo reikalavimai.

Tarybos sprendimu 2006/688/EB[267], nustatantis vienodus statistinių duomenų klasifikavimo reikalavimus pagal gimimo šalį, pilietybę ir gyvenamąją vietą. Bendrų klasifikavimo standartų taikymas užtikrina duomenų palyginamumą ir sudaro sąlygas

---

264 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/1191, 2016 m. liepos 6 d. *OL L* 200, 2016 7 26, p. 1–136.

265 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 862/2007, 2007 m. liepos 11 d., dėl Bendrijos migracijos statistikos ir tarptautinės apsaugos statistikos. *OL L* 199, 2007 7 31, 23–29.

266 Komisijos reglamentas (ES) Nr. 351/2010, 2010 m. balandžio 23 d. *OL L* 104, 2010 4 24, p. 37–41.

267 Tarybos sprendimas 2006/688/EB, 2006 m. spalio 5 d., dėl tarpusavio keitimosi informacija, susijusia su valstybių narių priemonėmis prieglobsčio ir imigracijos srityse, mechanizmo nustatymo. *OL L* 283, 2006 10 14, p. 40–43.

nuoseklesnei migracijos procesų analizei Europos Sąjungos mastu. Nors šie teisės aktai tiesiogiai nereglamentuoja prieglobsčio suteikimo ar sienų valdymo procedūrų, jie sudaro svarbią migracijos valdymo infrastruktūros dalį, nes užtikrina patikimų duomenų rinkimą, administracinį suderinamumą ir informacinį pagrindą migracijos politikos formavimui bei įgyvendinimui. Svarbus Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio politikos raidos etapas buvo Tarybos įgyvendinimo sprendimo (ES) 2022/382[268] priėmimas, kuriuo pirmą kartą Europos Sąjungos mastu aktyvuotas laikinosios apsaugos mechanizmas asmenims, perkeltiems iš Ukrainos po 2022 m. vasario 24 d. prasidėjusios Rusijos karinės agresijos. Šiuo sprendimu Ukrainos karo pabėgėliams ir kitiems saugomiems asmenims suteikta laikinoji apsauga, sudarant galimybes greitai ir koordinuotai užtikrinti jų teisinį statusą bei pagrindinių teisių apsaugą visose valstybėse narėse. Šis sprendimas tapo reikšmingu precedentu Europos Sąjungos migracijos teisėje, parodžiusiu Sąjungos gebėjimą taikyti bendrus apsaugos mechanizmus masinio gyventojų perkėlimo situacijose.

3.1.2. Naujasis Migracijos ir prieglobsčio paktas (2024)

Naujasis Migracijos ir prieglobsčio paktas žymi reikšmingą Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio politikos raidos etapą, kuriuo siekiama įveikti ilgą laiką egzistavusius Bendros Europos prieglobsčio sistemos veikimo trūkumus. Pakto atsiradimą[269] lėmė ne tik 2015 - 2016 m. migracijos krizės metu išryškėję prieglobsčio sistemos pažeidžiamumai, bet ir vėlesni migracijos iššūkiai, susiję su geopolitiniais konfliktais, migracijos instrumentalizavimu bei masiniu gyventojų perkėlimu dėl karo Ukrainoje. 2020 m. Europos Komisija inicijavo plataus masto Bendros Europos prieglobsčio sistemos reformą, kurios rezultatu tapo 2024 m. priimtas Migracijos ir prieglobsčio paktas. Juo siekiama sustiprinti Europos Sąjungos gebėjimą valdyti migracijos procesus, užtikrinti veiksmingesnę išorės sienų kontrolę, spartesnes prieglobsčio ir grąžinimo procedūras bei labiau subalansuotą atsakomybės pasidalijimą tarp valstybių narių. Konceptualiai Paktas atspindi perėjimą nuo fragmentuoto reagavimo į migracijos krizes prie labiau integruoto migracijos valdymo modelio. Jame migracijos politika suvokiama ne tik kaip tarptautinės apsaugos suteikimo sistema, bet ir kaip platesnė Europos Sąjungos atsparumo, rizikų valdymo ir solidarumo politika. Todėl Paktas siekia suderinti tris tarpusavyje susijusius tikslus: veiksmingą migracijos srautų valdymą, valstybių narių solidarumą ir pagrindinių teisių apsaugą. Šiuo požiūriu Migracijos ir prieglobsčio paktas yra svarbus ne tik kaip naujas teisėkūros etapas, bet ir kaip Europos Sąjungos pastanga adaptuoti migracijos valdymo sistemą prie kintančios saugumo aplinkos, kurioje migracijos procesai vis dažniau persipina su geopolitiniais,

268 Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2022/382, 2022 m. kovo 4 d., kuriuo nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas. *OL L* 71, 2022 3 4, 1–6.

269 „Taryba priėmė ES migracijos ir prieglobsčio paktą“, *ES tarybos pranešimas spaudai* 2024 m. gegužės 14 d., žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d., https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/

hibridiniais ir humanitariniais iššūkiais.

2024 m. gegužės 14 d. priimtas Migracijos ir prieglobsčio pakto teisės aktų paketas žymi didžiausią Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio sistemos reformą nuo Bendros Europos prieglobsčio sistemos sukūrimo. Priimti dešimt tarpusavyje susijusių teisės aktų, kuriais siekiama sukurti nuoseklesnę, labiau integruotą ir krizinėms situacijoms atsparesnę migracijos valdymo sistemą. Svarbi reformos dalis yra išorės sienų procedūrų stiprinimas. Tikrinimo reglamentu[270] nacionalinėms institucijoms suteikiami įgaliojimai prie išorės sienų atlikti neteisėtai atvykusių asmenų ir prieglobsčio prašytojų tapatybės nustatymo, saugumo, pažeidžiamumo ir sveikatos patikrinimus, taip užtikrinant ankstyvą asmenų nukreipimą į atitinkamas procedūras. Šią sistemą papildo atnaujintas EURODAC reglamentas[271], kuriuo išplečiamos biometrinių duomenų rinkimo ir informacijos mainų galimybės, stiprinant migracijos procesų stebėseną ir neteisėtos migracijos kontrolę. Antra reformos kryptis susijusi su prieglobsčio ir grąžinimo procedūrų racionalizavimu. Prieglobsčio procedūros reglamentu[272] siekiama užtikrinti vienodesnį ir efektyvesnį prieglobsčio prašymų nagrinėjimą. Grąžinimo pasienio procedūros reglamentas[273] nustato tvarką tais atvejais, kai prieglobsčio prašymas atmetamas pasienio procedūros metu. Tokiu būdu stiprinamas ryšys tarp prieglobsčio nagrinėjimo ir grąžinimo mechanizmų. Trečioji reformos dimensija orientuota į atsakomybės pasidalijimą ir solidarumo stiprinimą tarp valstybių narių. Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentu[274] iš naujo apibrėžiami atsakomybės paskirstymo principai, nustatant valstybės narės atsakomybę už prieglobsčio prašymo nagrinėjimą ir kartu įtvirtinant solidarumo mechanizmus. Krizių reglamentas[275] numato specialų teisinį režimą išimtinėms situacijoms, kai migracijos spaudimas pasiekia tokį mastą, kad įprastos procedūros tampa nepakankamos. Svarbų vaidmenį reformoje atlieka ir materialinių apsaugos standartų harmonizavimas. Priskyrimo reglamentas[276] ir Priėmimo sąlygų direktyva[277] nustato vienodesnius tarptautinės apsaugos suteikimo kriterijus ir prieglobsčio prašytojų priėmimo standartus, siekiant mažinti valstybių narių praktikos skirtumus. Tuo tarpu Sąjungos lygmens perkėlimo reglamentas[278] stiprina teisėtus ir saugius atvykimo į Europos Sąjungą kelius, plėtoda-

270 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1356 (Tikrinimo reglamentas). *OL L*, 2024 5 22.

271 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1358 dėl atnaujintos EURODAC sistemos. *OL L*, 2024 5 22.

272 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1348 (Prieglobsčio procedūros reglamentas). *OL L*, 2024 5 22.

273 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1349 (Grąžinimo pasienio procedūros reglamentas). *OL L*, 2024 5 22.

274 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1351 (Prieglobsčio ir migracijos valdymo reglamentas). *OL L*, 2024 5 22.

275 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359 (Krizių reglamentas). *OL L*, 2024 5 22.

276 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1347 (Priskyrimo reglamentas). *OL L*, 2024 5 22.

277 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1346 (Priėmimo sąlygų direktyva). *OL L,* 2024 5 22.

278 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1350 (Sąjungos lygmens perkėlimo reglamentas). *OL L*, 2024 5 22.

mas bendrą perkėlimo sistemą.

Vertinant sistemiškai, Migracijos ir prieglobsčio paktas[279] žymi reikšmingą Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio teisės raidos etapą. Juo siekiama pereiti nuo fragmentuoto reagavimo į migracijos krizes prie labiau integruoto migracijos valdymo modelio, kuriame išorės sienų valdymas, prieglobsčio procedūros, atsakomybės nustatymas, solidarumo mechanizmai ir pagrindinių teisių apsauga sudaro tarpusavyje susijusius bendros sistemos elementus. Ypač reikšmingas nuolatinio, privalomo, tačiau pagal įnašo formą lankstaus solidarumo mechanizmo įtvirtinimas, kuriuo siekiama tolygiau paskirstyti atsakomybę tarp valstybių narių, kartu išlaikant jų galimybę pasirinkti skirtingas solidarumo formas. Taigi Paktas atspindi platesnį Europos Sąjungos požiūrio į migracijos ir prieglobsčio valdymą pokytį - nuo atskirų reguliavimo priemonių derinio prie sistemiškiau organizuotos bendros migracijos ir prieglobsčio valdymo sistemos.

Vis dėlto Pakto priėmimas nepanaikino ankstesnių Europos migracijos ir prieglobsčio sistemos problemų, o kai kurie naujojo reguliavimo elementai sulaukė kritinio vertinimo. Žmogaus teisių ir pabėgėlių apsaugos srityje veikiančios organizacijos, inter alia, ECRE, PICUM ir Amnesty International, atkreipė dėmesį į rizikas, susijusias su platesniu pasienio procedūrų taikymu, galimu sulaikymo ar de facto laisvės apribojimo masto didėjimu, veiksmingos teisinės pagalbos prieinamumu, pažeidžiamų asmenų identifikavimu ir non-refoulement principo užtikrinimu. Kritiškai vertinama ir stiprėjanti migracijos valdymo eksternalizavimo tendencija, kai migracijos kontrolės ir tarptautinės apsaugos klausimais vis daugiau reikšmės suteikiama bendradarbiavimui su trečiosiomis valstybėmis. Todėl Pakto veiksmingumas ir jo atitiktis pagrindinių teisių apsaugos standartams priklausys ne vien nuo priimtų teisės aktų norminio turinio, bet ir nuo jų praktinio įgyvendinimo. Europos Komisijos 2026 m. gegužės 8 d. Pakto įgyvendinimo pažangos vertinime konstatuota, kad, nepaisant reikšmingos pažangos, valstybių narių pasirengimo lygis išlieka nevienodas ir dar būtina užbaigti atskirus EURODAC sistemos, tikrinimo ir pasienio procedūroms reikalingos infrastruktūros, atsakomybės ir perdavimo procedūrų bei pagrindinių teisių stebėsenos mechanizmų įgyvendinimo elementus. Todėl 2026 m. birželio 12 d. prasidėjęs visapusiškas Pakto teisės aktų taikymas vertintinas ne kaip reformos proceso pabaiga, bet kaip naujas jo etapas, kuriame praktikoje turės būti patikrinta, ar naujasis reguliavimas leidžia pasiekti deklaruojamą pusiausvyrą tarp veiksmingo migracijos valdymo, valstybių narių solidarumo ir pagrindinių teisių apsaugos[280].

Su Pakto įgyvendinimu glaudžiai susijusi ir 2025 - 2026 m. pradėta Europos

---

279 „Migracijos ir prieglobsčio paktas“, *Europos Vadovų taryba*, žiūrėta 2026 m. rugpjūčio 28 d. https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-pact-migration-asylum/

280 „EU: Migration and Asylum Pact reforms will put people at heightened risk of human rights violations“,(2024)., žiūrėta 2026 m. rugpjūčio 28 d. https://www.amnesty.org/en/latest/news/2024/04/eu-migration-asylum-pact-put-people-at-risk-human-rights-violations/?; „Joint Statement: The future EU must uphold the right to asylum in Europe“ , (2024), žiūrėta 2026 m. rugpjūčio 28 d. https://www.amnesty.org/en/latest/research/2024/07/joint-statement-the-future-eu-must-uphold-the-right-to-asylum-in-europe/

Sąjungos grąžinimo sistemos reforma. 2025 m. kovo 11 d. Europos Komisija pateikė pasiūlymą[281] dėl reglamento, kuriuo būtų sukurta bendra neteisėtai Sąjungoje esančių trečiųjų valstybių piliečių grąžinimo sistema ir panaikinta Direktyva 2008/115/EB. 2026 m. birželio 1 d. Europos Parlamento ir Tarybos derybininkai pasiekė preliminarų politinį susitarimą[282], o 2026 m. birželio 17 d. Europos Parlamentas patvirtino savo poziciją per pirmąjį svarstymą. Disertacijos rengimo metu reglamentas dar nebuvo galutinai priimtas ir paskelbtas Europos Sąjungos oficialiajame leidinyje, todėl ši reforma vertintina kaip baigiamajame teisėkūros etape esanti būsimos grąžinimo sistemos transformacija.

Sutartu reguliavimu numatoma stiprinti trečiųjų valstybių piliečių pareigą bendradarbiauti su nacionalinėmis institucijomis, įtvirtinti Europos grąžinimo orderį, sudaryti sąlygas lengviau pripažinti kitų valstybių narių grąžinimo sprendimus ir, nustatytomis sąlygomis, steigti grąžinimo centrus trečiosiose valstybėse. Kartu išlaikoma pareiga laikytis pagrindinių teisių ir non-refoulement principo. Ši reforma patvirtina bendrą Europos Sąjungos migracijos politikos kryptį – siekį ne tik harmonizuoti prieglobsčio procedūras, bet ir stiprinti bendrą grąžinimo sistemos veiksmingumą. Pakto vertinimo nevienareikšmiškumą atskleidžia ir skirtingos valstybių narių pozicijos. Lenkija kritikavo Pakto nuostatas dėl solidarumo mechanizmo ir teigė, kad priimtas reguliavimas nepakankamai atsižvelgia į valstybių, turinčių išorės sieną su Baltarusija ir Rusija, specifinę padėtį bei migracijos instrumentalizavimo keliamas grėsmes; Lenkijos Vyriausybės vertinimu[283], Pakte taip pat nepasiekta tinkama atsakomybės ir solidarumo pusiausvyra. Panašią saugumo problematiką akcentavo Suomija[284] ir kitos Šiaurės bei Baltijos regiono valstybės, ragindamos Europos Sąjungos lygmeniu numatyti veiksmingesnes priemones reagavimui į trečiųjų valstybių vykdomą migracijos instrumentalizavimą ir galimybę išimtinėmis aplinkybėmis taikyti specialias priemones nacionaliniam saugumui apsaugoti. Kita vertus, kai kurių valstybių kritika nukreipta ne į nepakankamą išorės sienų valstybių apsaugą, bet į pačią bendros Europos prieglobsčio ir solidarumo sistemos apimtį. Pavyzdžiui, Nyderlandų Vyriausybė[285], nors ir įgyvendino Pakto reikalavimus, kartu paskelbė sieksianti galimybės ateityje

281 European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, COM(2025) 101 final, 11 March 2025

282 Council of the European Union, "Council and Parliament reach deal on returns of illegally staying third-country nationals", 1 June 2026; European Parliament, *Common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union (Return Regulation)*, 2025/0059(COD), 17 June 2026.

283 „Komunikat w sprawie Paktu o Migracji i Azylu", *gov.pl*, https://www.gov.pl/web/mswia/komunikat-prasowy-w-sprawie-paktu-o-migracji-i-azylu2

284 „The European Union must be able to protect its security in situations of instrumentalised migration", Finish Government, (2024) https://valtioneuvosto.fi/en/-/1410869/the-european-union-must-be-able-to-protect-its-security-in-situations-of-instrumentalised-migration?

285 „Government investing in stricter asylum policy", *Government of Netherlands*, (2024) https://www.government.nl/latest/news/2024/09/17/government-investing-in-stricter-asylum-policy

netaikyti bendro Europos prieglobsčio ir migracijos reguliavimo (angl. opt-out). Šios skirtingos valstybių pozicijos rodo, kad Pakto kompromisinis pobūdis kartu yra ir vienas pagrindinių jo įgyvendinimo iššūkių: išorės sienų valstybės pirmiausia akcentuoja veiksmingesnės apsaugos nuo instrumentalizuotos migracijos ir adekvataus solidarumo poreikį, o dalis kitų valstybių siekia didesnės nacionalinės diskrecijos migracijos ir prieglobsčio politikos srityje. Todėl ilgalaikis Pakto veiksmingumas priklausys ne tik nuo formalaus jo nuostatų perkėlimo į administracinę praktiką, bet ir nuo gebėjimo išlaikyti pusiausvyrą tarp bendros Europos atsakomybės, valstybių narių saugumo interesų ir tarptautinės apsaugos bei pagrindinių teisių standartų[286].

3.1.3. Institucinė migracijos ir prieglobsčio valdymo sistema

3.1.3.1 Europos Sąjungos institucijų vaidmuo migracijos ir prieglobsčio valdymo srityje

Migracijos procesų valdymas Europos Sąjungoje grindžiamas daugialygio valdymo modeliu, kuriame migracijos politikos formavimas ir įgyvendinimas paskirstytas tarp Europos Sąjungos institucijų ir valstybių narių. Nors didelė dalis migracijos valdymo priemonių įgyvendinama nacionaliniu lygmeniu, migracijos procesų tarpvalstybinis pobūdis lemia poreikį koordinuoti valstybių narių veiksmus ir užtikrinti vienodą Europos Sąjungos teisės taikymą.

Europos Komisija atlieka pagrindinį vaidmenį formuojant Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio politiką, inicijuodama teisėkūros reformas ir prižiūrėdama Europos Sąjungos teisės įgyvendinimą valstybėse narėse. Pastaraisiais metais Komisijos veikla migracijos srityje vis labiau orientuota į bendros migracijos valdymo sistemos stiprinimą, siekiant suderinti veiksmingą migracijos procesų kontrolę, valstybių narių solidarumą ir pagrindinių teisių apsaugą. Ši kryptis ypač atsispindi Migracijos ir prieglobsčio pakto reformoje, kuria siekiama stiprinti bendrą Europos Sąjungos atsakomybę migracijos valdymo srityje.

Europos Parlamentas kartu su Europos Sąjungos Taryba dalyvauja formuojant migracijos teisės aktus ir užtikrina demokratinę migracijos politikos kontrolę. Parlamento veikloje ypatingas dėmesys skiriamas migracijos valdymo priemonių suderinamumui su žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės principais, todėl jis atlieka svarbią funkciją siekiant išlaikyti pusiausvyrą tarp saugumo interesų ir pagrindinių teisių apsaugos.

Praktinis Europos Sąjungos migracijos politikos įgyvendinimas didžiąja dalimi siejamas su specializuotų agentūrų veikla, iš kurių svarbiausia yra Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (Frontex), atskaitingai Europos Komisijai ir Europos

286 "Commission reports on progress in implementing Pact on Migration and Asylum", *Europos Komisija*, žiūrėta 2026 m. rugpjūčio 30 d. https://home-affairs.ec.europa.eu/news/commission-reports-progress-implementing-pact-migration-and-asylum-2026-05-08_en

Parlamentui. Agentūra buvo įsteigta 2004 m.[287] siekiant stiprinti valstybių narių bendradarbiavimą saugant išorės sienas ir užtikrinti nuoseklesnį Europos integruoto sienų valdymo įgyvendinimą. Vėlesnė Frontex teisinio mandato plėtra rodo, kad migracijos valdymas Europos Sąjungoje palaipsniui transformuojamas iš daugiausia nacionalinės atsakomybės srities į vis labiau koordinuotą ir integruotą Europos lygmens veiklą. Ypač reikšmingas šio proceso etapas buvo Reglamento (ES) 2019/1896[288] priėmimas, kuriuo išplėsti agentūros įgaliojimai ir sustiprintas jos vaidmuo migracijos valdymo, rizikų analizės ir išorės sienų apsaugos srityse.

Frontex veikla grindžiama integruoto sienų valdymo logika, apimančia tarpusavyje susijusias stebėsenos, rizikų analizės, operacinio koordinavimo ir grąžinimo funkcijas. Agentūros vaidmuo neapsiriboja išorės sienų apsauga, bet veikia kaip pagrindinis informacijos, rizikų vertinimo ir operacinio bendradarbiavimo centras Europos Sąjungos migracijos valdymo sistemoje. Viena svarbiausių Frontex funkcijų yra bendros situacijos stebėsenos užtikrinimas. Šiam tikslui pasitelkiama Europos pasienio stebėjimo sistema EUROSUR[289], sudaranti sąlygas beveik realiuoju laiku keistis informacija tarp valstybių narių ir koordinuoti veiksmus prie Europos Sąjungos išorės sienų. Tokiu būdu stiprinamas bendras situacijos suvokimas ir sudaromos prielaidos operatyvesniam reagavimui į migracijos srautų pokyčius.

Ne mažiau svarbi agentūros veiklos kryptis yra rizikų analizė ir žvalgybinio pobūdžio informacijos vertinimas. Frontex sistemingai renka ir analizuoja duomenis apie migracijos maršrutus, neteisėtos migracijos tendencijas, organizuotų nusikalstamų grupių veikimo metodus ir kitus veiksnius, galinčius turėti įtakos Europos Sąjungos išorės sienų saugumui. Ši funkcija sudaro pagrindą rizikomis grindžiamam migracijos valdymui ir leidžia pereiti nuo reaktyvaus prie prevencinio veikimo modelio. Frontex taip pat prisideda prie kovos su tarpvalstybiniu nusikalstamumu, glaudžiai bendradarbiaudama su kitomis Europos Sąjungos institucijomis ir agentūromis. Ypatingas dėmesys skiriamas prekybos žmonėmis, neteisėto migrantų gabenimo, dokumentų klastojimo bei kitų su migracijos procesais susijusių nusikalstamų veikų prevencijai ir užkardymui. Šioje srityje svarbią reikšmę turi dalyvavimas Europos daugiadisciplininės kovos su nusikalstamomis grėsmėmis platformos (EMPACT) veikloje. Dar viena reikšminga agentūros funkcija yra grąžinimo operacijų koordinavimas. Frontex teikia operacinę ir techninę paramą valstybėms narėms organizuojant grąžinimo procedūras, kartu siekdama užtikrinti, kad jos būtų vykdomos laikantis pagrindinių teisių apsaugos, žmogaus orumo ir kitų Europos Sąjungos teisėje įtvirtintų standartų. Šių funkcijų visuma rodo, kad Frontex vaidmuo Europos Sąjungos migracijos valdymo sistemoje peržengia tradicinės sienų apsaugos ribas. Agentūra tampa vienu pagrindinių

---

287 „Who we are“, *Frontex*, žiūrėta 2026 m. birželio 15 d. https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/legal-basis/

288 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1896, 2019 m. lapkričio 13 d., dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų. *OL L* 295, 2019 11 14, p. 1–131.

289 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2021/581, 2021 m. balandžio 14 d., dėl Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR). *OL L* 135, 2021 4 21.

integruoto sienų valdymo elementų, jungiančių migracijos kontrolės, rizikų analizės, tarpinstitucinio bendradarbiavimo ir pagrindinių teisių apsaugos dimensijas.

Svarbi Frontex veiklos dalis yra rizikomis grindžiamo migracijos valdymo plėtra. Šiam tikslui agentūra sukūrė Bendrąjį integruotą rizikos analizės modelį (CIRAM), kuris sudaro metodologinį pagrindą migracijos, sienų apsaugos ir saugumo rizikų vertinimui Europos Sąjungos mastu. CIRAM užtikrina nuoseklų informacijos rinkimą, analizę ir keitimąsi duomenimis tarp valstybių narių bei Europos Sąjungos institucijų, sudarydamas prielaidas priimti įrodymais ir rizikų vertinimu grindžiamus sprendimus. Ne mažiau reikšminga Frontex raidos kryptis yra operacinių pajėgumų stiprinimas. Reglamento (ES) 2019/1896 pagrindu sukurtas Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros nuolatinis korpusas tapo pirmuoju Europos Sąjungos lygmens uniformuotu tarnybos padaliniu. Jo sukūrimas žymi svarbų Europos integracijos etapą, nes migracijos ir sienų valdymo srityje Europos Sąjunga pirmą kartą įgijo nuolatinius operacinius pajėgumus, galinčius būti dislokuojamus tiek valstybių narių teritorijoje, tiek tam tikrose trečiosiose valstybėse, su kuriomis sudarytos atitinkamos bendradarbiavimo sutartys. Šio korpuso pareigūnai dislokuojami prie ES valstybių narių sienų ir vykdo operacijas Italijoje, Graikijoje, Ispanijoje bei Bulgarijoje, taip pat šalyse, pasirašiusiose statuso sutartis su Europos Komisija: Albanijoje, Juodkalnijoje ir Serbijoje.

Nuolatinio korpuso veikla ir CIRAM metodologija atspindi bendrą Europos Sąjungos migracijos valdymo evoliuciją, tai yra perėjimą nuo valstybių narių veiksmų koordinavimo prie vis labiau integruotos sistemos, kurioje rizikų analizė, operacinis reagavimas ir tarpinstitucinis bendradarbiavimas tampa tarpusavyje susijusiais migracijos valdymo elementais.

Papildomą vaidmenį Europos Sąjungos migracijos ir sienų valdymo sistemoje atlieka Europos kelionių informacijos ir leidimų sistema (ETIAS) kurią numatoma pradėti taikyti iki 2026 m. pabaigos. Sistema kuriama bendradarbiaujant Europos Komisijai, valstybėms narėms bei Europos Sąjungos agentūroms: eu-LISA, Europolui ir Frontex. ETIAS paskirtis yra atlikti išankstinį bevizių trečiųjų šalių piliečių vertinimą dar prieš jiems atvykstant į Šengeno erdvę, naudojant įvairias Europos Sąjungos informacines sistemas ir saugumo duomenų bazes. Teisiniu ir instituciniu požiūriu ETIAS atspindi Europos Sąjungos migracijos valdymo transformaciją nuo tradicinės sienų kontrolės prie prevenciniu rizikų vertinimu grindžiamo modelio. Sistema leidžia potencialias rizikas identifikuoti dar iki asmens atvykimo prie išorės sienos, taip stiprinant tiek migracijos procesų valdymą, tiek vidaus saugumo užtikrinimą. Šiuo požiūriu ETIAS tampa svarbia integruoto sienų valdymo architektūros dalimi, papildančia Frontex veiklą, EUROSUR stebėsenos mechanizmus ir kitas Europos Sąjungos migracijos valdymo priemones.

3.1.3.2 Nacionalinių institucijų vaidmuo migracijos ir prieglobsčio valdymo srityje

Lietuvos migracijos politikos formavimą ir įgyvendinimą lemia daugialygė teisinio reguliavimo sistema, apimanti tarptautinės teisės normas, Europos Sąjungos teisę ir nacionalinę teisę. Būdama Europos Sąjungos ir Šengeno erdvės narė, Lietuva

migracijos procesus reguliuoja ne izoliuotai, bet veikdama bendros Europos migracijos ir prieglobsčio sistemos kontekste. Todėl nacionalinė migracijos politika turi užtikrinti ne tik nacionalinių interesų įgyvendinimą, bet ir Europos Sąjungos teisės bei tarptautinių įsipareigojimų laikymąsi. Lietuvos migracijos politika apima priemones, skirtas teisėtai migracijai reguliuoti, tarptautinei apsaugai užtikrinti, neteisėtai migracijai kontroliuoti ir valstybės saugumui stiprinti. Dėl šios priežasties migracijos valdymas (žr. 10 lentelę) tampa ne vien administracinio reguliavimo, bet ir nacionalinio saugumo politikos dalimi, kurioje turi būti derinami ekonominiai, socialiniai, humanitariniai ir saugumo interesai.

Pastarųjų metų geopolitiniai pokyčiai, augantys migracijos srautai, migracijos instrumentalizavimo atvejai ir Europos Sąjungos migracijos politikos transformacija lėmė poreikį peržiūrėti nacionalinės migracijos politikos prioritetus. Lietuvos Respublikos Vyriausybė patvirtino atnaujintas Vidaus reikalų ministerijos inicijuotas Lietuvos migracijos politikos gaires[290], kuriose didesnis dėmesys skiriamas migracijos procesų kontrolei, neteisėtos ir instrumentalizuotos migracijos prevencijai, piktnaudžiavimo prieglobsčio procedūromis mažinimui bei migracijos valdymo sistemos atsparumo stiprinimui. *„Lietuvos migracijos politika - tai visuma valstybės veiksmų migracijos srityje, vykdomų atsižvelgiant į nacionalinius interesus, ypatumus ir į bendros ES migracijos politikos aspektus“*[291].

Ši kryptis atspindi platesnę migracijos politikos evoliuciją, kai migracijos valdymas vis dažniau siejamas ne tik su asmenų judėjimo reguliavimu, bet ir su gebėjimu identifikuoti bei valdyti rizikas, galinčias turėti įtakos valstybės saugumui, viešajai tvarkai ir visuomenės interesams[292]. Kartu migracijos kontrolės priemonės turi būti įgyvendinamos laikantis žmogaus teisių apsaugos standartų ir tarptautinių Lietuvos įsipareigojimų, kurie sudaro neatsiejamą nacionalinės migracijos politikos teisinį pagrindą.

10 lentelė. Pagrindinės valstybės institucijos migracijos politikos įgyvendinime

Institucija	Pagrindinės atsakomybės sritys	Svarbiausios funkcijos
Užsienio reikalų ministerija	Vizų politika ir užsienio ryšiai	Negali būti taikomas automatiškai ar kolektyviai; vaikų atžvilgiu taikomas geriausių interesų principas ir prioritetas alternatyvoms sulaikymui

290 Lietuvos Respublikos Vyriausybė. „Lietuvos migracijos politikos gairės“. Patvirtinta 2024, žiūrėta 2026 m. gegužės 15 d., https://www.emn.lt/uploads/Products/product_2103/IOM_politika_2025_FINAL.pdf

291 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimo Nr. 79 „dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“ pakeitimo, 2026, žiūrėta 2026 m. birželio 14 d. https://lrv.lt/public/canonical/1775732142/610483/2026%2003%2006%20LMPG%20nutarimo%20projektas.pdf

292 *Ibid*.

Institucija	Pagrindinės atsakomybės sritys	Svarbiausios funkcijos
Grąžinimas	Galimas esant teisėtam pagrindui; pirmenybė teikiama savanoriškam išvykimui	- Formuoja ES vizų politikos poziciją - Prižiūri vizų tarnybas - Tarpininkauja humanitarinių vizų išdavime - Stiprina ryšius su užsienio lietuviais
Diplomatinės atstovybės ir konsulinės įstaigos	Konsulinės paslaugos	- Išduoda vizas ir pasus - Legalizuoja ir tvirtina dokumentus
Vidaus reikalų ministerija	Migracijos politikos koordinavimas	- Formuoja migracijos politiką - Kontroliuoja jos įgyvendinimą - Sprendžia pilietybės klausimus
Valstybės sienos apsaugos tarnyba	Sienų kontrolė ir prieglobstis	- Tikrina atvykstančius asmenis - Sprendžia neįleidimo į šalį atvejus - Vykdo pirminę prieglobsčio procedūrą - Organizuoja grąžinimą ir išsiuntimą
Užsieniečių registracijos centras (dabar Migracijos valdyba)	Užsieniečių apgyvendinimas	- Apgyvendina sulaikytus ir neteisėtai šalyje esančius užsieniečius
Migracijos departamentas	Dokumentai, leidimų sistema, prieglobstis	- Išduoda pasus ir leidimus gyventi - Tvarko pilietybės klausimus - Vykdo prieglobsčio procedūras - Kontroliuoja užsieniečių gyvenimą Lietuvoje
Socialinės apsaugos ir darbo ministerija	Darbo migracija ir integracija	- Formuoja darbo migracijos politiką - Koordinuoja integraciją
Priėmimo ir integracijos agentūra	Apgyvendinimas, pagalba ir integracija	- Organizuoja prieglobsčio prašytojų apgyvendinimą - Teikia medicininę, psichologinę ir teisinę pagalbą - Užtikrina integracijos paramą
Užimtumo tarnyba	Užsieniečių įdarbinimas	- Išduoda darbo leidimus - Stebi darbo migracijos situaciją

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis IOM, https://www.emn.lt/uploads/Products/product_2103/IOM_politika_2025_FINAL.pdf

3.2. Migracijos politikos ir konstitucinių vertybių apsaugos sąveika

Migracijos procesai tiek šiuolaikiniame pasaulyje, tiek Lietuvoje formuojasi nuolat kintančiame socialinių, geopolitinių ir teisinių veiksnių lauke[293], kuriame viešosios politikos sprendimai vis dažniau įgyja konstitucinės reikšmės[294]. Kitaip tariant didėjantis migracijos mastas, geopolitiniai konfliktai, migracijos instrumentalizavimo atvejai ir kitos hibridinės grėsmės lemia, kad migracijos politika vis dažniau tampa konstitucinės reikšmės klausimu, tiesiogiai susijusiu su valstybės saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės principų įgyvendinimu.

Lietuvos patirtis, ypač migracijos krizės ir instrumentalizuotos migracijos kontekste, parodė, kad migracijos valdymas neišvengiamai vyksta dviejų tarpusavyje susijusių konstitucinių imperatyvų sankirtoje. Viena vertus, valstybė privalo užtikrinti valstybės sienos apsaugą, visuomenės saugumą ir konstitucinės santvarkos stabilumą. Kita vertus, net ir krizinėmis aplinkybėmis valstybės institucijų veiksmai turi išlikti suderinami su žmogaus teisių apsaugos, proporcingumo ir teisinės valstybės principais. ESTT ir Lietuvos Konstitucinis Teismas[295] yra pažymėjęs, kad net ir esant ekstremalioms situacijoms „valstybės institucijos negali paneigti Konstitucijos pagrindinių principų“, o ribojimai turi būti proporcingi ir būtini demokratinėje visuomenėje. Todėl migracijos valdymo srityje kylantys teisiniai klausimai negali būti sprendžiami remiantis vien saugumo argumentais ar vien žmogaus teisių apsaugos logika, bet būtina ieškoti šių vertybių pusiausvyros konstitucinėje teisinėje sistemoje.

Šiame kontekste migracijos procesų reguliavimo sistema turi būti vertinama ne tik pagal jos gebėjimą kontroliuoti migracijos srautus, bet ir pagal tai, kaip praktikoje užtikrinamas konstitucinių vertybių įgyvendinimas. Todėl Lietuvos migracijos valdymo analizė grindžiama sisteminiu požiūriu, apimančiu normatyvinį reguliavimą, institucinę sąrangą ir praktinį teisės normų taikymą. Toks požiūris leidžia įvertinti ne tik formalų teisinio reguliavimo turinį, bet ir jo veiksmingumą užtikrinant valstybės saugumo interesų ir žmogaus teisių apsaugos pusiausvyrą.

Norminis lygmuo. Lietuvos migracijos politikos teisinis pagrindas formuojamas remiantis Konstitucija, tarptautiniais įsipareigojimais ir nacionaliniais teisės aktais, įstatymais: „Dėl užsieniečių teisinės padėties“,[296] „Valstybės sienos ir jos

293 Rūta Ubarevičienė, Tautvydas Žinys, Edis Kriaučiūnas. „Migration's Role in Shaping Socio-Demographic Structure in the Peripheral Rural Regions: A Case Study of Lithuania“. *Population, Space and Place*, Volume31, Issue2 March 2025 e70010. Online: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1002/psp.70010

294 Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „dėl užsieniečių teisinės padėties“ nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. 2023 m. birželio 7 d. Nr. KT53-A-N6/2023 https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2861/content; „Teismas atmetė migrantų grupės skundą dėl moralinio žalos atlyginimo“, *Lietuvos teismai*, https://administracinis.teismas.lt/naujienos/teismas-atmete-migrantu-grupes-skunda-del-moralines-zalos-atlyginimo/2170

295 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimas byloje Nr. KT206-A-N20/2021.

296 Lietuvos Respublikos įstatymas „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 2004 m. balandžio 29 d. Nr. IX-2206. *Valstybės žinios*, 2004-04-30, Nr. 73-2539

apsaugos“,[297] „Krizių valdymo ir civilinės saugos“,[298] „Viešojo administravimo“[299] ir kt. Ši norminė sistema siekia suderinti du tarpusavyje susijusius tikslus, tai yra valstybės saugumo užtikrinimą ir žmogaus teisių apsaugą. Lietuvos konstitucinėje doktrinoje[300] nuosekliai pabrėžiama, kad net ir esant padidintos grėsmės ar ekstremaliosioms situacijoms valstybės institucijų veiksmai turi išlikti suderinami su proporcingumo, teisėtumo ir veiksmingos teisinės gynybos principais. Todėl nacionalinio saugumo argumentas negali būti vertinamas kaip savarankiškas pagrindas nukrypti nuo konstitucinių žmogaus teisių apsaugos standartų.

Institucinė sąveika. Migracijos valdymas Lietuvoje grindžiamas kelių institucijų sąveika, apimančia Vidaus reikalų ministeriją, Migracijos departamentą, Valstybės sienos apsaugos tarnybą, savivaldybes, socialinių paslaugų teikėjus, teismus ir kitas žmogaus teisių apsaugos funkcijas vykdančias institucijas. Toks modelis atitinka Europos Sąjungoje plėtojamą integruoto migracijos ir sienų valdymo logiką[301], pagal kurią migracijos procesų reguliavimas negali būti veiksmingas be nuoseklaus tarpinstitucinio bendradarbiavimo. Praktika rodo, kad migracijos valdymo veiksmingumą lemia ne tik atskirų institucijų kompetencija, bet ir jų gebėjimas užtikrinti koordinuotą veikimą, savalaikį informacijos apsikeitimą ir vienodą teisės normų taikymą. Todėl institucinė sąveika tampa viena svarbiausių sąlygų siekiant suderinti saugumo interesus ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimus.

Sisteminės disfunkcijos ir kolizijos. Nors Lietuvos migracijos reguliavimo sistema formaliai atitinka tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės reikalavimus, jos praktinis veikimas atskleidžia struktūrinius iššūkius, susijusius su nevienodu rizikos kriterijų taikymu, procedūrų fragmentacija, individualaus vertinimo principo įgyvendinimo sunkumais, ribota prieiga prie teisinės pagalbos ir kitais veiksniais, galinčiais mažinti teisės normų nuoseklumą bei žmogaus teisių apsaugos veiksmingumą. Šie reiškiniai nėra išskirtinai nacionalinio pobūdžio, jie atspindi platesnes Europos migracijos politikos transformacijas, siejamas su vadinamąja „saugumizacijos spirale“[302] (angl. *securitization spiral*), kai migracijos procesai vis dažniau vertinami per saugumo prizmę, o saugumo argumentai palaipsniui ima dominuoti teisėtumo, individualaus vertinimo

297 Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2000, Nr. 42-1192 (su vėlesniais pakeitimais).

298 Lietuvos Respublikos krizių valdymo ir civilinės saugos įstatymas. *TAR, 2022*, Nr. 2022-09282.

299 Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas. *Valstybės žinios*, 1999, Nr. 60-1945 (su vėlesniais pakeitimais).

300 „Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo oficialiosios Konstitucinės doktrinos nuostatos 201-2013“, (2014), žiūrėta 2026 gegužės 15 d., https://lrkt.lt/data/public/uploads/2017/05/konstituc-doktrinos-nuostatos-2010-2013.pdf

301 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* 295,019, 2019 11 14.

302 Thierry Balzacq ir kt. „Securitization Revisited: Theory and Cases“. *International Relations*, t. 30(4), 2016, 494–531; Didier Bigo, „Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease“. *Alternatives*, t. 27, 2002, 63–92.

ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimų atžvilgiu. Lietuvos atveju ši tendencija ypač išryškėjo po 2021 m. instrumentalizuotos migracijos krizės ir hibridinių veiksmų pasienyje su Baltarusija. Todėl esminis migracijos valdymo sistemos vertinimo kriterijus tampa ne vien jos gebėjimas kontroliuoti migracijos srautus, bet ir gebėjimas krizinėmis aplinkybėmis išlaikyti konstituciškai pagrįstą pusiausvyrą tarp valstybės saugumo interesų, žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės principų.

Dėl anksčiau aptartų priežasčių migracijos procesų analizė negali apsiriboti vien teisės aktų ar institucinių kompetencijų vertinimu. Ji turi atskleisti, kaip praktikoje sąveikauja saugumo ir žmogaus teisių apsaugos imperatyvai, kokie veiksniai lemia norminių standartų įgyvendinimą ir kokie korekciniai mechanizmai yra būtini siekiant užtikrinti teisėtą, proporcingą ir konstituciškai pagrįstą migracijos procesų valdymą.

3.3. Migracijos krizės reguliavimas konstitucinių vertybių kontekste

Migracijos krizės teisinėje valstybėje nėra vien padidėjusių migracijos srautų valdymo problema, tai leidžia įvertinti, ar valstybė geba išsaugoti teisinės valstybės principus tokiomis aplinkybėmis, kai politinis, administracinis ir visuomeninis spaudimas reikalauja greitų sprendimų. Būtent krizinėse situacijose paaiškėja ne tik migracijos reguliavimo sistemos administracinis efektyvumas, bet ir jos gebėjimas užtikrinti žmogaus teisių apsaugą, individualų vertinimą bei veiksmingą teisminę kontrolę.

Lietuvos migracijos aplinką pastaraisiais metais paveikė keli tarpusavyje susiję veiksniai. Pirma, mišrių migracijos srautų rizikos, kai kartu su asmenimis, realiai siekiančiais tarptautinės apsaugos, juda ekonominiai migrantai, tranzitiniai keliautojai ar asmenys, galintys būti susiję su organizuotu nusikalstamumu. Antra, tapatybės ir demografinės įtampos, dėl kurių migracija viešajame diskurse siejama su kultūrinio identiteto, socialinės sanglaudos ir mažos valstybės pažeidžiamumo klausimais. Trečia, hibridinės grėsmės, kai migracijos kanalai sąmoningai naudojami kaip spaudimo priemonė valstybės institucijoms ir Europos Sąjungai. Šiuo aspektu 2021-2022 m. Baltarusijos veiksmai, sudarę sąlygas organizuotam migrantų judėjimui link Lietuvos, Latvijos ir Lenkijos sienų, parodė, kad migracija gali būti pasitelkiama ne tik kaip socialinis procesas, bet ir kaip politinio spaudimo bei destabilizacijos instrumentas[303].

Tokios situacijos atskleidžia esminę migracijos krizių teisinę dilemą: saugumo naratyvas skatina greitus ir dažnai kolektyvinius sprendimus, tačiau teisė reikalauja individualizuoto vertinimo, motyvuotų sprendimų ir normatyviai pagrįstų kriterijų. Vien hibridinės grėsmės konstatavimas negali pakeisti teisinio vertinimo, nes būtent krizės sąlygomis didžiausią reikšmę įgyja reikalavimas pagrįsti, kodėl konkreti priemonė yra būtina, tinkama ir proporcinga.

Šios aplinkybės sukuria stiprų politinį ir visuomeninį lūkestį greitai suvaldyti

303 „Ribojamosios priemonės atsižvelgiant į padėtį Baltarusijoje ir jos dalyvavimą Rusijos agresijoje prieš Ukrainą“, *EU-lex*, (2025), žiūrėta 2026 m. birželio 4 d., https://eur-lex.europa.eu/LT/legal-content/summary/restrictive-measures-in-view-of-the-situation-in-belarus-and-its-involvement-in-the-russian-aggression-against-ukraine.html

situaciją, tačiau teisinė sistema įpareigoja tokį lūkestį transformuoti į teisėtą sprendimų priėmimo procesą. Tarptautinė teisė[304], Europos Sąjungos teisė[305] ir Lietuvos Konstitucija[306] nustato, kad migracijos valdymas turi būti grindžiamas individualiu vertinimu, motyvuotu sprendimu, mažiau varžančių priemonių paieška ir veiksminga teisine gynyba, ypač tais atvejais, kai gali kilti negrįžtama žala dėl asmens grąžinimo į kankinimo, persekiojimo ar nežmoniško elgesio rizikos zoną.

Šiame kontekste administracinės diskrecijos samprata migracijos srityje įgyja specifinį turinį. Ji negali būti suprantama kaip plati institucijų pasirinkimo laisvė, kurią pateisina politinis sprendimas, ekstremalioji situacija ar vidaus administracinė instrukcija. Priešingai, diskrecija krizės sąlygomis tampa sustiprinta pareiga pagrįsti sprendimą. Kiekviena asmens teises ribojanti priemonė turi būti pagrįsta konkrečiomis faktinėmis aplinkybėmis, individualios rizikos vertinimu, proporcingumo analize ir alternatyvių, mažiau ribojančių priemonių apsvarstymu[307]. Kitaip tariant, socialinis saugumo poreikis turi būti išverstas į teisinę kalbą, kurioje aiškiai matyti, kodėl pasirinkta konkreti priemonė ir kodėl ji laikytina būtina demokratinėje teisinėje valstybėje.

Migracijos reguliavimas visuomenės saugumo kontekste veikia kaip daugiasluoksnis teisinis režimas, kuriame tarptautinė teisė, Europos Sąjungos teisė ir nacionalinė konstitucinė tvarka formuoja bendrą žmogaus teisių apsaugos norminį pagrindą[308]. Todėl migracijos reguliavimo analizė negali apsiriboti formaliu institucijų ar procedūrų aprašymu. Ji turi vertinti faktinį sistemos veikimą: ar nacionalinė migracijos valdymo praktika atitinka integruoto saugumo režimo logiką, pagal kurią saugumo priemonės turi būti ne tik efektyvios, bet ir teisėtos, proporcingos, individualizuotos bei pagrįstos realiu rizikos vertinimu.

Toks požiūris leidžia nacionalinę migracijos sistemą vertinti pagal keturis tarpusavyje susijusius kriterijus: norminės struktūros aiškumą, institucijų sąveikos kokybę, praktinių sprendimų suderinamumą su teisinės valstybės principais ir gebėjimą reaguoti į hibridines grėsmes nepažeidžiant žmogaus teisių standartų. Šie kriterijai leidžia identifikuoti ne tik formalias teisinio reguliavimo spragas, bet ir praktinius sistemos

---

304 „Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija“, 1950 m. lapkričio 4 d. ETS Nr. 005. 3 str. (kankinimų ir nežmoniško elgesio draudimas), 5 str. (teisė į laisvę ir saugumą), *TAR*, 2022 m. vasario 10 d., Nr. 243, https://e-tar.lt/portal/lt/legalAct/8bdae1608a7f11ec902c973ca77da22a ; „Visuotinė žmogaus teisių deklaracija“, *Valstybės žinio*s, 2006-06-17, Nr. 68-2497, 9 str. https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/TAIS.278385 ; „Tarptautinis pilietinių ir politinių teisių paktas“ Valstybės žinios, 2002, Nr. 77-3288, 2 str. Plačiau: tarptautiniai teisės aktai, https://www.lygybesplanai.lt/teises-aktai/tarptautiniai-teises-aktai/

305 Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *OL C* 326, 2012 10 26, p. 391–407. 18, 19 str.

306 Lietuvos Respublikos Konstitucija. *Valstybės žinios*, 1992, Nr. 33-1014, II skirsnis.

307 „EŽTT 2020 m. vasario 13 d. pareiškimai byloje „N.D. ir N.T. prieš Ispaniją“ (Nr. 8675/15 ir 8697/15)“ Teismas patvirtino, kad valstybės turi teisę kontroliuoti savo sienas, tačiau privalo užtikrinti individualaus vertinimo galimybę.

308 Gregor Noll, „Securitizing Sovereignty? States, Refugees, and the Regionalization of International Law“. Iš Van Selm, J. et al. (red.). *The Refugee Convention at Fifty*. (Lanham: Lexington Books, 2003).

veikimo trūkumus - rizikos vertinimo nevienodumą, procedūrų fragmentiškumą, institucinio koordinavimo spragas, informacijos mainų vėlavimą, išorinio spaudimo įtaką diskrecijos riboms ir situacijas, kai teisės aktuose įtvirtinti standartai praktikoje nėra tinkamai įgyvendinami[309].

Todėl Lietuvos migracijos reguliavimo sistema turi būti nagrinėjama per klausimą, ar jos normos ir praktika išlaiko teisėtumo reikalavimus kritinėmis sąlygomis. Esminę reikšmę įgyja tai, ar sprendimai grindžiami faktiniu individualiu vertinimu, ar administracinė diskrecija yra motyvuota ir ribojama, ar procedūros suteikia realią, o ne vien formalią gynybos galimybę. Tokia analizė reikalauja vertinti ne tik norminį reguliavimą, bet ir institucinio veikimo mechanizmus: kuri institucija atsakinga už konkrečios funkcijos įgyvendinimą, kokie yra realūs procedūrų taikymo mechanizmai ir kur atsiranda praktinės „tyliosios zonos", kuriose teisės reikalavimai praranda veiksmingumą[310].

Dėl šios priežasties kiekviena migracijos krizės metu kylanti situacijų grupė, pvz., statuso nesuteikimas, sulaikymas, grąžinimo procedūros, prieigos prie procedūrų pasienyje ribojimai ar duomenų naudojimas rizikos vertinimui, turi būti vertinama pagal bendrą administracinio sprendimo teisėtumo struktūrą. Būtina nustatyti, ar sprendimas priimtas remiantis pakankamai surinktais ir patikrintais faktais, ar teisės normos pritaikytos atsižvelgiant į visą tarptautinių, Europos Sąjungos ir nacionalinių įsipareigojimų sistemą, ar atliktas proporcingumo vertinimas ir ar asmeniui realiai suteikta galimybė suprasti priimto sprendimo pagrindus bei pasinaudoti veiksmingomis gynybos priemonėmis. Kiekvienas iš šių elementų turi savarankišką teisinę reikšmę, tačiau kartu jie sudaro bendrą sprendimo teisėtumo ir pagrįstumo visumą[311].

3.4. EŽTT ir ESTT praktikos reikšmė migracijos krizėms

Šiuolaikinėje migracijos teisėje EŽTT ir ESTT jurisprudencija atlieka ne tik teisės aiškinimo, bet ir teisinės kontrolės funkciją. Migracijos krizės, hibridinės grėsmės ir migracijos instrumentalizavimo atvejai sukuria situacijas, kuriose valstybės siekia išplėsti savo diskreciją migracijos valdymo srityje, todėl būtent tarptautinių ir Europos teismų praktika tampa pagrindiniu mechanizmu, apibrėžiančiu leistinas valstybės veikimo ribas. Šių teismų jurisprudencija formuoja ne tik abstrakčius žmogaus teisių apsaugos standartus, bet ir konkrečius kriterijus, pagal kuriuos vertinamas migracijos valdymo priemonių teisėtumas, proporcingumas ir suderinamumas su

309 Elspeth Guild, Steve Peers, Jonathan Tomkin, The *EU Citizenship Directive: A Commentary.* 2 - asis leid. (Oxford: Oxford University Press, 2019).

310 Steve Peers, ir kt. *EU Immigration and Asylum Law*. 2 - asis leid. (Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2012); Papildyta nauja redakcija: Peers, S. *EU Justice and Home Affairs Law*, Vol. I. 4-asis leid. Oxford: (Oxford University Press, 2016).

311 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. balandžio 5 d. nutartis adminsitracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023.

teisinės valstybės principais. Kaip pažymi Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA)[312], valstybių narių reakcija į migracijos instrumentalizavimą gali sukelti įtampų tarp nacionalinio saugumo interesų ir Europos Sąjungos pirminėje teisėje įtvirtintų žmogaus teisių apsaugos reikalavimų.

EŽTT ir ESTT praktikos analizė leidžia išskirti keturis pagrindinius principus, kurie sudaro Europos migracijos teisės branduolį: negrąžinimo principą, individualaus vertinimo pareigą, proporcingumo reikalavimą ir veiksmingos teisinės gynybos garantiją. Šie principai taikomi nepriklausomai nuo migracijos srautų intensyvumo ar valstybės patiriamo spaudimo ir veikia kaip teisiniai riboženkliai, ribojantys valstybės diskreciją migracijos krizės sąlygomis.

Vienas svarbiausių migracijos teisės principų yra negrąžinimo principas, kurio turinį nuosekliai plėtojo EŽTT jurisprudencija. Byloje *Soering prieš Jungtinę Karalystę*[313] Teismas pirmą kartą aiškiai suformulavo nuostatą, kad valstybė negali perduoti asmens kitai valstybei, jei egzistuoja reali rizika, kad jis patirs nežmonišką ar žeminantį elgesį. Vėlesnėje byloje *M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją*[314] ši doktrina buvo išplėtota migracijos ir prieglobsčio srityje, pripažįstant, kad valstybė negali automatiškai perkelti prieglobsčio prašytojo kitai Europos Sąjungos valstybei narei, jei joje egzistuoja sisteminiai prieglobsčio procedūrų ar priėmimo sąlygų trūkumai. Ši jurisprudencija rodo, kad valstybių atsakomybė kyla ne tik dėl tiesioginių veiksmų, bet ir dėl sprendimų, kurie netiesiogiai sukuria žmogaus teisių pažeidimo riziką.

Ne mažiau svarbią vietą užima procesinių garantijų apsauga. Byloje *Khlaifia ir kiti*

---

312 Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA). *Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders*. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2020, žiūrėta 2026 gegužės 20d., https://fra.europa.eu

313 „EŽTT 1989 m. liepos 7 d. pareiškimas byloje „*Soering prieš Jungtinę Karalystę* (Soering v. the United Kingdom), Nr. 14038/88". ECLI:CE:ECHR:1989:0707JUD001403888. žiūrėta 2026 m. gegužės 20d., https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619. Teismas konstatavo, kad išduodant pareiškėją Jungtinėms Valstijoms būtų pažeistas EŽTK 3 straipsnis, nes asmeniui grėsė ilgalaikis kalinimas mirties bausmės laukimo sąlygomis Virdžinijoje (vadinamasis „mirties koridoriaus reiškinys"). Tai yra precedentinis sprendimas, kuriuo įtvirtinta, kad valstybė pažeidžia EŽTK 3 straipsnį ne tik tiesioginiais savo veiksmais, bet ir tuomet, kai perduoda asmenį į valstybę, kurioje jam gresia nežmoniškas elgesys. Šiuo sprendimu de facto sukurtas negrąžinimo principo išplėtimas, iš pabėgėlių teisės į žmogaus teisių teisę, kas vėliau tapo atskaitos tašku visai migracijos ir prieglobsčio jurisprudencijai.

314 „EŽTT 2011 m. sausio 21 d. pareiškimas byloje „*M.S.S. prieš Belgiją ir Graikiją* (M.S.S. v. Belgium and Greece)", Nr. 30696/09" ECLI:CE:ECHR:2011:0121JUD003069609. žiūrėta 2026 m. gegužės 20d., https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050. Teismas konstatavo, kad Graikija pažeidė EŽTK 3 straipsnį dėl pareiškėjo sulaikymo sąlygų ir gyvenimo sąlygų, taip pat pažeidė 13 straipsnį kartu su 3 straipsniu dėl trūkumų prieglobsčio procedūroje ir grėsmės išsiųsti į Afganistaną neatlikus rimto jo prašymo nagrinėjimo. Belgija taip pat pažeidė 3 straipsnį, grąžinusi pareiškėją į Graikiją ir taip paklusdama su prieglobsčio procedūros trūkumais susijusiai rizikai. Teismas pažymėjo, kad Belgija galėjo pasinaudoti Dublino reglamento 3 straipsnio 2 dalies diskrecine „suvereniteto sąlyga" ir pati nagrinėti prieglobsčio prašymą, jei turėjo pagrindo manyti, kad Graikija nevykdo EŽTK įpareigojimų. Tai precedentinis sprendimas Dublino sistemos atžvilgiu: juo įtvirtinta, kad valstybės narės negali automatiškai grąžinti prieglobsčio prašytojų į kitą ES valstybę, neįsitikindamos, kad ten faktiškai laikomasi EŽTK standartų.

prieš Italiją[315] EŽTT pabrėžė, kad migracijos krizė negali pateisinti savavališko migrantų sulaikymo ar teisės į veiksmingą teisinę gynybą ribojimo. Teismas konstatavo, kad net ir esant padidėjusiam migracijos spaudimui valstybės privalo užtikrinti aiškų teisinį sulaikymo pagrindą, veiksmingą teisminę kontrolę ir individualų kiekvieno asmens situacijos vertinimą. Šioje byloje taip pat akcentuotas kolektyvinio išsiuntimo draudimas, kuris išlieka vienu svarbiausių žmogaus teisių apsaugos garantų migracijos valdymo srityje.

Individualaus vertinimo pareigos turinį ypač reikšmingai išplėtojo EŽTT Didžioji kolegija byloje *N.D. ir N.T. prieš Ispaniją*[316]. Teismas pripažino valstybių teisę kontroliuoti savo sienas ir imtis priemonių neteisėtai migracijai riboti, tačiau kartu pabrėžė, kad sienų apsaugos priemonės negali eliminuoti individualaus vertinimo reikalavimo. Net ir tais atvejais, kai asmenys bando neteisėtai kirsti valstybės sieną, valstybė privalo užtikrinti bent minimalią galimybę pasinaudoti teisėtomis procedūromis ir individualiai įvertinti kiekvieno asmens aplinkybes.

ESTT jurisprudencijoje šie principai įgijo papildomą reikšmę migracijos instrumentalizavimo kontekste. Byloje *C-72/22 PPU*[317] (*M. A. prieš Lietuvą*) 2022 m.

---

315 „EŽTT 2016 m. gruodžio 15 d. sprendimas byloje „*Khlaifia ir kiti prieš Italiją* (Khlaifia and Others v. Italy), Nr. 16483/12“ ECLI:CE:ECHR:2016:1215JUD001648312., žiūrėta 2026 m. gegužės 20d., https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-170054. Trijų Tuniso piliečių byla prieš Italiją. Pareiškėjai skundėsi neteisėtu laisvės atėmimu pažeidžiant EŽTK 5 straipsnį: tiek priėmimo centre, tiek laivuose ir tuo, kad sulaikymo sąlygos sudarė nežmonišką ir žeminantį elgesį pagal 3 straipsnį. Jie taip pat teigė buvę kolektyvinio išsiuntimo objektu, pažeidžiant Protokolo Nr. 4 4 straipsnį. Didžioji kolegija: konstatavo, kad sulaikymas pagal 5 straipsnio 1 dalį buvo savavališkas ir neatitiko teisinio tikrumo principo; informacijos trūkumas prieštaravo 5 straipsnio 2 daliai ir suvaržė jų galimybę ginčyti sulaikymo sprendimus pažeidžiant 5 straipsnio 4 dalį. Tačiau priėmimo centro ir laivų sąlygos nepripažintos 3 straipsnio pažeidimu, nes pareiškėjų buvimas ten buvo labai trumpas. Didžioji kolegija pakeitė Antrojo skyriaus 2015 m. sprendimą, ir kolektyvinio išsiuntimo pažeidimo nekonstatavo, tačiau 5 straipsnio pažeidimai (sulaikymo teisėtumas ir informacijos suteikimas) liko patvirtinti. Tai daro bylą aktualią analizuojant procedūrinių garantijų standartus migrantų sulaikymo atvejais.

316 „EŽTT 2020 m. vasario 13 d. sprendimas byloje „*N.D. ir N.T. prieš Ispaniją* (N.D. and N.T. v. Spain), Nr. 8675/15 ir 8697/15“. ECLI:CE:ECHR:2020:0213JUD000867515., žiūrėta 2026 m. gegužės 20d., https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201353 Didžioji kolegija vieningai nusprendė, kad Ispanija nepažeidė kolektyvinio išsiuntimo draudimo (Protokolo Nr. 4, 4 str.), konstatuodama, kad pareiškėjai patys neteisėtai bandė kirsti sieną didelėje grupėje, todėl valstybei kilo teisė nedelsiant juos grąžinti. Tačiau Teismas pabrėžė valstybių pareigą užtikrinti realią ir veiksmingą prieigą prie teisėtų atvykimo į šalies teritoriją būdų, tai reiškia, kad kolektyvinis grąžinimas yra leistinas tik tada, kai egzistuoja veiksminga individuali prieiga prie procedūrų.

317 „ESTT 2022 m. birželio 30 d. sprendimas byloje „*M. A. prieš Valstybės sienos apsaugos tarnybą*, Nr. C-72/22 PPU“. ECLI:EU:C:2022:444., žiūrėta 2026 gegužės 20d., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX:62022CJ0072. Teismas, nagrinėjęs bylą skubos tvarka, konstatavo, kad Prieglobsčio procedūrų direktyva draudžia valstybės narės teisės aktus, pagal kuriuos paskelbus nepaprastąją padėtį dėl masinio užsieniečių antplūdžio, neteisėtai atvykusiems trečiųjų šalių piliečiams de facto atimama galimybė pateikti tarptautinės apsaugos prašymą valstybės narės teritorijoje. Dėl sulaikymo pagrindų Teismas nurodė, kad prieglobsčio prašytojo sulaikymas viešosios tvarkos ar saugumo apsaugos pagrindu yra pateisinamas tik tada, kai pareiškėjo elgesys kelia tikrą, esamą ir pakankamai rimtą grėsmę, darančią poveikį pagrindiniam visuomenės interesui arba valstybės narės vidaus ar išorės saugumui. Tai esminis sprendimas Lietuvos migracijos valdymo praktikai, tiesiogiai liečiantis 2021–2022 m. pasienio krizės teisinį vertinimą.

Teisingumo Teismas konstatavo, kad net ir susidūrus su instrumentalizuotos migracijos situacija valstybės narės negali paneigti teisės pateikti prieglobsčio prašymą. Šis sprendimas patvirtino, kad Europos Sąjungos teisėje įtvirtintos procedūrinės garantijos išlieka privalomos ir tais atvejais, kai migracijos srautai vertinami kaip hibridinės grėsmės elementas. Teismo pozicija rodo, kad migracijos instrumentalizavimas gali lemti papildomų saugumo priemonių taikymą, tačiau negali tapti pagrindu paneigti esminių tarptautinės apsaugos procedūrų.

Analogišką žmogaus teisių apsaugos ir valstybės saugumo interesų derinimo kryptį atspindi ir nacionalinė konstitucinė bei administracinė jurisprudencija. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas yra pabrėžęs, kad net ir dėl masinio užsieniečių antplūdžio susidarius ypatingai situacijai žmogaus teisių ribojimai negali būti taikomi neatsižvelgiant į individualią asmens situaciją ir turi atitikti iš Konstitucijos kylančius būtinumo bei proporcingumo reikalavimus[318] nuosekliai pabrėžia, kad nacionalinio saugumo interesai negali paneigti konstitucinių teisinės valstybės principų, o žmogaus teisių ribojimai turi atitikti proporcingumo ir būtinybės reikalavimus. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas savo praktikoje taip pat nuosekliai akcentuoja individualaus vertinimo būtinybę migracijos srityje. Teismas yra konstatavęs, kad ekstremaliosios situacijos dėl masinio užsieniečių antplūdžio paskelbimas savaime nepateisina prieglobsčio prašytojo sulaikymo nacionalinio saugumo ar viešosios tvarkos pagrindais, o vertinant galimą asmens keliamą grėsmę būtina atsižvelgti į jo individualų elgesį ir konkrečias bylos aplinkybes. Platesnėje užsieniečių teisinės padėties jurisprudencijoje LVAT taip pat laikosi pozicijos, kad migracijos institucijoms suteikta diskrecija negali būti įgyvendinama formaliai ar automatiškai, o sprendimai turi būti individualizuoti, tinkamai motyvuoti ir proporcingi siekiamam teisėtam tikslui[319] taip pat formuoja standartą, pagal kurį migracijos srityje priimami sprendimai turi būti grindžiami individualiu aplinkybių vertinimu, o valstybės institucijų diskrecija negali būti įgyvendinama formaliai ar automatiškai.

Apibendrinant galima teigti, kad EŽTT, ESTT ir nacionalinių teismų jurisprudencija formuoja vientisą teisinės kontrolės sistemą, kuri migracijos krizių sąlygomis veikia kaip atsvara administracinės diskrecijos plėtrai. Šios jurisprudencijos reikšmė pasireiškia ne tik individualių bylų sprendimu, bet ir bendrų teisinių standartų formavimu, užtikrinančiu, kad migracijos valdymo priemonės išliktų suderinamos su

---

318 Konstitucinio Teismo 2023 m. birželio 7 d. nutarimas Nr. KT53-A-N6/2023 „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties" nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos konstitucijai https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2861/content

319 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. vasario 2 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022 https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=6b691b6b-1451-46da-8555-a669bb94d27a ; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2024 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2458-415/2024 https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=be4b1040-2918-4457-a982-48677ddd7f8d ; „Prieglobsčio procedūros reikalavimai turi būti tiksliai vykdomi" pagal nutartį administracinėje byloje Nr. A822-69/2013 *Lietuvos vyriausiasis administracinis teismo metinė ataskaita 2013*, https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/metinis_2013_en.pdf

žmogaus teisių apsaugos, proporcingumo ir teisinės valstybės principais net ir padidėjusio saugumo spaudimo sąlygomis.

3.5. Trečiojo skyriaus apibendrinimas

Atlikta analizė rodo, kad migracijos reguliavimas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje per pastaruosius du dešimtmečius transformavosi iš santykinai autonomiškos administracinio reguliavimo srities į kompleksinę saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir tarptautinių įsipareigojimų sankirtos erdvę. Ši transformacija lėmė, kad migracijos politika šiandien vertinama ne tik kaip asmenų judėjimo reguliavimo priemonių visuma, bet ir kaip viena svarbiausių valstybės bei Europos Sąjungos atsparumo sistemų.

Europos Sąjungos migracijos teisės raida atskleidžia nuoseklų siekį harmonizuoti prieglobsčio procedūras, stiprinti išorės sienų valdymą ir kurti bendrus reagavimo į migracijos krizes mechanizmus. Vis dėlto migracijos krizės ir migracijos instrumentalizavimo atvejai parodė, kad vien norminis suvienodinimas negarantuoja vienodo teisės taikymo praktikoje. Todėl migracijos valdymo veiksmingumas vis labiau priklauso nuo institucijų gebėjimo taikyti teisę kompleksiškai, koordinuotai ir laikantis žmogaus teisių apsaugos standartų.

Lietuvos atvejis patvirtina bendrą Europos tendenciją, jog migracijos krizės pirmiausia išbando ne sienų apsaugos pajėgumus, o teisinės sistemos gebėjimą išlaikyti konstitucinę pusiausvyrą tarp valstybės saugumo ir žmogaus teisių apsaugos. Krizinėmis aplinkybėmis migracijos reguliavimo sistemos kokybę lemia ne tik jos gebėjimas riboti neteisėtą migraciją, bet ir gebėjimas užtikrinti individualų vertinimą, proporcingumą, procesines garantijas ir veiksmingą teisminę kontrolę.

EŽTT, ESTT ir nacionalinių teismų jurisprudencija leidžia konstatuoti, kad Europos migracijos teisėje susiformavo aiškus normatyvinis standartas: migracijos valdymo priemonės gali būti grindžiamos saugumo argumentais tik tiek, kiek jos išlieka suderinamos su žmogaus orumo apsauga, negrąžinimo principu, individualaus vertinimo pareiga ir teisinės valstybės reikalavimais. Todėl migracijos krizės negali būti vertinamos kaip teisinio reguliavimo išimtis – priešingai, jos tampa situacijomis, kuriose teisės viršenybės principas įgyja didžiausią praktinę reikšmę.

Atsižvelgiant į tai, migracijos reguliavimo analizė turi būti grindžiama ne vien norminių nuostatų ar institucinių kompetencijų tyrimu, bet ir vertinimu, kaip visa sistema funkcionuoja susidūrusi su padidėjusio neapibrėžtumo, politinio spaudimo ir hibridinių grėsmių sąlygomis. Būtent toks požiūris sudaro teorinį ir metodologinį pagrindą tolesnei Lietuvos migracijos reguliavimo sistemos veikimo analizei bei jos atsparumo vertinimui.

