



Strasbūras, 2015 12 15  
COM(2015) 673 final

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI**

**Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos ir veiksmingas Europos išorės sienų  
valdymas**

## I. IŽANGA

Laisvo judėjimo be vidaus sienų Šengeno erdvė yra istorinis laimėjimas. Ji tebėra Europos vertybių simbolis, ja panaikintos sienos ir suvienytas žemynas. Asmenys, prekės ir paslaugos greitai juda per mūsų valstybių narių sienas ir tai padeda didinti mūsų, kaip didžiausios pasaulyje ekonominės erdvės, konkurencingumą, kurti darbo vietas ir skatinti ekonomikos augimą. Tačiau sprendimas dalytis bendra laisvo judėjimo vidaus erdve taip pat reiškia bendrą atsakomybę taikyti aukštus ir nuoseklius sienų valdymo standartus ir užtikrinti saugumą prie išorės sienų. Iš tiesų Šengeno erdvė be vidaus sienų įmanoma, tik jei veiksmingai užtikrintas išorės sienų saugumas ir apsauga.

Piliečių pasitikėjimas mūsų bendru gebėjimu valdyti bendras išorės sienas susvyravo dėl šių metų įvykių ir pirmiausia dėl precedento neturinčių migrantų ir pabėgėlių srautų. Ši krizė atskleidė dabar taikomų sienų valdymo mechanizmų trūkumus ir spragas; paaiškėjo, kad jų nepakanka, kad būtų užtikrintas veiksmingas ir integruotas sienų valdymas. Kai kurios valstybės narės negalėjo užtikrinti veiksmingos sienų kontrolės, nustatyti neteisėtų migrantų tapatybės ir jų užregistruoti. Krizė taip pat atskleidė FRONTEX trūkumus: nepakankami žmogiškieji ir įrangos ištekliai, nesugebėjimas pradėti ir vykdyti grąžinimo ar sienų valdymo operacijų ir aiškaus vaidmens neturėjimas vykdant paieškos ir gelbėjimo operacijas trukdė agentūrai veiksmingai valdyti ir taisyti padėtį.

2015 m. sausio–lapkričio mėn. nustatyta daugiau kaip 1,5 mln. neteisėto sienos kirtimo atvejų<sup>1</sup> – į ES dar niekada nėra atvykę tiek daug asmenų<sup>2</sup>. Trečiųjų šalių piliečiai sugebėjo neteisėti kirsti ES išorės sienas ir tada tęsti kelionę per ES be jokio pirminio jų tapatybės nustatymo, registracijos ir tinkamų saugumo patikrinimų. Dėl tokio ypač didelio migrantų antrinio judėjimo ES viduje iš esmės suabejota Šengeno erdvės darna, ir kai kurios valstybės narės nusprendė laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę – tai padėtis, kuri negali ir neturėtų tęstis ilgesnį laiką. Piliečių susirūpinimas dėl saugumo dar labiau išaugo po šių metų teroristinių išpuolių ir dėl užsienio teroristų kovotojų reiškinių.

Tapo vis aiškiau, kad problemų, kurias sukelia toks judėjimas, valstybės narės, veikdamos atskirai ir nesuderintai, tinkamai išspręsti negali. Mums reikia Sąjungos lygmens standartų ir vieningos sistemos, kuria būtų užtikrinta pasidalijamoji atsakomybė už išorės sienų valdymą.

2015 m. gegužės mėn. Komisijos Europos migracijos darbotvarkėje<sup>3</sup> nustatytas poreikis pereiti prie bendro išorės sienų valdymo, laikantis Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo 77 straipsnyje išdėstyto tikslo „laipsniškai įvesti integruotą išorės sienų valdymo sistemą“. Rugsėjo mėn. pranešime apie Sąjungos padėtį Europos Komisijos Pirmininkas Jeanas-Claude’as Junckeris paskelbė, kad Komisija iki metų pabaigos pateiks ryžtingas šios srities priemones, t. y. sukurs visiškai veikiančias Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgas; tai vėliau patvirtinta 2016 m. Komisijos darbo programoje<sup>4</sup>.

Šį tikslą paminėjo ir Europos Parlamentas<sup>5</sup>, ir jis patvirtintas aiškiose rugsėjo 23 d. ir spalio 15 d. priimtose Europos Vadovų Tarybos gairėse<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> Tikslus sausio–spalio mėn. užfiksuotų neteisėto sienos kirtimo atvejų skaičius – 1 284 549. FRONTEX rizikos analizės tinklo (FRAN) pateikti duomenys apima Šengeno erdvę ir Šengeno šalis kandidates. Jie apima prie išorės sienų (išskyrus laikinas išorės sienas) aptiktus trečiųjų šalių piliečius, kurie neteisėtai atvyko arba bandė pereiti sieną tarp sienos perėjimo punktų. Lapkričio mėn. duomenys gauti iš ataskaitų apie bendras operacijas teikimo priemonės (JORA) ir Kroatijos vidaus reikalų ministerijos (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); maršrutų, apie kuriuos duomenų dar nebuvo, atveju naudoti apytikriai duomenys.

<sup>2</sup> 2009–2014 m. bendras nustatytų neteisėto sienos kirtimo atvejų skaičius buvo 813 044.

