



Strasbūrā, 15.12.2015.
COM(2015) 673 final

KOMISIJAS PAZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

Eiropas robežu un krasta apsardze un efektīva Eiropas ārējo robežu pārvaldība

I. IEVADS

Šengenas zonas, kurā pastāv pārvietošanās brīvība un nepastāv iekšējās robežas, izveide ir vēsturisks sasniegums, un vienlaikus tā simbolizē Eiropas vērtības, kas sagrāva sienas un apvienoja kontinentu. Ātrums, ar kādu cilvēki, preces un pakalpojumi šķērso mūsu dalībvalstu robežas, palīdz sekmēt mūsu kā pasaulē lielākās ekonomikas zonas konkurētspēju, izveidojot darbavietas un veicinot izaugsmi. Tomēr lēmums kopīgi izmantot kopējo brīvās pārvietošanās iekšējo telpu nozīmē arī kopīgu atbildību, lai nodrošinātu augstus un saskaņotus robežu pārvaldības standartus un ārējo robežu drošību. Tik tiešām, Šengenas zona bez iekšējām robežām var pastāvēt tikai tad, ja tās ārējās robežas tiek efektīvi aizsargātas.

Iedzīvotāju uzticēšanās mūsu kolektīvajai spējai pārvaldīt mūsu kopējās ārējās robežas ir pakļauta pārbaudījumiem, kurus uzliek šā gada notikumi, un jo īpaši saistībā ar līdz šim nepieredzētu migrantu un bēgļu plūsmas pieaugumu. Krīze ir atklājusi vājās vietas un nepilnības pastāvošajā robežu pārvaldības mehānismā, kas nav pietiekams, lai garantētu efektīvu un integrētu robežu pārvaldību. Dažas dalībvalstis nav spējušas nodrošināt efektīvu robežkontroli un neatbilstīgu migrantu reģistrāciju un identifikāciju. Krīze ir atklājusi arī to, ka *Frontex* darbības ierobežojumi – nepietiekami personāla un aprīkojuma resursi, nespēja ierosināt un veikt personu atgriešanas vai robežu pārvaldības operācijas un skaidras lomas neesamība, lai vadītu meklēšanas un glābšanas operācijas – ir kavējuši tās spēju efektīvi risināt un novērst šo situāciju.

No 2015. gada janvāra līdz novembrim ir konstatēti vairāk nekā 1,5 miljoni robežu nelegālās šķērsošanas gadījumu¹, kas ir līdz šim lielākais iecerotāju skaits² ES. Trešo valstu valstspiederīgie ir spējuši nelegāli šķērsot ES ārējās robežas un pēc tam turpināt savu ceļojumu pa Eiropu bez sākotnējās identifikācijas, reģistrācijas un attiecīgas drošības pārbaudes. Šādas migrantu plašās sekundārās kustības mērogs Eiropas Savienībā ir radījis dziļas bažas par Šengenas zonas saskaņotību, tāpēc dažas dalībvalstis ir izvēlējušās uz savām iekšējām robežām atjaunot pagaidu kontroli – šāda situācija ilglaicīgā perspektīvā nevar un tādai tai arī nevajadzētu turpināties. Šogad piedzīvotie teroristu uzbrukumi un ārvalstu kaujinieku teroristu fenomens iedzīvotāju bažas par drošību ir tikai pavairojis.

Ir kļuvis arvien skaidrāks, ka dalībvalstis šādas pārvietošanās radītās problēmas, darbojoties nesaskaņoti, pienācīgi atrisināt nevar. Ārējo robežu pārvaldībai mums ir nepieciešami Savienības līmeņa standarti un vienota kopīgās atbildības sistēma.

Eiropas Komisijas 2015. gada maija “Eiropas programmā migrācijas jomā”³ tika norādīts, ka ir jāpāriet pie ārējo robežu kopīgas pārvaldības saskaņā ar Līgumā par Eiropas Savienības darbību 77. pantā noteikto mērķi *pakāpeniski ieviest integrētu ārējo robežu pārvaldības sistēmu*. Eiropas Komisijas priekšsēdētājs Žans Klods Junkers septembra paziņojumā par stāvokli Savienībā paziņoja, ka Komisija šajā sakarībā līdz gada beigām iepazīstinās ar vērienīgiem pasākumiem, proti, pilnībā darbaspējīgu Eiropas robežu un krasta apsardzes sistēmu, kas vēlāk tika apstiprināta Komisijas 2016. gada darba programmā⁴.

¹ Precīzs laikposmā no janvāra līdz oktobrim konstatēto nelegālās šķērsošanas gadījumu skaits ir 1 284 549. *Frontex* riska analīzes tīkla (*FRAN*) sniegtie dati aptver Šengenas zonu un Šengenas kandidātvalstis. Dati aptver tos trešo valstu valstspiederīgos, kuri ir atklāti pie ārējām robežām (izņemot pagaidu ārējās robežas), tiem nelikumīgi iecerējot vai mēģinot nelikumīgi iecerēt starp robežšķērsošanas vietām. Dati par novembri ir iegūti, izmantojot Kopīgu operāciju ziņojumu programmas (*JORA*) un Horvātijas iekšlietu ministrijas informāciju (<http://www.mup.hr/219696.aspx>); maršrutos, kur nekādi dati vēl nebija pieejami, tika izmantotas aplēses.

² Laikposmā no 2009. līdz 2014. gadam kopējais konstatēto nelegālās šķērsošanas gadījumu skaits bija 813 044.

