



Briselē, 19.2.2014.
COM(2014) 74 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

**par to, kā tiek īstenota un darbojas Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES)
Nr.1342/2011 (2011.gada 13.decembris), ar ko Regulu (EK) Nr.1931/2006 groza attiecībā
uz Kaļiņingradas apgabala un dažu Polijas administratīvo rajonu iekļaušanu
atbilstīgajā pierobežas zonā, un uz tās pamata noslēgtais Polijas un Krievijas
Federācijas divpusējais līgums**

1. IEVADS

Eiropas Parlaments un Padome 2006. gadā pieņēma regulu, ar ko nosaka vietējās pierobežas satiksmes noteikumus pie dalībvalstu ārējām sauszemes robežām (“Vietējās pierobežas satiksmes regula”)¹, un saskaņā ar šo regulu pierobežas iedzīvotājiem var piemērot atkāpi no Šengenas Robežu kodeksa vispārīgajiem noteikumiem par robežpārbaudēm. Ar šo regulu dalībvalstis tiek pilnvarotas slēgt divpusējus nolīgumus ar kaimiņvalstīm, kas nav ES dalībvalstis, ar nosacījumu, ka šajos nolīgumos pilnībā tiek ievēroti regulā noteiktie kritēriji.

Komisija 2011. gada februārī savā otrajā ziņojumā par vietējās pierobežas satiksmes režīma īstenošanu un darbību² secināja, ka šis režīms būtiski atvieglo dzīvi iedzīvotājiem, kas dzīvo ārējo sauszemes robežu tuvumā, un vienlaikus nodrošina Šengenas zonas iekšējo drošību.

Komisija šajā ziņojumā norādīja arī to, ka, ņemot vērā Kaļiņingradas īpašo atrašanās vietu, un lai izvairītos no tās izolēšanas no tiešajām kaimiņvalstīm, kā arī atvieglotu iedzīvotāju pārvietošanos, bija attaisnojami veikt grozījumus Vietējās pierobežas satiksmes regulā. Kaļiņgrada ir Krievijas Federācijas reģions ar gandrīz vienu miljonu iedzīvotāju, kas 2004. gada ES paplašināšanās rezultātā kļuva par vienīgo ES anklāvu, robežojoties ar divām ES dalībvalstīm. Šādu grozījumu rezultātā divpusējā nolīgumā starp dalībvalsti un Krievijas Federāciju visu Kaļiņingradas apgabalu varētu uzskatīt par pierobežu.

Lai gan ES un Krievijas Federācijas nolīgums par vīzu režīma atvieglināšanu, kas ir spēkā kopš 2007. gada, jau ir būtisks solis virzienā uz mobilitātes iespēju uzlabošanu, vietējās pierobežas satiksmes režīmam vajadzētu piedāvāt papildu atvieglojumus jo īpaši regulārām vajadzībām ceļot vietējās apkārtnes ietvaros. Pierobežas iedzīvotājiem nebūtu jāpierāda pietiekamu iztikas līdzekļu pieejamība, atļauju varētu izsniegt bez maksas vai vietējai pierobežas satiksmei varētu rezervēt vai izveidot atsevišķas joslas un/vai īpašas robežšķērsošanas vietas. Visi Kaļiņingradas apgabala iedzīvotāji, tai skaitā Kaļiņingradas pilsētas iedzīvotāji, varētu izmantot šos atvieglojumus, ievērojot to, ka daži no atvieglojumiem ES un Krievijas Federācijas nolīgumā par vīzu režīma atvieglināšanu ir piemērojami tikai konkrētām personu kategorijām.

Ņemot vērā šo konkrēto situāciju, Regulas (EK) Nr. 1931/2006 3. panta 2. punktā tika ieviests izņēmums, ļaujot visu Kaļiņingradas apgabalu uzskatīt par pierobežu.

Atbilstīgajā pierobežā tika iekļauta konkrēta pierobežas teritorija Polijas pusē, lai atvieglotu un uzlabotu sadarbību starp Kaļiņingradas apgabalu, no vienas puses, un lielākajiem centriem Polijas ziemeļos, no otras puses.

