



EUROPOS KOMISIJA

Briuselis, 2011.9.16
KOM(2011) 561 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI, TARYBAI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI IR REGIONŲ
KOMITETUI**

Šengeno erdvės valdymas. Erdvės be vidaus sienų kontrolės stiprinimas

1. IŽANGA

1.1. Erdvė be vidaus sienų kontrolės

Laisvas judėjimas yra vienas svarbiausių Europos Sąjungos veikimo principų ir galimybė judėti Europos Sąjungos (ES) teritorijoje be patikrinimų kertant vidaus sienas yra vienas didžiausių laimėjimų. Šia laisve naudojamas aktyviai – kasmet piliečiai vyksta į daugiau nei 1 mlrd. kelionių po visą ES ir, remiantis viešosios nuomonės apklausomis, judėjimo laisvė vertinama kaip vienas didžiausių Sąjungos laimėjimų¹. Be to, erdvė be vidaus sienų kontrolės itin svarbi, kad tinkamai veiktų bendroji rinka, įskaitant laisvą darbuotojų, prekių ir paslaugų judėjimą, ir Europai nuolat dedant pastangas skatinti ekonomikos augimą.

Šengeno erdvei taikomas taisyklių rinkinys – Šengeno *acquis*, kuriame įtvirtintas ne tik patikrinimų kertant vidaus sienas panaikinimas ir bendros išorės sienų kontrolės taisyklės, bet ir bendra vizų politika, policijos ir teismų bendradarbiavimas, bendros neteisėtų migrantų grąžinimo taisyklės ir bendrų duomenų bazių, pvz., Šengeno informacinės sistemos (ŠIS), kūrimas.

Bendradarbiavimo Šengeno klausimais principai taikomi veiksmingai, tačiau pastarojo meto įvykiai parodė, kad būtina užtikrinti, jog Šengeno erdvėje būtų veiksmingai susidorojama su sunkumais, galinčiais kilti dėl išorės sienų apsaugos spragų arba dėl nevaldomų išorinių veiksnių. Sąjunga turi įveikti šiuos įvairius sunkumus, kartu užtikrindama piliečių laisvo judėjimo teisę.

Gegužės mėn. parengtame Komunikate dėl migracijos² Komisija nurodė, kad Sąjunga turi imtis suderintų veiksmų reaguodama į tokią padėtį ir kad siekdama užtikrinti nuoseklų Šengeno taisyklių įgyvendinimą ir aiškinimą Komisija gali siūlyti atitinkamą mechanizmą ir kitas priemones.

Lygiai taip pat 2011 m. birželio 23–24 d. posėdžiavusi Europos Vadovų Taryba³ pareiškė, kad „turėtų būti įdiegtas mechanizmas, kad būtų galima reaguoti į išimtines aplinkybes, dėl kurių kyla pavojus visam Šengeno bendradarbiavimo procesui, neribojant laisvo asmenų judėjimo principo taikymo.“ Komisija paraginta iki 2011 m. rugsėjo mėn. pabaigos pateikti pasiūlymą šiuo klausimu.

Šis komunikatas ir pridėti teisės aktų pasiūlymai⁴ – Komisijos atsakas į šį paraginimą ir į birželio mėn. posėdžiavusios Teisingumo ir vidaus reikalų tarybos prašymą teikti daugiau politinių bendradarbiavimo Šengeno klausimais gairių⁵, taip pat atsakas į liepos mėn. Europos Parlamento rezoliuciją⁶, kuria reikalaujama, kad bet kokio naujo mechanizmo tikslas būtų skatinti judėjimo laisvę ir stiprinti ES valdymą Šengeno erdvėje.

ES piliečių lūkesčiai – naudotis laisvo judėjimo teise ir laisvai keliauti po saugią Europą be sienų. Neturėtų būti leidžiama, kad ši teisė būtų ribojama dėl nusikalstamumo, terorizmo ar

¹ Eurobarometro apklausa „Viešoji nuomonė Europos Sąjungoje“, 2011 m. pavasaris, 31–32 psl.

² COM(2011) 248, 2011 5 4.

³ EUCO dok. Nr. 23/11, 2011 6 24.

⁴ COM(2011) 559 ir COM(2011) 560.

⁵ Dok. Nr. 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395].

