EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2012 05 16
COM(2012) 230 final

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Du kartus per metus rengiama Šengeno erdvės veikimo ataskaita 2011 m. lapkričio 1 d.–2012 m. balandžio 30 d.

KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Du kartus per metus rengiama Šengeno erdvės veikimo ataskaita
2011 m. lapkričio 1 d.–2012 m. balandžio 30 d.

1. ĮŽANGA

Teisė į laisvą asmenų judėjimą – tai vienas svarbiausių Europos Sąjungos aspektų, o Šengeno erdvė, kurioje nėra vidaus sienų kontrolės, yra vienas labiausiai vertinamų ES integracijos laimėjimų. Šengeno bendradarbiavimas pradėtas penkių ES šalių – Belgijos, Prancūzijos, Vokietijos, Liuksemburgo ir Nyderlandų – iniciatyva Liuksemburgo Šengeno miestelyje 1985 m. pasirašius susitarimą, o 1990 m. – įgyvendinimo konvenciją. 1995 m. panaikinta kontrolė kertant vidaus sienas, o 1997 m. Amsterdamo sutartimi šie susitarimai buvo integruoti į Europos Sąjungos sistemą. Šengeno erdvėje sparčiai plėtėsi. Šiandien ji apima 42 673 km jūros ir 7 721 km išorės sausumos sienų teritoriją, kurioje 400 mln. europiečių iš 26 Europos šalių gali keliauti be pasų.

Teisę keliauti Šengeno erdvėje be patikrinimų kertant kontrolės sieną yra grindžiama sąlyga, kad kiekviena dalyvaujančioji valstybė vykdo savo įsipareigojimus pagal Šengeno *acquis*. Todėl labai svarbu, kad Europos institucijos prižiūrėtų Šengeno erdvės veikimą ir būtų pasirengusios reaguoti į bet kokius sunkumus, su kuriais joje susiduriama. Šiomis aplinkybėmis Komisija savo 2011 m. rugsėjo 16 d. komunikate „Šengeno erdvės valdymas. Erdvės be vidaus sienų kontrolės stiprinimas“ paskelbė ketinanti dukart per metus pateikti Europos Sąjungos institucijoms Šengeno erdvės veikimo apžvalgą. 2012 m. kovo 8 d. Taryba pritarė Komisijos ketinimams reguliariai teikti Šengeno bendradarbiavimo veikimo ataskaitas Europos Parlamentui ir Tarybai.

Šių ataskaitų tikslas yra suteikti pagrindą reguliarioms diskusijoms Europos Parlamente ir Taryboje, ir taip padėti rengti daugiau politinių gairių ir stiprinti bendradarbiavimą Šengeno erdvėje. Ši pirma ataskaita apima 2011 m. lapkričio 1 d.–2012 m. balandžio 30 d. laikotarpį ir ja papildomos priemonės, pateiktos Komisijos pasiūlymuose dėl teisėkūros procedūra priimamų aktų dėl Šengeno valdymo[1], dėl kurių šiuo metu diskutuojama su Europos Parlamentu ir Taryba. Ataskaitoje daugiausia dėmesio skiriama Šengeno erdvės veikimui ir nenagrinėjami kiti klausimai, kurie gali būti susiję su laisvės, saugumo ir teisingumo erdve, bet nėra susiję su pagrindiniais nagrinėjamais aspektais ir klausimais, kurie tuo pačiu metu nagrinėjami kituose dokumentuose. Šie klausimai apima, *inter alia*, Komisijos pasiūlymą dėl Europos sienų stebėjimo sistemos (EUROSUR)[2] ir Komisijos pasiūlymą įvesti vizų apsaugos

---

[1] Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Šengeno erdvės valdymas. Erdvės be vidaus sienų kontrolės stiprinimas“ (COM(2011) 561), iš dalies pakeistas pasiūlymas dėl tikrinimo ir stebėjimo, kaip taikomas Šengeno *acquis*, vertinimo mechanizmo sukūrimo (COM(2011) 559) ir Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (EB) Nr. 562/2006, kad būtų nustatytos bendros išimtinėmis aplinkybėmis laikinai atnaujinamos vidaus sienų kontrolės taisyklės, pasiūlymas (COM(2011) 560).

[2] Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo sukuriama Europos sienų stebėjimo sistema (EUROSUR), pasiūlymas (COM(2011) 873).

sąlygą[3] ir taip pat klausimus, kurie sprendžiami Komunikate dėl visuotinio požiūrio į migraciją ir judumą[4] bei metinėje migracijos ir prieglobsčio ataskaitoje. Du kartus per metus rengiama Šengeno bendradarbiavimo veikimo ataskaita turėtų būti laikoma šio platesnio konteksto dalimi.

2. PADĖTIES APRAŠYMAS

2.1. Padėtis prie Šengeno išorės sienų

Spaudimas prie Šengeno išorės sienų daugiausia patiriamas tik tam tikrose padidinto aktyvumo vietovėse.

2011 m. spalio–gruodžio mėn., palyginti su ankstesniais metais, neteisėtų sienos kirtimo atvejų skaičius padidėjo ir siekė beveik 30 000. Apie 75 proc. jų užregistruota rytinėje Viduržemio jūros regiono dalyje, o neteisėti migrantai dažniausiai turėjo Afganistano arba Pakistano pilietybę. Komisija ir toliau remia valstybių narių vykdomą šių mišrių migracijos srautų valdymo veiklą, pvz., teikdama ES finansavimą (visų pirma iš Išorės sienų fondo), bendradarbiaudama su atitinkamomis trečiosiomis šalimis ir per ES agentūras (pvz., FRONTEX)[5].

Spaudimas prie Šengeno išorės sienų yra susijęs su pastarojo meto įvykiais atitinkamose trečiosiose šalyse ir buvo akivaizdus per 2011 m. Arabų pavasario įvykius. Komisija pažymi, kad dėl padėties Sirijoje ateityje gali suaktyvėti migracijos srautai į kaimynines šalis ir į Europos Sąjungą. 2011 m. spalio–gruodžio mėn. sulaikyti 578 Sirijos piliečiai, bandę kirsti Šengeno išorės sausumos sieną tarp oficialių sienos perėjimo punktų, palyginti su 210 asmenų tą patį 2010 m. ketvirtį. Iš jų 82 proc. sulaikyti prie Graikijos išorės sausumos sienos.

Išsamesnis padėties aprašymas pateikiamas FRONTEX metinėje 2012 m. rizikos analizėje (http://frontex.europa.eu/assets/Attachment_Featured/Annual_Risk_Analysis_2012.pdf).

Komisija nuolat vertins, ar dabartinis paramos priemonių derinimas (pvz., ES ir FRONTEX operacijų finansavimas) tarp dabartinių padidinto aktyvumo vietovių ir kitų išorės sienų yra tinkamas arba, ar reikia kitaip paskirstyti prioritetus, atsižvelgiant į spaudimą dabartinėse padidinto aktyvumo vietovėse ir į galimą perkėlimo poveikį dėl sustiprintos sienų kontrolės tose vietovėse ir taip pat į naujus migracijos srautus, susidariusius po įvykių trečiosiose šalyse.