4. MIGRACIJOS KRIZĖS VALDYMO PRAKTIKA LIETUVOJE: TEISINĖ IR INSTITUCINĖ ANALIZĖ

4.1. Lietuvos migracijos reguliavimo sistemos transformacija reaguojant į 2021–2023 m. krizę

2021-2023 m. migracijos krizė tapo reikšmingiausiu Lietuvos migracijos teisės sistemos išbandymu nuo įstojimo į Europos Sąjungą. Baltarusijos organizuotas trečiųjų šalių piliečių nukreipimas prie Lietuvos valstybės sienos sukūrė situaciją, kurioje valstybė buvo priversta vienu metu spręsti du tarpusavyje konkuruojančius uždavinius, tai yra užtikrinti valstybės sienos apsaugą ir išlaikyti žmogaus teisių bei teisinės valstybės standartų laikymąsi. Reaguodama į susidariusią situaciją, Lietuvos Respublika per trumpą laikotarpį priėmė reikšmingus migracijos reguliavimo pakeitimus, kurie iš esmės transformavo prieglobsčio procedūrų, sulaikymo ir migracijos kontrolės sistemą. Šie sprendimai iš pradžių buvo grindžiami būtinybe operatyviai reaguoti į precedento neturintį migracijos spaudimą, tačiau vėlesnė Konstitucinio Teismo, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir kitų institucijų praktika parodė, kad dalis pasirinktų priemonių sukūrė įtampą tarp saugumo interesų ir konstitucinių žmogaus teisių garantijų. Šiame tyrime 2021–2023 m. laikotarpis pasirinktas kaip pagrindinis krizės teisinio valdymo analizės laikotarpis, apimantis krizės pradžią, intensyviausią nacionalinio teisinio reguliavimo kaitos etapą ir esminius teisminės kontrolės sprendimus. Vis dėlto analizė šiuo laikotarpiu neapsiriboja: vėlesni teisėkūros ir jurisprudencijos pokyčiai nagrinėjami tiek, kiek jie atspindi krizės metu suformuotų teisinių priemonių tęstinumą, koregavimą arba reakciją į išryškėjusias teisinio reguliavimo problemas. Toks tyrimo laikotarpio apibrėžimas leidžia įvertinti ne tik pirminę Lietuvos teisinės sistemos reakciją į hibridinės grėsmės sąlygomis kilusį migracijos spaudimą, bet ir tai, kaip krizės metu priimti sprendimai buvo vėliau peržiūrimi bei koreguojami teisėkūros ir teisminės kontrolės priemonėmis.

2021 m. liepos 2 d. Lietuvos Respublikos Vyriausybė nutarimu Nr. 517 visoje šalies teritorijoje paskelbė valstybės lygio ekstremaliąją situaciją dėl masinio užsieniečių antplūdžio[320]. Šis sprendimas sudarė teisinį pagrindą skubiems migracijos srities teisėkūros pokyčiams - per palyginti trumpą laikotarpį buvo priimti reikšmingi Įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ ir Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo pakeitimai, iš esmės pakeitę prieglobsčio procedūrų organizavimą, sulaikymo taikymo sąlygas ir migracijos kontrolės mechanizmus.

Vėlesnė šių teisėkūros sprendimų analizė parodė, kad siekis operatyviai reaguoti į susidariusią situaciją sukūrė įtampą tarp nacionalinio saugumo interesų ir konstitucinių žmogaus teisių apsaugos standartų. Teisinio reguliavimo raida 2021 -2024 m.

320 LR Vyriausybės 2021 m. liepos 2 d. nutarimas Nr. 517 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo, valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo ir LR valstybės sienos apsaugos sustiprinimo“. *TAR*, 2021-07-02, Nr. 2021-15138.

atskleidžia nuoseklų valstybės reakcijos procesą, nuo skubių krizės valdymo priemonių įtvirtinimo iki jų vėlesnio peržiūrėjimo ir koregavimo, atsižvelgiant į Konstitucinio Teismo, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo bei kitų žmogaus teisių apsaugos institucijų suformuotus standartus.

11 lentelė. UTPĮ ir VSAĮ esminių pakeitimų chronologija 2021–2024 m.

Data	Teisės aktas	Pagrindiniai pakeitimai	Tikslas / kontekstas	Teisinis vertinimas
2021-07-13	UTPĮ 5 str. pataisos	Nustatytas prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas pasienio vietose be teisės laisvai judėti iki 6 mėn. ekstremaliosios situacijos metu	Reakcija į Baltarusijos organizuotą migrantų antplūdį; valstybės lygio ekstremalioji situacija nuo 2021-07-02	KT 2023-06-07 nutarimu pripažinta, kad reguliavimas neatitiko Konstitucijos 20 straipsnio reikalavimų dėl individualaus vertinimo ir veiksmingos teisminės kontrolės
2021-12-23	UTPĮ X² skyrius (140^8 str.)	Įtvirtintas specialus ekstremaliosios situacijos režimas; perskirstytos VSAT ir MD kompetencijos; nustatyti iki 6 mėn. terminai	Siekis sistemiškai reglamentuoti migracijos krizės valdymą ir užtikrinti procesinį reguliavimą; Procesinių garantijų stiprinimas pagal Priėmimo sąlygų direktyvą 2013/33/ES ((vėliau pakeista į 2024/1346)	KT pripažino 140^8 str. 3 d. prieštaraujančia Konstitucijai; LVAT praktikoje toks apgyvendinimas vertintas kaip *de facto* sulaikymas
2023-04-20	UTPĮ 140^8 str. 3 d. nauja redakcija	Nustatytas MD sprendimas dėl apgyvendinimo ir jo apskundimo apylinkės teismui galimybė	Dalinis KT nutarimo Nr. KT53-A-N6/2023 vykdymas	KT konstatavo, kad ir naujoji redakcija neužtikrina visų konstitucinių reikalavimų, nes nebuvo numatytos alternatyvios mažiau ribojančios priemonės

Data	Teisės aktas	Pagrindiniai pakeitimai	Tikslas / kontekstas	Teisinis vertinimas
2023-04-20	VSAĮ 4 str. 13 d. (apgręžimas)	tvirtinta galimybė pasienio ruože (iki 5 km) neįleisti neteisėtai atvykusių asmenų, numatant humanitarines išimtis ir individualaus vertinimo elementus	Apgręžimo politika faktiškai vykdyta nuo 2021-08; formalizuota įstatymu	Tarptautinės ir nacionalinės žmogaus teisių institucijos kėlė klausimų dėl suderinamumo su negrąžinimo principu; šio reguliavimo vertinimas nagrinėjamas EŽTT
2023-12-19 (įsigaliojo 2023-12-30)	Įgyvendinimo pataisos Nr. XIV-2427	Įtvirtintos papildomos garantijos pažeidžiamiems asmenims ir galimybė laikinai išvykti iš apgyvendinimo vietos	Tiesioginis KT nutarimo Nr. KT53-A-N6/2023 įgyvendinimas	Stebėsenos institucijos konstatavo praktinio taikymo netolygumus ir ribotą naujų garantijų veiksmingumą
2024-05-30	PIA steigimas (Nr. XIV-2673)	Įsteigta Priėmimo ir integracijos agentūra, perėmusi dalį URC funkcijų; veikia nuo 2025-01-01	Siekis atskirti priėmimo ir integracijos funkcijas nuo sienų apsaugos ir kontrolės funkcijų (VSAT)	Vertinta kaip pozityvus institucinis pokytis, stiprinantis civilinį migracijos valdymo komponentą, tačiau sulaikymo funkcijos išliko VSAT kompetencijoje

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis LR Seimo teisės aktų duomenų baze ir KT nutarimu Nr. KT53-A-N6/2023.

11 lentelėje pateikta teisės aktų raida leidžia identifikuoti tris reguliavimo etapus. Pirmasis etapas pasižymėjo skubiu saugumo priemonių įtvirtinimu ir išplėsta administracine diskrecija. Antrajame etape prasidėjo teisminė ir tarptautinė šių priemonių kontrolė, atskleidusi jų nesuderinamumą su dalimi konstitucinių ir Europos teisės standartų. Trečiajame etape teisės aktai buvo koreguojami siekiant suderinti migracijos kontrolės priemones su individualaus vertinimo, proporcingumo ir teisminės kontrolės reikalavimais.

UTPĮ pakeitimai 2021 m. ir jų teisinis vertinimas

2021 m. liepos 13 d. priimti pirmieji UTPĮ pakeitimai[321] įtvirtino specialų teisinį režimą, taikomą ekstremaliosios situacijos metu. Juo buvo nustatyta, kad prieglobsčio prašytojai, atvykę prie valstybės sienos arba netrukus po neteisėto jos kirtimo, gali būti laikinai apgyvendinami nustatytose vietose nesuteikiant teisės laisvai judėti. Toks

321 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 2004 m. balandžio 29 d. Nr. IX-2206. *Valstybės žinios*, 2004-04-30, Nr. 73-2539.

apribojimas galėjo būti taikomas iki šešių mėnesių, nenumatant individualaus kompetentingos institucijos sprendimo ir veiksmingos jo teisminės kontrolės. Vėlesniais, 2021 m. gruodžio 23 d., pakeitimais[322] UTPĮ buvo papildytas specialiu X^2 skyriumi, kuriame sistemingai reglamentuotas migracijos krizės ir ekstremaliosios situacijos teisinis režimas bei perskirstytos pagrindinių institucijų, kaip Valstybės sienos apsaugos tarnybos ir Migracijos departamento, kompetencijos.

Šie pakeitimai tapo vienu svarbiausių Lietuvos migracijos krizės teisinio reguliavimo objektų. Vėlesnė konstitucinė ir europinė teisminė kontrolė parodė, kad dalis pasirinktų reguliavimo sprendimų neatitiko individualaus vertinimo, proporcingumo ir veiksmingos teisminės kontrolės reikalavimų. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas 2023 m. birželio 7 d. nutarimu Nr. KT53-A-N6/2023[323] pripažino, kad tiek UTPĮ 5 straipsnio 6 dalis (2021 m. liepos 13 d. redakcija), tiek UTPĮ 140^8 straipsnio 3 dalis (2021 m. gruodžio 23 d. redakcija) prieštaravo Konstitucijos 20 straipsniui. Teismas nustatė tris esminius reguliavimo trūkumus: pirma, viena griežčiausių asmens laisvę ribojančių priemonių buvo taikoma automatiškai visiems prieglobsčio prašytojams, individualiai nevertinant jų situacijos[324]; antra, tokia priemonė buvo taikoma nesant individualaus kompetentingos institucijos sprendimo; trečia, nebuvo užtikrinta galimybė veiksmingai ginčyti tokio apribojimo teisėtumą teisme[325].

Konstitucinio Teismo išvados iš esmės atitiko anksčiau suformuotus Europos Sąjungos teisės standartus. ESTT byloje C-72/22 PPU[326] konstatavo, kad prieglobsčio prašytojų apgyvendinimas VSAT valdomuose centruose, kai faktiškai apribojama jų judėjimo laisvė, laikytinas sulaikymu pagal Priėmimo sąlygų direktyvos 2013/33/ES 2

322 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties Nr. IX-2206 2, 3, 5, 26, 32, 40, 50, 67, 71, 76, 77, 79, 113, 125, 126, 130^1, 136, 138, 139, 140 straipsnių pakeitimo, 69 straipsnio ir IX^1skyriaus pripažinimo netekusiais galios ir įstatymo papildymo X^2 skyriumi, priimta 2021 m. gruodžio 23 d. Nr. XIV-816. *TAR*, 2021-12-30, Nr.27706, žiūrėta 2026 m. birželio 14 d., https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/c67c9f5266e611ecb2fe9975f8a9e52e?positionInSearchResults=544&searchModelUUID=b93585ac-f1a3-43b4-aed0-ac2b3a7a88ae

323 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismo 2023 m. birželio 7 d.. nutarimas byloje Nr. 10-A/2022 „dėl UTPĮ nuostatų atitikties Konstitucijai. Nr. KT53-A-N6/2023“, žiūrėta 2026 m. birželio 14 d., https://lrkt.lt/lt/teismo-aktai/paieska/135/ta2861/content

324 *Ibid*., Konstatuojamoji dalis, sk. VI, p. 27.5: „[...] pagal ginčijamą UTPĮ nuostatą visiems prieglobsčio prašytojams [...] nebuvo sudaryta prielaidų individualiai vertinti kiekvieno asmens situaciją“.

325 *Ibid*., Sk. V, p. 23.3: „[...] ribojantis asmens teises ir laisves [...] teisinis reguliavimas turi būti toks, kad sudarytų prielaidas kiek įmanoma įvertinti individualią kiekvieno asmens padėtį“.

326 „ESTT 2022 m. birželio 30 d. sprendimas byloje „*M. A. prieš Valstybės sienos apsaugos tarnybą*“ (Nr. C-72/22 PPU), ECLI:EU:C:2022:444, žiūrėta 2026 m. birželio 14 d., https://infocuria.curia.europa.eu/tabs/affair?lang=en&sort=AFF_NUM-DESC&searchTerm=%22C-72%2F22%22&publishedId=C-72%2F22&juridiction=C.

straipsnio h punktą[327], todėl tokiai priemonei taikomi visi Europos Sąjungos teisėje nustatyti sulaikymo teisėtumo reikalavimai. Teismas taip pat pabrėžė, kad vien neteisėtas buvimas valstybės teritorijoje negali būti savarankiškas pagrindas sulaikymui taikyti. Analogiškos pozicijos laikytasi ir sujungtose bylose C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU[328], kuriose konstatuota, kad net ir masinio migrantų antplūdžio situacijose valstybės negali neribotą laiką taikyti laisvės suvaržymo priemonių prieglobsčio prašytojams.

Reikšminga ir tai, kad nagrinėjant bylą Konstituciniame Teisme kritišką poziciją dėl ginčijamo reguliavimo išreiškė žmogaus teisių priežiūros institucijos. Seimo kontrolierė E. Leonaitė savo rašytinėje nuomonėje pažymėjo, kad ginčijamas teisinis reguliavimas „sudarė prielaidas situacijoms, kai asmens laisvės apribojimai buvo taikomi automatiškai, individualiai nevertinant kiekvieno asmens aplinkybių“[329]. Šis vertinimas iš esmės sutapo tiek su Konstitucinio Teismo, tiek su Europos Sąjungos Teisingumo Teismo vėliau suformuluotomis išvadomis ir patvirtino, kad pagrindinė reguliavimo problema buvo ne pats valstybės siekis reaguoti į migracijos krizę, bet pasirinktas reguliavimo modelis, kuriame saugumo argumentai buvo iškelti aukščiau individualaus vertinimo ir procesinių garantijų reikalavimų.

2023 m. pataisos ir jų trūkumai

2023 m. migracijos ir prieglobsčio teisinio reguliavimo raida Lietuvoje pasižymėjo dviem tarpusavyje susijusiais, tačiau chronologiškai ir teisiškai atskirtinais etapais. Pirmuoju etapu, dar iki Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2023 m. birželio 7 d. nutarimo[330] priėmimo, buvo tęsiamas 2021 m. migracijos krizės metu suformuotų išimtinių sienos apsaugos priemonių įtvirtinimas įstatymo lygmeniu. 2023 m. balandžio 20 d. priimtais teisės aktų pakeitimais[331] buvo pakeistos Įstatymo „Dėl užsieniečių tei-

327 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2013/33/ES, 2013 m. birželio 26 d., kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo (Priėmimo sąlygų direktyva). *OL L* 180, 2013 6 29, p. 96–116. 8 str. 2 d.: sulaikymas galimas tik „individualiai įvertinus kiekvieną konkretų atvejį“; Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1346, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo 2024 m. gegužės 14 d. *OL L*, 2024/1346: 26 p. „ prašytojų sulaikymas turėtų būti taikomas vadovaujantis pamatiniu principu, kad asmenys neturėtų būti sulaikomi vien dėl to, kad jie prašo tarptautinės apsaugos, visų pirma pagal valstybių narių tarptautinius teisinius įsipareigojimus ir ypač pagal Ženevos konvencijos 31 straipsnį“.

328 „ESTT 2020 m. gegužės 14 d. sprendimas sujungtose bylose „C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, FMS ir kiti“, ECLI:EU:C:2020:367, p. 216–217, 246: valstybė negali sulaikyti prieglobsčio prašytojų pasibaigus keturių savaičių terminui net esant masinio antplūdžio situacijai.

329 Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. KT53-A-N6/2023, sk. II, p. 4.2. Seimo kontrolierė E. Leonaitė konstatavo, kad ginčijamas reguliavimas „sudarė prielaidas atsirasti situacijoms, kai sulaikymas taikomas automatiškai, individualiai nevertinant kiekvieno asmens situacijos“.

330 *Ibid.*

331 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ 140^8 str. 3 d. (2023 m. balandžio 20 d. redakcija, *TAR*, 2023-04-26, Nr. 8041). Nuo 2023 m. gegužės 3 d. MD priima sprendimą; sprendimas per 14 dienų skundžiamas apylinkės teismui (140^8 str. 9 d.).

sinės padėties“ nuostatos, o Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatyme[332] įtvirtintas vadinamasis apgręžimo mechanizmas, suteikiantis galimybę esant įstatyme nustatytoms išimtinėms aplinkybėms riboti asmenų patekimą į Lietuvos Respublikos teritoriją.

Antrasis reguliavimo kaitos etapas buvo tiesiogiai susijęs su Lietuvos Respublikos Konstitucinio Teismo 2023 m. birželio 7 d. nutarimu Nr. KT53-A-N6/2023. Konstitucinis Teismas pripažino Konstitucijos 20 straipsniui prieštaraujančiomis UTPĮ nuostatas tiek, kiek pagal jas dėl masinio užsieniečių antplūdžio esant paskelbtai ekstremaliajai situacijai visi prieglobsčio prašytojai galėjo būti apgyvendinami nustatytose vietose nesuteikiant jiems teisės laisvai judėti Lietuvos Respublikos teritorijoje iki šešių mėnesių, kompetentingai institucijai nepriėmus individualaus sprendimo, kurį būtų galima apskųsti teismui.

Įgyvendinant šį Konstitucinio Teismo nutarimą vėliau buvo inicijuoti UTPĮ pakeitimai, kuriais siekta nustatyti individualaus prieglobsčio prašytojo situacijos vertinimą, aiškiau apibrėžti jo laisvės ribojimo pagrindus ir sąlygas, numatyti mažiau asmens laisvę varžančias alternatyvias priemones bei užtikrinti galimybę ginčyti kompetentingos institucijos sprendimą teisme.

Nors šiais pakeitimais siekta sustiprinti procedūrines garantijas ir atsižvelgti į Konstitucinio Teismo suformuluotus standartus, vėlesnis jų vertinimas parodė, kad esminės reguliavimo problemos nebuvo visiškai pašalintos. Konstitucinis Teismas pripažino, kad ir naujoji UTPĮ 140^8 straipsnio 3 dalies redakcija neatitiko Konstitucijos reikalavimų[333], nes joje nebuvo numatyta galimybė taikyti mažiau asmens laisvę ribojančias alternatyvias priemones. Taigi teisėkūros korekcijos iš esmės pakeitė procedūrinę sprendimų priėmimo formą, tačiau nepašalino pagrindinio trūkumo, automatinio ir nepakankamai individualizuoto laisvės ribojimo modelio. Siekdamas įgyvendinti Konstitucinio Teismo nutarimą, Seimas 2023 m. gruodžio 19 d. priėmė papildomas pataisas (Nr. XIV-2427)[334], kuriomis buvo nustatyti papildomi saugikliai pažeidžiamiems asmenims ir įtvirtinta galimybė tam tikrais atvejais laikinai išvykti iš apgyvendinimo vietos. Tačiau praktinis šių garantijų veiksmingumas sukėlė abejonių. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus 2024 m. stebėsenos duomenys rodo[335], kad tarp faktiškai judėjimo laisvę praradusių asmenų vis dar buvo identifikuojamos pažeidžiamos

---

332 Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo 4 str. 13 d. (įtvirtinta 2023 m. balandžio 20 d. įstatymu), *TAR*, 2023-05-03, Nr. 2023-08374; LR Vyriausybės 2023 m. gegužės 3 d. nutarimas Nr. 315 „Dėl LR valstybės sienos apsaugos esant paskelbtai valstybės lygio ekstremaliajai situacijai“, *TAR*, 2023-05-03, Nr.2023-08339.

333 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. Nutarimas Nr. KT53-A-N6/2023. Nutariamoji dalis, p. 1–3: visos trys UTPĮ nuostatos (5 str. 6 d., 140^8 str. 3 d. bei 140^8 str. 3 d. 2023-04-20 red.) pripažintos prieštaraujančiomis Konstitucijos 20 str.

334 Lietuvos Respublikos įstatymo „Dėl užsieniečių teisinės padėties“ Nr. IX-2206 [...] straipsnių pakeitimo įstatymas, 2023 m. gruodžio 19 d. Nr. XIV-2427 (Įsigaliojo 2023 m. gruodžio 30 d.). Įgyvendinimo įstatymas po KT nutarimo Nr. KT53-A-N6/2023.

335 Lietuvos Raudonasis Kryžius (LRK). *Prieiga prie prieglobsčio procedūros LR diplomatinėse atstovybėse ir VSAT pasienio kontrolės punktuose. Papildymas 2024.* Vilnius: LRK, 2024; 2024 m. stebėsenos ataskaita, 2025 m. balandis.

grupės, įskaitant nėščią moterį, nepilnametę ir galimą prekybos žmonėmis auką[336].

Analizuojamu laikotarpiu visi šeši pateikti prašymai laikinai išvykti iš apgyvendinimo vietos buvo atmesti. Atsižvelgiant į nedidelį tokių prašymų skaičių, šie duomenys savaime neleidžia daryti apibendrinančios išvados dėl įstatyme nustatyto mechanizmo veiksmingumo, tačiau jie atskleidžia jo taikymo praktiką konkrečiu tiriamuoju laikotarpiu. Kartu pažymėtina, kad vėlesnė institucinė ir praktinė situacija keitėsi, todėl 2021–2023 m. nustatyta praktika negali būti automatiškai tapatinama su šiuo metu taikomu užsieniečių apgyvendinimo ir laikino išvykimo režimu.

Pažymėtina, kad šie duomenys atspindi 2024 m. gruodžio 31 d. situaciją; nuo 2025 m. sausio 1 d. dalį apgyvendinimo funkcijų perėmus Priėmimo ir integracijos agentūrai (PIA) (žr. 10 lentelę), vėlesnės praktikos tendencijos gali skirtis ir turėtų būti vertinamos atskirai, remiantis naujausiais VSAT bei PIA duomenimis.

Atskiras teisines diskusijas sukėlė apgręžimo politikos formalizavimas. Nors praktikoje ši politika buvo taikoma nuo 2021 m. rugpjūčio mėn., tik 2023 m. ji buvo įtvirtinta įstatymo lygmenyje VSAĮ pataisomis[337]. Tokiu būdu migracijos krizės metu susiformavusi administracinė praktika buvo transformuota į formalų teisinį reguliavimą. Vis dėlto šio reguliavimo suderinamumas su tarptautiniais žmogaus teisių apsaugos standartais išliko ginčytinas. Jungtinių Tautų vyriausiasis pabėgėlių komisaras (JTVPK) savo 2021 m., 2022 m. ir 2023 m. pastabose[338] nuosekliai kėlė klausimą dėl apgręžimo politikos atitikties negrąžinimo principui. Analogiškos abejonės atsispindi ir Europos Sąjungos lygmeniu. Europos Sąjungos pagrindinių teisių agentūra (FRA) 2025 m. ataskaitoje nurodė, kad 2020 - 2024 m. Europos valstybėse buvo pradėtos

---

336 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. *Prieglobsčio prašytojų ir nereguliarių migrantų teisių užtikrinimas. Žmogaus teisių padėties stebėsenos Lietuvoje 2024 metų ataskaita,* 137-139. Vilnius: SKĮ, 2025. (Autorė: Goda Jurevičiūtė), https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2025/09/2024-metu-zmogaus-teisiu-padeties-Lietuvoje-stebesenos-ataskaita-ISSN-3030-1343.pdf 2024 m. gruodžio 31 d. URC buvo 77 užsieniečiai: 9 sulaikyti, 28 - alternatyvi priemonė; 6 pateikti prašymai laikinai išvykti, nė vienas netenkintas.

337 Lietuvos Respublikos Seimas. Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo pataisos (projektas Nr. XIVP-2383), priimta 2023 m. balandžio 20 d. Seimo pranešimas spaudai, 2023 m. balandžio 25 d., žiūrėta 2026 birželio 14 d:, https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/ff701250e35a11eda305cb3bdf2af4d8?positionInSearchResults=63&searchModelUUID=b93585ac-f1a3-43b4-aed0-ac2b3a7a88ae

338 JTVPK. Pastabos dėl Užsieniečių teisinės padėties įstatymo pakeitimų projekto (Nr. XIVP-2385) ir Valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymo pakeitimų projekto (Nr. XIVP-2383), 2023 m. kovo 20 d., p. 20–23. https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2023/124239?prevDestination=search&prevPath=/search?sm_country_name%5B%5D=Lithuania&sort=score&order=desc&result=result-124239-en ; JTVPK pastabos dėl Užsieniečių teisinės padėties įstatymo pakeitimų (Nr. 21-29207), 2021 m. rugsėjo 27 d., 22–25. https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2021/123922?prevDestination=search&prevPath=/search?sm_country_name%5B%5D=Lithuania&sort=score&order=desc&page=2&result=result-123922-en ; JTVPK teisinės pastabos dėl Užsieniečių teisinės padėties įstatymo pakeitimų (Nr. XIV-506), 2021 m. liepos 28 d. https://www.refworld.org/legal/natlegcomments/unhcr/2021/123909?prevDestination=search&prevPath=/search?sm_country_name%5B%5D=Lithuania&sort=score&order=desc&page=2&result=result-123909-en

135 baudžiamosios ir 161 drausminė procedūra dėl galimų pažeidimų prie išorės sienų[339]. Tai rodo, kad migracijos kontrolės priemonių suderinamumas su žmogaus teisių apsaugos standartais išlieka aktualia problema ne tik Lietuvoje, bet ir visoje Europos Sąjungoje.

Šiame kontekste ypatingą reikšmę įgyja byloje *C.O.C.G. ir kiti prieš Lietuvą*[340] Didžiosios kolegijos nagrinėjami klausimai. Numatomas sprendimas gali turėti reikšmingos įtakos ne tik Lietuvos migracijos politikos vertinimui, bet ir platesniam Europos valstybių taikomų migracijos instrumentalizavimo valdymo priemonių teisėtumo vertinimui. Todėl 2021–2024 m. teisėkūros raida leidžia daryti išvadą, kad Lietuvos migracijos reguliavimo sistema perėjo nuo skubaus krizės valdymo modelio prie laipsniškos teisinės korekcijos, tačiau pusiausvyros tarp saugumo tikslų ir žmogaus teisių apsaugos paieška išlieka neužbaigtas procesas.

4.2. Migracijos procedūrų įgyvendinimo praktika ir procedūrinių garantijų užtikrinimas

Teisės aktų pakeitimų analizė savaime neleidžia įvertinti jų faktinio poveikio migracijos procesų valdymui. Todėl, siekiant nustatyti, ar 2021 -2024 m. suformuotas teisinis reguliavimas užtikrino pusiausvyrą tarp visuomenės saugumo poreikių ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimų, būtina analizuoti jo taikymo praktiką. Būtent praktinis teisės normų įgyvendinimas leidžia įvertinti, ar įstatymuose įtvirtintos procedūrinės garantijos veikia realiai, ar individualaus vertinimo principas taikomas nuosekliai, o administracinių institucijų diskrecija išlieka pakankamai kontroliuojama. Migracijos krizės laikotarpiu ypatingą reikšmę įgijo trys tarpusavyje susijusios sritys: galimybė pasinaudoti prieglobsčio procedūromis, apgręžimo politikos taikymas ir užsieniečių sulaikymo praktika. Šiose srityse priimami sprendimai tiesiogiai veikia asmens teisę kreiptis dėl tarptautinės apsaugos, teisę į laisvę ir saugumą bei teisę į veiksmingą teisinę gynybą. Todėl jų analizė leidžia ne tik įvertinti migracijos valdymo priemonių efektyvumą, bet ir identifikuoti praktinius teisės taikymo trūkumus bei sistemines reguliavimo problemas. Šiame poskyryje migracijos reguliavimo įgyvendinimo praktika analizuojama remiantis oficialiais statistiniais duomenimis, Seimo kontrolierių įstaigos 2025 m. ataskaita[341], Lietuvos Raudonojo Kryžiaus ir kitų stebėseną vykdančių

339 „Migration: Fundamental Rights Issues at Land Borders“, *FRA*, Luxembourg: Publications Office of the EU, 2020. https://fra.europa.eu/en/publication/2020/migration-fundamental-rights-issues-land-borders; „Update on investigations into alleged ill-treatment at the EU external borders“, FRA (2025), https://fra.europa.eu/en/publication/2025/investigating-alleged-ill-treatment-borders-update.

340 „EŽTT 2025 m. vasario 12 d. sprendimas dar nepriimtas (duomenys tikrinti 2025 m. birželio mėn.) byloje „*C.O.C.G. ir kiti prieš Lietuvą*“, pareiškimas Nr. 17764/22, žiūrėta 2026 birželio 14 d,: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-221976

341 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga (SKĮ). *Prieglobsčio prašytojų ir nereguliarių migrantų teisių užtikrinimas. Žmogaus teisių padėties stebėsenos Lietuvoje 2024 metų ataskaita.* Vilnius: SKĮ, 2025. (Autorė: Goda Jurevičiūtė). https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2025/09/2024-metu-zmogaus-teisiu-padeties-Lietuvoje-stebesenos-ataskaita-ISSN-3030-1343.pdf

institucijų išvadomis[342] taip pat teismų praktika. Toks požiūris leidžia pereiti nuo norminio reguliavimo vertinimo prie jo faktinio veikimo analizės ir nustatyti, kiek migracijos krizės metu taikytos priemonės atitiko teisinės valstybės, proporcingumo ir žmogaus teisių apsaugos principus.

Prieglobsčio prašymų statistika ir prieigos problemos

Migracijos reguliavimo efektyvumas negali būti vertinamas vien pagal statistinius rodiklius ar priimtų administracinių sprendimų skaičių. Ne mažiau svarbu įvertinti, kaip praktikoje užtikrinama teisė kreiptis dėl tarptautinės apsaugos, kokiais kriterijais grindžiamas migracijos kontrolės priemonių taikymas ir ar krizės sąlygomis išlaikoma pusiausvyra tarp visuomenės saugumo interesų ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimų

12 lentelė. Prieglobsčio procedūrų statistika 2021–2025 m.

Rodiklis	**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**
Prieglobsčio prašymai (viso)	4 259	1 051	575	362	381
Apgręžimų atvejų skaičius	8 106	11 211	2 643	1 002	1652
Teigiami prieglobsčio sprendimai	451 (443 pabėgėlio statusai, 8 papildoma apsauga)	337 (316 pabėgėlio statusai, 21 papildoma apsauga)	404 (403 pabėgėlio statusai, 1 papildoma apsauga)	190 (178 pabėgėlio statusais, 12 papildoma apsauga)	153 (149 pabėgėlio statusai, 4 papiloma apsauga)
LVAT panaikintų MD sprendimų sk.	n/d	n/d	n/d	20	n/d
Veikiančių PKP su Baltarusija	14+	12	10	2 (Medininkų, Šalčininkų)	2 (Medininkų, Šalčininkų)

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis SKĮ 2025 m. ataskaita, VSAT ir Migracijos departamento duomenimis.

12 lentelėje pateikti duomenys rodo ryškią migracijos procesų transformaciją Lietuvoje po 2021 m. migracijos krizės. Per ketverių metų laikotarpį prieglobsčio prašymų skaičius sumažėjo daugiau nei vienuolika kartų, nuo 4 259 prašymų 2021 m. iki 362 prašymų 2024 m. Tuo pat metu mažėjo ir registruotų apgręžimo atvejų skaičius, tačiau ši priemonė išliko reikšminga migracijos kontrolės praktikos dalis. Statistikos duomenys taip pat atskleidžia, kad migracijos valdymo sistema palaipsniui perėjo iš krizės režimo į stabilizacijos etapą, tačiau kartu išliko teisiniai klausimai dėl prieigos

342 Lietuvos Raudonasis Kryžius. *2024 m. stebėsenos ataskaita*. Vilnius: LRK, 2025 m. balandis. https://redcross.lt/wp-content/uploads/2024/10/LRK-metine-stebesenos-ataskaita-2024.pdf

prie procedūrų, individualaus vertinimo ir taikomų kontrolės priemonių proporcingumo.

Kaip jau minėta, 2024 m. Lietuvoje buvo pateikti 362 prieglobsčio prašymai, mažiausias skaičius nuo 2019 m.[343] Nors šią tendenciją iš dalies galima sieti su sumažėjusiais migracijos srautais, vien statistiniai duomenys neleidžia daryti išvados, kad mažėjimas atspindi tik objektyvius migracijos procesų pokyčius. Vertinant prieglobsčio prašymų dinamiką, būtina atsižvelgti ir į pasikeitusias prieigos prie procedūrų sąlygas. Nuo 2024 m. kovo 1 d. buvo uždaryti Lavoriškių ir Raigardo pasienio kontrolės punktai, taip pat panaikinta galimybė valstybės sieną kirsti pėsčiomis ar dviračiu.[344] Praktikoje tai reiškia, kad prieglobsčio prašymai pasienyje su Baltarusija gali būti pateikiami tik per Medininkų ir Šalčininkų pasienio kontrolės punktus.

Todėl mažėjantis registruotų prieglobsčio prašymų skaičius turėtų būti vertinamas kartu su faktinėmis galimybėmis pasinaudoti tarptautinės apsaugos procedūromis. Lietuvos Raudonojo Kryžiaus vykdomos prieglobsčio procedūrų stebėsenos duomenys rodo, kad praktinės prieigos prie prieglobsčio procedūros užtikrinimo problematika išlieka aktuali ir yra savarankiškos sisteminės stebėsenos objektas. Vis dėlto išsami individualių prieigos prie prieglobsčio procedūros atvejų ir jų administracinės praktikos analizė nepatenka į šios disertacijos tyrimo objektą ir dalyką; ši problematika nagrinėjama tik tiek, kiek ji reikšminga vertinant migracijos valdymo teisinio reguliavimo veikimą hibridinių grėsmių ir visuomenės saugumo užtikrinimo kontekste.

Apgręžimo politikos įgyvendinimo praktika

2024 m. apgręžimo priemonės buvo taikytos 1002 kartus. Tarp asmenų, kurių pilietybė buvo nustatyta, daugiausia buvo Irano (83), Afganistano (71), Kubos (47), Irako (36) ir Somalio (34) piliečių[345]. Tai yra valstybės, kurių piliečiams Europos valstybėse dažnai suteikiama tarptautinė apsauga, todėl individualaus vertinimo kokybė šiais atvejais įgyja ypatingą reikšmę. Analizuojant praktinį apgręžimo politikos taikymą, reikšminga aplinkybė yra tai, kad VSAT negalėjo paaiškinti, kodėl vieniems asmenims buvo sudaryta galimybė pateikti prieglobsčio prašymus, o kitiems tokia galimybė nebuvo suteikta, nurodant, kad „tokie duomenys nėra renkami ir nesisteminami."[346] To-

---

343 „2024 m. migracijos metraštis" (2025), Migracijos departamentas prie LR VRM, žiūrėta 2026 m. birželio 10 d., : https://migracija.lrv.lt/public/canonical/1750415196/1330/MM%202024%20LT.pdf

344 LR Vyriausybės 2024 m. vasario 21 d. nutarimas Nr. 134 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2021 m. liepos 2 d. nutarimo Nr. 517 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo" pakeitimo", *TAR*, 2024-02-22, Nr. 2024-03397: nuo 2024 m. kovo 1 d. uždaryti Lavoriškių ir Raigardo PKP pasienyje su Baltarusija; panaikinta galimybė atvykti pėsčiomis ar dviračiu per likusius PKP.

345 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga 2025 m. ataskaita, 122–123: 2024 m. apgręžta 1002 kartus (2023 m. - 2643 kartus); iš žinomų pilietybių: Irano (83), Afganistano (71), Kubos (47), Irako (36), Somalio (34) piliečiai.

346 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga 2025 m. ataskaita, 124: VSAT nurodė, kad „tokie duomenys nėra renkami ir nesisteminami", t. y. negali nurodyti priežasčių, dėl kurių konkretiems asmenims buvo leista pateikti prieglobsčio prašymus.

kia situacija apsunkina individualaus vertinimo procedūrų kontrolę ir neleidžia objektyviai įvertinti, ar sprendimai buvo priimami vadovaujantis vienodais kriterijais.

Tarptautinės organizacijos taip pat atkreipė dėmesį į galimas žmogaus teisių apsaugos problemas. JT Priverstinių dingimų darbo grupė 2024 m. pažymėjo, kad apgręžiami asmenys gali netekti veiksmingų teisinės apsaugos priemonių ir susidurti su didesne pažeidžiamumo rizika.[347] Panašų susirūpinimą išreiškė ir JT Vaiko teisių komitetas, paraginęs peržiūrėti apgręžimų praktiką nepilnamečių atžvilgiu[348].

Praktinės šių problemų pasekmės atsiskleidžia konkrečiose situacijose. 2024 m. liepos mėn. Kubos piliečių šeimos atvejis, kai šeimos nariai kelias dienas buvo įstrigę tarp Lietuvos ir Baltarusijos sienos, o vėliau jų atžvilgiu buvo taikytos EŽTT laikinosios apsaugos priemonės, parodo, kad migracijos kontrolės priemonių taikymas gali sukelti sudėtingų žmogaus teisių apsaugos klausimų[349]. Analogiškų abejonių kilo ir 2024 m. gegužės mėn. atveju, kai tarp grąžinamų asmenų buvo nėščia moteris, nepilnametė ir galimai prekybos žmonėmis auka [350].

Šie pavyzdžiai leidžia daryti išvadą, kad pagrindinis apgręžimo politikos teisinis iššūkis susijęs ne tiek su pačios priemonės egzistavimu, kiek su gebėjimu užtikrinti veiksmingą individualų vertinimą ir savalaikį pažeidžiamų asmenų identifikavimą.

Sulaikymo praktikos atitiktis žmogaus teisių apsaugos standartams

2024 m. gruodžio 31 d. Užsieniečių registracijos centre Pabradėje buvo apgyvendinti 77 užsieniečiai, iš kurių 9 buvo sulaikyti, o 28 asmenims taikytos alternatyvios sulaikymui priemonės[351]. Nors absoliutūs skaičiai nėra dideli, teisiniu požiūriu svarbiausias klausimas yra ne jų apimtis, bet taikomų priemonių būtinybė ir proporcingumas. Šiame kontekste reikšminga aplinkybė yra tai, kad ekstremaliosios situacijos režimas 2024 m. buvo tęsiamas nepaisant reikšmingai sumažėjusių migracijos srautų[352].

---

347 *Ibid*, 122, 128: JT priverstinių dingimų darbo grupė, apsilankiusi Lietuvoje 2024 m., preliminarioje ataskaitoje (2024 m. lapkričio 26 d.) kritikavo apgręžimų praktiką ir ragino ją nutraukti: „asmenys, kuriems ji taikoma, faktiškai netenka teisinės apsaugos ir jiems gresia didesnis dingimo pavojus."

348 UN Committee on the Rights of the Child (CRC). Concluding Observations on the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports of Lithuania. CRC/C/LTU/CO/5-6, 2024 m. kovo 7 d.

349 SKĮ 2025 m. ataskaita, 125–127: 2024 m. liepos mėn. Kubos piliečių šeima (4 nariai, tarp jų nepilnametė serganti cukriniu diabetu) 8 dienų buvo „užstrigusi" tarp Lietuvos ir Baltarusijos sienos, patyrė smurtą Latvijos pasienyje (lūžęs žandikaulis, šonkauliai), EŽTT pritaikė laikinąsias priemones. Kontaktas atkurtas tik po 8 dienų.

350 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga 2025 m. ataskaita, *supra note*, 136. 2024 m. gegužės mėn. VSAT bandė grąžinti 7 Kubos piliečius (tarp jų nėščia moteris, galimai prekybos žmonėmis auka, nepilnametė) iš karto po prieglobsčio prašymų atmetimo, nors prašytojai nurodė norį apskųsti sprendimus.

351 *Ibid*., 37–139: 2024 m. gruodžio 31 d. URC buvo 77 užsieniečiai (iš jų 3 vaikai): 9 sulaikyti, 28 – alternatyvi sulaikymui priemonė apgyvendinimas URC teritorijoje.

352 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga 2025 m. ataskaita, 123: „Ekstremaliosios situacijos režimas dėl „masinio užsieniečių antplūdžio" Lietuvoje susietas su 6 savarankiškais kriterijais, iš kurių 5 yra kiekybiniai ir 1 kokybinis. Pastebėtina, kad nė vienas iš kiekybinių kriterijų 2024 m. nebuvo pasiektas"; LR Vyriausybės 2022 m. gruodžio 29 d. nutarimas Nr. 1317, TAR 2022 -12 -29, i. k. 2022-27281, žiūrėta 2026 birželio 10 d. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=NIM:202500640

Tai kelia klausimą, ar išimtinėms aplinkybėms skirtų priemonių taikymas ir toliau buvo pagrįstas faktine situacija bei atitiko proporcingumo ir teisinio būtinumo principus. Demokratinėje teisinėje valstybėje laikinos krizės valdymo priemonės negali tapti nuolatiniu reguliavimo modeliu be nuolatinio jų pagrįstumo vertinimo[353].

Lietuvos Raudonojo Kryžiaus 2024 m. stebėsena taip pat atskleidė sumažėjusią prieigą prie vertėjų paslaugų Užsieniečių registracijos centre[354]. Tokia situacija gali apsunkinti užsieniečių galimybes veiksmingai dalyvauti procedūrose, suprasti priimamus sprendimus ir pasinaudoti teisinės gynybos priemonėmis. Be to, Seimo Žmogaus teisių komiteto svarstymai ir vėlesnė teismų praktika atskleidė atvejus, kai Migracijos departamentas taikė reikalavimus, neturinčius aiškaus teisinio pagrindo[355] (reikalavo pasų iš laikinosios apsaugos gavėjų). Regionų administracinis teismas 2025 m. sausio 30 d. sprendimu konstatavo, kad reikalavimas laikinosios apsaugos gavėjams pateikti biometrinį pasą buvo neteisėtas ir nepagrįstas[356]. Aptarti pavyzdžiai rodo, kad reikšmingiausi migracijos reguliavimo praktikos iššūkiai siejasi ne tik su teisės aktų turiniu, bet ir su jų įgyvendinimu. Individualaus vertinimo kokybė, procedūrinių garantijų veiksmingumas ir administracinės diskrecijos ribos išlieka pagrindinės sritys, kuriose praktikoje atsiskleidžia migracijos valdymo sistemos trūkumai.

4.3. Kontrolės mechanizmų veiksmingumas: teismų, ombudsmenų ir tarptautinių institucijų vaidmuo

Migracijos krizės metu priimtų teisėkūros ir administracinių sprendimų teisėtumas bei atitiktis žmogaus teisių standartams priklauso ne tik nuo pačių teisės normų turinio, bet ir nuo veiksmingos jų kontrolės sistemos. Demokratinėje teisinėje valstybėje būtent teismai, ombudsmenai ir tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos atlieka korekcinę funkciją, užtikrindami, kad net ir išskirtinėmis aplinkybėmis valstybės diskrecija neperžengtų konstitucinių ir tarptautinių įsipareigojimų ribų. Todėl siekiant įvertinti Lietuvos migracijos reguliavimo sistemos atsparumą krizės sąlygomis būtina analizuoti ne tik priimtus sprendimus, bet ir tai, kaip veikė jų kontrolės mechanizmai, kokį poveikį jie turėjo praktikai ir kokios spragos išliko nepaisant vykdytos teisminės bei institucinės priežiūros.

---

353 „VSAT *2024 m. veiklos ataskaita", žiūrėta 2026 m. birželio 30 d.*. https://vsat.lrv.lt/public/canonical/1743147226/4156/Valstybes%20sienos%20apsaugos%20tarnybos%202024%20metu%20veiklos%20ataskaita.pdf

354 *Ibid*; 22 (LRK stebėsena).

355 Seimo Žmogaus teisių komiteto posėdis, 2025 m. vasario 26 d. (Seimo pranešimas spaudai). Seimo ŽTK pirmininkas L. Šedvydis iškėlė klausimą: „Ar Migracijos departamentas savavališkai nustato papildomus reikalavimus, kurių nenumato teisės aktai?", *žiūrėta 2026 m. birželio 30 d.* https://www.lrs.lt/sip/portal.show?p_r=36041&p7=3#parl

356 Regionų administracinio teismo 2025 m. sausio 30 d. sprendimas: konstatuota, kad „Migracijos departamento sprendimas, kuriuo atsisakyta priimti pareiškėjo prašymą, yra neteisėtas ir nepagrįstas".

13 lentelė. Kontrolės institucijų vaidmuo migracijos valdyme 2021–2024 m.

Institucija	Byla / tyrimas	Esminis sprendimas / rekomendacija	Poveikis praktikai	Likusios spragos
Konstitucinis Teismas	Nr. KT53-A-N6/2023 (2023-06-07)	UTPĮ 5 str. 6 d. ir 140[8] str. 3 d. prieštaravo LRK 20 str.: automatinis sulaikymas be individualaus vertinimo ir teisminės kontrolės draudžiamas	Pataisos (XIV-2427, 2023-12); MD kontrolė; PIIA steigimas	Alternatyvių priemonių trūkumas; pažeidžiamų asmenų apsaugos netolygumas (LRK 2024)
LVAT	Nr. A-1289-602/2023 ir kt.; eAS-255-662/2025	140[8] str. 3 d. sulaikymas de facto; 20 MD sprendimų panaikinta 2024 m.; kolektyvinis ieškinys priimtinas (2025-03-12)	Individualus teisinis kelias; precedentų formavimas	Procesų trukmė; negrįžtamos pasekmės iki teismo sprendimo
Seimo kontrolierių įstaiga	2021–2024 m. tyrimai; KT bylos nuomonė; SKĮ tyrimai Nr. 5D-2025/2.1-389 ir -465	Automatinis sulaikymas draudžiamas; 0 iš 6 laikino išvykimo prašymų patenkinta; VSAT atsisakė rinkti duomenis apie apgręžiamus asmenis	KT proceso aktyvavimas; PIIA steigimo palaikymas	Rekomendacinis pobūdis: VSAT atsisakė įgyvendinti duomenų rinkimo rekomendacijas
Seimo ŽTK	2025-02-26 posėdis (Ukrainos pabėgėliai)	MD praktika reikalauti biometrinio paso – perteklinė; RAT 2025-01-30: MD sprendimas neteisėtas	Normų taikymo aprašo peržiūros poreikis	Individualaus vertinimo kriterijai vis dar neaiškūs
EŽTT	C.O.C.G. v. Lietuva (Nr. 17764/22, GC); GC posėdis 2025-02-12	Nagrinėjamas apgręžimų neteisėtumas, laikinųjų priemonių ignoravimas, sulaikymo sąlygos	Sprendimas dar nepriimtas; galima bendra doktrina	30+ bylų dėl Baltarusijos pasienio laukia nagrinėjimo

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis KT nutarimu Nr. KT53-A-N6/2023, LVAT praktika, SKĮ ataskaitomis ir EŽTT duomenimis.

13 lentelėje pateikti duomenys rodo, kad 2021–2024 m. migracijos krizės kontekste susiformavo daugialypė kontrolės sistema, kurioje dalyvavo nacionaliniai teismai, parlamentinės kontrolės institucijos ir tarptautiniai žmogaus teisių apsaugos

mechanizmai. Nors šių institucijų veikla turėjo reikšmingą poveikį migracijos reguliavimo koregavimui, jų intervencija dažniausiai buvo reaktyvi – nukreipta į jau atsiradusių teisinių problemų šalinimą. Tai leidžia kelti klausimą, ar egzistuojantys kontrolės mechanizmai geba ne tik konstatuoti pažeidimus, bet ir laiku užkirsti kelią jų atsiradimui.

Konstitucinio Teismo vaidmuo

Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. KT53-A-N6/2023[357] suformulavo esminius konstitucinius migracijos krizės metu taikomų laisvės ribojimo priemonių standartus. Teismas pabrėžė, kad asmens laisvė negali būti ribojama remiantis vien bendro pobūdžio saugumo argumentais - kiekvienas ribojimas turi būti grindžiamas individualiu vertinimu, atitikti proporcingumo principą ir būti kontroliuojamas teismo. Konstitucinis Teismas taip pat pažymėjo, kad Konstitucijos 145 straipsnyje numatytų teisių, kurios gali būti ribojamos nepaprastosios padėties metu, sąraše nėra Konstitucijos 20 straipsnyje įtvirtintos asmens laisvės teisės. Todėl nei ekstremalioji situacija, nei nepaprastoji padėtis savaime nesudaro pagrindo automatiškai riboti asmens laisvę. KT pažymėjo, kad Konstitucijos 145 str. leidžia laikinai riboti tik *expressis verbis* numatytas teises (22, 24, 25, 32, 35 ir 36 str.), 20 str. šiame sąraše nėra. Vadinasi, nepaprastosios padėties paskelbimas pats savaime negali būti pagrindas automatiškai riboti asmens laisvę. Vis dėlto konstituciniu požiūriu ydingas reguliavimas buvo taikomas daugiau nei 4 000 asmenų atžvilgiu 2021- 2022 m. laikotarpiu. Nors šis nutarimas tapo reikšmingu migracijos reguliavimo koregavimo veiksniu, jo praktinis įgyvendinimas buvo laipsniškas. Atitinkamos teisės aktų pataisos įsigaliojo tik 2023 m. pabaigoje. Tai rodo, kad konstitucinė kontrolė veiksmingai identifikavo reguliavimo trūkumus, tačiau ne visais atvejais galėjo užkirsti kelią jų praktinėms pasekmėms[358].

Teisminė kontrolė: LVAT praktika ir struktūrinės spragos

Svarbų vaidmenį formuojant migracijos reguliavimo standartus atliko ir Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Eilėje bylų (A-4270-492/2021[359]; 4322-

357 Lietuvos respublikos Konstitucinio Teismo nutarimas Nr. KT53-A-N6/2023, nutariamoji dalis.

358 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga 2025 m. ataskaita, p. 138: 2024 m. liepos mėn. 24 asmenų grupė pateikė kolektyvinį ieškinį atlyginti žalą (po 5 tūkst. EUR) dėl savavališko sulaikymo 2021–2022 m.; LVAT 2025 m. kovo 12 d. nutartimi Nr. eAS-255-662/2025 pripažino ieškinį priimtinu.

359 Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2021 m. lapkričio mėn. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4270-492/2021, (dėl alternatyvių sulaikymui priemonių taikymo užsieniečiams ekstremaliosios situacijos metu). LVAT nurodė, kad teismas, skirdamas švelnesnes alternatyvias sulaikymui priemones, turėjo nustatyti ir individualiai įvertinti situacijai reikšmingas aplinkybes, įskaitant asmens pažeidžiamumą. https://www.lvat.lt/naujienos/lvat-pasisake-del-alternatyviu-sulaikymui-priemoniu-taikymo-uzsienieciams/967

602/2021/2021[360]; A-1289-602/2023[361]) teismas konstatavo, UTPĮ 140[8] straipsnio 3 dalyje numatytas apgyvendinimas, kai asmuo neturi realios galimybės laisvai judėti, savo turiniu atitinka sulaikymą. LVAT taip pat aktyviai vykdė individualių Migracijos departamento sprendimų kontrolę (2024 m. LVAT panaikino 20 Migracijos departamento sprendimų nesuteikti prieglobsčio)[362], o naujausioje praktikoje pripažino ir kolektyvinio ieškinio galimybę migracijos bylose (2025 m. kovo 12 d. LVAT nutartimi Nr. eAS-255-662/2025[363] priėmė 24 asmenų kolektyvinį ieškinį). Teisminės kontrolės reikšmę migracijos bylose patvirtina ir naujausia LVAT praktika. 2025 m. gruodžio 30 d. nutartimi[364] teismas pripažino, kad VSAT pareigūnų veiksmai apgręžiant Šri Lankos pilietį į Baltarusiją buvo neteisėti ir pažeidė jo teisę pateikti tarptautinės apsaugos prašymą Lietuvoje. Ši nutartis yra reikšminga tuo, kad pirmą kartą Lietuvos teismų praktikoje neteisėtais buvo pripažinti apgręžimo veiksmai ne pasienio kontrolės punkte, o vadinamojoje „žaliojoje sienoje". Tokiu būdu LVAT išplėtė teisminės kontrolės ribas ir patvirtino, kad pareiga užtikrinti prieigą prie prieglobsčio procedūros taikoma nepriklausomai nuo konkrečios asmens sulaikymo ar kontakto su valstybės institucijomis vietos. Ši nutartis taip pat patvirtina bendrą tendenciją, kad migracijos krizės metu susiformavusios administracinės praktikos teisėtumas vis dažniau vertinamas per individualaus vertinimo, teisės kreiptis dėl tarptautinės apsaugos ir veiksmingos teisinės gynybos standartų prizmę.

Vis dėlto teisminės kontrolės veiksmingumą riboja jos pobūdis. Dauguma ginčų sprendžiami jau po to, kai administraciniai sprendimai yra priimti ir pradėti vykdyti, todėl teismų intervencija dažnai turi *ex post* charakterį. Praktikoje išlieka problemų, susijusių su vykdymo sustabdymo mechanizmais, sprendimų individualizavimu ir faktinių aplinkybių išsamumu, o tai mažina teisminės kontrolės prevencinį potencialą.

Seimo kontrolierių įstaigos funkcija

Migracijos krizės laikotarpiu reikšmingą kontrolės funkciją vykdė Seimo kontrolierių įstaiga, kurios veikla prisidėjo tiek prie individualių žmogaus teisių pažeidimų

---

360 Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2021 m. gruodžio 16 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-4322-602/2021, (dėl alternatyvių sulaikymui priemonių taikymo neteisėtai iš Baltarusijos atvykusiems užsieniečiams). https://www.lvat.lt/naujienos/lvat-pasisake-del-alternatyviu-sulaikymui-priemoniu-taikymo-uzsienieciams/967

361 Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2023 m. sausio 19 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1289-602/2023. Teisminio proceso Nr. 4-45-3-00280-2022-2. https://liteko.teismai.lt/viesasprendimupaieska/tekstas.aspx?id=9efa23b3-4c62-4170-89be-b5f107981a34

362 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga 2025 m. ataskaita, *supra note*, 135: Migracijos departamento duomenimis, 2024 m. pirmosios instancijos teisme 18 MD sprendimų nesuteikti prieglobsčio panaikinta; LVAT panaikino 20 tokių sprendimų.

363 Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2025 m. kovo 12 d. nutartis „dėl grupinio skundo priimtinumo, Nr. eAS-255-662/2025", 24 užsieniečiai reikalavo priteisti iš Lietuvos valstybės po 5 tūkst. eurų neturtinei žalai atlyginti dėl to, kad nuo 2021 m. liepos mėn. jų judėjimo laisvė buvo automatiškai apribota šešiems mėnesiams, neatlikus individualaus vertinimo.

364 Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2025 m. gruodžio 30 d. nutartis Nr. eA-820-552/2025.

identifikavimo, tiek prie sisteminių migracijos reguliavimo problemų atskleidimo[365]. Pirma, Seimo kontrolierių atlikti tyrimai ir pateiktos išvados sudarė svarbų faktinį pagrindą Konstitucinio Teismo nagrinėtai bylai dėl automatinio sulaikymo reguliavimo. Antra, nuosekli migracijos procesų stebėsena, įskaitant apgręžimo praktikos vertinimą ir pasienio infrastruktūros patikrinimus, leido identifikuoti praktines prieigos prie tarptautinės apsaugos procedūrų problemas. Trečia, institucija aktyviai dalyvavo diskusijose dėl migracijos valdymo sistemos pertvarkos ir palaikė sprendimus, kuriais buvo siekiama stiprinti prieglobsčio prašytojų priėmimo sistemos institucinį savarankiškumą[366].

Vis dėlto rekomendacinis SKĮ sprendimų pobūdis turi aiškias praktines ribas. Neįgyvendinus rekomendacijų[367] dėl duomenų apie apgręžiamus asmenis rinkimo ir sisteminimo, išlieka reikšmingos informacijos spragos, apsunkinančios migracijos procesų stebėseną, žmogaus teisių situacijos vertinimą ir galimų pažeidimų identifikavimą. Šios problemos reikšmę yra pabrėžusi ir JT Priverstinių dingimų darbo grupė.[368]

Apibendrinant galima teigti, kad migracijos krizės laikotarpiu veikę kontrolės mechanizmai atliko reikšmingą korekcinę funkciją ir prisidėjo prie žmogaus teisių apsaugos standartų atkūrimo nacionalinėje teisėje. Vis dėlto jų poveikis daugiausia pasireiškė jau po teisinių problemų atsiradimo, todėl ne visais atvejais buvo įmanoma išvengti asmenų teisių ribojimo pasekmių. Tai rodo, kad pagrindinis Lietuvos migracijos reguliavimo sistemos iššūkis siejasi ne su kontrolės institucijų nebuvimu, bet su ribotu jų gebėjimu užtikrinti ankstyvą ir prevencinę teisėtumo kontrolę krizinėse situacijose.

4.4. Ketvirtojo skyriaus apibendrinimas

2021–2024 m. migracijos krizė tapo reikšmingu Lietuvos migracijos reguliavimo sistemos atsparumo ir gebėjimo veikti išskirtinėmis aplinkybėmis išbandymu. Analizė parodė, kad reaguodama į Baltarusijos vykdytą migracijos instrumentalizavimą Lietuva per trumpą laikotarpį sukūrė specialų teisinį ir institucinį migracijos krizės valdymo režimą, kuriuo siekta užtikrinti valstybės sienos apsaugą ir nacionalinį saugumą. Tačiau vėlesnė konstitucinė, administracinė ir tarptautinė kontrolė atskleidė, kad dalis

---

365 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. „Prieglobsčio prašytojų ir nereguliarių migrantų teisių užtikrinimas“ *Žmogaus teisių padėties stebėsenos Lietuvoje 2024 metų ataskaita*, p. 137–139. Vilnius: SKĮ, 2025. (Autorė: Goda Jurevičiūtė). https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2025/09/2024-metu-zmogaus-teisiu-padeties-Lietuvoje-stebesenos-ataskaita-ISSN-3030-1343.pdf

366 Priėmimo ir integracijos agentūra (PIIA) buvo įsteigta 2024 m. gegužės 30 d. UTPĮ pataisomis (Nr. XIV-2673) ir Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2024 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 767 „Dėl Pabėgėlių priėmimo centro pavadinimo ir organizacinės formos pakeitimo“; veikla pradėta 2025 m. sausio 1 d. PIIA yra pagrindinė institucija Lietuvoje, atsakinga už užsieniečių priėmimą, apgyvendinimą ir sklandžią integraciją į visuomenę. https://piia.lrv.lt/lt/

367 Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie LR VRM. „Neįleistų neteisėtų migrantų statistika“ (nuolat atnaujinama); *2024 m. veiklos ataskaita,* (2025), https://vsat.lrv.lt/public/canonical/1743147226/4156/Valstybes%20sienos%20apsaugos%20tarnybos%202024%20metu%20veiklos%20ataskaita.pdf

368 Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga 2025 m. ataskaita, *supra note*, 122, 128.

pasirinktų priemonių nevisiškai atitiko individualaus vertinimo, proporcingumo ir veiksmingos teisminės gynybos reikalavimus.

Teisėkūros pokyčių analizė leidžia daryti išvadą, kad pirminis valstybės atsakas buvo orientuotas į greitą migracijos srautų kontrolę ir administracinių pajėgumų stiprinimą. Vis dėlto dalis priimtų sprendimų, ypač susijusių su prieglobsčio prašytojų apgyvendinimu ribojant judėjimo laisvę ir specialių migracijos krizės procedūrų taikymu, vėliau buvo pripažinti nesuderinamais su Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės reikalavimais. Tai rodo, kad krizės sąlygomis priimami sprendimai, nors ir grindžiami teisėtais saugumo interesais, negali eliminuoti individualaus vertinimo ir žmogaus teisių apsaugos garantijų.

Migracijos procedūrų taikymo praktikos analizė atskleidė, kad formaliai įtvirtintos procesinės garantijos ne visada buvo vienodai veiksmingos praktikoje. Nors migracijos srautai reikšmingai sumažėjo, išliko klausimų dėl realios prieigos prie prieglobsčio procedūrų, apgręžimo politikos taikymo kriterijų skaidrumo, pažeidžiamų asmenų identifikavimo ir sulaikymo priemonių proporcingumo. Praktiniai atvejai parodė, kad didžiausi iššūkiai kyla ne tiek dėl teisės normų egzistavimo, kiek dėl jų nuoseklaus ir individualizuoto taikymo.

Kontrolės mechanizmų analizė leidžia konstatuoti, kad Konstitucinis Teismas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Seimo kontrolierių įstaiga bei tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos atliko svarbų vaidmenį koreguojant migracijos reguliavimo praktiką ir atkuriant teisinės valstybės standartų pusiausvyrą. Vis dėlto šių institucijų poveikis daugiausia pasireiškė jau po ginčijamų sprendimų priėmimo ir jų taikymo praktikoje. Todėl pagrindinė problema siejasi ne su kontrolės mechanizmų nebuvimu, bet su ribotomis jų galimybėmis užtikrinti ankstyvą ir prevencinę teisėtumo kontrolę krizės sąlygomis.

Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos migracijos krizės valdymo patirtis atskleidė ne tik valstybės gebėjimą operatyviai reaguoti į hibridines grėsmes, bet ir teisines bei institucines sistemos ribas. Tyrimas patvirtina, kad ilgalaikis migracijos valdymo sistemos veiksmingumas priklauso ne vien nuo taikomų kontrolės priemonių griežtumo, bet ir nuo gebėjimo užtikrinti, kad net ir išskirtinėmis aplinkybėmis būtų išlaikomi teisinės valstybės, žmogaus teisių apsaugos, individualaus vertinimo ir veiksmingos teisminės kontrolės principai. Būtent šių principų praktinis įgyvendinimas lemia migracijos reguliavimo teisėtumą ir demokratinį legitimumą.

5. INTEGRUOTAS MIGRACIJOS RIZIKŲ IR ATSPARUMO VALDYMO MODELIS: TEORINIS IR METODOLOGINIS PAGRINDAS

5.1. Integruoto modelio kūrimo metodologinis pagrindas

Ketvirtajame disertacijos skyriuje atlikta Lietuvos migracijos krizės 2021-2023 m. analizė atskleidė tris tarpusavyje susijusias migracijos valdymo sistemos problemas: norminį neapibrėžtumą krizinėmis sąlygomis, nepakankamai sistemingą rizikų vertinimą ir institucinio atsparumo stoką. Šios problemos negali būti veiksmingai sprendžiamos vien teisėkūros ar administracinėmis priemonėmis, todėl reikalingas integruotas metodologinis požiūris, apimantis normatyvinę, analitinę ir atsparumo stiprinimo dimensijas. Atsižvelgiant į tai, penktajame skyriuje konstruojamas Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM), sintetinantis tris tarpusavyje susijusius teorinius ir metodologinius komponentus: Europos integruotą sienų valdymą (EIBM), Bendrąjį integruotą rizikos analizės modelį (CIRAM) ir CORE atsparumo ekosistemos modelį.

Skyriaus metodologinis pagrindas grindžiamas kompleksine tyrimų prieiga, integruojančia tris tarpusavyje papildančius metodus. Tokios prieigos pasirinkimą lemia tyrimo objekto kompleksinis pobūdis, nes migracijos valdymo sistema vienu metu apima teisinius, institucinius ir visuomeninius procesus. Dėl šios priežasties nė vienas izoliuotai taikomas metodas negali užtikrinti visapusiško tiriamo reiškinio pažinimo. Creswell ir Plano Clark (2018) pabrėžia, kad daugiametodė prieiga leidžia kompensuoti atskirų metodų ribotumus ir sustiprinti tyrimo aiškinamąjį potencialą tais atvejais, kai analizuojamos skirtingos, tačiau tarpusavyje susijusios problemos dimensijos.[369] Šiame skyriuje ši metodologinė logika įgyvendinama derinant doktrininę teisinę analizę, lyginamąją institucinę analizę ir integracinę sintezę į vientisą modelio konstravimo procesą.

Pirmasis metodas, tai *doktrininė teisinė analizė*, kuris taikomas IMRAVM normatyviniam sluoksniui konstruoti. Hutchinson (2018) ją apibrėžia kaip sisteminį teisės aktų, teismų praktikos ir teisės doktrinos tyrimą, skirtą galiojančių teisės normų turiniui, jų tarpusavio sąsajoms ir taikymo principams atskleisti[370]. Šis metodas leidžia nustatyti, kurios institucijų pareigos kyla iš Europos Sąjungos migracijos ir sienų valdymo teisinio reguliavimo, bei kokios ribos administracinei diskrecijai nustatytos teismų praktikoje ir kaip normatyviniai reikalavimai sąveikauja su migracijos valdymo praktika. Van Hoecke (2011) pažymi, kad doktrininė teisės analizė atlieka ne tik aprašomąją, bet ir konstruktyviąją funkciją, nes sudaro prielaidas iš galiojančių teisės normų ir principų formuoti teorinius modelius, skirtus teisinio reguliavimo ir valdymo

369 John W. Creswell, Vicki L. Plano Clark, *Designing and Conducting Mixed Methods Research*. 3-asis leid. (Thousand Oaks: SAGE, 2018), 5–12.

370 Terry Hutchinson, „Doctrinal Research: Researching the Jury". Iš: Watkins, D., Burton, M. (red.). *Research Methods in Law.* 2-asis leid. (Routledge, 2018), 7–29.

sistemų tobulinimui.[371] Būtent ši konstruktyvioji doktrininės analizės funkcija šiame skyriuje pasitelkiama konstruojant IMRAVM normatyvinį sluoksnį. Remiantis Reglamento (ES) 2019/1896 nuostatomis, ESTT ir LVAT jurisprudencija, formuluojamas tam tikra prasme, teisėtumo filtras, padedantis apibrėžti pagrindinius migracijos valdymo sprendimų teisėtumo, proporcingumo ir individualaus vertinimo reikalavimus.

Kartu pripažįstama, kad izoliuotai taikoma doktrininė teisinė analizė turi tam tikrų ribotumų. Nors ji leidžia nustatyti teisės normų turinį ir jų taikymo standartus, šis metodas neatskleidžia, kaip institucijos veikia praktikoje ir dėl kokių priežasčių gali susidaryti intervalas tarp norminių reikalavimų ir jų įgyvendinimo. Kaip pažymi Hutchinson (2018), siekiant visapusiškai suprasti sudėtingus socialinius ir teisinius reiškinius, doktrininė analizė dažnai turi būti derinama su kitais tyrimo metodais[372]. Van Hoecke (2011) taip pat pažymi, kad šiuolaikiniai teisės tyrimai retai gali apsiriboti vien vidine teisės normų analize, nes teisės veikimas neatsiejamas nuo institucinio ir socialinio konteksto. Dėl šios priežasties doktrininė analizė šiame tyrime derinama su kitais metodais, leidžiančiais įvertinti ne tik teisės normų turinį, bet ir jų praktinį įgyvendinimą migracijos valdymo sistemoje[373]. Todėl doktrininė analizė šiame skyriuje derinama su kitais metodais, leidžiančiais migracijos valdymo sistemą analizuoti platesniame instituciniame ir visuomeniniame kontekste bei atskleisti sąveiką tarp teisinių reikalavimų, institucinių praktikų ir jų įgyvendinimo rezultatų.

Antrasis metodas, tai *lyginamoji institucinė analizė*, kuris taikomas IMRAVM atsparumo sluoksniui ir institucijų koordinavimo problemoms analizuoti. Ostrom (2005) institucinę analizę grindžia prielaida, kad institucijos yra taisyklių, normų ir veiklos strategijų visuma, formuojanti organizacijų ir jų veikėjų elgesį. Šis metodas leidžia vertinti ne tik formalų institucijų funkcijų pasiskirstymą, bet ir jų tarpusavio sąveiką, koordinavimo mechanizmus bei gebėjimą prisitaikyti prie kintančių veiklos sąlygų[374]. Šis požiūris leidžia migracijos valdymo institucijų veiklą analizuoti ne tik pagal jų formalias kompetencijas, bet ir pagal faktinius sąveikos modelius, informacijos mainų procesus bei koordinavimo mechanizmų veiksmingumą. Cituojant autorius Starnovą ir Gajduschek, Peters (2019) šią naujojo institucionalizmo teorija papildo konceptualiais instrumentais, leidžiančiais vertinti tarpinstitucinį koordinavimą, institucinių sprendimų sąveiką ir institucinio mokymosi procesus.[375] Šiame skyriuje lyginamoji institucinė analizė naudojama vertinant, kaip skirtingų migracijos valdymo

---

371 Mark van Hoecke, M. (red.), *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* (Oxford: Hart Publishing, 2011), 1–18.