⁶ Dok. Nr. P7_TA(2011)0336.

kitų grėsmių. Kartu Sąjunga ir jos valstybės narės turi pajėgti sparčiai ir veiksmingai reaguoti į rimtas grėsmes viešajai tvarkai ir vidaus saugumui. Siūlydama visapusišką šių tarpusavyje susijusių priemonių rinkinį Komisija siekia nustatyti suderintus, visai ES bendrus atsakomuosius veiksmus, kuriais būtų užtikrinta, kad laikomasi pagrindinių Sąjungos teisės principų, visų pirma laisvo judėjimo teisės, ir kuriais būtų atsižvelgiama į visus Europos interesus užtikrinant Šengeno erdvės saugumą, kartu ribojant vienašales nacionalines iniciatyvas, kurios, taikomos atskirai, negali duoti veiksmingų rezultatų šalinant bendras grėsmes. Neatskiriama šio priemonių rinkinio dalis – užtikrinti, kad sprendimai išimtinė tvarka ir laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę būtų priimami laikantis Bendrijos metodo ir atsižvelgiant į bendrą Komisijos atskaitomybę Europos Parlamentui.

2. ŠENGENO ERDVĖS VALDYMO STIPRINIMAS

Laisvas piliečių judėjimas erdvėje be vidaus sienų kontrolės grindžiamas abipusio pasitikėjimo principu paremta sistema, pagal kurią kiekviena dalyvaujanti valstybė yra pasirengusi ir pajėgi įgyvendinti Šengeno *acquis*, kurį sudaro įvairios teisinės priemonės.

Europos Sąjunga jau parengė priemones, kuriomis padedama valstybėms narėms laikytis įsipareigojimų ir reaguoti į kritines aplinkybes, dėl kurių Šengeno erdvei galėtų kilti pavojus. Pavyzdžiui, valstybės narės į Komisiją gali kreiptis finansinės paramos iš ES fondų ir praktinės pagalbos. FRONTEX gali organizuoti jungtines operacijas arba pasitelkti skubios pasienio pagalbos būrius. Valstybės narės pagalbos taip pat gali kreiptis į kitas valstybes nares, Europolą ar Europos prieglobsčio paramos biurą. Išsamesnė informacija pateikta 1 priede.

Be to, kaip teigiama gegužės mėn. parengtame Komunikate dėl migracijos⁷, kartu su valstybėmis narėmis Komisija toliau rengs gaires, kad būtų užtikrintas nuoseklus Šengeno taisyklių taikymas. Šis procesas pradėtas per 2011 m. liepos mėn. vykusį ekspertų susitikimą. Ekspertai nustatys trūkumus ir sritis, kuriose gali reikėti išsamesnio Šengeno *acquis* aiškinimo, pvz., kelionės dokumentų ir leidimų gyventi išdavimo srityse.

Tačiau vien šiomis priemonėmis neįmanoma užtikrinti, kad Šengeno taisyklės būtų nuosekliai taikomos kiekvienoje valstybėje narėje. Tam sukurtas Šengeno *acquis* taikymo vertinimo mechanizmas, pagal kurį taip pat rengiamos rekomendacijos trūkumams šalinti. Dabartinis tarpvyriausybinė tarpusavio vertinimo sistema grindžiamas mechanizmas nėra pakankamai veiksmingas, kad būtų pašalinti visi trūkumai. Todėl pernai Komisija pasiūlė visai Sąjungai bendrą požiūrį⁸.

Šio naujo požiūrio esmė – galimybė Komisijos iniciatyva valstybėse narėse rengti paskelbtus ir nepaskelbtus Komisijos vadovaujamų ekspertų, kitų valstybių narių ir FRONTEX ekspertų patikrinimus vietoje, per kuriuos tikrinama, kaip taikomas Šengeno *acquis*. Po kiekvieno patikrinimo rengiamoje ataskaitoje būtų nustatyti trūkumai ir pateiktos aiškos taisomųjų veiksmų rekomendacijos ir nurodomi jų įgyvendinimo terminai. Įvertinta valstybė narė turėtų pateikti veiksmų planą, kuriame nurodoma, kaip ketinama atsižvelgti į rekomendacijas. Sąjungos mastu tikrinant veiksmų plano įgyvendinimą galėtų būti rengiami tolesni patikrinimai.

⁷ COM(2011) 248.

⁸ COM(2010) 624, 2010 11 16.

Tokiais pakeitimais bus patobulinta vertinimo ir stebėjimo sistema, tačiau net kartu taikant I priede apibūdintas priemonės jų nepakanka, kad būtų šalinami nustatyti valstybių narių *acquis* įgyvendinimo, visų pirma išorės sienų kontrolės, trūkumai.

Todėl tais atvejais, kai Sąjungos arba nacionaliniu lygmeniu taikomos priemonės nepadedą pagerinti padėties ir gali kilti rimtų grėsmių viešajai tvarkai arba vidaus saugumui Sąjungos ar nacionaliniu lygmeniu, gali tekti atnaujinti išipareigojimų nesilaikančios valstybės narės vidaus sienų kontrolę. Tokių veiksmų būtų imamasi tik kraštutiniu atveju ir tik tokia apimtimi ir tiek laiko, kiek būtina siekiant proporcingai sušvelninti neigiamus išimtinių aplinkybių padarinius. Tokios galimybės įtraukimas į Šengeno valdymo sistemą būtų atgrasomąjį poveikį daranti prevencinė priemonė.