2.2. Padėtis Šengeno erdvėje

Šengeno *acquis* leidžia trečiųjų šalių piliečiams[6], turintiems vienos valstybės narės leidimą gyventi arba ilgalaikę vizą keliauti į kitas valstybes nares iki trijų mėnesių per bet kurį šešių

---

3 Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, iš dalies keičiančio Tarybos reglamentą (EB) Nr. 539/2001, nustatantį trečiųjų šalių, kurių piliečiai, kirsdami išorines sienas, privalo turėti vizas, ir trečiųjų šalių, kurių piliečiams toks reikalavimas netaikomas, sąrašus, pasiūlymas.

4 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Visuotinis požiūris į migraciją ir judumą“ (COM(2011) 743).

5 2011 m. spalio–gruodžio mėn. FRONTEX ketvirčio rizikos analizė.

6 Šioje ataskaitoje sąvoka „trečiosios šalies pilietis“ netaikoma ne ES piliečiams, kurie yra ES piliečio šeimos nariai, nes jie turi privilegijuotą statusą pagal ES teisės aktus dėl laisvo asmenų judėjimo (Direktyva 2011/38/EB) ir Šengeno *acquis*.

mėnesių laikotarpį. Tačiau sprendimo dėl savo statuso laukiantys prieglobsčio prašytojai šia teise naudotis negali, kol nebus galutinai įvertintas jų apsaugos užtikrinimo prašymas. Be to, didelė dalis neteisėtai gyvenančių trečiųjų šalių piliečių į Šengeno erdvę atvyko teisėtai, bet vėliau pasiliko pasibaigus leidžiamam laikotarpiui (užsibuvę asmenys), o kita dalis atvyko neteisėtai. Tokių asmenų atvejais arba valstybės narės pagal savo nacionalinės teisės aktus įteisina jų buvimą, arba jiems turėtų būti taikoma grąžinimo tvarka. Daug tokių asmenų nelieka atvykimo šalyje, o keliauja į kitas valstybes nares.

2011 m. Šengeno erdvėje nustatyti 350 944 trečiųjų šalių piliečiai, nevykdantys buvimo sąlygų[7]. Palyginti su ankstesniais metais, šis skaičius sumažėjo 9,1 proc. Daugiausia nustatyta Afganistano, Maroko ir Tuniso piliečių. Remiantis FRONTEX duomenimis[8], antrinio judėjimo, kuris prasideda – prie Graikijos ir Turkijos sausumos sienos, atvejų nustatyta prie Vakarų Balkanų šalių ir Slovėnijos bei Vengrijos sausumos sienų, prie Pietų Italijos jūrų sienos ir keliuose Europos oro uostuose, daugiausia Nyderlanduose, Belgijoje ir Vokietijoje.

Turima nedaug informacijos apie tai, kiek asmenų, neturinčių teisės būti Šengeno erdvėje, nori vykti į kitą valstybę narę. Tačiau atlikus keletą vienkartinių duomenų rinkimo operacijų surinkta bent šiek tiek pagrindinių statistinių duomenų. Naujausia operacija DEMETER[9] vykdyta 2011 m. spalio 24–30 d. dvidešimt vienoje valstybėje narėje (*inter alia*, nedalyvavo Prancūzija, Italija ir Graikija). Per savaitę dalyvaujančios valstybės narės kiekvieną dieną pildė pranešimo formą dėl kiekvieno incidento, kai kilo įtariamų dėl neteisėto apsigyvenimo jų teritorijoje. Formos buvo išsiųstos Lenkijos sienos apsaugos tarnybai, kuri duomenis surinko ir išanalizavo. Operacijos tikslas buvo surinkti informaciją apie migracijos srautus ES valstybėse narėse, visų pirma informaciją apie:

– migracijos spaudimą įvairiose šalyse,

– pagrindinius neteisėtų migrantų judėjimo maršrutus,

– pagrindines migracijos kelionės tikslo šalis,

– neteisėtų migrantų kilmės šalis ir

– neteisėtų migrantų nustatymo vietas ir naudotas transporto priemones.

Per operaciją sulaikyti 1936 trečiųjų šalių piliečiai iš 104 įvairių šalių. Daugiausia neteisėtų migrantų aptikta Vokietijoje (360 asmenų), Ispanijoje (290 asmenų) ir Vengrijoje (260 asmenų). Dauguma atvyko į Šengeno erdvę per Ispaniją (207 asmenys), Graikiją (180 asmenų), Kiprą (161 asmuo) ir Lenkiją (121 asmuo). Pagrindinės kelionės tikslo šalys buvo Ispanija (288 asmenys), Vokietija (264 asmenys) ir Austrija (140 asmenų).

Šių operacijų išvados liudija poreikį nuolat stengtis gerinti migracijos srautų Šengeno erdvėje kontrolę ir analizę. Tą būtų galima daryti, pavyzdžiui, du kartus per metus vykdant į DEMETER panašias operacijas ir reguliariai keičiantis informacija Europos Sąjungos lygiu. Komisija palankiai vertina Tarybai pirmininkaujančios Danijos 2012 m. balandžio 16–22 d. vykdytą BALDER operacijos koordinavimą.

---

7 FRONTEX 2012 m. metinė rizikos analizė.

8 FRONTEX 2012 m. metinė rizikos analizė.

9 2011 m. lapkričio mėn. Lenkijos sienos apsaugos tarnybos suvestinė ataskaita.

Be patikimos informacijos apie neteisėtai Šengeno erdvėje gyvenančius trečiųjų šalių piliečius, svarbu įgyvendinti kovos su neteisėtu buvimu Šengeno teritorijoje priemonę – direktyvą dėl sankcijų ir priemonių darbdaviams[10].

Be dabartinių ir planuojamų iniciatyvų (pvz., operacijos BALDER), Komisija svarsto, ar būtų galima imtis kitų priemonių siekiant suteikti daugiau informacijos apie migracijos srautus Šengeno erdvėje.

3. ŠENGENO *ACQUIS* TAIKYMAS

3.1. Laikinai atnaujinamos kontrolės prie vidaus sienų atvejai

Šengeno sienų kodekso[11] 23 straipsnyje nustatyta, kad, išskirtiniais atvejais, kai kyla rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, valstybė narė gali atnaujinti savo vidaus sienų kontrolę. Valstybė narė kuo greičiau apie tai praneša atitinkamai kitoms valstybėms narėms ir Komisijai. Be to, Europos Parlamentui, Tarybai ir Komisijai pateikiama ataskaita, kurioje bendrais bruožais apibūdinamas, visų pirma patikrinimų vykdymas ir sienų kontrolės atnaujinimo veiksmingumas. Nuo Šengeno sienų kodekso įsigaliojimo 2006 m. visi atnaujintos kontrolės atvejai buvo susiję su poreikiu užkirsti kelią įvairiems nusikaltimams ir su jais kovoti įvairių aukšto lygio susitikimų ar didesnių sporto renginių metu.

2011 m. lapkričio 1 d.–2012 m. balandžio 30 d. laikotarpiu kontrolė prie vidaus sienų buvo atnaujinta tik du kartus. 2011 m. spalio 4 d. Prancūzija pranešė Komisijai, kad dėl 2011 m. lapkričio 3 ir 4 d. Kanuose vyksiančio Didžiojo dvidešimtuko (G20) valstybių ir vyriausybių vadovų aukščiausiojo lygio susitikimo, ji ketino nuo 2011 m. spalio 24 d.–lapkričio 5 d. atnaujinti sienos su Italija kontrolę. Prancūzija vėliau pranešė Komisijai, kad per šį laikotarpį patikrinta 38 620 į šalį atvykstančių asmenų (iš 563 158 sieną kirtusių asmenų) ir 15 303 iš šalies išvykstantys asmenys (iš 605 062 sieną kirtusių asmenų). 443 asmenims atsisakyta leisti atvykti, nes dauguma jų neturėjo galiojančių kelionės dokumentų.