³ COM (2015) 240 final.

⁴ COM (2015) 610 final.

Šādu mērķi izvirzīja arī Eiropas Parlaments⁵ un Eiropadome to apstiprināja, 23. septembrī un 15. oktobrī⁶ pieņemot skaidras vadlīnijas.

Šis paziņojums un to papildinošie pasākumi rada nosacījumus stingrai un vienotai politikai attiecībā uz ES ārējo robežu pārvaldi, pamatojoties uz kopīgas atbildības principu. Pastāvīga integrētā ārējo robežu pārvaldības sistēma nodrošinās Savienības un tās dalībvalstu gatavību risināt ārkārtas situācijas pie ārējām robežām un efektīvi reaģēt gadījumā, ja tādas rastos. Tās pamatā būs stabils krīžu novēršanas mehānisms, kas pamatosies uz dalībvalstu spēju pastāvīgu pārraudzību, tostarp, izmantojot ticamas un regulāri veiktas riska analīzes.

Priekšrocības, ko sniedz brīvas pārvietošanās telpa bez iekšējām robežām, mēs baudām jau ilgu laiku. Tagad ir pienācis laiks, lai ārējo robežu pārvaldība kļūtu par mūsu patiesi kopīgo atbildību. Ir laiks spert izšķirošus soļus integrētas ārējo robežu pārvaldes sistēmas izveidē.

II. EIROPAS ROBEŽU UN KRASTA APSARDZE UN KOPĪGĀS ATBILDĪBAS PRINCIPS

Komisija šodien piedāvā izveidot patiesu Eiropas integrētu robežu pārvaldību, kas būtu izstrādāta tā, lai tā atbilstu jaunajiem pārbaudījumiem un politiskajai realitātei, ar ko ES saskaras gan migrācijas, gan iekšējās drošības jomā.

Lai nodrošinātu stingru kopējās robežu pārvaldes standartu efektīvu īstenošanu un nodrošinātu operatīvu atbalstu un vajadzības gadījumā reaģētu uz briesošām krīzēm pie ārējām robežām, tiks izveidota **Eiropas robežu un krasta apsardze**. Eiropas robežu un krasta apsardzē sadarbosies Eiropas robežu un krasta apsardzes aģentūra, kas izveidota uz *Frontex* pamata, un dalībvalstu par robežu pārvaldību atbildīgās iestādes, kuras turpinās īstenot ikdienas pienākumus saistībā ar ārējo robežu pārvaldību. Eiropas robežu un krasta apsardzes sastāvdaļa būs arī valstu krasta apsardzes iestādes un, proti, tādā apjomā, ciktāl tās īsteno jūras robežu uzraudzību. Turpmāk tiks ievērojami stiprināta aģentūras loma **meklēšanas un glābšanas operāciju** veicināšanā.

Jaunā Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūra (turpmāk "Aģentūra") būs pamats, lai panāktu saskaņotāku integrētās robežu pārvaldības sistēmas darbību. Tai ir jāklūst par operatīvo spēju un zināšanu centru, jāsniedz praktisks atbalsts valstu robežsardzes iestādēm un jāgarantē efektīva sistēmas darbība. Komisijas priekšlikums nodrošina pasākumu kompleksu, lai pilnvarotu Aģentūru efektīvā veidā reaģēt uz pašreizējām problēmām, ņemot vērā *Frontex* valdes 2015. gada novembra rekomendācijas⁷.

Lai Eiropas robežu un krasta apsardzes darbs būtu veiksmīgs, tai ir jāpiedalās visos robežu pārvaldības etapos. Pirmkārt, ir jānosaka vienoti standarti, kas nodrošinātu uzticamu robežu pārvaldību, kura garantētu spēju reaģēt krīžu apstākļos. Eiropas robežu un krasta apsardzē integrējot valstu un Savienības līmeņus, pastāvīgai standartu uzlabošanai būtu jāklūst par vienu no galvenajiem visu līmeņu robežu apsardzes iestāžu, kā arī krasta apsardzes dienestu, uzdevumiem, ciktāl tie veic robežkontroles uzdevumus. Attiecīgās dalībvalstu iestādes savus ierastos uzdevumus veiks saskaņā ar šiem standartiem, un spēcīgs ES līmenis palīdzēs nodrošināt vienādu to īstenošanu visās dalībvalstīs. Otrkārt, ir nepieciešams, lai sistēmu piemērojot, trūkumi tiktu noteikti jau iepriekš, un lai tādējādi varētu veikt korektīvos pasākumus. Treškārt, ir būtiski, lai sistēma būtu stingra un spējīga reaģēt nolūkā nepieciešamības gadījumā nodrošināt krīžu pienācīgu risinājumu. Izņēmuma situāciju

⁵ Eiropas Parlaments 10. septembrī pieņemtajā rezolūcijā uzsvēra nepieciešamību nodrošināt ārējo robežu efektīvu pārvaldību.

⁶ Neformālā 23. septembra sanāksmē valstu vai to valdību vadītāji uzsvēra nepieciešamību pastiprināt kontroli pie ārējām robežām, un Eiropadomes 15. oktobra secinājumos skaidri pausts aicinājums izveidot integrētu ārējo robežu pārvaldes sistēmu.

