EUROPOS
KOMISIJA

Briuselis, 2022 05 24
COM(2022) 302 final

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl atitinkamų duomenų bazių tikrinimo prie išorės sienų sugriežtinimo, nustatyto Reglamentu (ES) 2017/458, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399

KOMISIJOS ATASKAITA EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

dėl atitinkamų duomenų bazių tikrinimo prie išorės sienų sugriežtinimo, nustatyto Reglamentu (ES) 2017/458, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399

I. Įvadas

Reaguodami į 2015 m. vasario mėn. Kopenhagoje, 2015 m. sausio ir lapkričio mėn. Paryžiuje ir 2016 m. kovo mėn. Briuselyje įvykdytus teroristinius išpuolius, Parlamentas ir Taryba priėmė 2017 m. kovo 15 d. Reglamentą (ES) 2017/458[1] (toliau – reglamentas), kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399[2] (toliau – Šengeno sienų kodeksas). Šis pakeitimas susijęs su 8 straipsniu „Asmenų patikrinimas kertant sieną“ ir juo sugriežtinti visų asmenų, atvykstančių į Šengeno erdvę be vidaus sienų kontrolės (toliau – Šengeno erdvė) arba iš jos išvykstančių, patikrinimai.

Pagal reglamentą valstybės narės ir Šengeno asocijuotosios šalys (toliau – valstybės narės) turi atlikti sistemingą visų ES išorės sienas kertančių asmenų patikrinimą atitinkamose duomenų bazėse. Šis įpareigojimas jau buvo taikomas tikrinant trečiųjų šalių piliečius, bet ne asmenims, besinaudojantiems laisvo judėjimo teise pagal ES teisę. Pagal iš dalies pakeistą reglamentą asmenims, kurie naudojasi laisvo judėjimo teise, taip pat taikomas: i) jų tapatybės ir pilietybės bei jų kelionės dokumentų autentiškumo ir galiojimo patikrinimas; ir ii) patikrinama, ar jie nelaikomi keliančiais grėsmę kurios nors valstybės narės viešajai tvarkai, vidaus saugumui, visuomenės sveikatai ar tarptautiniams santykiams. Tikrintinos duomenų bazės apima Šengeno informacinę sistemą (SIS), Interpolo pavogtų ir pamestų kelionės dokumentų duomenų bazę (SLTD) ir kitas atitinkamas nacionalines duomenų bazes.

Šis pakeitimas buvo padarytas paaiškėjus, kad daug teroristų kovotojų taip pat buvo ES piliečiai, kuriems, šiems pasinaudojus judėjimo laisve, anksčiau prie išorės sienų buvo taikomas tik ribotas patikrinimas (vaizdinis tapatybės patikrinimas, nesudarantis sąlygų nustatyti, ar jie gali kelti grėsmę saugumui, o patikrinimai duomenų bazėse buvo atliekami tik nesistemingai).

Reglamentu suteikiama galimybė laikinai sumažinti sistemingų duomenų bazių patikrinimų skaičių, atliekant atitinkamų duomenų bazių patikrinimus tik tiksliniu būdu, jei sistemingi patikrinimai „darytų neproporcingą poveikį eismo srautui“[3]. Dėl tokių nukrypti leidžiančių nuostatų būtina pranešti Komisijai ir Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrai, taip pat Agentūrai pateikti rizikos vertinimą ir, jei taikytina, vėlesnius atnaujinimus.

---

[1] 2017 m. kovo 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2017/458, kuriuo iš dalies keičiamos Reglamento (ES) 2016/399 nuostatos, susijusios su atitinkamų duomenų bazių tikrinimo prie išorės sienų sugriežtinimu (OL L 74, 2017 3 18, p. 1).

[2] 2016 m. kovo 9 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso (Šengeno sienų kodeksas) (OL L 77, 2016 3 23, p. 1).

[3] Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2a dalis.

Oro sienos perėjimo punktų atveju ši galimybė buvo taikoma tik 6 mėnesių pereinamuoju laikotarpiu po reglamento įsigaliojimo dienos. Pagrįstais atvejais valstybės narės galėtų šį laikotarpį pratęsti ne ilgiau kaip 18 mėnesių[4] (vadinasi, bendras ilgiausias pereinamasis laikotarpis yra 24 mėnesiai).

Šioje ataskaitoje apžvelgiamas tokių asmenų, turinčių laisvo judėjimo teisę pagal ES teisę, sistemingų patikrinimų įgyvendinimas ir poveikis, atsižvelgiant į sistemingų saugumo patikrinimų Šengeno erdvėje, visų pirma susijusių su teroristais kovotojais, rezultatus. Joje taip pat nagrinėjamos bendros valstybių narių ir keleivių išlaidos, nustatomi su reglamento įgyvendinimu susiję sunkumai ir trūkumai bei analizuojamas naujai priimtų taisyklių poveikis.