2012 m. balandžio 20 d. Ispanija pranešė Komisijai, kad dėl 2012 m. gegužės 2–4 d. Barselonoje vyksiančio Europos centrinio banko susitikimo, ji ketino 2012 m. balandžio 28 d.–gegužės 4 d. atnaujinti kontrolę prie vidaus sausumos sienos su Prancūzija, taip pat Barselonos ir Cheronos oro uostuose.

3.2. Vidaus sienų kontrolės nebuvimo išsaugojimas

Šengeno sienų kodekso 22 straipsniu valstybės narės įpareigojamos pašalinti visas sklandaus eismo srauto kliūtis sienos kirtimo keliais punktuose prie vidaus sienų, pirmiausia greičio apribojimus, kurie nėra išimtinai būtini dėl kelių eismo saugumo aplinkybių. Po Komisijos veiksmų Prancūzija laipsniškai pašalino sklandaus eismo srauto kliūtis keliuose sienos kirtimo keliais punktuose prie vidaus sienų su Ispanija, Belgija ir Liuksemburgu. Šios priemonės leido Komisijai 2012 m. sausio mėn. panaikinti atitinkamą pažeidimo bylą prieš Prancūziją.

---

10 Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/52/EB, kuria numatomi sankcijų ir priemonių nelegaliai esančių trečiųjų šalių piliečių darbdaviams būtiniausi standartai.

11 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 562/2006, nustatantis taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas).

Nyderlandai ketina prie vidaus sienų įrengti stebėjimo vaizdo kameromis sistemą (@migo-boras), kaip techninę pagalbinę judriųjų policijos patikrinimų priemonę. 2011 m. lapkričio mėn. Komisija kreipėsi į Nyderlandus dėl galimo Šengeno sienų kodekso, ES teisės aktų dėl laisvo ES piliečių judėjimo ir ES duomenų apsaugos teisės aktų nuostatų pažeidimo. Visų pirma paprašyta paaiškinimų dėl sistemos būtinumo bei proporcingumo ir šiuo metu Komisija nagrinėja Nyderlandų atsakymus.

Be to, 2011 m. lapkričio 1 d.–2012 m. balandžio 30 d. laikotarpiu Komisija paprašė informacijos dėl tinkamo ES teisės aktų (būtent Šengeno *acquis*) įgyvendinimo trimis naujais atvejais ir tęsė darbą, susijusį su aštuoniais anksčiau pradėtais nagrinėti atvejais, iš viso iš dešimties skirtingų valstybių narių (Austrijos, Belgijos, Čekijos, Estijos, Vokietijos, Italijos, Latvijos, Nyderlandų, Slovakijos ir Švedijos). Šios bylos daugiausia susijusios su klausimu, ar policijos patikrinimai prie vidaus sienų yra lygiaverčiai patikrinimams kertant sieną (Šengeno sienų kodekso 21 straipsnis), ir prievole panaikinti sklandaus eismo srauto kliūtis, pavyzdžiui, greičio apribojimus, sienos kirtimo keliais punktuose prie vidaus sienų (Šengeno sienų kodekso 22 straipsnis). Visais atvejais šiuo metu keičiamasi informacija su atitinkamomis nacionalinėmis institucijomis.

3.3. Neišnagrinėtos su Šengeno *acquis* susijusios pažeidimo bylos

Grąžinimo direktyvos (2008/115/EB) perkėlimas į nacionalinę teisę

Grąžinimo direktyvos (2008/115/EB) įgyvendinimo galutinis terminas suėjo 2010 m. gruodžio 24 d. Dvidešimt šešios valstybės narės jau priėmė naujus teisės aktus, kuriais direktyva perkeliama į nacionalinę teisę, ir nustatė bendrus standartus. Iki 2012 m. balandžio mėn. apie perkėlimą į nacionalinę teisę nepranešė tik Lietuva, Lenkija ir Islandija. Komisija pradėjo pažeidimo procedūras prieš valstybes nares, kurios neįvykdė perkėlimo ir pranešimo įsipareigojimo.

2011 m. pradėtas tyrimas siekiant įvertinti tinkamą direktyvos perkėlimą į nacionalinę teisę. Jau yra pirmieji tyrimo rezultatai – parengta aštuoniolika ataskaitų, kitos ataskaitos bus pateiktos 2012 m. Komisija kruopščiai išnagrinės perkėlimo į nacionalinę teisę ataskaitas ir sieks, kad valstybės narės visiškai ir tinkamai taikytų direktyvos nuostatas.

Šengeno sienų kodekso taikymas

2009 m. spalio mėn. gavusi informacijos apie didelius sunkumus ir netinkamą elgesį, kuriuos patiria Graikijoje prieglobsčio prašantys migrantai ir galimi prieglobsčio prašytojai, įskaitant atsisakymą įleisti asmenis, kuriems gali būti padaryta didelė žala arba kurie gali būti persekiojami, Komisija išsiuntė Graikijai oficialų pranešimą. Komisijos nuomone, bet kurį ES prieglobsčio *acquis* ir Šengeno sienų kodekso, kartu su Pagrindinių teisių chartijoje išdėstytų pagrindinių teisių, svarbiausių ES teisės principų ir Europos žmogaus teisių konvencijos pažeidimą reikia kuo skubiau pašalinti.

Komisija pripažįsta didelį spaudimą, kurį patiria Graikija dėl didelio skaičiaus asmenų, atvykstančių į jos teritoriją iš trečiųjų šalių. Kartu Komisijai susirūpinimą kelia dideli Graikijos prieglobsčio sistemos trūkumai ir pagrindinių teisių pažeidimai. Pripažindama Graikijos pastangas ištaisyti padėtį, Komisija ir toliau atidžiai kontroliuos, kas daroma šiuo klausimu ir imsis visų būtinų priemonių, siekdama užtikrinti, kad Graikija laikytųsi savo teisinių įsipareigojimų ir gautų būtiną paramą.

3.4. Nustatyti Šengeno vertinimo mechanizmo sistemos trūkumai

Šengeno erdvė grindžiama valstybių narių tarpusavio pasitikėjimu, kad jos sugeba įgyvendinti priemones, leidžiančias panaikinti vidaus sienų kontrolę, o ypač išorės sienų kontrolę. Siekdamos įgyti ir išlaikyti šį tarpusavio pasitikėjimą Šengeno erdvės valstybės narės 1998 m. įdiegė mechanizmą[12], skirtą tikrinti, ar prie Šengeno bendradarbiavimo norinčios prisijungti valstybės narės atitinka visas išankstines Šengeno *acquis* taikymo sąlygas (pvz., panaikino sienų kontrolę), taip pat tikrinti, ar Šengeno *acquis* jau įgyvendinančios valstybės narės teisingai jį taiko. Valstybių narių ekspertai, Tarybos generalinis sekretoriatas ir Komisija reguliariai vertina valstybes nares. Vertinimai grindžiami atsakymais į klausimynus, dėl kurių susitarė Taryba, ir patikrinimais vietoje, o išvados pateikiamos ataskaitose, įskaitant pastabas ir rekomendacijas dėl tolesnių veiksmų.