372 Terry Hutchinson, *supra note*, 370:10.

373 Mark van Hoecke, *supra note*, 371: 4–7.

374 Elinor Ostrom, *Understanding Institutional Diversity*, (Princeton University Press, 2005), 3–15.

375 Katarina Staronova, Gyorgy Gajduschek, "Guy Peters - Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism," *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* 12(2):281-285, DOI:10.2478/nispa-2019-0024, 281-284, žiūrėta 2026 m. birželio 16 d. https://www.researchgate.net/publication/345383077_Guy_Peters_-_Institutional_Theory_in_Political_Science_The_New_Institutionalism_Perspectives_from_Central_and_Eastern_Europe

institucijų funkcijos ir atsakomybės integruojamos į IMRAVM struktūrą. Šis metodas leidžia identifikuoti koordinavimo spragas ir sisteminius pažeidžiamumus, kylančius ne iš pavienių institucijų veiklos, bet iš jų tarpusavio sąveikos ir bendrų valdymo procesų[376].

Trečiasis metodas, tai *integracinė sintezė*, kuris yra pagrindinis penktojo skyriaus metodologinis instrumentas, leidžiantis EIBM, CIRAM ir CORE modelius sujungti į vientisą IMRAVM sistemą. Creswell ir Plano Clark (2018) integracinę sintezę apibrėžia kaip procesą, kurio metu skirtingų teorinių ir analitinių prieigų stiprybės sujungiamos siekiant sukurti didesnį aiškinamąjį potencialą turintį konceptualų modelį. Šis metodas sudaro prielaidas ne tik apibendrinti skirtingų teorinių perspektyvų įžvalgas, bet ir integruoti jas į nuoseklią migracijos valdymo sistemą.[377] Šiame skyriuje integracinė sintezė taikoma trimis etapais. Pirmajame etape analizuojami EIBM, CIRAM ir CORE modeliai, identifikuojant jų paskirtį, stiprybes ir ribotumus migracijos valdymo kontekste. Antrajame etape šie komponentai integruojami į vientisą IMRAVM modelį, apibrėžiant jų tarpusavio sąveiką ir funkcijas bendroje sistemoje. Trečiajame etape sukurtas modelis vertinamas SWOT analizės metodu, siekiant nustatyti jo stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes bei įvertinti jo taikymo potencialą praktiniame migracijos valdymo kontekste.

Trys metodai: *doktrininė teisinė analizė, lyginamoji institucinė analizė ir integracinė sintezė*, šiame skyriuje taikomi kaip tarpusavyje papildanti metodologinė sistema. Kaip pažymi Van Hoecke (2011) bei Creswell ir Plano Clark (2018), metodų derinimas yra pagrįstas tuomet, kai kiekvienas jų prisideda prie tyrimo tikslo įgyvendinimo ir kompensuoja kitų metodų ribotumus. Šiame tyrime doktrininė analizė leidžia nustatyti migracijos valdymo normatyvinius pagrindus, lyginamoji institucinė analizė atskleidžia institucinių sąveikų ir koordinavimo ypatumus, o integracinė sintezė sudaro prielaidas šias įžvalgas sujungti į vientisą teorinį modelį. Tokia metodologinė prieiga užtikrina nuoseklų perėjimą nuo teisinių ir institucinių prielaidų analizės prie integruoto migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelio konstravimo ir vertinimo.[378] Šiame tyrime ši sąlyga yra įgyvendinama derinant visų trijų metodų teikiamas analitines galimybes. Doktrininė teisinė analizė leidžia nustatyti migracijos valdymo normatyvinius pagrindus ir teisėtumo standartus, lyginamoji institucinė analizė atskleidžia institucinių sąveikų bei koordinavimo procesų ypatumus, o integracinė sintezė šias įžvalgas sujungia su atsparumo ekosistemos logika. Toks metodų derinys sudaro prielaidas sukonstruoti IMRAVM kaip integruotą analitinį modelį, apimantį teisines, institucines ir atsparumo valdymo dimensijas.

---

376 Elinor Ostrom, *supra note*, 374: 59–82; Katarina Staronova, Gyorgy Gajduschek, *supra note*, 375: 281-284.

377 John W.Creswell, Vicki L. Plano Clark, *Ibid.,* 62–70; Mark van Hoecke (red.), *supra note*, 371: 10–14.

378 *Ibid.*

5.2. Europos integruoto sienų valdymo koncepcija kaip Europos išorės sienų apsaugos teisinė ir metodologinė sistema

Europos integruotas sienų valdymas (angl. *European integrated border management*, toliau - EIBM) Europos Sąjungos teisėje įtvirtintas kaip kompleksinė ir daugiasluoksnė išorės sienų valdymo sistema, skirta užtikrinti aukštą vidaus saugumo lygį kartu visapusiškai gerbiant pagrindines teises.[379] EIBM koncepcija neapsiriboja techninėmis sienų kontrolės procedūromis. Ji apima teisinius įpareigojimus, institucinių kompetencijų paskirstymą, rizikos vertinimo metodus ir tarptautinio bendradarbiavimo mechanizmus. Todėl EIBM gali būti laikomas normatyviniu ir organizacinius pagrindu integruotam migracijos rizikų valdymui, kuris plėtojamas šiame disertacijos skyriuje.

EIBM koncepcijos ištakos siekia 2002 metus, kai Europos Sąjungos Taryba Sevilijos susitikime paragino sukurti bendrą išorės sienų valdymo ir rizikos analizės sistemą[380]. 2006 m. Teisingumo ir vidaus reikalų taryba pirmą kartą oficialiai apibrėžė integruotą sienų valdymą kaip sistemą, apimančią penkis pagrindinius elementus: sienų kontrolę, nusikalstamumo prevenciją ir tyrimą, keturių pakopų prieigos kontrolės modelį, tarpžinybinį bendradarbiavimą bei koordinuotą valstybių narių bei Europos Sąjungos institucijų veiklą[381]. Šį norminį pagrindą sustiprino 2009 m. įsigaliojęs SESV 77 straipsnis, kuriuo Europos Sąjunga buvo įpareigota laipsniškai kurti integruoto išorės sienų valdymo sistemą. Reikšmingas žingsnis šios sistemos institucionalizavimo link buvo 2016 m. priimtas Europos sienų ir pakrančių apsaugos reglamentas, pirmą kartą sukūręs nuoseklų teisinį pagrindą Europos integruotam sienų valdymui (EIBM) ir apibrėžęs pagrindinius jo strateginius elementus.[382] Ši samprata vėliau buvo nuosekliai plėtojama ES teisėje ir įtvirtinta 2019 m. Reglamente dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų.

Šiuo metu galiojantis Reglamentas (ES) 2019/1896 Europos integruotą sienų valdymą apibrėžia kaip dvylikos tarpusavyje susijusių komponentų sistemą[383]. Šie kom-

---

379 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.

380 Johann Wagner, „The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies", *Commonwealth & Comparative Politics,* 2021, 59(4), p. 424–448. DOI: 10.1080/14662043.2021.1999650, 429.

381 2006 m. gruodžio mėn. 2768-asis Tarybos posėdis. Tarybos išvados dėl integruoto sienų valdymo, 26 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/pres_06_341 ; Johann Wagner, *supra note*: 381: 431.

382 „European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning", *Frontex*, (2025). ISBN 978-92-9411-153-1, 7.

383 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* 295,019, 2019 11 14, 3 str. 1 d. a–l punktai.

ponentai apima sienų kontrolę, įskaitant pažeidžiamų asmenų identifikavimą ir nukreipimą į tarptautinės apsaugos procedūras; paieškos ir gelbėjimo operacijas; vidaus saugumo rizikų analizę; keitimąsi informacija; tarpžinybinį bendradarbiavimą tiek nacionaliniu, tiek ES lygmeniu; bendradarbiavimą su trečiosiomis valstybėmis; technines ir operatyvines priemones Šengeno erdvėje; trečiųjų šalių piliečių grąžinimą; pažangių technologijų naudojimą; kokybės kontrolės mechanizmus bei solidarumo priemones. Svarbu pabrėžti, kad pagrindinių teisių apsauga, mokymas ir inovacijos Reglamente apibrėžti kaip horizontalieji Europos integruoto sienų valdymo komponentai.[384] Frontex Praktinis EIBM strateginio planavimo vadovas (2025) pabrėžia, kad veiksmingas Europos integruoto sienų valdymo įgyvendinimas priklauso nuo visų jo komponentų tarpusavio suderinamumo ir sąveikos. Vadove pažymima, kad EIBM strateginis pagrindas turi būti nuosekliai taikomas politiniu, strateginiu ir operatyviniu lygmenimis, siekiant užtikrinti koordinuotą institucijų veiklą bei vienodą sistemos funkcionavimą Europos Sąjungos ir nacionaliniu mastu[385]. Tai rodo, kad EIBM koncepcija iš esmės grindžiama ne vien saugumo užtikrinimo logika, bet ir siekiu suderinti veiksmingą sienų kontrolę su žmogaus teisių apsauga. Tuo pačiu principu grindžiamas ir šioje disertacijoje plėtojamas integruotas migracijos rizikų valdymo modelis.

EIBM struktūros pagrindą sudaro keturių pakopų prieigos kontrolės modelis, kuris kartu yra ir CIRAM informacijos domenų pagrindas[386]. Pirmoji pakopa apima priemones kilmės ir tranzito valstybėse, įskaitant konsulinių įstaigų veiklą ir vizų informacinių sistemų naudojimą. Antroji pakopa orientuota į bendradarbiavimą su kaimyninėmis trečiosiomis valstybėmis, apimant dvišalius ir daugiašalius informacijos mainų bei krizių valdymo mechanizmus. Trečiąją pakopą sudaro išorės sienų kontrolė, apimantis tiek patikras sienos kirtimo punktuose, tiek sienos stebėjimą tarp jų. Ketvirtoji pakopa apima priemones Šengeno erdvėje, įskaitant grąžinimo procedūras ir veiksmus, skirtus neteisėtai migracijai bei tarpvalstybiniam nusikalstamumui riboti[387]. Disertacijos tyrimo kontekste šis modelis reikšmingas, kadangi leidžia sistemiškai vertinti migracijos valdymo procesą skirtinguose lygmenyse. Ketvirtajame skyriuje nustatytos institucinio koordinavimo problemos parodė, kad migracijos krizės metu atskiros sistemos grandys dažnai veikė fragmentuotai, o ne kaip vientisa ir tarpusavyje suderinta sistema. Todėl keturių pakopų modelis suteikia teorinį pagrindą analizuoti, kaip integruotas sienų valdymas gali prisidėti prie veiksmingesnio migracijos rizikų

384 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* 295,019, 2019 11 14, 3 str. 2 d.

385 „European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning“, *Frontex*, (2025). ISBN 978-92-9411-153-1, 10.

386 „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex*, (2021) https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/

387 „Guidelines for Integrated Border Management in European Commission External Cooperation“, *EuropeAid* Cooperation Office / ICMPD, (2010), 10–12. https://www.icmpd.org/file/download/48280/file/Guidelines%2520for%2520Integrated%2520Border%2520Management%2520in%2520European%2520Commission%2520External%2520Cooperation%2520EN.pdf

valdymo ir institucinio atsparumo stiprinimo.

Vienas iš svarbiausių integruoto sienų valdymo komponentų yra tarpžinybinis bendradarbiavimas. Reglamente (ES) 2019/1896 jis suprantamas kaip daugiasluoksnė koordinavimo sistema, apimanti veiksmų derinimą institucijų viduje, tarp skirtingų nacionalinių institucijų ir tarptautiniu lygmeniu[388]. Pirmasis lygmuo apima koordinavimą tarp skirtingų tos pačios institucijos padalinių ir valdymo grandžių. Antrasis - bendradarbiavimą tarp ministerijų, agentūrų ir kitų kompetentingų institucijų nacionaliniu bei tarpvalstybiniu mastu. Trečiasis lygmuo apima sąveiką su kitų valstybių institucijomis, Europos Sąjungos agentūromis ir tarptautinėmis organizacijomis. Šios bendradarbiavimo formos nėra savarankiškos ar viena kitą pakeičiančios, bet sudaro vientisą koordinavimo sistemą, nuo kurios priklauso integruoti sienų valdymo veiksmingumas. Kaip atskleista ketvirtajame disertacijos skyriuje, būtent koordinavimo trūkumas tarp institucijų buvo vienas iš svarbiausių migracijos valdymo pažeidžiamumų. Frontex vadovas šią problemą aktualizuoja pabrėždamas, kad nacionalinės EIBM sistemos paprastai grindžiamos trimis tarpusavyje susijusiais lygmenimis: politiniu sprendimų priėmimo, valdymo ir įgyvendinimo. Esminė tokios sistemos sąlyga yra aiškiai nustatyta vadovaujanti koordinuojanti institucija. Vadove pažymima, kad būtent formalus koordinavimo struktūros neįtvirtinimas yra viena dažniausiai Šengeno teminių vertinimų metu nustatomų nacionalinių EIBM strategijų silpnybių[389].

Ne mažiau svarbi vieta EIBM sistemoje tenka rizikos analizei. Ji nėra tik vienas iš integruoto sienų valdymo elementų, bet veikia kaip visą sistemą jungianti metodologinė ašis. Reglamento (ES) 2019/1896 3 straipsnio 1 dalies c punkte vidaus saugumo rizikų analizė ir grėsmių, galinčių paveikti išorės sienų funkcionavimą ar saugumą, vertinimas įtvirtinti kaip privaloma EIBM dalis[390]. Todėl rizikos analizė atlieka ne tik informacinę ar analitinę funkciją, bet ir sudaro teisinį pagrindą sprendimų priėmimui. Šis ryšys tarp EIBM ir rizikos analizė paaiškina, kodėl Frontex sukurtas CIRAM modelis tapo pagrindiniu integruoti sienų valdymo metodologiniu įrankiu ir kodėl valstybės narės buvo įpareigotos jį taikyti nacionalinėse sienų kontrolės rizikos vertinimo sistemose[391].

Integruoto sienų valdymo veikimą realiuoju laiku užtikrina Europos sienų

---

388 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* 295,019, 2019 11 14, 3 str. 1 d. e–f punktai.

389 „European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning“, *Frontex*, (2025). ISBN 978-92-9411-153-1, 12-13.

390 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* 295,019, 2019 11 14, 3 str. 1 d. c punktas; Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex* (2021), 3. https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/

391 Anastasios – Nikolaos Kanellopoulos, „Empowering EU Law Enforcement: Teaching Security Risk Analysis with the Frontex Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)“, *Internal Security,* (2024). DOI: 10.5604/01.3001.0054.3977, 3–4.

stebėjimo sistema EUROSUR, kurios situacinių vaizdų rengimą ir naudojimą reglamentuoja Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2021/581[392]. EUROSUR suteikia EIBM keturių pakopų modeliui operacinę ir informacinę dimensiją, užtikrindama nuolatinį duomenų rinkimą, analizę ir apsikeitimą informacija tarp nacionalinių institucijų ir Europos Sąjungos lygmens subjektų. Informacija apie situaciją prie išorės sienų kaupiama nacionaliniuose koordinavimo centruose, perduodama Frontex ir vėliau grąžinama valstybėms narėms analitinių produktų bei situacijos vertinimų forma.

Šis informacijos cirkuliacijos mechanizmas sudaro esminę sąsają tarp EIBM normatyvinės struktūros ir CIRAM grindžiamo žvalgybos ciklo. Veiksminga rizikos analizė ir sprendimų priėmimas yra neatsiejami nuo nuolat atnaujinamų ir patikimų duomenų srautų, todėl EUROSUR atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant integruoto sienų valdymo sistemos funkcionavimą. Kartu ši sistema leidžia identifikuoti ir institucinius pažeidžiamumus, susijusius su informacijos rinkimo, perdavimo ar koordinavimo trūkumais. Kaip nustatyta ketvirtajame disertacijos skyriuje, būtent tokio pobūdžio informacijos ir koordinavimo spragos migracijos krizės metu tapo vienu iš veiksnių, apsunkinusių veiksmingą institucijų reakciją.

EIBM ilgalaikės raidos kryptis ir ateities iššūkiai išsamiai analizuojami Frontex Strateginėje rizikos analizėje 2024, parengtoje bendradarbiaujant su Jungtinių tyrimų centru (JRC), Hybrid CoE ir kitomis Europos Sąjungos institucijomis.[393] Ataskaitoje pabrėžiama, kad per artimiausią dešimtmetį Europos integruoto sienų valdymo sistema susiduris su vis sudėtingesniais ir tarpusavyje susijusiais iššūkiais. Tarp jų taip pat yra išskiriami geopolitiniai konfliktai ir saugumo krizės, didinančios migracijos spaudimą; hibridinės grėsmės, reikalaujančios aukštesnio institucinio atsparumo ir pasirengimo lygio, bei technologijų pažanga, kurią vis aktyviau išnaudoja tarpvalstybinio nusikalstamumo tinklai. EIBM nemaža apimtimi priklauso nuo institucijų gebėjimo numatyti rizikas, koordinuoti veiksmus ir stiprinti atsparumą kompleksinėms grėsmėms. Frontex 2025 m. vadove taip pat pabrėžiama, kad siekiant veiksmingai reaguoti į ateities iššūkius, tokius kaip geopolitinį nestabilumą, hibridines grėsmes ir kintančias organizuoto nusikalstamumo formas yra būtinas visos valstybės institucijų įsitraukimu grindžiamas (angl. *whole-of-government*) požiūris. Toks požiūris reikalauja nuoseklaus institucijų bendradarbiavimo, veiksmų koordinavimo ir integruotų sprendimų migracijos, prieglobsčio, muitinės, jūrų sienų valdymo bei vidaus saugumo srityse.[394] Šiuo požiūriu Frontex prognozės tiesiogiai patvirtina disertacijoje plėtojamo modelio aktualumą ir pagrindžia poreikį sienų valdymą vertinti platesniame institucinio atsparumo kontekste.

---

392 2021 m. balandžio 9 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2021/581 dėl Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) situacinių vaizdų. *OL L* 122, 2021 04 10, p. 1, žiūrėta 2026 m. birželio 8 d., https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32021R0581

393 „Strategic Risk Analysis 2024“, *Frontex*, (2024), 6, žiūrėta 2026 m. birželio 14 d., https://www.frontex.europa.eu/publications/strategic-risk-analysis-2024-3ZMqui

394 „European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning“, *Frontex*, (2025). ISBN 978-92-9411-153-1, 12-13.

EIBM koncepcijos reikšmę įgyvendinant disertacinio tyrimo tikslus sustiprina ir jo normatyvinis pagrindas. Reglamente (ES) 2019/1896 aiškiai nustatyta, kad Europos integruoto sienų valdymo tikslas yra užtikrinti veiksmingą ES išorės sienų kontrolę kartu visapusiškai gerbiant pagrindines teises ir išsaugant laisvo asmenų judėjimo erdvę[395]. Taigi saugumas ir pagrindinių teisių apsauga EIBM sistemoje nėra konkuruojantys ar vienas kitą ribojantys tikslai, tačiau jie laikomi tarpusavyje susijusiais ir vienodai svarbiais integruoto sienų valdymo elementais.

Ši nuostata tiesiogiai siejasi su ankstesniuose disertacijos skyriuose atlikta analize. Trečiajame ir ketvirtajame disertacinio tyrimo skyriuose nustatyta, kad pagrindinis migracijos valdymo iššūkis kyla būtent dėl poreikio suderinti valstybės saugumo interesus ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimus. Todėl EIBM koncepcija penktajam skyriui suteikia ne tik teisinį ir institucinį pagrindą, bet ir patvirtina, kad disertacijoje plėtojamas požiūris nėra alternatyva galiojančiam reguliavimui. Priešingai, jis remiasi jau Europos Sąjungos teisėje įtvirtintu reikalavimu užtikrinti veiksmingą pusiausvyrą tarp saugumo ir pagrindinių teisių apsaugos[396]. Atsižvelgiant į tai, pagrindinis uždavinys tampa ne naujų principų formulavimas, o esamų norminių nuostatų nuoseklus įgyvendinimas ir jų integravimas į migracijos rizikų valdymo praktiką.

Apibendrinant galima teigti, kad EIBM koncepcija šiame poskyryje nagrinėjama ne kaip savarankiškas tyrimo objektas, bet kaip teorinis, teisinis ir institucinis pagrindas integruotam migracijos rizikų valdymo modeliui kurti. EIBM suteikia sisteminį pagrindą valstybių narių pareigas, institucinių veikėjų funkcijas ir atsakomybės ribas, tarpžinybinio bendradarbiavimo principus bei rizikos analize grindžiamo sprendimų priėmimo reikalavimus. Šie elementai sudaro vientisą valdymo sistemą, kurioje saugumo užtikrinimas, žmogaus teisių apsauga ir institucinis koordinavimas suvokiami kaip tarpusavyje susiję procesai[397]. Tokia prieiga tiesiogiai siejasi su ketvirtame disertacijos skyriuje nustatytomis migracijos krizės valdymo problemomis Lietuvoje. Atlikta analizė atskleidė, kad reikšmingiausi iššūkiai buvo susiję su institucinių kompetencijų neapibrėžtumu, koordinavimo trūkumais, nepakankamai išplėtotais rizikos vertinimo mechanizmais ir nepakankama pagrindinių teisių integracija į sprendimų priėmimo procesą. EIBM sistema suteikia normatyvinį pagrindą šioms problemoms vertinti ir leidžia jas analizuoti kaip tarpusavyje susijusius teisinio ir institucinio atsparumo elementus.

Toliau disertaciniame tyrime analizuojamas CIRAM modelis, kaip pagrindinis EIBM metodologinis instrumentas, skirtas rizikos analizei. CIRAM suteikia

---

395 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* 295,019, 2019 11 14, preambulės 1 konstatuojamoji dalis; 3 str. 2 d.

396 Johann Wagner, *supra note*, 380: 443–444.

397 Šis aspektas ypač ryškus Lietuvos kontekste: VSAT kaip ES išorės sieną sauganti institucija tiesiogiai įgyvendina CIRAM metodologiją, tačiau 4 skyriuje identifikuoti institucinės fragmentacijos atvejai rodo, kad šis įgyvendinimas krizinėmis sąlygomis buvo nepakankamai nuoseklus. Plačiau žr. šio darbo 4.2 ir 4.3 poskyriai.

struktūrizuotą metodą, leidžiantį norminius EIBM reikalavimus paversti praktinėmis rizikos vertinimo ir sprendimų priėmimo procedūromis. Todėl būtent CIRAM tampa jungiamąja grandimi tarp integruoto sienų valdymo teisinės sistemos ir disertaciniame tyrime kuriamo integruoti migracijos rizikų valdymo modelio, sudarydamas jo metodologinį pagrindą.

5.3. Bendrasis integruotas rizikos analizės modelis (CIRAM): struktūra, metodologija ir taikymas

Bendrasis integruotas rizikos analizės modelis (angl. *Common Integrated Risk Analysis Model*) yra pagrindinis integruoto sienų valdymo metodologinis instrumentas, skirtas rizikos analizę paversti nuoseklia, teisiškai pagrįsta ir praktikoje taikoma sistema[398]. CIRAM tikslas - užtikrinti vienodą rizikos vertinimo metodiką, kuri sudarytų prielaidas bendram rizikų supratimui, nuosekliam sprendimų priėmimui ir veiksmingesniam Europos Sąjungos išorės sienų valdymui[399]. Šiuo modeliu siekiama ne tik standartizuoti analitinę veiklą, bet ir sukurti bendrą metodologinį pagrindą, kuriuo galėtų remtis tiek Frontex, tiek valstybių narių institucijos.

CIRAM teisinis pagrindas įtvirtintas Reglamento (ES) 2019/1896 29 straipsnyje, kuriame Frontex pavesta kurti ir plėtoti bendrą integruotą rizikos analizės modelį, taikytiną tiek Agentūros, tiek valstybių narių lygmeniu[400]. Taigi, CIRAM nėra vien rekomendacinio pobūdžio metodika, bet Europos integruoti sienų valdymo sistemos dalis, kuria grindžiamas rizikos vertinimas ir sprendimų priėmimas.

Frontex Strateginė rizikų analizė 2024 patvirtina šį statusą, kur CIRAM apibūdinamas kaip bendras metodologinis pagrindas, kuriuo remiasi visos Frontex strateginės ir operacinės analizės. SRA 2024 pabrėžiama, kad rizika vertinama kaip grėsmės, pažeidžiamumo ir poveikio sąvokos rezultatas, o šie elementai sudaro visos CIRAM metodologijos branduolį[401]. Atsižvelgiant į tai, CIRAM gali būti laikomas jungiamąja grandimi tarp integruoto sienų valdymo normatyvinės sistemos ir praktinių rizikos valdymo sprendimų.

CIRAM pavadinimas atspindi pagrindinius šio modelio bruožus. Sąvoka *bendrasis* nurodo, kad tai Frontex ir valstybių narių bendradarbiavimo pagrindu sukurta sistema, taikoma tiek nacionaliniu, tiek Europos Sąjungos lygmeniu. Terminas *integruotas* pabrėžia siekį užtikrinti nuoseklų ir koordinuotą išorės sienų valdymą, apjungiant sienų apsaugos, muitinės, migracijos ir kitų teisėsaugos institucijų veiklą. *Rizikos analizė* reiškia sistemingą grėsmių, pažeidžiamumų ir galimų pasekmių vertinimą, kuriuo

398 „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex* (2021), 3. https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/

399 *Ibid*., 3.

400 2019 m. lapkričio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1896 dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų. *OL L* 295, 2019 11 14, p. 1. 29 str. 1 d.

401 „Strategic Risk Analysis 2024“, Frontex (2024), 9., žiūrėta 2026 m. birželio 9 d., https://www.frontex.europa.eu/publications/strategic-risk-analysis-2024-3ZMqui

grindžiami sprendimų priėmimo procesai. Galiausiai sąvoka *modelis* pabrėžia, kad CIRAM nėra automatinė sprendimų priėmimo sistema ar algoritmas. Tai yra metodologinis pagrindas, suteikiantis bendrą analitinę struktūrą ir terminiją, tačiau kartu reikalaujantis profesionalaus ekspertinio vertinimo[402]. Būtent ši savybė yra ypač svarbi disertacijos kontekste, nes leidžia CIRAM taikyti kaip struktūruotą sprendimų rengimo metodą, pritaikomą migracijos rizikų valdymui.

CIRAM metodologija remiasi dviem tarpusavyje susijusiomis teorinėmis tradicijomis. Pirmoji kyla iš rizikos analizės teorijos, kurioje rizika suprantama kaip neapibrėžtumo ir galimų pasekmių sąveika. Šiai krypčiai atstovaujantys Aven ir Hopkin pabrėžia, kad rizikos turi apimti ne tik kiekybinius rodiklius, bet ir kokybinę ekspertinę analizę[403]. Antroji siejama su kriminalinės žvalgybos veikla ir informacijos valdymu. McDowell sukurtas žvalgybos ciklo modelis akcentuoja sistemingą informacijos rinkimą, analizę, vertinimą ir jos panaudojimą sprendimų priėmimui. CIRAM šias dvi tradicijas sujungia į vieningą metodologinę sistemą, pritaikytą Europos integruoto sienų valdymo poreikiams. Dėl šios priežasties modelis apima ne tik techninį rizikos vertinimą, bet ir institucinius bei norminius aspektus, kurie yra būtini kuriant integruotą migracijos rizikų valdymo sistemą.

CIRAM pagrindą sudaro trys tarpusavyje susiję elementai: grėsmės, pažeidžiamumo ir poveikio vertinimas. Modelyje rizika suprantama kaip galimų grėsmių, jų pasireiškimo tikimybės, esamų apsaugos priemonių veiksmingumo ir tikėtino poveikio sąveikos rezultatas. Vertinant riziką atsižvelgiama ne tik į galimas pasekmes išorės sienų valdymui, bet ir į poveikį Europos Sąjungos vidaus saugumui bei humanitarinei situacijai[404]. Nors kiekvienas iš šių komponentų analizuojamas atskirai, jie sudaro vientisą sistemą: grėsmės vertinimas padeda nustatyti pažeidžiamumus, pažeidžiamumų analizė leidžia įvertinti galimą poveikį, o poveikio vertinimas padeda nustatyti bendrą rizikos lygį. Todėl galutinis rizikos vertinimas formuojamas ne iš pavienių elementų, bet iš jų tarpusavio sąveikos.

Grėsmė CIRAM modelyje apibrėžiama kaip veiksnys ar spaudimas, galintis paveikti išorės sienų valdymą. Jos vertinimas grindžiamas dviem pagrindiniais parametrais, tai yra grėsmės mastu ir jos pasireiškimo tikimybe[405]. Analizuojant grėsmę vertinami veikimo būdai, veikėjų tikslai ir motyvai, jų pajėgumai, veiklos tendencijos bei prognozės, taip pat migraciją lemiantys stūmos ir traukos veiksniai. Migracijos instrumentalizavimo atveju ši samprata įgyja papildomą dimensiją. Grėsmės šaltinis šiuo atveju nėra patys migrantai, o migracijos srautus organizuojantis ar nukreipiantis valstybinis arba nevalstybinis veikėjas. Todėl grėsmės vertinimas turi apimti ne tik

---

402 „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex* (2021), 3. https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/

403 Terje Aven, *Foundations of Risk Analysis. 2nd ed.* (Chichester: Wiley, 2012), 7–10; Paul Hopkin, *Fundamentals of Risk Management. 5th ed.* (London: Kogan Page, 2022), 31–35.

404 „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex* (2021), 5. https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/.

405 *Ibid.*, 9.

migracijos procesų analizę, bet ir platesnį geopolitinį kontekstą bei hibridinių operacijų logiką. Šią pareigą patvirtina ir SRA 2024, kurioje pažymima, kad hibridinės grėsmės, įskaitant migracijos instrumentalizavimą, išlieka nuolatiniu Europos saugumo iššūkiu, nes valstybiniai ir nevalstybiniai veikėjai sąmoningai išnaudoja kitų valstybių sisteminius pažeidžiamumus strateginiams tikslams pasiekti[406].

Tokį principinį skirtumą tarp asmens ir hibridinės atakos veikėjo kaip tikrosios grėsmės šaltinio patvirtina ir nacionalinė teismų praktika. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo išplėstinė teisėjų kolegija 2022 m. konstatavo, kad vien neteisėto atvykimo faktas krizės sąlygomis savaime nesudaro pagrindo laikyti asmenį keliančiu grėsmę valstybės saugumui. Esant tokiai išvadai būtina nustatyti konkrečias faktines aplinkybes, leidžiančias individualiai vertinti asmens elgesio keliamą riziką[407]. Šiuo aspektu disertacijoje plėtojamas modelis išplečia bazinę CIRAM logiką, papildydamas grėsmės vertinimą geopolitiniu ir normatyviniu matmenimis.

Pažeidžiamumas CIRAM apibrėžiamas kaip sistemos gebėjimas atlaikyti ar sušvelninti grėsmės poveikį. Jį lemia veiksniai, galintys didinti arba mažinti grėsmės pasireiškimo tikimybę ir jos poveikį[408]. Pažeidžiamumo vertinimui reikšmingi geografiniai sienų ruožų ypatumai, kriminalinės žvalgybos analizė, turimi žmogiškieji ir techniniai ištekliai, institucijų kompetencijos bei valdymo prioritetai. CIRAM ypatingą dėmesį skiria instituciniam pažeidžiamumui, kuris pasireiškia koordinavimo stoka, neaiškiu atsakomybės paskirstymu ar nepakankamais informacijos mainais tarp institucijų. Šią logiką sustiprina Reglamente (ES) 2019/1896 įtvirtinta bendroji pažeidžiamumo vertinimo metodologija (CVAM), skirta valstybių narių pasirengimui vertinti[409]. Institucinio pažeidžiamumo reikšmę atskleidžia ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika. LVAT 2022 m. nutartyje (byla Nr. A-3982-821/2022) pabrėžė, kad kompetentinga institucija negali remtis vien tarptautinių duomenų bazių indikatoriais, neįvertinusi jų konkrečios bylos aplinkybių kontekste ir neišnagrinėjusi visų individualių dokumentų, su kuriais siejamas grėsmės vertinimas[410]. Tai rodo, kad nepakankamai pagrįstas ar nekontekstualizuotas informacijos naudojimas sukuria ne tik operacinę, bet ir teisinę riziką. SRA 2024 taip pat prognozuoja, kad migracinis spaudimas artimiausią dešimtmetį didės, o EIBM sistema turės tapti atsparesne, sumažindama operatyvinį ir teisinį pažeidžiamumą.

---

406 „Strategic Risk Analysis 2024“, Frontex (2024), 9., 60–63, žiūrėta 2026 m. birželio 9 d., https://www.frontex.europa.eu/publications/strategic-risk-analysis-2024-3ZMqui.

407 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022. Teisminio proceso Nr. 4-13-3-00219-2021-8.

408 „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex* (2021), 3, 12-13. https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/.

409 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* 295,019, 2019 11 14, 33 str.; „Strategic Risk Analysis 2024“, *Frontex*, (2024), 7, žiūrėta 2026 m. birželio 9 d., https://www.frontex.europa.eu/publications/strategic-risk-analysis-2024-3ZMqui.

410 Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2022 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3982-821/2022. Teisminio proceso Nr. 4-28-3-00354-2022-5.

Poveikis CIRAM modelyje apibrėžiamas kaip grėsmės sukeliamos pasekmės išorės sienų valdymui, Europos Sąjungos vidaus saugumui ir humanitarinei situacijai[411]. Disertacijos kontekste ypatingą reikšmę turi humanitarinio poveikio dimensija, nes migracijos instrumentalizavimas dažnai apima pažeidžiamų asmenų grupes, kurių atžvilgiu valstybės privalo laikytis tarptautinių žmogaus teisių standartų. Todėl poveikio vertinimas neatsiejamas nuo tokių principų kaip *non-refoulement*, žmogaus orumo apsaugos standartų. Šių principų reikšmę patvirtina LVAT 2025 m. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1216-789/2025, kuriame konstatuota, kad net ir po priėmus sprendimą nesuteikti prieglobsčio, prieš priimant sprendimą dėl išsiuntimo turi būti iš naujo ir savarankiškai įvertinta grąžinimo rizika. Teismas pabrėžė, kad *non-refoulement* principo laikymasis yra tęstinis procesinis reikalavimas, o ne vienkartinis vertinimas prieglobsčio procedūros metu[412]. SRA 2024 šią sąsają akcentuoja nurodydama, kad migraciją lemia daugybė tarpusavyje susijusių veiksnių, tokių kaip individualūs motyvai, globalios tendencijos, teisėtos ir neteisėtos judėjimo galimybės[413]. Todėl poveikio vertinimas negali būti redukuojamas vien į saugumo aspektą, bet turi apimti ir platesnes socialines, humanitarines bei teisines pasekmes. Būtent ši absoliučių ir santykinių pasekmių diferenciacija sudaro vieną iš svarbiausių disertacijoje kuriamo integruoto migracijos rizikų valdymo modelio elementų.

CIRAM metodologinį pagrindą sudaro žvalgybos ciklas yra nuoseklus aštuonių etapų procesas, apimantis užduočių nustatymą, informacijos rinkimą, vertinimą, atranką, analizę ir interpretaciją, ataskaitų rengimą, rezultatų sklaidą bei jų peržiūrą[414]. Ši koncepcija CIRAM integruota iš žvalgybos valdymo teorijos, kurioje pabrėžiama, kad veiksmingas sprendimų priėmimas priklauso nuo sistemingo informacijos rinkimo ir panaudojimo. McDowell teigia, būtent nuoseklus žvalgybos ciklas leidžia kurti analitinius produktus, kurie padeda identifikuoti ir valdyti rizikas, CIRAM šią logiką pritaiko sienų apsaugos valdymo srityje, užtikrindamas, kad rizikos vertinimas būtų ne vienkartinis veiksmas, o nuolat atnaujinamas procesas. Toks požiūris tampa ypač svarbus hibridinių grėsmių kontekste, nes jų pobūdis yra dinamiškas, o grėsmės šaltiniai ir veikimo būdai nuolat kinta.

Žvalgybos ciklo reikšmė neapsiriboja informacijos rinkimu ir analize, atskirų ataskaitų rengimo ir rezultatų sklaidos etapas turi ir aiškią teisinę dimensiją. Tai patvirtina LVAT 2023 m. nutartis byloje Nr. A-2227-789/2023, kurioje konstatuota, kad institucija, priimdama sprendimą dėl asmens keliamos grėsmės, privalo aiškiai nurodyti

---

411 „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex* (2021), 15. https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/

412 Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2025 m. kovo 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1216-789/2025. Teisminio proceso Nr. 3-61-3-02667-2024-2.

413 „Strategic Risk Analysis 2024“, Frontex (2024), 9., 31 - 38, žiūrėta 2026 m. birželio 9 d., https://www.frontex.europa.eu/publications/strategic-risk-analysis-2024-3ZMqui.

414 Don McDowell, *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers and Users*, (Lanham: Scarecrow Press, 2009), 12–17; „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex* (2021), 19. https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/.

konkrečias faktines aplinkybes, kuriomis grindžiama išvada. Vien formalus ar standartizuotas sprendimo motyvavimas neatitinka teisėtumo reikalavimų[415]. Todėl CIRAM žvalgybos ciklo rezultatai turi būti pateikiami taip, kad užtikrintų ne tik analitinį pagrįstumą, bet ir individualaus motyvavimo standartų laikymąsi.

CIRAM rizikos analizę organizuoja trimis tarpusavyje susijusiais lygmenimis - strateginiu, operatyviniu ir taktiniu[416]. Strateginis lygmuo orientuotas į ilgalaikių tendencijų ir galimų scenarijų vertinimą, paprastai apimantį dviejų - dešimties metų laikotarpį. Taktinis - operacinis lygmuo skirtas konkrečių grėsmių dinamikai ir jų poveikiui vertinti vidutinės trukmės perspektyvoje, dažniausiai vienerių metų laikotarpiui. Šis lygmuo apima kasdienį rizikos rodiklių stebėjimą ir sprendimų priėmimą realiuoju laiku. Tokia trimatė struktūra leidžia aiškiai paskirstyti atsakomybes tarp skirtingų institucijų ir nustatyti, kuriame lygmenyje privalo būti priimami konkretūs sprendimai. Disertacinio tyrimo kontekste tai suteikia pagrindą analizuoti VSAT, Migracijos departamento ir kitų institucijų vaidmenį migracijos rizikų valdymo sistemoje.

Vis dėlto nė vienas iš šių lygmenų negali būti atsietas nuo teisinių garantijų. Tai pabrėžė ESTT 2022 m. sprendime byloje C-159/21 (*Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ir kt.*), kuriame nustatyta, kad saugumo institucijų pateiktos išvados dėl grėsmės nacionaliniam saugumui negali būti naudojamos taip, jog asmuo visiškai netektų galimybės susipažinti bent su esminiais pagrindais[417]. Tokia teismo formuojama praktika rodo, kad net ir taktinio - operacinio pobūdžio saugumo vertinimai turi atitikti minimalius skaidrumo ir procesinio teisingumo reikalavimus. Kitaip tariant, CIRAM analizės produktai negali būti traktuojami kaip savaime pakankamas ir neginčijamas sprendimo pagrindas, bet turi būti vertinami kartu su kitais duomenimis ir tinkamai motyvuojami.

Strateginio lygmens praktinį įgyvendinimą Europos Sąjungos mastu atspindi SRA 2024 metodologija[418]. SRA strateginis prognozavimas grindžiamas tarpdisciplinine dimensija, apimančia mokslinės literatūros analizę, globalių tendencijų vertinimą, ekspertų konsultacijas ir scenarijų kūrimą. Šis metodas leidžia ne tik identifikuoti esamas rizikas, bet ir prognozuoti galimus ateities iššūkius, taip stiprinant Europos integruoto sienų valdymo sistemos gebėjimą prisitaikyti prie kintančios saugumo aplinkos. Kaip ir buvo minėta, CIRAM taikymas valstybių narių lygmeniu nėra vien metodinė rekomendacija. Europos Sąjungos teisė įpareigoja valstybes nares kurti ir palaikyti rizikos analizės pajėgumus, grindžiamus CIRAM metodologija ir žvalgybos ciklo

---

415 Lietuvos vyriausiasis administracinio teismo 2023 m. rugsėjo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2227-789/2023. Teisminio proceso Nr. 3-62-3-00735-2023-6.

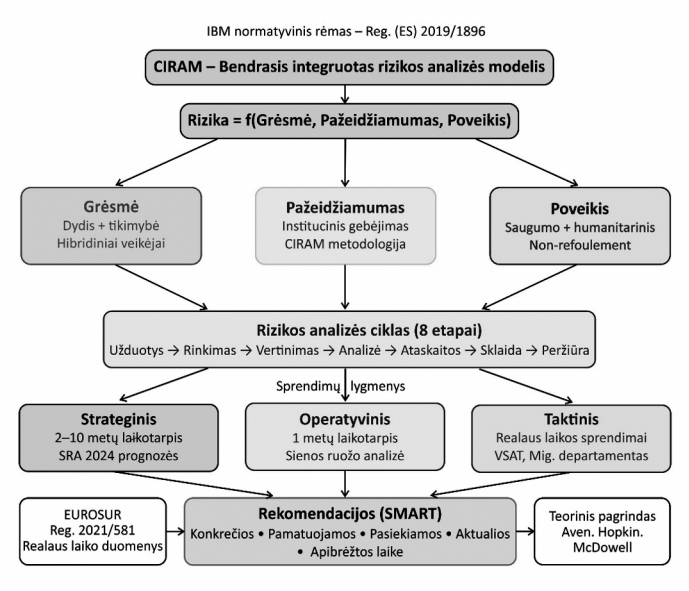
416 „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. Summary booklet“, *Frontex* (2021), 21-23. https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/ .

417 „ESTT 2022 m. rugsėjo 22 d. sprendimas byloje „C-159/21, Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ir kt“. ECLI:EU:C:2022:708.

418 „Strategic Risk Analysis 2024“, Frontex (2024), 9., žiūrėta 2026 m. birželio 9 d., https://www.frontex.europa.eu/publications/strategic-risk-analysis-2024-3ZMqui.

principais[419]. Tokiu būdu siekiama užtikrinti bendrą rizikų vertinimo standartą visoje EIBM ir sudaryti sąlygas nuosekliam informacijos bei analitinių produktų naudojimui priimant sprendimus.

Praktinį CIRAM veikimą Europos Sąjungos mastu papildo EUROSUR sistema, kuri pagal Reglamentą (ES) 2021/581 užtikrina situacinių vaizdų perdavimą ir keitimąsi kitokia informacija realiuoju laiku[420]. EUROSUR sudaro techninį pagrindą CIRAM žvalgybos ciklui veikti, nes leidžia nuolat rinkti, apdoroti ir perduoti duomenis tarp nacionalinių koordinavimo centrų, Frontex ir kitų kompetentingų institucijų. Todėl CIRAM ir EUROSUR veikia kaip tarpusavyje susiję integruoto sienų valdymo elementai: pirmasis suteikia metodologinę struktūrą rizikai vertinti, o antrasis užtikrina informacinį pagrindą šiai analizei atlikti.



1 pav. CIRAM modelis.
Šaltinis: parengta darbo autorės remiantis „CIRAM v. 2.1", Frontex, (2021); „CIRAM v. 2.1 Summary booklet", Frontex, 2021; „Strategic Risk Analysis 2024", Frontex, (2024).

419 Anastasios – Nikolaos Kanellopoulos, „Empowering EU Law Enforcement: Teaching Security Risk Analysis with the Frontex Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)", *Internal Security*, (2024). DOI: 10.5604/01.3001.0054.3977, 3–5; 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* 295,019, 2019 11 14, 29 str. 2 d.

420 2021 m. balandžio 9 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2021/581 dėl EUROSUR situacinių vaizdų. *OL L* 122, 2021 04 10, p. 1.

CIRAM reikšmė ypač išryškėja vertinant hibridines grėsmes ir migracijos instrumentalizavimo scenarijus. SRA 2024 Baltarusijos 2021 m. veiksmus prie Europos Sąjungos rytinės sienos vertina ne kaip pavienį incidentą, bet kaip precedentą, galintį pasikartoti kitose ES kaimynystės regionuose. Todėl migracijos instrumentalizavimas analizuojamas ne tik kaip operacinis sienų valdymo iššūkis, bet ir kaip strateginė grėsmė, reikalaujanti ankstyvo atpažinimo bei koordinuoto institucinio atsako konsoliduojant valstybių narių pajėgas. Šiame kontekste CIRAM funkcija neapsiriboja techniniu rizikos vertinimu. Modelis tampa strateginio situacijos suvokimo priemone, leidžiančia identifikuoti silpnus signalus, vertinti galimas grėsmių raidos tendencijas ir laiku inicijuoti koordinuotą nacionalinių bei Europos Sąjungos institucijų reakciją[421]. Būtent ši gebėjimo derinti operatyvinį, strateginį ir normatyvinį lygmenis savybė lemia CIRAM reikšmę disertacijoje kuriamam integruotam migracijos rizikų valdymo modeliui. Modelis suteikia ne tik metodologinį pagrindą rizikoms identifikuoti ir vertinti, bet ir sudaro prielaidas institucijoms veikti koordinuotai, remiantis bendru situacijos supratimu ir vienodais rizikos vertinimo principais.

Apibendrinant pažymėtina, kad EIBM ir CIRAM santykis grindžiamas funkciniu tarpusavio papildomumu. EIBM nustato integruoto sienų valdymo teisinį ir institucinį pagrindą, apibrėždamas valstybių narių pareigas, veiklos principus ir pagrindinių teisių apsaugos reikalavimus, o CIRAM suteikia metodologinius instrumentus šiems tikslams įgyvendinti praktikoje. Šių sistemų tarpusavio priklausomybė yra esminė. Be CIRAM EIBM liktų deklaratyvia sistema, neturinti vieningos rizikų analizės metodikos, o CIRAM be EIBM konteksto taptų techniniu analitiniu įrankiu, prarandančiu ryšį su platesniais teisiniais ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimais. Kitaip tariant, EIBM atsako į klausimą, ką ir kodėl institucijos turi daryti, o CIRAM - kaip tai turi būti daroma remiantis sistemingu rizikų vertinimu. Todėl efektyvus migracijos rizikų valdymas reikalauja bendro abiejų sistemų integracijos.

SRA 2024 šią sąsają patvirtina, kur pabrėžiama, kad augant geopolitiniams ir hibridiniams iššūkiams integruotas sienų valdymas turi būti grindžiamas ne tik rizikų identifikavimu, bet ir institucinio atsparumo stiprinimu[422]. Nacionalinių teismų ir Europos Sąjungos Teisingumo Teismo praktikos analizė, ypač LVAT sprendimų bylose Nr. A-1091-822/2022, Nr. A-3982-821/2022, Nr. A-1216-789/2025, Nr. A-2227-789/2023 ir ESTT sprendimo byloje C-159/21, rodo, kad rizikų analizė migracijos valdymo srityje negali būti grindžiama vien techniniais ar saugumo vertinimais. Teismai nuosekliai pabrėžia, kad kiekvienas rizikos vertinimas turi būti individualizuotas, pagrįstas konkrečiomis faktinėmis aplinkybėmis ir atliekamas laikantis procesinių bei materialiųjų žmogaus teisių apsaugos standartų. Todėl CIRAM metodologijos taikumo teisėtumas priklauso ne tik nuo analitinio vertinimo kokybės, bet ir nuo jo suderinamumo

421 „Strategic Risk Analysis report 2024“, Frontex (2024), 75–78; „Annual Risk Analysis 2025/2026“, *Frontex* (2025), https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2025.pdf ; „Annual Risk Analysis 2026/2027“, *Frontex* (2026) https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/2026/Annual_Risk_Analysis_2026_2027.pdf .

422 *Ibid.*

su teisinės valstybės, proporcingumo ir individualaus vertinimo principais. Toks požiūris leidžia pereiti prie CORE atsparumo ekosistemos modelio analizės. Skirtingai nei EIBM ir CIRAM, kurie daugiausia orientuoti į sienų valdymo organizavimą ir rizikų vertinimą, CORE modelis dėmesį sutelkia į platesnį institucinio ir visuomeninio atsparumo klausimą. Jis leidžia analizuoti ne tik tai, kaip valstybė identifikuoja ir valdo grėsmes, bet ir kaip institucijos bei visuomenė ilgainiui stiprina gebėjimą atlaikyti hibridines migracijos operacijas, išsaugodamos demokratinių vertybių, teisinės valstybės ir žmogaus teisių apsaugos standartus[423].

14 lentelė. CIRAM komponentai ir jų reikšmė IMRAVM modeliui

CIRAM elementas	**Turinys ir paskirtis**	**Reikšmė disertacijos modeliui**
Grėsmės vertinimas	Grėsmė apibrėžiama kaip veiksnys, galintis paveikti išorės sienų valdymą; vertinamas jos pobūdis, mastas, tikimybė, veikimo būdai, veikėjų tikslai ir pajėgumai.	Migracijos instrumentalizavimas vertinamas kaip specifinė hibridinė grėsmė, kylanti ne iš pačių migrantų, bet iš juos instrumentalizuojančio veikėjo. Tai leidžia atskirti grėsmės šaltinį nuo tarptautinės apsaugos subjektų.
Pažeidžiamumo vertinimas	Analizuojami veiksniai, didinantys arba mažinantys sistemos gebėjimą atlaikyti grėsmę: instituciniai pajėgumai, koordinavimas, teisinė bazė, geografinės ir organizacinės aplinkybės.	Leidžia identifikuoti institucinius ir teisinius pažeidžiamumus, kurie migracijos instrumentalizavimo sąlygomis tampa pagrindiniais hibridinio poveikio taikiniais.
Poveikio vertinimas	Nustatomos galimos grėsmės pasekmės vidaus saugumui, išorės sienų valdymui, viešajam administravimui ir žmogaus teisėms.	Sudaro pagrindą vertinti tiek saugumo, tiek žmogaus teisių aspektus ir taikyti proporcingas atsakomąsias priemones.
Rizikos analizės ciklas	Nuolatinis informacijos rinkimo, analizės, vertinimo, sklaidos ir peržiūros procesas, užtikrinantis rizikos vertinimo aktualumą.	Leidžia migracijos rizikas vertinti kaip dinamišką, nuolat kintantį reiškinį ir užtikrina sprendimų priėmimo tęstinumą.
Rizikos valdymo priemonės	Rizikos analizės pagrindu formuluojamos prevencinės, korekcinės ir reagavimo priemonės.	Suteikia galimybę rizikos vertinimą paversti konkrečiais administraciniais ir teisėkūros sprendimais, suderinant saugumo ir žmogaus teisių apsaugos tikslus.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis: Frontex. CIRAM v. 2.1, 2021; Frontex. CIRAM v. 2.1 Summary booklet, 2021; Frontex. Strategic Risk Analysis 2024, 2024; LVAT nutartys Nr. A-1091-822/2022, Nr. A-3982-821/2022, Nr. A-1216-789/2025, Nr. A-2227-789/2023; ESTT byla C-159/21.

423 Rainer Jungwirth, Maxime Lebrun ir kt. Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem (CORE). *JRC Publications Report*, JRC129019. (Publications Office of the EU, 2023), 14–20. DOI: 10.2760/37899; Plačiau žr. šio disertacinio darbo 5.4 poskyryje.

14 lentelėje pateikta schema atskleidžia, kad CIRAM komponentai nėra savarankiškos techninės procedūros, bet sudaro vientisą rizikos vertinimo sistemą, kurioje grėsmės, pažeidžiamumo ir poveikio analizė yra tarpusavyje susijusi. Kiekvieno komponento reikšmė atsiskleidžia tik vertinant jų sąveiką, nes rizikos pobūdį lemia ne vien grėsmės egzistavimas, bet ir institucijų gebėjimas ją valdyti bei galimos jos pasekmės saugumui, žmogaus teisėms ir viešajam administravimui. Todėl CIRAM metodologija sudaro konceptualų pagrindą disertaciniame tyrime kuriamam integruotam migracijos rizikų valdymo modeliui, kuris riziką supranta kaip kompleksinį reiškinį, apimantį saugumo, institucinio atsparumo ir žmogaus teisių apsaugos dimensijas.

5.4. CORE atsparumo ekosistema: institucinė dimensija

Integruoto sienų valdymo normatyvinė sistema ir CIRAM rizikų analizės metodologija sudaro pirmuosius du disertacijoje kuriamo modelio lygmenis. Tačiau abu šie instrumentai orientuoti į grėsmių identifikavimą, vertinimą ir reagavimo priemonių parinkimą. Jie neatsako į platesnį klausimą, kaip valstybės institucijos ir visuomenė ilgainiui ugdo gebėjimą išlikti funkcionalios nuolatinio hibridinio spaudimo sąlygomis. Siekiant užpildyti šią spragą, į modelį integruojamas CORE (angl. *Conceptual Framework for Organisational Resilience in the Context of Hybrid Threats*) atsparumo ekosistemai modelis.

CORE modelis buvo sukurtas 2023 m. bendradarbiaujant Europos Komisijos Jungtiniam tyrimų centrui (JRC) ir Hybrid CoE, kaip analitinis instrumentas, skirtas demokratinių visuomenių atsparumui hibridinėms grėsmėms vertinti ir stiprinti.[424] Modelis grindžiamas prielaida, kad hibridinės grėsmės, įskaitant migracijos instrumentalizavimą, dažniausiai pasireiškia ne pavieniais incidentais, bet ilgalaikiu ir kaupiamuoju poveikiu, nukreiptu į demokratinių valstybių institucijas, procesus ir pamatines vertybes. Dėl šios priežasties atsparumas suprantamas ne kaip statinė savybė, bet kaip nuolatinis gebėjimas prisitaikyti prie kintančių grėsmių, išlaikyti esminių funkcijų tęstinumą ir atkurti veiksmingą sistemos funkcionavimą[425].

CORE modelio struktūrinį pagrindą sudaro trys tarpusavyje susijusios atsparumo erdvės - valdymo, paslaugų ir pilietinė. Šios erdvės nėra hierarchiškai išdėstytos; jos veikia kaip tarpusavyje priklausomi sistemos elementai, kurių kiekvienas gali būti tiek hibridinio poveikio taikinys, tiek atsparumo šaltinis[426]. Valdymo erdvė apima teisėkūros, viešosios politikos formavimo ir sprendimų priėmimo procesus, atspindinčius valstybės gebėjimą reaguoti į grėsmes normatyviniu lygmeniu. Paslaugų erdvė apima institucijų pajėgumą užtikrinti esminių viešųjų paslaugų tęstinumą ir veiklos stabilumą krizės sąlygomis. Pilietinė erdvė siejama su visuomenės pasitikėjimu institucijomis, demokratinio diskurso kokybe ir pilietinės visuomenės gebėjimu atsispirti dezinformacijai, poliarizacijai bei kitoms socialinę sanglaudą silpninančioms poveikio

424 *Ibid*.

425 Rainer Jungwirth, ir kt. *Ibid*., 8–10.

426 Rainer Jungwirth, ir kt. *Ibid*., 11–13.

priemonėms. Kartu šios trys erdvės leidžia atsparumą analizuoti kaip kompleksinę valstybės ir visuomenės sistemos savybę, peržengiančią tradicinį saugumo ar institucinių pajėgumų vertinimą[427].

Migracijos krizė Lietuvoje 2021-2023 m. atskleidė, kad hibridinio pobūdžio migracijos spaudimas vienu metu paveikia visas tris CORE modelio atsparumo erdves. Valdymo kontekste išryškėjo įtampa tarp poreikio operatyviai reaguoti į krizę ir teisės viršenybės reikalavimą: skubiai priimti UTPĮ pakeitimai tapo teisminių ginčų objektu, o LVAT praktika suformavo aiškias ribas automatizuotam ir kolektyviniam grėsmių vertinimui. Paslaugų erdvėje pagrindinis iššūkis buvo institucinių pajėgumų apkrova, kai padidėję migrantų srautai apsunkino VSAT ir Migracijos departamento veiklą, išryškino koordinavimo trūkumus ir procedūrinių garantijų užtikrinimo problemas. Pilietinėje erdvėje reikšmingą poveikį darė informacinės operacijos ir dezinformacija, kurios siekė mažinti pasitikėjimą valstybės institucijomis bei formuoti nepalankų tarptautinį naratyvą apie Lietuvos veiksmu[428]. FRA 2024 m. pagrindinių teisių ataskaita patvirtina, kad instrumentalizuotos migracijos situacijose spaudimas paprastai pasireiškia visose šiose erdvėse vienu metu, todėl vien į sienų kontrolę orientuotos priemonės negali užtikrinti ilgalaikio sistemos atsparumo.

CORE modelis šią analizę papildo dar viena dimensija, tai atsparumo lygmenimis: vietiniu, nacionaliniu ir tarptautiniu. Kiekviena atsparumo erdvė funkcionuoja visuose trijuose lygmenyse, todėl veiksmingas atsakas priklauso ne tik nuo atskirų institucijų pajėgumų, bet ir nuo jų tarpusavio sąveikos[429]. Lietuvos atveju vietiniame lygmenyje veikė VSAT pasienio padaliniai, nacionaliniame: Migracijos departamentas, Vidaus reikalų ministerija ir kitos koordinuojančios institucijos, o tarptautiniame: Frontex, Europos Sąjungos teisinis reguliavimas ir bendri ES atsako mechanizmai. Krizės metu išryškėję koordinavimo trūkumai tarp šių lygmenų tapo vienu svarbiausių sistemos pažeidžiamumų. Tai patvirtina ir LVAT praktika, atskleidusi atvejus, kai operatyvinio lygmens sprendimai neatitiko nacionaliniame ir Europos Sąjungos lygmenyse galiojusių teisinių standartų.[430]

Pilietinės erdvės pažeidžiamumas migracijos valdymo kontekste pasireiškia ne tik informacinių operacijų ar visuomenės poliarizacijos forma, bet ir per integracijos politikos kokybę. IOM 2025 m. Lietuvos migracijos ir integracijos politikos apžvalga atskleidžia, kad viena pagrindinių ilgalaikio atsparumo problemų išlieka integracijos paslaugų fragmentacija, kaip nepakankamas valstybės institucijų, savivaldybių ir

---

427 Rainer Jungwirth, ir kt. *Ibid*., 14–16; plačiau žr. šio disertacinio darbo 2.2 poskyryje, kuriame aptariamas CORE taikymas instrumentalizuotos migracijos analizei.

428 European Union Agency for *Fundamental Rights. Fundamental Rights Report 2024*. Publications Office of the EU, 2024, 47–52., žiūrėta 2026 m. birželio 9 d., https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024_en.pdf

429 Rainer Jungwirth, ir kt., *supra note*, 423:17–19.

430 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo. 2023 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. liepos 28 d. sprendimas byloje Nr. A-1091-822/2022.

nevyriausybinių organizacijų veiklos koordinavimas.[431] Tokia situacija riboja gebėjimą užtikrinti nuoseklų migrantų įtraukimą į visuomenę ir mažina institucinio mokymosi galimybes po krizinių laikotarpių. CORE modelio požiūriu tai reiškia, kad pilietinė erdvė išlieka pažeidžiama net sumažėjus tiesioginiam migracijos spaudimui, nes nepakankamai išnaudojama sukaupta patirtis ir nesukuriami ilgalaikiai atsparumo mechanizmai.

Šiame kontekste CORE modelis papildo IBM ir CIRAM sistemas suteikdamas joms ilgalaikės atsparumo perspektyvos dimensiją. IBM apibrėžia integruoto sienų valdymo principus ir institucines pareigas, CIRAM suteikia rizikų identifikavimo bei vertinimo metodologiją, o CORE orientuojasi į institucijų ir visuomenės gebėjimą adaptuotis, mokytis ir išlaikyti funkcionalumą ilgalaikio hibridinio spaudimo sąlygomis. Todėl šie modeliai veikia ne hierarchiškai, bet kaip tarpusavyje papildantys integruotos migracijos valdymo sistemos elementai.[432] Tokią logiką patvirtina ir Frontex IBM strateginio planavimo vadovas (2025), kuriame pabrėžiama, kad veiksmingas integruotas sienų valdymas reikalauja ne tik operatyvinio pasirengimo ir rizikų analizės pajėgumų, bet ir institucinio gebėjimo stiprinti atsparumą, koordinuoti veiksmus bei numatyti ilgalaikes grėsmių raidos tendencijas.[433]

Atsižvelgiant į tai, toliau pateikiamoje lentelėje sisteminamas CORE trijų atsparumo erdvių modelis Lietuvos migracijos valdymo kontekste. Joje identifikuojami pagrindiniai veikėjai, kiekvienos erdvės funkcijos bei svarbiausi pažeidžiamumo šaltiniai, išryškėję analizuojant 2021-2023 m. migracijos krizės patirtį.[434]

---

431 Tarptautinė migracijos organizacija (IOM). *Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025*. Vilnius: IOM, 2025, 23–27, žiūrėta 2026 m. birželio 9 d., https://www.emn.lt/uploads/Products/product_2103/IOM_politika_2025_FINAL.pdf

432 Rainer Jungwirth, Maxime Lebrun, ir kt. *Ibid*., 423: 20–22.

433 „European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning, *Frontex*, (2025), 12–13. ISBN 978-92-9411-153-1.

434 Rainer Jungwirth, Maxime Lebrun, ir kt.. Ibid, 424: 24–26; European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental Rights Report 2024, (2024) 55–58, žiūrėta 2026 m. birželio 14 d. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024-opinions-lt.pdf .

15 lentelė. CORE atsparumo erdvių modelio taikymas Lietuvos migracijos valdymo sistemoje

CORE erdvė	Paskirtis pagal CORE modelį	Pagrindiniai veikėjai Lietuvoje	Esminiai pažeidžiamumo šaltiniai migracijos instrumentalizavimo kontekste
Valdymo erdvė	Teisėkūros, viešosios politikos formavimo, strateginio koordinavimo ir teisėtumo užtikrinimo procesai.	Seimas, Vyriausybė, VRM, URM, Teisingumo ministerija, Migracijos departamentas, administraciniai teismai, Seimo kontrolieriai.	Teisinio reguliavimo adaptavimo vėlavimas krizinėmis sąlygomis; koordinavimo trūkumai tarp strateginio ir operatyvinio lygmenų; įtampa tarp greito reagavimo ir individualaus vertinimo reikalavimų.
	Teismų kontrolė ir žmogaus teisių apsaugos standartų užtikrinimas administracinėje praktikoje.	LVAT, apygardų administraciniai teismai, LR Seimo kontrolieriai, VSAT vidaus auditas.	Individualaus vertinimo reikalavimas vs. krizinės apkrovos realybė; LVAT 2023 m. praktikos taikymo netolygumai.
	Strateginio koordinavimo ir tarpinstitucinių prioritetų derinimo mechanizmai.	Nacionalinio saugumo komisija, Migracijos ir užsieniečių reikalų departamentas prie VRM.	Koordinavimo trūkumas tarp strateginių ir operatyvinių sprendimų; bendra duomenų bazė neišplėtota.
Paslaugų erdvė	Institucijų gebėjimas teikti pagrindines paslaugas ir vykdyti funkcijas nepertraukiamai krizinėmis sąlygomis.	VSAT (sienos kontrolė, sulaikymas, apgręžimas), Migracijos departamentas (prašymų nagrinėjimas, statusų suteikimas).	Institucinių pajėgumų perkrova; procedūrinių terminų laikymosi problemos; koordinavimo stoka tarp valstybinių ir nevyriausybinių veikėjų; riboti ištekliai krizių metu.
	Humanitarinės pagalbos ir socialinės integracijos paslaugų teikimas pažeidžiamoms grupėms.	Priėmimo ir integracijos agentūra, savivaldybės, NVO (Caritas, Raudonasis Kryžius), UNHCR Lietuva.	Koordinavimo trūkumas tarp valstybinių ir nevyriausybinių paslaugų teikėjų; nevienoda priėmimo standartų kokybė.
	Skubiosios pagalbos ir krizių valdymo operatyviniai pajėgumai.	Lietuvos kariuomenė (pasienio ruožo stebėjimas), Priešgaisrinės apsaugos ir gelbėjimo departamentas.	Kariuomenės teisinės galios ribotumas civilių migrantų atžvilgiu; operatyvinio veikimo teisinio pagrindo neapibrėžtumas.

CORE erdvė	Paskirtis pagal CORE modelį	Pagrindiniai veikėjai Lietuvoje	Esminiai pažeidžiamumo šaltiniai migracijos instrumentalizavimo kontekste
Pilietinė erdvė	Demokratinės vertybės, pilietinis pasitikėjimas institucijomis ir visuomenės sanglaudos gebėjimas atlaikyti hibridinį spaudimą.	Žiniasklaida, akademinė bendruomenė, pilietinė visuomenė, politinės partijos, bažnyčios, visuomenės organizacijos, žmogaus teisių institucijos,	Dezinformacijos kampanijų poveikis visuomenės nuomonei; pasitikėjimo institucijomis erozija; politinis susiskaldymas dėl migracijos politikos.
	Žmogaus teisių gynėjų ir visuomeninių organizacijų vaidmuo kaip kontrolės ir advokacijos mechanizmo.	Lietuvos Raudonojo Kryžiaus draugija, Priėmimo ir integracijos agentūra, teisinės pagalbos organizacijos.	Prieigos prie sulaikytų asmenų apribojimai krizinėmis sąlygomis; NVO veiklos koordinavimo stoka.
	Viešojo diskurso ir politinės komunikacijos aplinka, formuojanti institucinių sprendimų legitimumą.	LRT, privatūs žiniasklaidos kanalai, socialiniai tinklai, akademinės institucijos	Reputacinis spaudimas iš tarptautinių žmogaus teisių organizacijų; hibridinių naratyvų sklaida per socialinius tinklus.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis: Jungwirth, T., Lebrun, M., et al. CORE - Conceptual Framework for Organisational Resilience in the Context of Hybrid Threats. Brussels: JRC ir Hybrid CoE, 2023; FRA. Fundamental Rights Report 2024; IOM. Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025; LVAT nutartys Nr. A-1610-822/2023, Nr. A-1091-822/2022.

15 lentelėje pateikta analizė rodo, kad migracijos instrumentalizavimo sąlygomis Lietuvos institucinio atsparumo pažeidžiamumai pasireiškia ne atskirose srityse, bet kaip tarpusavyje susijusių procesų visuma. Valdymo erdvėje kylantys norminio reguliavimo neapibrėžtumai ir koordinavimo problemos tiesiogiai veikia paslaugų erdvę, apsunkindami institucijų gebėjimą užtikrinti nuoseklų ir teisės reikalavimus atitinkantį sprendimų priėmimą. Savo ruožtu paslaugų erdvės veikimo sutrikimai daro poveikį pilietinei erdvei, mažindami visuomenės pasitikėjimą institucijomis, stiprindami politinę poliarizaciją ir sudarydami palankias sąlygas priešiškoms informacinėms operacijoms. Taigi atsparumas turi būti suprantamas kaip sisteminė savybė, priklausanti nuo visų trijų erdvių tarpusavio sąveikos, o ne nuo atskirų institucijų veiklos efektyvumo.

CORE modelio analizė užbaigia disertacijoje kuriamo teorinio pagrindo formavimą. EIBM apibrėžia integruoto sienų valdymo normatyvinę architektūrą, CIRAM suteikia rizikų identifikavimo ir vertinimo metodologiją, o CORE papildo šiuos elementus institucinio ir visuomeninio atsparumo dimensija. Kartu šie trys komponentai sudaro konceptualų pagrindą integruotam migracijos rizikų valdymo modeliui, kurio struktūra ir veikimo logika analizuojama kitame poskyryje.

5.5. Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM)

Ankstesniuose poskyriuose išanalizuoti trys teoriniai ir metodologiniai migracijos valdymo komponentai: EIBM kaip integruoto sienų valdymo normatyvinis pagrindas, CIRAM kaip rizikų analizės metodologija ir CORE kaip atsparumo ekosistemos modelis. Nors kiekvienas jų atlieka savitą funkciją, disertacijos tikslas nėra jų atskiras nagrinėjimas, bet integravimas į vientisą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį, skirtą ketvirtajame skyriuje identifikuotoms Lietuvos migracijos valdymo sistemos problemoms spręsti. Sukurto modelio paskirtis yra užtikrinti, kad migracijos valdymo sprendimai būtų vienu metu teisėti, rizika pagrįsti ir orientuoti į ilgalaikį institucinį mokymąsi. Tokio integruoto požiūrio poreikis ypač išryškėja instrumentalizuotos migracijos ir kitų hibridinių grėsmių sąlygomis.