Šis pierobežas definīcijas izņēmuma paplašinājums attiecībā uz Kaļiņingradas apgabalu neietekmēja ne vispārīgo atbilstīgās pierobežas definīciju (30-50 km teritorija), ne arī citus noteikumus un nosacījumus, kas ietverti Vietējās pierobežas satiksmes regulā, lai nodrošinātu visas Šengenas zonas drošību.

¹ Regula (EK) Nr. 1931/2006, (2006. gada 20. decembris), OV L 405, 30.12.2006., 1. lpp.
² COM(2011)47, galīgā redakcija.

Padomes 2011. gada 13. decembra Regula Nr. 1342/2011/ES³, ar ko groza Regulu Nr. 1931/2006/EK, stājās spēkā 2012. gada janvārī. Divpusējais nolīgums starp Poliju un Krievijas Federāciju stājās spēkā 2012. gada 27. jūlijā.

Šīs regulas pieņemšanas brīdī Padome un Komisija izdeva vienotu paziņojumu, kurā norādīts (citāts):

“ [...] Īpaša uzmanība tiks veltīta drošības pasākumiem, kas attiecas uz grozītās regulas praktisko īstenošanu Polijas Republikas teritorijā. Attiecīgās Polijas iestādes nodrošinās drošības pasākumu piemērošanu atbilstoši regulā noteiktajiem standartiem. Reizi divos gados un pirmo reizi vienu gadu pēc šīs regulas stāšanās spēkā Komisija iesniegs Eiropas Parlamentam un Padomei ziņojumu par šā grozījuma īstenošanu un darbību un par divpusējo nolīgumu, kas noslēgts sakarā ar to, lai it īpaši izvērtētu to ietekmi uz drošības un migrācijas jomu . [...]”

2. VIETĒJĀS PIEROBEŽAS SATIKSMES REŽĪMA DARBĪBA PRAKSĒ

Šis ziņojums ir sagatavots, balstoties uz Polijas sniegto informāciju un rezultātiem, kas izriet no ES un Krievijas apvienoto delegāciju vizītes robežšķērsošanas vietās *Mamonovo II* (KF) un *Grzechotki* (Polija) 2013. gada jūlijā.

Saskaņā ar Polijas sniegto informāciju ar Krievijas Federāciju noslēgtā nolīguma par vietējo pierobežas satiksmi ieviešana gadu pēc šā nolīguma stāšanās spēkā ir bijusi ļoti sekmīga un nav konstatēti nekādi nopietni pārkāpumi.

Pirms jaunais režīms stājās spēkā, tika veikta svarīga informēšanas kampaņa. Šīs kampaņas laikā reģiona iedzīvotājiem tika sniegta informācija par vietējo pierobežas satiksmi, jo īpaši ar autopārvadātāju asociāciju, tūrisma un ceļojumu operatoru palīdzību. Visām vietējām valsts iestādēm, kas bija saistītas ar nolīgumā ietvertajām teritorijām, tika izsūtīta arī informatīva brošūra poļu un krievu valodās. Piemērotās vietās, piemēram, ceļu robežšķērsošanas vietās un uz valsts un reģionālas nozīmes autoceļiem tika sagatavotas un izliktas informatīvas izkārtnes ar vissvarīgāko informāciju par vietējās pierobežas satiksmes režīmu.

Tika pieņemti vairāki pasākumi, lai nodrošinātu, ka ar nolīgumu piešķirtās tiesības tiek izmantotas pareizi. Tieši šāds pasākums ir īpašs vietējās pierobežas satiksmes modulis, kas ir tieši savienots ar imigrācijas dienesta (*Foreigners' Office*) – par šiem jautājumiem centrālais atbildīgais dienests Polijā – vietējās pierobežas satiksmes datubāzi. Šī sistēma ļauj robežsardzes amatpersonām kontrolēt robežu šķērsošanu un vietējās pierobežas satiksmes atļauju turētāju uzturēšanās ilgumu, kā arī reģistrēt gadījumus, kad netiek ievēroti nolīguma vai jebkāda cita šai sakarā pieņemta lēmuma vai pasākuma noteikumi.

Robežšķērsošanas kustību saskaņā ar vietējās pierobežas satiksmes režīmu savās attiecīgajās ieceļošanas/izceļošanas sistēmās sistemātiski reģistrē gan Polija, izņemot attiecībā uz saviem pilsoņiem, gan Krievija.