2011 m. lapkričio 1 d.–2012 m. balandžio 30 d. Vengrijoje, Maltoje ir Slovėnijoje atlikti Šengeno oro sienų vertinimai, Čekijoje, Vengrijoje, Maltoje ir Slovėnijoje – Šengeno vizų vertinimai, Suomijoje ir Švedijoje – SIS ir SIRENE vertinimai, Maltoje, Slovėnijoje, Švedijoje, Islandijoje ir Norvegijoje – policijos bendradarbiavimo vertinimai, Čekijoje, Vengrijoje, Lenkijoje, Slovakijoje ir Islandijoje – duomenų apsaugos vertinimai. Ataskaitos dar rengiamos, tačiau tikėtina, kad į jas bus įtraukta tiek teigiamų, tiek neigiamų pastabų ir rekomendacijos dėl mokymo, rizikos analizės naudojimo, keitimosi informacija, tarptautinio bendradarbiavimo, sienos perėjimo punktų infrastruktūros ir ambasadų ir (arba) konsulatų. Nors iš esmės padėtį galima gerinti, bet nė viename iš šių vertinimų nenurodyta tokių trūkumų, dėl kurių Komisija turėtų nedelsiant imtis veiksmų.

2010–2011 m. Graikijos Šengeno vertinime nustatyta keletas svarbių trūkumų, ypač susijusių su išorės sausumos ir jūros sienomis. Atsižvelgdama į plataus pobūdžio rekomendacijas, Graikija parengė nacionalinį veiksmų planą, kaip pašalintų šiuos trūkumus. Tai apima, *inter alia*, geresnį sienų valdymo klausimų koordinavimą, daugiau skiriamų darbuotojų ir įrangos, infrastruktūros gerinimą, naują mokymo programą ir atitinkamų teisės aktų peržiūrą. 2012 m. gegužės 28 d.–birželio 2 d. numatyta surengti peržiūros misiją, siekiant įvertinti iki šiol padarytą pažangą ir nustatyti sritis, kuriose valstybės narės galėtų suteikti paramą. Ši misija bus vykdoma Atėnų tarptautiniame oro uoste „Eleftherios Venizelos“, Pirėjo uoste ir Evro regione. Nors Komisija dar kartą patvirtino savo įsipareigojimą remti Graikijos pastangas valdyti savo išorės sienas, ji ragina šalį toliau vykdyti savo Šengeno veiksmų planą ir išsamiai bei sistemingai nustatyti poreikius ir turimus išteklius.

2012 m. gegužės–spalio mėn. Šengeno vertinimų orientacinį tvarkaraštis pateikiamas I priede.

3.5. Vidaus sienų su Bulgarija ir Rumunija kontrolės panaikinimas

Nors 2011 m. birželio mėn. Taryba padarė išvadą, kad Rumunija ir Bulgarija oficialiai atitinka viso Šengeno *acquis* taikymo kriterijus, ji negalėjo priimti sprendimo dėl kontrolės panaikinimo prie šių šalių vidaus sienų. 2012 m. kovo 2 d. Europos Vadovų Taryba paprašė Tarybos nustatyti ir įgyvendinti priemones, kurios padėtų sėkmingai Šengeno erdvės plėtrai, siekiant įtraukti Rumuniją ir Bulgariją, ir paprašė Tarybos grįžti prie šio klausimo, kad ji priimtų sprendimą 2012 m. rugsėjo mėn. TVR tarybos posėdyje. Komisija yra pasirengusi remti visas priemones, kurios būtinos, siekiant užtikrinti, kad rugsėjo mėn. Taryba priimtų teigiamą sprendimą.

---

[12] SCH/Com-ex (98) 26 def.

4. GRETUTINĖS PRIEMONĖS

4.1. Šengeno informacinės sistemos naudojimas

Šengeno informacinė sistema (SIS) yra bendra informacinė sistema, leidžianti valstybių narių kompetentingoms institucijoms gauti informacijos, susijusios su perspėjimais apie asmenis ir daiktus. Ši informacija gali būti naudojama policijai ir teismams bendradarbiaujant baudžiamosiose bylose, tikrinant asmenis prie Šengeno išorės sienų arba šalių teritorijoje ir išduodant vizas bei leidimus gyventi. Kadangi SIS yra labai sėkmingas projektas ir joje per metus randama dešimtys tūkstančių atitikčių, Komisija dirba kartu su Taryba, kad nustatytų nereikalingos darbo praktikos ir taisyklių atvejus.

Nors valstybės narės bendradarbiaudamos naudoja bendrą teisinį pagrindą, įgyvendinimas gali skirtis dėl skirtingų nacionalinės teisės aktų ir procedūrų. Tai reiškia, *inter alia*, kad kai kurios SIS naudojančios valstybės narės gana sėkmingai nustato sunkius nusikaltimus padariusių savo piliečių judėjimą kitose valstybėse narėse, o kitos valstybės narės beveik nesinaudota šia galimybe.

Be to, nors institucijų, atsakingų už keitimąsi papildoma informacija (SIRENE biurai), bendradarbiavimas gali būti pavyzdinis, dažnai vėluojama valstybių narių lygmeniu. Pasienyje sulaikius asmenį, SIRENE biurui skubiai reikalinga informacija apie asmens praeitį; laukti šios svarbios informacijos keletą valandų ar dienų – nepriimtina. Tokio sulaikymo negalima pateisinti, o asmuo, kuris buvo sulaikytas dėl teisėtos priežasties, gali būti išleistas dėl informacijos stokos.

Ne visos valstybės narės visais atvejais rengia perspėjimus, kad atkreiptų dėmesį, jog išduodanti institucija panaikino kelionės dokumentą. Taip sudaromos sąlygos trečiosios šalies piliečiui, turinčiam tokį dokumentą, panaudoti jį neteisėtai ir bandyti atvykti į Šengeno erdvę, net jeigu jis neteko šios teisės priėmus apkaltinamąjį nuosprendį baudžiamojoje byloje.

Komisija įvertins, ar reikėtų imtis priemonių, kad būtų naudojamas visas SIS ir SIRENE biurų potencialas, ir, jeigu taip, ar, be minėtų klausimų, vertėtų apsvarstyti kitas priemones.

4.2. Vizų informacinės sistemos naudojimas

Vizų informacinė sistema (VIS) – tai keitimosi informacija apie trumpalaikes vizas sistema, suteikianti kompetentingoms Šengeno valstybių narių institucijoms galimybes tvarkyti duomenis apie prašymus išduoti vizas ir visas vizas, kurios buvo išduotos, kurias atsisakyta išduoti, kurios buvo panaikintos, atšauktos arba pratęstos. 2011 m. spalio 11 d. VIS sėkmingai pradėjo naudoti valstybių narių ambasados ir konsulatai pirmajame diegimo regione (Alžyras, Egiptas, Libija, Mauritanija, Marokas, Tunisas). Pagal dabartinį planą antrajame regione (Izraelis, Jordanija, Libanas ir Sirija) VIS pradės veikti 2012 m. gegužės 10 d., o trečiajame regione (Afganistanas, Bahreinas, Irakas, Iranas, Kuveitas, Omanas, Kataras, Saudo Arabija, Jungtiniai Arabų Emyratai, Jemenas) – 2012 m. spalio 2 d. VIS veikia gerai: iki 2012 m. balandžio 30 d. sistemoje apdorota 775 489 prašymai, 611 419 išduotų vizų ir 99 242 atsisakymai išduoti vizą.