⁷ Tās sagatavotas, pamatojoties uz *Frontex* ārējo novērtējumu, kas veikts saskaņā ar tā pašreizējo juridisko pamatu un pabeigts 2015. gada jūnijā.

gadījumos palīdzības sniegšana priekšposteņa dalībvalstīm jāuzskata par atbildību, kas ES un dalībvalstīm jāuzņemas kopīgi. Tādēļ Eiropas robežu un krasta apsardzei jābūt spējīgai rīkoties, ja priekšposteņa dalībvalstu valstu robežsardzes, lai arī kādu iemeslu dēļ, nespēj tikt galā ar problēmām, ar kurām tās sakaras.

III. VIENOTĀ INTEGRĒTAS ĀRĒJO ROBEŽU PĀRVALDĪBAS SISTĒMA

1. EFEKTĪVA INTEGRĒTAS ROBEŽU PĀRVALDĪBAS ĪSTENOŠANA

Integrēta robežu pārvaldība ir kas vairāk nekā tikai robežkontrole, kas tiek veikta pie ārējām robežām. Tā ietver pasākumus trešās valstīs, pasākumus ar kaimiņos esošām trešām valstīm un pasākumus brīvas pārvietošanās telpā, tostarp neatbilstīgu migrantu atgriešanu no ES uz viņu izcelsmes valstīm. Pienācīga robežu pārvaldība nozīmē arī virkni tādu elementu kā regulāras riska analīzes, uzlabota aģentūru sadarbība un moderno tehnoloģiju izmantošana.

Pirmkārt, ir jānodrošina pilnīga un pienācīga spēkā esošo kopīgo ES noteikumu īstenošana. Šo noteikumu īstenošana ir būtiska arī normālos apstākļos, kad nepastāv palielināts spiediens, taču ir nepieciešams aizsargāt brīvās pārvietošanās telpu.

Lai nodrošinātu ārējo robežu pārvaldības pastāvīgu pārraudzību dalībvalstīs, Komisija ierosina pastiprināt pienākumu jaunajai Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūrai un valstu iestādēm sadarboties un apmainīties ar informāciju. Proti, aģentūrā tiks izveidots pārraudzības un riska analīzes centrs nolūkā novērot migrantu plūsmas Eiropas Savienības virzienā un tās iekšienē. Šis instruments būs cieši saistīts ar uzticamu un aktuālu **riska analīzi**. Būs obligāti jāizmanto ciešā sadarbībā ar dalībvalstīm Aģentūras izstrādātais kopīgais integrētais riska analīzes modelis (*CIRAM*).

Lai atbalstītu integrētas pieejas izstrādi un arī turpmāk stiprinātu dalībvalstu veikto ārējo robežu regulāru uzraudzību, Aģentūra, pamatojoties uz riska analīzi un apspriežoties ar valdi, uz konkrētajām dalībvalstīm norīkos **sadarbības koordinatorus**. Sadarbojoties ar valstu robežsardzes iestādēm (kā arī ar krasta apsardzi, ciktāl tā veic robežkontroles uzdevumus) un darbojoties kā vidutājam starp tām un Aģentūru, sadarbības koordinatori tiks pilnībā iesaistīti šo valsts iestāžu darbā un informācijas sistēmās un varēs nodrošināt to, ka Aģentūra ir pilnībā informēta reālajā laikā. Viņi noteiks iespējamās vājās vietas valstu robežu pārvaldības sistēmās un sagatavos rekomendācijas to risināšanai. Tas palīdzēs noteikt nepieciešamos preventīvos pasākumus vienotā un aktīvā veidā un novērst potenciālos trūkumus, kas varētu kļūt par problēmu.

Lai garantētu efektīvu Eiropas integrētas robežu pārvaldības īstenošanu, Aģentūra sagatavos plašu pārskatu par dalībvalstu spējām, tostarp attiecībā uz personāla un aprīkojuma sadalījumu pie ārējām robežām. Lai palīdzētu noteikt un risināt trūkumus, Komisija ierosina ievērojami stiprināt Aģentūras neaizsargātības pārbaudi (salīdzinot ar pašreizējo *Frontex* situāciju), to pārveidojot par obligātu **neaizsargātības novērtējuma** mehānismu. Šo mehānismu izstrādās tā, lai tas papildinātu Šengenas izvērtēšanas mehānismu⁸, un tas nodrošinās pienācīgu to konkrēto ārējo robežu posmu vajadzību īstenošanu, kuri pakļauti tādiem apdraudējumiem kā, piemēram, nesamērīgs migrācijas spiediens. Informāciju, kas nepieciešama šā neaizsargātības novērtējuma veikšanai, papildinās norīkotie sadarbības koordinatori, kuri iesniegs datus, kas iegūti, strādājot uz vietas.

Izvērtējot dalībvalstu resursus un aprīkojumu, kā arī to sagatavotos ārkārtas situāciju rīcības plānus, Aģentūra noteiks, vai dalībvalstis ir labi sagatavojušās iespējamajām problēmām, kā arī noteiks

⁸ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1053/2013 (2013. gada 7. oktobris), ar ko izveido izvērtēšanas un uzraudzības mehānismu, lai pārbaudītu Šengenas *acquis* piemērošanu, un ar ko atceļ Izpildu komitejas lēmumu (1998. gada 16. septembris), ar ko izveido Šengenas izvērtēšanas un īstenošanas pastāvīgo komiteju (OV L 295, 6.11.2013., 27. lpp.).

pastāvošos trūkumus. Pamatojoties uz šā izvērtējuma rezultātiem, Aģentūra nepieciešamības gadījumā noteiks koriģējošus pasākumus, kas nepieciešami, lai risinātu sagaidāmās vai pastāvošās nepilnības. Aģentūras lēmumi attiecīgajai dalībvalstij būs saistoši. Ja Aģentūras noteiktā laikposmā nekādi koriģējoši pasākumi netiek veikti, Eiropas Komisija var pilnvarot Aģentūru veikt turpmākas darbības, tostarp izvietot Eiropas robežu un krastu apsardzes vienības (skatīt tālāk).