<sup>3</sup> COM(2015) 240 *final*.

<sup>4</sup> COM(2015) 610 *final*.

<sup>5</sup> Rugsėjo 10 d. rezoliucijoje Europos Parlamentas pabrėžė būtinybę užtikrinti veiksmingą išorės sienų valdymą.

Šiuo komunikatu ir jį papildančiomis priemonėmis numatoma stipri ir vieninga ES išorės sienų valdymo politika, pagrįsta pasidalijamosios atsakomybės principu. Nuolatine integruota sienų valdymo sistema bus užtikrinta, kad Sąjunga ir jos valstybės narės būtų pasirengusios išskirtinėms situacijoms prie išorės sienų ir galėtų veiksmingai ir laiku reaguoti, jei jos kiltų. Sistema bus sustiprinta stabiliu krizių prevencijos mechanizmu, grindžiamu nuolatiniu valstybių narių pajėgumų stebėjimu, be kita ko, atliekant patikimą ir reguliarią rizikos analizę.

Laisvo judėjimo be vidaus sienų erdvės privalumais džiaugiamasi jau daug metų. Dabar atėjo laikas veiksmingam išorės sienų valdymui iš tiesų tapti bendra atsakomybe. Laikas imtis ryžtingų veiksmų ir sukurti integruotą išorės sienų valdymo sistemą.

## **II. EUROPOS SIENŲ IR PAKRANČIŲ APSAUGOS PAJĖGOS IR PASIDALIJAMOSIOS ATSAKOMYBĖS PRINCIPAS**

Šiandien Komisija siūlo sukurti tikrą Europos integruotą sienų valdymą, kuris atitiktų naujas su migracija ir vidaus saugumu susijusias ES problemas ir politinę realybę.

Bus sukurtos **Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos**, kad būtų užtikrintas veiksmingas patikimų bendro sienų valdymo standartų taikymas ir teikiama operacinė pagalba bei prireikus vykdomi intervenciniai veiksmai, siekiant greitai sureaguoti į prie išorės sienų kylančias krizes. Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos susies iš FRONTEX sukurtą Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrą ir už sienų valdymą atsakingas valstybių narių institucijas, kurios toliau vykdys kasdienį išorės sienų valdymą. Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgoms taip pat priklausys nacionalinės pakrančių apsaugos institucijos tiek, kiek jos vykdo jūrų sienų stebėjimą. Taip bus gerokai sustiprintas agentūros vaidmuo **paieškos ir gelbėjimo operacijose**.

Naujoji Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūra (toliau – Agentūra) bus ypač svarbi užtikrinant labiau integruotos sienų valdymo sistemos veikimą. Ji turi būti operacinių pajėgumų ir žinių sutelkimo centras, turi teikti praktinę paramą nacionalinėms sienų apsaugos institucijoms ir garantuoti veiksmingą sistemos veikimą. Komisijos pasiūlymu sukuriamas priemonių rinkinys, kuriuo Agentūrai suteikiami įgaliojimai veikti taip, kad ji galėtų veiksmingai reaguoti į dabartines problemas, atsižvelgdama į 2015 m. lapkričio mėn. FRONTEX valdančiosios tarybos pateiktas rekomendacijas<sup>7</sup>.

Kad Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos būtų veiksmingos, jos turi veikti visuose sienų valdymo etapuose. Pirma, reikia nustatyti bendrus standartus, kuriais užtikrinamas patikimas sienų valdymas, garantuojantis gebėjimą reaguoti kilus krizei. Į Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgas įtraukus nacionalinį ir Sąjungos lygmenis, vienu iš svarbiausių sienų apsaugos institucijų, taip pat ir pakrančių apsaugos tarnybų, kai jos vykdo sienų kontrolės užduotis, darbų visais lygmenimis turėtų tapti nuolatinis standartų gerinimas. Atitinkamos nacionalinės institucijos savo reguliarias užduotis vykdys laikydamosi šių standartų, o stiprus ES lygmuo padės užtikrinti vienodą įgyvendinimą visose valstybėse narėse. Antra, reikia sistemos, kurią taikant būtų gerokai iš anksto nustatomi trūkumai ir imamasi taisomųjų priemonių. Trečia, būtina turėti stiprią ir reaguojančią sistemą, kuria būtų užtikrinta, kad bet kada prireikus krizės būtų tinkamai sprendžiamos. Kilus išskirtinėms situacijoms, pagalbos teikimas valstybėms narėms, kurios pirmosios susiduria su migrantų antplūdžiu, privalo būti laikomas atsakomybe, kuria ES ir valstybės narės turi dalytis ir kurią turi priisiimti drauge. Todėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos turi galėti imtis intervencinių veiksmų, kai valstybių

---

<sup>6</sup> Neoficialiame rugsėjo 23 d. susitikime valstybių ir vyriausybės vadovai pabrėžė būtinybę sustiprinti išorės sienų kontrolę, o spalio 15 d. Europos Vadovų Tarybos išvadose aiškiai raginama sukurti integruotą išorės sienų valdymo sistemą.