Ši ataskaita Parlamentui ir Tarybai turėjo būti pateikta iki 2019 m. balandžio 8 d.[5] Tačiau dėl to, kad reglamentu valstybėms narėms buvo leista atidėti tokių sistemingų patikrinimų prie jų oro sienų taikymo pradžią iki 24 mėnesių (t. y. iki ataskaitos pateikimo termino)[6], ir dėl to, kad šia galimybe pasinaudojo 13 valstybių narių, ataskaitos pateikimo dieną turimi duomenys būtų apėmę laikotarpį, kai reglamentą jau visapusiškai taikė tik kai kurios valstybės narės.

Ši ataskaita daugiausia grindžiama Europos Komisijos išorės rangovo atliktu tyrimu[7], apimančiu pirmuosius dvejus reglamento taikymo metus, t. y. 2017 m. balandžio 7 d.–2019 m. balandžio 7 d. laikotarpį. Dėl didelių duomenų, kuriuos valstybės narės turi arba pateikė rangovui, spragų, tyrimui atlikti turimi duomenys iš dalies pagrįsti įverčiais ir turėtų būti aiškinami kaip bendras tendencijas vaizduojantys duomenys. Rengdama šią ataskaitą, Komisija naudojosi ne tik tyrimu, bet ir kitais su ilgesniu laikotarpiu susijusiais šaltiniais. Jie apima Šengeno vertinimo ir stebėsenos mechanizmo veikimo pirmąją daugiametę vertinimo programą (2015–2019 m.)[8] ir nukrypti leidžiančias nuostatas taikiusių valstybių narių Komisijai pateiktas nacionalines ataskaitas.

Be to, kaip matyti iš Komisijos reguliarių vertinimų ir *Frontex* pateiktų duomenų, 2020 m. ir 2021 m. dėl COVID-19 pandemijos labai sumažėjo tarpvalstybinių kelionių skaičius (atitinkamai apie -69 proc. ir -67 proc., palyginti su 2019 m.). Mažesnis keleivių srautas ir griežtesnė kontrolė viruso plitimui sustabdyti lėmė mažesnį valstybių narių poreikį nukrypti nuo pareigos vykdyti sistemingus patikrinimus. Todėl nė viena valstybė narė nepranešė Komisijai apie savo ketinimą šiuo laikotarpiu taikyti nukrypti leidžiančias nuostatas.

---

4 Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2d dalis.

5 Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2c dalis.

6 Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2d dalis.

7 Reglamento (ES) 2017/458, kuriuo iš dalies keičiamos Reglamento (ES) 2016/399 nuostatos, susijusios su atitinkamų duomenų bazių tikrinimo prie išorės sienų sugriežtinimu, įgyvendinimo vertinimas, 2020 m. vasario mėn.

8 Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl Šengeno vertinimo ir stebėsenos mechanizmo veikimo, teikiama pagal Tarybos reglamento (ES) Nr. 1053/2013 22 straipsnį – COM(2020) 779 *final* – 2020 11 25.

Pradėjus vykdyti skiepijimo kampanijas ir sėkmingai patvirtinus ES skaitmeninį COVID pažymėjimą (EUDCC)[9], nuo 2021 m. antrojo pusmečio pradžios tarpvalstybinis keleivių srautas palaipsniui didėjo. EUDCC atliko labai svarbų vaidmenį sudarant palankesnes sąlygas kelionėms Sąjungoje ir buvo lemiamas atnaujinant keliones iš ES ir į ją, nepaisant to, kad juo teisiškai reguliuojamos tik atvykstamosios kelionės į ES. Tikimasi, kad ši didėjimo tendencija tęsis, ir 2022 m. vasaros atostogų sezonu turėtų būti pasiektas naujas intensyvumas.

Atsižvelgiant į visa tai, kas išdėstyta pirmiau, šioje ataskaitoje bus įvertinta padėtis, padarytos būtinos išvados ir rekomenduota imtis bet kokių tinkamų veiksmų, susijusių su Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio taikymu.

II. Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2 dalies įgyvendinimas

II.1. Praktinis reglamento poveikis

Prieš įsigaliojant reglamentui valstybės narės netolygiai vykdė tikslinius, nesistemingus asmenų, turinčių laisvo judėjimo teisę pagal ES teisę, patikrinimus duomenų bazėse. Remiantis duomenimis, surinktais atliekant išorės tyrimą, kuriuo grindžiama ši ataskaita, prieš įsigaliojant reglamentui septynios valstybės narės jau sistemingai tikrino tokius asmenis prie visų savo sienų. Nors kitos valstybės narės ribotai vykdė sistemingus laisvo judėjimo teisę turinčių asmenų patikrinimus, pvz., tik laikinai, tam tikruose sienos perėjimo punktuose arba tam tikruose pasienio ruožuose ir (arba) prie sienų su tam tikromis trečiosiomis šalimis, penkios valstybės narės pareiškė niekada nevykdžiusios sistemingų patikrinimų jokiame sienos perėjimo punkte prieš įsigaliojant Reglamentui (ES) 2017/458.

Siekdamos įvykdyti reglamente nustatytus įpareigojimus, dauguma valstybių narių atnaujino savo sienos apsaugos pareigūnų veiklos gaires. Kadangi sistemingi ne ES piliečių patikrinimai jau buvo vykdomi, nereikėjo jokių esminių jų organizacinės struktūros, darbo organizavimo ir procesų pakeitimų. Apie 10 valstybių narių taip pat atnaujino pirmos linijos sienos apsaugos pareigūnams skirtas keleivių rizikos profilio nustatymo gaires.