2. KRĪŽU NOVĒRŠANA UN PASĀKUMI PIE ĀRĒJĀS ROBEŽAS

Nedrīkst pieļaut, ka situācija pie ārējās robežas pasliktinātos tiktāl, ka tā apdraudētu Šengenas zonas funkcionēšanu.

Steidzama vai ārkārtas migrācijas spiediena gadījumā dalībvalstis jau tagad var izmantot iespēju lūgt, lai tiktu izvietoti Aģentūras resursi⁹. **Dalībvalstis var lūgt, lai tiktu veiktas kopīgas operācijas un ātrās reaģēšanas operācijas uz robežas**, kā arī šo operāciju atbalstam tiktu izvietotas Eiropas robežu un krasta apsardzes vienības.

Tomēr bēgļu krīze ir atklājusi divas būtiskas problēmas pastāvošajās sistēmās. Tās ir saistītas ar to, ka Aģentūras resursu izvietošana ir atkarīga, pirmkārt, no dalībvalstu gribas nosūtīt resursus pie ārējās robežas konkrētajā brīdī, un, otrkārt, no priekšposteņa dalībvalsts oficiālā pieprasījuma. Jaunās Eiropas robežu un krasta apsardzes struktūra un pilnvaras ir paredzētas šo trūkumu samazināšanai. No vienas puses, šie trūkumi kļuva acīmredzami Grieķijas gadījumā, kad *Frontex* lūdza, lai dalībvalstis nosūtītu 743 pieaicinātās amatpersonas darbam pie ārējās robežas Grieķijā, taču līdz šim ir nosūtītas tikai 447 amatpersonas. No otras puses, un, neraugoties uz vairākkārtējiem politiskajiem aicinājumiem, dažas dalībvalstis neaktivizēja pieejamos robežu intervences mehānismus, līdz ar to *Frontex* nevarēja iejaukties.

Eiropas robežsardzes rezerve

Tādēļ ir nepieciešams, lai Aģentūras tūlītējā un tiešā rīcībā būtu pietiekams skaits labi sagatavotu atbilstoša profila ekspertu, kā arī attiecīgs tehniskais aprīkojums. Pašlaik līdzekļi un eksperti *Frontex* rīcībā tiek nodrošināti būtībā pēc brīvprātīguma principa. Šāda darba metode un pašreizējā migrācijas krīze nesēn bija par iemeslu iztrūkumam, kas *Frontex* neļāva veikt savus operatīvos uzdevumus pilnā apjomā. Šādi trūkumi ir jānovērš.

Lai nodrošinātu Aģentūras spēju veikt savus uzdevumus, reaģējot ārkārtas situācijās, kā pastāvīgs korpuss, kuru varēs izmantot Aģentūra, tiks izveidota ekspertu **gatavības papildrezerve**. Kā struktūra, kas izveidota, lai īstenotu Eiropas integrētu robežu pārvaldību, apstākļos, kad būs **jārīkojas nekavējoties**, Aģentūra varēs lūgt, lai šī rezerve tiktu nodota tās rīcībā **ļoti īsā laikā**. Dalībvalstīm būs jāpiešķir vismaz 1500 robežsargu, kurus Aģentūra dažus dienu laikā varēs izvietot, ātrai iesaistei robežu apsardzē. Aģentūras rīcībā būs arī **tehniskā aprīkojuma rezerve**, saskaņā ar kuru dalībvalstīm steidzama paziņojuma gadījumā būs jānodrošina operatīvais aprīkojums, kas iegādāts ar 90 % līdzfinansējuma likmi, saskaņā ar Iekšējās drošības fonda papildu piešķirumiem **konkrētām darbībām**¹⁰. Tas nodrošinās, lai neatkārtotos šā brīža situācija, kad priekšposteņa dalībvalstīm trūkst būtiska pirkstu nospiedumu noņemšanas aprīkojuma, bet *Frontex* nav spējīgs to nodrošināt, jo šie resursi ir jānodrošina dalībvalstīm.

⁹ Eiropas Parlamenta un Padomes 2007. gada 11. jūlija Regula (EK) Nr. 863/2007, ar ko izveido mehānismu ātrās reaģēšanas robežapsardzes vienību izveidei un ar ko groza Padomes Regulu (EK) Nr. 2007/2004 attiecībā uz šo mehānismu, kā arī reglamentē pieaicināto amatpersonu pienākumus un pilnvaras.

¹⁰ Saskaņā ar Eiropas Parlamenta un Padomes 2014. gada 16. aprīļa Regulu Nr. 515/2014, ar ko izveido daļu no Iekšējās drošības fonda (OV L 150, 20.5.2014., 143. lpp.), konkrētas darbības ir izstrādātas kā papildu finansējums, t.i., papildu summas, kas uz konkurences pamata tiek pievienotas dalībvalstu valsts piešķirumiem uz septiņu gadu laikposmu, ņemot vērā to gribu saskaņā ar savām valsts programmām īstenot darbības, kas atbilst konkrētām ES prioritātēm.