4.3. Vizų politika ir readmisijos susitarimai

Vakarų Balkanų šalims skirtas stebėjimo mechanizmas, naudojamas liberalizavus vizų režimą

2009 m. gruodžio mėn. liberalizavus vizų režimą su buvusiąja Jugoslavijos Respublika Makedonija, Juodkalnija ir Serbija, o 2010 m. gruodžio mėn. – su Albanija bei Bosnija ir Hercegovina, kai kuriose valstybėse narėse ėmė sparčiai augti prieglobsčio prašymų skaičius, todėl Komisija sukūrė visoms Vakarų Balkanų šalims, kuriose liberalizuotas vizų režimas, skirtą stebėjimo mechanizmą, naudojamą liberalizavus vizų režimą. 2011 m. gruodžio mėn. Komisija paskelbė antrąją šios stebėjimo veiklos ataskaitą[13], kurioje apibūdinti naujausi veiksmai, kurių imtasi, dabartinė padėtis ir pasiūlyti tolesni veiksmai. Nors 2011 m. antroje pusėje bendras prieglobsčio prašytojų skaičius regione sumažėjo, palyginti su tuo pačiu 2010 m. laikotarpiu, nes buvo mažiau prieglobsčio prašytojų iš Serbijos ir buvusios Jugoslavijos Respublikos Makedonijos, padėtį pablogino gerokai išaugęs prieglobsčio prašytojų iš Albanijos bei Bosnijos ir Hercegovinos skaičius. Dauguma prieglobsčio prašymų (grindžiamų sveikatos priežiūros paslaugų trūkumu, nedarbu, nepakankamomis švietimo galimybėmis) laikomi nepagrįstais, todėl prieglobsčio suteikimo lygis yra labai nedidelis. Belgija, Vokietija, Liuksemburgas ir Švedija ir toliau yra pagrindinės kelionės tikslo šalys, iš dalies dėl prieglobsčio procedūrų trukmės ir su tuo susijusios leidžiamo buvimo trukmės. Šios valstybės narės ėmėsi priemonių, kad sumažintų prašymų tvarkymo laiką, tačiau dar daug aspektų galima tobulinti, pvz., keitimąsi informacija, tarpininkavimo tyrimą, pasienio kontrolės stiprinimą, tikslines informavimo kampanijas ir mažumoms priklausantiems gyventojams (visų pirma romų bendruomenėms) teikiamą paramą.

Remdamasi šiais duomenimis, Komisija analizuos, ar stebėjimo po vizų režimo liberalizavimo mechanizmu (įskaitant FRONTEX perspėjimo mechanizmą) nustatytos būtinos priemonės migracijos srautams po vizų režimo liberalizavimo Vakarų Balkanų šalyse stebėti ir, ar reikia gerinti šią stebėjimo veiklą.

Readmisijos susitarimai

Readmisijos susitarimų sudarymas yra esminis Europos Sąjungos bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis valdant migraciją ir prieglobstį elementas. 2011 m. lapkričio mėn. Komisija užbaigė derybas dėl readmisijos susitarimo su Žaliuoju Kyšuliu, todėl dabar galima pradėti oficialaus ratifikavimo procedūrą. Užbaigtos techninės derybos su Turkija ir dabar tikimasi pasirašyti readmisijos susitarimą ir pradėti dialogą dėl vizų režimo liberalizavimo. Be to, pradėtos derybos su Armėnija ir Azerbaidžanu dėl vizų režimo supaprastinimo ir readmisijos susitarimų.

5. ŠENGENO ERDVĖS VEIKIMO GAIRĖS

Pagal Šengeno bendradarbiavimo sistemą taikomos priemonės priklauso įvairioms kompetencijos sritims, t. y. už jas gali būti atsakingos tiek Europos Sąjunga, tiek valstybės narės. Tinkamas Šengeno erdvės veikimas priklauso ne tik nuo vienodai taikomo ES *acquis*, bet ir nuo nacionalinės kompetencijos, grindžiamos Šengeno erdvės nuostatomis. Tuo tikslu galima pateikti du pavyzdžius: valstybės narės gali savo teritorijose atlikti policijos patikrinimus, siekdamos patikrinti asmens teisę būti teritorijoje, bet šie patikrinimai neturi būti lygiaverčiai sienų kontrolei. Be to, kadangi valstybės narės kompetencijai priklauso pareiga išduoti leidimus gyventi ir kelionės dokumentus trečiųjų šalių piliečiams, jos

[13] Komisijos tarnybų darbinis dokumentas „Antroji stebėjimo po vizų režimo liberalizavimo Vakarų Balkanų šalyse ataskaita pagal Komisijos 2010 m. lapkričio 8 d. pareiškimą“ (SEC(2011) 1570).

sprendimai yra tiesiogiai susiję su teise keliauti Šengeno erdvėje ir todėl tai kelia susirūpinimą ir kitoms valstybėms narėms.

Komunikatuose dėl migracijos[14] ir dėl Šengeno valdymo[15] Komisija įsipareigojo parengti gaires, kad užtikrintų Šengeno *acquis* nuoseklų įgyvendinimą ir aiškinimą. Leidimų gyventi bei kelionės dokumentų išdavimo ir policijos priemonių prie vidaus sienų gairės, kurias parengė Komisija, pasikonsultavusi su valstybėmis narėmis, pateikiamos II priede.

---

14 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Komunikatas dėl migracijos“ (COM(2011) 248).

15 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui „Šengeno erdvės valdymas. Erdvės be vidaus sienų kontrolės stiprinimas“ (COM(2011) 561).

I PRIEDAS. 2012 m. gegužės– spalio mėn. orientacinis Šengeno vertinimų kalendorius[16]

Laikas	**Valstybės narės**	**Tema**
2012 m. gegužės 6–12 d.	Estija, Latvija, Lietuva	Jūrų sienos
2012 m. gegužės 28–birželio 2 d.	Graikija	Lygiaverčių įstaigų tarpusavio vertinimas
2012 m. birželio 17–22 d.	Vengrija, Slovakija	Policijos bendradarbiavimas
2012 m. liepos 1–7 d.	Estija, Latvija, Lietuva	Oro erdvės sienos
2012 m. liepos 23–27 d.	Malta, Slovėnija	Duomenų apsauga
2012 m. rugsėjo 9–20 d.	Malta, Lenkija, Slovėnija	Jūrų sienos
2012 m. rugsėjo 23–29 d.	Čekija, Lenkija	Policijos bendradarbiavimas
2012 m. spalio 7–12 d.	Danija, Islandija, Norvegija	SIS ir (arba) SIRENE
2012 m. spalio 7–13 d.	Latvija, Lietuva	Vizos
2012 m. spalio 14–20 d.	Estija, Latvija, Lietuva	Duomenų apsauga

[16] Tarybos dokumentas 5090/2/12 SCH-EVAL 1 COMIX 6, 2 redakcija.