<sup>7</sup> Jos parengtos po FRONTEX išorės vertinimo, atlikto pagal jos dabartinį teisinį pagrindą ir užbaigto 2015 m. birželio mėn.

narių, kurios pirmosios susiduria su migrantų antplūdžiu, nacionalinės sienų apsaugos tarnybos dėl bet kokių priežasčių nesugeba pačios veiksmingai susidoroti su kilusiomis problemomis.

### III. BENDRA INTEGRUOTO IŠORĖS SIENŲ VALDYMO SISTEMA

#### 1. VEIKSMINGAS INTEGRUOTO SIENŲ VALDYMO ĮGYVENDINIMAS

Integruotas sienų valdymas yra daugiau nei sienų kontrolė, vykdoma tik prie išorės sienų. Ji apima priemones trečiosiose šalyse, priemones su kaimyninėmis trečiosiomis šalimis ir priemones laisvo judėjimo srityje, įskaitant neteisėtų migrantų grąžinimą iš ES į jų kilmės šalis. Tinkamas sienų valdymas taip pat papildomas tam tikrais elementais, kaip antai patikima ir reguliaria rizikos analize, pagerintu agentūrų bendradarbiavimu ir pažangiųjų technologijų naudojimu.

Pirmiausia būtina užtikrinti, kad sukurtos bendros ES taisyklės būtų visapusiškai ir tinkamai taikomos. Šių taisyklių įgyvendinimas būtinas ir normaliomis aplinkybėmis, kai nėra jokio didesnio spaudimo, bet laisvo judėjimo erdvę vis tiek būtina apsaugoti.

Kad būtų užtikrintas nuolatinis išorės sienų valdymo stebėjimas valstybėse narėse, Komisija siūlo sustiprinti naujosios Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros ir nacionalinių institucijų bendradarbiavimo ir keitimosi informacija prievoles. Visų pirma Agentūroje bus įsteigtas stebėjimo ir rizikos analizės centras, kad būtų stebimi migrantų srautai į Europos Sąjungą ir jos viduje. Ši priemonė bus taikoma kartu atliekant patikimą ir atnaujinamą **rizikos analizę**. Taps privaloma naudoti glaudžiai bendradarbiaujant su valstybėmis narėmis Agentūros sukurtą Bendrosios integruotos rizikos analizės modelį (CIRAM).

Siekdama paremti integruoto metodo kūrimą ir toliau stiprinti valstybių narių reguliarių išorės sienų valdymo stebėjimą, Agentūra, remdamasi rizikos analize ir pasikonsultavusi su Valdančiąja taryba, į konkrečias valstybes nares deleguos **ryšių palaikymo pareigūnus**. Bendradarbiaudami su nacionalinėmis sienų apsaugos institucijomis (taip pat pakrančių apsaugos tarnybomis, kai jos vykdo sienų kontrolės užduotis) ir taip susiedami institucijas ir Agentūrą, ryšių palaikymo pareigūnai bus visiškai įtraukti į nacionalinių institucijų veiklą ir informacines sistemas ir galės užtikrinti, kad Agentūra būtų realioju laiku iki galo informuota. Jie nustatys galimus nacionalinių sienų valdymo sistemų trūkumus ir parengs rekomendacijas jiems pašalinti. Tai padės bendrai ir aktyviai nustatyti būtinus prevencinius veiksmus ir užkirsti kelią tam, kad galimi trūkumai taptų problema.

Kad užtikrintų veiksmingą Europos integruoto sienų valdymo įgyvendinimą, Agentūra parengs išsamią valstybių narių pajėgumų apžvalgą, be kita ko, apžvelgs darbuotojų ir įrangos skyrimą prie išorės sienų. Kad padėtų nustatyti ir pašalinti trūkumus, Komisija siūlo gerokai sustiprinti Agentūros pažeidžiamumo tikrinimą (palyginti su dabartiniu FRONTEX pažeidžiamumo tikrinimu) ir jį pertvarkyti į privalomą **pažeidžiamumo vertinimo** mechanizmą. Jis bus sukurtas taip, kad papildytų Šengeno vertinimo mechanizmą<sup>8</sup>, ir juo bus užtikrinama, kad būtų tinkamai atsižvelgta į konkrečius poreikius tuose išorės sienų ruožuose, kur susiduriama su grėsmėmis, kaip antai neproporcingu migracijos spaudimu. Informaciją, kurios reikia šiam pažeidžiamumo vertinimui atlikti, papildys deleguoti ryšių palaikymo pareigūnai, kurie teiks dirbant vietoje surinktus duomenis.

Įvertinusi valstybių narių išteklius ir įrangą bei nenumatytų atvejų planavimą, Agentūra nuspręs, ar jos gerai pasirengusios reaguoti į galinčias kilti problemas ir nustatyti esamus trūkumus. Įvertinusi šio vertinimo rezultatus Agentūra prireikus nuspręs, kokie taisomieji veiksmai būtini siekiant pašalinti

<sup>8</sup> 2013 m. spalio 7 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1053/2013, kuriuo sukuriamas tikrinimo, kaip taikoma Šengeno *acquis*, vertinimo ir stebėsenos mechanizmas, ir panaikinamas 1998 m. rugsėjo 16 d. Vykdomojo komiteto sprendimas, įsteigiantis Šengeno įvertinimo ir įgyvendinimo nuolatinį komitetą (OL L 295, 2013 11 6, p. 27).

atsirandančius arba esamus trūkumus. Agentūros sprendimai susijusiai valstybei narei bus privalomi. Jei per Agentūros nustatytą terminą taisomųjų veiksmų nesiimama, Europos Komisija gali įgalioti Agentūrą imtis tolesnių veiksmų, be kita ko, dislokuoti Europos sienų ir pakrančių apsaugos būrius (žr. toliau).