Todėl siekdama atsižvelgti į šią padėtį Komisija iš dalies keičia 2010 m. parengtą pasiūlymą.

3. IŠIMTINĖS APLINKYBĖS, DĖL KURIŲ KAIP KRAŠTUTINĖ PRIEMONĖ GALĖTŲ BŪTI ATNAUJINAMA VIDAUS SIENŲ KONTROLĖ

Vidaus sienų kontrolės atnaujinimas. Dabartinė padėtis

Remiantis Šengeno sienų kodeksu⁹, „iškilus rimtai grėsmei viešajai tvarkai ar vidaus saugumui“, valstybė narė gali išimties tvarka laikinai atnaujinti savo vidaus sienų kontrolę. Jeigu grėsmės, dėl kurių atnaujinama sienų kontrolė, yra nuspėjamos, atitinkama valstybė narė turi „kuo greičiau“ pranešti kitoms valstybėms narėms ir Komisijai visą su kontrolės atnaujinimo priemonių apimtimi ir trukme susijusią informaciją bei priežastis. Komisija gali pateikti nuomonę apie pranešimą; tokios nuomonės pagrindu gali būti pradėtos valstybių narių ir Komisijos konsultacijos. Skubiais atvejais kontrolė gali būti atnaujinama nedelsiant.

2010 m. spalio mėn. ataskaitoje¹⁰ Komisija nurodė, kad nuo Kodekso įsigaliojimo 2006 m. spalio mėn. galimybe laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę pasinaudota 22 kartus. Nuo ataskaitos paskelbimo vidaus sienų kontrolė buvo atnaujinta dar keturis kartus; paskutinį kartą – Norvegijoje ir Švedijoje – po teroristų išpuolių Norvegijoje. Tačiau daugeliu atveju vidaus sienų kontrolė buvo atnaujinta, kad policijos tarnybos galėtų užtikrinti saugumą vykstant svarbiems sporto renginiams, politinėms demonstracijoms ar aukšto lygio politikų susitikimams. Vienašalis sprendimas atnaujinti sienų kontrolę nė karto negaliojo ilgiau nei 30 dienų, dažniausiai – daug trumpesnę laikotarpį.

Tačiau informacija, kurią valstybės narės turi perduoti kitoms valstybėms narėms ir Komisijai, nepateikiama pakankamai anksti arba nėra pakankamai išsami, kad Komisija galėtų parengti naudingą nuomonę dėl pranešimo.

Poreikis įdiegti Europos Sąjungos lygmens mechanizmą

Kadangi laisvas asmenų judėjimas vidaus sienų neturinčioje erdvėje yra svarbiausias Sąjungos laimėjimas, naudingas visiems šioje erdvėje gyvenantiems piliečiams, sprendimas dėl sienų kontrolės atnaujinimo paprastai turėtų būti priimamas Sąjungos, o ne vienašališkai nacionaliniu, lygmeniu.

⁹ OL L 105, 2006 4 13, p. 1.

¹⁰ COM(2010) 554.

Suderintais bendrais ES atsakomaisiais veiksmais būtų užtikrinta, kad atsižvelgiama į visus Europos interesus. Tokiais atsakomaisiais veiksmais būtų sprendžiami trumpalaikiai tam tikrose vietovėse valstybei narei kylantis sunkumai arba šalinama grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui, taip pat reaguojama į padėtį, galinčią turėti platesnio masto ir ilgesnės trukmės padarinių. Abiem atvejais suderinti Europos veiksmai yra pateisinami, nes priimant bet kokią sprendimą atnaujinti vidaus sienų kontrolę – net ir ribotą laikotarpį ir griežtai nustatytoje geografinėje vietovėje – akivaizdu, kad poveikis asmenims ir ekonomikai bus jaučiamas už tokias priemones taikančios valstybės ribų. Argumentai laikytis suderinto Europos požiūrio dar įtikinamesni tais atvejais, kai išorės sienos ruože patiriamas netikėtas ir didelis spaudimas arba kai valstybė narė ilgą laiką nepajėgia užtikrinti išorės sienos ruožo kontrolės.

Sienų kontrolė tokiomis aplinkybėmis turėtų būti atnaujinama tik kraštutiniu atveju ir tik po to, kai padėčiai prie atitinkamo išorės sienos ruožo stabilizuoti buvo imtasi kitų priemonių solidariai Europos lygmeniu ir (arba) nacionaliniu lygmeniu, siekiant geriau laikytis bendrų taisyklių.