Lietuvos migracijos valdymo sistemos analizė atskleidė tris tarpusavyje susijusias struktūrines problemas, kurių nepašalina nė vienas iš nagrinėtų modelių, taikomas izoliuotai. IOM 2025 m. duomenimis, migracijos valdymui Lietuvoje būdingas institucinės atsakomybės fragmentiškumas, kai funkcijos paskirstytos tarp kelių institucijų, tačiau nėra subjekto, atsakingo už bendrą sistemos rezultatą[435]. Analizė atskleidė tris tarpusavyje susijusias struktūrines Lietuvos migracijos valdymo sistemos problemas. Pirma, norminį neapibrėžtumą, pasireiškiantį tuo, kad krizinėmis sąlygomis priimtų sprendimų teisėtumas nuosekliai buvo kvestionuojamas nacionalinių ir Europos Sąjungos teismų praktikoje. Tai leidžia teigti, kad EIBM normatyviniai principai ne visuomet buvo pakankamai integruoti į operatyvinį sprendimų priėmimo procesą. Antra, rizikų vertinimo nenuoseklumą, kurį lėmė nepakankamai sistemingas CIRAM metodologijos taikymas, dėl to sudarant prielaidas nukrypti nuo individualaus vertinimo principo. Trečia, institucinio atsparumo stoką, kuri migracijos krizės metu išryškėjo valdymo, paslaugų ir pilietinės erdvės lygmenimis. Nors šie pažeidžiamumai pasireiškė skirtingose sistemos dalyse, jų valdymui nebuvo sukurta vientisa ir koordinuota atsparumo stiprinimo sistema.

Atsižvelgiant į nustatytas problemas, disertacijoje siūlomas Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM), integruojantis EIBM, CIRAM ir CORE į vieningą migracijos valdymo sistemą. Modelį sudaro trys tarpusavyje susiję sluoksniai: normatyvinis sluoksnis, grindžiamas EIBM, apibrėžia institucijų kompetencijas, atsakomybės ribas ir teisėtumo reikalavimus; metodologinis sluoksnis, paremtas CIRAM, nustato rizikų identifikavimo, vertinimo ir prioretizavimo principus; atsparumo sluoksnis, grindžiamas CORE modeliu, orientuotas į institucinio mokymosi, koordinavimo ir adaptacijos mechanizmus, užtikrinančius ilgalaikį sistemos funkcionavimą kintančioje saugumo aplinkoje. Taigi IMRAVM sujungia teisėtumo, rizikų analizės ir atsparumo dimensijas į vientisą sprendimų priėmimo sistemą, skirtą

435 Tarptautinė migracijos organizacija (IOM). Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025. (Vilnius: IOM, 2025), 14 -18.

migracijos valdymo iššūkiams ir hibridinėms grėsmėms valdyti[436].

Normatyviniame IMRAVM sluoksnyje EIBM koncepcija naudojama kaip institucinių kompetencijų ir atsakomybių paskirstymo pagrindas. Modelis integruoja visas keturias EIBM pakopas, nuo tarptautinio bendradarbiavimo ir veiksmų kaimyninėse valstybėse iki išorės sienų kontrolės ir migracijos valdymo Šengeno erdvėje, taip susiedamas jas su konkrečių Lietuvos institucijų funkcijomis. Toks kompetencijų paskirstymas grindžiamas Reglamento (ES) 2019/1896 nuostatomis ir Šengeno sienų kodeksu, kurie apibrėžia ES išorės sienų valdymo, migracijos kontrolės ir tarpinstitucinio bendradarbiavimo teisinį pagrindą[437]. Esminis normatyvinio sluoksnio elementas yra teisėtumo filtras, reikalaujantis, kad visi migracijos valdymo sprendimai atitiktų proporcingumo, individualaus vertinimo ir pagrindinių teisių apsaugos principus. ESTT ir LVAT praktika patvirtina, kad šių reikalavimų nesilaikymas lemia ne tik konkrečių sprendimų panaikinimą, bet ir sisteminius teisėtumo bei institucinio pasitikėjimo, reputacijos iššūkius. Ši jurisprudencija taip pat pabrėžia, kad pagrindinių teisių standartai taikytini nepriklausomai nuo administracinio priemonės kvalifikavimo ar taikymo aplinkybių[438].

Metodologiniame IMRAVM kontekste CIRAM integruojama kaip vieninga rizikų analizės ir sprendimų pagrindimo sistema, taikoma strateginiu, taktiniu ir operatyviniu lygmenimis. Siūlomas modelis numato, kad rizikos vertinamos remiantis grėsmės, pažeidžiamumo ir poveikio elementais, o sprendimai grindžiami sistemine duomenų analize. Šio proceso cikle svarbų vaidmenį atlieka EURODAC sistemos duomenų integravimas, kuris leidžia rizikų vertinimą grįsti objektyvia informacija ir didina migracijos srautų analizės patikimumą[439]. Esminis metodologinis principas yra „dezautoma-

---

436 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* 295,019, 2019 11 14, 3 str. 1 d. (a)–(l) p.; „European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning“, *Frontex*, (2025), 9–10.

437 Reglamentas (ES) 2019/1896, 3 str.; taip pat žr. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas), 2016 m. kovo 9 d. *OL L* 77, p. 1–52 (konsoliduotas). Šis reglamentas nustato bendras išorės ir vidaus sienų valdymo taisykles, kuriomis grindžiamas normatyvinis EIBM rėmas.

438 Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2022 m. lapkričio 30 d. sprendimas byloje C-72/22 PPU, M. A. ECLI:EU:C:2022:937; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. liepos 28 d. sprendimas byloje Nr. A-1091-822/2022. Papildomai žr. ESTT 2020 m. gegužės 14 d. sprendimą sujungtose bylose C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU, FMS ir kt., ECLI:EU:C:2020:367, kuriame Teismas konstatavo, kad sulaikymas tranzito zonose be realios galimybės ją palikti savanoriškai laikytinas faktiniu sulaikymu ir turi atitikti Priėmimo sąlygų direktyvos 2013/33/ES 9 straipsnio reikalavimus. Vėliau direktyva keičianti aukščiau minimą- Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1346, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo 2024 m. gegužės 14 d. *OL L*, 2024/1346.

439 „Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1.“, Frontex, (2021), 19–23; „Strategic Risk Analysis 2024“. *Frontex*, (2024), 9. Svarbu pabrėžti, kad CIRAM metodologinis ciklas yra glaudžiai susijęs su Reglamento (ES) 2024/1359 nustatytais migracijos instrumentalizavimo požymiais: kai nustatoma, jog migracijos srautai yra sąmoningai organizuojami priešiško veikėjo, CIRAM analizė turi tiesiogiai integruoti šį elementą į grėsmės komponento vertinimą.

tizacija“, užtikrinanti, kad rizikų vertinimas būtų grindžiamas individualių aplinkybių analize, o ne bendraisiais kriterijais, tokiais kaip pilietybė ar atvykimo būdas. Toks požiūris atitinka nacionalinių teismų praktiką ir Reglamento (ES) Nr. 604/2013 nuostatas, kurios įpareigoja kiekvienu atveju vertinti individualias aplinkybes bei neleidžia procedūrų taikyti automatizuotai, jei dėl to galėtų kilti sisteminių pagrindinių teisių pažeidimų rizika[440].

Atsparumo sluoksnyje CORE modelis integruojamas kaip ilgalaikio institucinio mokymosi ir adaptacijos mechanizmas. Jo paskirtis yra užtikrinti, kad migracijos krizių metu įgyta patirtis būtų sistemingai transformuojama į teisėkūros, valdymo ir veiklos procesų tobulinimą. Šiuo požiūriu modelis siekia mažinti reaktyvaus reguliavimo praktiką ir stiprinti prevencinį pasirengimą, leidžiantį institucijoms efektyviau reaguoti į kintančias migracijos ir hibridinių grėsmių formas[441]. Paslaugų erdvėje atsparumo stiprinimas siejamas su veiksmingu tarpinstituciniu koordinavimu tarp pagrindinių migracijos valdymo institucijų, užtikrinant aiškų funkcijų paskirstymą, informacijos mainus ir nuoseklų prieglobsčio procedūrų įgyvendinimą. Toks koordinavimas yra būtina sąlyga pažeidžiamų asmenų apsaugai ir procesinių garantijų užtikrinimui, o teismų praktika rodo, kad jo trūkumai gali lemti žmogaus teisių ir teisėtumo reikalavimų pažeidimus[442]. Pilietinėje erdvėje atsparumo stiprinimas orientuojamas į visuomenės informuotumo didinimą, dezinformacijos atpažinimą ir strateginę komunikaciją, sistemingai įtraukiant akademines institucijas ir nevyriausybines organizacijas į migracijos valdymo procesus. Toks požiūris leidžia stiprinti visuomenės atsparumą informacinėms manipuliacijoms ir užtikrina platesnį institucinių sprendimų legitimumą[443].

IMRAVM veikimo logika (žr. 16 lentelę) grindžiama nuolatine normatyvinio,

---

440 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. balandžio 5 d. nutartis byloje Nr. A-1610-822/2023; LVAT 2022 m. lapkričio 11 d. nutartis byloje Nr. A-3982-821/2022. Neautomatizuoto sprendimo principas atitinka ir Reglamento (ES) Nr. 604/2013 (Dublino III reglamento) 3 str. 2 d. logiką, pagal kurią net ir esant bendrosioms taisyklėms dėl atsakingos valstybės narės, išlieka pareiga vertinti individualias aplinkybes, ypač kai yra sisteminių prieglobsčio procedūrų trūkumų rizika.

441 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. 2023 m. sprendimas dėl priverstinio apgyvendinimo Užsieniečių registracijos centre konstitucingumo. Lyginamoji analizė rodo, kad reaktyvaus teisėkūros korekcijos problematika yra plačiai diskutuojama doktrinoje: Sari, A. Hybrid threats and the law: Building legal resilience. Hybrid CoE Research Report 3. Helsinki: Hybrid CoE, (2021), 14 -18, kuriame teigiama, kad demokratinės valstybės dažnai kuria teisinius instrumentus jau po krizės, o ne iš anksto, taip sudarydamos teisinio asimetriškumo erdvę, kurią išnaudoja priešiški veikėjai.

442 IOM. Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025, 23- 27; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis byloje Nr. eA-2395-624/2023, kurioje teismas nurodė, kad net ir esant hibridinės grėsmės kontekstui, tarpinstitucinės koordinavimo procedūros negali būti sutelktos viename subjekte, nes tai pažeistų proporcingumo principą ir pažeidžiamų asmenų apsaugos reikalavimus pagal Priėmimo sąlygų direktyvos 2013/33/ES 22 straipsnį. Vėliau keičianti direktyva -2024/1346.

443 Rainer Jungwirth, Maxime Lebrun, et al., *supra note*, 423: 17–22; taip pat žr. Lebrun, M., et al. Migration instrumentalisation as a hybrid threat: a legal perspective. Hybrid CoE Paper 25. (Hybrid CoE, 2025), 24–28, kur autoriai pabrėžia, kad pilietinės erdvės atsparumo stiprinimas reikalauja ne tik valstybinių, bet ir pilietinės visuomenės subjektų įtraukimo į sistemingą gebėjimų ugdymo programą.

metodologinio ir atsparumo sluoksnių sąveika. Normatyvinis sluoksnis apibrėžia teisines sprendimų priėmimo ribas, metodologinis sluoksnis užtikrina rizikų vertinimą ir empirinių duomenų integravimą, o atsparumo sluoksnis sukauptą patirtį transformuoja į institucinio mokymosi ir adaptacijos procesus. Toks požiūris leidžia užtikrinti koordinuotą teisėtumo kontrolės, rizikų analizės ir atsparumo stiprinimo veikimą, kuris, kaip rodo tyrimai, yra svarbi prielaida mažinant pagrindinių teisių pažeidimų riziką migracijos krizių metu. Ypatingą reikšmę šioje sistemoje turi *non-refoulemen*t principas, veikiantis kaip universalus teisėtumo filtras visuose modelio sluoksniuose ir užtikrinantis, kad migracijos valdymo sprendimai atitiktų tarptautinius žmogaus teisių apsaugos standartus[444].

16 lentelė. EIBM-CIRAM-CORE integruoto modelio sintezė: pagrindinės dimensijos

Modelio dimensija	EIBM	CIRAM	CORE
Paskirtis modelyje	Normatyvinis ir institucinis pagrindas	Rizikų analizės metodologija	Atsparumo ekosistema
Pagrindinis klausimas	Kokios yra institucijų kompetencijos ir pareigos?	Kaip identifikuoti ir vertinti riziką?	Kaip stiprinti ilgalaikį atsparumą?
Pagrindinis teisinis instrumentas	Reglamentas (ES) 2019/1896; Šengeno sienų kodeksas	CIRAM v. 2.1; EURODAC; Reglamentas (ES) 2024/1359	Direktyvos 2011/95/ES ir 2013/33/ES (vėliau keičianti 2024/1346); Reglamentas (ES) Nr. 604/2013
Analizės lygmuo	Strateginis / norminis	Strateginis + operatyvinis + taktinis	Vietinis + nacionalinis + tarptautinis
Lietuvos migracijos valdymo problema	VSAT, MD, VRM, LVAT, Frontex	Grėsmė (hibridinė) + pažeidžiamumas + poveikis; EURODAC duomenų integracija	Trijų erdvių vienalaikis pažeidžiamumas 2021-2023 m.
Krizinė disfunkcija	Institucinės atsakomybės fragmentacija	Rizikų vertinimo nenuoseklumas	Atsparumo ir koordinavimo stoka
Modelio indėlis	Teisėtumo užtikrinimas	Rizikų vertinimo standartizavimas ir dezautomatizacija	Institucinis mokymasis ir adaptacija

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis: Reglamentu (ES) 2019/1896; Reglamentu (ES) 2016/399; Frontex CIRAM v. 2.1, 2021; Frontex SRA 2024; Jungwirth et al. CORE, 2023; Reglamentu (ES) 2024/1359; Reglamentu (ES) 2024/1358; Reglamentu (ES) Nr. 604/2013; Direktyva 2011/95/ES; Direktyva 2013/33/ES (vėliau keičianti 2024/1346); IOM Lietuva 2025; LVAT ir ESTT praktika; EŽTT Hirsi Jamaa (2012); Sari (2021).

444 Ne-grąžinimo principas (angl. *non-refoulement*) kaip absoliuti garantija yra įtvirtintas ne tik 1951 m. Ženevos konvencijoje, bet ir EŽTT jurisprudencijoje. Ypač reikšminga Hirsi Jamaa ir kiti prieš Italiją (peticija Nr. 27765/09, 2012 m. vasario 23 d. Didžiosios kolegijos sprendimas), kurioje EŽTT pirmą kartą konstatavo, kad EŽTK 3 straipsnyje įtvirtintas kankinimų draudimas ir 4 protokolo 4 straipsnis dėl kolektyvinių išsiuntimų draudimo taikomi ir ekstrateritorialiai – jūros erdvėje vykdomiems sulaikymams. Šis precedentas tiesiogiai aktualus EIBM normatyvinio sluoksnio teisėtumo filtrui, ypač kai Frontex operacijos vykdomos prie jūros sienų.

Institucijų vaidmenų paskirstymas (žr. 17 lentelę) yra svarbi IMRAVM operacionalizavimo prielaida, leidžianti modelio teorines nuostatas perkelti į praktinį migracijos valdymo lygmenį. Atsižvelgiant į tai, toliau pateikiama schema parodo pagrindinių Lietuvos migracijos valdymo institucijų funkcijas ir jų vietą normatyviniame, metodologiniame bei atsparumo sluoksniuose.

17 lentelė. Lietuvos institucijų funkciniai vaidmenys IMRAVM modelio struktūroje

Institucija	EIBM / institucinė funkcija	CIRAM vaidmuo	CORE dimensija
VSAT	Išorės sienų kontrolė	Pirminis situacijos ir rizikų vertinimas, rizikos požymių identifikavimas	Sienų valdymo ir paslaugų tęstinumo atsparumas
Migracijos departamentas	Migracijos ir prieglobsčio procedūrų administravimas	Rizikos informacijos integravimas į individualų teisinį vertinimą	Paslaugų ir valdymo erdvių atsparumas
VRM	Strateginis migracijos politikos koordinavimas	Strateginis rizikų vertinimo koordinavimas ir sistemų pažeidžiamumų identifikavimas	Valdymo erdvės atsparumas ir sisteminių korekcijų koordinavimas
LVAT	Administracinių sprendimų teisėtumo kontrolė ir administracinių teismų praktikos formavimas	Individualaus rizikos vertinimo ir jo teisinio pagrįstumo kontrolė	Teismų praktika grindžiamas institucinių procedūrų koregavimas ir mokymasis
Konstitucinis Teismas	Migracijos ir sienų valdymo teisinio reguliavimo konstitucingumo kontrolė	Konstitucinių ribų rizikomis grindžiamam teisiniam reguliavimui formavimas	Sisteminės teisinio reguliavimo korekcijos impulsas ir konstitucinio atsparumo stiprinimas
Priėmimo ir integracijos agentūra	Priėmimo ir integracijos priemonių įgyvendinimas	Paslaugų poreikio ir sistemos pažeidžiamumo vertinimas	Paslaugų ir pilietinės erdvės atsparumas
Frontex / ES institucijos	Europos integruoto sienų valdymo koordinavimas ir parama	Strateginė ir tarpvalstybinė rizikų analizė	ES lygmens institucinio ir operacinio atsparumo stiprinimas

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis: IOM. Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025; Reglamentu (ES) 2019/1896; Frontex CIRAM v. 2.1; CORE (Jungwirth et al., 2023); Reglamentu (ES) Nr. 604/2013; Direktyva 2013/33/ES; Grąžinimo direktyva 2008/115/EB; Direktyva 2011/95/ES; Reglamentu (ES) 2024/1358; LVAT ir ESTT praktika.

IMRAVM originalumas, palyginti su atskirai taikomais EIBM, CIRAM ir CORE modeliais, pasireiškia trimis aspektais. Pirma, modelis integruoja normatyvinę, metodologinę ir atsparumo dimensijas į vientisą sprendimų priėmimo sistemą. Antra,

jis grindžiamas dezautomatizacijos principu, užtikrinančiu, kad sprendimai būtų priimami remiantis individualiu vertinimu, o ne iš anksto nustatytais bendraisiais kriterijais. Trečia, modelis orientuotas į institucinį mokymąsi ir adaptaciją, sudarydamas prielaidas sukauptą krizių valdymo patirtį panaudoti ilgalaikiam sistemos atsparumo stiprinimui.[445] Tokiu būdu atsparumo sluoksnis tampa ne tik reagavimo, bet ir ilgalaikės adaptacijos mechanizmu, sudarančiu prielaidas nuosekliam migracijos valdymo sistemos tobulinimui kintančioje saugumo aplinkoje.[446]

5.5.1. IMRAVM veikimo algoritmas: nuo rizikos identifikavimo iki institucinio mokymosi

Integruoto migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelio praktinė reikšmė atsiskleidžia ne vien per jį sudarančių EIBM, CIRAM ir CORE elementų sujungimą, bet pirmiausia per jų tarpusavio sąveiką konkrečiame migracijos valdymo sprendimų priėmimo procese. Todėl IMRAVM šiame tyrime suprantamas kaip ciklinis sprendimų priėmimo ir sistemos tobulinimo modelis, kuriame migracijos keliamos rizikos identifikavimas susiejamas su jos vertinimu, teisiniu sprendimo patikrinimu, individualizuotu administraciniu sprendimu, jo kontrole ir vėlesniu instituciniu mokymusi. Tokia konstrukcija leidžia modelį atskirti nuo paprasto institucijų kompetencijų ar atskirų migracijos valdymo priemonių aprašymo. Jo paskirtis - nustatyti nuoseklią sąveikos logiką, pagal kurią saugumo poreikis, rizikos vertinimas ir teisėtumo reikalavimai veiktų ne atskirai, o kaip vienos sprendimų priėmimo sistemos elementai.

Modelio veikimas prasideda nuo migracijos procesų stebėsenos ir galimos rizikos identifikavimo. Įprasto migracijos valdymo sąlygomis valstybės institucijos vykdo joms teisės aktuose priskirtas sienų kontrolės, migracijos procedūrų administravimo, informacijos rinkimo ir rizikos analizės funkcijas. Tačiau staigus sienos kirtimo bandymų intensyvumo pokytis, neįprasta migrantų judėjimo geografija ar struktūra, trečiosios valstybės institucijų dalyvavimo požymiai, koordinuoti logistiniai veiksmai, informacinės operacijos ar kiti hibridiniam poveikiui būdingi elementai gali rodyti, kad migracijos procesas peržengia įprasto migracijos srauto ribas. Tokiu atveju VSAT ir kitos pagal kompetenciją informaciją turinčios institucijos turėtų pereiti nuo įprastos situacijos stebėsenos prie sustiprinto integruoto rizikos vertinimo. Šio etapo reikšmė yra ne iš anksto kvalifikuoti kiekvieną atvykstantį asmenį kaip grėsmės subjektą,

---

445 Reglamentas (ES) Nr. 604/2013 (Dublino III reglamentas), 3 str. 2 d., sisteminio trūkumo prezumpcija ir jos poveikis atsakomybės paskirstymui; ESTT 2017 m. liepos 26 d. sprendimas byloje C-368/16, Jafari, ECLI:EU:C:2017:581, kuriame teismas, vertindamas masinio atvykimo aplinkybes, nustatė, kad de facto sienos kirtimo nepersekiojimas neatleidžia valstybės narės nuo pareigos laikytis individualaus vertinimo standartų.

446 Grąžinimo direktyvos 2008/115/EB 15 str. nustato sulaikymo dėl grąžinimo sąlygas ir terminus. Šio modelio kontekste svarbu pažymėti, kad direktyvos 8 konstatuojamoji dalis įpareigoja valstybes nares užtikrinti savanoriško grąžinimo pirmenybę prieš priverstinį. Tai tiesiogiai veikia CORE paslaugų erdvės atsparumo logiką: jei paslaugų erdvė yra perkrauta ir neįstengia individualiai vertinti grąžintinų asmenų, kyla rizika pažeisti šį prioritetiškumo principą.

bet nustatyti, ar pats migracijos procesas turi požymių, reikalaujančių platesnio valstybės institucijų reagavimo.

Antrajame etape identifikuota situacija vertinama taikant CIRAM metodologinę logiką, pagal kurią rizika nagrinėjama per grėsmės, pažeidžiamumo ir galimo poveikio santykį. IMRAVM ši rizikos analizė išplečiama už siauro išorės sienos kontrolės vertinimo ribų. Vertinama ne tik tikimybė, kad padidės neteisėtų sienos kirtimų ar kitų migracijos teisės pažeidimų skaičius, bet ir galimas poveikis prieglobsčio, priėmimo, grąžinimo ir kitoms migracijos procedūroms, institucijų pajėgumams, viešajai tvarkai, visuomenės saugumui ir pagrindinių teisių užtikrinimui. Strateginis rizikos vertinimas tokiu būdu turi būti susiejamas su operatyviniu institucijų pasirengimu ir konkrečiais duomenimis apie sistemos pajėgumus. CIRAM šiame modelyje neatstoja teisinio sprendimo ir savaime nenulemia individualaus asmens statuso. Jo paskirtis – suteikti duomenimis ir rizikos požymiais grindžiamą pagrindą sprendimams dėl institucinių pajėgumų, prioritetų bei reagavimo priemonių pasirinkimo.

Būtent todėl trečiąjį IMRAVM veikimo elementą sudaro normatyvinis filtras. Jis atskiria rizikos vertinimą nuo konkretaus teisinio sprendimo ir užtikrina, kad saugumo argumentas savaime netaptų automatiniu pagrindu riboti asmens teises. Prieš priimant sprendimą dėl konkretaus asmens turi būti nustatytas sprendimo teisinis pagrindas, įvertintas pasirinktos priemonės būtinumas ir proporcingumas, individualios asmens aplinkybės bei taikytinos pagrindinių teisių ir procedūrinės garantijos. Ypatingą reikšmę šiame etape turi *non-refoulement* principas, teisė į veiksmingą teisinę gynybą ir reikalavimas, kad asmens teisinė padėtis nebūtų nustatoma vien pagal jo pilietybę, atvykimo maršrutą ar bendrą migracijos srauto charakteristiką. Toks normatyvinis filtras modelyje atlieka dezautomatizacijos funkciją: strateginiu lygmeniu nustatyta padidėjusi rizika gali lemti sustiprintą institucijų reagavimą, tačiau negali automatiškai nulemti konkretaus asmens teisinės padėties.

Ketvirtajame etape rizikos vertinimo rezultatai ir normatyvinio filtro reikalavimai transformuojami į individualizuotus institucinius sprendimus. Priklausomai nuo konkrečios situacijos ir teisės aktuose nustatytos kompetencijos, juos priima VSAT, Migracijos departamentas ar kita kompetentinga institucija, o Priėmimo ir integracijos agentūra įsitraukia tais atvejais, kai sprendimų įgyvendinimas susijęs su priėmimo, apgyvendinimo, integracijos ar kitų jos kompetencijai priskirtų priemonių taikymu. Šiame modelio etape esminė reikšmė tenka ne naujų institucijų kūrimui, bet aiškiam jų funkcijų susiejimui. Informacija apie bendrą rizikos situaciją turi būti prieinama sprendimą priimančiai institucijai, tačiau individualus sprendimas turi būti motyvuojamas konkretaus asmens situacija ir jam taikytinomis teisės normomis. Taigi IMRAVM įtvirtinama principinė riba tarp sisteminio rizikos vertinimo ir individualaus administracinio sprendimo.

Penktoji modelio dalis apima teisminės ir kitos nepriklausomos kontrolės mechanizmus. Migracijos valdymo sistemos atsparumas negali būti tapatinamas tik su institucijų gebėjimu greitai priimti sprendimus. Ne mažiau svarbus yra sistemos gebėjimas identifikuoti ir ištaisyti neteisėtus ar neproporcingus sprendimus. Todėl individualiems administraciniams sprendimams turi būti užtikrinta teisės aktuose nustatyta jų

apskundimo kompetentingam teismui galimybė, o žmogaus teisių ir procedūrinių garantijų laikymąsi pagal savo kompetenciją vertina ir kiti nepriklausomos stebėsenos bei kontrolės subjektai. Konstitucinis Teismas šiame modelyje nėra individualaus migracinio sprendimo kontrolės grandis, tačiau jo jurisprudencija, kaip ir ESTT, EŽTT bei Lietuvos administracinių teismų praktika, formuoja normatyvinius kriterijus, į kuriuos turi būti atsižvelgiama tobulinant visos sistemos reguliavimą. Todėl teisminė kontrolė IMRAVM struktūroje suprantama ne tik kaip individualios teisės gynybos priemonė, bet ir kaip informacijos apie sisteminius teisinio reguliavimo trūkumus šaltinis.

Šeštajame etape individualių bylų, teismų praktikos, kontrolės institucijų išvadų ir institucijų veiklos stebėsenos rezultatai perkeliami į sisteminį lygmenį. Jeigu nustatoma, kad analogiškos problemos kartojasi, turi būti vertinama, ar jų priežastis yra nepakankamai aiškus teisinis reguliavimas, netinkamai suformuluota administracinė procedūra, institucijų kompetencijų persidengimas ar spraga, informacijos mainų trūkumas, nepakankami žmogiškieji ar infrastruktūriniai pajėgumai. Šiuo lygmeniu svarbiausia tampa ne pavienio sprendimo korekcija, bet pasikartojančio sistemos pažeidžiamumo nustatymas. Vidaus reikalų ministerijai, kaip migracijos politikos formavimo ir jos srityje veikiančių institucijų koordinavimo lygmeniui, tenka esminė funkcija užtikrinti, kad tokie sisteminiai signalai būtų analizuojami ir, kai būtina, transformuojami į teisėkūros, poįstatyminio reguliavimo, institucijų veiklos procedūrų ar pajėgumų pakeitimus.

Septintasis etapas užbaigia vieną IMRAVM veikimo ciklą ir kartu inicijuoja kitą. CORE atsparumo logika reiškia, kad migracijos krizės metu įgyta patirtis neturi likti vien retrospektyvaus vertinimo dalyku. Teismų praktikoje nustatyti standartai, paaiškėję institucijų koordinavimo trūkumai, paslaugų sistemos perkrovos, pažeidžiamų asmenų identifikavimo problemos ar komunikacijos spragos turi būti grąžinami į pasirengimo sistemą: atnaujinami rizikos indikatoriai, veiklos procedūros, institucijų sąveikos protokolai, mokymo programos ir krizių valdymo scenarijai. Šiame etape susijungia CORE valdymo, paslaugų ir pilietinė erdvės, nes sistemos atsparumą lemia ne tik teisinio reguliavimo kokybė, bet ir institucijų gebėjimas užtikrinti paslaugų tęstinumą bei išlaikyti visuomenės pasitikėjimą valstybės sprendimų teisėtumu. Toks grįžtamasis ryšys yra esminė IMRAVM savybė, skirianti jį nuo linijinio krizės valdymo modelio.

Taigi IMRAVM veikimo seka nėra baigtinė grandinė nuo grėsmės nustatymo iki administracinio sprendimo. Ji sudaro nuolat pasikartojantį ciklą: rizikos identifikavimas - integruotas rizikos vertinimas - normatyvinis filtras - individualizuotas sprendimas - kontrolė - sisteminė korekcija -institucinis mokymasis -atnaujintas rizikos vertinimas. Tokia ciklinė konstrukcija leidžia praktiškai integruoti tris disertacijoje analizuotas dimensijas: EIBM nustato bendrą normatyvinę ir institucinę migracijos bei sienų valdymo sistemą, CIRAM suteikia struktūruotą rizikos analizės metodologiją, o CORE užtikrina, kad sprendimų rezultatai ir nustatytos sistemos spragos būtų panaudojami jos atsparumui didinti. Darbe jau nustatyta, kad atskiras šių elementų taikymas nepašalina norminio neapibrėžtumo, rizikos vertinimo nenuoseklumo ir institucinio atsparumo stokos; būtent jų integracija sudaro siūlomo modelio pagrindą.

IMRAVM originalumas todėl siejamas ne su naujų EIBM, CIRAM ar CORE elementų sukūrimu, bet su jų funkciniu susiejimu viename teisės ir viešojo valdymo modelyje. Rizikos analizė jame negali pakeisti individualaus teisinio vertinimo, teisėtumo kontrolė nėra izoliuota nuo operatyvinio valdymo, o teismų ir stebėsenos metu nustatyti trūkumai tampa pagrindu koreguoti būsimą rizikos valdymą. Kitaip tariant, modelis į vieną ciklą sujungia tai, kas esamoje migracijos valdymo sistemoje dažnai veikia atskirai: grėsmės vertinimą, teisėtumo užtikrinimą ir institucinį mokymąsi.

Svarbu pabrėžti, kad IMRAVM savaime nėra naujas teisinę galią turintis reguliavimo mechanizmas ir nesukuria valstybės institucijoms papildomų kompetencijų. Tai disertaciniame tyrime sukurtas teorinis ir metodologinis modelis, kurio atskiri elementai remiasi galiojančia Europos Sąjungos ir nacionaline migracijos, sienų valdymo bei žmogaus teisių apsaugos sistema. Jo praktinis įgyvendinimas reikštų ne modelio „taikymą vietoje teisės", bet jame nustatytos institucijų sąveikos, rizikos vertinimo, teisėtumo patikros ir grįžtamojo ryšio logikos formalizavimą nacionalinėje migracijos valdymo sistemoje. Todėl praktiniam IMRAVM pritaikymui būtinos konkrečios teisinės ir institucinės prielaidos, aptariamos kitame poskyryje.

5.5.2. IMRAVM įgyvendinimo teisinės ir institucinės prielaidos

IMRAVM sukūrimas savaime nereiškia, kad Lietuvos migracijos valdymo sistemoje būtina steigti naują instituciją ar iš esmės pertvarkyti galiojantį migracijos teisės reguliavimą. Ketvirtajame disertacijos skyriuje atlikta analizė parodė, kad pagrindinės problemos susijusios ne tiek su kompetentingų institucijų nebuvimu, kiek su jų funkcijų fragmentacija, rizikos vertinimo ir individualių teisinių sprendimų sąveikos nenuoseklumu bei nepakankamai institucionalizuotu grįžtamuoju ryšiu tarp praktikos, teisminės kontrolės ir būsimo reguliavimo. Todėl IMRAVM įgyvendinimo prielaidos pirmiausia siejamos su esamų institucijų funkcijų tarpusavio susiejimu, procedūrų formalizavimu ir aiškesne koordinavimo atsakomybe. Toks požiūris atitinka ir jau darbe suformuotą institucijų vaidmenų paskirstymą, kuriame VSAT siejama su išorės sienų kontrole ir pirminiu rizikos vertinimu, Migracijos departamentas - su migracijos procedūrų administravimu, VRM - su strateginiu koordinavimu, Priėmimo ir integracijos agentūra - su priėmimo bei integracijos priemonių įgyvendinimu, o teismai - su teisėtumo kontrole.

Pirmoji būtina modelio įgyvendinimo prielaida yra aiškios strateginio koordinavimo funkcijos formalizavimas. Lietuvos migracijos valdymo sistemoje sprendimai priimami skirtingų institucijų pagal jų kompetenciją, todėl integruotas modelis negali reikšti visų įgaliojimų koncentravimo viename subjekte. Tačiau krizinėmis ar migracijos instrumentalizavimo sąlygomis turi būti aiškiai nustatyta, kas atsakingas už bendro situacijos vertinimo organizavimą, tarpinstitucinį informacijos apsikeitimą, pajėgumų poreikio nustatymą ir sisteminių korekcijų inicijavimą. Atsižvelgiant į dabartinę institucijų sistemą, tokią koordinavimo funkciją tikslinga sieti su Vidaus reikalų ministerijos strateginiu lygmeniu, neperimant VSAT, Migracijos departamento, Priėmimo ir integracijos agentūros ar kitų institucijų įstatymuose nustatytų kompetencijų.

Praktiniu požiūriu tai galėtų būti nuolatinė tarpžinybinė koordinavimo struktūra arba iš anksto nustatyta koordinavimo procedūra, aktyvuojama esant padidėjusiam migracijos spaudimui ar instrumentalizavimo požymiams.

Antroji prielaida yra aiškių IMRAVM aktyvavimo ir grįžimo į įprastą migracijos valdymo režimą kriterijų nustatymas. Instrumentalizuotos migracijos ar kitos hibridinės grėsmės negali būti preziumuojamos vien dėl padidėjusio sieną kertančių asmenų skaičiaus. Todėl sustiprinto tarpinstitucinio reagavimo pradžia turėtų būti grindžiama objektyvių rodiklių visuma: neįprastu migracijos srauto intensyvumo ar struktūros pokyčiu, trečiosios valstybės institucijų ar jų kontroliuojamų subjektų dalyvavimo požymiais, koordinuotais logistiniais veiksmais, informacinių ir kitų hibridinio poveikio priemonių naudojimu, taip pat galimu reikšmingu poveikiu valstybės migracijos valdymo pajėgumams. Kriterijai turi būti pakankamai aiškūs, kad sustiprintas režimas netaptų nuolatine išimtine migracijos valdymo forma. Lygiai taip pat turi būti nustatytos aplinkybės, kurioms išnykus grįžtama prie įprastų institucinių procedūrų.

Trečioji prielaida yra standartizuoto rizikos vertinimo ir teisėtumo patikros tarpusavio ryšio nustatymas. Viena esminių IMRAVM idėjų yra ta, kad strateginis CIRAM pobūdžio rizikos vertinimas negali būti automatiškai transformuojamas į neigiamą teisinį sprendimą konkrečiam asmeniui. Todėl institucijų veiklos procedūrose turėtų būti aiškiai atskirti du lygmenys. Pirmajame vertinamas bendras migracijos proceso keliamas pavojus, sistemos pažeidžiamumas ir galimas poveikis; antrajame, priimant konkretaus asmens teisinę padėtį lemiantį sprendimą, taikomi atitinkamose teisės normose įtvirtinti individualaus vertinimo, proporcingumo ir procedūrinių garantijų reikalavimai. Rizikos analizės rezultatai gali būti vienas iš faktinių sprendimo kontekstą apibūdinančių elementų, tačiau jie negali pakeisti individualaus teisinio vertinimo. Toks atskyrimas yra būtinas siekiant išvengti modelio transformavimo į automatinio asmenų kategorizavimo priemonę.

Šiam tikslui įgyvendinti tikslinga parengti bendrą tarpinstitucinį rizikos ir teisėtumo vertinimo protokolą. Jame turėtų būti apibrėžta, kokia informacija renkama strateginiu rizikos analizės lygmeniu, kaip ji perduodama kompetentingoms institucijoms, kokiais atvejais būtinas papildomas pažeidžiamumo ar individualių aplinkybių vertinimas ir kaip dokumentuojamas sprendimo pagrindimas. Toks protokolas neturėtų pakeisti įstatymuose nustatytų procedūrų, bet turėtų užtikrinti vienodesnį jų taikymą skirtingose institucijose ir sumažinti riziką, kad krizės sąlygomis sprendimų priėmimas taps fragmentiškas arba paremtas vien bendro pobūdžio saugumo argumentais. Kartu jis sudarytų prielaidas vėlesnei kontrolei nustatyti, kokiais duomenimis, rizikos indikatoriais ir teisiniais kriterijais buvo grindžiamas konkretus sprendimas.

Ketvirtoji IMRAVM įgyvendinimo prielaida yra suderintas tarpinstitucinis informacijos valdymas. Integruotas rizikos vertinimas negali veikti, jeigu VSAT, Migracijos departamento, Priėmimo ir integracijos agentūros bei kitų susijusių institucijų turima informacija lieka atskiruose instituciniuose segmentuose. Tačiau informacijos integracija negali būti suprantama kaip neribotas asmens duomenų ar kitų jautrių duomenų perdavimas. Ji turi būti grindžiama konkrečios institucijos kompetencija, teisėtu duomenų tvarkymo pagrindu, duomenų kiekio mažinimo ir paskirties ribojimo

principais. Todėl praktiniam IMRAVM taikymui reikalingos ne tik techninės informacinių sistemų sąsajos, bet ir aiškios taisyklės, kokie duomenys, kokiu tikslu, tarp kokių subjektų ir kuriuo sprendimų priėmimo etapu gali būti naudojami. Ši sąlyga ypač svarbi siekiant išlaikyti skirtį tarp strateginiam rizikos vertinimui naudojamų agreguotų duomenų ir individualiam administraciniam sprendimui reikalingos informacijos.

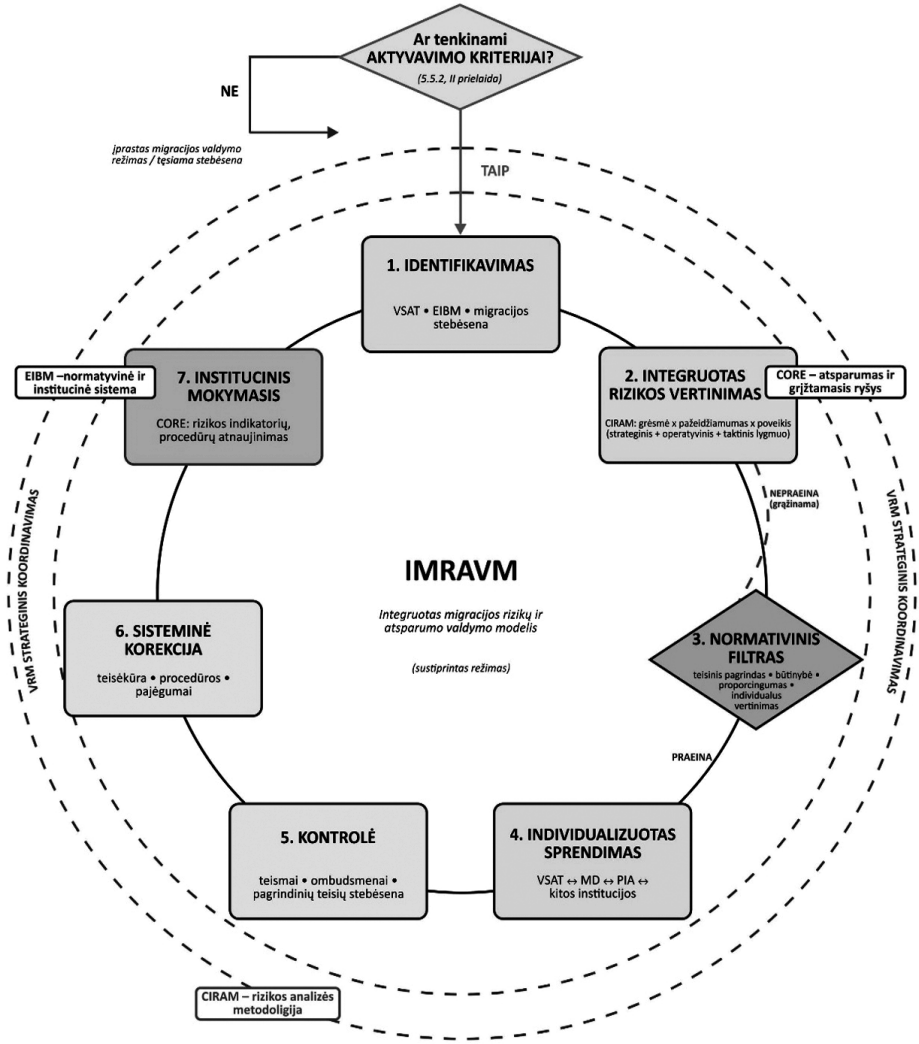
Penktoji prielaida yra veiksmingos kontrolės ir grįžtamojo ryšio institucionalizavimas. Dabartinėje sistemoje teismų sprendimai paprastai sprendžia konkrečios bylos teisėtumo klausimą, tačiau IMRAVM požiūriu ne mažiau svarbu nustatyti, ar konkrečioje byloje nustatytas trūkumas yra pavienis, ar rodo sisteminę problemą. Todėl tikslinga nustatyti periodinę jurisprudencijos ir nepriklausomų stebėsenos institucijų išvadų analizę migracijos valdymo srityje. Tokia analizė turėtų apimti ne tik Lietuvos administracinių teismų ir Konstitucinio Teismo, bet ir ESTT bei EŽTT jurisprudenciją, taip pat Seimo kontrolierių ir kitų pagal kompetenciją veikiančių pagrindinių teisių stebėsenos subjektų išvadas. Jos tikslas būtų identifikuoti pasikartojančias teisės taikymo problemas ir nustatyti, ar reikalinga keisti teisės aktą, administracinę procedūrą, institucijų sąveikos modelį, rizikos indikatorius ar darbuotojų mokymo turinį.

Būtent šis mechanizmas suteikia praktinį turinį CORE institucinio mokymosi dimensijai. Institucinis mokymasis negali apsiriboti abstrakčia rekomendacija „atsižvelgti į patirtį". IMRAVM siūloma nustatyti aiškią grįžtamojo ryšio grandinę: nustatytas pažeidimas ar procedūrinė problema turi būti klasifikuojama pagal jos pobūdį, įvertinama jos sisteminė reikšmė ir paskiriamas subjektas, atsakingas už korekcinių priemonių parengimą bei įgyvendinimą. Po nustatyto laikotarpio turėtų būti vertinama, ar korekcija pasiekė numatytą rezultatą. Tokia seka paverčia teisminę ir institucinę kontrolę ne tik retrospektyviu teisėtumo patikrinimu, bet ir viena iš sistemos atsparumo stiprinimo priemonių.

Šeštoji praktinio modelio taikymo prielaida yra institucijų pajėgumų planavimo susiejimas su rizikos vertinimu. 2021-2023 m. krizė parodė, kad teisiškai tinkama procedūra gali būti sunkiai įgyvendinama, jeigu institucijoms trūksta darbuotojų, vertėjų, teisinės pagalbos teikėjų, apgyvendinimo vietų, informacinių sistemų ar kitų išteklių. Todėl CIRAM metodologijoje nustatytas pažeidžiamumo elementas IMRAVM turi apimti ne tik sienos apsaugos, bet ir visos migracijos valdymo grandinės pajėgumus. Padidėjusios rizikos atveju turėtų būti iš anksto nustatoma, kokiomis sąlygomis aktyvuojami papildomi žmogiškieji, materialiniai ir organizaciniai ištekliai, kaip perskirstomos funkcijos ir kaip užtikrinamas pagrindinių procedūrinių garantijų tęstinumas. Tai ypač reikšminga todėl, kad institucinio atsparumo kriterijumi laikytinas ne vien gebėjimas išlaikyti fizinę sienos kontrolę, bet ir gebėjimas krizės metu nenutraukti teisėtų prieglobsčio, priėmimo, grąžinimo bei teisminės gynybos procedūrų.

Su tuo susijusi ir septintoji prielaida - reguliarių tarpinstitucinių mokymų ir scenarijų testavimo sistema. IMRAVM negali būti veiksmingai taikomas tik tuomet, kai krizė jau prasidėjo. Jo atsparumo dimensija suponuoja išankstinį pasirengimą, todėl tikslinga periodiškai modeliuoti skirtingus migracijos spaudimo ir instrumentalizavimo scenarijus, tikrinant ne vien operatyvinį VSAT pasirengimą, bet visos institucinės grandinės veikimą: informacijos perdavimą, Migracijos departamento procedūrinius

pajėgumus, Priėmimo ir integracijos agentūros paslaugų tęstinumą, teisinės pagalbos prieinamumą, pažeidžiamų asmenų identifikavimą ir komunikaciją su visuomene. Tokie testai leistų sistemos pažeidžiamumus nustatyti dar iki realios krizės ir iš anksto koreguoti procedūras bei išteklių planavimą.



2 pav. IMRAVM modelio veikimo schema
Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis disertacijos 5.5.1 ir 5.5.2 poskyriuose aprašyta modelio veikimo logika.

Taigi IMRAVM praktinis įgyvendinimas (žr. 2 paveikslą) reikalauja ne vien deklaratyvaus institucijų bendradarbiavimo, bet konkrečios organizacinės ir procedūrinės infrastruktūros. Jos pagrindą sudarytų strateginio koordinavimo funkcijos formalizavimas, iš anksto nustatyti sustiprinto režimo aktyvavimo ir užbaigimo kriterijai, standartizuotas rizikos ir teisėtumo vertinimo protokolas, teisėtas ir funkcionalus informacijos apsikeitimas, sisteminė teismų bei stebėsenos praktikos analizė, pajėgumų planavimas ir nuolatinis institucijų pasirengimo testavimas. Šių elementų įtvirtinimas galėtų būti atliekamas tiek keičiant ar tikslinant konkrečius teisės aktus tais atvejais, kai būtina aiškiau apibrėžti kompetenciją ar procedūrą, tiek poįstatyminiu ir vidaus administravimo lygmeniu, kai pakanka formalizuoti institucijų sąveiką, informacijos perdavimą ar reagavimo seką.

Toks modelio įgyvendinimo būdas leidžia išvengti dviejų kraštutinumų. Viena vertus, migracijos krizės valdymas nėra paliekamas vien operatyvinei institucijų diskrecijai, kuri padidėjusio spaudimo sąlygomis gali lemti skirtingą ir nepakankamai nuoseklų teisės taikymą. Kita vertus, IMRAVM nesukuria pernelyg rigidžios schemos, kuri neleistų institucijoms reaguoti į kintantį hibridinių grėsmių pobūdį. Modelio stabilų pagrindą sudaro teisėtumo, individualaus vertinimo, proporcingumo, rizikos analize grindžiamo sprendimų priėmimo ir institucinės atsakomybės principai, o konkretūs rizikos indikatoriai, pajėgumų poreikiai ir reagavimo procedūros gali būti periodiškai atnaujinami.

Tokiu būdu IMRAVM praktinė pridėtinė vertė pasireiškia tuo, kad jis neapsiriboja bendru reikalavimu derinti teisėtumą, rizikų analizę ir institucijų bendradarbiavimą. Modelis nustato, kuriame sprendimų priėmimo etape šie elementai turi sąveikauti ir kokiu mechanizmu vieno etapo rezultatai perkeliami į kitą. Rizikos vertinimas inicijuoja institucijų pasirengimą, tačiau nepakeičia individualaus teisinio sprendimo; normatyvinis filtras riboja galimą automatinį saugumo argumentų taikymą; kontrolės rezultatai tampa pagrindu sisteminei korekcijai; o korekcijos rezultatai grąžinami į naują rizikos vertinimo ir pasirengimo ciklą. Būtent ši sąveika sudaro IMRAVM kaip disertacijoje sukurto teorinio ir metodologinio modelio esmę ir leidžia jį taikyti vertinant bei tobulinant Lietuvos migracijos valdymo sistemą migracijos krizių ir hibridinių grėsmių sąlygomis.

5.6. IMRAVM modelio SWOT analizė: stiprybės, silpnybės, galimybės ir grėsmės

Disertaciniame tyrime SWOT analizė taikoma kaip strateginio vertinimo instrumentas, skirtas kritiškai įvertinti sukonstruoto Integruoto migracijos rizikų valdymo modelio (IMRAVM) stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes. SWOT metodo pasirinkimą grindžia jo platus taikymas socialinių mokslų tyrimuose. Helms ir Nixon

(2010)[447], atlikę sisteminę 141 akademinio straipsnio apžvalgą, nustatė, kad SWOT analizė išlieka vienu dažniausiai taikomų strateginio planavimo instrumentų ne tik verslo valdymo, bet ir viešojo administravimo bei politikos mokslų srityse. Gürel ir Tat (2017)[448] pažymi, kad šio metodo vertė slypi gebėjime vieningoje analitinėje struktūroje integruoti vidinius (stiprybes ir silpnybes) bei išorinius (galimybes ir grėsmes) veiksnius, sudarant prielaidas nuosekliam tiriamo objekto strateginės pozicijos vertinimui. Lietuviškoje socialinių mokslų metodologijoje SWOT analizės taikymo prielaidas ir analitinių vertinimo metodų reikšmę empiriškai pagrįstam sprendimų priėmimui taip pat akcentuoja Tidikis[449] (2003) ir Kardelis[450] (2017). Nors SWOT analizė dažnai kritikuojama dėl galimo subjektyvumo ir statiškumo, šiame tyrime šie ribotumai mažinami vertinimą grindžiant ankstesniuose disertacijos skyriuose atliktos Lietuvos migracijos krizės teisinės ir institucinės analizės, teismų praktikos bei Europos Sąjungos ir nacionalinių institucijų dokumentų analizės rezultatais.

Ankstesniuose penktojo skyriaus poskyriuose sukurtas Integruotas migracijos valdymo atsparumo modelis buvo pristatytas kaip teorinis ir metodologinis instrumentas, skirtas Lietuvos migracijos valdymo sistemoje identifikuotoms struktūrinėms problemoms spręsti. Siekiant įvertinti modelio taikymo potencialą, būtina analizuoti ne tik jo konceptualią struktūrą, bet ir veiksnius, galinčius lemti jo praktinį veiksmingumą. Todėl šiame poskyryje taikoma SWOT analizė, leidžianti sistemiškai įvertinti modelio stiprybes, silpnybes, galimybes ir grėsmes Lietuvos migracijos valdymo kontekste.

Skirtingai nei ketvirtajame skyriuje atlikta Lietuvos migracijos valdymo sistemos analizė, ši SWOT analizė orientuota į paties IMRAVM vertinimą. Modelio stiprybės ir silpnybės siejamos su jo teorinėmis prielaidomis ir vidine struktūra, o galimybės ir grėsmės atspindi išorinės teisinės, institucinės ir geopolitinės aplinkos poveikį jo praktiniam įgyvendinimui.

---

447 Marlyn M. Helms, July Nixon, J. (2010). „Exploring SWOT analysis - where are we now? A review of academic research from the last decade". *Journal of Strategy and Management*, Vol. 3, No. 3, 215–251. DOI: 10.1108/17554251011064837

448 Emet Gürel, Merba Tat,. (2017). „SWOT Analysis: A Theoretical Review". *The Journal of International Social Research*, Vol. 10, Iss. 51, 994–1006. DOI: 10.17719/JISR.2017.1832

449 Rimantas J. Tidikis, *Socialinių mokslų tyrimų metodologija*. Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, (2003), 437–442.

450 Kęstutis Kardelis, *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai*. 6-asis leid. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras, 2017.

18 lentelė. IMRAVM modelio SWOT analizė

STIPRYBĖS (S)	SILPNYBĖS (W)
- **Daugiasluoksnė integracija.** Modelis sujungia EIBM, CIRAM ir CORE instrumentus į vientisą sistemą, mažindamas koordinavimo spragas ir institucinę fragmentaciją migracijos valdymo procese. - **„Dezautomatizacijos" garantija.** Sprendimų priėmimas grindžiamas individualiu vertinimu ir trijų sluoksnių analize, taip mažinant automatizuotų ar kolektyvinių sprendimų riziką. - **Tvirtas normatyvinis pagrindas.** Modelis remiasi Europos Sąjungos migracijos ir sienų valdymo teisiniu reguliavimu, todėl jo taikymas dera su galiojančiais teisėtumo ir pagrindinių teisių apsaugos standartais. - **Institucinio mokymosi mechanizmas.** Atsparumo sluoksnis sudaro prielaidas krizių metu sukauptą patirtį sistemingai integruoti į institucinio pasirengimo ir veiklos tobulinimo procesus. - **Daugialygis taikymas.** Modelis gali būti taikomas strateginiame, operatyviniame ir taktiniame lygmenyse, užtikrinant nuoseklų migracijos valdymą skirtinguose sprendimų priėmimo etapuose.	- **Priklausomybė nuo tarpinstitucinio koordinavimo.** Modelio veiksmingumas tiesiogiai priklauso nuo nuoseklaus bendradarbiavimo tarp migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų, tačiau tokio koordinavimo mechanizmai Lietuvoje vis dar nėra pakankamai institucionalizuoti. - **Priklausomybė nuo duomenų infrastruktūros.** CIRAM metodologinio sluoksnio efektyvumas siejamas su duomenų prieinamumu ir kokybe, todėl informacinių sistemų sutrikimai ar duomenų trūkumai gali riboti modelio taikymą. - Modelio veiksmingumas priklauso nuo to, ar VRM strateginio koordinavimo funkcija bus aiškiai įtvirtinta procedūriniu ir instituciniu lygmeniu. - **Dideli įgyvendinimo kaštai.** Visapusiškas modelio taikymas reikalauja papildomų investicijų į žmogiškuosius išteklius, informacines sistemas ir tarpinstitucinius veiklos mechanizmus. - **Institucinių praktikų ir kultūrų skirtumai.** Modelio integruojami komponentai remiasi skirtingomis veiklos logikomis ir metodologinėmis tradicijomis, todėl jų praktinis suderinimas gali kelti papildomų organizacinių iššūkių.
GALIMYBĖS (O)	**GRĖSMĖS (T)**
- **ES migracijos ir krizių valdymo teisinio reguliavimo plėtra.** Naujoji ES migracijos ir prieglobsčio sistema, ypač Reglamentas (ES) 2024/1359, sustiprina teisinį pagrindą integruotam migracijos krizių valdymui ir sudaro palankias sąlygas modelio taikymui. - **Skaitmeninių migracijos valdymo sistemų plėtra.** EURODAC, EUROSUR ir kitų informacinių sistemų vystymas didina galimybes taikyti duomenimis grįstą rizikų analizę ir stiprina metodologinio modelio sluoksnio veiksmingumą.	- **Hibridinių grėsmių kintamumas.** Migracijos instrumentalizavimą taikantys veikėjai nuolat keičia veikimo metodus ir prisitaiko prie valstybių taikomų atsakomųjų priemonių, todėl kyla rizika, kad naujos grėsmių formos vystysis greičiau nei modelio taikymo praktika. - **Politinės intervencijos rizika.** Krizinėmis sąlygomis politinis spaudimas gali skatinti sprendimus, nukrypstančius nuo teisėtumo, proporcingumo ir individualaus vertinimo principų, kuriais grindžiamas modelis.

GALIMYBĖS (O)	GRĖSMĖS (T)
- **Besiformuojantys teisėtumo standartai Europos jurisprudencijoje.** Nuosekliai plėtojama ESTT ir EŽTT praktika stiprina migracijos valdymo teisinį aiškumą ir sudaro prielaidas modelio normatyviniam sluoksniui remtis stabiliais teisės aiškinimo standartais. - **Regioninio bendradarbiavimo stiprėjimas.** Intensyvėjantis Baltijos valstybių ir Lenkijos bendradarbiavimas migracijos ir sienų valdymo srityje sudaro galimybes modelį taikyti ne tik nacionaliniu, bet ir regioniniu lygmeniu. - **Tarptautinis dėmesys hibridinėms grėsmėms.** Augantis ES institucijų, tarptautinių organizacijų ir mokslinių centrų dėmesys migracijos instrumentalizavimo bei hibridinių grėsmių problematikai sudaro palankias sąlygas modelio tolesniam vystymui, pripažinimui ir praktiniam pritaikymui.	- **Institucinių išteklių perkrova.** Intensyvus ir ilgalaikis migracinis spaudimas gali viršyti institucijų administracinius, finansinius ir žmogiškuosius pajėgumus, ribodamas modelio praktinio įgyvendinimo galimybes. - **ES migracijos politikos dinamika.** Nuolat kintantis Europos Sąjungos migracijos ir prieglobsčio teisinis reguliavimas gali reikalauti nuolatinio modelio adaptavimo ir atnaujinimo. - **Teisinio aiškinimo neapibrėžtumas.** Nepaisant modelio atitikties galiojantiems teisės aktams, nacionalinių ir tarptautinių teismų praktikos raida gali lemti naujus pagrindinių teisių apsaugos standartų aiškinimus, turinčius įtakos modelio taikymui.

Šaltinis: sudaryta autorės, remiantis: Reglamentu (ES) 2019/1896; Reglamentu (ES) 2024/1359; Reglamentu (ES) 2024/1358; Reglamentu (ES) 2021/581; Reglamentu (ES) Nr. 604/2013; Direktyva 2011/95/ES; Direktyva 2013/33/ES (vėliau keičianti 2024/1346); Frontex CIRAM v. 2.1, 2021; Frontex SRA 2024; Jungwirth et al. CORE, 2023; IOM Lietuva 2025; FRA 2024; FRA 2025; Sari (2021; 2023); Lebrun et al. (2025); Gkliati (2023); ESTT C-72/22 PPU; EŽTT Hirsi Jamaa (2012); LVAT praktika 2022-2023.

Stiprybių analizė

Svarbiausia IMRAVM modelio stiprybė (žr. 18 lentelę) yra jo gebėjimas sistemiškai spręsti disertacijoje identifikuotas migracijos valdymo problemas. Tyrimo rezultatai parodė, kad 2021-2023 m. migracijos krizės metu pažeidžiamumai pasireiškė ne vienoje, o keliose tarpusavyje susijusiose dimensijose - teisėtumo užtikrinimo, rizikų vertinimo ir institucinio atsparumo srityse. Atsižvelgiant į tai, modelis integruoja normatyvinį, metodologinį ir atsparumo sluoksnius į vientisą sistemą, leidžiančią kompleksiškai reaguoti į hibridinio pobūdžio migracijos iššūkius ir mažinti fragmentuoto

sprendimų priėmimo riziką[451]. Tai reiškia, kad modelis nėra suvokiamas kaip papildomas esamos sistemos elementas, bet kaip migracijos valdymo logiką integruojantis mechanizmas, sujungiantis teisėtumo, rizikų analizės ir atsparumo principus į nuoseklią sprendimų priėmimo sistemą.

Dezautomatizacijos principas yra viena esminių IMRAVM metodologinio sluoksnio prielaidų. Jo reikšmę patvirtina ir nacionalinių teismų praktika, kurioje pabrėžiama, kad migracijos valdymo sprendimai negali būti grindžiami iš anksto nustatytomis prielaidomis ar automatiniu asmenų priskyrimu rizikos kategorijoms. Todėl modelis numato individualų kiekvieno atvejo vertinimą kaip būtiną teisėto ir pagrįsto sprendimų priėmimo sąlygą[452]. Vertinimas rodo, kad modelio dezautomatizacijos principas remiasi ne tik teorinėmis prielaidomis, bet ir galiojančiais teisės aiškinimo standartais. Todėl šiuo požiūriu IMRAVM kuria ne naują reikalavimą, o sistemingai integruoja teismų praktikoje suformuotą individualaus vertinimo principą, paversdamas jį ne *ex post*, teisminės kontrolės priemone, bet nuolat veikiančiu procedūriniu mechanizmu.

Institucinės aplinkos analizė grindžiama CORE atsparumo ekosistemos koncepcija, laikytina kaip svarbus atsakas į hibridinių grėsmių dinamiką. Kaip savo tyrimo pažymėjo Sari (2021), vienas iš pagrindinių demokratinių valstybių problemų yra gebėjimo prisitaikyti nuolat kintančių hibridinių atakų strategijų atsilikimas. Todėl šiame kontekste IMRAVM siekia užtikrinti, kad migracijos krizių valdymo metu sukaupta patirtis būtų sistemingai integruojama į teisėkūros, politikos formavimo ir praktinio vertinimo procesus, kas padėtų stiprinant institucijų gebėjimą laiku prisitaikyti prie kintančių grėsmių aplinkos[453]. IMRAVM siekia mažinti atsilikimą, integruodamas institucinio mokymosi mechanizmus, kurie leidžia pritaikyti krizių metu sukauptą patirtį,

---

451 „ Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1.“, *Frontex*, (2021), 3–5; 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* 295,019, 2019 11 14, 3 str. 1 d.; Rein Jungwirth, Maxime Lebrun, ir kt., *supra note*, 424: 5 - 8. Trijų instrumentų integravimas į vieningą modelį atitinka Frontex EIBM Practical Guide (2025) akcentuojamą principą, kad veiksmingas sienų ir migracijos valdymas grindžiamas ne pavienių priemonių taikymu, bet jų nuoseklia sąveika ir tarpusavio suderinamumu. Šiuo požiūriu IMRAVM siekia sujungti normatyvinę, metodologinę ir atsparumo dimensijas į vientisą sprendimų priėmimo sistemą, mažinančią fragmentuoto valdymo riziką.

452 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. balandžio 5 d. nutartis byloje Nr. A-1610-822/2023; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 11 d. nutartis byloje Nr. A-3982-821/2022. Dezautomatizacijos principas modelyje įtvirtintas kaip atsakas į nacionalinių teismų suformuotą praktiką, pabrėžiančią individualaus vertinimo būtinybę migracijos valdymo sprendimuose. Todėl šis principas grindžiamas ne vien teorinėmis ar metodologinėmis prielaidomis, bet ir galiojančių teisės normų bei jų teisminio aiškinimo reikalavimais, suteikiančiais jam tvirtą teisinį pagrindą.

453 Auril Sari, „Hybrid threats and the law: Building legal resilience“, *Hybrid CoE Research Report 3*. (Hybrid CoE, 2021), 14-18; Maxime Lebrun, ir kt.“ Migration instrumentalisation as a hybrid threat: a legal perspective“, *Hybrid CoE Paper 25*. (Hybrid CoE, 2025), 18-22. Kaip pažymi autoriai, demokratinėms valstybėms būdinga tendencija teisinius ir institucinius apsaugos mechanizmus kurti reaguojant į jau įvykusias krizes, o ne iš anksto ruošiantis galimoms grėsmėms. Šią struktūrinę teisinės asimetrijos problemą IMRAVM siekia mažinti per atsparumo sluoksnyje integruotus institucinio mokymosi ir adaptacijos mechanizmus, orientuotus į prevencinį pasirengimą ir nuolatinį gebėjimų stiprinimą.

panaudojant ją ne tik reagavimui į esamas grėsmes, bet ir į būsimų rizikų prevenciją. Siūlomas modelis orientuojamas į nuolatinę adaptaciją ir pasirengimo stiprinimą, o ne vien reaktyvų teisėkūros ar politikos koregavimą po krizės. Šį požiūrį patvirtina ir FRA (2024) išvados, rodančios, kad koordinuotas teisėtumo, rizikų vertinimo ir institucinio atsparumo stiprinimas didina migracijos valdymo sistemų veiksmingumą ir atsparumą krizinėms situacijoms[454].

Silpnybių analizė

Viena svarbiausių IMRAVM silpnybių (žr. 18 lentelę) yra jo priklausomybė nuo veiksmingo tarpinstitucinio koordinavimo. Nors modelis grindžiamas nuolatine normatyvinio, metodologinio ir atsparumo sluoksnių sąveika, jo praktinis veiksmingumas priklauso nuo institucijų gebėjimo veikti kaip vientisai sistemai. Tačiau IOM (2025) analizė rodo, kad Lietuvos migracijos valdymui vis dar būdingas funkcijų ir atsakomybių fragmentiškumas, galintis apsunkinti nuoseklų modelio įgyvendinimą[455]. Nors modelis tiksliai identifikuoja koordinavimo problemą, jo veiksmingumas priklauso nuo institucijų gebėjimo praktiškai įgyvendinti nustatytus bendradarbiavimo principus. Normatyvinis sluoksnis apibrėžia atsakomybes ir sąveikos mechanizmus, tačiau savaime neužtikrina efektyvių informacijos mainų, procedūrų laikymosi ar institucinių praktikų pokyčių. Todėl modelio taikymo rezultatai gali skirtis priklausomai nuo institucinės kultūros ir organizacinio pasirengimo lygio.

Papildomą riziką kelia strateginio koordinavimo funkcijos formalizavimo stoka. Nors IMRAVM modelyje bendro sistemos koordinavimo funkcija siejama su Vidaus reikalų ministerijos strateginiu lygmeniu, praktinis modelio veiksmingumas priklausytų nuo aiškaus šios funkcijos įtvirtinimo ir tarpinstitucinės sąveikos procedūrų nustatymo. Nesant pakankamai aiškaus koordinavimo mechanizmo, informacijos mainų, atsakomybės paskirstymo ir sisteminių korekcijų inicijavimo procedūrų, išlieka fragmentuoto modelio įgyvendinimo rizika. Todėl modelio silpnybė siejama ne su koordinuojančio subjekto nebuvimu, bet su poreikiu papildomai formalizuoti jo koordinavimo kompetenciją, sąveiką su kitomis migracijos valdymo institucijomis ir

454 „European Union Agency for Fundamental Rights. Fundamental Rights Report 2024“, (Publications Office of the EU, 2024), 47-55. FRA tyrimai rodo, kad valstybės, kuriose teisėtumo kontrolės ir rizikų vertinimo mechanizmai veikia koordinuotai, pasižymi mažesne pagrindinių teisių pažeidimų rizika migracijos krizių metu. Šios išvados suteikia empirinį pagrindą IMRAVM daugiasluoksnei struktūrai, grindžiamai normatyvinės, metodologinės ir atsparumo dimensijų integracija į vientisą sprendimų priėmimo sistemą.

455 Tarptautinė migracijos organizacija (IOM). Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025. (Vilnius: IOM, 2025), 14 -18. IOM ataskaitoje institucinių funkcijų fragmentacija ir koordinavimo stoka įvardijamos kaip vienos pagrindinių Lietuvos migracijos valdymo sistemos silpnybių. Nors IMRAVM šią problemą siekia spręsti aiškiau apibrėždamas institucijų funkcijas ir jų sąveikos principus, modelio veiksmingumas priklauso nuo praktinio šių nuostatų įgyvendinimo. Todėl jo taikymas neišvengiamai reikalauja papildomų organizacinių ir administracinių priemonių, kurios užtikrintų efektyvų tarpinstitucinį bendradarbiavimą.

atsakomybę už visos sistemos veikimo stebėseną bei tobulinimą[456].

Kita svarbi modelio silpnybė yra jo priklausomybė nuo duomenų infrastruktūros. Metodologinio sluoksnio veiksmingumas tiesiogiai susijęs su EURODAC, EUROSUR ir kitų informacinių sistemų teikiamų duomenų kokybe, prieinamumu bei savalaikiškumu. Todėl techniniai sutrikimai, duomenų trūkumai ar informacijos apsikeitimo vėlavimai gali neigiamai paveikti rizikų vertinimo tikslumą ir sprendimų pagrįstumą. Ši aplinkybė rodo, kad modelio efektyvumas priklauso ne tik nuo jo konceptualios struktūros, bet ir nuo institucijų gebėjimo užtikrinti patikimą duomenų valdymą bei analitinius pajėgumus[457].