## 2. KRIZIŲ PREVENCIJA IR INTERVENGINIAI VEIKSMAI PRIE IŠORĖS SIENŲ

Negalima leisti, kad padėtis prie išorės sienų suprastėtų taip, kad kiltų pavojus Šengeno erdvės veikimui.

Kilus staigiam ar išskirtiniam migracijos spaudimui, valstybės narės jau dabar gali prašyti, kad Agentūra skirtų išteklių<sup>9</sup>. **Valstybės narės gali prašyti, kad būtų vykdomos bendros operacijos ir teikiama skubi pasienio pagalba** ir šiuo tikslu būtų dislokuoti Europos sienų ir pakrančių apsaugos pareigūnų būriai.

Tačiau pabėgėlių krizė atskleidė dvi esmines dabartinės sistemos problemas. Agentūra gali skirti išteklių, tik jei, pirma, valstybės narės yra pasiryžusios konkrečiu metu nusiųsti išteklių prie išorės sienų ir, antra, valstybė narė, kuri pirmoji susidūrė su migrantų antplūdžiu, pateikė oficialų prašymą. Naujų Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų struktūra ir įgaliojimais abu šie trūkumai turėtų būti sumažinti. Jie tapo akivaizdūs Graikijos atveju: FRONTEX valstybių narių paprašė atsiųsti 743 kviestinius pareigūnus dirbti prie Graikijos išorės sienų, bet iki šiol atsiųsti tik 447 pareigūnai. Be to, nepaisydamos kelis kartus išsakytų politinių raginimų, kai kurios valstybės narės neaktyvavo turimų pasienio pagalbos mechanizmų, ir FRONTEX negalėjo imtis intervencinių veiksmų.

### *Europos sienos apsaugos pareigūnų rezervas*

Dėl šios priežasties Agentūra turi turėti tiesioginę galimybę skubiai pasinaudoti pakankamu skaičiumi gerai parengtų, tinkamos kvalifikacijos ekspertų, taip pat reikiama technine įranga. Šiuo metu įranga ir ekspertai FRONTEX iš esmės suteikiami savanorišku pagrindu. Toks darbo metodas ir dabartinė migracijos krizė lėmė tai, kad pastaruoju metu FRONTEX pritrūko išteklių ir negalėjo savo operacinių užduočių vykdyti visu pajėgumu. Tokie trūkumai turi būti pašalinti.

Siekiant užtikrinti Agentūros pajėgumus vykdyti savo užduotis, reaguojant į nepaprastą padėtį, bus sukurtas **skubios pagalbos ekspertų rezervas** – nuolatinės pajėgos, kuriomis galės naudotis Agentūra. Kaip įstaiga, paskirta įgyvendinti Europos integruotą sienų valdymą, Agentūra tais atvejais, kai būtina **skubiai reaguoti**, galės prašyti, kad per labai **trumpą laiką** jai būtų suteikti rezervo pajėgumai. Valstybės narės turės skirti bent 1 500 sienos apsaugos pareigūnų, kuriuos Agentūra per keletą dienų dislokuos, kad suteiktų skubią pasienio pagalbą. Agentūra galės pasinaudoti ir **techninės įrangos rezervu**: gavusios skubų pranešimą valstybės narės privalės suteikti operacinės įrangos, įsigyjamą pagal 90 proc. bendro finansavimo normą naudojant Vidaus saugumo fondo **konkreiems veiksams**<sup>10</sup> skirtus papildomus asignavimus. Tai užtikrins, kad nepasikartotų dabartinė padėtis, kai valstybėms narėms, kurios pirmosios susidūrė su migrantų antplūdžiu, trūksta būtinos pirštų atspaudų ėmimo įrangos, bet FRONTEX negali jos suteikti, nes šiuos išteklius turi skirti valstybės narės.

### *Teisė imtis intervencinių veiksmų*

<sup>9</sup> 2007 m. liepos 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 863/2007, nustatantis Skubios pasienio pagalbos būrių sudarymo mechanizmą ir iš dalies keičiantis Tarybos reglamentą (EB) Nr. 2007/2004, kiek tai susiję su šiuo mechanizmu, bei reglamentuojantis pakviestųjų pareigūnų užduotis ir įgaliojimus.

<sup>10</sup> Pagal 2014 m. balandžio 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentą (ES) Nr. 515/2014, kuriuo nustatoma Vidaus saugumo fondo dalis (OL L 150, 2014 5 20, p. 143), konkretūs veiksmai sukurti kaip papildomas finansavimas, t. y. papildomos sumos, konkurenciniu pagrindu pridedamos prie valstybių narių pagrindinių nacionalinių septynerių metų asignavimų, atsižvelgiant į jų pasiryžimą pagal savo nacionalines programas įgyvendinti veiksmus, kurie atitinka konkrečius ES prioritetus.