Tiesības iejaukties

Ārkārtas situācijās Aģentūrai ir jābūt spējīgai iejaukties, lai nodrošinātu, ka uz vietas tiek veiktas darbības, pat ja attiecīgā dalībvalsts nav iesniegusi palīdzības pieprasījumu vai ja attiecīgā dalībvalsts uzskata, ka šāda papildu iejaukšanās nav nepieciešama.

No vienas puses, šādas darbības būtu nepieciešamas saistībā ar nesamērīgo spiediena pieaugumu tajos ārējās robežas posmos, kuros valstu robežsardzes iestādes (un krasta apsardze, ciktāl tās pienākumos ietilpst robežkontroles uzdevumu veikšana) nespēj tikt galā ar radušos krīzi. No otras puses, prasība steidzami rīkoties konkrētā ārējās robežas posmā var rasties saistībā ar tiem trūkumiem dalībvalsts robežu pārvaldības sistēmā, kurus Aģentūra ir noteikusi neaizsargātības novērtējumā un attiecībā uz kuriem tā ir ieteikusi koriģējošus pasākumus, kurus konkrētā dalībvalsts nav īstenojusi noteiktajā termiņā.

Pēc nepilnību noteikšanas un lai **laikus** veiktu **korīgējošos pasākumus**, kā arī, lai izvairītos no situācijas saasināšanās, Aģentūra kā pirmā tiks pilnvarota **ieteikt** dalībvalstīm veikt kopīgas operācijas vai ātrās reaģēšanas robežapsardzes pasākumus.

Ja nepilnības turpinās un valstu darbības nav pietiekamas, Komisija varēs pieņemt īstenošanas lēmumu, tajā nosakot, ka steidzami ir nepieciešama rīcība, lai atrisinātu situāciju konkrētā ārējās robežas posmā, un uzticot Aģentūrai uzdevumu veikt attiecīgus operatīvos pasākumus. Tas ļaus Aģentūrai **nekavējoties iejaukties krīzes situācijās** un pie ārējās robežas izvietot Eiropas robežu un krasta apsardzes vienības.

Karsto punktu pieejas īstenošana un sadarbība ar trešām valstīm

Karsto punktu pieejas izstrāde, ko sākotnēji ierosināja ar Eiropas programmu migrācijas jomā, kļūs par Aģentūras pamatzdevumu, kas migrācijas pārvaldes satvarā karstajos punktos ļaus izvietot Eiropas robežu un krasta apsardzes vienības.

Komisijas priekšlikums turklāt paredz Aģentūrai piešķirt paplašinātu lomu attiecībā uz **sadarbību ar trešām valstīm**, kur tā var koordinēt operatīvo sadarbību starp dalībvalstīm un kaimiņos esošām trešām valstīm saistībā ar robežu pārvaldību, tostarp, trešās valstīs izvietojot sadarbības koordinatorus vai veicot kopīgas darbības Savienības vai trešo valstu teritorijā. Tas ievērojami uzlabos situāciju, ar kuru pašlaik nākas saskarties, sadarbojoties ar Rietumbalkānu valstīm, kur, neraugoties uz nolīgumiem ar konkrētajām valstīm, *Frontex* nespēj nodrošināt operatīvo atbalstu, jo tai nav pilnvaru nosūtīt robežsardzes vienības uz tādām valstīm kā Serbija vai bijusī Dienvidslāvijas Maķedonijas Republika.

3. KRASTA APSARDZES FUNKCIJAS

Krasta apsardzei ir būtiska loma jūras robežu drošībā un cilvēku glābšanā uz jūras. Pašreizējā krīze ir pierādījusi, ka attiecīgajām Savienības aģentūrām un dažādām valstu iestādēm, kas veic krasta apsardzes funkcijas, ir jāreaģē saskaņotāk. Lielāka saskaņotība var sniegt rezultātu gan risinot krīzes situācijas jūrā, gan palīdzot šīm iestādēm efektīvi pildīt savus pienākumus. Tas ietver labāku koordināciju un attiecīgo krastu apsardzes funkciju apvienošanu ES līmenī.

Patlaban dalībvalstīs ir vairāk nekā 300 civilo un militāro iestāžu, kas atbild par krasta apsardzes funkciju veikšanu visdažādākajās jomās, kā, piemēram, kuģošanas drošība, drošums, meklēšana un glābšana, robežkontrole, zivsaimniecības kontrole, muitas kontrole, vispārēja tiesībaizsardzība un vides aizsardzība. Attiecīgās ES aģentūras palīdz valstu iestādēm īstenot vairumu no šīm funkcijām. Lai valstu krasta apsardzes kļūtu par Eiropas robežu un krasta apsardzes daļu, ciktāl tās veic robežkontroles uzdevumus, ir nepieciešama **funkcionāla pieeja**. Komisija tādēļ ierosina tuvināt pastāvošās struktūras un aģentūras, kuras veic krasta apsardzes uzdevumus. ES līmenī to panāks,

Eiropas Jūras drošības aģentūras un Eiropas Zivsaimniecības kontroles aģentūras pilnvaras saskaņojot ar jaunās Aģentūras noteikumiem un paplašinot to spējas, proti, veicot kopīgi plānotas uzraudzības operācijas, izmantojot straumētas informācijas apmaiņu un veidojot spējas, kā arī nodrošinot uzraudzību un saziņu, pamatojoties uz tādām modernajām tehnoloģijām, kā, piem., tālvadības gaisa kuģu sistēmas (droni).