II PRIEDAS. Šengeno *acquis* nuoseklaus įgyvendinimo ir aiškinimo gairės

2011 m. rugsėjo 16 d. Komisija pateikė teisės aktų pasiūlymus, įskaitant pasiūlymus dėl Šengeno vertinimo mechanizmo ir Šengeno sienų kodekso pakeitimo, siekiant dar labiau sustiprinti Šengeno erdvės valdymą[17]. Be to, Komisija paskelbė[18], kad ji nagrinės sritis, kuriose nustačius gaires būtų užtikrintas nuoseklesnis Šengeno taisyklių įgyvendinimas. Komisija nustatė, kad leidimų gyventi ir kelionės dokumentų išdavimas, taip pat policijos priemonės prie vidaus sienų yra tinkamos tokių gairių temos, ir 2011 m. liepos 20 d. bei lapkričio 28 d. surengė du susitikimus su valstybių narių ekspertais, kad apsvarstytų tokių gairių taikymo sritį ir turinį. 2011 m. gruodžio 1 d. vykusiame tarpusavio keitimosi informacija mechanizmo nacionalinių informacijos centrų atstovų susitikime leidimų gyventi ir kelionės dokumentų išdavimas aptartas su valstybėmis narėmis.

Toliau pateiktose gairėse atsižvelgiama į vertingas pastabas ir pasiūlymus, kuriuos konsultacijų metu pateikė valstybės narės.

A. Leidimų laikinai gyventi ir kelionės dokumentų išdavimas trečiųjų šalių piliečiams[19]

I. Įžanga

Šengeno *acquis* numatyta derinti taisykles dėl trumpalaikio buvimo (bendroji vizų politika, įskaitant trumpalaikių vizų abipusį pripažinimą remiantis suderintomis vizų išdavimo procedūromis ir sąlygomis, nustatytomis Vizų kodekse). Šengeno *acquis* nenustatyta, kad turi būti derinamos ilgalaikių vizų, leidimų gyventi ir kelionės dokumentų išdavimo ne ES piliečiams sąlygos. Šiuos klausimus reglamentuoja valstybių narių nacionalinė teisė.

ES *acquis* migracijos ir prieglobsčio srityje įtvirtintos nuostatos dėl leidimų gyventi tam tikrų kategorijų asmenims išdavimo sąlygų ir procedūrų. Todėl, pvz., prieglobsčio prašytojams[20] pagal ES teisę neturi būti išduodami leidimai gyventi, o tik leidimai pasilikti valstybės narės teritorijoje.

Pabėgėliams, kuriems suteikiama tarptautinė apsauga,[21] išduodami leidimai gyventi, kurie galioja ne trumpiau kaip trejus metus ir gali būti pratęsiami, o asmenims, kuriems suteikiama papildoma apsauga, išduodami leidimai gyventi, kurie galioja ne trumpiau kaip vienerius metus ir gali būti pratęsiami. Asmenų, kuriems suteikiama apsauga, šeimos nariams taip pat išduodami leidimą gyventi, bet jie gali galioti trumpiau.

Jeigu laikina apsauga atitinka Laikinos apsaugos direktyvą, valstybės narės turi išduoti asmenims, kuriems suteikta laikina apsauga, leidimą gyventi, galiojantį visą apsaugos laiką[22]. Tai taip pat taikoma jų šeimos nariams, su kuriais jie susijungė, laikydamiesi direktyvos taisyklių[23].

---

17 COM(559) 2011ir COM(560) 2011.

18 COM(2011) 561.

19 Šiose gairėse sąvoka „trečiosios šalies pilietis“ netaikoma ne ES piliečiams, kurie yra ES piliečio šeimos nariai, nes jie turi privilegijuotą statusą pagal ES teisės aktus dėl laisvo asmenų judėjimo (Direktyva 2004/38) ir Šengeno *acquis*.

20 Priėmimo sąlygų direktyvos 2003/09/EB 6 straipsnis.

21 Priskyrimo direktyvos 2004/83/EB 24 straipsnis.

22 Laikinos apsaugos direktyvos 2001/55/EB 8 straipsnis.

23 Laikinos apsaugos direktyvos 2001/55/EB 15 straipsnio 6 dalis.

Kitų kategorijų asmenų atžvilgiu, visų pirma, humanitarinės pagalbos arba įteisinimo atvejais taikomos nacionalinės taisyklės.

Valstybės narės pagal savo nacionalinę kompetenciją ir toliau turi teisę išduoti leidimus gyventi ir (arba) kelionės dokumentus ne ES piliečiams, kurių padėties ES teisė nereglamentuoja. Šie sprendimai priimami remiantis nacionalinėmis taisyklėmis.

Ilgalaikių vizų ir leidimų gyventi turėtojų atžvilgiu Šengeno *acquis* nustatytas tik ilgalaikės vizos arba leidimo gyventi ir trumpalaikes vizos lygiavertiškumo principas[24]: remiantis šiuo principu, Šengeno valstybės išduotos ilgalaikės vizos arba leidimo gyventi turėtojas turi teisę keliauti į kitas Šengeno valstybes ir trumpai jose būti, jeigu jis atitinka atvykimo sąlygas, t. y. turi galiojantį kelionės dokumentą, pagrindžia numatomo buvimo tikslą ir sąlygas ir turi pakankamai pragyvenimo lėšų, nėra asmuo, dėl kurio SIS paskelbtas perspėjimas neleisti atvykti, nėra laikomas keliančiu grėsmę nei vienos iš valstybių narių viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams[25]. Valstybės narės, į kurią atvyksta kitos valstybės narės išduoto leidimo gyventi turėtojas, kompetentingos institucijos privalo patikrinti, ar susijęs asmuo atitinka šiuos reikalavimus. Šis patikrinimas gali būti atliekamas valstybių narių teritorijoje. Jeigu pagal Šengeno sienų kodeksą[26] (toliau – Kodeksas) prireiktų atnaujinti patikrinimus prie vidaus sienų, tokia patikra gali būti atliekama ir prie vidaus sienų. Tai taip pat taikoma ir ne ES piliečiui, turinčiam Šengeno valstybės išduotą leidimą laikinai gyventi ir kelionės dokumentą[27].

Valstybės narės privalo pranešti Komisijai apie savo ilgalaikių vizų, leidimų gyventi ir laikinų leidimų gyventi, kurie yra lygiaverčiai trumpalaikei vizai, rūšis, o Komisija šią informaciją perduoda kitoms valstybėms narėms[28]. Kitos valstybės narės privalo pripažinti, kad šios ilgalaikės vizos ir leidimai gyventi yra lygiaverčiai trumpalaikėms vizoms ir tinka kelionėms Šengeno erdvėje.

ES teisinėje sistemoje neapibūdinamos kelionės dokumentų išdavimo ne ES piliečiams sąlygos, išskyrus nuostatas dėl kelionės dokumentų išdavimo asmenims, kuriems, kaip pripažinta, būtina tarptautinė apsauga. Todėl kelionės dokumentai turi būti išduodami pabėgėliams (įsipareigojimas pagal Ženevos konvenciją) ir asmenims, kuriems suteikiama papildoma apsauga (bent, kai jiems reikia keliauti dėl humanitarinių priežasčių), išskyrus atvejus, kai to neįmanoma padaryti dėl įtikinamų nacionalinio saugumo ar viešosios tvarkos priežasčių[29]. Išimtiniais atvejais kelionės dokumentus galima išduoti prieglobsčio prašytojams dėl svarbių humanitarinių priežasčių[30]. Prieglobsčio prašytojui, kuriam taikomas perkėlimas pagal Dublino reglamentą, gali būti išduotas leidimas (*laissez-passer*), siekiant nustatyti asmens tapatybę ir leisti jam atvykti į atsakingos valstybės narės teritoriją[31]. Galiausiai, jei

---

24 Šengeno konvencijos 21 straipsnio 1 ir 3 dalys su pakeitimais, padarytais 2010 m. kovo 25 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentu (ES) Nr. 265/2010 (OL L 85, 2010 3 31, p.).