Siūlomas sustiprintas visai ES bendras požiūris, taikytinas išimtinė tvarka atnaujinant vidaus sienų kontrolę

Rimta grėsmė viešajai tvarkai arba vidaus saugumui ir toliau bus vienintelis vidaus sienų kontrolės atnaujinimo pagrindas. Griežti kriterijai, taikomi išimtinė tvarka nukrypstant nuo erdvės be vidaus sienų režimo, nebus sušvelninti ir bus taikomi kiekvienu atveju, kai svarstoma galimybė imtis tokios priemonės. Tai galioja tokiems renginiams, kaip svarbūs sporto renginiai arba aukšto lygio politikų susitikimai, taip pat įvykiams, dėl kurių būtina nedelsiant imtis veiksmų, pavyzdžiui, teroristų ar kitų nusikaltėlių išpuoliai, kaip antai neseniai Norvegiją sukrėtę žiaurūs įvykiai.

Tam tikromis aplinkybėmis grėsme galėtų būti laikomi ir neigiami padariniai, atsirandantys dėl to, kad valstybė narė ilgą laiką tinkamai neužtikrina ES išorės sienos ruožo apsaugos, ir staigus ir netikėtas trečiųjų šalių piliečių antplūdis tokios sienos ruože. 2 priede apibūdintos pagrindinės galimų aplinkybių kategorijos.

Taikant sustiprintą visai ES bendrą požiūrį būtų laikomasi pagrindinės taisyklės, kad bet kokią sprendimą dėl vidaus sienų kontrolės atnaujinimo Komisija priimtų kaip įgyvendinimo aktą, atitinkamai taikomą valstybėms narėms. Apie tokias priemones atitinkamai būtų informuotas Europos Parlamentas. Sprendime būtų nustatyta kontrolės atnaujinimo priemonių apimtis ir trukmė, jis būtų atnaujinamas kas 30 dienų ne ilgesnį nei šešių mėnesių laikotarpį. Išimtinėmis aplinkybėmis šio šešių mėnesių laikotarpio nebūtų laikomasi tais atvejais, kai vidaus sienų kontrolės atnaujinimo priemonės taikomos dėl to, kad pagal Šengeno *acquis* taikymo vertinimo mechanizmą prieita prie neigiamos išvados, kad valstybė narė ilgą laiką tinkamai neužtikrina išorės sienos ruožo apsaugos.

Tačiau skubiais atvejais valstybės narės vis dar turėtų galimybę imtis vienašalių veiksmų atnaujinti vidaus sienų kontrolę, tačiau tik ribotą laikotarpį (penkias dienas), o dėl laikotarpio pratęsimo būtų sprendžiama pagal naująją ES įgyvendinimo aktų priėmimo procedūrą.

Priimant sprendimą laikinai atnaujinti sienų kontrolę siekiant sumažinti grėsmę viešajai tvarkai ar vidaus saugumui Sąjungos ar nacionaliniu lygmeniu, turi būti atliktas tokios priemonės taikymo būtinybės ir priemonės proporcingumo grėsmei vertinimas. Toks vertinimas atliekamas remiantis išsamia atitinkamos valstybės narės ar kelių valstybių narių

pateikta ar bet kokia kita aktualia informacija. Atliekant vertinimą visų pirma turi būti atsižvelgiama į šiuos dalykus:

- tikėtiną grėsmės viešajai tvarkai ar vidaus saugumui Sąjungos ar nacionaliniu lygmeniu, įskaitant organizuotų nusikaltėlių grupuočių ar teroristų veiklos grėsmes, poveikį;
- galimybę taikyti techninės ar finansinės pagalbos priemonės nacionaliniu ir (arba) Europos lygmeniu, įskaitant Sąjungos įstaigų, pvz., FRONTEX ar Europolo, pagalbą, ir tokių priemonių poveikį šalinant grėsmės viešajai tvarkai ar vidaus saugumui Sąjungos ar nacionaliniu lygmeniu;
- dabartinį ir tikėtiną didelių trūkumų, susijusių su išorės sienų kontrole arba grąžinimo procedūromis, nustatytą atliekant Šengeno *acquis* taikymo vertinimą pagal reglamentą dėl tikrinimo, kaip taikomas Šengeno *acquis*, vertinimo ir stebėjimo mechanizmo sukūrimo, poveikį;
- tikėtiną tokios priemonės poveikį laisvam judėjimui erdvėje be vidaus sienų kontrolės.

Vidaus sienų kontrolės atnaujinimas iš tiesų yra kraštutinė priemonė ir galimybė ją taikyti galėtų būti svarstoma tik tuomet, kai jokiais kitomis priemonėmis nepavyksta veiksmingai sumažinti nustatytos rimtos grėsmės.