Galimybių analizė

IMRAVM įgyvendinimo galimybes (žr. 18 lentelę) reikšmingai sustiprina pastarieji Europos Sąjungos migracijos politikos pokyčiai. Vienas svarbiausių jų - Reglamento (ES) 2024/1359 priėmimas, kuriuo migracijos instrumentalizavimas pirmą kartą aiškiai įtvirtinamas Europos Sąjungos teisiniame reguliavime ir nustatomi specialūs krizinių situacijų valdymo mechanizmai. Tai sustiprina modelio normatyvinį pagrindą, nes jo prielaidos ir taikymo logika tampa labiau suderintos su naujausia ES migracijos valdymo politika ir teisiniu reguliavimu[458]. Šis pokytis reikšmingai sustiprina modelio normatyvinį sluoksnį, nes jo pagrindinės prielaidos remiasi ne vien teoriniais argumentais, bet ir tiesiogiai taikomu Europos Sąjungos teisiniu reguliavimu. Todėl IMRAVM gali būti vertinamas ne tik kaip akademinis migracijos valdymo modelis, bet ir kaip praktiniam taikymui pritaikytas instrumentas, atitinkantis naujausias ES migracijos ir krizių valdymo politikos kryptis.

Papildomas modelio įgyvendinimo galimybes stiprinantis veiksnys yra

---

456 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis byloje Nr. eA-2395-624/2023; IOM. Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025, 23 - 27. Tarpinstitucinio koordinavimo problemos, identifikuotos tiek moksliniuose tyrimuose, tiek institucinėse analizėse, rodo, kad vien teisinio reguliavimo nepakanka veiksmingam modelio įgyvendinimui. Siekiant užtikrinti nuoseklią institucijų sąveiką, būtinos papildomos investicijos į koordinavimo mechanizmus, informacijos mainų sistemas, žmogiškuosius išteklius ir organizacinius gebėjimus, sudarančius praktinį modelio veikimo pagrindą.

457 Reglamentas (ES) Nr. 604/2013 (Dublino III reglamentas), 3 str. 2 d., sisteminio trūkumo prezumpcija; Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. 2022 m. lapkričio 30 d. sprendimas byloje C-72/22 PPU, M. A. ECLI:EU:C:2022:937. Šios bylos aplinkybės rodo, kad net ir tinkamai organizuotas rizikų vertinimo procesas savaime neužtikrina sprendimų teisėtumo, jei jis nėra paremtas pakankamai aiškiu ir nuosekliu normatyviniu pagrindu. Tai patvirtina glaudžios normatyvinio ir metodologinio sluoksnių sąveikos svarbą bei pagrindžia integruoto požiūrio poreikį migracijos valdymo sistemoje.

458 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147. PE/19/2024/REV/1.*OL L*, 2024/1359, 2024 5 22, 1 str. 4 d. b p. Reglamentas reikšmingai sustiprina modelio normatyvinį pagrindą, nes jame pirmą kartą Europos Sąjungos lygmeniu aiškiai apibrėžiami migracijos instrumentalizavimo požymiai ir nustatomi specialūs reagavimo į tokias situacijas mechanizmai. Šios nuostatos iš esmės dera su IMRAVM normatyvinio sluoksnio logika ir sustiprina modelio teisinį pagrįstumą migracijos krizių valdymo kontekste.

skaitmeninių migracijos valdymo sistemų plėtra. Išplėstos EURODAC ir EUROSUR funkcijos sudaro prielaidas rizikų vertinimą grįsti integruotais ir nuolat atnaujinamais duomenimis, didinant analitinių procesų tikslumą ir operatyvumą. Tai leidžia pereiti nuo retrospektyvaus rizikų vertinimo prie išankstinio grėsmių nustatymo, sudarant sąlygas anksčiau identifikuoti besiformuojančias migracijos ir hibridines grėsmes bei stiprinti institucijų gebėjimą laiku reaguoti į kintančią saugumo aplinką.

Palankias sąlygas modelio įgyvendinimui taip pat sudaro nuoseklus Europos Sąjungos prieglobsčio ir priėmimo politikos tobulinimas. Direktyvų 2011/95/ES ir 2013/33/ES įgyvendinimo praktikos plėtra skatina gerosios praktikos sklaidą, procedūrų standartizavimą ir pažeidžiamų asmenų apsaugos stiprinimą. Tai sudaro palankų pagrindą IMRAVM atsparumo sluoksniui, kuris remiasi institucinio mokymosi, nuolatinės adaptacijos ir veiklos tobulinimo principais.[459] Papildomą reikšmę modelio plėtrai turi ir nuolat besiformuojanti ESTT bei EŽTT jurisprudencija. Teismų praktikoje tikslinami prieglobsčio, priėmimo sąlygų ir pagrindinių teisių apsaugos standartai prisideda prie normatyvinio sluoksnio tobulinimo, sudarydami sąlygas modelio adaptacijai prie kintančio teisinio reguliavimo. Tai leidžia užtikrinti modelio aktualumą ir veiksmingumą nekeičiant esminių jo struktūrinių prielaidų.

Grėsmių analizė

Didžiausią išorinę grėsmę (žr. 18 lentelę) IMRAVM įgyvendinimui kelia hibridinių grėsmių kaita ir gebėjimas prisitaikyti prie valstybių taikomų atsako priemonių. Tyrimai rodo, kad hibridiniai veikėjai nuolat prisitaiko prie valstybių taikomų atsako priemonių, identifikuodami naujas teisines, institucines ir procedūrines pažeidžiamumo vietas. Dėl šios priežasties net ir efektyviai veikiantis modelis negali būti laikomas galutiniu sprendimu - jo veiksmingumas priklauso nuo gebėjimo nuolat atnaujinti rizikų vertinimo metodus, adaptuoti veiklos procedūras ir reaguoti į kintančias grėsmių formas[460]. Ši aplinkybė reiškia, kad pats modelis gali tapti priešiškų veikėjų adaptacijos objektu. Identifikavę modelio veikimo logiką, hibridiniai veikėjai gali siekti paveikti tas sistemos dalis, nuo kurių labiausiai priklauso jo efektyvumas, pavyzdžiui, tarpinstitucinį koordinavimą ar duomenų infrastruktūros veikimą. Todėl viena iš esminių modelio veiksmingumo sąlygų yra nuolatinė jo peržiūra, atnaujinimas ir gebėjimas

459 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES (Kvalifikavimo direktyva), *OL L* 337, p. 9–26; Direktyva 2013/33/ES (Priėmimo sąlygų direktyva) – (vėliau keičianti 2024/1346). Šių direktyvų taikymo praktika nuolat plėtojama ir tikslinama ESTT bei EŽTT jurisprudencijoje, todėl formuojasi vis nuoseklesni prieglobsčio, priėmimo sąlygų ir pagrindinių teisių apsaugos standartai. Ši dinamika sudaro palankias sąlygas IMRAVM atsparumo sluoksnyje numatytam institucinio mokymosi procesui, leidžiančiam modelį adaptuoti prie kintančios teisinės aplinkos išlaikant jo pagrindinę struktūrą.

460 Aurel Sari, *supra note*, 164, 453: 8–15; Maxime Lebrun, ir kt. (2025), 24 -28. Tyrimai rodo, kad hibridiniai veikėjai nuolat prisitaiko prie valstybių taikomų reagavimo priemonių, identifikuodami naujas teisines, institucines ir procedūrines pažeidžiamumo vietas. Dėl šios priežasties IMRAVM veiksmingumas priklauso nuo jo gebėjimo nuolat adaptuotis prie kintančios aplinkos. Priešingu atveju modelio procedūros ir veikimo logika ilgainiui gali prarasti efektyvumą, todėl nuolatinė peržiūra ir atnaujinimas laikytini būtina jo ilgalaikio veiksmingumo sąlyga.

prisitaikyti prie kintančios grėsmių aplinkos.

Ne mažiau reikšminga grėsmė yra politinės diskrecijos dominavimas krizinėmis sąlygomis. Lietuvos migracijos krizės patirtis parodė, kad intensyvaus politinio ir visuomeninio spaudimo sąlygomis gali stiprėti tendencija prioritetą teikti greitam reagavimui, o ne procedūrinių ir teisėtumo reikalavimų laikymuisi. Tokiais atvejais kyla rizika, kad modelio numatyti teisėtumo, individualaus vertinimo ir koordinavimo mechanizmai bus vertinami kaip kliūtis operatyviam veikimui, o ne kaip būtina tvaraus migracijos valdymo sąlyga[461]. Modelio teisėtumo filtras veikia kaip svarbus apsaugos mechanizmas, tačiau jo efektyvumas priklauso nuo praktinio institucijų įsipareigojimo laikytis nustatytų standartų. Nacionalinių teismų praktika rodo, kad teisėtumo pažeidimai dažniausiai identifikuojami ir įvertinami jau po krizės, todėl vien formalus tokių mechanizmų egzistavimas neužtikrina jų veiksmingo taikymo didžiausio spaudimo laikotarpiais. Dėl šios priežasties modelio veiksmingumas iš dalies priklauso nuo institucinės kultūros, profesinės atsakomybės ir politinės valios užtikrinti, kad teisėtumo, proporcingumo ir individualaus vertinimo principai būtų išlaikomi net ir sudėtingiausiomis krizės sąlygomis.

Papildomą iššūkį modelio taikymui kelia dinamiškai kintantys tarptautiniai žmogaus teisių apsaugos standartai. Tarptautinių stebėsenos institucijų ir Europos organizacijų veikla prisideda prie migracijos valdymo teisėtumo stiprinimo ir suteikia papildomą išorinį legitimumą modelio principams. Tačiau kartu nuolat besivystanti šių institucijų praktika ir rekomendacijos gali lemti spartesnę pagrindinių teisių apsaugos standartų raidą, todėl modelio normatyvinis sluoksnis turi būti nuolat peržiūrimas ir adaptuojamas siekiant išlaikyti jo atitiktį aktualiems tarptautiniams reikalavimams.[462] Tai laikytina neišvengiama teisinio neapibrėžtumo rizika, būdinga visiems modeliams, veikiantiems dinamiškoje ir nuolat kintančioje reguliavimo aplinkoje. Todėl IMRAVM veiksmingumas priklauso ne tik nuo jo pradinės konstrukcijos, bet ir nuo gebėjimo nuosekliai prisitaikyti prie besikeičiančios teisės aktų ir jurisprudencijos raidos, išlaikant pusiausvyrą tarp teisinio stabilumo ir reguliacinio lankstumo.

---

461 Mariana Gkliati, „The Instrumentalisation of Migration and the EU's Response: Legal and Institutional Challenges:, *European Journal of Migration and Law*, (2023), 565 - 570; Lorenzo Gabrielli, Blanka Garcés Mascareñas, (2025), *supra note*, 190. Seutos atvejis atskleidžia, kad net ir trumpalaikės migracijos instrumentalizavimo operacijos gali sukelti ilgalaikių teisinių, institucinių ir socialinių pasekmių. Tokios situacijos didina teisinio reguliavimo neapibrėžtumą, apsunkina teismų veiklą ir gali neigiamai paveikti visuomenės pasitikėjimą valstybės institucijomis. Nors IMRAVM siekia stiprinti sistemos gebėjimą laiku identifikuoti ir valdyti tokias rizikas, jis negali visiškai eliminuoti išorinių krizių poveikio, o tik sumažinti jų neigiamų padarinių mastą ir sustiprinti institucijų gebėjimą į juos reaguoti.

462 „Fundamental Rights and the Situation at EU Borders", European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). (Publications Office of the EU, 2025); PACE Resolution 2404 (2021) https://pace.coe.int/en/files/29537/html . Abiejuose šaltiniuose pabrėžiama tarptautinės stebėsenos reikšmė užtikrinant migracijos valdymo teisėtumą ir atskaitomybę. Šiuo požiūriu tarptautinės institucijos veikia kaip išorinis kontrolės mechanizmas, galintis stiprinti modelio legitimumą ir skatinti jo nuoseklų taikymą. Tačiau kartu jų vertinimai ir rekomendacijos gali lemti papildomus reikalavimus nacionalinėms institucijoms, todėl modelio įgyvendinimas neišvengiamai priklauso nuo gebėjimo suderinti nacionalinius sprendimus su tarptautiniais žmogaus teisių ir teisėtumo standartais.

Sintetinis vertinimas

Atlikta SWOT analizė (žr. 18 lentelę) leidžia daryti išvadą, kad IMRAVM stiprybės ir silpnybės pirmiausia yra susijusios su jo sisteminiu pobūdžiu. Modelio stiprybę lemia gebėjimas integruoti normatyvinę, metodologinę ir atsparumo dimensijas į vientisą migracijos valdymo sistemą, tiesiogiai orientuotą į disertacijoje identifikuotų problemų sprendimą. Tuo tarpu pagrindinės silpnybės kyla ne iš modelio teorinių prielaidų, bet iš institucinių ir organizacinių sąlygų, nuo kurių priklauso jo praktinis įgyvendinimas. Tai rodo, kad modelio veiksmingumui būtinos papildomos koordinavimo, valdymo ir pajėgumų stiprinimo priemonės.

Galimybių ir grėsmių analizė atskleidžia, kad išorinė aplinka modelio taikymui iš esmės yra palanki. Naujausi Europos Sąjungos migracijos politikos ir teisinio reguliavimo pokyčiai, kartu su skaitmeninių migracijos valdymo sistemų plėtra, sudaro prielaidas efektyvesniam teisėtumo užtikrinimui, rizikų vertinimui ir instituciniam mokymuisi. Vis dėlto hibridinių grėsmių adaptyvumas, politinio spaudimo poveikis ir kintanti teisinė aplinka reiškia, kad modelio taikymas turi būti grindžiamas nuolatine stebėsena, peržiūra ir adaptacija.

Apibendrinant galima teigti, kad IMRAVM yra teoriškai pagrįstas, o jo konstrukcija grindžiama disertacijos atliktos Lietuvos migracijos valdymo sistemos ir jos veikimo krizės sąlygomis analizės rezultatais. . Jo pagrindinė vertė slypi ne siekyje eliminuoti visas galimas rizikas ar pažeidimus, bet gebėjime sukurti procedūrinius ir institucinius mechanizmus, leidžiančius šias rizikas laiku identifikuoti, valdyti ir iš jų mokytis, užtikrinant, kad migracijos valdymo sprendimai būtų grindžiami teisėtumo, rizikų analizės ir atsparumo principais.

5.7. Penktojo skyriaus apibendrinimas

Penktajame disertacijos skyriuje sukonstruotas integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM), skirtas Lietuvos migracijos valdymo sistemos struktūrinių problemų sprendimui. Modelis grindžiamas trijų tarpusavyje susijusių dimensijų, tokių kaip normatyvinės, metodologinės ir atsparumo, integracija į vientisą sprendimų priėmimo sistemą. Atlikta analizė parodė, kad veiksmingas migracijos valdymas reikalauja ne pavienių instrumentų taikymo, bet jų koordinuotos sąveikos. Todėl IMRAVM sujungia teisėtumo užtikrinimo, rizikų vertinimo ir institucinio mokymosi principus, sudarydamas prielaidas nuoseklesniam, duomenimis grindžiamam ir į ilgalaikį atsparumą orientuotam migracijos valdymui.

Modelio vertinimas parodė, kad jo stiprybės siejamos su integruotu požiūriu į migracijos valdymą, o pagrindiniai iššūkiai susiję su praktinio įgyvendinimo sąlygomis - tarpinstituciniu koordinavimu, organizaciniais pajėgumais ir gebėjimu prisitaikyti prie kintančios teisinės bei saugumo aplinkos. Kartu nustatyta, kad dabartinės Europos Sąjungos migracijos politikos ir teisinio reguliavimo tendencijos sudaro palankias prielaidas modelio taikymui ir tolesniam vystymui.

Apibendrinant galima teigti, kad IMRAVM yra teoriškai ir metodologiškai pagrįstas modelis, turintis praktinio taikymo Lietuvos migracijos valdymo sistemoje

potencialą leidžiantis migracijos valdymą vertinti kaip integruotą sistemą, kurioje teisėtumas, rizikų analizė ir atsparumas veikia kaip tarpusavyje susiję elementai. Šiuo požiūriu modelis sudaro konceptualų pagrindą efektyvesniam migracijos valdymui hibridinių grėsmių sąlygomis ir kartu prisideda prie migracijos valdymo tyrimų plėtros.

IŠVADOS

1. Migracijos ir visuomenės saugumo santykis šiuolaikinėje teisėje, ypač migracijos krizių ir hibridinių grėsmių kontekste, negali būti aiškinamas kaip dviejų konkuruojančių vertybių priešprieša, kai vienos stiprinimas neišvengiamai reikštų kitos ribojimą. Tradicinis požiūris, pagal kurį migracijos kontrolė ir žmogaus teisių apsauga laikomos priešingomis reguliavimo kryptimis, nebeatitinka šiuolaikinių migracijos procesų pobūdžio, ypač tais atvejais, kai migracija tampa hibridinio poveikio priemone. Teorinių prieigų, saugumizacijos paradigmos ir žmogaus teisių apsaugos principų analizė parodė, kad ilgalaikis visuomenės saugumas priklauso ne nuo žmogaus teisių apsaugos standartų ribojimo, o nuo valstybės gebėjimo juos integruoti į migracijos valdymo sistemą ir užtikrinti jų taikymą net esant padidėjusiam migraciniam bei saugumo spaudimui. Todėl žmogaus teisių apsauga migracijos valdyme laikytina ne visuomenės saugumo alternatyva ar jo ribojimu, bet viena esminių teisėto, veiksmingo ir tvaraus visuomenės saugumo užtikrinimo prielaidų.

2. Migracijos instrumentalizavimas, kai trečioji valstybė ar su ja susijęs veikėjas sąmoningai organizuoja, skatina ar nukreipia migracijos srautus siekdamas politinio ar geopolitinio poveikio, pagrįstai laikytinas savarankiška hibridinės grėsmės forma. Nuo įprastų migracijos procesų jis skiriasi savo tikslu, organizavimo pobūdžiu ir poveikio mechanizmais.

   2.1. Instrumentalizuota migracijas nuo įprastos migracijos krizės pirmiausias skiriasi ne mastu, bet pobūdžiu: tai sąmoningai organizuojamas ir strateginiams geopolitiniams tikslams naudojamas migracijos procesas, o ne savaime susiformavęs migracijos srautas.

   2.2. Lyginamoji skirtingų migracijos instrumentalizavimo atvejų analizė atskleidė, kad tokios grėsmės intensyvumą lemia ne vien migracijos srauto dydis, bet ir taikomų priemonių koordinavimo lygis, jų tęstinumas bei gebėjimas vienu metu paveikti kelias valstybės veiklos sritis.

   2.3. Todėl instrumentalizuotos migracijos keliamos grėsmės šaltinis yra ne pati migracija ar migrantai kaip teisės subjektai, bet išorės veikėjo gebėjimas migracijos procesą ir priimančios valstybės teisinius įsipareigojimus panaudoti politiniam, instituciniam ir teisiniam spaudimui.

3. Tarptautinė ir Europos Sąjungos teisė, pripažindama migracijos instrumentalizavimo ir kitų krizinių situacijų keliamus iššūkius, suteikia valstybėms tam tikrą diskreciją taikyti specialias migracijos ir sienų valdymo priemones. Tačiau ši diskrecija nėra absoliuti - jos ribas nustato privalomi teisėtumo ir pagrindinių teisių apsaugos standartai.

3.1. Valstybių diskreciją riboja individualaus vertinimo, proporcingumo, veiksmingos teisinės gynybos, negrąžinimo („*non-refoulement*“) ir kiti pagrindinių teisių apsaugos reikalavimai, kurių privalu laikytis nepriklausomai nuo migracijos spaudimo masto ar jo pobūdžio.

3.2. Naujojo Migracijos ir prieglobsčio pakto bei atnaujinto Šengeno sienų kodekso nuostatos patvirtina Europos Sąjungos teisės kryptį diferencijuoti valstybių reagavimo priemones krizinėse situacijose, kartu išsaugant bendruosius teisėtumo ir pagrindinių teisių apsaugos reikalavimus.

3.3. Todėl visuomenės saugumo užtikrinimas migracijos valdyme teisiškai pagrįstas ne nukrypstant nuo pagrindinių žmogaus teisių ir procesinių garantijų, bet pritaikant reagavimo priemones prie konkrečios krizės pobūdžio ir kartu išlaikant esminius teisinės valstybės standartus.

4. Pagrindinės Lietuvos migracijos valdymo sistemos problemos, išryškėjusios 2021-2024 m. migracijos krizės laikotarpiu, buvo susijusios ne tiek su pavienių teisės normų nebuvimu ar jų turinio trūkumais, kiek su normatyvinio reguliavimo, administracinių sprendimų priėmimo ir institucijų veiklos tarpusavio nesuderinamumu. Dėl to krizės sąlygomis nebuvo visuomet užtikrinamas nuoseklus teisės normų taikymas.

4.1. Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos analizė atskleidė pasikartojančias individualaus vertinimo, proporcingumo ir teisės į laisvę apsaugos standartų įgyvendinimo problemas, kurios skirtingais krizės etapais reiškėsi panašiais teisinio reguliavimo ir jo taikymo trūkumais.

4.2. Tyrimas parodė, kad vien teisės aktų pakeitimai savaime nepašalina reguliavimo trūkumų, jeigu naujos ar pakoreguotos normos nėra nuosekliai siejamos su individualizuotu aplinkybių vertinimu administracinėje praktikoje. Todėl migracijos valdymo sistemos veiksmingumą lemia ne vien teisės aktų turinys, bet ir institucijų gebėjimas juos taikyti koordinuotai, nuosekliai ir remiantis individualiu konkretaus atvejo vertinimu.

5. Migracijos valdymo srityje veikiantys teisminės ir kvaziteisminės kontrolės mechanizmai atlieka svarbią teisėtumo užtikrinimo ir reguliavimo koregavimo funkciją, tačiau jų poveikis daugiausia yra reaktyvus – kontrolė dažniausiai pradedama jau priėmus ir pradėjus taikyti ginčijamus sprendimus.

5.1. Konstitucinio Teismo, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, Seimo kontrolierių ir tarptautinių žmogaus teisių apsaugos institucijų veikla buvo reikšminga nustatant teisės taikymo trūkumus ir formuojant aukštesnius teisėtumo standartus, tačiau daugeliu atvejų korekcijos buvo atliekamos tik

išryškėjus konkretiems pažeidimams ir jų pasekmėms.

5.2. Tyrimas taip pat parodė, kad rekomendacinio pobūdžio kontrolės institucijų išvados ne visada lemia praktikos pokyčius. Todėl vien paskesnės kontrolės mechanizmų nepakanka siekiant laiku nustatyti ir pašalinti sisteminius migracijos valdymo pažeidžiamumus. Dėl šios priežasties teisėtumo ir žmogaus teisių apsaugos standartai turi būti integruojami į rizikų vertinimo ir sprendimų priėmimo procesą dar iki individualaus administracinio sprendimo priėmimo, o ne veikti vien kaip vėlesnės jo kontrolės ir koregavimo priemonė.

6. Tyrimo rezultatai pagrindžia pirmąjį ginamąjį teiginį, kad Lietuvos migracijos valdymo sistema migracijos krizių ir migracijos instrumentalizavimo sąlygomis nebuvo pakankamai integruota normatyviniu, instituciniu ir rizikų valdymo lygmenimis. Dėl to teisinio reguliavimo, administravimo, rizikų vertinimo ir kontrolės elementai veikė nepakankamai nuosekliai ir ne visada sudarė tarpusavyje suderintą sistemą, gebančią veiksmingai reaguoti į hibridinio pobūdžio migracijos grėsmes.

6.1. Normatyviniu lygmeniu nepakanka integracija atsiskleidė per pasikartojantį poreikį koreguoti krizės metu priimtą teisinį reguliavimą po konstitucinės ir teisminės kontrolės. Tai rodo, kad saugumo priemonės ne visais atvejais buvo iš anksto pakankamai suderintos su žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės reikalavimais.

6.2. Rizikų valdymo lygmeniu nustatytas nepakankamas sisteminio grėsmės vertinimo ir individualaus asmens teisinės padėties vertinimo atskyrimas. Dėl to bendro pobūdžio saugumo argumentai kai kuriais atvejais galėjo lemti sprendimų priėmimą nepakankamai įvertinus konkrečias individualias aplinkybes.

6.3. Instituciniu lygmeniu išryškėjo nepakankamai formalizuotas migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų veiksmų koordinavimas, fragmentuotas atsakomybės pasiskirstymas ir nepakankamai aiškus bendros sistemos veikimo rezultatų vertinimas.

6.4. Šių trijų dimensijų sąveika leidžia nustatytas problemas vertinti ne kaip pavienius teisės taikymo ar institucijų veiklos trūkumus, bet kaip sisteminę nepakankamos migracijos valdymo sistemos integracijos problemą.

7. Tyrimo rezultatai taip pat pagrindžia antrąjį ginamąjį teiginį, kad migracijos instrumentalizavimo ir kitų hibridinių grėsmių kontekste reikalingas integruotas migracijos valdymo modelis, kuris teisėtumo, rizikų vertinimo ir atsparumo dimensijas sujungtų į vientisą sprendimų priėmimo sistemą.

7.1. EIBM, CIRAM ir CORE analizė parodė, kad nė vienas iš šių modelių, taikomas atskirai, neapima visų tyrime nustatytų migracijos valdymo problemų: EIBM pirmiausia nustato integruoto sienų valdymo normatyvinę ir institucinę struktūrą, CIRAM suteikia rizikų analizės metodologiją, o CORE orientuojasi į institucinio ir visuomeninio atsparumo stiprinimą.

7.2. Todėl disertacijoje sukurtas Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM) grindžiamas ne mechaniniu šių trijų modelių sujungimu, bet jų funkcine sinteze, susiejant normatyvinį reguliavimą, rizikų vertinimą ir institucinio atsparumo stiprinimą į vieną nuoseklų valdymo procesą.

7.3. Esminę IMRAVM metodologinę naujovę sudaro dezautomatizacijos principas, pagal kurį sisteminio lygmens grėsmės vertinimas negali savaime nulemti individualaus asmens teisinės padėties vertinimo. Jį papildo institucinio mokymosi mechanizmas, leidžiantis teismų praktikos, kontrolės institucijų išvadų ir rizikų analizės rezultatus nuosekliai integruoti į teisėkūros, strateginio planavimo ir administracinių procedūrų tobulinimą.

7.4. IMRAVM sudaro prielaidas migracijos valdymą transformuoti iš fragmentuoto ir daugiausia reaktyvaus modelio į integruotą sistemą, kurioje rizikų vertinimas, teisinė kontrolė, individualių sprendimų priėmimas ir institucinis mokymasis veikia kaip tarpusavyje susiję procesai, leidžiantys derinti visuomenės saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės reikalavimus.

PASIŪLYMAI

1. Vidaus reikalų ministerijai formalizuoti strateginio migracijos krizių koordinavimo funkciją, aiškiai nustatant atsakomybę už bendro situacijos vertinimo organizavimą, tarpinstitucinį informacijos apsikeitimą ir sisteminių korekcijų inicijavimą migracijos instrumentalizavimo ar kitos hibridinės grėsmės atveju. Ši funkcija neturėtų reikšti Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Migracijos departamento ar Priėmimo ir integracijos agentūros kompetencijų perėmimo, bet turėtų būti įgyvendinama per nuolatinę tarpžinybinio koordinavimo struktūrą arba iš anksto nustatytą procedūrą, aktyvuojamą pagal aiškius ir iš anksto apibrėžtus rizikos požymius.
2. Nustatyti objektyvius ir tarpusavyje vertinamus kriterijus, pagal kuriuos būtų sprendžiama dėl specialiųjų migracijos ir sienų valdymo priemonių taikymo bei jų nutraukimo, kad vien padidėjęs sieną kertančių asmenų skaičius savaime nebūtų pakankamas pagrindas taikyti išimtines priemones. Vertinant situaciją turėtų būti atsižvelgiama į neįprastus migracijos srauto intensyvumo ar struktūros pokyčius, trečiosios valstybės institucijų dalyvavimo požymius, koordinuotus logistinius veiksmus ir informacinio poveikio priemonių naudojimą. Kartu turėtų būti iš anksto nustatytos sąlygos, kurioms išnykus grįžtama prie įprastų procedūrų, kad krizės metu taikytos specialiosios priemonės netaptų nuolatine migracijos valdymo praktika.
3. Parengti bendrą tarpinstitucinį rizikos ir teisėtumo vertinimo protokolą, aiškiai atskiriant strateginio lygmens grėsmės vertinimą nuo individualaus teisinio sprendimo priėmimo. Protokole turėtų būti nustatyta, kokia informacija renkama bendram situacijos vertinimui, kaip ji perduodama sprendimus priimančioms institucijoms, kada būtinas papildomas asmens pažeidžiamumo vertinimas ir kaip dokumentuojamas individualaus sprendimo teisinis bei faktinis pagrindimas. Tai leistų užtikrinti, kad bendro pobūdžio rizikos rodikliai savaime nenulemtų konkretaus asmens teisinės padėties.
4. Nustatyti aiškias teisines Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Migracijos departamento ir Priėmimo ir integracijos agentūros kaupiamų duomenų tarpinstitucinio naudojimo ir keitimosi jais sąlygas, atskiriant strateginiam rizikos vertinimui reikalingus agreguotus duomenis nuo informacijos, būtinos individualiam administraciniam sprendimui priimti. Duomenų mainai turėtų būti grindžiami konkrečios institucijos kompetencija, duomenų kiekio mažinimo ir paskirties ribojimo principais, vengiant bendro ir neapibrėžto asmens duomenų prieinamumo tarp institucijų.
5. Institucionalizuoti periodinę Konstitucinio Teismo, administracinių teismų, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, Europos Žmogaus Teisių Teismo ir nepriklausomų priežiūros institucijų praktikos analizę kaip nuolatinį migracijos valdymo sistemos tobulinimo mechanizmą. Nustatyti pažeidimai ir procedūrinės problemos turėtų būti klasifikuojami pagal jų pobūdį ir sisteminę reikšmę, paskiriant už korekcinių priemonių parengimą atsakingą subjektą ir po nustatyto laikotarpio įvertinant, ar įgyvendintos priemonės pašalino nustatytą trūkumą

6. Institucijų pajėgumų planavimą susieti su rizikos vertinimo rezultatais, iš anksto nustatant sąlygas, kuriomis aktyvuojami papildomi žmogiškieji, procedūriniai, infrastruktūriniai ir informaciniai ištekliai, kad padidėjus migracijos spaudimui būtų užtikrintas procedūrinių garantijų ir pagrindinių paslaugų tęstinumas. Šį mechanizmą tikslinga papildyti reguliariais tarpinstituciniais mokymais ir migracijos spaudimo bei instrumentalizavimo scenarijų testavimu, vertinant ne tik Valstybės sienos apsaugos tarnybos operatyvinį pasirengimą, bet ir visos institucinės grandinės – informacijos perdavimo, administracinę procedūrą, paslaugų tęstinumo ir komunikacijos su visuomene – veiksmą.
7. Taikyti disertacijoje sukurtą Integruotą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį (IMRAVM) kaip metodologinį pagrindą, pagal kurį būtų vertinamas 1-6 pasiūlymuose nurodytų priemonių įgyvendinimo nuoseklumas ir jų tarpusavio sąveika. Modelis leistų užtikrinti, kad strateginis koordinavimas, rizikų vertinimas, duomenų valdymas, teisėtumo kontrolė ir institucinių pajėgumų planavimas veiktų ne kaip atskiros priemonės, bet kaip tarpusavyje susiję vienos migracijos valdymo sistemos elementai.

LITERATŪRA

Teisės aktai ir teisės aktų projektai

Tarptautiniai teisės aktai ir teisės aktų projektai

1. Europos Konvencija prieš kankinimą ir kitokį žiaurų, nežmonišką ar žeminantį elgesį ir baudimą. *Valstybės žinios*, 1998-10-02, Nr. 86-2393.
2. Europos žmogaus teisių ir pagrindinių laisvių apsaugos konvencija, iš dalies pakeista protokolais Nr. 11,14 ir 15 su Pirmuoju Protokolu ir papildomais protokolais Nr. 4, 6, 7, 12, 13 ir 16. *Valstybės žinios*, 1995, Nr. 40-987. https://www.echr.coe.int/documents/d/echr/convention_lit
3. Konvencija dėl pabėgėlių statuso. *Valstybės žinios*, 1997-02-07, Nr. 12-227.
4. Visuotinė žmogaus teisių deklaracija. *Valstybės žinios*, 2006-06-17, Nr. 68-2497.

Europos Sąjungos teisės aktai ir teisės aktų projektai

5. Communication From The Commission To The European Parliament, The European Council, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on the EU Security Union Strategy, COM/2020/605 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52020DC0605
6. Communication From The Commission To The European Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions on ProtectEU: a European Internal Security Strategy, COM/2025/148 final, 1 April 2025. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025DC0148
7. Communication on Eastern border regions, EU-Lex-Ares (2025) 6559755 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/PIN/?uri=PI_COM:Ares(2025)6559755
8. Communication From The Commission to the European Parliament and the Council on countering hybrid threats from the weaponisation of migration and strengthening security at the EU's external borders. COM(2024) 570 final, 11 December 2024. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52024DC0570
9. Council of the European Union. *Council conclusions on a Framework for a coordinated EU response to hybrid campaigns.* Press Release 603/22. 21/06/2022. https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/21/council-conclusions-on-a-framework-for-a-coordinated-eu-response-to-hybrid-campaigns/pdf/
10. Council of Europe (2018). Legal challenges related to hybrid war and human rights obligations. Resolution 2217 (2018) Doc. 14044, https://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=24762
11. European Commission. Commission Implementing Decision esrablishing the report of 2029-2020 thematic evaluation of Member States' national strategies

for integrated border management. Brussels, 17.12.2020 C(2020) 8000 final P.1 https://home-affairs.ec.europa.eu/document/download/cd637b45-17ee-4a72-b6b0-5142b858caac_en?filename=22012021_report_thematic_evaluation_national_ibm_strategies_annex-1_en.pdf
12. European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common system for the return of third-country nationals staying illegally in the Union, and repealing Directive 2008/115/EC of the European Parliament and the Council, Council Directive 2001/40/EC and Council Decision 2004/191/EC, COM(2025) 101 final, 11 March 2025.
13. Europos Komisijos rekomendacija (ES) 2020/1366 „Dėl ES pasirengimo su migracija susijusioms krizėms ir jų valdymo mechanizmo (Migracinės parengties ir migracijos krizių valdymo planas). OL L 317/27. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020H1366
14. Europos Komisija. COM/2021/890 final. Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento dėl imigracijos ir prieglobsčio instrumentalizavimo situacijos valdymo, 2021 m. gruodžio 14 d. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0890
15. Europos Komisija 2023 m. sausio 12 d. Komunikatas Europos Parlamentui Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui dėl migracijos ir prieglobsčio ataskaitos (COM(2022) 740 final/2. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13283-2022-REV-1/lt/pdf
16. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1348, 2024 m. gegužės 14 d., kuriuo Sąjungoje nustatoma bendra tarptautinės apsaugos procedūra ir panaikinama Direktyva 2013/32/ES. *OL L* 2024/1348.
17. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-19-2024-INIT/lt/pdf
18. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo nustatomas trečiųjų šalių piliečių tikrinimas prie išorės sienų iš dalies keičiami reglamentai (EB) Nr. 767/2008, (ES) 2017/2226, (ES) 2018/1240 ir (ES) 2019/817. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-20-2024-INIT/lt/pdf
19. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo nustatoma grąžinimo pasienio procedūra ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1148. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-17-2024-INIT/lt/pdf.
20. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2021/1147 ir (ES) 2021/1060 bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 604/2013. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-21-2024-INIT/lt/pdf
21. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas dėl trečiųjų šalių piliečių ir asmenų be pilietybės priskirimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo pabėgėlių arba papildomą apsaugą galinčių gauti asmenų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio standartų, kuriuo iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB ir

panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-70-2023-INIT/lt/pdf
22. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-69-2023-INIT/lt/pdf
23. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas, kuriuo nustatoma Sąjungos lygmens perkėlimo ir humanitarinio priėmimo sistema ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/PE-18-2024-INIT/lt/pdf
24. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2008/115/EB dėl bendrų nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo standartų ir tvarkos valstybėse narėse. *OL L* 348, 2008 12 24, 98-107.
25. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1346, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo 2024 m. gegužės 14 d. *OL L*, 2024/1346.
26. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/1896, 2019 m. lapkričio 13 d., dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų. *OL L* 295, 2019 11 14, 1–131.
27. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 862/2007 2007 m. liepos 11 d. dėl Bendrijos migracijos statistikos ir tarptautinės apsaugos statistikos ir panaikinantis Tarybos reglamentą (EEB) Nr. 311/76 dėl statistinių duomenų rinkimo apie darbuotojus užsieniečius. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?qid=1567694182572&uri=CELEX:02007R0862-20070820
28. Europos Sąjungos pagrindinių teisių chartija. *OL C* 202, 2016 6 7.
29. Europos Sąjungos sutarties ir sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo suvestinės redakcijos. *OL C* 202, 2016 6 7.
30. Europos Sąjungos sutartis *OL C* 326, 2012 10 26 .
31. Europos Sąjungos Taryba. 2026 m. kovo 16 d. Tarybos išvados dėl Europos Sąjungos gebėjimo kovoti su hibridinėmis grėsmėmis stiprinimo. https://www.consilium.europa.eu/lt/council-eu/preparatory-bodies/horizontal-working-party-on-enhancing-resilience-and-countering-hybrid-threats/
32. Europos Sąjungos Taryba. Tarybos išvados dėl koordinuoto ES atsako į hibridines kampanijas sistemos. Tarybos pranešimas spaudai 603/22, 2022 m. birželio 21 d.
33. Europos Sąjungos Tarybos išvados dėl koordinuoto ES atsako į hibridines kampanijas. 15880/22. Pranešimas 603/22, para 5, 2022. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15880-2022-INIT/lt/pdf
34. High Representative. Joint Communication: Joint Framework on Countering Hybrid Threats. JOIN(2016) 18 final, 2016, 4–6. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7688-2016-INIT/en/pdf
35. Joint Communication To The European Parliament And The Council - Joint Framework on Countering Hybrid Threats: a European Union Response, JOIN(2016) 18 final, 7 April 2016, 2. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7688-2016-INIT/en/pdf
36. JOIN(2021) 32 final, 2021 3–5. Joint Communication To The European

Parliament, The Council, The European Economic And Social Committee And The Committee Of The Regions Responding to state-sponsored instrumentalisation of migrants at the EU external border, JOIN/2021/32 final, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52021JC0032
37. Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir regionų komitetui dėl naujo Migracijos ir prieglobsčio pakto https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0017.02/DOC_1&format=PDF
38. Komisijos Komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos Ekonomikos ir Socialinių Reikalų Komitetui ir Regionų Komitetui dėl naujo Migracijos ir prieglobsčio pakto https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609
39. Komisijos Komunikatas Tarybai ir Europos Parlamentui Hagos programos įgyvendinimas: ateities perspektyvos https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0331:FIN:LT:PDF
40. Konvencija dėl Šengeno susitarimo 1985 m. birželio 14 d. sudaryto tarp Beniliukso ekonominės sąjungos valstybių, Vokietijos Federacinės Respublikos ir Prancūzijos Respublikos Vyriausybių dėl laipsniško jų bendrų sienų kontrolės panaikinimo įgyvendinimo. *OL L* 239, 2000 9 22, 19–62.
41. Lisabonos sutartis, iš dalies keičianti Europos Sąjungos sutartį ir Europos bendrijos steigimo sutartį pasirašyta Lisabonoje, 2007 m. gruodžio 13 d. *OL C* 306, 2007 12 17.
42. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges, COM(2025) 164 final 2025/0085(COD), 3., *EU-Lex*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0164
43. Stokholmo programa. *OL C* 115, 2010 5 4.
44. Tamprės programa https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm
45. Tarybos įgyvendinimo sprendimas (ES) 2022/382 2022 m. kovo 4 d. kuriuo pagal Direktyvos 2001/55/EB 5 straipsnį nustatoma, kad iš Ukrainos yra perkeltųjų asmenų masinis srautas, ir pradedama taikyti laikinoji apsauga. *OL L 71*, 2022 3 4.
46. 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359, dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, ir kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147 *OJ L*, 2024/1359, 22.05.2024.
47. 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1347, dėl trečiųjų šalių piliečių ar asmenų be pilietybės priskyrimo prie tarptautinės apsaugos gavėjų, vienodo pabėgėlių arba papildomą apsaugą galinčių gauti asmenų statuso ir suteikiamos apsaugos pobūdžio standartų, kuriuo iš dalies keičiama Tarybos direktyva 2003/109/EB ir panaikinama Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2011/95/ES. *OL L*, 2024/1347
48. 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1350,

kuriuo nustatoma Sąjungos lygmens perkėlimo ir humanitarinio priėmimo sistema ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2021/1147. *OL L*, 2024/1350, 2024 5 22.
49. 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva (ES) 2024/1346, kuria nustatomos normos dėl tarptautinės apsaugos prašytojų priėmimo. *OL L* 2024/1346.
50. 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1351 dėl prieglobsčio ir migracijos valdymo, kuriuo iš dalies keičiami reglamentai (ES) 2021/1147 ir (ES) 2021/1060 bei panaikinamas Reglamentas (ES) Nr. 604/2013. OL L, 2024/1351, 2024 05 22.
51. 2021 m. balandžio 9 d. Komisijos įgyvendinimo reglamentas (ES) 2021/581 dėl Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR) situacinių vaizdų. *OL L* 122, 2021 04 10.
52. 2016 m. liepos 6 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/1191, kuriuo skatinamas laisvas piliečių judėjimas supaprastinant tam tikrų viešųjų dokumentų pateikimo Europos Sąjungoje reikalavimus ir iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) Nr. 1024/2012. *OL L* 200, 2016 7 26.
53. 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.
54. 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) *OL L* 119, 2016 5 4.
55. 2010 m. balandžio 23 d. Komisijos reglamentas (ES) Nr. 351/2010, kuriuo įgyvendinamos Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 862/2007 dėl Bendrijos migracijos statistikos ir tarptautinės apsaugos statistikos nuostatos dėl gimimo šalies grupių, ankstesnės nuolatinės gyvenamosios vietos šalies grupių, būsimos nuolatinės gyvenamosios vietos šalies grupių ir pilietybės grupių kategorijų apibrėžčių. *OL L* 104, 2010 4 24.
56. 2009 m. liepos 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr.810/2009, nustatantis Bendrijos vizų kodeksą (Vizų kodeksas). *OL L* 243, 2009 9 15, 1–58.
57. 2001 m. birželio 28 d. Tarybos direktyva 2001/51/EB papildanti Konvencijos dėl 1985 m. birželio 14 d. Šengeno susitarimo įgyvendinimo 26 straipsnio nuostatas *OL L* 187, 45–46
58. 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, iš dalies keičianti Reglamentą (EEB) Nr. 1612/68 ir panaikinanti Direktyvas 64/221/EEB, 68/360/EEB, 72/194/EEB, 73/148/EEB, 75/35/EEB, 90/364/EEB, 90/365/EEB ir 93/96/EEB. *OL L* 158, 2004 04 29
59. 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. *OL L* 212, 2001 08 07, 12-23.
60. 2006/688/EB: 2006 m. spalio 5 d. Tarybos sprendimas dėl tarpusavio keitimosi informacija, susijusia su valstybių narių priemonėmis prieglobsčio ir imigracijos srityse, mechanizmo nustatymo. *OL L* 283.

Nacionaliniai teisės aktai ir teisės aktų projektai

61. Lietuvos Respublikos Konstitucija. Valstybės Žinios, 1992, Nr. 33-1014.
62. Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos sutartis dėl geros kaimynystės ir bendradarbiavimo, Valstybės žinios, 1996-05-10, Nr. 43-1047.
63. Lietuvos Respublikos ir Baltarusijos Respublikos sutartis dėl Lietuvos ir Baltarusijos valstybės sienos, Valstybės žinios, 1996-05-10, Nr. 43-1049.
64. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl 1951 m. Konvencijos dėl pabėgėlių statuso bei 1967 m. protokolo dėl pabėgėlių statuso ratifikavimo. Valstybės žinios, 1997-02-07, Nr. 12-227.
65. Lietuvos Respublikos įstatymas dėl užsieniečių teisinės padėties. Valstybės žinios, 2004-04-30, Nr. 73-2539
66. Lietuvos Respublikos nacionalinio saugumo pagrindų įstatymas. Valstybės žinios, 1997. Nr. 2-16.
67. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl nacionalinio saugumo strategijos patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2002-06-07, Nr. 56-2233.
68. Lietuvos Respublikos Seimo 2021 m. gruodžio 7 d. nutarimas Nr. XIV-733 „Dėl nepaprastosios padėties įvedimo“. TAR, 2021-12-07, Nr. 25308.
69. Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl viešojo saugumo stiprinimo ir plėtros programos patvirtinimo“. TAR, 2023-06-23, Nr. 12562.
70. Lietuvos Respublikos Krizių valdymo ir civilinės saugos įstatymas. TAR, 2022-12-23, Nr. 26579.
71. Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2021 m. rugsėjo 21 d. įsakymas Nr. V-392 „Dėl Užsieniečių prašymų suteikti prieglobstį pateikimo Lietuvos Respublikos diplomatinėse atstovybėse ir konsulinėse įstaigose tvarkos aprašo patvirtinimo“. TAR, 2021-09-21, Nr. 2021-19779.
72. Lietuvos Respublikos valstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas. Valstybės žinios, 2000-05-24, Nr. 42-1192.
73. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas „Dėl Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro 2016 m. vasario 24 d. įsakymo Nr. 1V-131 „Dėl prieglobsčio Lietuvos Respublikoje suteikimo ir panaikinimo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“. TAR, 2025-09-18, Nr. 15619.
74. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro įsakymas „Dėl sprendimų dėl užsieniečio įpareigojimo išvykti, išsiuntimo, grąžinimo ir vykimo tranzitu per Lietuvos Respublikos teritoriją priėmimo ir jų vykdymo tvarkos aprašo patvirtinimo“. Valstybės žinios, 2005-01-11, Nr. 4-70.
75. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro, Lietuvos Respublikos finansų

ministro, Lietuvos Respublikos krašto apsaugos ministro, Lietuvos Respublikos susisiekimo ministro ir Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministro 2020 m. balandžio 23 d. įsakymas Nr. 1V-391/1K-112/V-314/3-225/V-95 „Dėl Nacionalinės integruoto sienų valdymo 2020–2024 m. strategijos ir Nacionalinės integruoto sienų valdymo 2020–2024 m. strategijos įgyvendinimo 2020–2022 m. priemonių plano patvirtinimo“. TAR, 2020-04-23, Nr. 8523.

76. Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministro Valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo 2021 m. rugpjūčio 2 d. sprendimas Nr. 10V-20 „Dėl masinio užsieniečių antplūdžio pasienio ruožo teritorijose prie Lietuvos Respublikos valstybės sienos su Baltarusijos Respublika valdymo ir valstybės sienos apsaugos sustiprinimo“. TAR, 2021-08-03, Nr. 16958.
77. Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymas, Nr. VIII-1234. Valstybės žinos, 1999-07-09, Nr. 60-1945.
78. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“. TAR, 2014-01-30, Nr.722.
79. Lietuvos Respublikos Vyriausybė. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimo Nr. 79 „Dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“ pakeitimo“ projektas. 2026. Žiūrėta 2026 m. birželio 14 d. https://lrv.lt/public/canonical/1775732142/610483/2026%2003%2006%20LMPG%20nutarimo%20projektas.pdf
80. Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2024 m. rugsėjo 11 d. nutarimu Nr. 767 „Dėl Pabėgėlių priėmimo centro pavadinimo ir organizacinės formos pakeitimo“. TAR, 2024-09-16, Nr. 16235
81. Lietuvos Respublikos Socialinės apsaugos ir darbo ministro įsakymas „Dėl priėmimo ir integracijos agentūros nuostatų patvirtinimo“. TAR, 2024-09-17, Nr. 16301.
82. Lietuvos Respublikos vyriausybės 2021 m. liepos 2 d. nutarimas Nr. 517 „Dėl valstybės lygio ekstremaliosios situacijos paskelbimo ir valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo paskyrimo“. TAR, 2021-07-03, Nr. 15235.
83. Lietuvos Respublikos vyriausybės nutarimas. Dėl Lietuvos politikos gairių patvirtinimo. TAR, 2014-01-30, Nr. 722. Žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d. https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalAct/lt/TAD/fdd7ab00899c11e39d2dc0b0e08d5f21/asr
84. Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimo projektas „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2014 m. sausio 22 d. nutarimo Nr. 79 „dėl Lietuvos migracijos politikos gairių patvirtinimo“ pakeitimo, 2026. Žiūrėta 2026 m. birželio 14 d. https://lrv.lt/public/canonical/1775732142/610483/2026%2003%2006%20LMPG%20nutarimo%20projektas.pdf
85. Valstybės lygio ekstremaliosios situacijos operacijų vadovo sprendimai 2021 – 2022 m. Žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d. https://vrm.lrv.lt/lt/veiklos-sritys/viesasis-saugumas-1/valstybes-lygio-ekstremaliosios-situacijos-operaciju-vadovo-sprendimai/operaciju-vadovo-sprendimai/

Teismų ir kvaziteisminių institucijų sprendimai

86. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita „Dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie LR vidaus reikalų ministerijos Medininkų užsieniečių registracijos centre. 2022 m. liepos 7 d Nr. NKP-2022/1-1. https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2022/07/Ataskaita_MURC_2022_FINAL.pdf
87. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga, Ataskaita. „Dėl užsieniečių, kirtusių Lietuvos Respublikos valstybės sieną su Baltarusijos respublika, žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo užsieniečių laikino apgyvendinimo vietose“ 2021 m. spalio 7 d. Nr. NKP-2021/1-3 https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2021/10/NKP-2021-1-3_2021-10-07.pdf
88. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. Ataskaita. „Dėl užsieniečių žmogaus teisių ir laisvių užtikrinimo Valstybės sienos apsaugos tarnybos prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos Kybartų užsieniečių registracijos centre 2022 m. sausio 24 d. Nr. NKP-2021/1-4 https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2022/01/Final_Ataskaita_Kybartai_2021.pdf
89. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių įstaiga. „2024 m. žmogaus teisių padėties Lietuvoje stebėsenos ataskaita“. https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2025/09/2024-metu-zmogaus-teisiu-padeties-Lietuvoje-stebesenos-ataskaita-ISSN-3030-1343.pdf
90. Lietuvos Respublikos Seimo kontrolierių nacionalinės žmogaus teisių institucijos 2022m. veiklos ataskaita, 2023, Nr. LS-42. 2022 PP. 180 https://www.lrski.lt/wp-content/uploads/2023/03/SK_Ataskaita-uz-2022-LT_03-15.pdf
91. Lietuvos Raudonasis Kryžius. „2024 m. stebėsenos ataskaita“. Vilnius: LRK, 2025 m. balandis. https://redcross.lt/wp-content/uploads/2024/10/LRK-metine-stebesenos-ataskaita-2024.pdf

Europos Žmogaus Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Komisijos sprendimai

92. Europos Žmogaus Teisių Teismas, M.S.S. v. Belgium and Greece, peticijos Nr. 30696/09, Didžiosios kolegijos sprendimas, priimtas 2011 m. sausio 21 d.
93. Europos Žmogaus Teisių Teismas, Hirsi Jamaa and Others v. Italy, peticijos Nr. 27765/09, Didžiosios kolegijos sprendimas, priimtas 2012 m. vasario 23 d.
94. Europos Žmogaus Teisių Teismas, *Boultif v. Switzerland*, peticijos Nr. 54273/00, EŽTT (Antroji sekcija, Kolegija), sprendimas priimtas 2001 m. rugpjūčio 2 d.
95. Europos Žmogaus Teisių Teismas, Üner v. the Netherlands, peticijos Nr. 46410/99, EŽTT Didžiosios kolegijos sprendimas, priimtas 2006 m. spalio 18 d.
96. Europos Žmogaus Teisių Teismas, 2008 m. birželio 23 d. sprendimas byloje Maslov prieš Austriją (Nr. 1638/03). 16 balsų prieš 1 nustatė EŽTK 8 straipsnio (teisė į privatų ir šeimos gyvenimą) pažeidimą.
97. Europos Žmogaus Teisių Teismas, Jeunesse v. theNetherlands, peticijos Nr.

12738/10, Europos Žmogaus Teisių Teismo Didžiosios kolegijos sprendimas, priimtas 2014 m. spalio 3 d.
98. Europos Žmogaus Teisių Teismas, N.D. ir N.T. prieš Ispaniją, peticija Nr. 8675/15 ir 8697/15, Didžiosios kolegijos sprendimas, priimtas 2020 m. vasario 13 d.
99. Europos Žmogaus Teisių Teismas, M.K. ir kiti prieš Lenkiją, 2020 m. liepos 23 d., pareiškimai Nr. 40503/17, 42902/17 ir 43643/17.
100. Europos Žmogaus Teisių Teismas, C.O.C.G. ir kiti prieš Lietuvą, pareiškimas Nr. 17764/22. Didžioji kolegija (byla nagrinėjama).
101. Europos Žmogaus Teisių Teismas, R.A. ir kiti prieš Lenkiją ir H.M.M. prieš Latviją – Didžiosios kolegijos byla (nagrinėjama kartu su C.O.C.G. prieš Lietuvą)
102. Europos Žmogaus Teisių Teismas, Ilias ir Ahmed prieš Vengriją, 2019 m. lapkričio 21 d., pareiškimas Nr. 47287/15.
103. Europos Žmogaus Teisių Teismas, M.H. ir kiti prieš Kroatiją, 2021 m. lapkričio 18 d., pareiškimai Nr. 15670/18 ir 43115/18.
104. Europos Žmogaus Teisių Teismas, D.A. ir kiti prieš Lenkiją, 2021 m. liepos 8 d., pareiškimas Nr. 51246/17.
105. Europos Žmogaus Teisių Teismas, Shahzad prieš Vengriją, 2021 m. liepos 8 d., pareiškimas Nr. 12625/17.
106. Europos Žmogaus Teisių Teismas, Jens Soering prieš Jungtinę Karalystę, 1988 m. liepos 8 d., Nr. 14038/88.
107. Europos Žmogaus Teisių Teismas, Khaifia and Others v. Italy. Nr. 16483/12.

Kitų tarptautinių teismų ir tarptautinių organizacijų sprendimai

108. Tarptautinis Teisingumo Teismas. Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Document Number 9973. Sprendimas, 1986 m. birželio 27 d. ICJ Reports 1986, p. 14. https://www.icj-cij.org/node/100900
109. Europos Komisijos 2022 m. Rule of Law Report – Country Chapter of the rule of law situation in Lithuania. P.18. https://commission.europa.eu/document/download/15386b7e-9c41-48e8-ab27-b3f05becda7c_en?filename=35_1_193984_coun_chap_lithuania_en.pdf

Europos Sąjungos Teisingumo Teismo sprendimai ir generalinių advokatų išvados

110. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Byla: C-33/07, Ministerul Administrației și Internelor- Direcția Generală de Pașapoarte București v. Gheorghe Jipa, Teisingumo Teismo (Pirmosios kolegijos) sprendimas, priimtas 2008 m. liepos 10 d. ECLI: ECLI:EU:C:2008:396. Prejudicinio klausimo pagrindas- Direktyva 2004/38/EB dėl ES piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje, para. 23
111. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Byla C-430/10, Hristo Gaydarov v.

Director na Glavna direktsia „Ohranitelna politsia" pri Ministerstvo na vatreshnite raboti, Teisingumo Teismo (Ketvirtosios kolegijos) sprendimas, priimtas 2011 m. lapkričio 17 d. Prejudicinis klausimas pateiktas Administrativen sad Sofia-grad (Bulgarija). ECLI: ECLI:EU:C:2011:749.
112. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Byla C-348/96, *Criminal proceedings against Donatella Calfa*, Teisingumo Teismo spendimas, priimtas 1999 m. sausio 19 d. Prejudicinis klausimas pateiktas Areios Pagos (Graikija).
113. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Byla C-554/13, Z. Zh. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie ir Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie v I. O., Teisingumo Teismo (Trečiosios kolegijos) sprendimas, priimtas 2015 m. birželio 11 d. Prejudicinis klausimas pateiktas Raad van State (Nyderlandai). ECLI: ECLI:EU:C:2015:377.
114. 1Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, 2022 m. birželio 30d., byla C-72/22 PPU, M.A. prieš Valstybės sienos apsaugos tarnyba, ECLI:EU:C:2022:505.
115. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Byla C-14/21 ir C-15/21. 2022 m. rugpjūčio 1 d. ECLI:EU:C:2022:604.
116. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, 2022 m. lapkričio 30 d. sprendimas byloje C-72/22 PPU, M. A. ECLI:EU:C:2022:937
117. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Khaled Boudjlida v. Préfet des Pyrénées-Atlantiques,* byla C-249/13. Teisingumo Teismo (penktosios kolegijos) sprendimas, 2014 m. gruodžio 11 d. ECLI:EU:C:2014:2431.
118. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *FMS ir kt. prieš Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság ir Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság,* sujungtos bylos C-924/19 PPU ir C-925/19 PPU. Teisingumo Teismo (didžiosios kolegijos) sprendimas, 2020 m. gegužės 14 d. ECLI:EU:C:2020:367
119. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Khadija Jafari ir Zainab Jafari,* byla C-646/16. Teisingumo Teismo (didžiosios kolegijos) sprendimas, 2017 m. liepos 26 d. ECLI:EU:C:2017:586.
120. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas, Komisija prieš Vengriją (Prieglobsčio procedūros), 2020 m. gruodžio 17 d., byla C-808/18. Didžioji kolegija. ECLI:EU:C:2020:1029.
121. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *Europos Komisija prieš Vengriją*, byla C-821/19. Teisingumo Teismo (didžiosios kolegijos) sprendimas, 2021 m. lapkričio 16 d. ECLI:EU:C:2021:930.
122. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *M. A. v. État belge*, byla C-112/20. Teisingumo Teismo (dešimtosios kolegijos) sprendimas, 2021 m. kovo 11 d. ECLI:EU:C:2021:197.
123. Europos Sąjungos teisingumo Teismo jurisprudencija dėl sulaikymo alternatyvų (byla C-18/16, K, 2017 m.).
124. Europos Sąjungos Teisingumo Teismas. *GM prieš Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság ir kt.*, byla C-159/21. Teisingumo Teismo (pirmosios kolegijos) sprendimas, 2022 m. rugsėjo 22 d. ECLI:EU:C:2022:708.

Nacionalinių teismų sprendimai

125. Lietuvos Respublikos Konstitucinio teismo nutarimas „Dėl Lietuvos Respublikos įstatymo „dėl užsieniečių teisinės padėties“ nuostatų atitikties Lietuvos Respublikos Konstitucijai. 2023 m. birželio 7 d. Nr. KT53-A-N6/2023.
126. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. *2019 metų veiklos metinis pranešimas.* Vilnius: Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2020. https://lrkt.lt/data/public/uploads/2020/03/_metinis-2019-web.pdf.
127. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022. Teisminio proceso Nr. 4-13-3-00219-2021-8.
128. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. lapkričio 11 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-3982-821/2022. Teisminio proceso Nr. 4-28-3-00354-2022-5.
129. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2025 m. kovo 12 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1216-789/2025. Teisminio proceso Nr. 3-61-3-02667-2024-2.
130. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. rugsėjo 6 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-2227-789/2023. Teisminio proceso Nr. 3-62-3-00735-2023-6.
131. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2024 m. lapkričio 20 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2458-415/2024. Teisminio proceso Nr. 3-61-3-03300-2024-7.
132. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Sprendimas 2023 m. birželio 21 d. Administracinė byla Nr. eA-1770-968/2023.
133. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Sprendimas 2023 m. rugpjūčio 2 d. Administracinė byla Nr. eA-2047-821/2023.
134. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. kovo 30 d. nutartis adm. byloje Nr. eA-121-556/2022.
135. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023. Teisminio proceso Nr. 4-45-3-00097-2023-9.
136. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2023 m. gruodžio 13 d. nutartis administracinėje byloje Nr. eA-2395-624/2023 Teisminio proceso Nr. 3-61-3-06652-2023-9
137. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. 2022 m. balandžio 7 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1990-552/2022 Teisminio proceso Nr. 4-49-3-00084-2022-8
138. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Sprendimas 2023 m. rugpjūčio 2 d. Administracinė byla Nr. eA-2047-821/2023.
139. Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktika, taikant Lietuvos Respublikos viešojo administravimo įstatymo normas P. 429. https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/biuletenis_30-apibendrinimas.pdf

140. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. „Dėl veiksmingos teisminės gynybos užtikrinimo, kai užsienietis apie išsamius atsisakymo išduoti vizą motyvus yra informuojamas jam pasikreipus į teismą.“ *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo biuletenis* Nr. 49 (2025): 136–163
141. Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. *Nutartis administracinėje byloje Nr. A822-69/2013*. 2013 m. birželio 20 d. https://www.lvat.lt/data/public/uploads/2018/01/metinis_2013_en.pdf.

Tarptautinių organizacijų ir Europos Sąjungos institucijų dokumentai

142. Europos Sąjungos vidaus saugumo strategija. 2010. https://www.consilium.europa.eu/media/30751/qc3010313ltc.pdf
143. Europos Komisija. „ES pasirengimo krizėms strategija, kuria siekiama užkirsti kelią kylančioms grėsmėms ir krizėms ir į jas reaguoti.“ Pranešimas spaudai IP/25/856. Briuselis, 2025 m. kovo 26 d. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/lt/ip_25_856/IP_25_856_LT.pdf.

Nacionalinių institucijų sprendimai ir kiti dokumentai

144. Institucijų pasirengimas reaguoti į ekstremaliąsias situacijas. Valstybinio audito ataskaita. 2022. Nr. VAF-1. P.24-25.