25 Reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą (Šengeno sienų kodeksas) 5 straipsnis,(OL L 105, 2006 4 13, p. 1).

26 Reglamento (EB) Nr. 562/2006, nustatančio taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Bendrijos kodeksą, 23 ir kt. straipsniai(OL L 105, 2006 4 13, p. 1).

27 Šengeno konvencijos 21 straipsnio 2 dalis.

28 2006 m. lapkričio 6 d. Komisijos rekomendacijos, nustatančios bendrą „Praktinį sienos apsaugos pareigūnų vadovą (Šengeno vadovą)“ valstybių narių kompetentingoms institucijoms naudoti vykdant asmenų kontrolę prie sienų, 22 priedas (C(2006) 5186 galutinis).

29 Priskyrimo direktyvos 2004/83/EB 25 straipsnis.

30 Priėmimo sąlygų direktyvos 2003/09/EB 6 straipsnis.

31 Dublino reglamento Nr. 343/2003 19 straipsnio 3 dalis ir 20 straipsnio 1 dalies e punktas ir Dublino įgyvendinimo reglamento (EB) Nr. 1560/2003 7 straipsnio 2 dalis.

deklaruojama laikina apsauga, valstybės narės turi naudoti tam tikros rūšies leidimą, išduodamą tokius asmenis perkeliant iš vienos valstybės narės į kitą[32].

II. Valstybėms narėms skirtos gairės

2011 m. įvykiai parodė, kad ilgalaikių vizų, leidimų gyventi (įskaitant laikinuosius) ir kelionės dokumentų išdavimas ne ES piliečiams, tais atvejais, kai per labai trumpą laiką atvyksta daug migrantų, gali turėti neigiamų pasekmių tinkamam Šengeno erdvės be vidaus sienų veikimui.

Jei į valstybę narę per labai trumpą laiką atvyksta daug migrantų ne ES piliečių ir kai nėra poreikio taikyti Laikinos apsaugos direktyvos:

1) ši valstybė narė turėtų tinkamu laiku per tarpusavio keitimosi informacija mechanizmą (MIM)[33] informuoti kitas valstybes nares ir Komisiją apie sprendimus, kuriuos ji ketina priimti dėl leidimų gyventi (įskaitant laikinuosius) ir kelionės dokumentų išdavimo atitinkamiems ne ES piliečiams. Remdamasi pateikta informacija Komisija, bendradarbiaudama su Tarybai pirmininkaujančia valstybe nare ir pasitarusi su informaciją teikiančia valstybe nare, gali tinkamu lygiu Taryboje inicijuoti *ad hoc* diskusiją;

2) jei valstybė narė nusprendžia išduoti leidimus gyventi ir pagal savo nacionalinės teisės aktus turi galimybę pasirinkti iš įvairių leidimų gyventi rūšių, ji turėtų išduoti leidimus gyventi ar laikinuosius leidimus gyventi, kurie nėra lygiaverčiai trumpalaikei vizai, jei migrantai neatitinka keliavimo Šengeno erdvėje sąlygų;

3) išduodama leidimą gyventi arba laikinąjį leidimą gyventi, kuris yra lygiavertis trumpalaikei vizai, ji turėtų tinkamai ir veiksmingai pranešti tokių dokumentų turėtojams apie sąlygas, kuriomis jie gali (ar negali) keliauti Šengeno teritorijoje. Valstybės narės raginamos teikti šią informaciją savo nacionalinėse svetainėse, kurios sujungtos su ES imigracijos portalu.

Be to:

1) remdamosi informacija, pateikta Europos migracijos tinklo (EMT) tyrime dėl ne ES suderintų apsaugos statusų[34] , kuriame nustatyta daug apsaugos tikslais išduodamų leidimų gyventi ir ilgalaikių vizų sąlygų ir rūšių, valstybės narės Imigracijos ir prieglobsčio komitete (IPK) turėtų keistis informacija apie savo galiojančią šios srities nacionalinę praktiką;

2) valstybės narės turėtų būti pasirengusios atsakyti į ateityje pateiksimo EMT *ad hoc* klausimyno klausimus ir atsakymuose apibūdinti nacionalinės teisės aktuose nustatytas sąlygas, kuriomis valstybės narės išduoda tapatybės arba kelionės dokumentus ne ES piliečiams, neturintiems savo kilmės šalies išduoto kelionės dokumento, ir galiojančią šios srities praktiką.

Komisija savo ruožtu ir toliau skatins keitimąsi informacija MIM, IPK ir EMT kanalais.

---

32 Laikinos apsaugos direktyvos 2001/55/EB 26 straipsnio 5 dalis.
33 Sukurtas Tarybos sprendimu 2006/688/EB.
34 Pateikiama adresu http://www.emn.europa.eu rubrikoje „EMT tyrimai“.

B. Policijos priemonės vidaus pasienio zonose

I. Įžanga

Gali susiklostyti padėtis, kai valstybės narės nuspręs, kad siekiant veiksmingiau kovoti su tarpvalstybiniu nusikalstamumu, būtina įgyvendinti papildomas priemones vidaus pasienio ruožuose. Nors šios priemonės neturi būti lygiavertės patikrinimams kertant sieną, jos vis vien gali daryti neigiamą poveikį kaimyninėms šalims ir laisvam asmenų, įskaitant ES piliečius ir jų šeimos narius, judėjimui. Keliautojams tokios priemonės gali atrodyti, kaip vieno iš pagrindinių Europos Sąjungos laimėjimų paneigimas.

Šengeno sienų kodekso III antraštinėje dalyje numatyta, kad Šengeno valstybių narių vidaus sienas galima kirsti bet kuriame punkte ir jas kertantys asmenys, neatsižvelgiant į jų pilietybę, pasienyje netikrinami. Vidaus sienų kontrolės panaikinimas reiškia ir sienų stebėjimo panaikinimą. Tai nepanaikina valstybių narių kompetentingų nacionalinių institucijų teisės naudotis policijos įgaliojimais pagal nacionalinę teisę, įskaitant vidaus pasienio ruožuose, jeigu šie veiksmai nėra lygiaverčiai patikrinimams kertant sieną. Į kodeksą įtrauktas negalutinis kriterijų, kuriais remiantis vertinama, ar naudojimasis policijos įgaliojimais yra lygiavertis patikrinimams kertant sieną, sąrašas. Pavyzdžiui, policijos priemonės nėra laikomos lygiavertėmis patikrinimams kertant sieną, jei jos nėra skirtos sienų kontrolei; yra grindžiamos bendra policijos informacija ir patirtimi, susijusia su galimomis grėsmėmis visuomenės saugumui, ir jomis pirmiausia siekiama kovoti su tarpvalstybiniu nusikalstamumu; yra parengtos ir vykdomos aiškiai skirtingai nuo sistemingų asmenų patikrinimų kertant išorės sienas; vykdomos kaip patikrinimai vietoje.