Pažymėtina, kad atnaujinusi vidaus sienų kontrolę, valstybė narė vis tiek turi laikytis įsipareigojimų užtikrinti asmenų, turinčių teisę naudotis judėjimo laisve pagal Sutartyse, Pagrindinių teisių chartijoje ir Direktyvoje 2004/38 dėl Sąjungos piliečių ir jų šeimos narių teisės laisvai judėti ir gyventi valstybių narių teritorijoje įtvirtintas teises. Net ir tais atvejais, kai laikinai atnaujinama kontrolė kertant vidaus sienas, Sąjungos piliečiai ir jų šeimos nariai, pateikę galiojantį pasą arba asmens tapatybės kortelę, gali patekti į kitos valstybės narės teritoriją. Sąjungos piliečiams ir jų šeimos nariams toliau taikomos visos galiojančios procesinės garantijos. Teisėtai Šengeno erdvėje esantys trečiųjų šalių piliečiai, pateikę kelionės dokumentą ir prireikęs galiojančią vizą arba leidimą gyventi, taip pat galės tęsti keliones.

4. ES ATLIEKAMA ŠENGENO VALDYMO PRIEŽIŪRA

Kadangi erdvė be vidaus sienų kontrolės yra viena Europos Sąjungos laisvių, labiausiai vertinamų šioje erdvėje gyvenančių ar dirbančių piliečių, ES institucijos šią laisvę turėtų ginti nekenkdamas valstybių narių ir ES gebėjimui veiksmingai šalinti rimtas grėsmes saugumui ar viešajai tvarkai. Todėl būtina nuolat palaikyti pagrindinių suinteresuotųjų politinių subjektų dialogą Šengeno erdvės veikimo ir kylančių problemų klausimais. Sustiprintas Šengeno *acquis* taikymo vertinimo mechanizmas ir ES reagavimo į išimtinės grėsmės mechanizmas yra teisėkūros priemonės, padėsiančios didinti Šengeno erdvės efektyvumą ir veikimo skaidrumą.

Be šių teisėkūros priemonių, reguliariai Europos Parlamentui teikiamos ataskaitos dėl įvairių stebėjimo vizitų, atliekamų pagal Šengeno *acquis* taikymo vertinimo mechanizmą, išvadų ir nedelsiant Europos Parlamentui teikiama informacija apie veiksmus, galinčius paskatinti atnaujinti sienų kontrolę, padės stiprinti atskaitomybę ir demokratinę kontrolę. Be to, kas

dvejus metus Komisija Europos Sąjungos institucijoms teiks Šengeno erdvės veikimo apžvalgą. Šios apžvalgos pagrindu Europos Parlamente ir Taryboje vyks reguliarios diskusijos ir taip bus parengta daugiau Šengeno erdvės politinių gairių ir stiprinamas bendradarbiavimas.

Komisija taip pat tirs, kaip didinti visuomenės informuotumą apie Šengeno erdvės veikimą, taip pat užtikrindama, kad priėmus sprendimą išimtinę tvarka laikinai atnaujinti sienų kontrolę, būtų pateikta reikalinga informacija.

5. IŠVADA

Šengeno erdvė yra labai svarbi visiems Europos gyventojams. Komisija siūlo stiprinti Šengeno *acquis* ir parengti valdymo sistemą, pagal kurią veiksmingai, laiku ir suderintais Sąjungos veiksmais būtų reaguojama į išimtinės aplinkybes ir problemas, dėl kurių gali kilti pavojus visam Šengeno erdvės veikimui. Komisija taip pat siūlo reguliariau palaikyti struktūruotą politinį Europos institucijų dialogą Šengeno erdvės veikimo klausimais.

ES PRIEMONĖS PADĖTI VALSTYBĖS NARĖMS VALDYTI JŲ IŠORĖS SIENAS

Siekdama reaguoti į kritinę padėtį arba šalinti su išorės sienų apsauga susijusius trūkumus, valstybė narė praktinės ir finansinės pagalbos gali sulaukti iš toliau nurodytų šaltinių.

FRONTEX pagalba

ES agentūros FRONTEX užduotis – padėti valstybėms narėms kontroliuoti jų išorės sienas. Neseniai patikslinus FRONTEX veiklos reglamentą agentūrai skirta papildomų materialinių išteklių ir pratęsti jos įgaliojimai, todėl ji galės labiau padėti konkrečių sunkumų patiriančioms valstybėms narėms valdyti išorės sienas arba šalinti padarinius, atsiradusius dėl per trumpą laikotarpį išaugusio migrantų srauto.

Praktinės pagalbos pavyzdžiai – jungtinės operacijos, kurių tikslas – patruliuoti prie išorės sienų visų valstybių narių bendru interesu. Pavyzdys – pietiniame Viduržemio jūros regione nuo 2011 m. vasario mėn. pagal Europos patrulių tinklą vykdoma jungtinė jūrų operacija „Hermes“, kurios pagrindinis tikslas – kontroliuoti imigrantų iš Šiaurės Afrikos srautus į Italiją ir Maltą. Kitas jungtinės operacijos pavyzdys – Graikijos ir Turkijos sausumos ir jūros sienų ruože vykdoma operacija „Poseidon“.