³ OV L 347, 30.12.2011, 41. lpp.

2.1. Dalībvalsts izmantotie atvieglojošie pasākumi

2.1.1. Izsniegto atļauju skaits

Līdz 2013. gada 31. janvārim Polijas ģenerālkonsulāts Kaļiņingradā bija saņēmis 29 000 pieteikumus un izsniedzis gandrīz 19 000 atļaujas robežu šķērsošanai saskaņā ar vietējās pierobežas satiksmes nolīgumu. 2013. gada laikā šajos skaitļos bija vērojams būtisks pieaugums, un no 31. oktobra statistika liecināja par vairāk nekā 160 000 saņemtiem pieteikumiem un vairāk nekā 140 000 izsniegtām atļaujām kopš nolīguma stāšanās spēkā.

Galvenie iemesli, kas norādīti pieteikumos atļauju saņemšanai, ir vēlme izmantot patērētāju pakalpojumus, tūrisms un ģimenes un draugu apciemojums.

Abas nolīguma puses efektīvi izmanto ārpakalpojumus, lai apstrādātu vairumu pieteikumu vietējās pierobežas satiksmes atļaujas saņemšanai.

Ārēja institūcija, ko atlasīja pēc iepirkuma procedūras, ir izveidojusi pieteikumu centrus Kaļiņingradā, Čerņahovskā un Sovetskā. Šie pieteikumu centri saņem aptuveni 90 % no visiem pieteikumiem, un atlikušos pieteikumus tieši saņem konsulāts. Krievija ir izveidojusi ārpakalpojumu pieteikumu centrus Olštinā un Gdaņskā, kas saņem divas trešdaļas no visiem pieteikumiem vietējās pierobežas satiksmes atļaujas iegūšanai Polijā. Gaidīšanas periods pieteikumu iesniegšanai ir apmēram divas nedēļas.

Līdz 2013. gada janvāra beigām Krievijas ģenerālkonsulāts Gdaņskā bija saņēmis 15 000 pieteikumus un izsniedzis 14 500 atļaujas Polijas pilsoņiem. Kopējais Krievijas iestāžu izsniegtais atļauju skaits līdz 2013. gada augustam bija 22 589.

Polijas vietējās pierobežas atļaujas tiek izsniegtas ID1 formātā, un šobrīd tajās nav kontakta mikroshēmu. Komisija šobrīd novērtē visu esošo vietējās pierobežas satiksmes nolīgumu atbilstību prasībām, kas noteiktas Padomes 2002. gada 13. jūnija Regulā (EK) Nr. 1030/2002⁴, ar ko nosaka vienotu uzturēšanās atļauju formu trešo valstu pilsoņiem, tai skaitā biometrisko datu izmantošanu. Saskaņā ar Polijas jauno 2013. gada 12. decembra Likumu par ārvalstniekiem (*Act on Foreigners*) biometrisko datu iekļaušana vietējās pierobežas satiksmes atļaujās tiks ieviesta no 2014. gada 1. maija.

2.2. Kā pierobežas iedzīvotāji izmanto divpusējo nolīgumu

Kopš puses sāka izsniegt vietējās pierobežas satiksmes atļaujas, ir vērojams pastāvīgs pieaugums to personu skaitā, kas robežu šķērso ar šādām atļaujām. Kopējais personu plūsmas apjoms, kas 2012. gadā šķērsoja robežu no Kaļiņingradas apgabala uz Poliju, ir sasniedzis to līmeni, kāds tas bija, pirms Polija pievienojās Šengenas zonai, un tiek uzskatīts, ka tas ir vietējās pierobežas satiksmes nolīguma ieviešanas rezultāts.