2010 m. spalio mėnesį Komisija pateikė Europos Parlamentui ir Tarybai ataskaitą dėl nuostatų, susijusių su vidaus sienų kontrolės nebuvimu, taikymo. Savo ataskaitoje[35] Komisija padarė išvadą, kad *„erdvės be vidaus sienų, kurioje užtikrinamas laisvas asmenų judėjimas, sukūrimas yra vienas didžiausių ir akivaizdžiausių Sąjungos laimėjimų. Bet kokius apribojimus, kaip antai policijos patikrinimus netoli vidaus sienų, piliečiai laiko jų teisės į laisvą judėjimą suvaržymu. Asmenų negalima tikrinti vien todėl, kad jie kerta vidaus sieną, nei prie sienos, nei pasienio ruožuose“*.

Ataskaitoje Komisija išreiškė susirūpinimą dėl keliautojų pranešimų apie sunkumus, susijusius su įtariamais reguliariais ir sistemingais patikrinimais, kuriuos vidaus pasienio ruožuose atliko kai kurių valstybių narių nacionalinės valdžios institucijos, ir įsipareigojo atidžiai stebėti padėtį vidaus pasienio ruožuose, kad užtikrintų teisingą ES teisės taikymą.

2010 m. birželio 22 d. principiniame sprendime[36] Europos Sąjungos Teisingumo Teismas išaiškino, kad nacionalinės teisės aktais, kuriais valstybės narės policijos institucijoms suteikiami įgaliojimai patikrinti asmenų, esančių išimtinai 20 kilometrų vidaus pasienio ruože, tapatybę, neatsižvelgiant į jų elgesį ir ypatingas aplinkybes, dėl kurių kyla grėsmė viešajai tvarkai, siekiant patikrinti įstatyme įtvirtintų pareigų turėti ar nešiotis dokumentus laikymąsi, nenumatant būtinų šių įgaliojimų ribų, užtikrinančių, kad praktinis naudojimasis šiais įgaliojimais netaptų lygiaverčiu patikrinimams kertant sieną, pažeidžiama SESV 67 straipsnio 2 dalis ir kodekso 20 ir 21 straipsniai.

---

35 Komisijos ataskaita Europos Parlamentui ir Tarybai „Šengeno sienų kodekso III antraštinės dalies (Vidaus sienos) taikymas“ (COM(2010) 554 galutinis).

36 Sujungtos bylos C-188/10 ir C-189/10, *Melki* ir kt.

Paskelbus šį sprendimą Komisija paprašė valstybių narių atitinkamai pritaikyti nacionalinės teisės aktus, kuriais suteikiami specifiniai įgaliojimai nacionalinėms policijos institucijoms vidaus pasienio ruožuose.

Todėl kai kurios valstybės narės pakeitė savo nacionalinės teisės aktus, kad apribotų policijos įgaliojimus vykdyti veiklą prie vidaus sienų, susijusią su vietove, transporto priemonėmis ir laiku (pvz., apribota veiklos zona prie vidaus sienų, kurioje gali būti tikrinami sieną kirtę tarptautiniais maršrutais vykstantys traukiniai arba transporto priemonės; apibrėžti laiko apribojimai dienos, savaitės arba mėnesio atžvilgiu, apribotas skaičius didžiausias skaičius traukinio vagonų, kurie gali būti patikrinti).

II. Valstybėms narėms skirtos gairės

1) Vadovaudamosi Šengeno sienų kodeksu valstybės narės savo teritorijose (įskaitant vidaus pasienio ruožus) gali pasinaudoti policijos įgaliojimais, kad patikrintų asmens teisę būti jų teritorijoje. Tačiau šie patikrinimai turi būti tikslingi ir pagrįsti nauja konkrečia policijos informacija ir patirtimi, susijusia su grėsme visuomenės saugumui. Todėl patikrinimai gali būti atliekami tik kaip patikrinimai vietoje remiantis rizikos įvertinimu.

   Vien patikrinimų vietos perkėlimas, pvz., 800 metrų nuo vidaus pasienio juostos, nebus pakankamas pagrindas manyti, kad šie patikrinimai nebuvo lygiaverčiai patikrinimams kertant sieną.

2) Prireikus vykdyti reguliarius, sistemingus patikrinimus dėl saugumo padėties valstybių narių teritorijoje, jos pagal kodeksą gali numatyti laikiną pasienio kontrolės prie vidaus sienų atnaujinimą[37].

3) Remiantis Teismo priimto Sprendimo *Melki* 73 ir 74 punktais, teisės aktuose dėl patikrinimų tik vidaus pasienio ruožuose turi būti nurodyti apribojimai, visų pirma susiję su patikrinimų intensyvumu ir dažnumu. Be to, jeigu patikrinimas priklauso nuo tikrinamo asmens elgesio arba ypatingų aplinkybių, keliančių pavojų, kad gali būti pažeista viešoji tvarka, turi būti numatyta būtina sistema, kuria būtų galima remtis praktikoje.

   Todėl teisės aktuose, kuriuose nustatyti tokių patikrinimų konkretūs tikslai ir galimi laiko apribojimai, gali būti numatytos būtinos garantijos, ypač jeigu jie grindžiami bendra policijos informacija ir patirtimi.

4) Vertinant policijos patikrinimų vidaus pasienio ruožuose suderinamumą su Šengeno *acquis*, būtina išnagrinėti, kaip šie patikrinimai atliekami praktiškai. Kai Komisija susiduria su rimtais įtarimais dėl patikrinimų kertant sieną vidaus pasienio ruožuose, kaip nurodyta 2010 m. ataskaitoje, jai būtina gauti konkrečią statistinę informaciją iš valstybių narių; todėl ji gali paprašyti susijusios valstybės narės pateikti informaciją apie prie sienų per tam tikrą laiką atliktus patikrinimus (apie laiką, vietas, priežastis ir atsakingą nacionalinę instituciją), taip pat apie tai, kaip tai padėjo pasiekti nacionalinės teisės aktuose arba strategijose nustatytus tikslus, be kita ko, kovoti su tarpvalstybiniu nusikalstamumu.

---

[37] 23 straipsnis *et seq*.

Šiomis aplinkybėmis Komisija atsižvelgs į tai, ar atliktas rizikos vertinimas ir ar atitinkama valstybė narė imasi priemonių ne tik vidaus pasienio ruože, bet ir kitose savo teritorijos dalyse. Todėl valstybės narės dar kartą skatinamos, kaip jau minėta Komisijos 2010 m. ataskaitoje, kiek įmanoma, imtis reikiamų priemonių rinkti šią informaciją vidaus pasienio ruožuose ir kitose jų teritorijos dalyse. Tuomet bus įmanoma prireikus atlikti patikimą vertinimą, ar vidaus pasienio ruožuose atlikti patikrinimai yra proporcingi siekiamiems tikslams. Be to, šie statistiniai duomenys kartu su patikrinimų rezultatų *ex post* vertinimais, taip pat gali būti naudingi pačioms valstybėms narėms vertinant nacionalines strategijas ir planuojant išteklių naudojimą ateityje.