Tas nozīmēs, ka Aģentūra, piemēram, varēs piekļūt pie aktuālās informācijas par kuģiem, kas tiek izmantoti nelegālai imigrācijai, un par pārobežu noziegumiem, kas atklāti jūras uzraudzības operācijās, kuru primārais uzdevums ir nevis robežkontrole, bet zivsaimniecības kontrole vai naftas noplūdes atklāšana. Šī pragmatiskā pārnozaru sadarbība nolūkā apkopot resursus un informāciju ļaus robežu pārvaldībā balstīties uz kapacitātēm, kas nav stingri saistītas tikai ar robežkontroli.

4. AĢENTŪRAS LOMAS NOSTIPRINĀŠANA ATGRIEŠANAS JOMĀ

Atgriešanas procedūru efektivitātes uzlabošana ir atzīta par migrācijas pārvaldības galveno mērķi. Paplašinātā Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūras loma atgriešanas jomā uzlabos ES spēju sekmīgi nosūtīt atpakaļ trešo valstu iedzīvotājus, kuri dalībvalstīs uzturas nelegāli. Saskaņā ar noteikto ES Rīcības plānā par atgriešanu¹¹ Aģentūrai vajadzētu būt spējīgai ierosināt atgriešanas operācijas un palīdzēt dalībvalstīm saistībā ar ceļošanas dokumentu iegūšanu.

Aģentūra koordinēs visus uzdevumus, kas saistīti ar atgriešanu, un nodrošinās dalībvalstīm visu nepieciešamo tehnisko un operatīvo atbalstu, lai efektīvi nosūtītu atpakaļ trešo valstu iedzīvotājus, kas šeit uzturas nelegāli. Šiem mērķiem Aģentūras struktūrā tiks izveidots īpašs **atgriešanas jautājumu birojs** nolūkā sadarboties ar dalībvalstīm, vadot identifikācijas un atgriešanas procedūras, tostarp, izmantojot atgriešanas operāciju finansēšanu un līdzfinansēšanu, koordinēšanu un organizēšanu, kā arī, sadarbojoties ar attiecīgajām trešo valstu iestādēm atgriešanas jomā.

Aģentūrai būs arī būtiska un tieša loma kā starpniekam atgriešanas procesos. **Eiropas personu atgriešanas nodrošināšanas vienības**, kuras veidos pavadoni, pārraudzības un atgriešanas speciālisti, būs iespējams izvietot dalībvalstīs, kuru atgriešanas sistēmas ir pakļautas īpašam spiedienam. Ārkārtas situācijās Eiropas ātrās reaģēšanas personu atgriešanas nodrošināšanas vienības varētu izvietot vai nu pēc dalībvalsts pieprasījuma, vai arī pēc Aģentūras pašiniciatīvas.

5. PAMATTIESĪBAS UN AĢENTŪRAS SŪDZĪBU MEHĀNISMS

Nemot vērā Aģentūras pastiprināto lomu un paplašinātos operatīvos uzdevumus, ir svarīgi, lai pastāvētu atbilstošs sūdzību mehānisms, ko varētu izmantot gadījumos, ja kāda persona uzskata, ka Aģentūras veiktās operācijas laikā ir pārkāptas tās pamattiesības. Gan Eiropas Parlaments, gan Eiropas ombuds uzsvēra šā mehānisma nozīmi.

Saskaņā ar šo mehānismu īpašs pamattiesību speciālists Aģentūrā strukturētā veidā saņems sūdzības un tās nosūtīs izpilddirektoram un attiecīgajai dalībvalstij. Dalībvalstij tiks lūgts iesniegt informāciju par sūdzības izskatīšanas rezultātu un turpmākajiem pasākumiem. Administratīvais process tiks veikts, nekādā veidā neskarot tiesiskās aizsardzības līdzekļus. Turklāt smagos pamattiesību vai starptautiskās aizsardzības pienākumu pārkāpumu gadījumos vai gadījumos, kad ir sagaidāms, ka tie ieilgs, Aģentūras izpilddirektors varētu lemt ne tikai par Aģentūras vadīto operatīvo darbību atcelšanu vai pārtraukšanu, bet arī par konkrētās operācijas finanšu atbalsta atsaukšanu.

¹¹ COM (2015) 453 final.

IV. VIENOTA ŠENGENAS NOTEIKUMU ĪSTENOŠANA

Vienota visu noteikumu īstenošana saistībā ar robežu pārvaldību ir regulāri jāpārbauda. Izveidojot Eiropas robežu un krasta apsardzi, saskaņota Šengenas noteikumu piemērošana visās dalībvalstīs, kā arī saskaņota robežu pārvaldības uzdevumu izpilde kļūst vēl svarīgāka.

Likumi, kas regulē Šengenas zonu, veido dinamisku noteikumu kopumu, ir izstrādāti laika gaitā un ir iekļauti tiesību aktos un daudzos ieteikuma tiesību aktu dokumentos, piemēram, rokasgrāmatās, vadlīnijās, katalogos, paraugpraksēs. Pilnīga un pareiza to piemērošana dalībvalstīs tiek regulāri pārbaudīta, izmantojot Šengenas izvērtēšanas mehānismu, kas kalpo kā kvalitātes kontroles rīks. Šengenas izvērtēšana tiek veikta, pamatojoties uz Komisijas pieņemtajām daudzgadu un ikgadējām programmām. Pēc izvērtēšanas misijām par šāda veida izvērtēšanu atbildīgās darba grupas¹² (“Šengenas izvērtēšanas darba grupas”) nosūta ieteikumus dalībvalstīm, lai tās risinātu konstatētos trūkumus savās robežu pārvaldības sistēmās.