Skubiais atvejais Agentūra privalo galėti imtis veiksmų, kad užtikrintų, kad veiksmai vietoje būtų vykdomi net ir tais atvejais, kai susijusi valstybė narė nepaprašė pagalbos ar kai ta valstybė narė mano, kad papildomų intervencinių veiksmų nereikia.

Viena vertus, tokių veiksmų gali reikėti dėl neproporcingai išaugusio spaudimo tame išorės sienų ruože, kur nacionalinės sienos apsaugos institucijos (taip pat pakrančių apsaugos tarnybos, kai jos vykdo sienų kontrolės užduotis) negali susidoroti su prasidėjusia krize. Kita vertus, būtinybė skubiai imtis veiksmų konkrečiame išorės sienų ruože galėtų kilti dėl valstybės narės sienų valdymo sistemos trūkumo, kurį Agentūra nustatė atlikusi pažeidžiamumo vertinimą ir dėl kurio rekomendavo taisomąsias priemones, kurių atitinkama valstybė narė per nustatytą terminą neįgyvendino.

Kai nustatoma trūkumų, siekiant **laiku** imtis **taisomųjų veiksmų** ir išvengti krizės, Agentūra pirmiausia bus įgaliota **rekomenduoti** valstybėms narėms pradėti bendras operacijas ar suteikti skubią pasienio pagalbą.

Jei trūkumai nepašalinami ir nacionalinių veiksmų nesiimama, Komisija galės priimti įgyvendinimo sprendimą, kuriuo nustatys, kad dėl padėties konkrečiame išorės sienų ruože reikia imtis skubių veiksmų ir paves Agentūrai taikyti tinkamas operacines priemones. Tai leis Agentūrai **skubiai imtis intervencinių veiksmų kilus krizei** ir prie išorės sienų dislokuoti Europos sienų ir pakrančių apsaugos būrius.

### ***Migrantų antplūdžio valdymo požiūrio įgyvendinimas ir darbas su trečiosiomis šalimis***

Svarbiausia Agentūros užduotimi taps migrantų antplūdžio valdymo požiūrio, pirmą kartą nurodyto Europos migracijos darbotvarkėje, vystymas. Agentūra migrantų antplūdžio vietose galės dislokuoti migracijos valdymo būrius, t. y. Europos sienų ir pakrančių apsaugos būrius.

Be to, Komisijos pasiūlymu Agentūrai suteikiamas didesnis vaidmuo, kiek tai susiję su **bendradarbiavimu su trečiosiomis šalimis**: ji galės koordinuoti operacinį bendradarbiavimą su valstybėmis narėmis ir kaimyninėmis trečiosiomis šalimis sienų valdymo srityje, be kita ko, trečiojoje šalyje dislokuoti ryšių palaikymo pareigūnus arba pradėti bendras operacijas Sąjungos teritorijoje arba trečiųjų šalių teritorijoje. Tai visų pirma pataisys dabartinę padėtį dėl bendradarbiavimo su Vakarų Balkanų šalimis, kur, nepaisant susijusių trečiųjų šalių sutikimo, FRONTEX negali suteikti operacinės pagalbos, nes neturi įgaliojimų siųsti sienos apsaugos pareigūnų būrių į tokias šalis kaip Serbija ar buvusioji Jugoslavijos Respublika Makedonija.

## **3. PAKRANČIŲ APSAUGOS FUNKCIJOS**

Pakrančių apsaugos tarnybos atlieka labai svarbų jūrų sienų apsaugos ir gelbėjimo jūroje vaidmenį. Dabartinė krizė parodė, kad būtina labiau koordinuoti atitinkamų Sąjungos agentūrų ir įvairių nacionalinių institucijų, atliekančių pakrančių apsaugos funkcijas, reagavimą. Geresnis koordinavimas gali ne tik palengvinti krizių jūroje sprendimą, bet ir padėti toms institucijoms dirbti veiksmingai. Tai, be kita ko, turėtų apimti atitinkamų pakrančių apsaugos funkcijų geresnį koordinavimą ir sutelkimą ES lygmeniu.

Šiuo metu valstybėse narėse yra daugiau kaip 300 civilinių ir karinių institucijų, kurios vykdo pakrančių apsaugos funkcijas įvairiose srityse – saugios laivybos, saugumo, paieškos ir gelbėjimo, sienų kontrolės, žuvininkystės kontrolės, muitinės kontrolės, bendrosios teisėsaugos ir aplinkos apsaugos. Atitinkamos ES agentūros padeda nacionalinėms institucijoms atlikti daugumą šių funkcijų. Būtina taikyti **funkcinį požiūrį**, pagal kurį nacionalinės pakrančių apsaugos tarnybos, kai jos vykdo sienų kontrolės užduotis, priklausytų Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgoms. Todėl Komisija siūlo labiau susieti esamas įstaigas ir agentūras, vykdančias pakrančių apsaugos užduotis. ES lygmeniu tai bus pasiekta Europos jūrų saugumo agentūros ir Europos žuvininkystės kontrolės

agentūros įgaliojimus suderinant su naujosios Agentūros nuostatomis ir padidinant jų pajėgumus, visų pirma vykdant kartu suplanuotas stebėjimo operacijas, suderintai dalijantis informacija ir stiprinant pajėgumus, taip pat teikiant stebėjimo ir ryšių paslaugas, grindžiamas pažangiosiomis technologijomis, pvz., nuotoliniu būdu pilotuojamų orlaivių sistemomis (bepiločiais orlaiviais).