FRONTEX pagalbą gali suteikti ir valstybės narės prašymu pasitelkdamas skubios pasienio pagalbos būrius (RABIT). Tokie būriai Graikijos ir Turkijos sausumos sienos ruože patruliuavo nuo 2010 m. lapkričio mėn. iki 2011 m. kovo mėn. Šie būriai sudaryti iš įvairių ES valstybių narių sienos apsaugos pareigūnų, jiems vadovauja priimančioji valstybė narė. Patikslinus FRONTEX reglamentą agentūra galės racionaliau ir aktyviau teikti pagalbą pasitelkdama Europos sienos apsaugos tarnybų pareigūnų būrius.

FRONTEX taip pat gali padėti valstybėms narėms stiprinti gebėjimus, kad jos galėtų didinti techninius ir žmogiškųjų išteklių pajėgumus sienoms valdyti arba laikytis kitokio pobūdžio išipareigojimų pagal Šengeno *acquis*, pvz., susijusių su neteisėtų migrantų grąžinimu. Tokią pagalbą FRONTEX suteikė Graikijai, kad būtų didinami jos pajėgumai valdyti neteisėtų migrantų grąžinimą.

ES finansavimas

Europos Sąjungos valstybių narių finansinio solidarumo sienų valdymo srityje išraiška – Europos sienų fondas. Finansavimą, galintį tiesiogiai ar netiesiogiai padėti valstybėms narėms suvaldyti migrantų srautus, taip pat galima gauti iš kitų su migracija susijusių ES fondų, t. y. Grąžinimo fondo, Europos pabėgėlių fondo ir Europos fondo trečiųjų šalių piliečių integracijai. Lėšos iš fondų skiriamos kaip metinės išmokos už nacionaliniu lygmeniu (naudojant nacionalines lėšas) arba keliose valstybėse narėse (Bendrijos veiksmu) vykdomą veiklą arba kaip skubios išmokos; visas išmokas administruoja Komisija. Pavyzdžiui, 2011 m. Italijai jau buvo skirtas skubus finansavimas pagal Europos sienų fondą (ir Europos pabėgėlių fondą), kad ji bent dalinai galėtų susidoroti su padariniais, patirtais šiais metais dėl didelių migrantų iš Šiaurės Afrikos srautų. Per kelerius pastaruosius metus Graikijai, Maltai, Ispanijai ir Italijai taip pat skirta parama pagal Europos sienų fondo specialius veiksmus trūkumams sienos perėjimo punktuose šalinti.

Komunikate „Migracijos, judumo ir saugumo dialogas su pietinėmis Viduržemio jūros regiono valstybėmis“ Komisija išreiškė nuomonę, kad patikimas sienų valdymas galimas tik sutelkus tinkamus ES finansinius išteklius. Be to, komunikate „Strategijos „Europa 2020“ biudžetas“ Komisija pasiūlė ženkliai padidinti vidaus reikalų politikos finansavimą ir 2014–2020 m. laikotarpiu skirti iš viso apie 8,2 mlrd. EUR, kad su migracija susijusios problemos būtų sprendžiamos laiku ir tinkamai.

Kitos paramos priemonės

Atsižvelgiant į aplinkybes atitinkamoje valstybėje narėje ir į atvejus, kai į valstybę atvyko labai daug prieglobsčio prašytojų, naudingos pagalbos galėtų suteikti Europos prieglobsčio paramos biuras, pvz., pasitelkdamas prieglobsčio paramos grupes, kurios, pvz., galėtų konsultuoti prašytojų priėmimo arba prašymų nagrinėjimo techniniais klausimais. Prieš keletą mėnesių tokią gebėjimų stiprinimo pagalbą Europos prieglobsčio paramos biuras suteikė Graikijai, kad ji galėtų stiprinti svarbiausius prieglobsčio sistemos elementus.

Jei atitinkamai valstybei narei kyla su nusikalstamumu susijusių problemų, pagalbos ji galėtų kreiptis į Europolą. Jeigu, pavyzdžiui, nusikaltėlių tinklai dalyvauja neteisėtai gabenant ar įvežant migrantus, Europolas galėtų padėti rengti ir įgyvendinti veiksmingas kovos su tokiais tinklais priemones. Prieš keletą mėnesių Italijos prašymu Europolas atliko rizikos vertinimą, kurio tikslas – nustatyti, kokių mastu nusikaltėlių ar teroristų tinklai galėtų išnaudoti nestabilią politinę padėtį regione. Europolas pagalbą Italijai taip pat teikė Lampedūzoje, užtikrindamas galimybę realiu laiku prisijungti prie duomenų apie nusikaltėlius bazių ir padėdamas rinkti tokią informaciją.