2.1.1. Robežšķērsojumu skaits

No 2012. gada jūlija līdz 2013. gada janvārim Polijas–Krievijas robežu šķērsoja vairāk nekā 1,2 miljonu pilsoņu, kas nav Polijas pilsoņi, un 43 653 personas (apmēram 3,6 %) robežu šķērsoja, pamatojoties uz vietējās pierobežas satiksmes atļaujām. Šo personu skaita

⁴ OV L 157, 15.6.2002., 1. lpp.

pieaugums bija vērojams 2012. gada decembrī, kad, salīdzinot ar iepriekšējo mēnesi, tas bija gandrīz par 100 % vairāk. 2013. gada janvārī pilsoņi, kas nav Polijas pilsoņi un kas šķērsoja robežu, pamatojoties uz vietējās pierobežas satiksmes atļaujām, veidoja 8 % no kopējā to apgabalā ceļojošo pilsoņu skaita, kas nav Polijas pilsoņi. Šie skaitļi 2013. gadā ievērojami pieauga, un līdz oktobrim Polijā iebrauca vairāk nekā 400 000 pilsoņi, kuri nav Polijas pilsoņi, ar vietējās pierobežas satiksmes atļaujām, kas ir 31 % no kopējās plūsmas virzienā uz Poliju sauszemes robežšķērsošanas vietā ar Krieviju. No 2012. gada novembra līdz 2013. gada janvārim ar atļaujām robežu šķērsoja vairāk nekā 150 000 Polijas pilsoņu, kas ir apmēram 31,2 % no kopējās Polijas pilsoņu plūsmas. Šis skaits līdz 2013. gada oktobra beigām jau bija pārsniedzis 350 000.

2.2.2. Atļauju ļaunprātīgas izmantošanas gadījumi un atļauju atsaukšana

Ne Krievija, ne Polija līdz šim brīdim nav ziņojusi par nopietniem vietējās pierobežas satiksmes uzturēšanās noteikumu pārkāpumiem pierobežā, ieskaitot situācijas, kurās būtu pārsniegts atļautais uzturēšanās ilgums vai kurās pilsoņi būtu reģistrēti kā noziedzīgu nodarījumu izdarītāji vai cietušās personas. Kopumā Polija ir norādījusi tikai 25 gadījumus⁵, kuros iebraukšana ir atteikta.

Saskaņā ar līdz šim sniegto informāciju kopš nolīguma stāšanās spēkā atklājušies tikai 14 gadījumi. Deviņi gadījumi attiecās uz Krievijas pilsoņiem, kas tika atrasti ārpus pierobežas un pārējie pieci gadījumi attiecās uz personām, kas bija uzturējušās ilgāk par atļauto laikposmu. Šiem ārvalstu pilsoņiem tika atsaukta atļauja, uzlikts naudas sods un viņiem bija jāatstāj Polijas teritorija, un uz sešiem mēnešiem tika aizliegts tur atkal atgriezties. Pirms vietējās pierobežas satiksmes nolīguma stāšanās spēkā robežšķērsošanas vietu tuvumā (Krievijas pusē) bija novēroti incidenti saistībā ar cilvēkiem, kas gaidīja atļauju ieceļot – šo incidentu kopš nolīguma stāšanās spēkā vairs nav bijis.

Komisija nav saņēmusi nekādus ziņojumus no dalībvalstīs vai sūdzības no citām ieinteresētajām personām par sistēmas iespējamiem pārkāpumiem.

Pieejamā informācija liecina par to, ka vietējās pierobežas satiksmes nolīgums starp Poliju un Krieviju ir samazinājis to gadījumu skaitu, kad Polijas–Krievijas robežu šķērso vai to mēģina darīt nelegāli.

2.3. Pasažieru plūsma pierobežā

Polijas–Krievijas robežšķērsošanas vietās Polijas pusē vietējās pierobežas satiksmes režīma izmantotājiem nav paredzētas īpašas joslas.

Saskaņā ar Polijas sacīto, rindas robežšķērsošanas vietās ir pagaidu un saistītas ar privātas satiksmes pastiprināšanos konkrētos nedēļas vai dienas laikos. Neraugoties uz to, ka par 80 % ir pieaudzis pārbaudīto automašīnu skaits šajā gadā, 95 % muitas maiņu laikos nav rindu, un vidēji robežpārbaude kopumā aizņem ne vairāk kā vienu stundu. Robežšķērsošanas

⁵ 7 gadījumos – neesoša vai viltota vietējās pierobežas satiksmes atļauja,

8 gadījumos – SIS brīdinājums nolūkā atteikt atļauju un

10 gadījumos – pārsniegts maksimālais atļautais uzturēšanās ilgums.

maksimumslodzes laikā pārbaudes var aizņemt apmēram divas stundas. Vispārējā tendence ir tāda, ka pierobežas satiksmes intensitāte pieaug, bet vidējais robežpārbaudēm patērētais laiks samazinās.