Šajā kontekstā Šengenas izvērtēšanas ziņojumi bieži signalizēja par vajajām vietām īstenošanas procesos, proti, par to, ka ievērojama daļa Šengenas noteikumu ir ietverta nesaistošos dokumentos. Ieteikuma tiesību pasākumu un juridiski saistošo noteikumu kombinēšana ne vienmēr ir izrādījusies efektīva, it īpaši, ņemot vērā faktu, ka ieteikuma tiesības nereti var tikt interpretētas un īstenotas atšķirīgi.

Lai izvairītos no iespējamām neatbilstībām un garantētu to, ka Eiropas robežu un krasta apsardze savus uzdevumus veic atbilstošā veidā, ir svarīgi nodrošināt Šengenas noteikumu vienādu īstenošanu visā ES. Lai panāktu vienotu un saskaņotāku pastāvošo noteikumu īstenošanu un labāku Šengenas *acquis* kā vienota noteikumu kopuma konsolidāciju, Komisija centīsies panākt, lai ieteikuma tiesību noteikumu vietā stātos saistoši pasākumi.

V. ŠENGENAS ROBEŽU KODEKSA MĒRĶTIECĪGA GROZĪŠANA

Ārējo robežu kontrole ir un paliek viena no galvenajiem aizsardzības garantijām zonā bez robežkontrolēm pie iekšējām robežām. Viens no šādu kontroļu mērķiem ir novērst jebkādas draudus dalībvalstu iekšējai drošībai un sabiedriskajai kārtībai. Kā liecina nesenie teroristu uzbrukumi, draudus var radīt arī personas, kas izmanto brīvas pārvietošanās tiesības saskaņā ar Savienības tiesībām. Lai šādas personas varētu noteikt un samazinātu Šengenas zonas iekšējās drošības apdraudējumu, ir jāpastiprina kontroles pie ārējām robežām. Tas ir apstiprināts arī astotajā pusgada pārskatā par Šengenas zonas darbību.

Lai risinātu šo nepieciešamību, Komisija ierosina mērķtiecīgi grozīt Šengenas Robežu kodeksu¹³ saistībā ar **ES iedzīvotāju pārbaudēm** tādās datubāzēs kā Šengenas informācijas sistēma, zagto un pazaudēto ceļošanas dokumentu datubāze, kā arī attiecīgo valstu sistēmas. Ņemot vērā Tieslietu un iekšlietu padomes 2015. gada 9. un 20. novembra pieprasījumu, šī iniciatīva paredzēs “ES valstspiederīgo sistemātiskas kontroles pie Šengenas ārējām robežām, tostarp biometriskās informācijas pārbaudes, veicot salīdzināšanu ar attiecīgajām datubāzēm – pilnībā izmantojot tehniskus risinājumus, lai nekavētu raitu kustību”¹⁴.

Ierosinātie grozījumi paredz, ka ES iedzīvotāju sistemātiskas pārbaudes pie ārējām (gaisa, jūras un sauszemes) robežām, veicot salīdzināšanu datubāzēs, kļūs obligātas – šobrīd tās ir iespējamas,

¹² Šādu darba grupu izveide tika noteikta 10. pantā Padomes Regulā (ES) Nr. 1053/2013 (2013. gada 7. oktobris), ar ko izveido izvērtēšanas un uzraudzības mehānismu, lai pārbaudītu Šengenas *acquis* piemērošanu, un ar ko atceļ Izpildu komitejas lēmumu (1998. gada 16. septembris), ar ko izveido Šengenas izvērtēšanas un īstenošanas pastāvīgo komiteju.

¹³ Šengenas Robežu kodeksa 7. panta 2. punkts.

¹⁴ 2015. gada 20. novembrī ES Padomes un Padomē sanākušo dalībvalstu secinājumi par terorisma apkarošanu.

pamatojoties uz riska novērtējumu. Sistemātiskajās pārbaudēs tiks pārbaudīta personas identitāte un valstspiederība, kā arī ceļošanas dokumenta derīgums. Tiks pārbaudīts arī tas, vai persona, kas ierodas Šengenas zonā, nerada draudus sabiedriskajai kārtībai vai iekšējai drošībai. Jaunie noteikumi paredz arī elastīgu to pielietojumu – gadījumā, ja sistemātiskās ES valstspiederīgo pārbaudes pie sauszemes un jūras robežām varētu nesamērīgi ietekmēt satiksmes plūsmu, dalībvalstis tās var veikt mērķtiecīgi, pamatojoties uz riska novērtējumu.

VI. EIROPAS CEĻOŠANAS DOKUMENTI ATGRIEŠANAS VAJADZĪBĀM

Efektīvas trešo valstu valstspiederīgo, kuri Eiropā uzturas nelegāli, atgriešana ir būtisks visaptverošas, ilgtspējīgas un uzticamas ES migrācijas politikas sastāvdaļa.