Tai reikš, kad Agentūra, pavyzdžiui, turės prieigą prie naujos informacijos apie neteisėtai imigracijai ir tarpvalstybiniais nusikaltimams naudojamus laivus, aptiktus per jūrų stebėjimo operacijas, kurių pagrindinė užduotis yra ne sienų kontrolė, o žuvininkystės kontrolė ar naftos išsiliejimo vietos nustatymas. Toks pragmatiškas tarpsektorinis bendradarbiavimas sutelkiant išteklius ir informaciją leis valdant sienas pasinaudoti pajėgumais, kurie nėra tiesiogiai susiję su sienų kontrole.

#### **4. SUSTIPRINTAS AGENTŪROS VAIDMUO GRAŽINIMO SRITYJE**

Gražinimo procedūrų veiksmingumo didinimas pripažintas vienu svarbiausių migracijos valdymo tikslų. Sustiprinus Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūros vaidmenį gražinimo srityje, padidės ES galimybės sėkmingai gražinti neteisėtai esančius trečiųjų šalių piliečius. Kaip nurodyta ES veiksmų gražinimo srityje plane<sup>11</sup>, Agentūra turėtų galėti pradėti gražinimo procedūras ir padėti valstybėms narėms gauti kelionės dokumentus.

Agentūra koordinuos visas su gražinimu susijusias užduotis ir suteiks valstybėms narėms visą reikalingą techninę ir operacinę paramą, kad neteisėtai esantys trečiųjų šalių piliečiai būtų veiksmingai gražinti. Šiais tikslais bus įsteigtas Agentūrai pavaldus **grąžinimo biuras**, kuris bendradarbiaus su valstybėmis narėmis vykdant tapatybės nustatymo ir gražinimo procedūras, be kita ko, pasitelkdamas finansavimą ir bendrą finansavimą, koordinuodamas ir rengdamas gražinimo operacijas, taip pat bendradarbiaudamas su atitinkamomis trečiųjų šalių institucijomis gražinimo teritorijoje.

Agentūra taip pat atliks svarbų tiesioginį vaidmenį teikiant gražinimo pagalbą. Į valstybes nares, kurių gražinimo sistema patiria itin didelį spaudimą, bus galima nusiųsti **Europos gražinimo pagalbos būrius**, kuriuos sudarys lydintieji asmenys, stebėtojai ir gražinimo srities specialistai. Skubiais atvejais valstybei narei paprašius arba pačios Agentūros iniciatyva būtų galima nusiųsti Europos skubios gražinimo pagalbos būrius.

#### **5. PAGRINDINĖS TEISĖS IR AGENTŪROS TAIKOMA SKUNDŲ NAGRINĖJIMO TVARKA**

Dėl sustiprinto Agentūros vaidmens ir išplėstų operacinių užduočių svarbu turėti tinkamą skundų nagrinėjimo tvarką, jei asmuo nuspręstų, kad Agentūrai vykdant operacinius veiksmus buvo pažeistos jos pagrindinės teisės. Tokios tvarkos svarbą pabrėžė ir Europos Parlamentas, ir Europos ombudsmenas.

Pagal šią tvarką skundai bus sistemingai teikiami specialiam Agentūros pagrindinių teisių pareigūnui, o jis juos perduos vykdomajam direktoriui ir susijusioms valstybėms narėms. Valstybės narės privalės pateikti informaciją apie skundo sprendimą ir tolesnes priemones. Šiuo administraciniu procesu nebus prieštaraujama jokioms teisminėms teisių gynimo priemonėms. Be to, tais atvejais, kai pagrindinių teisių ar tarptautinės apsaugos prievolių pažeidimai yra sunkūs arba tikėtina, kad jie tęsis, Agentūros vykdomasis direktorius turėtų galėti priimti sprendimą ne tik dėl Agentūros vadovaujamų operacinių veiksmų sustabdymo ar nutraukimo, bet ir dėl finansinės paramos konkrečiai operacijai nutraukimo.

---

<sup>11</sup> COM(2015) 453 final.

#### IV. VIENODAS ŠENGENO TAISYKLIŲ ĮGYVENDINIMAS

Būtina reguliariai stebėti, kad visos sienų valdymo srities taisyklės būtų įgyvendinamos vienodai. Įsteigus Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrą, bus dar svarbiau visose valstybėse narėse nuosekliai taikyti Šengeno taisykles ir suderintai vykdyti sienų valdymo užduotis.

Teisės aktai, kuriais reglamentuojama Šengeno erdvė, yra kintantis rinkinys per ilgą laiką sukurtų taisyklių, kurios įtrauktos į teisės aktus ir į įvairius neprivalomus dokumentus, pvz., vadovus, gaires, katalogus, geriausios praktikos dokumentus. Tai, ar valstybės narės tas taisykles visapusiškai ir teisingai taiko, reguliariai tikrinama pasitelkiant Šengeno vertinimo mechanizmą, kuris naudojamas kaip kokybės kontrolės priemonė. Šengeno vertinimas vykdomas remiantis daugiametėmis ir metinėmis Komisijos priimtomis programomis. Po vertinimo misijų už tokį vertinimą atsakingos grupės<sup>12</sup> (Šengeno vertinimo grupės) pateikia rekomendacijas valstybėms narėms, kad būtų pašalinti nustatyti galimi jų sienų valdymo nacionalinių sistemų trūkumai.