Polijā tika organizētas apmācības par iesaistīto iestāžu, struktūru un dienestu tiesībām un pienākumiem saskaņā ar vietējās pierobežas satiksmes nolīguma noteikumiem. Tai skaitā bija apmācību nodarbības visu pierobežas rajonu policijas amatpersonām, Varmijas-Mazūrijas Autotransporta inspekcijas un dzelzceļa policijas amatpersonām. Polijas ģenerālkonsulāts Kaļiņingradā organizēja apmācības *VFS Global*, kas ir uzņēmums, kuram tika piešķirtas līgumslēgšanas tiesības vietējās pierobežas satiksmes pieteikumu saņemšanai un atļauju izsniegšanai.

Vietējās pierobežas satiksmes nolīgums ar Krievijas Federāciju ir iekļauts standarta apmācību programmā, ko Polijas Ārlietu ministrija organizē konsulārajiem darbiniekiem.

3. Aprēķins uzturēšanās laikam pierobežas teritorijā

Saskaņā ar Eiropas Savienības Tiesas spriedumu lietā C-254/11 (*Shomodi*, 2013. gada 21. marta spriedums, Krājumā vēl nav publicēts) Vietējās pierobežas satiksmes regulas 5. pants nozīmē, ka vietējās pierobežas satiksmes atļaujas turētājam ir tiesības katrā ieceļošanas reizē uzturēties pierobežā trīs mēnešus, ja viņa uzturēšanās nav tikusi pārtraukta. Turklāt šī persona drīkst no jauna baudīt trīs mēnešu uzturēšanās tiesības pēc katra uzturēšanās pārtraukuma. Polijas-Krievijas Vietējās pierobežas satiksmes nolīguma 4. pantā noteikts, ka persona drīkst uzturēties otras līgumslēdzējas puses pierobežā 30 dienas, bet ne ilgāk par 90 dienām katrā 6 mēnešu laikposmā, skaitot no dienas, kad robeža šķērsota pirmo reizi. Tādējādi nolīguma noteikumi attiecībā uz vietējās pierobežas satiksmes atļaujas turētājiem ir stingrāki par regulā paredzētajiem noteikumiem.

Starp Komisiju un Poliju notiek sarunas, lai nodrošinātu, ka nolīgumu piemēro saskaņā ar spriedumu.

4. SECINĀJUMI

Ņemot vērā to, ka nolīgums stāties spēkā samērā nesen, jebkāds tā ieviešanas un darbības novērtējums šobrīd būs nepilnīgs.

Tā kā nav nekādu ziņojumu par pārkāpumiem un, balstoties uz pieejamo informāciju, šķiet, ka vietējās pierobežas satiksmes režīms konkrēti Kaļiņingradas gadījumā darbojas labi, veicinot pierobežā dzīvojošo personu robežšķērsošanas skaitu.

Saskaņā ar Polijas reģionālo un vietējo iestāžu sacīto, nolīguma ieviešanas rezultātā ir palielinājies to cilvēku skaits, kas uz Poliju dodas iepirkties, tūrisma nolūkā vai saņemt medicīnas vai aprūpes pakalpojumus, vienlaikus pozitīvi ietekmējot pierobežas ekonomiku.

Šādu nolīguma darbības pozitīvu novērtējumu pauž abas nolīguma puses, kā to apstiprina Polijas-Krievijas starpministriju sanāksme, kas notika 2012. gada 29. novembrī Gdaņskā, un kā norādījusi apvienotā delegācija 2013. gada jūlijā.

Komisija turpinās rūpīgi sekot nolīguma ieviešanai un darbībai. Šai sakarā Komisija aicina dalībvalstis sadarboties un atgādina, ka par jebkuru pārkāpumu nekavējoties jāziņo.

Vienlaikus Komisija mudina Poliju un Krievijas Federāciju turpināt centienus samazināt gaidīšanas laikus robežšķērsosanas vietās, vienlaikus nodrošinot, ka pilnībā tiek ievēroti visi sistēmas aizsardzības pasākumi.