Tam tikromis aplinkybėmis viena ar daugiau valstybių narių gali suteikti *ad hoc* pagalbą kitai sunkumų patiriančiai valstybei narei, ypač tais atvejais, kai pagalbą teikianti valstybė narė patiria tiesioginį kritinės padėties kitoje valstybėje narėje poveikį, yra kaimyninė šalis arba turi tam tikrų pajėgumų arba praktinės patirties, kuri galėtų būti naudinga sunkumų patiriančiai valstybei narei.

Bendradarbiavimas su trečiosiomis šalimis

ES ir jos agentūros gali imtis įvairių veiksmų bendradarbiaudamos ir palaikydamos dialogą su trečiosiomis šalimis, kurios yra kilmės arba tranzito šalys, kad padėtų stiprinti sienų kontrolę ir suvaldyti neteisėtų migrantų srautus į Sąjungą. Tokia pagalba, pavyzdžiui, gali būti teikiama kaip finansinė arba materialinė pagalba atitinkamoms trečiosioms šalims, pvz., padedant atitinkamai šaliai įveikti humanitarinę krizę. Lygiai taip pat pagalba valstybėms narėms, užmezgusioms ryšius su trečiosiomis šalimis, galėtų būti teikiama palaikant diskusijas neteisėtų migrantų iš šios trečiosios šalies grąžinimo klausimais arba teikiant techninio pobūdžio migracijos valdymo pagalbą, arba įgyvendinant regioninę apsaugos programą.

PAGRINDINĖS IŠIMTINIŲ APLINKYBIŲ, KURIOMIS GALIMA SVARSTYTI GALIMYBĘ LAIKINAI ATNAUJINTI VIDAUS SIENŲ KONTROLĘ, KATEGORIJS

Siekiant praktiškai apžvelgti naują laikinų ir išimtinių vidaus sienos kontrolės atnaujinimo priemonių režimą, pateikiamas neišsamus aplinkybių, kuriomis galėtų būti svarstoma galimybė taikyti tokias priemones, pagrindinių kategorijų apibūdinimas ir nurodomi procedūriniai veiksmai, kurių tokiais atvejais reikėtų imtis.

Numatomi įvykiai, darantys trumpalaikį poveikį konkrečioje vietovėje

Tais atvejais, kai numatomas įvykis, dėl kurio gali prireikti atnaujinti vidaus sienų kontrolę, valstybė narė Komisijai ir kitoms valstybėms narėms bent prieš šešias savaites iš anksto praneštų visą aktualią informaciją, susijusią su tokių priemonių priežastimis, planuojama apimtimi ir trukme. Jeigu atitinkamas įvykis numatomas likus mažiau nei šešioms savaitėms iki kontrolės atnaujinimo priemonių taikymo, apie tai turėtų būti pranešta kuo greičiau. Komisija, laikydama nagrinėjimo procedūros, per kurią būtų vertinama planuojamų priemonių būtinybė ir proporcingumas, priimtų sprendimą įgyvendinimo akto pavidalu (2011 m. vasario 16 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 182/2011, kuriuo nustatomos valstybių narių vykdomos Komisijos naudojimosi įgyvendinimo įgaliojimais kontrolės mechanizmų taisyklės ir bendrieji principai, 5 straipsnis¹¹)

Patirtis rodo, kad tokio pobūdžio scenarijaus laikomasi aplinkybėmis, dėl kurių gali prireikti priimti sprendimus atnaujinti vidaus sienų kontrolę, pvz., dėl svarbių sporto renginių, politinių demonstracijų, aukšto lygio politikų susitikimų ir t. t.

Skubūs nenumatyti, trumpalaikiai renginiai

Kai kurių įvykių, dėl kurių gali prireikti imtis drastiškų trumpalaikių priemonių saugumui užtikrinti arba kitiems svarbiems interesams apginti, įskaitant galimą vidaus sienų kontrolės atnaujinimą ribotą laiką, neįmanoma numatyti. Pavyzdys galėtų būti teroristų išpuoliai arba kiti didelio masto nusikaltimai, dėl kurių gali prireikti imtis visų galimų priemonių kaltininkams kuo skubiau sulaikyti.

Tokiomis aplinkybėmis valstybės narės gali nedelsdamos atnaujinti vidaus sienų kontrolę ne ilgesniam nei penkių dienų laikotarpiui. Jeigu leistiną laikotarpį norima pratęsti, valstybės narės atitinkamai turi informuoti Komisiją ir valstybes nares. Sprendimas pratęsti laikotarpį gali būti skubiai priimamas pagal specialią skubos procedūrą, kaip nustatyta pirmiau minėto Reglamento Nr. 182/2011 8 straipsnyje.