Specialioji literatūra

145. Aven, Terje. *Foundations of Risk Analysis*. 2-asis leid. Chichester: Wiley, 2012. https://doi.org/10.1002/9781119945482.
146. Bajarūnas, Eitvydas, Vytautas Keršanskas. „Hybrid Threats: Analysis of Content, Challenges Posed and Measures to Overcome“. *Lithuanian Annual Strategic Review* 16, Nr.1 (2018), 123–170. https://doi.org/10.2478/lasr-2018-0006.
147. Balsiūnaitė, Ieva. „Neapykantos kalbos raiška Lietuvos interneto dienraščių publikacijose apie pabėgėlius“. *Žurnalistikos tyrimai. 11* (2016): 78–102. https://doi.org/10.15388/zt/jr.2016.11.10751.
148. Balzacq, Thierry, red. *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. London: Routledge, 2011. https://doi.org/10.4324/9780203868508.
149. Balzacq, Thierry, Sarah Léonard ir Jan Ruzicka. „‘Securitization’ Revisited: Theory and Cases“. *International Relations* 30, Nr. 4 (2016): 494–531. https://doi.org/10.1177/0047117815596590.
150. Balzacq, Thierry. „Securitization: Understanding the Analytics of Government“. Iš *Theorizing Internal Security in the European Union*, redagavo Raphael Bossong ir Mark Rhinard, 45–63. Oxford: Oxford University Press, 2016. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198739487.003.0003.
151. Bekkers, Frank, Rick Meessen, Deborah Lassche. *Hybrid Conflicts: the New*

Normal? The Hague: TNO; The Hague Center for Strategic Studies, 2019. https://www.tno.nl/publish/pages/7427/tno-2019-hybride.pdf.
152. Biekša, Laurynas, Ilona Ivašauskaitė. „Lietuvos reakcija į prieglobsčio prašytojų antplūdį tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės kontekste". *Lietuvos teisė 2021: esminiai pokyčiai* (2021): 156-167. https://doi.org/10.13165/LT-21-01-15.
153. Bigo, Didier. „Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease." *Alternatives: Global, Local, Political* 27, Special Issue (2002): 63–92. https://doi.org/10.1177/03043754020270S105.
154. Bossong Raphael and Mark Rhinard. „Next Steps in Theorizing Internal Security Cooperation in the EU. Iš *Theorizing Internal Security in the European Union*, redagavo Raphael Bossong ir Mark Rhinard, 179–200. Oxford: Oxford University Press, 2016. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198739487.003.0009.
155. Brodkin, Evelyn Z. „Street-Level Organizations at the Front Lines of Crises". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice* 23, Nr. 1 (2021): 16–29. https://doi.org/10.1080/13876988.2020.1848352.
156. Buzan, Barry, Ole Wæver ir Jaap de Wilde. *Security: A New Framework for Analysis.* Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998.
157. Buzan, Barry. *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era.* 2-asis leid. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf, 1991.
158. Cantwell, Douglas. „Hybrid Warfare: Aggression and Coercion in the Gray Zone". *ASIL Insights* 21, Nr. 14 (2017 m. lapkričio 29 d.). https://asil.org/insights/volume-21-issue-14/.
159. Carrera, Sergio, Arie Pieter Leonhard den Hertog, Marion Panizzon ir Dora Kostakopoulou, red. *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes.* Immigration and Asylum Law and Policy in Europe; 44. Leiden: Brill Nijhoff, 2019. https://doi.org/10.1163/9789004354234.
160. Carrera, Sergio, Davide Colombi, Giuseppe Campesi ir kt. *Proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum: Substitute impact assessment.* Brussels: European Parliamentary Research Service, 2023. https://doi.org/10.2861/489992.
161. Castles, Stephen, Hein de Haas, Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.* 5-asis leid. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014.
162. Creswell, John W. ir Vicki L. Plano Clark. *Designing and Conducting Mixed Methods Research.* 3-iasis leid. Thousand Oaks: SAGE, 2018.
163. Dimari, Georgia. „Desecuritizing Migration in Greece: Contesting Securitization through Flexicuritization". *International Migration*, 60, Nr. 1 (2022): 173–187. https://doi.org/10.1111/imig.12837.
164. Dvořak, Jaroslav, Mariusz Urban, Urszula Staśkiewicz ir Marek Jeznach. „Hybrid Operations Carried out by Belarus on Polish and Lithuanian Borders in 2021–2023". Iš *Navigating Complex Geopolitical Landscapes Amidst Conflict*, redagavo

Kiet Hoang Le ir Hiep Xuan Tran, 135–162. Hershey, PA: IGI Global Scientific Publishing, 2025. https://doi.org/10.4018/979-8-3693-8674-3.ch006.
165. Ellingsen, Tanja. „Hybrid threats as a threat to democracy: Soft and smart tactics and three dimensions of democracy“. Iš *Preparing for Hybrid Threats to Security: Collaborative Preparedness and Response*, redagavo Odd Jarl Borch ir Tormod Heier, 36–51. Abingdon: Routledge, 2024. https://doi.org/10.4324/9781032617916-4.
166. European Union Agency for Fundamental Rights. *Fundamental Rights Report* 2024. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2024. https://doi.org/10.2811/999261.
167. Flohr Mikkel, „Key Concept: Securitization (Copenhagen School)“. *Critical Legal Thinking*, 2025 m. kovo 31 d. https://criticallegalthinking.com/2025/03/31/key-concept-securitization-copenhagen-school/ .
168. Gabrielli, Lorenzo ir Blanca Garcés Mascareñas. „The Framing of Migration as a Hybrid Military Threat: Insights from the Ceuta's 2021 'Crisis'“. *Migration Studies* 13, Nr. 1 (2025): 1–24. https://doi.org/10.1093/migration/mnaf007.
169. Galani, Sofia. „The Instrumentalization of Migration as a Hybrid Threat against the EU: Can Human Rights Become 'Hybrid' Too?“. Iš *Maritime Security Law in Hybrid Warfare*, redagavo Alexander Lott, 263–286. Leiden: Brill | Nijhoff, 2024. https://doi.org/10.1163/9789004707993_011.
170. Gammeltoft-Hansen, Thomas. *Access to Asylum: International Refugee Law and the Globalisation of Migration Control.* Cambridge: Cambridge University Press, 2011. https://doi.org/10.1017/CBO9780511763403.
171. Giannopoulos, Georgios, Hanna Smith ir Marianthi Theocharidou. *The Landscape of Hybrid Threats: A Conceptual Model.* Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2021. https://doi.org/10.2760/44985.
172. Gkliati, Mariana. „Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management“. *European Papers* 8, Nr. 2 (2023): 561–578. https://doi.org/10.15166/2499-8249/675.
173. Goodwin-Gill, Guy S. ir Jane McAdam. *The Refugee in International Law.* 3-iasis leid. Oxford: Oxford University Press, 2007. https://doi.org/10.1093/law/9780199207633.001.0001.
174. Greenhill, Kelly M. *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy.* Ithaca: Cornell University Press, 2010. https://doi.org/10.7591/9780801458668.
175. Guild, Elspeth, Evelien Brouwer, Kees Groenendijk ir Sergio Carrera. *What Is Happening to the Schengen Borders?* CEPS Paper in Liberty and Security in Europe, Nr. 86. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2015. https://www.ceps.eu/ceps-publications/what-happening-schengen-borders/.
176. Gürel, Emet ir Merba Tat. „SWOT Analysis: A Theoretical Review“. *The Journal of International Social Research* 10, Nr. 51 (2017): 994–1006. https://www.sosyalarastirmalar.com/articles/swot-analysis-a-theoretical-review.pdf.
177. Hailbronner, Kay ir Daniel Thym, red. *EU Immigration and Asylum Law: A*

Commentary. 2-asis leid. München: C. H. Beck; Oxford: Hart; Baden-Baden: Nomos, 2016. https://doi.org/10.5771/9783845259208.
178. Helms, Marilyn M. ir Judy Nixon. „Exploring SWOT Analysis – Where Are We Now? A Review of Academic Research from the Last Decade". *Journal of Strategy and Management* 3, Nr. 3 (2010): 215–251. https://doi.org/10.1108/17554251011064837.
179. Hendow, Maegan ir Ayesha Qaisrani. *Pathways and Policy Evolution: Comparing National Laws and Policies Addressing Irregular Migrants.* MIrreM Working Paper Nr. 6/2024. Krems: University for Continuing Education Krems, 2024. https://doi.org/10.5281/zenodo.10782561.
180. Hopkin, Paul. *Fundamentals of Risk Management: Understanding, Evaluating and Implementing Effective Risk Management.* 5-asis leid. London: Kogan Page, 2018.
181. Huysmans, Jef. *The Politics of Insecurity: Fear, Migration and Asylum in the EU.* London: Routledge, 2006. https://doi.org/10.4324/9780203008690 .
182. Hutchinson, Terry. „Doctrinal Research: Researching the Jury". Iš *Research Methods in Law*, 2-asis leid., redagavo Dawn Watkins ir Mandy Burton, 8–39. Abingdon: Routledge, 2018. https://doi.org/10.4324/9781315386669.
183. Jakulevičienė, Lyra ir Laurynas Biekša. „Trends in the Qualification of Asylum Claims Related to Gender-Based Violence under International and European Law". *The International Journal of Human Rights* 26, Nr. 5 (2022): 833–855. https://doi.org/10.1080/13642987.2021.1978981.
184. Jakulevičienė, Lyra. „Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?". Iš *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum,* redagavo Daniel Thym ir Odysseus Academic Network, 81–98. Baden-Baden: Nomos, 2022. https://doi.org/10.5771/9783748931164-81.
185. Jakulevičienė, Lyra. „Principle of Non-Refoulement in the Context of Recent ECtHR Caselaw and the EU Migration and Asylum Pact". *ERA Forum* 24, Nr. 3 (2023): 379–396. https://doi.org/10.1007/s12027-023-00761-w.
186. Jakulevičienė, Lyra. „Vulnerable Persons as a New Sub-Group of Asylum Seekers?". Iš *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law*, redagavo Vincent Chetail, Philippe De Bruycker ir Francesco Maiani, 353–373. Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016. https://doi.org/10.1163/9789004308664_013.
187. Jarašiūnas, Egidijus. „Lietuvos Respublikos 1992 m. Konstitucija: nuo pagrindinio įstatymo iki aukščiausiosios teisės". Iš *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda*, 96–133. Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2007. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/17978.
188. Jarašiūnas, Egidijus. *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas.* Vilnius: Teisinės informacijos centras, 2003.
189. Jungwirth, Rainer, Hanna Smith, Etienne Willkomm ir kt. *Hybrid Threats: A*

Comprehensive Resilience Ecosystem. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2023. https://doi.org/10.2760/37899.
190. Kanellopoulos, Anastasios-Nikolaos. „Empowering EU Law Enforcement: Teaching Security Risk Analysis with the Frontex Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)". *Internal Security* 15, Nr. 2 (2023): 7–28. https://doi.org/10.5604/01.3001.0054.4768.
191. Karabacak, Hakan, Yaşar Köse ir Melike Aktaş Bozkurt. „Migration Governance from an Institutional Perspective: An Index for 'Good' Migration Governance". *Journal of Mehmet Akif Ersoy University Economics and Administrative Sciences Faculty* 11, Nr. 4 (2024): 1285–1302. https://doi.org/10.30798/makuiibf.1405045.
192. Kardelis, Kęstutis. *Mokslinių tyrimų metodologija ir metodai.* 6-asis leid. Vilnius: Mokslo ir enciklopedijų leidybos centras, 2017.
193. Knill, Christoph ir Yves Steinebach. „Crises as Driver of Policy Accumulation: Regulatory Change and Ratcheting in German Asylum Policies between 1975 and 2019". *Regulation & Governance* 16, Nr. 2 (2022): 603–617. https://doi.org/10.1111/rego.12379.
194. Könönen, Jukka. „Beyond the Northeastern Border Spectacle: The Instrumentalisation of Hybrid Threats to Suspend Asylum Law". *Border Criminologies Blog, Oxford Law Blogs,* 2025 m. kovo 11 d. https://blogs.law.ox.ac.uk/border-criminologies-blog/blog-post/2025/03/beyond-northeastern-border-spectacle.
195. LaPorte, Todd R. "The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressureby Arjen Boin, Paul 't Hart, Eric Stern, and Bengt Sundelius." International Public Management Journal 10, no. 1 (February 21, 2007): 111–17. https://doi.org/10.1080/10967490601185757.
196. Lazaridis, Gabriella, red. *Security, Insecurity and Migration in Europe.* Research in Migration and Ethnic Relations. London: Routledge, 2016. https://doi.org/10.4324/9781315608150
197. Lebrun, Maxime, Tanja Ellingsen, Hanne Dumur-Laanila ir kt. „Instrumentalized Migration: Avoiding the Trap". *Open Research Europe* 4 (2025): 251. https://doi.org/10.12688/openreseurope.18635.2.
198. Lee, Everett S., "A Theory of Migration." *Demography* 3, No. 1 (1966): 47–57. DOI: https://doi.org/10.2307/2060063.
199. Lipsky, Michael. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russell Sage Foundation, 1980, PP. 13–15 https://www.russellsage.org/sites/default/files/Lipsky_Preface.pdf.
200. Lohrmann, Reinhard. „Migrants, Refugees and Insecurity. Current Threats to Peace?". *International Migration* 38, Nr. 4 (2000): 3–22. https://doi.org/10.1111/1468-2435.00118.
201. Lonardo, Luigi. „EU Law Against Hybrid Threats: A First Assessment". *European Papers* 6, Nr. 2 (2021): 1075–1096. https://doi.org/10.15166/2499-8249/514.
202. Lott, Alexander, red. *Maritime Security Law in Hybrid Warfare.* Boston, MA: Brill | Nijhoff, 2024. https://doi.org/10.1163/9789004707993.
203. Marin, Anaïs. *Belarus as a Hybrid Threat Actor: A Russian Proxy with Residual*

Agency. Hybrid CoE Paper 30. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2026. https://www.hybridcoe.fi/publications/belarus-as-a-hybrid-threat-actor-a-russian-proxy-with-residual-agency .
204. Maslauskaitė, Aušra ir Vlada Stankūnienė. *Šeima abipus sienų: Lietuvos transnacionalinės šeimos genezė, funkcijos, raidos perspektyvos.* Vilnius: Tarptautinė migracijos organizacija; Socialinių tyrimų institutas, 2007.
205. McDowell, Don. *Strategic Intelligence: A Handbook for Practitioners, Managers and Users.* Lanham: Scarecrow Press, 2009.
206. Michaels, Ralf. „The Functional Method of Comparative Law". Iš *The Oxford Handbook of Comparative Law,* 2-asis leidimas, red. Mathias Reimann ir Reinhard Zimmermann, 339–382. Oxford: Oxford University Press, 2019. https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198810230.013.11.
207. Miskimmon, Alister, Ben O'Loughlin ir Laura Roselle. *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order.* New York: Routledge, 2013. https://doi.org/10.4324/9781315871264.
208. Mitsilegas, Valsamis. „Rule of Law: Theorizing EU Internal Security Cooperation from a Legal Perspective". Iš *Theorizing Internal Security in the European Union*, redagavo Raphael Bossong ir Mark Rhinard, 109–128. Oxford: Oxford University Press, 2016. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198739487.003.0006.
209. Moynihan, Donald P. ir Sanjay K. Pandey. „The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation". *Public Administration Review* 67, Nr. 1 (2007): 40–53. https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2006.00695.x.
210. Monar, Jörg. „EU Internal Security Cooperation after Four Decades: Observations and Reflections". Iš *Theorizing Internal Security in the European Union,* redagavo Raphael Bossong ir Mark Rhinard, 28–42. Oxford: Oxford University Press, 2016. https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198739487.003.0002.
211. Novikovas, Andrejus. „Policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime etiniai aspektai". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka,* 2021, t. 26, 105–121. DOI: 10.13165/PSPO-21-26-32.
212. Ostrom, Elinor. *Understanding Institutional Diversity.* Princeton: Princeton University Press, 2005.
213. Otukoya, Titilayo Aishat. „The Securitization Theory". *International Journal of Science and Research Archive* 11, Nr. 1 (2024): 1747–1755. https://doi.org/10.30574/ijsra.2024.11.1.0225.
214. Peters, B. Guy. *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism.* 4-asis leidimas. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2019.
215. Polko, Paulina. „The Migration-Security Nexus: Desecuritization and the Shift Towards the Sustainable Approach." *Journal of Modern Science*, 2024, vol. 60(6): 86-104, DOI: https://doi.org/10.13166/jms/197001 .
216. Pranevičienė, Birutė. *Kvaziteismai administracijos kontrolės sistemoje.* Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/15425.
217. Raimondo, Giulia. *The European Integrated Border Management: Frontex, Human*

Rights, and International Responsibility. Modern Studies in European Law 120. Oxford: Hart Publishing, 2024. https://doi.org/10.5040/9781509964574.
218. Rinke, Andreas ir Paul Carrel. „German-Russian Ties Feel Cold War-Style Chill over Rape Case". *Reuters,* 2016 m. vasario 1 d. https://www.reuters.com/article/world/german-russian-ties-feel-cold-war-style-chill-over-rape-case-idUSKCN0VA31N/.
219. Rühle, Michael. „The Nine Commandments on Countering Hybrid Threats". *Internationale Politik Quarterly*, 2021 m. balandžio 22 d. https://ip-quarterly.com/en/nine-commandments-countering-hybrid-threats.
220. Sanz-Caballero, Susana. The concepts and laws applicable to hybrid threats, with a special focus on Europe. *Humanit Soc Sci Commun* 10, 360 (2023). https://doi.org/10.1057/s41599-023-01864-y.
221. Sari, Aurel. „Legal Aspects of Hybrid Threats: Making Sense of the Field". Iš *Addressing Hybrid Threats: European Law and Policies,* redagavo Luigi Lonardo, 21–39. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2024. https://doi.org/10.4337/9781802207408.00007.
222. Sari, Aurel. „Legal Resilience in an Era of Grey Zone Conflicts and Hybrid Threats". *Cambridge Review of International Affairs* 33, Nr. 6 (2020): 846–867. https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1752147.
223. Sari, Aurel. *Hybrid Threats and the Law: Building Legal Resilience.* Hybrid CoE Research Report 3. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2021. https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-research-report-3-hybrid-threats-and-the-law-building-legal-resilience.
224. Sari, Aurel. *Instrumentalized migration and the Belarus crisis: Strategies of legal coercion.* Hybrid CoE Paper 17. Helsinki: The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats, 2023. https://www.hybridcoe.fi/publications/hybrid-coe-paper-17-instrumentalized-migration-and-the-belarus-crisis-strategies-of-legal-coercion/.
225. Schimmelfennig, Frank. „Crisis and Polity Formation in the European Union". *Journal of European Public Policy* 31, Nr. 10 (2024): 3396–3420. https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2313107.
226. Seniutienė, Danguolė. „Migration Processes as a Package of Challenges and Threats for Public Security". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka* 25 (2020): 351–361. https://doi.org/10.13165/PSPO-20-25-23.
227. Silga, Janine. „Differentiation in the EU Migration Policy: The 'Fractured' Values of the EU". *European Papers* 7, Nr. 2 (2022): 909–928. https://doi.org/10.15166/2499-8249/586.
228. Sironi, Alice, Céline Bauloz ir Milen Emmanuel, red. *Glossary on Migration*. International Migration Law, Nr. 34. Geneva: International Organization for Migration, 2019. https://publications.iom.int/books/international-migration-law-ndeg34-glossary-migration.
229. Stankūnienė, Vlada, Marė Baublytė, Karolis Žibas ir Daumantas Stumbrys. *Lietuvos demografinė kaita: ką atskleidžia gyventojų surašymai: mokslo studija.* Kaunas:

Vytauto Didžiojo universitetas; Vilnius: Versus aureus, 2016. https://hdl.handle.net/20.500.12259/33786.
230. Stritzel, Holger. *Security in Translation: Securitization Theory and the Localization of Threat.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2014. https://doi.org/10.1057/9781137307576.
231. Šaltė, Ilona. „Neteisėtai esančių užsieniečių grąžinimo teisinio reguliavimo problemos: *non-refoulement* principas ir užsieniečių apgręžimas". Daktaro disertacija, Mykolo Romerio universitetas, 2023. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/46146 .
232. Šaltinytė, Loreta. „2022 m. ESTT prejudiciniai sprendimai pagal Lietuvos teismų perduotus klausimus". *Lietuvos teisė 2022: esminiai pokyčiai* (2022): 249–262. https://doi.org/10.13165/LT-22-01-18.
233. Tidikis, Rimantas Jonas. *Socialinių mokslų tyrimų metodologija.* Vilnius: Lietuvos teisės universiteto Leidybos centras, 2003. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/15459.
234. Tsourdi, Evangelia (Lilian), Alberto-Horst Neidhardt ir Helena Hahn, red. *From Compromise to Implementation: A New Era for EU Migration Policy?* Brussels: European Policy Centre, 2024. https://www.epc.eu/publication/From-Compromise-to-Implementation-A-New-Era-for-EU-Migration-Polic-604294/.
235. Ubarevičienė, Rūta, Tautvydas Žinys ir Edis Kriaučiūnas. „Migration's Role in Shaping Socio-Demographic Structure in the Peripheral Rural Regions: A Case Study of Lithuania". *Population, Space and Place* 31, Nr. 2 (2025): e70010. https://doi.org/10.1002/psp.70010.
236. Urmonas, Algimantas ir kt. Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje: mokslo studija. Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013.
237. Vallet, Élisabeth. „A 'Barbed-Wire Curtain' around Europe". *International Politics and Society*, 2023 m. kovo 27 d. https://www.ips-journal.eu/topics/foreign-and-security-policy/a-barbed-wire-curtain-around-europe-6602/.
238. Van Hoecke, Mark, red. *Methodologies of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* Oxford: Hart Publishing, 2011. https://doi.org/10.5040/9781472560896.
239. Vaughan, Renan Bendel. „Hybrid Threats in the EU: Conceptual Foundations and a New Institutional Moment". *Official Blog of UNIO*, 2026 m. gegužės 15 d. https://officialblogofunio.com/2026/05/15/hybrid-threats-in-the-eu-conceptual-foundations-and-a-new-institutional-moment/.
240. Vysockienė, Lyra. *Pabėgėlių teisė: monografija.* Vilnius: Mykolo Romerio universiteto Leidybos centras, 2005. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/15447.
241. Wagner, Johann. „The European Union's Model of Integrated Border Management: Preventing Transnational Threats, Cross-Border Crime and Irregular Migration in the Context of the EU's Security Policies and Strategies". *Commonwealth & Comparative Politics* 59, Nr. 4 (2021): 424–448. https://doi.org/10.1080/14662043.2021.1999650.
242. Weinar, Agnieszka, Saskia Bonjour ir Lyubov Zhyznomirska, red. *The Routledge*

Handbook of the Politics of Migration in Europe. London: Routledge, 2019. https://doi.org/10.4324/9781315512853.
243. Williams, Paul D. „Security Studies: An Introduction". Iš *Security Studies: An Introduction*, red. Paul D. Williams, 1–12. London: Routledge, 2008. https://doi.org/10.4324/9780203926604.

Kiti šaltiniai

244. Antrasis operatyvinių tarnybų departamentas prie Krašto apsaugos ministerijos, Lietuvos Respublikos Valstybės saugumo departamentas. *Grėsmių nacionaliniam saugumui vertinimas 2022*. Vilnius, 2022. Online: https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2022/04/LT-el-_.pdf
245. *Annual Risk Analysis for 2024/2025.* Warsaw: Frontex, 2024. https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2024-2025.pdf
246. Bendros Europos prieglobsčio sistemos atnaujinimas https://www.europarl.europa.eu/topics/lt/article/20170627STO78418/bendros-europos-prieglobscio-sistemos-atnaujinimas
247. CBSS (Council of the Baltic Sea States). *Instrumentalisation of migration by Belarus and Russia – a hybrid threat against the Baltic Sea Region.* Expert seminar, Warsaw, 17 April 2026, organised in cooperation with the Ministry of the Interior and Administration of Poland (CBSS Polish Presidency). https://cbss.org/2026/04/17/instrumentalisation-of-migration-by-belarus-and-russia-a-hybrid-threat-against-the-baltic-sea-region/
248. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). *Migration and Fundamental Rights Bulletin – 1/2026.* 2026 m. balandžio 21 d. https://fra.europa.eu/es/publication/2026/migration-bulletin-1-2026
249. *Joint Letter from the Undersigned Ministers on New Solutions to Address Irregular Migration to Europe.* 2024 m. gegužės 15 d. https://intermin.fi/documents/1410869/3723692/Joint+Letter+to+the+European+Commission+on+new+solutions+to+address+irregular+migration+to+Europe.pdf/13b5b8c6-d4c9-77e3-fb81-fb2b5637a2e9/Joint+Letter+to+the+European+Commission+on+new+solutions+to+address+irregular+migration+to+Europe.pdf?t=1716449707409
250. Dėl Migracijos departamento neveikimo – neužtikrinamos prieglobsčio prašytojų teisės: https://www.lrski.lt/naujienos/del-migracijos-departamento-neveikimo-neuztikrinamos-prieglobscio-prasytoju-teises/
251. Grėsmių nacionaliniam saugumui vertinimas. 2025. https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2025/03/2025-LT.pdf
252. EPP Group Position Paper on Asylum and Migration, 2023. https://www.epp-group.eu/lt/kita-savaite/elp-frakcijos-pozicijos-dokumentas-del-prieglobscio-ir-migracijos

253. ES migracijos ir prieglobsčio politika: https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/eu-migration-policy/
254. European Union Agency for Asylum, *Asylum Report 2022*, 2022. PP. 155-174. https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022-06/2022_Asylum_Report_EN.pdf
255. European Union Agency for Asylum, *Lithuania Operational Plan 2022–2023. Ex post evaluation report.* 2023. https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2023-12/2023_Evaluation_Report_OP_Lithuania_2022-23_EN.pdf
256. *European Integrated Border Management.* Frontex. 2019. P.8 https://www.statewatch.org/media/3120/eu_ibm_brochure_en.pdf
257. Europos Komisija. Nauja pradžia migracijos srityje, Didesnis pasitikėjimas ir atsakomybės bei solidarumo pusiausvyros užtikrinimas. Pranešimas spaudai, 2020-09-23, žiūrėta 2026 m. birželio 4 d., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/ip_20_1706
258. Europos Parlamentas. *Migracija ir prieglobstis: faktai ir skaičiai.* https://www.europarl.europa.eu/topics/lt/article/20170629STO78630/migracija-ir-prieglobstis-faktai-ir-skaiciai
259. Europos Sąjungos Taryba. „Taryba priėmė ES migracijos ir prieglobsčio paktą." Pranešimas spaudai Nr. 396/24. 2024 m. gegužės 14 d. HYPERLINK "https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/pdf"https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/pdf/
260. *Prieglobsčio sistemos vertinimas. Parengta pagal projektą „Prieglobsčio sistemos vertinimas" Nr. PMIF-1.2.2.-K-01-001*, 2022, PP. 6–9. https://www.mruni.eu/wp-content/uploads/2023/02/Galutine-tyrimo-ataskaita_2022_12_30.pdf
261. European Travel Information and Authorisation System (ETIAS), 2026, https://travel-europe.europa.eu/en/etias
262. Europos Parlamentas, prieglobsčio politika. 2025. https://www.europarl.europa.eu/factsheets/lt/sheet/151/prieglobscio-politika
263. EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results. European Court of Auditors. 2021. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_17/sr_readmission-cooperation_en.pdf
264. Europos vadovų taryba. Europos sąjungos taryba. 2021. Migrantų instrumentalizavimas politiniais tikslais. https://www.consilium.europa.eu/lt/policies/belarus/#hybrid
265. Frontex: *Beyond EU borders*. 2021, https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Beyond_EU_borders_2021.pdf
266. Frontex. *Common Integrated Risk Analysis Model.* Version 2.1, 2021.
267. Frontex. Common Integrated Risk Analysis Model. Version 2.1. *Summary booklet.* Warsaw: Frontex Risk Analysis Unit, December 2021, https://prd.frontex.europa.eu/document/common-integrated-risk-analysis-model-2-1/

268. Frontex. European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning. Warsaw: Frontex, 2025, ISBN 978-92-9411-153-1.
269. Frontex. *Eastern Borders: Situation in 2024. Annex to Migratory Routes 2026.* https://www.frontex.europa.eu/assets/Migratory_routes/2026/ANNEX_Eastern-borders_up-to-2024
270. Frontex. *Migratory routes. Migratory situation in 2025.* https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/
271. Frontex. *Strategic Risk Analysis 2024,* 2024.
272. Fundamental rights report – 2021. P. 152-165 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2021-fundamental-rights-report-2021_en.pdf
273. FRA, Franet National contribution to the *Fundamental Rights Report 2023*. PP. 26 https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/frr_2023_lithuania_en.pdf
274. FRA. *Countering the instrumentalisation of migrants and refugees and respecting fundamental rights.* FRA Position Paper, 23 July 2025, p. 1. https://fra.europa.eu/en/publication/2025/countering-instrumentalisation-of-migrants
275. European Union Agency for Fundamental Rights. *Fundamental Rights Report 2024*. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2024, p. 47–52. Žiūrėta 2026 m. birželio 9 d. https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2024-fundamental-rights-report-2024_en.pdf [
276. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA). Fundamental Rights and the Situation at EU Borders. Luxembourg: Publications Office of the EU, 2025
277. Hybrid CoE. *Hybrid threats as a concept*, 2024. https://hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/
278. International Organization for Migration (IOM). *World Migration Report 2022*. Geneva: IOM, 2021, p. 21, žiūrėta: 2026 m. gegužės 30 d. https://publications.iom.int/books/world-migration-report-2022
279. SWD(2020) 152 final, 24 July 2020, Joint Staff Working Document Mapping of measures related to enhancing resilience and countering hybrid threats, https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/commission_europeenne/swd/2020/0152/COM_SWD(2020)0152_EN.pdf
280. Tarptautinės migracijos organizacijos Vilniaus biuras (IOM Lietuva), Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerija ir Europos migracijos tinklas (EMN) Lietuvoje. *Lietuvos migracijos politika 2024.* Vilnius, 2025. https://www.emn.lt/uploads/Products/product_2103/IOM_politika_2025_FINAL.pdf.
281. „Taryba priėmė išvados dėl ES pajėgumo kovoti su hibridinėmis grėsmėmis didinimo", *Europos Sąjungos Taryba – pranešimas spaudai,* 2026 m. kovo 16 d. Žiūrėta 2026 m. birželio 5 d. https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2026/03/16/council-adopts-conclusions-on-advancing-the-eu-s-capacity-to-counter-hybrid-threats/
282. Interneto svetainėje bibridineataka.lrv.lt – neteisėtos migracijos krizės apžvalga. 2022. https://vrm.lrv.lt/lt/naujienos/interneto-svetaineje-hibridineataka-lrv-lt-neteisetos-migracijos-krizes-apzvalga/ .

283. *Instrumentalisation in the field of migration and asylum.* EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Maria Margarita Mentzelopoulou https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/739204/EPRS_BRI(2022)739204_EN.pdf
284. Council of Europe Parliamentary Assembly. *Instrumentalised Migration Pressure on the Borders of Latvia, Lithuania and Poland with Belarus.* Resolution 2404 (2021). 2021 m. rugsėjo 30 d. https://pace.coe.int/en/files/29537.
285. Europos Parlamentinė Asamblėja. Resolution 2404 (2021) on Pushback policies and practice in Council of Europe member and observer States. PACE, 2021 m. balandžio 29 d. https://pace.coe.int/en/files/29537
286. JT Pabėgėlių agentūra. Pripažindamas ypatingą padėtį Lietuvoje, UNHCR reiškia susirūpinimą dėl teisėkūros sprendimų ir apgyvendinimo sąlygų. 2021. https://www.unhcr.org/nordic-and-baltic/lt/68735-pripazindamas-ypatinga-padeti-lietuvoje-unhcr-reiskia-susirupinima-del-teisekuros-sprendimu-ir-apgyvendinimo-salygu.html
287. Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas. „Konstitucinio Teismo aktuose vartojami lotyniški terminai." Žiūrėta 2026 m. rugsėjo 22 d. https://lrkt.lt/lt/vertimai/konstitucinio-teismo-aktuose-vartojami-terminai/terminu-vertimai/1255.
288. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *Naujausiame Migracijos metraštyje – aktualiausi statistiniai rodikliai.* 2025 m. kovo 18 d. https://migracija.lrv.lt/lt/naujienos/naujausiame-migracijos-metrastyje-aktualiausi-statistiniai-rodikliai/
289. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Migracijos metraštis 2021 m. https://migracija.lrv.lt/uploads/migracija/documents/files/2021%20m_%20migracijos%20metra%C5%A1tis_skelbimui(3).pdf
290. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. Migracijos metraštis 2024. Vilnius: Migracijos departamentas, 2025.
291. Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *Migracijos metraštis 2025*. Vilnius: Migracijos departamentas, 2026, 11.3 lentelė, p. 63. https://migracija.lrv.lt/public/canonical/1779079279/1603/Metrastis_2025%20su%20ISSN%2020260512.pdf
292. NATO. *Warsaw Summit Communiqué.* Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Warsaw 8-9 July 2016. para. 72. https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/2016/07/09/warsaw-summit-communique;
293. NATO. *Countering hybrid threats.* Updated: 29 January 2026. https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/countering-hybrid-threats
294. Neteisėtos migracijos stebėsena. Oficialus statistikos portalas. (nuo 2021-01-01)." Žiūrėta 2026 m. rugsėjo 23 d. https://osp.stat.gov.lt/en_GB/neteiseta-migracija-dashboard
295. „Neįleistų neteisėtų migrantų statistika", Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. LRV.LT. Žiūrėta 2026 m. birželio 5 d. https://vsat.lrv.lt/lt/naujienos/neileistu-neteisetu-migrantu-statistika/

296. Non-EU citiziens make up 5,3 % of the EU population: https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/-/ddn-20220330-2
297. „State of the Union Address by President von der Leyen“, European Commission – Speech, Strasbourg, 2021 m. rugsėjo 15 d.. Žiūrėta 2026 m. birželio 10 d. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_21_4701
298. Švobaitė, E. Valstybės lygio ekstremalioji situacija: tarp būtinybės ir diskrecijos (II), 2026. https://www.teise.pro/index.php/2026/04/23/e-svobaite-valstybes-lygio-ekstremalioji-situacija-tarp-butinybes-ir-diskrecijos-ii/#_ftn3
299. Teismas atmetė migrantų grupės skundą dėl moralinio žalos atlygunimo. https://administracinis.teismas.lt/naujienos/teismas-atmete-migrantu-grupes-skunda-del-moralines-zalos-atlyginimo/2170
300. UNHCR. *Global Trends: Forced Displacement in 2023.* Geneva: UNHCR, 2024, 2. Žiūrėta 2026 m. gegužės 30 d. https://www.unhcr.org/global-trends
301. Užsieniečių prašymai, skundai ir kiti kreipimaisi turi būti nagrinėjami laikantis teisės aktuose nustatytos prašymų ir skundų nagrinėjimo tvarkos. 2022. https://www.lrski.lt/naujienos/uzsienieciu-prasymai-skundai-ir-kiti-kreipimaisi-turi-buti-nagrinejami-laikantis-teises-aktuose-nustatytos-prasymu-ir-skundu-nagrinejimo-tvarkos/
302. Valstybės sienos apsaugos stiprinimas. Valstybės audito ataskaita. 2024, 9-14.
303. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos. *2021 metų veiklos ataskaita.* Nr. 8-7. Vilnius, 2022 m. balandžio 11 d. https://vsat.lrv.lt/uploads/vsat/documents/files/vsat2021.pdf
304. Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie LR VRM 2022 m. veiklos ataskaita. 2023-03-17 Nr. 9-1718. https://vsat.lrv.lt/uploads/vsat/documents/files/2022%20m_%20VSAT%20ATASKAITA.docx.pdf
305. Valstybės sienos apsaugos tarnyba. Metinė veiklos ataskaita 2025. Vilnius, 2026.
306. Valstybės sienos apsaugos tarnybos ir Migracijos departamento pareigūnų netinkamą veikimą nepagrįstai ir neproporcingai ilgai apribojant užsieniečių laisvę bei nepagrįstai atsisakant priimti prieglobsčio prašymus: https://www.lrski.lt/naujienos/seimo-kontroliere-erika-leonaite-konstatavo-valstybes-sienos-apsaugos-tarnybos-ir-migracijos-departamento-pareigunu-netinkama-veikima-nepagristai-ir-neproporcingai-ilgai-apribojant-uzsieniecių-laisve/
307. Working Party on Public Employment and Management. Draft for discussion - The Future of Work in the Public Service. 2020, OECD. PP. 7-9 https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/PEM(2020)6/en/pdf

PRIEDAI

Priedas Nr.1

LENTELIŲ SĄRAŠAS:

1 lentelė. Saugumizacijos teorijos ir jų sąsajos su migracijos reguliavimu.
2 lentelė. Migracijos tipologijos elementai ir jų teisinė reikšmė
3 lentelė. Reglamento (ES) 2024/1351 ir Reglamento (ES) 2024/1359 palyginimas
4 lentelė. Sari (2021) hibridinių grėsmių taktikų taksonomija, pritaikyta migracijos instrumentalizavimo kontekstui
5 lentelė. CORE modelio 7 demokratinės vertybės ir jų pažeidžiamumas instrumentalizuotos migracijos kontekste
6 lentelė. ES politikos dokumentų raida: nuo hibridinio atsparumo prie migracijos instrumentalizavimo kodifikavimo (2016-2024)
7 lentelė. Lyginamoji migracijos instrumentalizavimo atvejų analizė
8 lentelė. Viešojo administravimo diskrecijos ribos instrumentalizuotos migracijos situacijose
9 lentelė. Administracinių nusižengimų, susijusių su neteisėta migracija, dinamika Lietuvoje 2021-2024 m.
10 lentelė. Pagrindinės valstybės institucijos migracijos politikos įgyvendinime
11 lentelė. UTPĮ ir VSAĮ esminių pakeitimų chronologija 2021–2024 m.
12 lentelė. Prieglobsčio procedūrų statistika 2021–2024 m.
13 lentelė. Kontrolės institucijų vaidmuo migracijos valdyme 2021–2024 m.
14 lentelė. CIRAM komponentai ir jų reikšmė IMRAVM modeliui
15 lentelė. CORE atsparumo erdvių modelio taikymas Lietuvos migracijos valdymo sistemoje
16 lentelė. EIBM-CIRAM-CORE integruoto modelio sintezė: pagrindinės dimensijos
17 lentelė. Lietuvos institucijų funkciniai vaidmenys IMRAVM modelio struktūroje
18 lentelė. IMRAVM modelio SWOT analizė

Priedas Nr.2

PAVEIKSLŲ SĄRAŠAS:

1 paveikslas. CIRAM modelis
2 paveikslas. IMRAVM modelio veikimo schema

MYKOLO ROMERIO UNIVERSITETAS

Danguolė Seniutienė

MIGRACIJOS PROCESŲ REGULIAVIMAS IR VISUOMENĖS SAUGUMAS: SĄVEIKA IR MIGRACIJOS VALDYMO SISTEMOS ATSPARUMAS

Mokslo daktaro disertacijos santrauka
Socialiniai mokslai, teisė (S 001)

Vilnius, 2026

Daktaro disertacija rengta 2016-2025 metais, ginama Mykolo Romerio universitete pagal Mykolo Romerio universitetui su Vytauto Didžiojo universitetu Lietuvos Respublikos švietimo, mokslo ir sporto ministro 2019 m. vasario 22 d. įsakymu Nr. V-160 suteiktą doktorantūros teisę.

Mokslinė vadovė:
prof. dr. Birutė Pranevičienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Mokslo daktaro disertacija ginama Mykolo Romerio universiteto ir Vytauto Didžiojo universiteto teisės mokslo krypties taryboje:

Pirmininkė:
prof. dr. Snieguolė Matulienė (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Nariai:
prof. dr. Claribel de Castro Sanchez (Nacionalinis nuotolinio mokymo universitetas (UNED), Ispanijos Karalystė, socialiniai mokslai, teisė, S 001);
prof. dr. Saulė Milčiuvienė (Vytauto Didžiojo universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);
prof. dr. Andrejus Novikovas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001);
doc. dr. Juozas Valčiukas (Mykolo Romerio universitetas, socialiniai mokslai, teisė, S 001).

Mokslo daktaro disertacija bus ginama viešame Teisės mokslo krypties tarybos posėdyje 2026 m. lapkričio 16 d. 13 val. Mykolo Romerio universitete, I-414 auditorijoje.
Adresas: Ateities g. 20, LT-08303, Vilnius.

SANTRAUKA

Tyrimo aktualumas ir problematika. Migracija yra natūralus socialinis, ekonominis ir kultūrinis reiškinys, tačiau XXI a. ji vis dažniau tampa politinio ir geopolitinio poveikio priemone ar instrumentu. Per pastarąjį dešimtmetį Europos Sąjunga susidūrė su keliais iš esmės skirtingo pobūdžio migracijos krizės epizodais: 2015-2016 m. humanitarine pabėgėlių krize, atskleidusia Bendros Europos prieglobsčio sistemos ribotumus; 2021-2024 m. organizuota Baltarusijos instrumentalizuota migracija prie Europos Sąjungos rytinės išorės sienos ir nuo 2022 m. vykstančiu masiniu nuo karo Ukrainoje bėgančių asmenų atvykimu. Kiekvienas iš šių krizinių epizodų išryškino ne tik politinius ir procesų valdymo iššūkius, bet ir fundamentalią teisinę problemą, kai tarptautinio, Europos Sąjungos ir nacionalinio lygmens teisės normų sąveika ne visada leidžia veiksmingai suderinti žmogaus teisių apsaugos poreikį ir visuomenės saugumo bei teisinės valstybės principų laikymąsi.

Intensyvėjant migracijos procesams ir kintant su jais susijusių grėsmių pobūdžiui, ypač hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo kontekste, vis ryškesnė tampa įtampa tarp valstybės pareigos užtikrinti visuomenės saugumą ir jos tarptautinių įsipareigojimų žmogaus teisių apsaugos srityje. Pastarojo dešimtmečio migracijos krizės rodo, kad migracijos srautai ne visada gali būti aiškinami vien socialiniais ar ekonominiais veiksniais. Didėjanti geopolitinė įtampa ir aktyvus hibridinio poveikio priemonių naudojimas politiniams tikslams sudaro prielaidas migracijai tapti politinio spaudimo, informacinių ir kitų hibridinių operacijų instrumentu. Tokiais atvejais kalbama apie instrumentalizuotą migraciją bei situacijas, kai migracijos srautai yra sąmoningai kuriami, nukreipiami arba palaikomi valstybės ar jos kontroliuojamų veikėjų, siekiant daryti politinį spaudimą, destabilizuoti tikslinę valstybę ar paveikti jos „sprendimų priėmimo“ procesus[463].

Instrumentalizuotos migracijos veiksmingumą didina struktūrinė teisinė asimetrija: liberalios demokratijos yra saistomos tarptautinių žmogaus teisių ir prieglobsčio standartų, teisinės atsakomybės bei teisminės kontrolės mechanizmų, tuo tarpu priešiški režimai dažnai nėra veikiami analogiškų apribojimų. Dėl šios priežasties teisės normos, skirtos asmenų apsaugai užtikrinti, tam tikromis aplinkybėmis gali būti išnaudojamos kaip strateginis pažeidžiamumas. Tokiomis sąlygomis valstybės atsakas į migracijos krizes nuolat balansuoja tarp dviejų tarpusavyje susijusių tikslų, tai yra poreikio neutralizuoti grėsmes nacionaliniam saugumui ir pareigos užtikrinti žmogaus teisių apsaugą bei teisinės valstybės principų laikymąsi. Ši įtampa aktualizuoja teisinės sistemos atsparumo klausimą, t. y. jos gebėjimą integruoti žmogaus teisių apsaugos standartus į atsako į hibridines grėsmes mechanizmus, vertinant juos ne kaip kliūtį, bet kaip neatsiejamą veiksmingo ir teisėto valdymo elementą.

Europos Sąjungos institucijų reakcija į šią problemą formavosi palaipsniui. Jeigu 2015 m. migracijos krizės metu viešajame ir politiniame diskurse dominavo

463 Maxime Lebrun ir kt., „Instrumentalized migration: avoiding the trap“, *Open Research Europe*, (2025), 2-10. DOI: 10.12688/openreseurope.18635.2. https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/4-251

humanitarinis požiūris, tai 2021-2024 m. laikotarpiu migracijos klausimas vis dažniau pradėtas sieti su geopolitinio saugumo iššūkiais. Šį pokytį atspindi ir Europos Komisijos pozicija, pagal kurią Baltarusijos veiksmai buvo vertinami ne kaip įprasta migracijos krizė, bet kaip politiškai organizuotas bandymas destabilizuoti Europos Sąjungą ir jos valstybes nares[464], o vėliau migracijos valdymas integruotas į platesnę ES išorės veiksmų ir partneryščių sistemą. Šis požiūrio pokytis buvo institucionalizuotas Europos Sąjungos lygmeniu, kai migracijos instrumentalizavimas oficialiuose ES dokumentuose pradėtas vertinti kaip viena iš hibridinių grėsmių formų. 2026 m. kovo 16 d. ES Tarybos išvadose migracijos instrumentalizavimas tiesiogiai įvardijamas, greta kibernetinių atakų, kritinės infrastruktūros sabotažo ir informacijos manipuliavimo, kaip kompleksinės hibridinio poveikio strategijos komponentas[465]. Kartu šios išvados atskleidžia, kad Europos Sąjungos atsakas į hibridines grėsmes vis dar pasižymi tam tikru fragmentiškumu, nes susijusios priemonės ir politikos sritys yra išskaidytos tarp vidaus rinkos reguliavimo, laisvės, saugumo ir teisingumo erdvės bei Bendros užsienio ir saugumo politikos. Dėl šios priežasties migracijos instrumentalizavimo valdymas reikalauja ne tik sektorinių priemonių, bet ir geresnio skirtingų politikos sričių bei institucinių mechanizmų koordinavimo[466].

Frontex duomenimis, neteisėtų išorės sienos kirtimų skaičius Europos Sąjungoje 2025 m. sumažėjo daugiau nei ketvirtadaliu, palyginti su 2024 m. ir siekė apie 178 tūkst. atvejų. Vis dėlto ši tendencija nereiškia, kad migracijos keliami saugumo iššūkiai prarado aktualumą. Priešingai, Europos Sąjunga ir toliau susiduria su bandymais migracijos srautus panaudoti kaip politinio spaudimo ir destabilizacijos priemonę, todėl migracijos valdymo problematika vis dažniau analizuojama ne tik migracijos politikos, bet ir saugumo bei atsparumo kontekste[467]. Europos Sąjungos rytinės

464 „State of the Union Address by President von der Leyen“, *European Commission - Speech*, Strasbourg, 2021 m. rugsėjo 15 d., žiūrėta 2026 m. birželio 10 d., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/ov/speech_21_4701/SPEECH_21_4701_OV.pdf.

465 „Taryba priėmė išvados dėl ES pajėgumo kovoti su hibridinėmis grėsmėmis didinimo“, *Europos Sąjungos Taryba – pranešimas spaudai*, 2026 m. kovo 16 d., žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2026/03/16/council-adopts-conclusions-on-advancing-the-eu-s-capacity-to-counter-hybrid-threats/

466 Renan Bendel Vaughan, „Hybrid threats in the EU: conceptual foundations and a new institutional moment“. Official Blog of UNIO, 2026 m. gegužės 15 d., žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://officialblogofunio.com/2026/05/15/hybrid-threats-in-the-eu-conceptual-foundations-and-a-new-institutional-moment/.

467 „Migratory routes. Migratory situation in 2025“, *Frontex*, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/.

sienos[468] maršruto duomenys patvirtina, kad 2021 m. neteisėtų sienos kirtimų skaičius išaugo daugiau nei dešimt kartų. Toks staigus augimas buvo tiesiogiai siejamas su Baltarusijos režimo vykdyta migrantų nukreipimo politika, pavertusia migraciją politinio spaudimo ir destabilizacijos priemone Europos Sąjungos išorės pasienyje[469]. Lietuva, kaip Europos Sąjungos išorės sieną sauganti valstybė, atsidūrė šios krizės epicentre. 2021 m. gruodžio 7 d. Lietuvos Respublikos Seimas Baltarusijos veiksmus oficialiai kvalifikavo kaip hibridinę ataką[470]. Tais pačiais metais VSAT užregistravo 4 339 neteisėto valstybės sienos kirtimo atvejus[471], o paskelbus ekstremaliąją situaciją dar 8 106 asmenims nebuvo leista neteisėtai patekti į Lietuvos teritoriją. 2022 m. tokių atvejų skaičius siekė 11 211, o 2023 m. - 2 643[472]. Tuo pačiu laikotarpiu Lietuva priėmė daugiau kaip 77 tūkst. nuo karo Ukrainoje pasitraukusių asmenų[473], todėl migracijos valdymo institucijoms teko vienu metu spręsti du skirtingo pobūdžio iššūkius: užtikrinti humanitarinę apsaugą karo pabėgėliams ir reaguoti į migracijos instrumentalizavimo keliamas grėsmes.

Teisinės sistemos atsparumo problemą atskleidžia ir Lietuvos teismų praktika, kurioje nuosekliai pabrėžiama individualaus vertinimo reikšmė migracijos valdymo sprendimuose (be kita ko, dėl asmens neįleidimo į šalies teritoriją, sulaikymo ar išsiuntimo). Teismai yra išaiškinę, kad asmens keliamos grėsmės vertinimas negali būti grindžiamas automatiniu grėsmės nacionaliniam saugumui priskyrimu, o kiekvienu

---

468 Rytinė ES siena - Europos Sąjungos išorės sausumos sienos ruožas, kurį su Baltarusija ir Rusija turi Lietuva, Latvija, Estija, Lenkija ir Suomija. Šiam sienos ruožui taikomas Šengeno sienų kodekso (Reglamentas (ES) 2016/399) nustatytas išorės sienų valdymo režimas, o nuo 2021 m. jis tapo pagrindine migracijos instrumentalizavimo raiškos vieta ES kontekste. Žiūrėta 2026 m. rugpjūčio 28 d.: „Communication on Eastern border regions", *EU-Lex-Ares* (2025) 6559755 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/PIN/?uri=PI_COM:Ares(2025)6559755; 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 03 23, 1–52., Regulation (EU) 2016/399setting out the Schengen Borders Code; „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges" COM(2025) 164 final 2025/0085(COD), 3., *EU-Lex*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0164

469 „Eastern Borders: Situation in 2024. Annex to Migratory Routes 2026", *Frontex*, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://www.frontex.europa.eu/assets/Migratory_routes/2026/ANNEX_Eastern-borders_up-to-2024.pdf

470 Lietuvos Respublikos Seimo nutarimas „Dėl nepaprastosios padėties įvedimo", 2021 m. gruodžio 7 d. Nr. XIV-733. *TAR*, 2021-12-07, Nr. 2021-25308, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d.: https://www.infolex.lt/ta/725503.

471 „Neįleistų neteisėtų migrantų statistika", Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, *LRV.LT.*, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://vsat.lrv.lt/lt/naujienos/neleistu-neteisetu-migrantu-statistika/

472 *Ibid*.

473 „Naujausiame Migracijos metraštyje- aktualiausi statistiniai rodikliai", Migracijos departamentas prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, *LRV.LT.*, 2025 m. kovo 18 d., žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://migracija.lrv.lt/lt/naujienos/naujausiame-migracijos-metrastyje-aktualiausi-statistiniai-rodikliai/

atveju turi būti remiamasi individualiomis aplinkybėmis ir konkrečiais faktais. Taip pat akcentuojama, kad net ekstremaliosios situacijos sąlygomis vien neteisėto atvykimo faktas savaime nesudaro pakankamo pagrindo konstatuoti individualią grėsmę[474]. Šios, aukščiau minimos, teismų praktikoje suformuotos pozicijos patvirtina, kad teisminė kontrolė yra svarbus demokratinės teisinės valstybės atsparumo mechanizmas, užtikrinantis žmogaus teisių apsaugą ir teisėtumo principų laikymąsi. Kita vertus, jos taip pat atskleidžia, kad migracijos krizių valdymo procese vis dar išlieka koordinavimo, sprendimų nuoseklumo ir normatyvinių reikalavimų įgyvendinimo iššūkių, rodančių sistemingesnio institucinio bendradarbiavimo poreikį.

Aukščiau aptartos aplinkybės leidžia formuluoti pagrindinę šio **disertacinio tyrimo mokslinę problemą:** ar esama migracijos procesų teisinio reguliavimo sistema yra pajėgi užtikrinti veiksmingą visuomenės saugumo apsaugą, kartu išlaikant žmogaus teisių, teisinės valstybės ir tarptautinės teisės standartų bei reikalavimų laikymąsi, ir kokiomis kryptimis ši sistema turėtų būti tobulinama intensyvėjant tradiciniams, netradiciniams bei hibridiniams migracijos srautams?

Disertacinio tyrimo ištirtumas. *Mokslinės literatūros apžvalga.* Migracijos ir visuomenės saugumo santykis tarptautinėje ir nacionalinėje mokslinėje literatūroje nagrinėjamas iš įvairių disciplininių perspektyvų, dažniausiai koncentruojantis į atskirus šio reiškinio aspektus. Migracijos tyrimai tradiciškai plėtojami sociologijos, demografijos, ekonomikos ir politikos mokslų srityse, o teisės doktrinoje ilgą laiką dominavo užsieniečių teisinės padėties, prieglobsčio ir žmogaus teisių apsaugos problematika. Vis dėlto pastaraisiais dešimtmečiais išaugusi migracijos procesų politizacija, hibridinių grėsmių plitimas, migracijos instrumentalizavimo atvejai ir didėjantis spaudimas prieglobsčio sistemoms paskatino migracijos reguliavimo klausimus vis dažniau analizuoti nacionalinio ir visuomenės saugumo kontekste.

Tarptautiniai tyrimai. Migracijos saugumizacijos teorinius pagrindus suformavo Kopenhagos mokyklos atstovai B. Buzan, O. Wæver ir J. de Wilde chrestomatiniame veikale „*Security: A New Framework for Analysis*“ (1998)[475], išplėtoję saugumizacijos sampratą kaip procesą, kurio metu tam tikri klausimai politinio ir viešojo diskurso priemonėmis priskiriami saugumo sričiai, taip sudarant prielaidas taikyti išskirtines valdymo priemones[476]. Šią teorinę prieigą Europos Sąjungos migracijos politikos kontekste plėtojo J. Huysmans, analizavęs procesus, kuriais migracija palaipsniui tapo saugumo politikos objektu[477]. Autorius atkreipė dėmesį į tai, kad migracijos valdymas vis

474 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023. Teisminio proceso Nr. 4-45-3-00097-2023-9; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Išplėstinės teisėjų kolegijos 2022 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022. Teisminio proceso Nr. 4-13-3-00219-2021-8.: *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga. 2023 m. balandžio 1 d. – 2023 m. balandžio 30 d.*

475 Barry Buzan, Ole Wæver ir Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis. Boulder* (Lynne Rienner publishers, 1998), 7–8.

476 *Ibid.*, 23–26.

477 Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU* (Routledge, 2006), 1–5; 46–68.

dažniau grindžiamas rizikos, nesaugumo ir kontrolės logika, o migracijos klausimai integruojami į platesnę saugumo politikos darbotvarkę. T. Balzacq išplėtojo saugumizacijos teoriją, pabrėždamas, kad saugumo klausimų formavimą lemia ne vien politiniai pareiškimai ar diskursinės konstrukcijos[478]. T. Balzacq teigimu, saugumizacijos procesas yra glaudžiai susijęs su instituciniu kontekstu, auditorijų reakcijomis ir konkrečiomis politinėmis aplinkybėmis, todėl grėsmės pripažinimas saugumo klausimu priklauso nuo platesnės socialinės ir institucinės aplinkos. H. Stritzel išplėtė saugumizacijos teorijos taikymą, parodydamas, kad grėsmių suvokimas ir jų konceptualizavimas priklauso nuo konkretaus politinio, teisinio ir institucinio konteksto[479]. Ši įžvalga ypač reikšminga analizuojant migracijos instrumentalizavimą, nes skirtingos Europos Sąjungos valstybės šį reiškinį vertino nevienodai: nuo humanitarinio iššūkio iki nacionalinio saugumo ir hibridinių grėsmių problemos.

T. Balzacq saugumizacijos teoriją papildė papildomu elementu - valdymo dimensija. Autorius pabrėžė, kad saugumizacija pasireiškia ne vien diskurso lygmeniu, bet ir konkrečiomis institucinėmis praktikomis bei valdymo priemonėmis. Toks požiūris leidžia migracijos saugumizaciją analizuoti ne tik kaip politinį naratyvą, bet ir kaip procesą, kuris materializuojasi teisės aktuose, administraciniuose sprendimuose ir institucijų veikloje[480]. Migracijos instrumentalizavimo kaip geopolitinio spaudimo priemonės problematiką sistemiškai išplėtojo K. M. Greenhill. Autorė parodė, kad migracijos srautai gali būti sąmoningai naudojami kaip užsienio politikos ir prievartos instrumentas, siekiant paveikti kitų valstybių sprendimus ar elgesį. Jos atlikta empirinių atvejų analizė atskleidė, kad migracijos krizės ne kartą buvo pasitelktos kaip politinio spaudimo priemonė ir daugeliu atvejų leido jas inicijavusiems veikėjams pasiekti bent dalį siektų tikslų. Šie tyrimai reikšmingai prisidėjo prie migracijos instrumentalizavimo sampratos formavimosi ir migracijos procesų analizės geopolitinio saugumo kontekste[481]. Naujausi migracijos, kaip instrumentalizuoto veiksmo, tyrimai siekia ne tik paaiškinti šio reiškinio galimą poveikį bei pasekmes, bet ir sukurti kriterijus, leidžiančius atskirti reguliarius, savaiminius migracijos procesus nuo sąmoningai organizuotų hibridinių operacijų. Šioje srityje reikšmingas mokslines įžvalgas yra pareikę M. Lebrun ir bendraautoriai darbe, kuriame migracijos instrumentalizavimas analizuojamas kaip specifinė hibridinio poveikio priemonė, reikalaujanti kitokių vertinimo ir reagavimo instrumentų nei įprasti migracijos srautai. Darbe autoriai pabrėžia, kad valstybių veiksmingas atsakas į tokias situacijas turi būti grindžiamas ne vien

478 Thierry Balzacq (red.), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (Routledge, 2011), 1–30.

479 Holger Stritzel, *Security in Translation: Securitization Theory and the Localization of Threat* (Palgrave Macmillan, 2014), 15–22.

480 Thierry Balzacq, „Securitization: Understanding the Analytics of Government ", Iš: Bossong, R. ir Rhinard, M. (red.), *Theorizing Internal Security in the European Union.* (Oxford University Press, 2016), 50–52.

481 Kelly M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2010), 1-11.

valstybinių sienų apsaugos priemonėmis, bet ir gebėjimu identifikuoti migracijos instrumentalizavimo požymius, išlaikant žmogaus teisių apsaugos bei teisinės valstybės standartu[482].

Hibridinių grėsmių ir nereguliarių migracijos srautų sąsajų analizę reikšmingai papildė Jungwirth ir bendraautorių tyrimai, kuriuose plėtojama CORE - (angl. *comprehensive resilience ecosystem*) atsparumo ekosistemos koncepcija. Ši koncepcijos kontekste atsparumas aiškinamas ne kaip pavienių institucijų gebėjimą reaguoti į krizes, bet kaip kompleksinis procesas, kuris apima valdymo, paslaugų ir visuomenės sąveiką. Autoriai pabrėžia, kad veiksmingas atsakas į šiuolaikines hibridines grėsmes reikalauja ne tik operacinių ar teisinių priemonių, bet ir gebėjimo užtikrinti koordinuotą institucijų veikimą, visuomenės pasitikėjimą bei ilgalaikį prisitaikymą prie kintančios grėsmių aplinkos. Šios įžvalgos sudaro svarbų teorinį pagrindą migracijos valdymą analizuoti per atsparumo perspektyvą[483]. Migracijos saugumizacijos tyrimus reikšmingai papildo A. Miskimmon, B. O'Loughlin ir L. Roselle strateginių naratyvų koncepcija, akcentuojanti politinių veikėjų gebėjimą formuoti visuomenės suvokimą apie tapatybę, krizes ir jų sprendimo būdus. Ši teorija leidžia analizuoti, kaip keitėsi Europos Sąjungos institucijų požiūris į migraciją nuo humanitarinio pobūdžio iššūkių iki geopolitinio bei saugumo užtikrinimo konteksto. Šiuo atveju dėmesys vis tik sutelkiamas ne tik į tai, ar migracija, kaip procesas, tampa saugumo politikos objektu, bet ir į tai, kaip šis procesas vyksta, kas formuoja proceso eigą ir kokių tikslų siekiama[484]. Svarų indėlį į migracijos ir saugumo santykio analizę Europos Sąjungos teisės kontekste yra pateikęs V. Mitsilegas. Autorius migracijos valdymą nagrinėja teisės ir saugumo studijų sankirtoje, ypatingą dėmesį skirdamas įtampai tarp rizikų valdymo logikos ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimų. Jo darbuose pabrėžiama, kad migracijos politikos saugumizacija neturi paneigti pagrindinių teisių apsaugos standartų, todėl veiksmingas migracijos valdymas turi būti grindžiamas pusiausvyra tarp saugumo interesų ir teisinių įsipareigojimų žmogui[485].

Hibridinės grėsmės ir demokratijų teisinis atsparumas. Šioje disertacijoje atskira ir reikšminga tyrimų kryptis skiriama demokratinių valstybių teisinio atsparumo hibridinių grėsmių kontekste analizei. Išskirtinas A. Sari, nagrinėjęs teisės vaidmenį vadinamųjų *„pilkosios zonos"* konfliktų bei hibridinių grėsmių kontekste. A. Sari pabrėžia, kad teisinė valstybės sistema gali veikti dvejopai- tai yra tiek būti pažeidžiamumo šaltiniu, tiek atsparumo pagrindu. Demokratinių valstybių teisiniai įsipareigojimai bei

---

482 Maxime Lebrun ir kt. „Instrumentalized migration: avoiding the trap", *Open Research Europe* (2025), 2-10. DOI: 10.12688/openreseurope.18635.2, https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/4-251.

483 Rainer Jungwirth ir kt., „Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem". Report, JRC129019. *JRC Publications* (Luxembourg: Publications Office of the EU, 2023), 14–20. DOI: 10.2760/37899.

484 Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin ir Laura Roselle, *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order* (New York: Routledge, 2013), 1–20.

485 Valsamis Mitsilegas, „Rule of Law: Theorizing EU Internal Security Cooperation from a Legal Perspective". Iš: Bossong, Raphael ir Rhinard, Mark (red.), *Theorizing Internal Security in the European Union*. (Oxford University Press, 2016), 109–111.

žmogaus teisių apsaugos standartai susiklosčius tam tikromis aplinkybėmis gali būti išnaudojami priešiškų valstybių ar atskirų veikėjų, tačiau kartu būtent tinkama teisinė sistema sukuria institucinį pagrindą teisėtam, koordinuotam ir ilgalaikiam atsakui į hibridines grėsmes. Šiuo koncepciniu pagrindu autorius plėtoja teisinio atsparumo sampratą, kurioje teisė vertina ne tik kaip reguliavimo instrumentas, bet ir kaip vienas svarbiausių valstybės atsparumo elementų, leidžiantis suderinti saugumo poreikius su demokratinės teisinės valstybės principais[486]. T. Ellingsen tyrimas, kurio metu analizuojamas hibridinių grėsmių poveikis demokratinėms sistemoms, papildo teisinio atsparumo tyrimų kryptį. Autorė teigia, kad hibridinės grėsmės gali paveikti skirtingas demokratijos aspektus, pavyzdžiui: rinkimų procesus, valstybės institucijas bei viešąjį diskursą, todėl atsakas į jas negali apsiriboti vien saugumo užtikrinimo priemonėmis. Demokratinės valstybės atsparumą, autorės vertinimu, lemia visuomenės gebėjimas atpažinti grėsmes, efektyvi ir nepriklausoma teisminė kontrolė bei laisva žiniasklaida, užtikrinanti informacinės erdvės atsparumą manipuliacijoms. Šios įžvalgos reikšmingos migracijos instrumentalizavimo kontekste, nes leidžia hibridines grėsmes vertinti ne tik kaip sienų apsaugos ar migracijos valdymo problemą, bet ir kaip platesnį iššūkį demokratinių institucijų veikimui[487]. T. Ellingsen išskirtą teisminio *vikrumo*[488] sampratą galima sieti ir su šioje disertacijoje analizuojama Lietuvos teismų praktika. Autorės požiūriu, demokratinės valstybės atsparumas priklauso nuo teismų gebėjimo operatyviai ir nuosekliai reaguoti į naujas grėsmes, kartu išlaikant teisėtumo ir žmogaus teisių apsaugos standartus. Migracijos krizių kontekste tai reiškia gebėjimą užtikrinti individualų aplinkybių vertinimą ir veiksmingą teisminę kontrolę net padidėjusio spaudimo sąlygomis. Todėl teisminis *vikrumas* gali būti vertinamas ne tik kaip procesinis efektyvumas, bet ir kaip svarbi demokratinės teisinės valstybės atsparumo prielaida.

ES lygmens tyrimai. Europos Sąjungos lygmeniu reikšminga tyrimų kryptis yra susijusi su Bendros Europos prieglobsčio sistemos raida, jos reformomis ir 2024 m. Migracijos ir prieglobsčio pakto vertinimu bei jo priėmimu. Šioje srityje svarbų indėlį pateikė S. Carrera[489], L. den Hertog ir kiti autoriai, analizavę Europos Sąjungos išorės migracijos politikos daugiasluoksnį pobūdį ir jos sąveiką su žmogaus teisių apsaugos standartais. Jų tyrimuose pabrėžiama, kad migracijos valdymas Europos Sąjungoje formuojamas kelių tarpusavyje susijusių politikos sričių sankirtoje, todėl

---

486 Aurel Sari, „Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 6. (2020): 846–869. DOI: 10.1080/09557571.2020.1763452.

487 Tanja Ellingsen „Hybrid threats as a threat to democracy: Soft and smart tactics and three dimensions of democracy", Iš: *Preparing for Hybrid Threats to Security.* (Routledge 2024): 36–51. DOI: 10.4324/9781032617916-4. https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781032617916-4/hybrid-threats-threat-democracy-tanja-ellingsen?context=ubx

488 *Ibid.*, 46. Terminas „teisminis vikrumas" disertacijoje vartojamas kaip T. Ellingsen anglų kalba pavartoto termino „judicial agility" atitikmuo, žymintis teismų sistemos gebėjimą greitai ir adaptyviai reaguoti į naujus, hibridiniais metodais grindžiamus grėsmių demokratijai atvejus.

489 Sergio Carrera ir kt., „Proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum: Substitute impact assessment ", *EPRS* (2023). https://doi.org/10.2861/489992;

nuolatinė įtampa tarp saugumo tikslų, migracijos kontrolės priemonių ir pagrindinių teisių apsaugos yra viena iš esminių šios sistemos charakteristikų[490]. Reikšmingą indėlį į migracijos ir žmogaus teisių apsaugos sąveikos analizę pateikė T. Gammeltoft-Hansen, nagrinėjęs prieglobsčio prieinamumo problematiką migracijos kontrolės eksteritorizavimo ir privatizavimo kontekste. Autorius atkreipia dėmesį į tai, kad valstybių siekis perkelti migracijos kontrolės funkcijas už savo teritorijos ribų arba deleguoti jas kitiems veikėjams kelia naujų iššūkių tarptautinės pabėgėlių teisės taikymui, ypač negrąžinimo (angl. *non-refoulement*) principo užtikrinimui. Atlikti tyrimai atskleidė, kad migracijos procesų valdymo priemonių efektyvumas negali būti vertinamas atskirai nuo valstybės pareigos užtikrinti tarptautinių žmogaus teisių ir prieglobsčio apsaugos standartų laikymąsi[491]. Migracijos teorinių pagrindų analizėje reikšmingą vietą užima S. Castles, H. de Haas ir M. J. Miller darbai, kuriuose migracija aiškinama kaip kompleksinis ir savireprodukuojantis socialinis procesas. Autoriai pabrėžia, kad migracijos srautai formuojasi ne vien dėl pavienių ekonominių ar politinių veiksnių, bet dėl tarpusavyje susijusių socialinių, kultūrinių, ekonominių ir politinių procesų, kurie ilgainiui kuria ir palaiko migracijos sistemas. Ši prieiga leidžia migraciją vertinti kaip ilgalaikį struktūrinį reiškinį, kurio dinamika dažnai peržengia tradicinius valstybių kontrolės ir reguliavimo mechanizmus[492]. Migracijos valdymo priemonių veiksmingumą kritiškai vertina ir P. Polko, analizuojanti fizinių sienų stiprinimo poveikį migracijos procesams. Autorė pažymi, kad griežtesnės sienų kontrolės priemonės savaime nepanaikina migracijos spaudimo, o dažniau lemia migracijos maršrutų persiorientavimą ir prisitaikymą prie naujų kontrolės sąlygų. Šios įžvalgos rodo, kad migracijos valdymas negali būti grindžiamas vien fizinės kontrolės priemonėmis, bet reikalauja platesnio požiūrio, apimančio rizikų vertinimą, tarpinstitucinį koordinavimą ir ilgalaikio atsparumo stiprinimą[493].

Integruoto sienų valdymo teisinius ir institucinius aspektus nagrinėjo J. Wagner, analizavęs Frontex plėtojamos Europos integruoto sienų valdymo koncepcijos teisinį pagrindą, jos santykį su Europos Sąjungos teise ir valstybių narių atsakomybės

---

490 Sergio Carrera, Leonhard den Hertog ir Marion Panizzon, „The External Faces of EU External Migration Law and Policy: an Introduction", Iš: *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*. (Leiden: Brill Nijhoff, 2018), 1-2, 44.

491 Thomas Gammeltoft-Hansen, „Access to Asylum: International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control" (PhD thesis, Aarhus University, 2009), 10–15, https://www.asyl.at/archiv-2016/projekte/gammeltoft-hansen_access_to_asylum.pdf ; Thomas Gammeltoft-Hansen, „The Externalisation of European Migration Control and the Reach of International Refugee Law", *SSRN*, In Elspeth Guild and Paul Minderhoud (red.) The First Decade of EU Migration and Asylum Law. Brill, (2011), žiūrėta 2026 m. rugjūčio 29 d.https://ssrn.com/abstract=3905769 ir http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3905769.

492 Stephen Castles, Hein de Haas, Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.* 5-asis leid. Basingstoke: (Palgrave Macmillan, 2014), 25–52.

493 Paulina Polko, „The Migration-Security Nexus: Desecuritization and the Shift Towards the Sustainable Approach". *Journal of Modern Science,* (2024), Vol. 6(60), 101. DOI: 10.13166/jms/197001, https://www.jomswsge.com/pdf-197001-119979?filename=The-migration-security-ne.pdf

pasiskirstymu[494]. Tuo tarpu A. N. Kanellopoulos tyrimuose daugiausia dėmesio skiriama Bendrojo integruoto rizikos analizės modelio (CIRAM) taikymui teisėsaugos ir sienų apsaugos institucijų veikloje, pabrėžiant rizikų analizės reikšmę priimant duomenimis grindžiamus sprendimus ir stiprinant migracijos valdymo efektyvumą[495].

Svarbią vietą migracijos teisės tyrimuose užima Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Europos Žmogaus Teisių Teismo jurisprudencijos analizė, formuojanti pagrindinius žmogaus teisių apsaugos ir migracijos valdymo standartus. Teismų praktikoje nuosekliai pabrėžiama, kad visuomenės saugumo argumentai negali būti taikomi abstrakčiai ar automatiškai, o kiekvienu atveju turi būti grindžiami individualiu aplinkybių vertinimu ir konkrečiais faktais[496]. Kartu jurisprudencijoje plėtojami negrąžinimo principo, kolektyvinio išsiuntimo draudimo, veiksmingos teisinės gynybos ir žmogaus teisių apsaugos standartai, kurie nustato valstybių veiksmų ribas migracijos kontrolės ir sienų apsaugos srityje[497]. Šie sprendimai sudaro vieną svarbiausių normatyvinių pagrindų vertinant migracijos valdymo priemonių teisėtumą tiek įprastomis, tiek krizinėmis aplinkybėmis[498].

Lietuvos moksliniai tyrimai. Lietuvoje migracijos teisinio reguliavimo problematika nagrinėjama fragmentiškai, daugiausia dėmesio skiriant atskiroms teminėms sritims.

---

494 Johann Wagner, „The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies", *Commonwealth & Comparative Politics*, (2021), 59(4), 424–448. DOI: 10.1080/14662043.2021.1999650, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14662043.2021.1999650#d1e163

495 Anastasios – Nikolaos Kanellopoulos, „Empowering EU Law Enforcement: Teaching Security Risk Analysis with the Frontex Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)", *Internal Security,* (2024). DOI: 10.5604/01.3001.0054.3977, 3–4, žiūrėta 2026 m. rugpjūčio 30 d., https://www.researchgate.net/publication/380145021_Empowering_EU_Law_Enforcement_Teaching_Security_Risk_Analysis_with_the_Frontex_Common_Integrated_Risk_Analysis_Model_CIRAM

496 „ESTT 2015 m. birželio 11 d. sprendimas byloje „Z. Zh. ir I. O. prieš Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie (Nr. C-554/13)".

497 „EŽTT 2012 m. vasario 23 d. sprendimas byloje „Hirsi Jamaa ir kt. prieš Italiją", (Nr. 27765/09)".

498 „EŽTT, 2020 m. vasario 13 d. sprendimas byloje „N.D. ir N.T. prieš Ispaniją", (Nr. 8675/15 ir 8697/15)".

Prieglobsčio teisės klausimus analizuoja L. Jakulevičienė[499] ir L. Biekša[500], valstybės sienos apsaugos problematiką - E. Jarašiūnas[501], visuomenės bei nacionalinio saugumo aspektus - A. Urmonas[502], A. Novikovas[503], o migracijos demografinius ir socialinius procesus tiria V. Stankūnienė[504] ir A. Maslauskaitė[505]. Vis dėlto Lietuvos mokslinėje literatūroje trūksta kompleksinių tyrimų, kuriuose migracijos procesų teisinis reguliavimas būtų analizuojamas kartu su hibridinių grėsmių problematika, visuomenės saugumo užtikrinimu ir migracijos valdyme dalyvaujančių nacionalinių bei Europos Sąjungos institucijų sąveika. Dėl šios priežasties išlieka poreikis integruotam tyrimui, leidžiančiam migracijos valdymą vertinti kaip vientisą teisinę, institucinę ir saugumo sistemą.