Pašreizējā ES sistēma neatbilstīgo migrantu atgriešanas jomā nav pietiekami efektīva, un viens no galvenajiem šķēršļiem, lai sekmīgi nodrošinātu atgriešanu un atpakaļuzņemšanu, ir tas, ka atgriežamajām personām nav derīgu ceļošanas dokumentu, kas būtu izdoti šo personu galamērķa valstīs. Pašlaik dalībvalstis tiem trešo valstu valstspiederīgajiem, kas dalībvalstīs uzturas nelegāli un kam nav derīga ceļošanas dokumenta, var izdot aizstājošu Eiropas dokumentu¹⁵. Tomēr cita starpā neatbilstošu aizsardzības elementu un standartu dēļ to atzīšana trešās valstīs ir neapmierinoša. Ir nepārprotami, ka jāuzlabo ES ceļošanas dokumentu atzīšana trešās valstīs, lai nodrošinātu veiksmīgu atgriešanu, samazinot administratīvo slogu trešo valstu kompetentajām konsulārajām iestādēm.

Saskaņā ar ES Rīcības plānu par atgriešanu Komisija ierosina izveidot jaunu Eiropas ceļošanas dokumentu, kas būtu paredzēts trešo valstu valstspiederīgo atgriešanai, kurš būtu standartizēta formāta un saturētu uzlabotus tehniskos un drošības elementus, kas nodrošinātu plašāku to atzīšanu trešās valstīs. Šā ceļošanas dokumenta atzīšana būtu jāveicina ar trešām valstīm noslēgto atpakaļuzņemšanas vai cita veida nolīgumu kontekstā, kā arī ar atgriešanu saistītas sadarbības ar tām trešām valstīm kontekstā, ar kurām nav noslēgtas oficiālas vienošanās.

Ierosinātā regula par Eiropas ceļošanas dokumentu atgriešanas nolūkiem nosaka šā dokumenta formātu un drošības elementus, savukārt kopīgos standartus un procedūras, lai veiktu trešo valstu valstspiederīgo, kas dalībvalstī uzturas nelegāli, atgriešanu, regulē direktīva par atgriešanu¹⁶, un tā ir jāīsteno, pilnībā ievērojot pamattiesības, jo īpaši – neizraidīšanas principu.

VII. *EUROSUR*

EUROSUR ir vienots satvars, lai nodrošinātu informācijas apmaiņu un sadarbību starp visām valsts iestādēm, kas atbild par sauszemes un jūras ārējo robežu uzraudzību. No 2013. gada beigām, kopš tā sāka darboties, ar tās palīdzību ir ievērojami uzlabota situācijas apzināšana pie ārējām robežām un pierobežas zonā, un daudzos gadījumos tā palīdzēja glābt migrantu dzīvības. Tas galvenokārt ir noticis pateicoties *Frontex* pūlēm, kā tas ir uzsvērts šomēnes Eiropas Parlamentam un Padomei iesniegtajā *Frontex* ziņojumā par tās atbildībā esošo *EUROSUR* komponentu īstenošanu.

Komisija šodien pieņēma ***EUROSUR* rokasgrāmatu**, kurā sniegti padomi dalībvalstu iestādēm par *EUROSUR* īstenošanu un pārvaldību¹⁷.

¹⁵ OV C 274, 19.9.1996., 18. lpp.

¹⁶ Eiropas Parlamenta un Padomes Direktīva 2008/115/EK (2008. gada 16. decembris) par kopīgiem standartiem un procedūrām dalībvalstīs attiecībā uz to trešo valstu valstspiederīgo atgriešanu, kas dalībvalstī uzturas nelikumīgi (OV L 348, 24.12.2008., 98. lpp.).

¹⁷ Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) Nr. 1052/2013 (2013. gada 23. oktobris), ar ko izveido Eiropas Robežu uzraudzības sistēmu (*Eurosur*) (OV L 295, 6.11.2013., 11. lpp.).

Atsevišķos ārējās robežas sektoros katru dienu ierodas tūkstošiem cilvēku, līdz ar to ir skaidrs, ka arī dalībvalstīm ir jāreaģē ātri un saskaņoti. Ar tiesību akta priekšlikumu attiecībā uz Eiropas robežu un krasta apsardzi tiek izveidota spēcīgāka Aģentūra, taču izšķirošā loma ir saskaņā ar *EUROSUR* regulu izveidotajiem valstu koordinācijas centriem robežu uzraudzībai, un dalībvalstīm līdz ar to vajadzētu tos labāk izmantot, lai stiprinātu savas reaģēšanas spējas.

EUROSUR rokasgrāmatā detalizēti aprakstīti šo valstu koordinācijas centru uzdevumi, tostarp to sadarbība ar citām valsts iestādēm, kā arī tas, kā pārvaldīt resursus un personālu, un valstu robežu uzraudzības sistēmas. Rokasgrāmatā noteikts, kādā veidā valstu koordinācijas centri un *Frontex* apmainās ar informāciju par incidentiem, patruļām un izlūkdatiem un koordinē savas darbības dažādos robežas posmos. Visbeidzot, rokasgrāmatā sniegtas tehniskās vadlīnijas attiecībā uz *EUROSUR* komunikācijas tīkla un klasificētās informācijas pārvaldīšanu.

VIII. SECINĀJUMI

Šodien pieņemtie pasākumi ir svarīgs solis virzībā uz efektīvu **Eiropas integrētu robežu pārvaldību**.

Komisija aicina Eiropas Parlamentu un Padomi noteikt šiem priekšlikumiem augstāko prioritāti, jo īpaši attiecībā uz ierosināto regulu par **Eiropas robežu un krasta apsardzi**, lai ātri tiktu atjaunota iedzīvotāju uzticēšanās Eiropas ārējām robežām un tiktu garantēta brīvas pārvietošanās bez iekšējām robežām Šengenas zonā integritāte.