Šengeno vertinimo ataskaitose dažnai kaip įgyvendinimo proceso trūkumas įvardyta tai, kad didelė dalis Šengeno taisyklių yra nustatyta teisiškai neįpareigojančiuose dokumentuose. Neprivalomų priemonių ir teisiškai privalomų taisyklių derinimas ne visada buvo veiksmingas, visų pirma dėl to, kad neprivalomi teisės aktai dažnai aiškinti ir įgyvendinti skirtingai.

Kad būtų išvengta neatitikimų ir garantuota, kad Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgos savo užduotis vykdytų nuosekliai, svarbu užtikrinti, kad Šengeno taisyklės visoje ES būtų taikomos taip pat. Kad esamų taisyklių įgyvendinimas būtų vienodas ir labiau suderintas ir kad Šengeno *acquis* būtų labiau įtvirtintas kaip bendras taisyklių sąvadas, kurį sudaro sienų valdymo priemonės, Komisija sieks neprivalomas nuostatas pakeisti teisiškai privalomomis priemonėmis.

#### V. ŠENGENO SIENŲ KODEKSO TIKSLINIS KEITIMAS

Išorės sienų kontrolė tebėra viena iš pagrindinių erdvės be vidaus sienų kontrolės apsaugos priemonių. Vienas iš tokios kontrolės tikslų yra užkirsti kelią bet kokiai grėsmei valstybių narių vidaus saugumui ir viešajai tvarkai. Kaip paaiškėjo po naujausių teroristinių išpuolių, grėsmę gali kelti ir asmenys, kurie naudojami laisvo judėjimo teise pagal Sąjungos teisę. Kad būtų galima identifikuoti tokius asmenis ir sumažinti pavojus Šengeno erdvės vidaus saugumui, būtina sustiprinti išorės sienų kontrolę. Tai taip pat patvirtinta Šengeno erdvės veikimo aštuntos pusmečio ataskaitos išvadose.

Reaguodama į šį poreikį Komisija siūlo tikslinį Šengeno sienų kodekso<sup>13</sup> keitimą, susijusį su **ES piliečių patikrinimais** duomenų bazėse, kaip antai Šengeno informacinėje sistemoje, pavogtų ir pamestų kelionės dokumentų duomenų bazėje ir atitinkamose nacionalinėse sistemose. Atsižvelgiant į 2015 m. lapkričio 9 d. ir 20 d. Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos prašymą, pagal šią iniciatyvą bus „prie Šengeno erdvės išorės sienų atitinkamose duomenų bazėse [...] atliekamos sistemingos ES piliečių kontrolės, įskaitant biometrinės informacijos patikrinimą, visapusiškai naudojantis techniniais sprendimais taip, kad nebūtų kliudoma sklandžiam judėjimui“<sup>14</sup>.

Priėmus siūlomus pakeitimus taps privaloma prie visų išorės sienų (oro, jūrų ir sausumos) vykdyti sistemingas ES piliečių patikrinimus duomenų bazėse – šiuo metu tokie patikrinimai įmanomi įvertinus riziką. Per sistemingas patikrinimus bus patikrinta asmens tapatybė ir pilietybė bei kelionės dokumento galiojimas ir autentiškumas. Be to, bus patikrinta, ar į Šengeno erdvę atvykstantys

<sup>12</sup> Šios grupės sukurtos 2013 m. spalio 7 d. Tarybos reglamento (ES) Nr. 1053/2013, kuriuo sukuriamas tikrinimo, kaip taikoma Šengeno *acquis*, vertinimo ir stebėsenos mechanizmas, ir panaikinamas 1998 m. rugsėjo 16 d. Vykdomojo komiteto sprendimas, įsteigiantis Šengeno įvertinimo ir įgyvendinimo nuolatinį komitetą, 10 straipsniu.

<sup>13</sup> Šengeno sienų kodekso 7 straipsnio 2 dalis.

<sup>14</sup> 2015 m. lapkričio 20 d. ES Tarybos ir Taryboje posėdžiavusių valstybių narių išvados dėl kovos su terorizmu.



asmenys nekelia grėsmės viešajai tvarkai ir vidaus saugumui. Taip pat numatyta galimybė naujas taisykles taikyti lanksčiai: tais atvejais, kai sistemingi patikrinimai prie sausumos ir jūrų sienų turėtų neproporcingą poveikį eismo srautui, valstybės narės, įvertinusios riziką, gali vykdyti tik tikslinius patikrinimus.

## VI. EUROPOS GRAŽINAMOSIOS KELIONĖS DOKUMENTAS

Veiksmingo trečiųjų šalių piliečių, neteisėtai esančių Europoje, grąžinimo užtikrinimas yra esminė visapusiškos, tvarios ir patikimos ES migracijos politikos sudedamoji dalis.