Ilgalaikiai Sąjungos išorės sienos ruožo valdymo trūkumai

Tam tikromis aplinkybėmis gali prireikti taikyti kraštutines priemones ir laikinai atnaujinti tam tikro vidaus sienų ruožo kontrolę, kad būtų sumažintas neigiamas poveikis, atsiradęs dėl to, kad valstybė narė ilgą laiką neužtikrina tam tikro išorės sienų ruožo kontrolės.

Sienų valdymo trūkumai būtų nustatyti ataskaitoje, rengiamoje pagal vertinimo mechanizmą, ir joje būtų pateikta rekomendacijų trūkumams šalinti. Atitinkama valstybė narė turėtų

¹¹ OL L 55, 2011 2 28, p. 13.

parengti veiksmų planą, kurio tikslas – atsižvelgti į šias rekomendacijas, o rezultatus stebėtų Komisija. Komisija atitinkamų valstybių narių galėtų prašyti imtis tam tikrų specialių priemonių, pvz., kreiptis pagalbos į FRONTEX arba tam tikram laikotarpiui uždaryti konkretų sienos perėjimo punktą, kad būtų pašalinti tam tikri trūkumai. Tačiau jeigu taikomomis priemonėmis trūkumų pašalinti nepavyksta ir dėl jų viešajai tvarkai ar vidaus saugumui Sąjungos ar nacionaliniu lygmeniu kyla rimtų grėsmių, Komisija galėtų nuspręsti laikinai atnaujinti vidaus sienų kontrolę. Prieš imdamasi tokių veiksmų Komisija atsižvelgtų į tokių priemonių būtinybę ir proporcingumą, įskaitant galimą poveikį laisvam asmenų judėjimui Šengeno erdvėje.

Didelį trumpalaikį arba ilgalaikį poveikį darantys įvykiai

Tokio įvykio pavyzdys – kai vienos ar daugiau valstybių narių išorės sienas kerta dideli trečiųjų šalių piliečių srautai. Dėl to gali netikėtai ir smarkiai padidėti neteisėtai kitų valstybių narių teritorijoje esančių trečiųjų šalių piliečių vėlesnis judėjimas. Susidarius tokiai padėčiai ir jeigu dėl aplinkybių kyla rimta grėsmė viešajai tvarkai ar vidaus saugumui Sąjungos arba nacionaliniu lygmeniu, kraštutine priemone gali būti laikomas kai kurių vidaus sienų kontrolės atnaujinimas. Valstybė narė, tokiomis aplinkybėmis norinti atnaujinti vidaus sienų kontrolę, Komisijai gali teikti prašymą laikydamasi procedūros, apibūdintos dalyje apie numatomus įvykius. Apsvarsčiusi visas kitas 1 priede apibūdintas priemones, prieš priimdama sprendimą Komisija turėtų konsultuotis su valstybėmis narėmis ir susijusiais suinteresuotaisiais subjektais ir būti įsitikinusi, kad tai yra *vienintelė* galima veiksminga priemonė.

Kai išorės sieną kerta daug trečiųjų šalių piliečių, tam tikromis aplinkybėmis gali būti pateisinama atnaujinti kai kurių vidaus sienų kontrolę tam tikrą laiką, kad būtų užtikrinta, jog skubiai būtų galima imtis priemonių viešajai tvarkai ir vidaus saugumui Sąjungos arba nacionaliniu lygmeniu užtikrinti. Tokiomis aplinkybėmis valstybė narė galėtų ne ilgesniam nei penkių dienų laikotarpiui atnaujinti vidaus sienų kontrolę, laikydamasi dalyje apie nenumatytus įvykius apibūdintos procedūros. Jeigu nustatytą laikotarpį norima pratęsti, valstybė narė turi apie tai pranešti Komisijai ir valstybėms narėms, o sprendimas Sąjungos lygmeniu pratęsti laikotarpį priimamas pagal specialią skubos procedūrą, nustatytą Reglamento Nr. 182/2011 8 straipsnyje.

Atnaujinus tam tikro pobūdžio tikslinę kontrolę prie atitinkamų vidaus sienų galėtų būti užtikrinama, kad neteisėtai esantys trečiųjų šalių piliečių būtų sulaikomi ir grąžinami, geriausia savanoriškai, laikantis Direktyvos 2008/115 sąlygų (Grąžinimo direktyva), tiesiogiai į savo kilmės šalį arba į valstybę narę, per kurią jie keliavo tranzitu, jeigu esama dvišalių susitarimų, kuriuose numatyta tokio grąžinimo galimybė. Taip būtų galima sustabdyti nusikaltėlių tinklų veiklą, ypač jei tikėtina, kad daug migrantų gali tapti organizuoto migrantų gabenimo ar įvežimo į Sąjungą aukomis arba patys įsitraukti į nusikalstamą veiklą.