Artimiausią disertacijos tyrimo sritį iš taikomųjų tyrimų atitinka Mykolo Romerio universiteto ekspertų parengtas tyrimas „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ (projekto

499 Lyra Jakulevičienė ir Laurynas Biekša „Trends in the qualification of asylum claims related to gender-based violence under international and European Law." *The International Journal of Human Rights,* (2021), Vol. 26, No. 5, 833–855. DOI: 10.1080/13642987.2021.1978981; Lyra Vysockienė, *Pabėgėlių teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005); Lyra Jakulevičienė, "Principle of non-refoulement in the context of recent ECtHR caselaw and the EU migration and asylum pact", *ERA Forum: Journal of the Academy of European Law,* (2023), https://doi.org/10.1007/s12027-023-00761-w; Lyra Jakulevičienė, "Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?", in: Reforming the Common European Asylum System : Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum: Monograph / Daniel Thym; Odysseus Academic Network (Eds.). Baden-Baden: Nomos, (2022). ISBN 9783848787258. https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/ab6f2e69-8cd7-45e4-b9cf-787178c5dab1/content; Lyra Jakulevičienė, "Vulnerable persons as a new sub-group of asylum seekers?", in: Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law / Edited by Vincent Chetail, Philippe de Bruycker and Francesco Maiani. (Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016). ISBN 9789004308657. https://doi.org/10.1163/9789004308664_013

500 Laurynas Biekša ir Ilona Ivašauskaitė, „Lietuvos reakcija į prieglobsčio prašytojų antplūdį tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės kontekste“, *Lietuvos teisė 2021: esminiai pokyčiai*, (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021). https://doi.org/10.13165/LT-21-01-15

501 Egidijus Jarašiūnas, „Konstitucija: nuo pagrindinio įstatymo iki aukščiausiosios teisės“. Iš: *Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda.* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007), 33–66; Egidijus Jarašiūnas, *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas* (Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2003).

502 Algimantas Urmonas ir kt., *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje: mokslo studija* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013).

503 Andrejus Novikovas, „Policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime etiniai aspektai“, *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, (2021), t. 26, 105–121. DOI: 10.13165/PSPO-21-26-32.

504 Vlada Stankūnienė, Marė Baublytė, Karolis Žibas ir Daumantas Stumbrys, *Lietuvos demografinė kaita: ką atskleidžia gyventojų surašymai: mokslo studija.* (Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2016), https://tile.loc.gov/storage-services/master/gdc/gdcebookspublic/20/20/71/54/03/2020715403/2020715403.pdf

505 Aušra Maslauskaitė ir Vlada Stankūnienė, *Šeima abipus sienos: Lietuvos transnacionalinės šeimos genezė, funkcijos, raidos perspektyvos* (Vilnius: Tarptautinė migracijos organizacija ir Socialinių tyrimų institutas, 2007).

Nr. PMIF-1.2.3-K-01-001)[506], kuriame analizuojama Lietuvos prieglobsčio sistemos veikimo praktika migracijos krizės kontekste. Nors šis tyrimas ir disertacija iš dalies remiasi sutampančia empirine medžiaga, jų tikslai ir metodologinės prieigos skiriasi. Minėtas tyrimas pirmiausia orientuotas į prieglobsčio sistemos administracinio veikimo vertinimą taikomuoju ir politikos formavimo požiūriu, o disertacijoje siekiama sukurti teorinį ir metodologinį modelį, integruojantį teisėtumo, rizikų analizės ir institucinio atsparumo dimensijas bei taikytiną ne tik prieglobsčio, bet ir platesnei migracijos valdymo sistemai instrumentalizuotos migracijos ir kitų hibridinių grėsmių sąlygomis. Todėl disertacijos mokslinis indėlis vertintinas ne kaip alternatyva minėtam taikomajam tyrimui, bet kaip jį papildanti teorinė ir metodologinė prieiga, siūlanti bendresnio lygmens teisinį ir institucinį modelį, į kurį ateityje galėtų būti integruojami ir taikomųjų tyrimų, įskaitant minėto MRU ekspertų tyrimo, rezultatai.

Remiantis atlikta mokslinės literatūros ir teismų praktikos analize, galima identifikuoti tris pagrindines mokslinių tyrimų spragas. Pirma, trūksta integruoto teorinio ir metodologinio modelio, kuris leistų migracijos procesų teisinį reguliavimą ir visuomenės saugumo užtikrinimą analizuoti vieningoje tarptautinės, Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės sistemoje. Antra, migracijos, kaip reiškinio, instrumentalizavimo bei hibridinių grėsmių teisiniai aspektai, taip pat institucinių reakcijų teisėtumas ir veiksmingumas, reaguojant į šiuos reiškinius, išlieka nepakankamai ištirtas. Trečia, mokslinėje literatūroje stokojama praktiniam taikymui pritaikytų migracijos rizikų valdymo modelių, kurie būtų suderinti su Europos Sąjungos teisiniu reguliavimu ir galėtų būti taikomi nacionalinių institucijų veikloje. Būtent šių spragų užpildymui ir yra skirtas šis disertacinis tyrimas.

Disertacinio tyrimo naujumas. Tyrimo naujumas atsiskleidžia keliais tarpusavyje susijusiais lygmenimis. *Teorinė - koncepcinė naujovė.* Migracijos procesai analizuojami ne tik tradicinėse migracijos studijoms būdingose socialinėje, ekonominėje ar demografinėje perspektyvose, bet ir visuomenės saugumo bei hibridinių grėsmių kontekste, integruojant tarptautinės, Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės analizę.

Normatyvinė - institucinė naujovė. Tyrime sistemiškai analizuojama migracijos procesų teisinio reguliavimo sistema, migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijos, jų diskrecijos ribos ir tarpusavio sąveika, vertinant šių elementų reikšmę visuomenės saugumo užtikrinimui.

Hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo dimensija. Migracijos valdymas nagrinėjamas per migracijos instrumentalizavimo ir hibridinių grėsmių prizmę, ypatingą dėmesį skiriant teisinės sistemos atsparumui tokioms situacijoms. Tyrime analizuojama teisinės asimetrijos problema ir jos reikšmė migracijos instrumentalizavimo kaip hibridinio spaudimo priemonės veiksmingumui.

Metodologinė naujovė. Disertacijoje sukuriamas Integruotas migracijos rizikų ir

506 *Prieglobsčio sistemos vertinimas.* Studijos tyrėjai: prof. dr. Lyra Jakulevičienė, prof. dr. Andrius Stasiukynas, doc. dr. Laurynas Biekša, ir Arnas Liauksminas, parengta pagal projektą „Prieglobsčio sistemos vertinimas“ Nr. PMIF-1.2.3-K-01-001. 2022. (Vilnius, MRU, 2022). Žiūrėta: 2026 m. rugpjūčio 27 d. https://www.mruni.eu/wp-content/uploads/2023/02/Galutine-tyrimo-ataskaita_2022_12_30.pdf

atsparumo valdymo modelis (IMRAVM), sujungiantis normatyvinę, rizikų vertinimo ir atsparumo dimensijas į vientisą analitinę sistemą. Modelis grindžiamas Europos Sąjungos teisiniu reguliavimu ir pritaikytas Lietuvos migracijos valdymo institucijų veiklos bei sprendimų priėmimo kontekstui.

Tyrimo objektas - migracijos procesų teisinio reguliavimo sistema ir jos sąveika su visuomenės saugumo užtikrinimo mechanizmais tarptautiniu, Europos Sąjungos ir nacionaliniu lygmenimis. Disertacijoje migracijos procesai analizuojami ne visa jų apimtimi, o tais aspektais, kurie tiesiogiai susiję su visuomenės saugumo užtikrinimu. Pagrindinis dėmesys skiriamas neteisėtai migracijai, prieglobsčio procesams, migracijos krizėms ir migracijos instrumentalizavimui kaip hibridinių grėsmių formai, taip pat šių reiškinių teisinio reguliavimo ir institucinio valdymo problematikai. Teisėta migracija nagrinėjama tiek, kiek jos reguliavimo mechanizmai yra reikšmingi bendros migracijos valdymo sistemos, rizikų vertinimo ir visuomenės saugumo kontekste. Todėl disertacijoje nėra siekiama išsamiai analizuoti visų teisėtos migracijos formų, jų socialinių, ekonominių ar demografinių aspektų.

Tyrimo dalykas - migracijos procesų teisinio reguliavimo ir visuomenės saugumo sąveika migracijos krizių, hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo kontekste.

Tyrimo tikslas - atskleisti migracijos procesų teisinio reguliavimo ir visuomenės saugumo sąveikos dėsningumus bei jų pagrindu sukurti integruotą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį, suderinantį saugumo, žmogaus teisių ir teisinės valstybės principų reikalavimus.

Tyrimo uždaviniai:

1. Išanalizuoti migracijos ir visuomenės saugumo sąvokų teorinius pagrindus, atskleidžiant tradicinių, netradicinių ir hibridinių grėsmių įtaką migracijos procesų reguliavimui.
2. Ištirti tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės normas, reglamentuojančias migracijos valdymą, bei įvertinti jų suderinamumą su visuomenės saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės principais.
3. Išanalizuoti Lietuvos migracijos teisinio reguliavimo sistemą, įvertinant migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų funkcijas ir jų tarpusavio sąveiką visuomenės saugumo užtikrinimo kontekste.
4. Nustatyti migracijos krizių, hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo sąlygomis pasireiškiančias teisinio reguliavimo ir migracijos valdymo sistemos problemas bei atskleisti pagrindines reguliavimo disfunkcijas.
5. Sukurti ir pagrįsti Integruotą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį, pritaikytą Lietuvos migracijos valdymo sistemai ir suderintą su Europos Sąjungos teisės reikalavimais.

Ginamieji teiginiai

1. Migracijos krizės ir migracijos instrumentalizavimo atvejai atskleidžia, kad Lietuvos migracijos valdymo sistema nėra pakankamai integruota

normatyviniu, instituciniu ir rizikų valdymo lygmenimis, todėl jos veiksmingumas hibridinių grėsmių sąlygomis yra ribotas.

2. Migracijos procesų reguliavimui krizių ir hibridinių grėsmių kontekste reikalingas integruotas teorinis ir metodologinis modelis, jungiantis Europos integruoto sienų valdymo (EIBM), bendro integruoto rizikos analizės modelio (CIRAM) ir atsparumo (CORE) principus bei sudarantis prielaidas sistemiškai derinti visuomenės saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės reikalavimus.

Tyrimo metodologija. Disertacijos tyrimo metodologija yra grindžiama sisteminiu, normatyviniu - analitiniu ir tarpdisciplininiu aspektais, kurie leidžia migracijos procesų teisinį reguliavimą analizuoti tiek visuomenės saugumo, tiek žmogaus teisių apsaugos, tiek ir hibridinių grėsmių kontekste. Šiame tyrime taikoma kompleksinė metodologija, kuri jungia teorinės literatūros, teisės doktrinos, tarptautinės, Europos Sąjungos ir nacionalinės teisės aktų bei teismų praktikos analizę. Tokia metodologinė prieiga sudaro prielaidas migracijos valdymą vertinti kaip daugiasluoksnį reiškinį, apimantį tarpusavyje susijusias teisines, institucines ir saugumo dimensijas.

Metodologinis pagrindas. Tyrimo teorinį pagrindą sudaro teisinės valstybės, žmogaus teisių apsaugos ir nacionalinio saugumo doktrinos, migracijos ir saugumo sąveiką aiškinančios teorinės prieigos (saugumizacijos, rizikų valdymo, hibridinių grėsmių ir strateginių naratyvų koncepcijos), Europos Sąjungos integracijos ir daugialygės valdysenos modeliai, taip pat Lietuvos konstitucinės ir administracinės teisės nuostatos. Tyrimo normatyvinę ašį sudaro doktrininė teisinė analizė, kurią T. Hutchinson apibrėžia kaip sisteminį teisės aktų, teismų praktikos ir teisės doktrinos tyrimą, skirtą galiojančių teisės normų turiniui ir jų taikymo principams atskleisti[507]. M. van Hoecke pabrėžia šio metodo konstruktyviąją funkciją, leidžiančią remiantis galiojančia teisės sistema formuoti teorinius modelius ir konceptualias analitines struktūras[508]. Lyginamajai analizei atlikti remiamasi R. Michaels funkcionaliojo lyginimo koncepcija, sudarančia prielaidas vertinti skirtingų teisinių ir institucinių sprendimų funkcijas bei jų veiksmingumą analogiškose situacijose[509].

Taikomi tyrimo metodai. Tyrime taikoma *metodų visuma*, leidžianti migracijos procesų teisinį reguliavimą analizuoti kompleksiškai. *Dokumentų analizės metodas* naudojamas tiriant tarptautinius dokumentus, Europos Sąjungos teisės aktus, Lietuvos Respublikos Konstituciją ir nacionalinius teisės aktus, reglamentuojančius migracijos valdymą. *Loginis-analitinis metodas* taikomas atskleidžiant priežastinius ryšius

---

507 Terry Hutchinson, „Doctrinal Research: Researching the Jury", Iš: Watkins, D., Burton, M. (red.). *Research Methods in Law.* 2-asis leid. (Abingdon: Routledge, 2018), 7–29.

508 Mark Van Hoecke (red.), Methodologies *of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* (Oxford: Hart Publishing, 2011), 1–18.

509 Ralf Christian Michaels, „The Functional Method of Comparative Law ", Iš: Reimann, M., Zimmermann, R. (red.). *The Oxford Handbook of Comparative Law.* 2-asis leid. (Oxford University Press, 2012). DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198810230.013.11, 340–382.

tarp migracijos procesų, jų teisinio reguliavimo ir visuomenės saugumo užtikrinimo. *Sisteminis metodas* leidžia vertinti migracijos reguliavimą kaip tarpusavyje susijusių teisinių ir institucinių elementų visumą bei identifikuoti reguliavimo disfunkcijas ir neatitikimus. *Lyginamasis metodas* naudojamas analizuojant skirtingų Europos Sąjungos valstybių migracijos valdymo sprendimus ir jų taikymo praktiką. *Teismų praktikos analizės metodas* taikomas tiriant Europos Žmogaus Teisių Teismo, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo ir Lietuvos teismų jurisprudenciją migracijos ir visuomenės saugumo srityje. *Modeliavimo metodas* pasitelkiamas kuriant Integruotą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį (IMRAVM), sintezuojant Europos integruoto sienų valdymo (EIBM), Bendrojo integruoto rizikos analizės modelio (CIRAM) ir CORE atsparumo ekosistemos elementus.

Šaltiniai ir jų patikimumas. Tyrimas grindžiamas pirminių ir antrinių šaltinių analize. Pirminiams šaltiniams priskiriami tarptautiniai, Europos Sąjungos ir nacionaliniai teisės aktai, teismų sprendimai, oficialūs Europos Sąjungos ir Lietuvos institucijų dokumentai, strateginiai planavimo dokumentai bei statistiniai duomenys. Antrinius šaltinius sudaro nacionalinė ir užsienio mokslinė literatūra migracijos, visuomenės saugumo, konstitucinės ir administracinės teisės, tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės srityse. Šaltinių patikimumas užtikrinamas taikant jų atrankos kriterijus, tai yra mokslinį pripažinimą, aktualumą, citavimo dažnumą ir teminį relevantiškumą, taip pat derinant skirtingų rūšių šaltinius bei atliekant jų lyginamąjį vertinimą.

Darbo struktūra. Disertacinį darbą sudaro įvadas, penki dėstomieji skyriai, išvados ir pasiūlymai.

Pirmajame skyriuje „Konceptualūs požiūriai į migraciją ir visuomenės saugumą" išanalizuoti konceptualūs pagrindai, sudarantys disertacijos teorinį ir norminį pagrindą. Analizė apėmė tiek migracijos, kaip teisinio reguliavimo objekto sampratą, jos santykį su visuomenės saugumu, migracijos tipologiją, tiek ir migracijos krizių keliamus iššūkius valstybės teisinei sistemai. Šie aspektai leido suformuoti teorinį pagrindą tolimesnei migracijos instrumentalizavimo kaip hibridinės grėsmės analizei. Pirmajame poskyryje buvo nustatyta, kad migracija negali būti vertinama vien kaip socialinis ar ekonominis reiškinys. Ji yra kompleksinis reiškinys, kurį formuoja ir teisinė aplinka: individualūs sprendimai, valstybių politika ir tarptautiniai standartai[510]. Lietuvos patirtis parodė, kad migracijos valdymas vienu metu gali apimti tiek humanitarinę, tiek saugumo dimensijas. Todėl migracijos reguliavimas neišvengiamai grindžiamas poreikiu derinti asmenų teisių apsaugą ir valstybės interesą bei užtikrinti visuomenės saugumą. Antrajame poskyryje nustatyta, kad visuomenės saugumo samprata šiuolaikinėje teisėje yra glaudžiai susijusi su *saugumizacijos* procesais. Migracijos klausimai gali būti perkeliami į saugumo politikos sritį ir tapti pagrindu taikyti išimtines reguliavimo priemones. Tačiau teisės doktrina ir teismų praktika patvirtina, kad visuomenės saugumo argumentas savaime nesukuria pagrindo riboti asmenų teises. Bet kokios asmens teises ribojančios priemonės turi būti grindžiamos individualiu

510 Didier Bigo, „Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", *Alternatives: Global, Local, Political*, (2002), Vol. 27, Special Issue, 63–92, DOI: 10.1177/03043754020270S105.

vertinimu, proporcingumo principu bei veiksminga teisminės kontrolės galimybe. Trečiajame poskyryje atlikta migracijos tipologinė analizė parodė, kad skirtingos migrantų kategorijos pasižymi nevienodu teisiniu statusu ir skirtinga teisių bei pareigų apimtimi. Teisinis statusas, migracijos motyvai, trukmė ir kryptis lemia tiek valstybės pareigų intensyvumą, tiek administracinės diskrecijos ribas. Tyrimas taip pat atskleidė, kad nereguliari migracija ne visada yra išimtinai asmens pasirinkimo rezultatas, tam tikrais atvejais ją gali lemti ir pačios administracinės sistemos veikimas. Ši aplinkybė riboja galimybę taikyti kolektyvinius ar automatizuotus skubotus sprendimus migracijos valdymo srityje. Ketvirtajame poskyryje nustatyta, kad migracijos krizės pirmiausia yra administracinio ir teisinio atsparumo išbandymas. Krizinėmis sąlygomis valstybės linkusios taikyti išimtines priemones, kurios ilgainiui gali tapti nuolatine reguliavimo praktika. Europos Sąjungos instrumentai siekia sudaryti prielaidas veiksmingam reagavimui į krizes, tačiau kartu kuria papildomas įtampas tarp saugumo užtikrinimo ir žmogaus teisių apsaugos. Šiame kontekste migracijos instrumentalizavimas išsiskiria tuo, kad teisinės valstybės apsauginiai mechanizmai yra sąmoningai išnaudojami kaip spaudimo priemonė prieš pačią valstybę. Apibendrinant pirmojo skyriaus rezultatus galima suformuluoti keturias pagrindines išvadas. Pirma, migracija yra daugialypis socialinis procesas, kurio reguliavimas reikalauja diferencijuoto požiūrio, derinančio tiek visuomenės saugumo, tiek žmogaus teisių apsaugos aspektus. Antra, visuomenės saugumo kategorija nėra absoliuti. Jos taikymą riboja proporcingumo principas, individualaus vertinimo reikalavimas ir tarptautiniai žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimai bei standartai, kurie išlieka aktualūs ir krizinėmis aplinkybėmis. Trečia, migracijos tipologija atlieka svarbią teisinio diferencijavimo funkciją, nes skirtingos migrantų kategorijos suponuoja nevienodą valstybės pareigų turinį ir nevienodą administracinės diskrecijos apimtį. Ketvirta, migracijos instrumentalizavimas sukuria specifinę teisinę situaciją, kurioje valstybė vienu metu veikia kaip hibridinės atakos taikinys ir tarptautinių įsipareigojimų subjektas. Todėl atsakas į tokio pobūdžio grėsmes turi būti grindžiamas ne apsauginių teisinių mechanizmų atsisakymu, bet jų pritaikymu siekiant išsaugoti teisės viršenybės principus ir institucinio atsparumo gebėjimus. Šios išvados sudaro teorinį ir metodologinį pagrindą antrajame skyriuje atliekamai hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo teisinei analizei.

Antrajame skyriuje „Hibridinės grėsmės ir migracijos instrumentalizavimas“ atlikta hibridinių grėsmių ir migracijos instrumentalizavimo teisinė analizė atskleidė, kad šis reiškinys yra daugiasluoksnis tiek savo prigimtimi, tiek norminiu turiniu. Analizė leido nuosekliai pereiti nuo hibridinių grėsmių teorinių pagrindų prie migracijos instrumentalizavimo teisinio kvalifikavimo ir viešojo administravimo institucijų veiklos ribų vertinimo. Pirmajame poskyryje nustatyta, kad hibridinių grėsmių samprata teisės doktrinoje grindžiama grėsmės atpažinimo, norminio atribojimo ir reakcijos teisėtumo dimensijomis. Sari plėtojama teisinio atsparumo koncepcija parodė, kad teisė migracijos instrumentalizavimo situacijose atlieka dvejopą funkciją, tai yra ne tik

apsaugos priemonė, bet ir potencialus priešiško poveikio objektas[511]. Todėl hibridinių grėsmių veiksmingumas dažnai grindžiamas būtent demokratinių valstybių teisiniais įsipareigojimais, standartais ir jų kuriamais veikimo apribojimais. Antrojo poskyrio analizė atskleidė, kad migracijos instrumentalizavimas gali pasireikšti skirtingomis formomis. Nustatyta, kad Baltarusijos veiksmai 2021-2023 m. išsiskyrė koordinuotumu, ilgalaikiškumu ir sąsajomis su kitomis hibridinio poveikio priemonėmis. CORE modelio taikymas parodė, kad pagrindinis tokio pobūdžio operacijų taikinys yra ne migracijos sistema pati savaime, bet institucinis atsparumas, demokratinių procesų stabilumas ir visuomenės pasitikėjimas valstybės institucijomis. Trečiajame poskyryje nustatyta, kad migracijos instrumentalizavimo teisinis kvalifikavimas vyksta keliuose tarpusavyje susijusiuose norminiuose lygmenyse. Tarptautinės teisės požiūriu esminę reikšmę turi teisinės asimetrijos reiškinys, kai instrumentalizuojantis veikėjas nėra saistomas tų pačių prieglobsčio ir žmogaus teisių apsaugos įsipareigojimų kaip taikinio valstybė. ES teisės lygmeniu migracijos instrumentalizavimo samprata buvo nuosekliai plėtojama ir galutinai institucionalizuota Reglamente (ES) 2024/1359, kuriame pirmą kartą įtvirtinti aiškūs šio reiškinio kvalifikavimo kriterijai[512]. Kartu ESTT[513] ir EŽTT jurisprudencija patvirtino, kad net ir instrumentalizavimo situacijose valstybės narės išlieka saistomos pagrindinių žmogaus teisių apsaugos standartų, ypač *non-refoulement* principo, teisės kreiptis dėl prieglobsčio ir individualaus vertinimo reikalavimo. Lietuvos teismų praktika šias nuostatas papildomai konkretizavo nacionaliniu lygmeniu. Ketvirtajame poskyryje analizuotos viešojo administravimo subjektų diskrecijos ribos migracijos instrumentalizavimo sąlygomis. Nustatyta, kad krizės situacijose diskrecija nėra panaikinama ar neribotai išplečiama, bet perkonfigūruojama, siekiant suderinti saugumo poreikius ir žmogaus teisių apsaugos reikalavimus. Tyrimas taip pat parodė, kad vienas iš galimų pažeidžiamumų yra institucinė fragmentacija, kai pasireiškia koordinavimo stoka tarp migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų. Dėl šios priežasties išorinės kontrolės mechanizmai ir laikinumo principas įgyja ypatingą reikšmę, nes užtikrina, kad krizės metu taikomos išimtinės priemonės netaptų nuolatine reguliavimo praktika. Apibendrinant galima suformuluoti tris pagrindines išvadas. Pirma, migracijos instrumentalizavimas šiuo metu yra savarankiška ir teisiškai apibrėžta hibridinės grėsmės forma, kurios samprata Europos Sąjungos teisėje per pastarąjį dešimtmetį išsivystė iš bendro pažeidžiamumo kategorijos į aiškiai apibrėžtą teisinį konstruktą. Antra, migracijos instrumentalizavimo konstatavimas išplečia valstybių galimybes taikyti specialias reagavimo priemones, tačiau nepanaikina pagrindinių žmogaus teisių apsaugos standartų. Todėl šio reiškinio teisinis kvalifikavimas negali būti naudojamas kaip pagrindas atsisakyti proporcingumo principo taikymo, individualaus vertinimo ar tarptautinės apsaugos garantijų. Trečia, veiksmingas

511 Aurel Sari, „Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 6 (2020): 846–869, DOI: 10.1080/09557571.2020.1763452.

512 2024 m. gegužės 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2024/1359 dėl reagavimo į krizines ir force majeure situacijas migracijos ir prieglobsčio srityje, *OJ L*, 2024/1359, 22.05.2024.

513 „ESTT 2022 m. birželio 30 d. byla C-72/22 PPU, M. A. prieš Valstybės sienos apsaugos tarnybą", ECLI:EU:C:2022:604.

atsakas į migracijos instrumentalizavimą priklauso ne vien nuo norminio reguliavimo kokybės, bet ir nuo institucijų gebėjimo veikti koordinuotai, gebėti taikyti laikinas priemones, krizinių situacijų aplinkoje bei išlaikyti ilgalaikį pasirengimą hibridinių grėsmių scenarijams. Hibridinių atakų poveikis pirmiausia pasireiškia ne migracijos srautų mastu, bet institucinio atsparumo silpnėjimu. Todėl teisinis atsakas turi būti orientuotas ne tik į grėsmės neutralizavimą, bet ir į demokratinės valstybės gebėjimo veikti pagal teisės viršenybės principus išsaugojimą.

Trečiajame skyriuje „Migracijos reguliavimas tarptautiniu, Europos Sąjungos ir nacionaliniu lygmenimis“ atlikta analizė rodo, kad migracijos reguliavimas Europos Sąjungoje ir Lietuvoje per pastaruosius du dešimtmečius transformavosi iš santykinai autonomiškos administracinio reguliavimo srities į kompleksinę saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir tarptautinių įsipareigojimų sankirtos erdvę. Ši transformacija lėmė, kad migracijos politika šiandien vertinama ne tik kaip asmenų judėjimo reguliavimo priemonių visuma, bet ir kaip viena svarbiausių valstybės bei Europos Sąjungos atsparumo sistemų. Europos Sąjungos migracijos teisės raida atskleidžia nuoseklų siekį harmonizuoti prieglobsčio procedūras, stiprinti išorės sienų valdymą ir kurti bendrus reagavimo į migracijos krizes mechanizmus. Vis dėlto migracijos krizės ir migracijos instrumentalizavimo atvejai parodė, kad vien norminis suvienodinimas negarantuoja vienodo teisės taikymo praktikoje. Todėl migracijos valdymo veiksmingumas vis labiau priklauso nuo institucijų gebėjimo taikyti teisę kompleksiškai, koordinuotai ir laikantis žmogaus teisių apsaugos standartų[514]. Lietuvos atvejis patvirtina bendrą Europos tendenciją, jog migracijos krizės pirmiausia išbando ne sienų apsaugos pajėgumus, o teisinės sistemos gebėjimą išlaikyti konstitucinę pusiausvyrą tarp valstybės saugumo ir žmogaus teisių apsaugos. Krizinėmis aplinkybėmis migracijos reguliavimo sistemos kokybę lemia ne tik jos gebėjimas riboti neteisėtą migraciją, bet ir gebėjimas užtikrinti individualų vertinimą, proporcingumą, procesines garantijas ir veiksmingą teisminę kontrolę. EŽTT, ESTT ir nacionalinių teismų jurisprudencija leidžia konstatuoti, kad Europos migracijos teisėje susiformavo aiškus normatyvinis standartas: migracijos valdymo priemonės gali būti grindžiamos saugumo argumentais tik tiek, kiek jos išlieka suderinamos su žmogaus orumo apsauga, negrąžinimo principu, individualaus vertinimo pareiga ir teisinės valstybės reikalavimais. Todėl migracijos krizės negali būti vertinamos kaip teisinio reguliavimo išimtis – priešingai, jos tampa situacijomis, kuriose teisės viršenybės principas įgyja didžiausią praktinę reikšmę. Atsižvelgiant į tai, migracijos reguliavimo analizė turi būti grindžiama ne vien norminių nuostatų ar institucinių kompetencijų tyrimu, bet ir vertinimu, kaip visa sistema funkcionuoja susidūrusi su padidėjusio neapibrėžtumo, politinio spaudimo ir hibridinių grėsmių sąlygomis. Būtent toks požiūris sudaro teorinį ir metodologinį pagrindą tolesnei Lietuvos migracijos reguliavimo sistemos veikimo analizei bei jos atsparumo vertinimui.

Ketvirtajame skyriuje „Migracijos krizės valdymo praktika Lietuvoje: teisinė ir

514 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimas byloje Nr. KT206-A-N20/2021; „EŽTT 2020 m. vasario 13 d. sprendimas byloje N.D. ir N.T. prieš Ispaniją (Nr. 8675/15 ir 8697/15)“. Žr. disertacijos 3.2–3.3 poskyrius (išn. Nr. 296, 308).

institucinė analizė" nustatyta, kad 2021–2024 m. migracijos krizė tapo reikšmingu Lietuvos migracijos reguliavimo sistemos atsparumo ir gebėjimo veikti išskirtinėmis aplinkybėmis išbandymu. Analizė parodė, kad reaguodama į Baltarusijos vykdytą migracijos instrumentalizavimą Lietuva per trumpą laikotarpį sukūrė specialų teisinį ir institucinį migracijos krizės valdymo režimą, kuriuo siekta užtikrinti valstybės sienos apsaugą ir nacionalinį saugumą. Tačiau vėlesnė konstitucinė, administracinė ir tarptautinė kontrolė atskleidė, kad dalis pasirinktų priemonių nevisiškai atitiko individualaus vertinimo, proporcingumo ir veiksmingos teisminės gynybos reikalavimus. Teisėkūros pokyčių analizė leidžia daryti išvadą, kad pirminis valstybės atsakas buvo orientuotas į greitą migracijos srautų kontrolę ir administracinių pajėgumų stiprinimą. Vis dėlto dalis priimtų sprendimų, ypač susijusių su prieglobsčio prašytojų apgyvendinimu ribojant judėjimo laisvę ir specialių migracijos krizės procedūrų taikymu, vėliau buvo pripažinti nesuderinamais su Konstitucijos ir Europos Sąjungos teisės reikalavimais. Tai rodo, kad krizės sąlygomis priimami sprendimai, nors ir grindžiami teisėtais saugumo interesais, negali eliminuoti individualaus vertinimo ir žmogaus teisių apsaugos garantijų. Migracijos procedūrų taikymo praktikos analizė atskleidė, kad formaliai įtvirtintos procesinės garantijos ne visada buvo vienodai veiksmingos praktikoje. Nors migracijos srautai reikšmingai sumažėjo, išliko klausimų dėl realios prieigos prie prieglobsčio procedūrų, apgręžimo politikos taikymo kriterijų skaidrumo, pažeidžiamų asmenų identifikavimo ir sulaikymo priemonių proporcingumo. Praktiniai atvejai parodė, kad didžiausi iššūkiai kyla ne tiek dėl teisės normų egzistavimo, kiek dėl jų nuoseklaus ir individualizuoto taikymo. Kontrolės mechanizmų analizė leidžia konstatuoti, kad Konstitucinis Teismas, Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, Seimo kontrolierių įstaiga bei tarptautinės žmogaus teisių apsaugos institucijos atliko svarbų vaidmenį koreguojant migracijos reguliavimo praktiką ir atkuriant teisinės valstybės standartų pusiausvyrą. Vis dėlto šių institucijų poveikis daugiausia pasireiškė jau po ginčijamų sprendimų priėmimo ir jų taikymo praktikoje. Todėl pagrindinė problema siejasi ne su kontrolės mechanizmų nebuvimu, bet su ribotomis jų galimybėmis užtikrinti ankstyvą ir prevencinę teisėtumo kontrolę krizės sąlygomis. Apibendrinant galima teigti, kad Lietuvos migracijos krizės valdymo patirtis atskleidė ne tik valstybės gebėjimą operatyviai reaguoti į hibridines grėsmes, bet ir teisines bei institucines sistemos ribas. Tyrimas patvirtina, kad ilgalaikis migracijos valdymo sistemos veiksmingumas priklauso ne vien nuo taikomų kontrolės priemonių griežtumo, bet ir nuo gebėjimo užtikrinti, kad net ir išskirtinėmis aplinkybėmis būtų išlaikomi teisinės valstybės, žmogaus teisių apsaugos, individualaus vertinimo ir veiksmingos teisminės kontrolės principai. Būtent šių principų praktinis įgyvendinimas lemia migracijos reguliavimo teisėtumą ir demokratinį legitimumą.

Penktajame skyriuje „Integruotas migracijos rizikų vertinimo ir atsparumo valdymo modelis: teorinis ir metodologinis pagrindas", remiantis pirmuose keturiuose skyriuose nustatytomis Lietuvos migracijos valdymo sistemos struktūrinėmis problemomis, sukonstruotas Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM). Jo pagrindą sudaro trijų egzistuojančių instrumentų – Europos integruoto

sienų valdymo (EIBM)[515], Bendrojo integruoto rizikos analizės modelio (CIRAM) ir CORE atsparumo ekosistemos koncepcijos[516] funkcinė sintezė.

IOM 2025 m. duomenimis, migracijos valdymui Lietuvoje būdingas institucinės atsakomybės fragmentiškumas – funkcijos paskirstytos tarp kelių institucijų, tačiau nėra subjekto, atsakingo už bendrą sistemos rezultatą[517]. Analizė atskleidė tris tarpusavyje susijusias struktūrines problemas: norminį neapibrėžtumą (krizinėmis sąlygomis priimtų sprendimų teisėtumas nuosekliai buvo kvestionuojamas teismų praktikoje), rizikų vertinimo nenuoseklumą (nepakankamai sistemingas CIRAM taikymas) ir institucinio atsparumo stoką valdymo, paslaugų ir pilietinės erdvės lygmenimis.

IMRAVM sudaro trys sluoksniai: normatyvinis (EIBM pagrindu apibrėžia institucijų kompetencijas ir teisėtumo reikalavimus), metodologinis (CIRAM pagrindu nustato rizikų identifikavimo ir vertinimo principus) ir atsparumo (CORE pagrindu užtikrina institucinį mokymąsi ir adaptaciją). Modelio veikimo algoritmą sudaro septyni tarpusavyje susiję etapai – nuo grėsmės identifikavimo ir integruoto rizikos vertinimo iki normatyvinio filtro (teisinis pagrindas, būtinybė, proporcingumas, individualus vertinimas), individualizuoto sprendimo priėmimo, teisminės ir kvaziteisminės kontrolės, sisteminės korekcijos ir institucinio mokymosi (žr. 2 paveikslą disertacijos 5.5.2. poskyryje).

Esminę modelio metodologinę naujovę sudaro dezautomatizacijos principas, pagal kurį sisteminio lygmens grėsmės vertinimas negali savaime nulemti individualaus asmens teisinės padėties vertinimo[518] - šis principas sistemingai integruoja teismų praktikoje suformuotą individualaus vertinimo reikalavimą į nuolat veikiantį procedūrinį mechanizmą, o ne palieka jį vien vėlesnės (*ex post*) teisminės kontrolės priemone.

Atlikta IMRAVM modelio SWOT analizė[519] (žr. lentelę Nr. 18 disertacijos 5.6 poskyryje) parodė, kad modelio stiprybė – gebėjimas integruoti normatyvinę, metodologinę ir atsparumo dimensijas į vientisą sistemą bei dezautomatizacijos garantija; pagrindinės silpnybės susijusios su priklausomybe nuo tarpinstitucinio koordinavimo, duomenų infrastruktūros ir įgyvendinimo kaštų. Galimybes stiprina naujausias ES migracijos teisinis reguliavimas (visų pirma Reglamentas (ES) 2024/1359) ir

---

515 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* 295,019, 2019 11 14, 3 str. 1 d. (a)–(l) p.; „European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning“, *Frontex*, (2025), 9–10.

516 Rainer Jungwirth, Maxime Lebrun, ir kt. CORE – Conceptual Framework for Organisational Resilience in the Context of Hybrid Threats. Brussels: Hybrid CoE, (2023).

517 „Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025“, *Tarptautinė migracijos organizacija (IOM)*, (IOM, 2025).

518 Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2023 m. balandžio 5 d. nutartis byloje Nr. A-1610-822/2023; Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo 2022 m. lapkričio 11 d. nutartis byloje Nr. A-3982-821/2022.

519 Marlyn M. Helms, July Nixon, „Exploring SWOT analysis – where are we now?", *Journal of Strategy and Management*, (2010); Emet Gürel, Merba Tat, (2017). „SWOT Analysis: A Theoretical Review“. *The Journal of International Social Research,* Vol. 10, Iss. 51, 994–1006. DOI: 10.17719/JISR.2017.1832.

skaitmeninių sistemų (EURODAC, EUROSUR) plėtra, o pagrindinės grėsmės susijusios su hibridinių grėsmių kintamumu, politinės intervencijos rizika krizių metu ir instituciniu perkrovimu.

Apibendrinant: IMRAVM yra teoriškai ir metodologiškai pagrįstas modelis, sujungiantis teisėtumo užtikrinimo, rizikų vertinimo ir institucinio mokymosi principus į vientisą, į ilgalaikį atsparumą orientuotą migracijos valdymo sistemą, turintis praktinio pritaikymo Lietuvos migracijos valdymo sistemoje potencialą.

IŠVADOS

1. Migracijos ir visuomenės saugumo santykis šiuolaikinėje teisėje, ypač migracijos krizių ir hibridinių grėsmių kontekste, negali būti aiškinamas kaip dviejų konkuruojančių vertybių priešprieša, kai vienos stiprinimas neišvengiamai reikštų kitos ribojimą. Tradicinis požiūris, pagal kurį migracijos kontrolė ir žmogaus teisių apsauga laikomos priešingomis reguliavimo kryptimis, nebeatitinka šiuolaikinių migracijos procesų pobūdžio, ypač tais atvejais, kai migracija tampa hibridinio poveikio priemone. Teorinių prieigų, saugumizacijos paradigmos ir žmogaus teisių apsaugos principų analizė parodė, kad ilgalaikis visuomenės saugumas priklauso ne nuo žmogaus teisių apsaugos standartų ribojimo, o nuo valstybės gebėjimo juos integruoti į migracijos valdymo sistemą ir užtikrinti jų taikymą net esant padidėjusiam migraciniam bei saugumo spaudimui. Todėl žmogaus teisių apsauga migracijos valdyme laikytina ne visuomenės saugumo alternatyva ar jo ribojimu, bet viena esminių teisėto, veiksmingo ir tvaraus visuomenės saugumo užtikrinimo prielaidų.

2. Migracijos instrumentalizavimas, kai trečioji valstybė ar su ja susijęs veikėjas sąmoningai organizuoja, skatina ar nukreipia migracijos srautus siekdamas politinio ar geopolitinio poveikio, pagrįstai laikytinas savarankiška hibridinės grėsmės forma. Nuo įprastų migracijos procesų jis skiriasi savo tikslu, organizavimo pobūdžiu ir poveikio mechanizmais.

2.1. Instrumentalizuota migracijas nuo įprastos migracijos krizės pirmiausias skiriasi ne mastu, bet pobūdžiu: tai sąmoningai organizuojamas ir strateginiams geopolitiniams tikslams naudojamas migracijos procesas, o ne savaime susiformavęs migracijos srautas.

2.2. Lyginamoji skirtingų migracijos instrumentalizavimo atvejų analizė atskleidė, kad tokios grėsmės intensyvumą lemia ne vien migracijos srauto dydis, bet ir taikomų priemonių koordinavimo lygis, jų tęstinumas bei gebėjimas vienu metu paveikti kelias valstybės veiklos sritis.

2.3. Todėl instrumentalizuotos migracijos keliamos grėsmės šaltinis yra ne pati migracija ar migrantai kaip teisės subjektai, bet išorės veikėjo gebėjimas migracijos procesą ir priimančios valstybės teisinius įsipareigojimus panaudoti politiniam, instituciniam ir teisiniam spaudimui.

3. Tarptautinė ir Europos Sąjungos teisė, pripažindama migracijos instrumentalizavimo ir kitų krizinių situacijų keliamus iššūkius, suteikia valstybėms tam tikrą diskreciją taikyti specialias migracijos ir sienų valdymo priemones. Tačiau ši diskrecija nėra absoliuti - jos ribas nustato privalomi teisėtumo ir pagrindinių teisių apsaugos standartai.

3.1. Valstybių diskreciją riboja individualaus vertinimo, proporcingumo, veiksmingos teisinės gynybos, negrąžinimo („non-refoulement“) ir kiti pagrindinių teisių apsaugos reikalavimai, kurių privalu laikytis nepriklausomai nuo migracijos spaudimo masto ar jo pobūdžio.

3.2. Naujojo Migracijos ir prieglobsčio pakto bei atnaujinto Šengeno sienų kodekso nuostatos patvirtina Europos Sąjungos teisės kryptį diferencijuoti valstybių

reagavimo priemones krizinėse situacijose, kartu išsaugant bendruosius teisėtumo ir pagrindinių teisių apsaugos reikalavimus.

3.3. Todėl visuomenės saugumo užtikrinimas migracijos valdyme teisiškai pagrįstas ne nukrypstant nuo pagrindinių žmogaus teisių ir procesinių garantijų, bet pritaikant reagavimo priemones prie konkrečios krizės pobūdžio ir kartu išlaikant esminius teisinės valstybės standartus.

4. Pagrindinės Lietuvos migracijos valdymo sistemos problemos, išryškėjusios 2021 - 2024 m. migracijos krizės laikotarpiu, buvo susijusios ne tiek su pavienių teisės normų nebuvimu ar jų turinio trūkumais, kiek su normatyvinio reguliavimo, administracinių sprendimų priėmimo ir institucijų veiklos tarpusavio nesuderinamumu. Dėl to krizės sąlygomis nebuvo visuomet užtikrinamas nuoseklus teisės normų taikymas.

4.1. Konstitucinio Teismo ir Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos analizė atskleidė pasikartojančias individualaus vertinimo, proporcingumo ir teisės į laisvę apsaugos standartų įgyvendinimo problemas, kurios skirtingais krizės etapais reiškėsi panašiais teisinio reguliavimo ir jo taikymo trūkumais.

4.2. Tyrimas parodė, kad vien teisės aktų pakeitimai savaime nepašalina reguliavimo trūkumų, jeigu naujos ar pakoreguotos normos nėra nuosekliai siejamos su individualizuotu aplinkybių vertinimu administracinėje praktikoje. Todėl migracijos valdymo sistemos veiksmingumą lemia ne vien teisės aktų turinys, bet ir institucijų gebėjimas juos taikyti koordinuotai, nuosekliai ir remiantis individualiu konkretaus atvejo vertinimu.

5. Migracijos valdymo srityje veikiantys teisminės ir kvaziteisminės kontrolės mechanizmai atlieka svarbią teisėtumo užtikrinimo ir reguliavimo koregavimo funkciją, tačiau jų poveikis daugiausia yra reaktyvus - kontrolė dažniausiai pradedama jau priėmus ir pradėjus taikyti ginčijamus sprendimus.

5.1. Konstitucinio Teismo, Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo, Seimo kontrolierių ir tarptautinių žmogaus teisių apsaugos institucijų veikla buvo reikšminga nustatant teisės taikymo trūkumus ir formuojant aukštesnius teisėtumo standartus, tačiau daugeliu atvejų korekcijos buvo atliekamos tik išryškėjus konkretiems pažeidimams ir jų pasekmėms.

5.2. Tyrimas taip pat parodė, kad rekomendacinio pobūdžio kontrolės institucijų išvados ne visada lemia praktikos pokyčius. Todėl vien paskesnės kontrolės mechanizmų nepakanka siekiant laiku nustatyti ir pašalinti sisteminius migracijos valdymo pažeidžiamumus. Dėl šios priežasties teisėtumo ir žmogaus teisių apsaugos standartai turi būti integruojami į rizikų vertinimo ir sprendimų priėmimo procesą dar iki individualaus administracinio sprendimo priėmimo, o ne veikti vien kaip vėlesnės jo kontrolės ir koregavimo priemonė.

6. Tyrimo rezultatai pagrindžia pirmąjį ginamąjį teiginį, kad Lietuvos migracijos valdymo sistema migracijos krizių ir migracijos instrumentalizavimo sąlygomis nebuvo pakankamai integruota normatyviniu, instituciniu ir rizikų valdymo lygmenimis. Dėl to teisinio reguliavimo, administravimo, rizikų vertinimo ir kontrolės elementai veikė nepakankamai nuosekliai ir ne visada sudarė tarpusavyje suderintą sistemą, gebančią veiksmingai reaguoti į hibridinio pobūdžio migracijos grėsmes.

6.1. Normatyviniu lygmeniu nepakanka integracija atsiskleidė per pasikartojantį poreikį koreguoti krizės metu priimtą teisinį reguliavimą po konstitucinės ir teisminės kontrolės. Tai rodo, kad saugumo priemonės ne visais atvejais buvo iš anksto pakankamai suderintos su žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės reikalavimais.

6.2. Rizikų valdymo lygmeniu nustatytas nepakankamas sisteminio grėsmės vertinimo ir individualaus asmens teisinės padėties vertinimo atskyrimas. Dėl to bendro pobūdžio saugumo argumentai kai kuriais atvejais galėjo lemti sprendimų priėmimą nepakankamai įvertinus konkrečias individualias aplinkybes.

6.3. Instituciniu lygmeniu išryškėjo nepakankamai formalizuotas migracijos valdyme dalyvaujančių institucijų veiksmų koordinavimas, fragmentuotas atsakomybės pasiskirstymas ir nepakankamai aiškus bendros sistemos veikimo rezultatų vertinimas.

6.4. Šių trijų dimensijų sąveika leidžia nustatytas problemas vertinti ne kaip pavienius teisės taikymo ar institucijų veiklos trūkumus, bet kaip sisteminę nepakankamos migracijos valdymo sistemos integracijos problemą.

7. Tyrimo rezultatai taip pat pagrindžia antrąjį ginamąjį teiginį, kad migracijos instrumentalizavimo ir kitų hibridinių grėsmių kontekste reikalingas integruotas migracijos valdymo modelis, kuris teisėtumo, rizikų vertinimo ir atsparumo dimensijas sujungtų į vientisą sprendimų priėmimo sistemą.

7.1. EIBM, CIRAM ir CORE analizė parodė, kad nė vienas iš šių modelių, taikomas atskirai, neapima visų tyrime nustatytų migracijos valdymo problemų: EIBM pirmiausia nustato integruoto sienų valdymo normatyvinę ir institucinę struktūrą, CIRAM suteikia rizikų analizės metodologiją, o CORE orientuojasi į institucinio ir visuomeninio atsparumo stiprinimą.

7.2. Todėl disertacijoje sukurtas Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM) grindžiamas ne mechaniniu šių trijų modelių sujungimu, bet jų funkcine sinteze, susiejant normatyvinį reguliavimą, rizikų vertinimą ir institucinio atsparumo stiprinimą į vieną nuoseklų valdymo procesą.

7.3. Esminę IMRAVM metodologinę naujovę sudaro dezautomatizacijos principas, pagal kurį sisteminio lygmens grėsmės vertinimas negali savaime nulemti individualaus asmens teisinės padėties vertinimo. Jį papildo institucinio mokymosi mechanizmas, leidžiantis teismų praktikos, kontrolės institucijų išvadų ir rizikų analizės rezultatus nuosekliai integruoti į teisėkūros, strateginio planavimo ir administracinių procedūrų tobulinimą.

7.4. IMRAVM sudaro prielaidas migracijos valdymą transformuoti iš fragmentuoto ir daugiausia reaktyvaus modelio į integruotą sistemą, kurioje rizikų vertinimas, teisinė kontrolė, individualių sprendimų priėmimas ir institucinis mokymasis veikia kaip tarpusavyje susiję procesai, leidžiantys derinti visuomenės saugumo, žmogaus teisių apsaugos ir teisinės valstybės reikalavimus.

PASIŪLYMAI

1. Vidaus reikalų ministerijai formalizuoti strateginio migracijos krizių koordinavimo funkciją, aiškiai nustatant atsakomybę už bendro situacijos vertinimo organizavimą, tarpinstitucinį informacijos apsikeitimą ir sisteminių korekcijų inicijavimą migracijos instrumentalizavimo ar kitos hibridinės grėsmės atveju. Ši funkcija neturėtų reikšti Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Migracijos departamento ar Priėmimo ir integracijos agentūros kompetencijų perėmimo, bet turėtų būti įgyvendinama per nuolatinę tarpžinybinio koordinavimo struktūrą arba iš anksto nustatytą procedūrą, aktyvuojamą pagal aiškius ir iš anksto apibrėžtus rizikos požymius.

2. Nustatyti objektyvius ir tarpusavyje vertinamus kriterijus, pagal kuriuos būtų sprendžiama dėl specialiųjų migracijos ir sienų valdymo priemonių taikymo bei jų nutraukimo, kad vien padidėjęs sieną kertančių asmenų skaičius savaime nebūtų pakankamas pagrindas taikyti išimtines priemones. Vertinant situaciją turėtų būti atsižvelgiama į neįprastus migracijos srauto intensyvumo ar struktūros pokyčius, trečiosios valstybės institucijų dalyvavimo požymius, koordinuotus logistinius veiksmus ir informacinio poveikio priemonių naudojimą. Kartu turėtų būti iš anksto nustatytos sąlygos, kurioms išnykus grįžtama prie įprastų procedūrų, kad krizės metu taikytos specialiosios priemonės netaptų nuolatine migracijos valdymo praktika.

3. Parengti bendrą tarpinstitucinį rizikos ir teisėtumo vertinimo protokolą, aiškiai atskiriant strateginio lygmens grėsmės vertinimą nuo individualaus teisinio sprendimo priėmimo. Protokole turėtų būti nustatyta, kokia informacija renkama bendram situacijos vertinimui, kaip ji perduodama sprendimus priimančioms institucijoms, kada būtinas papildomas asmens pažeidžiamumo vertinimas ir kaip dokumentuojamas individualaus sprendimo teisinis bei faktinis pagrindimas. Tai leistų užtikrinti, kad bendro pobūdžio rizikos rodikliai savaime nenulemtų konkretaus asmens teisinės padėties.

4. Nustatyti aiškias teisines Valstybės sienos apsaugos tarnybos, Migracijos departamento ir Priėmimo ir integracijos agentūros kaupiamų duomenų tarpinstitucinio naudojimo ir keitimosi jais sąlygas, atskiriant strateginiam rizikos vertinimui reikalingus agreguotus duomenis nuo informacijos, būtinos individualiam administraciniam sprendimui priimti. Duomenų mainai turėtų būti grindžiami konkrečios institucijos kompetencija, duomenų kiekio mažinimo ir paskirties ribojimo principais, vengiant bendro ir neapibrėžto asmens duomenų prieinamumo tarp institucijų.

5. Institucionalizuoti periodinę Konstitucinio Teismo, administracinių teismų, Europos Sąjungos Teisingumo Teismo, Europos Žmogaus Teisių Teismo ir nepriklausomų priežiūros institucijų praktikos analizę kaip nuolatinį migracijos valdymo sistemos tobulinimo mechanizmą. Nustatyti pažeidimai ir procedūrinės problemos turėtų būti klasifikuojami pagal jų pobūdį ir sisteminę reikšmę, paskiriant už korekcinių priemonių parengimą atsakingą subjektą ir po nustatyto laikotarpio įvertinant, ar įgyvendintos priemonės pašalino nustatytą trūkumą

6. Institucijų pajėgumų planavimą susieti su rizikos vertinimo rezultatais, iš anksto nustatant sąlygas, kuriomis aktyvuojami papildomi žmogiškieji, procedūriniai,

infrastruktūriniai ir informaciniai ištekliai, kad padidėjus migracijos spaudimui būtų užtikrintas procedūrinių garantijų ir pagrindinių paslaugų tęstinumas. Šį mechanizmą tikslinga papildyti reguliariais tarpinstituciniais mokymais ir migracijos spaudimo bei instrumentalizavimo scenarijų testavimu, vertinant ne tik Valstybės sienos apsaugos tarnybos operatyvinį pasirengimą, bet ir visos institucinės grandinės – informacijos perdavimo, administracinę procedūrą, paslaugų tęstinumo ir komunikacijos su visuomene – veiksmą.

7. Taikyti disertacijoje sukurtą Integruotą migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelį (IMRAVM) kaip metodologinį pagrindą, pagal kurį būtų vertinamas 1- 6 pasiūlymuose nurodytų priemonių įgyvendinimo nuoseklumas ir jų tarpusavio sąveika. Modelis leistų užtikrinti, kad strateginis koordinavimas, rizikų vertinimas, duomenų valdymas, teisėtumo kontrolė ir institucinių pajėgumų planavimas veiktų ne kaip atskiros priemonės, bet kaip tarpusavyje susiję vienos migracijos valdymo sistemos elementai.

MOKSLINIŲ PUBLIKACIJŲ DISERTACIJOS TEMA IR MOKSLINIŲ RENGINIŲ, KURIUOSE PASKELBTI TYRIMO REZULTATAI, SĄRAŠAS

Publikacijos:

1. Pūraitė, Aurelija, Greičius, Saulius, Seniutienė, Danguolė. „Managing State Border in the Context of Migration Crisis in Europe: Lithuanian Case". *Montenegrin Journal of Economics,* Vol. 13, No. 3 (2017), 31-42. http://www.mnje.com/sites/mnje.com/files/031-042_-_puraite_et_al.pdf
2. Zuzevičiūtė, Vaiva, Greičius, Saulius, Valkavičius, Darius, Seniutienė, Danguolė. „Protecting State Border: Risk and Prevention. Economic Dimension". *Montenegrin Journal of Economics,* Vol. 13, No. 3 (2017), 43-51. http://www.mnje.com/sites/mnje.com/files/043-051_-_zuzeviciute_-_z2.pdf
3. Seniutienė, Danguolė. "Migration Processes as a Package of Challenges and Threats for Public Security". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific articles.* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. 2020. [t] 25, (2020), 351-361. DOI: https://repository.mruni.eu/handle/007/17088
4. Seniutienė, Danguolė. „Schengen and the concept of internal border security". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific articles.* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 27, (2021), 134-141. https://repository.mruni.eu/handle/007/17588
5. Seniutienė, Danguolė. „Unaccompanied minor aliens: the case of Lithuania". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific articles.* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 28, (2021), 148-155. DOI: https://repository.mruni.eu/handle/007/18110
6. Seniutienė, Danguolė. „Irregular migration: new chalenges and issues". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific articles.* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 31, (2022), 197-206. https://repository.mruni.eu/handle/007/18829
7. Seniutienė, Danguolė, Banelis, Aldas. „Risk assessment during border checks". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific articles.* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 32, (2023), 85-94. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/47891
8. Seniutienė, Danguolė. „Migration processes and public security: the case of Lithuania". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific articles.* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 32, (2023), 77-85. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/47889
9. Seniutienė, Danguolė. „Procedures and conditions for the entry of foreigners to the Republic of Lithuania: a critical approach". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific*

articles. ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 34, (2023), 242-250. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/47441

10. Seniutienė, Danguolė. „Migration as a challenge for contemporary public security: Lithuanian case". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific articles.* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 35, (2024), 263-273. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/48342
11. Seniutienė, Danguolė. Fourth ERUA Annual Summit 2024: Social Innovations for Transformative Society, 25th-27th June 2024 : Abstracts, Day 2 – 26 June 2024. Topic: „Migration as a Challenge for contemporary public security: Lithuanian case". Konferencijos tezės, p.9. https://erua-eui.eu/wp-content/uploads/2024/06/26.06_Abstracts_Summit4_ERUA-1.pdf
12. Seniutienė, Danguolė, Paulauskytė, Laima. „Response to Hybrid Threats: polices, concepts and strategic approaches". *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka: mokslinių straipsnių rinkinys = Public security of public order: scientific articles.* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 36, (2024), 195-202. https://gs.elaba.lt/object/elaba:216129374/index.html
13. Pūraitė, Aurelija, Seniutienė, Danguolė. "Migration as a Hybrid Threat: Legal Perspectives on Countering Illegal Migration and the Lithuania-Belarus Border Crisis". Vol. 5 (2025): *Environment. Technology. Resources. Proceedings of the 16th International Scientific and Practical Conference Volume 5 / Defence and security technologies.* https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/49665

Tyrimų rezultatai pristatyti šiuose moksliniuose renginiuose:

1. 2017 m. balandžio 13 d. tarptautinėje konferencijoje „Visuomenės saugumo užtikrinimo problemos: teoriniai ir praktiniai aspektai", pranešimas „Is Migration a Security Issue?"
2. 2018 m. balandžio 12 d. tarptautinėje konferencijoje „Saugumo užtikrinimo problemos: teoriniai ir praktiniai aspektai" pranešimas „Prekyba žmonėmis ir migracija: sąvokos, sąsajos ir pasieniečio vaidmuo";
3. 2018 m. spalio 8 d. tarptautiniame Lenkijos – Lietuvos Seminare (Elk, Lenkija) „Directions of Changes in Public law" pranešimas „Relevant Issues of Migration Regulation and Assurance of Public Security".
4. 2019 m. gegužės 9 d. tarptautinėje konferencijoje „Visuomenės saugumo užtikrinimo problemos: teoriniai ir praktiniai aspektai" pranešimas „Migration and Security in Europe: is Immigration a Threat or an Asset".
5. 2019 m. gegužės 27–31 d. tarptautinėje konferencijoje „Inžinerija. Technologijos. Išsilavinimas. Saugumas." (Vasil Levski National Military University), pranešimas "Migration and Challenges to Regional Security".
6. 2021 m. balandžio 20 d. tarptautinėje konferencijoje „Annual International Scientific Forum "Networking on Sustainable Security in Dynamic Environment" pranešimas „Schengen and the concept of internal border security".
7. 2022 m. balandžio 20 d. tarptautinėje konferencijoje „Annual International

Scientific Forum "Networking on Sustainable Security in Dynamic Environment" pranešimas „Kaliningrad transit: implementation principles and issues".

8. 2023 m. balandžio 19-21 d. tarptautinėje konferencijoje „Annual International Scientific Forum "Networking on Sustainable Security in Dynamic Environment" pranešimas tema: „Irregular migration: new challenges and issues".
9. Fourth ERUA Annual Summit 2024 : Social Innovations for Transformative Society, 25th-27th June 2024 : Abstracts, Day 2 – 26 June 2024; pranešimas „Migration as a Challenge for contemporary public security: Lithuanian case". Konferencijos tezės, p.9. https://erua-eui.eu/wp-content/uploads/2024/06/26.06_Abstracts_Summit4_ERUA-1.pdf.
10. 16 th International Scientific and Practical Conference, June 19-20, 2025 RTU Rezekne Academy, Latvia. Pranešimas „Migration As A Hybrid Threat: Legal Perspectives On Countering Illegal Migration And The Lithuania-Belarus Border Crisis".

Atliktos mokslinės stažuotės:

- 2017 m. rugsėjo 12–15 d. dalyvauta mokslinėje stažuotėje Frontex (Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra).

- 2018 m. birželio 10–15 d. dalyvauta mokslinėje stažuotėje Juodkalnijos policijos akademijoje.

- 2018 m spalio 8-12 d. dalyvauta mokslinėje stažuotėje Frontex (Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra).

- 2019 m. sausio 29 d. – vasario 1 d. dalyvauta Frontex (Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra) partnerių susitikime (Nyderlandai).

- 2019 m. gegužės 26 d. – birželio 1 d. dalyvauta Erasmus plius mainų programoje, Vasil Levski nacionaliniame karo universitete (Bulgarija).

- 2019 m. birželio 25-28 d. dalyvauta Frontex (Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra) partnerių susitikime (Latvija).

- 2020 m. sausio 21-23 d. dalyvauta mokslinėje konferencijoje Latvijos valstybiniame pasienio koledže (Latvija).

- 2021 m. rugsėjo 13-17 d. dalyvauta Erasmus plius mainų programoje, Rezeknės technologijų akademija (Latvija).

- 2022 m. birželio 5-10 d. dalyvauta CEPOL (Europos Sąjungos teisėsaugos mokymų agentūra) mainuose Serbijos Respublikoje.

- 2022 m. lapkričio 29 d. – gruodžio 2 d. dalyvauta CEPOL (Europos Sąjungos teisėsaugos mokymų agentūra) ekspertų susitikime (Vengrija).

- 2022 m. gruodžio 12–15 d. dalyvauta Frontex (Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra) mokslinėje konferencijoje (Portugalija).

- 2023 m. kovo 15-17 d. dalyvauta CEPOL (Europos Sąjungos teisėsaugos mokymų agentūra) ekspertų susitikime (Vengrija).

- 2023 m. spalio 25-27 d. dalyvauta CEPOL (Europos Sąjungos teisėsaugos mokymų agentūra) ekspertų susitikime (Vengrija).

- 2024 m. gegužės 29-31 d. dalyvauta Šiaurės šalių partnerių susitikime, Norvegijos policijos akademijoje.

- 2024 m. liepos 28-31 d. dalyvauta Erasmus plius mainų programoje Rezeknės technologijų akademija (Latvija).

- 2024 m. rugsėjo 4-6 d. dalyvauta Erasmus plius projekto „Countering Hybrid Threats“ veiklų partnerių susitikime, Kroatijos policijos akademija.

- 2024 m. lapkričio 5-7 d. dalyvauta Erasmus plius mainų programoje Latvijos pasienio koledže.

- 2024 m. gruodžio 8-13 d. dalyvauta Erasmus plius mainų programoje Estijos gynybos ir saugumo mokslų akademijoje.

GYVENIMO APRAŠYMAS

Išsilavinimas

Nuo 2016	Mykolo Romerio universitetas, teisės doktorantūros studijos
1997–1999	Mykolo Romerio universitetas, teisės magistro studijos
1994–1997	Mykolo Romerio universitetas, teisės bakalauro studijos

Darbo patirtis

2020 m. – dabar	Mykolo Romerio universiteto Viešojo saugumo akademijos prodekanė studijoms
2007–2020	Viešojo saugumo fakultetas (dabar Viešojo saugumo akademija), einanti Valstybės sienos apsaugos katedros vedėjos pareigas

Pedagoginio darbo patirtis

2003 iki dabar	lektorė, Mykolo Romerio universitetas, Visuomenės saugumo institutas
1999–2003	asistentė, Mykolo Romerio universitetas, Valstybės sienos apsaugos katedra, Policijos veiklos katedra

MYKOLAS ROMERIS UNIVERSITY

Danguolė Seniutienė

REGULATION OF MIGRATION PROCESSES AND PUBLIC SECURITY: INTERACTION AND RESILIENCE OF THE MIGRATION GOVERNANCE SYSTEM

Summary of Doctoral Dissertation
Social Sciences, Law (S 001)

Vilnius, 2026

The doctoral dissertation was prepared in 2016-2025 and defended at Mykolas Romeris University in accordance with the right of doctoral studies granted to Mykolas Romeris University and Vytautas Magnus University by Order No. V-160 of 22 February 2019 of the Minister of Education, Science and Sport of the Republic of Lithuania.

Scientific supervisor:

Prof. Dr. Birutė Pranevičienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001).

The doctoral dissertation will be defended at the Doctoral Council in Law of Mykolas Romeris University and Vytautas Magnus University:

Chairperson:

Prof. Dr. Snieguolė Matulienė (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001).

Members:

Prof. Dr. Claribel de Castro Sanchez (Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Spain, Social Sciences, Law, S 001);

Prof. Dr. Saulė Milčiuvienė (Vytautas Magnus University, Social Sciences, Law, S 001);

Prof. Dr. Andrejus Novikovas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001);

Assoc. Prof. Dr. Juozas Valčiukas (Mykolas Romeris University, Social Sciences, Law, S 001).

The doctoral dissertation will be defended in the public meeting of the Legal Science Council in Law on 16 November 2026 at 13:00 at Mykolas Romeris University, auditorium I-414.

Address: Ateities St. 20, LT-08303, Vilnius.

SUMMARY

Relevance and problem statement of the research. Migration is a natural social, economic and cultural phenomenon; however, in the twenty-first century, it has increasingly become a means or instrument of political and geopolitical influence. Over the past decade, the European Union has faced several migration crises of fundamentally different kinds: the 2015–2016 humanitarian refugee crisis, which exposed the limitations of the Common European Asylum System; the organised instrumentalisation of migration by Belarus at the European Union's eastern external border in 2021–2024; and, since 2022, the mass arrival of persons fleeing the war in Ukraine. Each of these crisis episodes has highlighted not only political and migration-management challenges, but also a fundamental legal problem: the interaction between international, European Union and national legal norms does not always allow for an effective balance between the need to protect human rights, ensure public security and uphold the principles of the rule of law.

The intensification of migration processes and the changing nature of threats, particularly in the context of hybrid and geopolitical threats and instrumentalised migration flows, reveal growing tensions between the state's duty to ensure public security and its obligation to comply with international human rights standards. The migration crises of the past decade demonstrate that migration flows cannot always be explained solely by social or economic factors. Increasing geopolitical tensions and the active use of hybrid means of influence for political purposes create conditions in which migration may become an instrument of political pressure, information operations and other hybrid operations. Such cases involve the instrumentalisation of migration, including situations in which migration flows are deliberately created, directed or facilitated by a state or actors under its control with the aim of exerting political pressure, destabilising the targeted state or influencing its „decision-making" processes[520].

The effectiveness of instrumentalised migration is enhanced by a structural legal asymmetry: liberal democracies are bound by international human rights and asylum standards, legal accountability and judicial review mechanisms, whereas hostile regimes are often not subject to comparable constraints. Consequently, legal norms designed to ensure the protection of individuals may, under certain circumstances, be exploited as a strategic vulnerability. Under such conditions, state responses to migration crises must continuously balance two interrelated objectives: the need to counter threats to national security and the obligation to ensure the protection of human rights and uphold the principles of the rule of law. This tension brings the resilience of the legal system to the forefront, namely its capacity to integrate human rights protection standards into mechanisms for responding to hybrid threats, treating such standards not as an obstacle but as an integral element of effective and lawful governance.

The response of the European Union institutions to this problem developed

520 Maxime Lebrun ir kt., „Instrumentalized migration: avoiding the trap", *Open Research Europe*, (2025), 2-10. DOI: 10.12688/openreseurope.18635.2. https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/4-251

gradually. While the humanitarian perspective dominated public and political discourse during the 2015 migration crisis, between 2021 and 2024 migration increasingly came to be associated with geopolitical security challenges. This shift is also reflected in the position of the European Commission, which regarded Belarus's actions not as an ordinary migration crisis but as a politically orchestrated attempt to destabilise the European Union and its Member States[521]. During later policy and legal development phase, migration management was integrated into the broader framework of the EU's external action and partnerships. This shift in approach was institutionalised at the European Union level, as official EU documents began to recognise the instrumentalisation of migration as a form of hybrid threat. In its conclusions of 16 March 2026, the Council of the European Union explicitly identified the instrumentalisation of migration, alongside cyberattacks, sabotage of critical infrastructure and information manipulation, as a component of a broader hybrid influence strategy[522]. At the same time, these conclusions reveal that the European Union's response to hybrid threats remains somewhat fragmented, as the relevant measures and policy areas are dispersed across internal market regulation, the Area of Freedom, Security and Justice, and the Common Foreign and Security Policy. For this reason, addressing the instrumentalisation of migration requires not only sector-specific measures but also better coordination between different policy areas and institutional mechanisms[523].

According to Frontex data, the number of irregular external border crossings in the European Union decreased by more than a quarter in 2025 compared with 2024, amounting to approximately 178,000 cases. Nevertheless, this trend does not mean that the security challenges associated with migration have become less relevant. On the contrary, the European Union continues to face attempts to use migration flows as a means of political pressure and destabilisation. Consequently, migration management is increasingly analysed not only in the context of migration policy but also through the lens of security and resilience[524]. The European Union's eastern

521 „State of the Union Address by President von der Leyen", *European Commission - Speech*, Strasbourg, 15 September 2021, accessed 10 June 2026, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/api/files/document/print/ov/speech_21_4701/SPEECH_21_4701_OV.pdf .

522 „Council Adopts Conclusions on Strengthening the EU's Capacity to Counter Hybrid Threats", *Council of the European Union – Press Release,* 16 March 2026, accessed 5 June 2026, https://www.consilium.europa.eu/lt/press/press-releases/2026/03/16/council-adopts-conclusions-on-advancing-the-eu-s-capacity-to-counter-hybrid-threats/

523 Renan Bendel Vaughan, „Hybrid threats in the EU: conceptual foundations and a new institutional moment". Official Blog of UNIO, 15 May 2026, accessed 5 June 2026., https://officialblogofunio.com/2026/05/15/hybrid-threats-in-the-eu-conceptual-foundations-and-a-new-institutional-moment/

524 „Migratory routes. Migratory situation in 2025", *Frontex*, žiūrėta 2026 m. birželio 5 d., https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/ .

border[525] route show that the number of irregular border crossings increased more than tenfold in 2021.