Dabartinė neteisėtų migrantų grąžinimo ES sistema nepakankamai veiksminga, o viena iš didžiausių sėkmingo grąžinimo ir readmisijos kliūčių yra tai, kad grąžinami asmenys neturi kelionės tikslo šalių išduotų galiojančių kelionės dokumentų. Šiuo metu valstybės narės neteisėtai jų teritorijoje esantiems trečiųjų šalių piliečiams, neturintiems galiojančio kelionės dokumento, gali išduoti Europos pakaitinį dokumentą<sup>15</sup>. Tačiau dėl, be kita ko, nepakankamų to dokumento apsauginių savybių ir standartų trečiosios šalys dažnai jo nepripažįsta. Akivaizdu, kad reikia didinti ES kelionės dokumento pripažinimą trečiosiose šalyse, kad būtų galima užtikrinti sėkmingą grąžinimą ir sumažinti trečiųjų šalių kompetentingų konsulinių institucijų administracinę naštą.

Kaip paskelbta ES veiksnių grąžinimo srityje plane, Komisija siūlo sukurti naują Europos kelionės dokumentą trečiųjų šalių piliečiams grąžinti, kuris būtų vienodo formato ir turėtų patobulintas technines ir apsaugines savybes, kad trečiosios šalys jį labiau pripažintų. Šio kelionės dokumento pripažinimas turėtų būti skatinamas readmisijos susitarimų ir kitų susitarimų su trečiosiomis šalimis kontekste bei su grąžinimu susijusio bendradarbiavimo su trečiosiomis šalimis, su kuriomis nesudaryta oficialių susitarimų, kontekste.

Reglamento dėl Europos grąžinamosios kelionės dokumento pasiūlyme nustatytas tokio dokumento formatas ir apsauginės savybės, o neteisėtai esančių trečiųjų šalių piliečių grąžinimo bendri standartai ir procedūros reguliuojami Grąžinimo direktyva<sup>16</sup> ir vykdomi visapusiškai laikantis pagrindinių teisių, visų pirma *negrąžinimo* principo.

## VII. EUROPOS SIENŲ STEBĖJIMO SISTEMA EUROSUR

EUROSUR yra bendra keitimosi informacija ir visų nacionalinių institucijų, atsakingų už išorės sausumos ir jūrų sienų stebėjimą, bendradarbiavimo sistema. Nuo 2013 m. pabaigos, kai pradėjo veikti, sistema labai pagerino informuotumą apie padėtį prie išorės sienų ir pasienio teritorijoje ir daugeliu atvejų padėjo išgelbėti migrantų gyvybes. Tai labiausiai lėmė FRONTEX veiksmi, kaip irgi pabrėžta šį mėnesį Europos Parlamentui ir Tarybai pateiktoje FRONTEX ataskaitoje dėl EUROSUR komponentų, už kuriuos FRONTEX atsakinga, įgyvendinimo.

Komisija šiandien patvirtino **EUROSUR vadovą**, kuriame valstybių narių institucijoms pateikiamos EUROSUR įgyvendinimo ir valdymo gairės<sup>17</sup>.

Į tam tikrus išorės sienų ruožus kasdien atvyksta tūkstančiai žmonių, tad aišku, kad valstybės narės irgi privalo greitai ir nuosekliai reaguoti. Pasiūlymu dėl Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų sukuriama stipresnė Agentūra, o esminis vaidmuo tenka nacionaliniams sienų stebėjimo koordinavimo

---

<sup>15</sup> OL C 274, 1996 9 19, p. 18.

<sup>16</sup> 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, p. 98).

<sup>17</sup> 2013 m. spalio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 1052/2013, kuriuo sukuriama Europos sienų stebėjimo sistema (Eurosir) (OL L 295, 2013 11 6, p. 11).

centrams, įsteigtiems pagal EUROSUR reglamentą, todėl valstybės narės turėtų geriau jais naudotis ir sustiprinti jų reagavimo pajėgumus.

EUROSUR vadove išsamiai aprašomos šių nacionalinių koordinavimo centrų užduotys, be kita ko, jų bendradarbiavimas su kitomis nacionalinėmis institucijomis ir išteklių bei personalo ir nacionalinių sienų stebėjimo sistemų valdymo būdai. Vadove apibrėžta, kaip nacionaliniai koordinavimo centrai ir FRONTEX keičiasi incidentų, patruliavimo ir žvalgybos informacija ir koordinuoja savo veiksmus prie skirtingų sienų ruožų. Galiausiai vadove pateikiamos EUROSUR ryšių tinklo ir slaptos informacijos valdymo techninės gairės.

### **VIII. IŠVADA**

Šiandien priimtos priemonės yra būtinas žingsnis siekiant veiksmingo **Europos integruoto sienų valdymo**.

Komisija ragina Europos Parlamentą ir Tarybą šiems pasiūlymams, visų pirma siūlomam reglamentui dėl **Europos sienų ir pakrančių apsaugos pajėgų**, suteikti didžiausią prioritetą, kad būtų greitai atkurtas piliečių pasitikėjimas Europos išorės sienomis ir garantuotas laisvo judėjimo be vidaus sienų Šengeno erdvės vientisumas.