Such a sharp increase was directly linked to the Belarusian regime's policy of directing migrants towards the border, turning migration into an instrument of political pressure and destabilisation at the European Union's external border[526]. Lithuania, as a Member State responsible for protecting the European Union's external border, found itself at the epicentre of this crisis. On 7 December 2021, the Seimas of the Republic of Lithuania officially classified Belarus's actions as a hybrid attack[527]. In the same year, the State Border Guard Service (SBGS) recorded 4,339 cases of irregular border crossings[528]. Following the declaration of an emergency situation, a further 8,106 persons were prevented from entering Lithuania irregularly. In 2022, the number of such cases reached 11,211, while in 2023 it stood at 2,643[529]. During the same period, Lithuania received more than 77,000 persons who had fled the war in Ukraine. As a result, migration management authorities had to address two fundamentally different challenges simultaneously: providing humanitarian protection to persons fleeing the war and responding to the threats posed by the instrumentalisation of migration.

The issue of legal system resilience is also reflected in Lithuanian case law, which consistently emphasises the importance of individual assessment in migration management decisions, including decisions concerning refusal of entry, detention or removal. The courts have held that the assessment of a threat posed by an individual cannot be based on the automatic attribution of a threat to national security; rather, each case must be assessed on the basis of individual circumstances and specific facts.

---

525 The EU's eastern border is the section of the European Union's external land border shared with Belarus and Russia by Lithuania, Latvia, Estonia, Poland and Finland. This section of the border is subject to the external border management regime established by the Schengen Borders Code (Regulation (EU) 2016/399), and since 2021 it has become the principal area in which the instrumentalisation of migration has manifested itself in the EU context. Accessed 28 August 2026: „Communication on Eastern border regions", *EU-Lex-Ares* (2025) 6559755 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/PIN/?uri=PI_COM:Ares(2025)6559755; Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council of 9 March 2016 on a Union Code on the rules governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code). *OL L* 77, 2016 03 23, 1–52., Regulation (EU) 2016/399setting out the Schengen Borders Code; „Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2021/1057 establishing the European Social Fund + (ESF+) as regards specific measures to address strategic challenges" COM(2025) 164 final 2025/0085(COD), 3., *EU-Lex*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52025PC0164

526 „Eastern Borders: Situation in 2024. Annex to Migratory Routes 2026", *Frontex*, accessed 5 June 2026, https://www.frontex.europa.eu/assets/Migratory_routes/2026/ANNEX_Eastern-borders_up-to-2024.pdf

527 Resolution of the Seimas of the Republic of Lithuania "On the Introduction of a State of Emergency", No. XIV-733 of 7 December 2021. *TAR*, 2021-12-07, Nr. 2021-25308, accessed 5 June 2026: https://www.infolex.lt/ta/725503.

528 „Neįleistų neteisėtų migrantų statistika", Valstybės sienos apsaugos tarnyba prie Lietuvos Respublikos vidaus reikalų ministerijos, *LRV.LT*., accessed 5 June 2026, https://vsat.lrv.lt/lt/naujienos/neileistu-neteisetu-migrantu-statistika/

529 *Ibid.*

It has also been emphasised that, even in an emergency situation, the mere fact of irregular entry does not in itself constitute sufficient grounds for establishing that an individual poses a threat[530]. These positions established in the case law confirm that judicial review constitutes an important mechanism for the resilience of a democratic state governed by the rule of law, ensuring the protection of human rights and compliance with the principles of legality. At the same time, they also reveal that challenges relating to coordination, consistency of decision-making and the implementation of normative requirements persist in the management of migration crises, demonstrating the need for more systematic institutional cooperation.

The circumstances discussed above provide the basis for formulating the central **research problem of this doctoral dissertation:** whether the existing legal framework governing migration processes is capable of ensuring the effective protection of public security while maintaining compliance with human rights, the rule of law, and the standards and requirements of international law, and in what directions this framework should be further developed in response to the intensification of traditional, non-traditional and hybrid migration flows.

State of research on the dissertation topic. *Review of the scientific literature.* The relationship between migration and public security has been examined in international and national academic literature from a variety of disciplinary perspectives, most often focusing on specific aspects of this relationship. Migration research has traditionally developed within the fields of sociology, demography, economics and political science, while legal scholarship has long focused primarily on the legal status of foreign nationals, asylum and the protection of human rights. However, in recent decades, the increasing politicisation of migration processes, the proliferation of hybrid threats, instances of the instrumentalisation of migration, and growing pressure on asylum systems have led to migration regulation being increasingly analysed in the context of national and public security.

International Research. The theoretical foundations of the securitisation of migration were established by representatives of the Copenhagen School, B. Buzan, O. Wæver and J. de Wilde, in their seminal work „*Security: A New Framework for Analysis*" (1998)[531]. They developed the concept of securitisation as a process whereby certain issues are framed as matters of security through political and public discourse, thereby creating the conditions for the application of exceptional measures[532]. J. Huysmans further developed this theoretical approach in the context of European Union migration

---

530 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2023 m. balandžio 5 d. nutartis administracinėje byloje Nr. A-1610-822/2023. Teisminio proceso Nr. 4-45-3-00097-2023-9; Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas. Išplėstinės teisėjų kolegijos 2022 m. liepos 28 d. sprendimas administracinėje byloje Nr. A-1091-822/2022. Teisminio proceso Nr. 4-13-3-00219-2021-8.: *Lietuvos vyriausiojo administracinio teismo praktikos apžvalga. 2023 m. balandžio 1 d. – 2023 m. balandžio 30 d.*

531 Barry Buzan, Ole Wæver ir Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis. Boulder* (Lynne Rienner publishers, 1998), 7–8.

532 *Ibid.*, 23–26.

policy by analysing the processes through which migration gradually became an object of security policy[533]. He drew attention to the fact that migration management is increasingly shaped by the logic of risk, insecurity and control, while migration issues are incorporated into the broader security policy agenda. T. Balzacq further developed securitisation theory by emphasising that the construction of security issues is determined not only by political statements or discursive constructions[534]. According to T. Balzacq, the securitisation process is closely linked to the institutional context, audience responses and specific political circumstances; consequently, the recognition of a threat as a security issue depends on the broader social and institutional environment. H. Stritzel extended the application of securitisation theory by demonstrating that the perception and conceptualisation of threats depend on the specific political, legal and institutional context[535]. This insight is particularly relevant to the analysis of the instrumentalisation of migration, as different European Union Member States have viewed this phenomenon differently, ranging from a humanitarian challenge to an issue of national security and hybrid threats.

T. Balzacq supplemented securitisation theory with an additional element – the governance dimension. He emphasised that securitisation manifests itself not only at the level of discourse but also through specific institutional practices and governance measures. This approach makes it possible to analyse the securitisation of migration not merely as a political narrative, but also as a process that materialises in legislation, administrative decisions and institutional practices[536]. K. M. Greenhill systematically developed the study of the instrumentalisation of migration as a means of geopolitical pressure. She demonstrated that migration flows can be deliberately used as instruments of foreign policy and coercion in order to influence the decisions or behaviour of other states. Her empirical analysis revealed that migration crises have repeatedly been used as a means of political pressure and, in many cases, have enabled the actors initiating them to achieve at least some of their intended objectives. These studies have contributed significantly to the development of the concept of the instrumentalisation of migration and to the analysis of migration processes in the context of geopolitical security[537]. Recent research on migration as an instrumentalised practice seeks not only to explain the potential impact and consequences of this phenomenon, but also to

533 Jef Huysmans, *The Politics of Insecurity: Fear, migration and asylum in the EU* (London and New York: Routledge, 2006), 1–5; 46–68.

534 Thierry Balzacq (ed.), *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (London: Routledge, 2011), 1–30.

535 Holger Stritzel, *Security in Translation: Securitization Theory and the Localization of Threat* (Palgrave Macmillan, 2014), 15–22.

536 Thierry Balzacq, „Securitization: Understanding the Analytics of Government ", In: Bossong, R. ir Rhinard, M. (eds.), *Theorizing Internal Security in the European Union.* (Oxford: Oxford University Press, 2016), 50–52.

537 Kelly M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 2010), 1-11.

develop criteria for distinguishing regular, spontaneous migration processes from deliberately organised hybrid operations. Significant scholarly insights in this field have been provided by M. Lebrun and co-authors, who analyse the instrumentalisation of migration as a specific means of hybrid influence requiring different assessment and response instruments from those applied to ordinary migration flows. The authors emphasise that an effective state response to such situations must be based not only on border protection measures, but also on the capacity to identify indicators of the instrumentalisation of migration while maintaining human rights protection and rule-of-law standards[538].

The analysis of the links between hybrid threats and irregular migration flows has been significantly advanced by the research of Jungwirth and co-authors, who developed the CORE (*comprehensive resilience ecosystem*) concept. Within this framework, resilience is understood not as the ability of individual institutions to respond to crises, but as a complex process encompassing the interaction between governance, services and society. The authors emphasise that an effective response to contemporary hybrid threats requires not only operational or legal measures, but also the capacity to ensure coordinated institutional action, public trust and long-term adaptation to a changing threat environment. These insights provide an important theoretical basis for analysing migration management from a resilience perspective[539]. Research on the securitisation of migration is further complemented by the concept of strategic narratives developed by A. Miskimmon, B. O'Loughlin and L. Roselle, which emphasises the ability of political actors to shape public perceptions of identity, crises and the ways in which they should be addressed. This theory makes it possible to analyse how the approach of European Union institutions to migration has evolved from viewing it primarily as a humanitarian challenge towards framing it within a geopolitical and security context. In this respect, the focus is not only on whether migration as a process becomes an object of security policy, but also on how this process unfolds, who shapes its development and what objectives are pursued[540]. V. Mitsilegas has made a significant contribution to the analysis of the relationship between migration and security in the context of European Union law. He examines migration management at the intersection of legal and security studies, with particular emphasis on the tension between the logic of risk management and the requirements of human rights protection. His work stresses that the securitisation of migration policy must not undermine fundamental rights protection standards; therefore, effective migration management must be based on a balance between security interests and legal obligations to protect

538 Maxime Lebrun ir kt. „Instrumentalized migration: avoiding the trap", *Open Research Europe* (2025), 2-10. DOI: 10.12688/openreseurope.18635.2, https://open-research-europe.ec.europa.eu/articles/4-251.

539 Rainer Jungwirth ir kt., „Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem". Report, JRC129019. *JRC Publications* (Luxembourg: Publications Office of the EU, 2023), 14–20. DOI: 10.2760/37899.

540 Alister Miskimmon, Ben O'Loughlin ir Laura Roselle, *Strategic Narratives: Communication Power and the New World Order* (New York: Routledge, 2013), 1–20.

individuals[541].

Hybrid threats and the legal resilience of democracies. This dissertation devotes a separate and significant strand of research to the analysis of the legal resilience of democratic states in the context of hybrid threats. Particular attention is given to the work of A. Sari, who has examined the role of law in the context of so-called grey-zone conflicts and hybrid threats. A. Sari emphasises that a state's legal system may play a dual role: it may constitute both a source of vulnerability and a foundation for resilience. Under certain circumstances, the legal obligations of democratic states and human rights protection standards may be exploited by hostile states or other actors; at the same time, it is precisely a well-functioning legal system that provides the institutional foundation for a lawful, coordinated and sustainable response to hybrid threats. On this conceptual basis, the author develops the notion of legal resilience, in which law is viewed not merely as a regulatory instrument but also as one of the key elements of state resilience, enabling security needs to be reconciled with the principles of a democratic state governed by the rule of law[542]. T. Ellingsen's research on the impact of hybrid threats on democratic systems further contributes to the study of legal resilience. The author argues that hybrid threats can affect different aspects of democracy, including electoral processes, state institutions and public discourse, and that responses to such threats therefore cannot be limited to security measures alone. In the author's view, the resilience of a democratic state depends on society's ability to recognise threats, effective and independent judicial review, and free media capable of ensuring the resilience of the information environment against manipulation. These insights are particularly relevant in the context of the instrumentalisation of migration, as they make it possible to view hybrid threats not merely as a matter of border protection or migration management, but as a broader challenge to the functioning of democratic institutions[543]. The concept of *judicial agility*[544] identified by T. Ellingsen can also be linked to the Lithuanian case law analysed in this dissertation. In the author's view, the resilience of a democratic state depends on the ability of courts to respond promptly and consistently to emerging threats while maintaining standards of legality and human rights protection. In the context of migration crises, this entails the capacity to ensure an individual assessment of circumstances and effective judicial review even under conditions of increased pressure. Accordingly, *judicial agility* can be

---

541 Valsamis Mitsilegas, „Rule of Law: Theorizing EU Internal Security Cooperation from a Legal Perspective". In: Bossong, Raphael ir Rhinard, Mark (eds.), *Theorizing Internal Security in the European Union*. (Oxford: Oxford University Press, 2016), 109–111.

542 Aurel Sari, „Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 6. (2020): 846–869. DOI: 10.1080/09557571.2020.1763452.

543 Tanja Ellingsen „Hybrid threats as a threat to democracy: Soft and smart tactics and three dimensions of democracy", In: *Preparing for Hybrid Threats to Security.* Routledge, (2024): 36–51. DOI: 10.4324/9781032617916-4. https://www.taylorfrancis.com/chapters/oa-edit/10.4324/9781032617916-4/hybrid-threats-threat-democracy-tanja-ellingsen?context=ubx

544 *Ibid*, p. 46. The term *judicial agility* is used in this dissertation as referring to the capacity of the judicial system to respond rapidly and adaptively to emerging threats to democracy involving hybrid methods.

understood not merely as procedural efficiency, but also as an important prerequisite for the resilience of a democratic state governed by the rule of law.

EU-level research. At the European Union level, a significant strand of research concerns the development of the Common European Asylum System, its reforms, and the assessment and adoption of the 2024 Pact on Migration and Asylum. Important contributions in this field have been made by S. Carrera[545], L. den Hertog and other scholars, who have analysed the multi-layered nature of the European Union's external migration policy and its interaction with human rights protection standards. Their research emphasises that migration management in the European Union is shaped at the intersection of several interconnected policy areas and that the persistent tension between security objectives, migration control measures and the protection of fundamental rights is one of the defining characteristics of this system[546]. T. Gammeltoft-Hansen has made a significant contribution to the analysis of the interplay between migration and human rights protection by examining access to asylum in the context of the extraterritorialisation and privatisation of migration control. The author draws attention to the fact that states' efforts to shift migration control functions beyond their territorial borders or delegate them to other actors pose new challenges to the application of international refugee law, particularly with regard to ensuring compliance with the principle of *non-refoulement*. His research demonstrates that the effectiveness of migration management measures cannot be assessed separately from the state's obligation to ensure compliance with international human rights and asylum protection standards[547]. The works of S. Castles, H. de Haas and M. J. Miller occupy an important place in the analysis of the theoretical foundations of migration, conceptualising migration as a complex and self-perpetuating social process. The authors emphasise that migration flows are shaped not merely by isolated economic or political factors, but by interconnected social, cultural, economic and political processes that, over time, create and sustain migration systems. This approach makes it possible to understand migration as a long-term structural phenomenon whose dynamics often extend beyond traditional mechanisms of state control and regulation[548]. P. Polko also offers a critical

---

545 Sergio Carrera ir kt., „Proposal for a regulation addressing situations of instrumentalisation in the field of migration and asylum: Substitute impact assessment ", *EPRS* (2023). https://doi.org/10.2861/489992;

546 Sergio Carrera, Leonhard den Hertog ir Marion Panizzon, „The External Faces of EU External Migration Law and Policy: an Introduction", In: *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes.* (Leiden: Brill Nijhoff, 2018), 1-2, 44.

547 Thomas Gammeltoft-Hansen, „Access to Asylum: International Refugee Law and the Offshoring and Outsourcing of Migration Control" (PhD thesis, Aarhus University, 2009), 10–15, https://www.asyl.at/archiv-2016/projekte/gammeltoft-hansen_access_to_asylum.pdf ; Thomas Gammeltoft-Hansen, „The Externalisation of European Migration Control and the Reach of International Refugee Law", *SSRN*, In Elspeth Guild and Paul Minderhoud (eds.) The First Decade of EU Migration and Asylum Law. Brill, (2011), accessed 29 August 2026 https://ssrn.com/abstract=3905769 and http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.3905769.

548 Stephen Castles, Hein de Haas, Mark J. Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World.* 5th ed. Basingstoke: (Palgrave Macmillan, 2014), 25–52.

assessment of the effectiveness of migration management measures by examining the impact of reinforced physical borders on migration processes. The author notes that stricter border control measures do not in themselves eliminate migration pressure; rather, they more often lead to the redirection of migration routes and their adaptation to new control conditions. These insights demonstrate that migration management cannot rely solely on physical control measures but requires a broader approach encompassing risk assessment, inter-institutional coordination and the strengthening of long-term resilience[549].

J. Wagner has examined the legal and institutional aspects of integrated border management, analysing the legal framework of the European Integrated Border Management concept developed by Frontex, its relationship with European Union law, and the allocation of responsibilities among the Member States[550]. Meanwhile, A. N. Kanellopoulos's research focuses primarily on the application of the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) in the activities of law enforcement and border control authorities, emphasising the importance of risk analysis in data-driven decision-making and in enhancing the effectiveness of migration management[551].

An important place in migration law research is occupied by the analysis of the case law of the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights, which shapes the fundamental standards for human rights protection and migration management. The case law consistently emphasises that public security considerations cannot be applied in an abstract or automatic manner but must, in each case, be based on an individual assessment of the circumstances and specific facts[552]. At the same time, the case law has further developed the standards relating to the principle of *non-refoulement*, the prohibition of collective expulsion, the right to an effective remedy, and the protection of human rights, which define the limits of state action in the fields of migration control and border protection[553]. These judgments constitute one of the most important normative foundations for assessing the

549 Paulina Polko, „The Migration-Security Nexus: Desecuritization and the Shift Towards the Sustainable Approach". *Journal of Modern Science,* (2024), Vol. 6(60), 101. DOI: 10.13166/jms/197001, https://www.jomswsge.com/pdf-197001-119979?filename=The-migration-security-ne.pdf

550 Johann Wagner, „The European Union's model of Integrated Border Management: preventing transnational threats, cross-border crime and irregular migration in the context of the EU's security policies and strategies", *Commonwealth & Comparative Politics,* (2021), 59(4), 424–448. DOI: 10.1080/14662043.2021.1999650, https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14662043.2021.1999650#d1e163

551 Anastasios – Nikolaos Kanellopoulos, „Empowering EU Law Enforcement: Teaching Security Risk Analysis with the Frontex Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM)", *Internal Security*, (2024). DOI: 10.5604/01.3001.0054.3977, 3–4, accessed 30 August 2026, https://www.researchgate.net/publication/380145021_Empowering_EU_Law_Enforcement_Teaching_Security_Risk_Analysis_with_the_Frontex_Common_Integrated_Risk_Analysis_Model_CIRAM

552 „CJEU, judgment of 11 June 2015, *Z. Zh. and I. O. v Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, Case C-554/13", ECLI:EU:C:2015:377

553 „ECtHR, judgment of 23 February 2012, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy*, Application no. 27765/09)".

legality of migration management measures under both ordinary and crisis conditions[554].

Lithuanian research. In Lithuania, the legal regulation of migration has been studied in a fragmented manner, with research focusing primarily on specific thematic areas. Issues of asylum law have been analysed by L. Jakulevičienė[555] and L. Biekša[556], issues relating to state border protection by E. Jarašiūnas[557], public and national security aspects have been analysed by A. Urmonas[558], A. Novikovas[559], while the demographic and social dimensions of migration have been studied by V. Stankūnienė[560] and A. Maslauskaitė[561]. However, Lithuanian academic literature still lacks comprehensive studies analysing the legal regulation of migration processes in conjunction with hybrid threats, the protection of public security, and the interaction between national

554 „ECtHR, judgment of 13 February 2020, *N.D. and N.T. v. Spain*, Applications nos. 8675/15 and 8697/15)".

555 Lyra Jakulevičienė ir Laurynas Biekša „Trends in the qualification of asylum claims related to gender-based violence under international and European Law." *The International Journal of Human Rights,* (2021), Vol. 26, No. 5, 833–855. DOI: 10.1080/13642987.2021.1978981; Lyra Vysockienė, *Pabėgėlių teisė* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2005); Lyra Jakulevičienė, "Principle of non-refoulement in the context of recent ECtHR caselaw and the EU migration and asylum pact", *ERA Forum: Journal of the Academy of European Law,* (2023), https://doi.org/10.1007/s12027-023-00761-w; Lyra Jakulevičienė, "Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?", in: *Reforming the Common European Asylum System : Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum:* Monograph / Daniel Thym; Odysseus Academic Network (Eds.). Baden-Baden: Nomos, (2022). ISBN 9783848787258. https://cris.mruni.eu/server/api/core/bitstreams/ab6f2e69-8cd7-45e4-b9cf-787178c5dab1/content; Lyra Jakulevičienė, "Vulnerable persons as a new sub-group of asylum seekers?", in: *Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law* / Edited by Vincent Chetail, Philippe de Bruycker and Francesco Maiani. (Leiden; Boston: Brill Nijhoff, 2016). ISBN 9789004308657. https://doi.org/10.1163/9789004308664_013

556 Laurynas Biekša ir Ilona Ivašauskaitė, „Lietuvos reakcija į prieglobsčio prašytojų antplūdį tarptautinės ir Europos Sąjungos teisės kontekste", *Lietuvos teisė 2021: esminiai pokyčiai*, (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2021). https://doi.org/10.13165/LT-21-01-15

557 Egidijus Jarašiūnas, „Konstitucija: nuo pagrindinio įstatymo iki aukščiausiosios teisės". *In: Lietuvos konstitucinė teisė: raida, institucijos, teisių apsauga, savivalda.* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2007), 33–66; Egidijus Jarašiūnas, *Valstybės valdžios institucijų santykiai ir Konstitucinis Teismas* (Vilnius: Lietuvos teisės universiteto leidybos centras, 2003).

558 Algimantas Urmonas ir kt., *Konstitucionalizmas ir teisės politika Europos Sąjungoje: mokslo studija* (Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2013).

559 Andrejus Novikovas, „Policijos pareigūnų diskrecinės valdžios viešajame administravime etiniai aspektai", *Visuomenės saugumas ir viešoji tvarka*, (2021), t. 26, 105–121. DOI: 10.13165/PSPO-21-26-32.

560 Vlada Stankūnienė, Marė Baublytė, Karolis Žibas ir Daumantas Stumbrys, *Lietuvos demografinė kaita: ką atskleidžia gyventojų surašymai: mokslo studija.* (Kaunas: Vytauto Didžiojo universitetas, 2016), https://tile.loc.gov/storage-services/master/gdc/gdcebookspublic/20/20/71/54/03/2020715403/2020715403.pdf

561 Aušra Maslauskaitė ir Vlada Stankūnienė, *Šeima abipus sienos: Lietuvos transnacionalinės šeimos genezė, funkcijos, raidos perspektyvos* (Vilnius: Tarptautinė migracijos organizacija ir Socialinių tyrimų institutas, 2007).

and European Union institutions involved in migration management. Consequently, there remains a need for an integrated study that would enable migration management to be assessed as a coherent legal, institutional and security system.

Among applied research studies, the one most closely related to the subject matter of this dissertation is the study *Assessment of the Asylum System* (Project No. PMIF-1.2.3-K-01-001), conducted by experts from Mykolas Romeris University[562], which analyses the operation of Lithuania's asylum system in the context of the migration crisis. Although this study and the dissertation draw partly on overlapping empirical material, their objectives and methodological approaches differ. The study in question is primarily oriented towards an applied and policy-oriented assessment of the administrative functioning of the asylum system, whereas the dissertation seeks to develop a theoretical and methodological model integrating the dimensions of legality, risk analysis and institutional resilience, applicable not only to the asylum system but also to the broader migration management system in the context of instrumentalised migration and other hybrid threats. The scientific contribution of the dissertation should therefore be regarded not as an alternative to the aforementioned applied study, but as a complementary theoretical and methodological approach proposing a broader legal and institutional model into which the findings of applied research, including those of the aforementioned study conducted by MRU experts, could be integrated in the future.

Based on the analysis of the academic literature and case law, three main research gaps can be identified. First, there is a lack of an integrated theoretical and methodological model that would enable the legal regulation of migration processes and the protection of public security to be analysed within a unified framework encompassing international, European Union and national law. Second, the legal aspects of the instrumentalisation of migration and hybrid threats, as well as the legality and effectiveness of institutional responses to these phenomena, remain insufficiently explored. Third, the academic literature lacks migration risk management models designed for practical application that are aligned with the European Union legal framework and could be applied by national institutions. This doctoral research is specifically aimed at addressing these gaps.

Novelty of the doctoral research. The novelty of the research is reflected at several interrelated levels.

Theoretical and conceptual novelty. Migration processes are analysed not only from the social, economic or demographic perspectives traditionally employed in migration studies, but also in the context of public security and hybrid threats, integrating the analysis of international, European Union and national law.

Normative and institutional novelty. The research provides a systematic analysis of

562 *Prieglobsčio sistemos vertinimas*. Studijos tyrėjai: prof. dr. Lyra Jakulevičienė, prof. dr. Andrius Stasiukynas, doc. dr. Laurynas Biekša, ir Arnas Liauksminas, parengta pagal projektą „Prieglobsčio sistemos vertinimas" Nr. PMIF-1.2.3-K-01-001. 2022. (Vilnius, MRU, 2022). Accessed 27 August 2026, https://www.mruni.eu/wp-content/uploads/2023/02/Galutine-tyrimo-ataskaita_2022_12_30.pdf

the legal framework governing migration processes, the functions of institutions involved in migration management, the limits of their discretion, and their interaction, assessing the significance of these elements for ensuring public security.

The dimension of hybrid threats and the instrumentalisation of migration. Migration management is examined through the lens of the instrumentalisation of migration and hybrid threats, with particular attention paid to the resilience of the legal system in such situations. The research analyses the problem of legal asymmetry and its significance for the effectiveness of the instrumentalisation of migration as a means of hybrid pressure.

Methodological novelty. The dissertation develops an Integrated Migration Risk and Resilience Management Model (IMRAVM), which combines the normative, risk assessment and resilience dimensions into a coherent analytical framework. The model is based on the European Union legal framework and adapted to the institutional and decision-making context of Lithuania's migration management system.

Object of the research – the legal framework governing migration processes and its interaction with mechanisms for ensuring public security at the international, European Union and national levels. The dissertation does not analyse migration processes in their entirety, but focuses on those aspects that are directly related to ensuring public security. Particular attention is paid to irregular migration, asylum processes, migration crises and the instrumentalisation of migration as a form of hybrid threat, as well as to issues relating to the legal regulation and institutional management of these phenomena. Legal migration is examined to the extent that its regulatory mechanisms are relevant to the overall migration management system, risk assessment and public security. Accordingly, the dissertation does not seek to provide a comprehensive analysis of all forms of legal migration or their social, economic or demographic dimensions.

Subject of the research – the interaction between the legal regulation of migration processes and public security in the context of migration crises, hybrid threats and the instrumentalisation of migration.

Aim of the research – to identify the patterns underlying the interaction between the legal regulation of migration processes and public security and, on this basis, to develop an integrated migration risk and resilience management model that reconciles the requirements of security, human rights and the principles of the rule of law.

Research objective:

1. To analyse the theoretical foundations of the concepts of migration and public security, revealing the impact of traditional, non-traditional and hybrid threats on the regulation of migration processes.
2. To examine the provisions of international and European Union law governing migration management and assess their compatibility with the requirements of public security, human rights protection and the principles of the rule of law.
3. To analyse Lithuania's legal framework governing migration, assessing the functions of the institutions involved in migration management and their

interaction in the context of ensuring public security.
4. To identify problems in the legal regulation and migration management system that arise in the context of migration crises, hybrid threats and the instrumentalisation of migration, and to reveal the main regulatory dysfunctions.
5. To develop and substantiate an Integrated Migration Risk and Resilience Management Model adapted to Lithuania's migration management system and aligned with the requirements of European Union law.

Defended statements

1. Migration crises and instances of the instrumentalisation of migration reveal that Lithuania's migration management system is insufficiently integrated at the normative, institutional and risk management levels, which limits its effectiveness in the context of hybrid threats.
2. The regulation of migration processes in the context of crises and hybrid threats requires an integrated theoretical and methodological model combining the principles of European Integrated Border Management (EIBM), the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) and the Comprehensive Resilience Ecosystem (CORE), thereby providing a basis for systematically reconciling the requirements of public security, human rights protection and the rule of law.

Research methodology. The methodology of the dissertation is based on systemic, normative-analytical and interdisciplinary approaches, which enable the legal regulation of migration processes to be analysed in the contexts of public security, human rights protection and hybrid threats. The research employs a comprehensive methodology combining the analysis of theoretical literature, legal doctrine, international, European Union and national legislation, and case law. This methodological approach makes it possible to assess migration management as a multi-layered phenomenon encompassing interconnected legal, institutional and security dimensions.

Methodological framework. The theoretical framework of the research is based on the doctrines of the rule of law, human rights protection and national security; theoretical approaches explaining the interaction between migration and security, including the concepts of securitisation, risk management, hybrid threats and strategic narratives; models of European Union integration and multi-level governance; as well as the principles of Lithuanian constitutional and administrative law. The normative core of the research is doctrinal legal analysis, which T. Hutchinson defines as the systematic examination of legislation, case law and legal doctrine aimed at identifying the content of existing legal rules and the principles governing their application[563]. M. van Hoecke emphasises the constructive function of this method, which enables theoretical models and conceptual analytical frameworks to be developed on the basis

563 Terry Hutchinson, „Doctrinal Research: Researching the Jury", In: Watkins, D., Burton, M. (eds.). *Research Methods in Law*. 2nd ed. (Abingdon: Routledge, 2018), 7–29.

of the existing legal system[564]. For the comparative analysis, the research draws on R. Michaels's concept of functional comparison, which provides a basis for assessing the functions and effectiveness of different legal and institutional solutions in comparable situations[565].

Research methods applied. The research employs a *combination of methods* that enables a comprehensive analysis of the legal regulation of migration processes. The *document analysis method* is used to examine international instruments, European Union legislation, the Constitution of the Republic of Lithuania, and national legislation governing migration management. The *logical-analytical method* is applied to identify causal relationships between migration processes, their legal regulation, and the protection of public security. The *systemic method* enables migration regulation to be assessed as a system of interconnected legal and institutional elements and allows regulatory dysfunctions and inconsistencies to be identified. The *comparative method* is used to analyse migration management solutions adopted by different European Union Member States and their practical application. The *case law analysis method* is applied to examine the jurisprudence of the European Court of Human Rights, the Court of Justice of the European Union and Lithuanian courts in the fields of migration and public security. The *modelling method* is employed to develop the Integrated Migration Risk and Resilience Management Model (IMRAVM) by synthesising elements of European Integrated Border Management (EIBM), the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM) and the CORE comprehensive resilience ecosystem.

Sources and their reliability. The research is based on the analysis of primary and secondary sources. Primary sources include international, European Union and national legislation, judicial decisions, official documents of European Union and Lithuanian institutions, strategic planning documents, and statistical data. Secondary sources comprise Lithuanian and international academic literature in the fields of migration, public security, constitutional and administrative law, international law and European Union law. The reliability of the sources is ensured by applying selection criteria, including academic recognition, relevance, citation frequency and thematic relevance, as well as by combining different types of sources and conducting their comparative assessment.

Structure of the dissertation. The dissertation consists of an introduction, five main chapters, conclusions and recommendations.

The first chapter, "Conceptual Approaches to Migration and Public Security", analyses the conceptual foundations that constitute the theoretical and normative basis of the dissertation. The analysis covers the concept of migration as an object of legal regulation, its relationship with public security, the typology of migration, and

564 Mark Van Hoecke (ed.), Methodologies *of Legal Research: Which Kind of Method for What Kind of Discipline?* (Oxford: Hart Publishing, 2011), 1–18.

565 Ralf Christian Michaels, „The Functional Method of Comparative Law ", In: Reimann, M., Zimmermann, R. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Law*. 2nd ed. (Oxford: Oxford University Press, 2012). DOI: 10.1093/oxfordhb/9780198810230.013.11, 340–382.

the challenges posed by migration crises to the state's legal system. These aspects provide the theoretical foundation for the subsequent analysis of the instrumentalisation of migration as a hybrid threat. The first section establishes that migration cannot be viewed solely as a social or economic phenomenon. It is a complex phenomenon that is also shaped by the legal environment, including individual decisions, state policies and international standards[566]. Lithuania's experience has demonstrated that migration management may simultaneously encompass both humanitarian and security dimensions. Consequently, migration regulation inevitably requires a balance between the protection of individual rights and the interests of the state, while ensuring public security. The second section establishes that the concept of public security in contemporary law is closely linked to processes of *securitisation*. Migration issues may be shifted into the domain of security policy and become a basis for the application of exceptional regulatory measures. However, legal doctrine and case law confirm that public security considerations do not in themselves provide sufficient grounds for restricting individual rights. Any measures restricting individual rights must be based on an individual assessment, the principle of proportionality, and the availability of effective judicial review. The typological analysis of migration conducted in the third section demonstrates that different categories of migrants have different legal statuses and are subject to different sets of rights and obligations. Legal status, motives for migration, duration and direction of migration determine both the extent of the state's obligations and the limits of administrative discretion. The research also reveals that irregular migration is not always exclusively the result of an individual's choice; in certain cases, it may also be influenced by the functioning of the administrative system itself. This circumstance limits the possibility of applying collective, automatic or expedited decisions in the field of migration management. The fourth section establishes that migration crises are, first and foremost, a test of administrative and legal resilience. In crisis situations, states tend to apply exceptional measures which, over time, may become part of permanent regulatory practice. European Union instruments seek to facilitate effective crisis response, while at the same time creating additional tensions between ensuring security and protecting human rights. In this context, the instrumentalisation of migration is distinctive in that the protective mechanisms of the rule of law are deliberately exploited as a means of exerting pressure on the state itself. The findings of the first chapter can be summarised in four main conclusions. First, migration is a multifaceted social process whose regulation requires a differentiated approach combining both public security and human rights protection considerations. Second, public security is not an absolute category. Its application is constrained by the principle of proportionality, the requirement of individual assessment, and international human rights obligations and standards, which remain applicable even in crisis situations. Third, the typology of migration performs an important function of legal differentiation, as different categories of migrants entail different state obligations and varying

566 Didier Bigo, „Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease", Alternatives: Global, Local, Political, (2002), Vol. 27, *Special Issue*, 63–92, DOI: 10.1177/03043754020270S105.

degrees of administrative discretion. Fourth, the instrumentalisation of migration creates a specific legal situation in which the state simultaneously acts as the target of a hybrid attack and as a subject bound by international obligations. Responses to threats of this kind must therefore be based not on abandoning protective legal mechanisms, but on adapting them in a manner that preserves the principles of the rule of law and institutional resilience. These conclusions provide the theoretical and methodological foundation for the legal analysis of hybrid threats and the instrumentalisation of migration conducted in the second chapter.

The second chapter, "Hybrid Threats and the Instrumentalisation of Migration", presents a legal analysis of hybrid threats and the instrumentalisation of migration, revealing the multi-layered nature of this phenomenon in terms of both its characteristics and normative content. The analysis proceeds systematically from the theoretical foundations of hybrid threats to the legal qualification of the instrumentalisation of migration and an assessment of the limits governing the actions of public administration authorities. The first section establishes that, in legal doctrine, the concept of hybrid threats is based on the dimensions of threat identification, normative delimitation and the legality of the response. Sari's concept of legal resilience demonstrates that, in situations involving the instrumentalisation of migration, law performs a dual function: it serves not only as a means of protection but also as a potential target of hostile influence[567]. Accordingly, the effectiveness of hybrid threats often derives precisely from the legal obligations and standards binding democratic states and the constraints on state action that they create. The analysis in the second section reveals that the instrumentalisation of migration may take different forms. It establishes that Belarus's actions in 2021–2023 were characterised by their coordinated and sustained nature and by their links with other means of hybrid influence. The application of the CORE model demonstrates that the primary target of operations of this kind is not the migration system itself, but rather institutional resilience, the stability of democratic processes and public trust in state institutions. The third section establishes that the legal qualification of the instrumentalisation of migration takes place at several interconnected normative levels. From the perspective of international law, the phenomenon of legal asymmetry is of particular importance, whereby the actor instrumentalising migration is not bound by the same asylum and human rights obligations as the targeted state. At the level of EU law, the concept of the instrumentalisation of migration has been progressively developed and ultimately institutionalised in Regulation (EU) 2024/1359, which for the first time lays down clear criteria for the legal qualification of this phenomenon[568]. At the same time, the case law of the CJEU[569] and the ECtHR

567 Aurel Sari, „Legal resilience in an era of grey zone conflicts and hybrid threats", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 33, No. 6 (2020): 846–869, DOI: 10.1080/09557571.2020.1763452.

568 Regulation (EU) 2024/1359 of the European Parliament and of the Council of 14 May 2024 addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum, *OJ L*, 2024/1359, 22 May 2024..

569 CJEU, judgment of 30 June 2022, *M. A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, Case C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:604.

has confirmed that, even in situations involving the instrumentalisation of migration, Member States remain bound by fundamental human rights protection standards, particularly the principle of *non-refoulement*, the right to apply for asylum and the requirement of individual assessment. Lithuanian case law has further clarified these requirements at the national level. The fourth section analyses the limits of discretion of public administration authorities in situations involving the instrumentalisation of migration. It establishes that, in crisis situations, discretion is neither eliminated nor expanded without limitation; rather, it is reconfigured in order to reconcile security needs with human rights protection requirements. The research also demonstrates that institutional fragmentation, manifested in insufficient coordination among the institutions involved in migration management, constitutes a potential vulnerability. For this reason, external oversight mechanisms and the principle of temporariness acquire particular importance, as they ensure that exceptional measures applied during a crisis do not become a permanent regulatory practice. Three main conclusions can be drawn. First, the instrumentalisation of migration has become a distinct and legally defined form of hybrid threat, the concept of which has evolved in European Union law over the past decade from a general category of vulnerability into a clearly defined legal construct. Second, the identification of a situation as involving the instrumentalisation of migration expands the range of special response measures available to states but does not remove fundamental human rights protection standards. Accordingly, the legal qualification of this phenomenon cannot serve as a basis for dispensing with the principle of proportionality, individual assessment or international protection safeguards. Third, an effective response to the instrumentalisation of migration depends not only on the quality of the legal framework but also on the ability of institutions to act in a coordinated manner, apply temporary measures in crisis situations, and maintain long-term preparedness for hybrid threat scenarios. The impact of hybrid attacks is manifested primarily not in the scale of migration flows, but in the weakening of institutional resilience. The legal response must therefore focus not only on neutralising the threat but also on preserving the capacity of a democratic state to act in accordance with the principles of the rule of law

The third chapter, "Migration Regulation at the International, European Union and National Levels", demonstrates that, over the past two decades, migration regulation in the European Union and Lithuania has evolved from a relatively autonomous area of administrative regulation into a complex field at the intersection of security, human rights protection and international obligations. As a result of this transformation, migration policy is now regarded not only as a set of measures regulating the movement of persons, but also as one of the key components of state and European Union resilience. The development of European Union migration law reflects a consistent effort to harmonise asylum procedures, strengthen external border management and establish common mechanisms for responding to migration crises. Nevertheless, migration crises and instances of the instrumentalisation of migration have demonstrated that normative harmonisation alone does not guarantee uniform application of the law in practice. Consequently, the effectiveness of migration management

increasingly depends on the ability of institutions to apply the law in a comprehensive and coordinated manner while ensuring compliance with human rights protection standards[570]. The Lithuanian case reflects a broader European trend whereby migration crises primarily test not border protection capacities, but the ability of the legal system to maintain the constitutional balance between state security and the protection of human rights. In crisis situations, the quality of the migration regulatory system is determined not only by its capacity to restrict irregular migration, but also by its ability to ensure individual assessment, proportionality, procedural safeguards and effective judicial review. The case law of the ECtHR, the CJEU and national courts demonstrates that a clear normative standard has emerged in European migration law: migration management measures may be justified on security grounds only insofar as they remain compatible with the protection of human dignity, the principle of *non-refoulement*, the requirement of individual assessment and the requirements of the rule of law. Migration crises therefore cannot be regarded as exceptions to the application of legal rules; on the contrary, they constitute situations in which the principle of the rule of law acquires its greatest practical significance. Accordingly, the analysis of migration regulation must be based not only on the examination of legal provisions or institutional competences, but also on an assessment of how the system as a whole functions under conditions of heightened uncertainty, political pressure and hybrid threats. This approach provides the theoretical and methodological basis for the subsequent analysis of the functioning of Lithuania's migration regulatory system and the assessment of its resilience.

The fourth chapter, "Migration Crisis Management Practice in Lithuania: Legal and Institutional Analysis", establishes that the 2021–2024 migration crisis constituted a significant test of the resilience of Lithuania's migration regulatory system and its capacity to operate under exceptional circumstances. The analysis demonstrates that, in response to the instrumentalisation of migration by Belarus, Lithuania established, within a short period of time, a special legal and institutional regime for managing the migration crisis, aimed at ensuring state border protection and national security. However, subsequent constitutional, administrative and international review revealed that some of the measures adopted did not fully comply with the requirements of individual assessment, proportionality and effective judicial protection. The analysis of legislative developments indicates that the state's initial response focused on rapidly controlling migration flows and strengthening administrative capacities. Nevertheless, some of the measures adopted, particularly those concerning the accommodation of asylum seekers subject to restrictions on freedom of movement and the application of special migration crisis procedures, were subsequently found to be incompatible with the requirements of the Constitution and European Union law. This demonstrates that decisions adopted in crisis situations, even when based on legitimate security interests,

570 Lietuvos Respublikos Konstitucinis Teismas, 2021 m. gruodžio 30 d. nutarimas byloje Nr. KT206-A-N20/2021; ECtHR, judgment of 13 February 2020, *N.D. and N.T. v. Spain*, Applications nos. 8675/15 and 8697/15. See Sections 3.2–3.3 of the dissertation (footnotes 296 and 308).

cannot dispense with individual assessment and human rights safeguards. The analysis of the practical application of migration procedures reveals that formally established procedural safeguards were not always equally effective in practice. Although migration flows decreased significantly, questions remained concerning effective access to asylum procedures, the transparency of the criteria governing the application of the pushback policy, the identification of vulnerable persons, and the proportionality of detention measures. Practical cases demonstrate that the greatest challenges arise not so much from the absence of legal rules as from their consistent and individualised application.

The analysis of oversight mechanisms demonstrates that the Constitutional Court, the Supreme Administrative Court of Lithuania, the Seimas Ombudspersons' Office, and international human rights institutions played an important role in correcting migration regulation practices and restoring the balance required by rule-of-law standards. However, the impact of these institutions was largely felt only after the contested decisions had already been adopted and implemented in practice. The main problem therefore lies not in the absence of oversight mechanisms, but in their limited capacity to ensure early and preventive review of legality in crisis situations. In summary, Lithuania's experience in managing the migration crisis revealed not only the state's capacity to respond rapidly to hybrid threats, but also the legal and institutional limits of the system. The research confirms that the long-term effectiveness of the migration management system depends not merely on the stringency of the control measures applied, but also on the capacity to ensure that the principles of the rule of law, human rights protection, individual assessment and effective judicial review are upheld even under exceptional circumstances. It is the practical implementation of these principles that determines the legality and democratic legitimacy of migration regulation.

The fifth chapter, "Integrated Migration Risk Assessment and Resilience Management Model: Theoretical and Methodological Foundations", develops the Integrated Migration Risk and Resilience Management Model (IMRAVM), based on the structural problems of Lithuania's migration management system identified in the first four chapters. It is based on a functional synthesis of three existing instruments: European Integrated Border Management (EIBM)[571], the Common Integrated Risk Analysis Model (CIRAM), and the CORE resilience ecosystem concept[572]. According to IOM data from 2025, migration management in Lithuania is characterised by fragmented institutional responsibility: functions are distributed among several institutions, yet no single entity is responsible for the overall performance of the system[573]. The analysis

571 Regulation (EU) 2019/1896, Article 3(1)(a)–(l); „European Integrated Border Management. Practical Guide for Effective Strategic Planning", *Frontex*, (2025), 9–10.

572 Rainer Jungwirth, Maxime Lebrun, ir kt. Hybrid threats: A comprehensive resilience ecosystem (CORE). *JRC Publications Report,* JRC129019. (Publications Office of the EU, 2023), 14–20. DOI: 10.2760/37899.

573 International Organization for Migration (IOM). *„Migracijos ir integracijos politika Lietuvoje 2025"*, (Vilnius: IOM, 2025).

revealed three interrelated structural problems: normative uncertainty (the legality of decisions adopted in crisis situations has consistently been challenged in case law), inconsistency in risk assessment (insufficiently systematic application of CIRAM), and a lack of institutional resilience at the governance, service and civil-society levels.

The IMRAVM consists of three layers: a normative layer (based on EIBM, defining institutional competences and legality requirements), a methodological layer (based on CIRAM, establishing the principles for risk identification and assessment), and a resilience layer (based on CORE, ensuring institutional learning and adaptation). The model operates through an algorithm comprising seven interconnected stages: from threat identification and integrated risk assessment to the application of a normative filter (legal basis, necessity, proportionality and individual assessment), individualised decision-making, judicial and quasi-judicial review, systemic correction, and institutional learning (see Figure 2 research subsection 5.5.2.). The key methodological innovation of the model is the principle of de-automation, according to which a system-level threat assessment cannot in itself determine the assessment of an individual's legal status[574]. This principle systematically integrates the requirement of individual assessment established in case law into a continuously functioning procedural mechanism, rather than leaving it solely as a safeguard provided through subsequent (*ex post*) judicial review. The SWOT analysis[575] of the IMRAVM (see the table No. 18 research subsection 5.6.) demonstrates that the model's principal strength lies in its ability to integrate the normative, methodological and resilience dimensions into a coherent system, together with the safeguard provided by the principle of de-automation. Its main weaknesses relate to its dependence on inter-institutional coordination, data infrastructure and implementation costs. Opportunities for the model are enhanced by the most recent developments in the EU legal framework governing migration, particularly Regulation (EU) 2024/1359, as well as by the expansion of digital systems such as EURODAC and EUROSUR. The principal threats are associated with the evolving nature of hybrid threats, the risk of political intervention during crises, and institutional overload. In summary, the IMRAVM is a theoretically and methodologically grounded model that integrates the principles of legality, risk assessment and institutional learning into a coherent migration management system oriented towards long-term resilience, with the potential for practical application within Lithuania's migration management system.

574 Lietuvos vyriausiasis administracinis teismas, 2023 m. balandžio 5 d. nutartis byloje Nr. A-1610-822/2023; LVAT 2022 m. lapkričio 11 d. nutartis byloje Nr. A-3982-821/2022.

575 Marlyn M. Helms, July Nixon, „Exploring SWOT analysis – where are we now?", *Journal of Strategy and Management,* (2010); Emet Gürel, Merba Tat, „SWOT Analysis: A Theoretical Review", (2017)

CONCLUSIONS

1. The relationship between migration and public security in contemporary law, particularly in the context of migration crises and hybrid threats, cannot be understood as a conflict between two competing values, whereby strengthening one would inevitably entail restricting the other. The traditional approach, according to which migration control and human rights protection are regarded as opposing regulatory objectives, no longer reflects the nature of contemporary migration processes, particularly where migration becomes an instrument of hybrid influence. The analysis of theoretical approaches, the securitisation paradigm and human rights protection principles demonstrates that long-term public security depends not on restricting human rights protection standards, but on the state's capacity to integrate them into the migration management system and ensure their application even under heightened migration and security pressure. Human rights protection in migration management should therefore be regarded not as an alternative to or limitation on public security, but as one of the essential prerequisites for ensuring lawful, effective and sustainable public security.

2. The instrumentalisation of migration, whereby a third country or an actor associated with it deliberately organises, facilitates or directs migration flows in order to exert political or geopolitical influence, should be regarded as a distinct form of hybrid threat. It differs from ordinary migration processes in terms of its purpose, the manner in which it is organised, and its mechanisms of influence.

2.1. Instrumentalised migration differs from an ordinary migration crisis primarily not in scale, but in nature: it is a deliberately organised migration process used for strategic geopolitical purposes rather than a migration flow that has emerged spontaneously.

2.2. The comparative analysis of different instances of the instrumentalisation of migration demonstrates that the intensity of such a threat is determined not only by the scale of the migration flow, but also by the degree of coordination of the measures employed, their continuity, and their capacity to affect several areas of state activity simultaneously.

2.3. Accordingly, the source of the threat posed by instrumentalised migration is not migration itself or migrants as subjects of law, but the capacity of an external actor to exploit the migration process and the legal obligations of the receiving state as instruments of political, institutional and legal pressure.

3. International and European Union law, while recognising the challenges posed by the instrumentalisation of migration and other crisis situations, grants states a certain degree of discretion to apply special migration and border management measures. However, this discretion is not absolute: its limits are determined by mandatory standards of legality and fundamental rights protection.

3.1. State discretion is limited by the requirements of individual assessment,

proportionality, effective legal protection, *non-refoulement* and other fundamental rights safeguards, which must be observed irrespective of the scale or nature of migration pressure.

3.2. The provisions of the new Pact on Migration and Asylum and the revised Schengen Borders Code confirm the direction of European Union law towards differentiating the response measures available to states in crisis situations while preserving general requirements of legality and fundamental rights protection.

3.3. Accordingly, ensuring public security in migration management is legally justified not by departing from fundamental human rights and procedural safeguards, but by adapting response measures to the specific nature of the crisis while preserving the essential standards of the rule of law.

4. The principal problems of Lithuania's migration management system that became apparent during the 2021–2024 migration crisis were related not so much to the absence of individual legal rules or deficiencies in their content, but to a lack of coherence between the normative framework, administrative decision-making and institutional activities. As a result, the consistent application of legal rules was not always ensured under crisis conditions.

4.1. The analysis of the case law of the Constitutional Court and the Supreme Administrative Court of Lithuania revealed recurring problems in the implementation of standards concerning individual assessment, proportionality and protection of the right to liberty, which manifested themselves at different stages of the crisis through similar deficiencies in legal regulation and its application.

4.2. The research demonstrates that legislative amendments alone do not eliminate regulatory deficiencies if new or revised rules are not consistently linked to an individualised assessment of circumstances in administrative practice. The effectiveness of the migration management system therefore depends not only on the content of legislation, but also on the capacity of institutions to apply it in a coordinated and consistent manner and on the basis of an individual assessment of each specific case.

5. Judicial and quasi-judicial review mechanisms operating in the field of migration management perform an important function in ensuring legality and correcting regulatory practice; however, their impact is predominantly reactive, as review is generally initiated only after the contested decisions have been adopted and their implementation has begun.

5.1. The activities of the Constitutional Court, the Supreme Administrative Court of Lithuania, the Seimas Ombudspersons and international human rights institutions have been significant in identifying deficiencies in the application of law and developing higher standards of legality. However, in many cases, corrective measures were taken only after specific violations and their consequences had become apparent.

5.2. The research also demonstrates that recommendations issued by oversight

institutions do not always result in changes in practice. Subsequent review mechanisms alone are therefore insufficient to identify and address systemic vulnerabilities in migration management in a timely manner. For this reason, standards of legality and human rights protection must be integrated into risk assessment and decision-making processes before an individual administrative decision is adopted, rather than operating solely as mechanisms for its subsequent review and correction.

6. The findings of the research substantiate the first defended statement that Lithuania's migration management system, under conditions of migration crises and the instrumentalisation of migration, was insufficiently integrated at the normative, institutional and risk-management levels. As a result, the elements of legal regulation, administration, risk assessment and oversight operated with insufficient consistency and did not always constitute a coherent system capable of responding effectively to migration-related threats of a hybrid nature.

6.1. At the normative level, insufficient integration was reflected in the recurring need to revise legal regulation adopted during the crisis following constitutional and judicial review. This demonstrates that security measures were not in all cases sufficiently aligned in advance with the requirements of human rights protection and the rule of law.

6.2. At the risk-management level, the research identified insufficient separation between system-level threat assessment and the assessment of an individual's legal status. As a result, general security considerations may, in certain cases, have influenced decision-making without sufficient consideration of the specific individual circumstances.

6.3. At the institutional level, the analysis revealed insufficiently formalised coordination of the activities of institutions involved in migration management, fragmented allocation of responsibilities, and insufficiently clear assessment of the overall performance of the system.

6.4. The interaction of these three dimensions makes it possible to regard the identified problems not as isolated deficiencies in the application of law or institutional activity, but as a systemic problem arising from insufficient integration of the migration management system.

7. The findings of the research also substantiate the second defended statement that, in the context of the instrumentalisation of migration and other hybrid threats, an integrated migration management model is required that combines the dimensions of legality, risk assessment and resilience within a coherent decision-making system.

7.1. The analysis of EIBM, CIRAM and CORE demonstrates that none of these models, when applied separately, encompasses all the migration management problems identified in the research: EIBM primarily establishes the normative and institutional framework for integrated border management, CIRAM provides a methodology for risk analysis, while CORE focuses on strengthening institutional

and societal resilience.

7.2. Accordingly, the Integrated Migration Risk and Resilience Management Model (IMRAVM) developed in the dissertation is based not on a mechanical combination of these three models, but on their functional synthesis, integrating the normative framework, risk assessment and the strengthening of institutional resilience into a single coherent management process.

7.3. The key methodological innovation of the IMRAVM is the principle of de-automation, according to which a system-level threat assessment cannot in itself determine the assessment of an individual's legal status. This is complemented by an institutional learning mechanism that enables case law, the findings of oversight institutions and the results of risk analysis to be systematically integrated into the improvement of legislation, strategic planning and administrative procedures.

7.4. The IMRAVM provides a basis for transforming migration management from a fragmented and predominantly reactive model into an integrated system in which risk assessment, legal review, individual decision-making and institutional learning operate as interconnected processes, enabling the requirements of public security, human rights protection and the rule of law to be reconciled.

PROPOSALS

1. The Ministry of the Interior should formalise the function of strategic coordination of migration crises by clearly establishing responsibility for organising an overall assessment of the situation, inter-institutional information exchange, and the initiation of systemic corrective measures in cases involving the instrumentalisation of migration or other hybrid threats. This function should not entail taking over the competences of the State Border Guard Service, the Migration Department or the Reception and Integration Agency, but should be implemented through a permanent inter-agency coordination structure or a predefined procedure activated on the basis of clear and predetermined risk indicators.

2. Objective and interrelated criteria should be established for deciding on the application and termination of special migration and border management measures, so that an increase in the number of persons crossing the border would not in itself constitute sufficient grounds for applying exceptional measures. The assessment of the situation should take into account unusual changes in the intensity or composition of migration flows, indications of the involvement of third-country authorities, coordinated logistical activities, and the use of information influence measures. At the same time, conditions for returning to ordinary procedures should be defined in advance, so that special measures applied during a crisis do not become a permanent feature of migration management practice.

3. A common inter-institutional risk and legality assessment protocol should be developed, clearly distinguishing system-level threat assessment from individual legal decision-making. The protocol should specify what information is collected for the overall assessment of the situation, how it is transmitted to decision-making authorities, when an additional assessment of an individual's vulnerability is required, and how the legal and factual grounds for an individual decision are to be documented. This would ensure that general risk indicators do not in themselves determine an individual's legal status.

4. Clear legal conditions should be established for the inter-institutional use and exchange of data collected by the State Border Guard Service, the Migration Department and the Reception and Integration Agency, distinguishing aggregated data required for strategic risk assessment from information necessary for individual administrative decision-making. Data exchange should be based on the specific competence of each institution and the principles of data minimisation and purpose limitation, while avoiding general and undefined access to personal data across institutions.

5. Periodic analysis of the case law of the Constitutional Court, administrative courts, the Court of Justice of the European Union and the European Court of Human Rights, as well as the findings of independent oversight institutions, should be institutionalised as a permanent mechanism for improving the migration management system. Identified violations and procedural deficiencies should be classified according to their nature and systemic significance, with a responsible entity designated to develop corrective measures and, after a specified period, an assessment conducted

to determine whether the measures implemented have remedied the identified deficiency.

6. Institutional capacity planning should be linked to the results of risk assessments by establishing in advance the conditions under which additional human, procedural, infrastructural and information resources are activated, so that continuity of procedural safeguards and essential services can be ensured in periods of increased migration pressure. This mechanism should be complemented by regular inter-institutional training and testing of migration pressure and instrumentalisation scenarios, assessing not only the operational preparedness of the State Border Guard Service, but also the functioning of the entire institutional chain, including information exchange, administrative procedures, continuity of services, and communication with the public.

7. The Integrated Migration Risk and Resilience Management Model (IMRAVM) developed in the dissertation should be applied as a methodological framework for assessing the consistency of implementation and interaction of the measures set out in Recommendations 1–6. The model would help ensure that strategic coordination, risk assessment, data management, legality review and institutional capacity planning operate not as separate measures, but as interconnected elements of a single migration management system.

THE LIST OF SCIENTIFIC PUBLICATIONS ON THE DISSERTATION TOPIC AND ACADEMIC EVENTS AT WHICH THE RESEARCH RESULTS WERE PRESENTED

1. Pūraitė, Aurelija, Greičius, Saulius, Seniutienė, Danguolė. „Managing State Border in the Context of Migration Crisis in Europe: Lithuanian Case". *Montenegrin Journal of Economics,* Vol. 13, No. 3 (2017), 31-42. http://www.mnje.com/sites/mnje.com/files/031-042_-_puraite_et_al.pdf
2. Zuzevičiūtė, Vaiva, Greičius, Saulius, Valkavičius, Darius, Seniutienė, Danguolė. „Protecting State Border: Risk and Prevention. Economic Dimension". *Montenegrin Journal of Economics,* Vol. 13, No. 3 (2017), 43-51. http://www.mnje.com/sites/mnje.com/files/043-051_-_zuzeviciute_-_z2.pdf
3. Seniutienė, Danguolė. "Migration Processes as a Package of Challenges and Threats for Public Security". *Public security of public order: scientific articles* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t] 25, (2020), 351-361. DOI: https://repository.mruni.eu/handle/007/17088
4. Seniutienė, Danguolė. „Schengen and the concept of internal border security". *Public security of public order: scientific articles* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 27, (2021), 134-141. https://repository.mruni.eu/handle/007/17588
5. Seniutienė, Danguolė. „Unaccompanied minor aliens: the case of Lithuania".*Public security of public order: scientific articles*, [t.] 28, (2021), 148-155. DOI: https://repository.mruni.eu/handle/007/18110
6. Seniutienė, Danguolė. „Irregular migration: new chalenges and issues". *Public security of public order: scientific articles* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 31, (2022), 197-206. https://repository.mruni.eu/handle/007/18829
7. Seniutienė, Danguolė, Banelis, Aldas. „Risk assessment during border checks". *Public security of public order: scientific articles* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 32 , (2023), 85-94. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/47891
8. Seniutienė, Danguolė. „Migration processes and public security: the case of Lithuania", *Public security of public order: scientific articles* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 32, (2023), 77-85. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/47889
9. Seniutienė, Danguolė. „Procedures and conditions for the entry of foreigners to the Republic of Lithuania: a critical approach". *Public security of public order: scientific articles* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 34, (2023), 242-250. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/47441
10. Seniutienė, Danguolė. „Migration as a challenge for contemporary public security: Lithuanian case". *Public security of public order: scientific articles* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. 2024. [t.] 35, (2024), 263-273. https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/48342
11. Seniutienė, Danguolė. Fourth ERUA Annual Summit 2024: Social Innovations for Transformative Society, 25th-27th June 2024 : Abstracts, Day 2 – 26 June 2024. Topic: „Migration as a Challenge for contemporary public security: Lithuanian

case“, P.9. https://erua-eui.eu/wp-content/uploads/2024/06/26.06_Abstracts_Summit4_ERUA-1.pdf
12. Seniutienė, Danguolė, Paulauskytė, Laima. „Response to Hybrid Threats: polices, concepts and strategic approaches “. *Public security of public order: scientific articles* ISSN 2029-1701. eISSN 2335-2035. [t.] 36, (2024),195-202. https://gs.elaba.lt/object/elaba:216129374/index.html
13. Pūraitė, Aurelija, Seniutienė, Danguolė. “Migration as a Hybrid Threat: Legal Perspectives on Countering Illegal Migration and the Lithuania-Belarus Border Crisis” . Vol. 5 (2025): *Environment. Technology. Resources. Proceedings of the 16th International Scientific and Practical Conference. Volume 5 / Defence and security technologies.* https://cris.mruni.eu/cris/handle/007/49665

The research results were presented at the following academic events:

1. On 13 April 2017, at the international conference “Problems of Ensuring Public Security: Theoretical and Practical Aspects”, presentation: “Is Migration a Security Issue?”
2. On 12 April 2018, at the international conference “Problems of Ensuring Security: Theoretical and Practical Aspects”, presentation: “Human Trafficking and Migration: Concepts, Interconnections and the Role of th Border Guard”.
3. On 8 October 2018, at the international Polish–Lithuanian seminar “Directions of Changes in Public Law” (Ełk, Poland), presentation: “Relevant Issues of Migration Regulation and Assurance of Public Security”.
4. On 9 May 2019, at the international conference “Problems of Ensuring Public Security: Theoretical and Practical Aspects”, presentation: “Migration and Security in Europe: Is Immigration a Threat or an Asset?”
5. On 27–31 May 2019, at the international conference “Engineering. Technologies. Education. Security” (Vasil Levski National Military University), presentation: “Migration and Challenges to Regional Security”.
6. On 20 April 2021, at the Annual International Scientific Forum “Networking on Sustainable Security in a Dynamic Environment”, presentation: “Schengen and the Concept of Internal Border Security”.
7. On 20 April 2022, at the Annual International Scientific Forum “Networking on Sustainable Security in a Dynamic Environment”, presentation: “Kaliningrad Transit: Implementation Principles and Issues”.
8. On 19–21 April 2023, at the Annual International Scientific Forum “Networking on Sustainable Security in a Dynamic Environment”, presentation: “Irregular Migration: New Challenges and Issues”.
9. At the Fourth ERUA Annual Summit 2024: Social Innovations for Transformative Society, 25–27 June 2024 (Day 2 – 26 June 2024), presentation: “Migration as a Challenge for Contemporary Public Security: The Lithuanian Case”. Thesis of the conference, p. 9. https://erua-eui.eu/wp-content/uploads/2024/06/26.06_Abstracts_Summit4_ERUA-1.pdf.

10. 16 th International Scientific and Practical Conference, June 19-20,2025 RTU Rezekne Academy, Latvia, presentation: "Migration As A Hybrid Threat: Legal Perspectives On Countering Illegal Migration And The Lithuania-Belarus Border Crisis".

Research Fellowships implemented:

- 12–15 September 2017 – research fellowship in a Frontex (European Border and Coast Guard Agency).
- 10–15 June 2018 – research fellowship at the Police Academy of Montenegro.
- 8–12 October 2018 – research fellowship at the European Border and Coast Guard Agency (Frontex).
- 29 January–1 February 2019 – participation in a Frontex (European Border and Coast Guard Agency) partners' meeting in the Netherlands.
- 26 May–1 June 2019 – participation in the Erasmus+ exchange programme at Vasil Levski National Military University, Bulgaria.
- 25–28 June 2019 – participation in a Frontex (European Border and Coast Guard Agency) partners' meeting in Latvia.
- 21–23 January 2020 – participation in an academic conference at the State Border Guard College of Latvia.
- 13–17 September 202 – participation in the Erasmus+ exchange programme at Rezekne Academy of Technologies, Latvia.
- 5–10 June 2022 – participation in a CEPOL (European Union Agency for Law Enforcement Training) exchange programme in the Republic of Serbia.
- 29 November–2 December 2022 – participation in a CEPOL (European Union Agency for Law Enforcement Training) experts' meeting in Hungary.
- 12–15 December 2022 – participation in a Frontex academic conference in Portugal.
- 15–17 March 2023 – participation in a CEPOL (European Union Agency for Law Enforcement Training) experts' meeting in Hungary.
- 25–27 October 2023 – participation in a CEPOL (European Union Agency for Law Enforcement Training) experts' meeting in Hungary.
- 29–31 May 2024 – participation in a Nordic partners' meeting at the Norwegian Police University College.
- 28–31 July 2024 – participation in the Erasmus+ exchange programme at Rezekne Academy of Technologies, Latvia.
- 4–6 September 2024 – participation in a partners' meeting for the Erasmus+ project "Countering Hybrid Threats" at the Croatian Police Academy.
- 5–7 November 2024 – participation in the Erasmus+ exchange programme at the State Border Guard College of Latvia.
- 8–13 December 2024 – participation in the Erasmus+ exchange programme at the Estonian Academy of Security Sciences.

CURRICULUM VITAE

Education

Since 2016	Mykolas Romeris University, Doctoral Studies in Law.
1997–1999	Mykolas Romeris University, Master's Studies in Law
1994–1997	Mykolas Romeris University, Bachelor's Studies in Law

Working experience

2020 till now	Vice-Dean for Studies at the Public Security Academy, Mykolas Romeris University
2007–2020	Faculty of Public Security (now the Public Security Academy), Acting Head of the Department of State Border Protection

Teaching Experience

2003 till now	Lecturer, Institute of Public Security, Mykolas Romeris University
1999–2003	Assistant, Department of State Border Protection, Department of Police Activities, Mykolas Romeris University

Seniutienė, Danguolė

MIGRACIJOS PROCESŲ REGULIAVIMAS IR VISUOMENĖS SAUGUMAS: SĄVEIKA IR MIGRACIJOS VALDYMO SISTEMOS ATSPARUMAS: daktaro disertacija. – Vilnius: Mykolo Romerio universitetas, 2026. P. 260.

Bibliogr. 169-192 p.

Disertacijoje nagrinėjamas migracijos procesų teisinis reguliavimas ir jo sąveika su visuomenės saugumo užtikrinimu, daugiausia dėmesio skiriant migracijos krizėms, hibridinėms grėsmėms ir migracijos instrumentalizavimui. Analizuojamas tarptautinis, Europos Sąjungos ir Lietuvos teisinis reguliavimas, EŽTT, ESTT ir Lietuvos teismų praktika bei Lietuvos migracijos valdymo institucijų veikla 2021-2024 m. krizės metu. Pagrindžiama, kad migracijos instrumentalizavimas yra savarankiška hibridinės grėsmės forma, išnaudojanti teisinę asimetriją tarp žmogaus teisių įsipareigojimų saistomų demokratinių valstybių ir tokių apribojimų nesaistomų priešiškų veikėjų. Nustatyta, kad Lietuvos migracijos valdymo sistema nepakankamai integruota normatyviniu, instituciniu ir rizikų vertinimo lygmenimis. Šiuo pagrindu sukurtas Integruotas migracijos rizikų ir atsparumo valdymo modelis (IMRAVM), jungiantis EIBM, CIRAM ir CORE koncepcijas. Esminis modelio elementas - dezautomatizacijos principas, pagal kurį sisteminio lygmens grėsmės vertinimas negali savaime nulemti individualaus asmens teisinės padėties. Pateikiami pasiūlymai dėl tarpinstitucinio koordinavimo ir migracijos valdymo sistemos atsparumo stiprinimo.

This dissertation examines the legal regulation of migration and its interaction with public security, focusing on migration crises, hybrid threats and the instrumentalisation of migration. It analyses international, European Union and Lithuanian law, the case law of the ECtHR, CJEU and Lithuanian courts, and the functioning of Lithuania's migration-management institutions during the 2021-2024 crisis. The study demonstrates that the instrumentalisation of migration constitutes a distinct form of hybrid threat that exploits the legal asymmetry between democratic states bound by human-rights obligations and hostile actors not subject to comparable constraints. It finds that Lithuania's migration-management system is insufficiently integrated at the normative, institutional and risk-assessment levels. On this basis, the dissertation develops an Integrated Migration Risk and Resilience Management Model (IMRAVM), combining EIBM, CIRAM and CORE. A key element of the model is the principle of de-automation, according to which a system-level threat assessment cannot in itself determine an individual's legal status. The dissertation concludes with recommendations for strengthening inter-institutional coordination and the resilience of the migration-management system.

Danguolė Seniutienė

MIGRACIJOS PROCESŲ REGULIAVIMAS IR VISUOMENĖS SAUGUMAS: SĄVEIKA IR MIGRACIJOS VALDYMO SISTEMOS ATSPARUMAS

Daktaro disertacija
Socialiniai mokslai, teisė (S 001)

Mykolo Romerio universitetas
Ateities g. 20, Vilnius
Puslapis internete www.mruni.eu
El. paštas roffice@mruni.eu
Tiražas 20 egz.

Parengė spaudai MB „Arhela“

Spausdino UAB „Ciklonas“
Žirmūnų g. 68, LT-09124, Vilnius
El. p. info@ciklonas.lt
https://ciklonas.lt/