2017–2019 m. 18 valstybių narių įdarbino papildomų darbuotojų, iš kurių 11 įvykdė naujus reglamente nustatytus reikalavimus. Kai kurios valstybės narės pasinaudojo šia galimybe perskirstydamos ir perkvalifikuodamos esamus darbuotojus. Dauguma valstybių narių pakeitė (ir toliau keičia) esamą sienos perėjimo punktų infrastruktūrą, kad būtų galima įgyvendinti sistemingus patikrinimus. Išorės tyrimo metu apklaustų sienos apsaugos pareigūnų teigimu, infrastruktūros modernizavimas iš esmės buvo platesnių reformų, kuriomis dažnai siekiama pagerinti oro uostų, uostų ir sienos perėjimo punktų pajėgumus valdyti padidėjusį eismo

[9] 2021 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2021/953 dėl sąveikiųjų COVID-19 skiepijimo, tyrimo ir persirgimo pažymėjimų (ES skaitmeninio COVID pažymėjimo) išdavimo, tikrinimo ir pripažinimo sistemos, kuria siekiama sudaryti palankesnes sąlygas asmenims laisvai judėti COVID-19 pandemijos metu, ir 2021 m. birželio 14 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2021/954 dėl sąveikiųjų COVID-19 skiepijimo, tyrimo ir persirgimo pažymėjimų (ES skaitmeninio COVID pažymėjimo), skirtų trečiųjų valstybių piliečiams, teisėtai esantiems arba gyvenantiems valstybių narių teritorijose, išdavimo, tikrinimo ir pripažinimo COVID-19 pandemijos metu sistemos.

srautą, kuris prieš pandemiją buvo aktualus daugelyje valstybių narių, dalis. Vis dėlto pranešama, kad šie pokyčiai palengvino sistemingų patikrų įgyvendinimą.

1 lentelė. Sienos perėjimo punktų infrastruktūros pokyčiai (2017–2019 m.)[10]

	Reglamentui įgyvendinti padaryti pakeitimai	**Su reglamentu nesusiję pakeitimai**
Papildomos keleivių eismo juostos	**Oras:** Kipras, Ispanija **Sausuma:** Lietuva (planuojama), Latvija (planuojama)	**Oras:** Bulgarija, Kroatija, Kipras, Slovakija **Sausuma:** Kroatija, Graikija
Papildomos kontrolės kabinos	**Jūra:** Vengrija, Italija, Ispanija	**Oras:** Slovakija, Islandija **Visi:** Prancūzija
Bendra sienos perėjimo punktų plėtra	**Oras:** Vengrija, Italija, Lietuva **Jūra:** Kipras	**Oras:** Kroatija, Suomija, Vokietija, Vengrija, Islandija **Jūra:** Vokietija **Sausuma:** Kroatija, Bulgarija **Visi:** Vengrija
Nauja stovėjimo eilėje tvarka[11]	**Oras:** Bulgarija, Danija, Vengrija, Latvija **Sausuma:** Bulgarija **Visi:** Italija, Ispanija	-
Griežtesnis ES, ne ES ir automatizuotos sienų kontrolės eismo juostų atskyrimas	**Oras:** Austrija, Kipras[12], Čekija, Danija, Latvija **Jūra:** Kipras **Visi:** Kroatija, Italija, Ispanija	-

Šaltinis: lentelė pagrįsta sienos apsaugos pareigūnų apklausa ir pokalbiais (sienos apsaugos tarnyba ir darbuotojai)

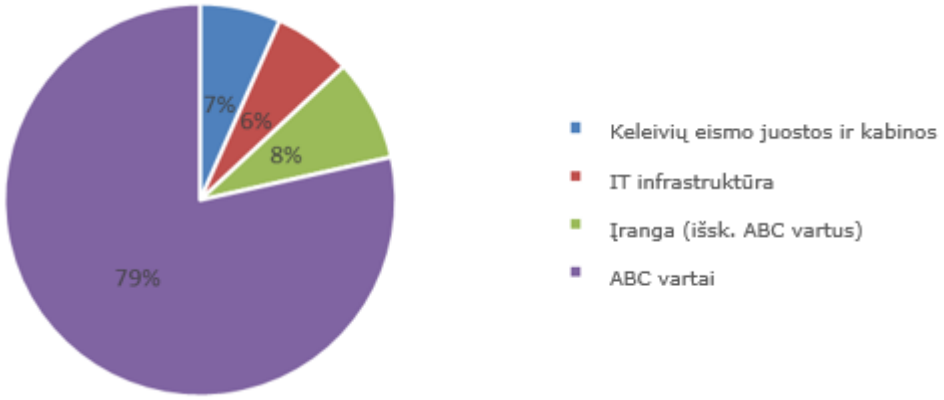
Dauguma valstybių narių taip pat investavo į papildomą įrangą, dažniausia reaguodamos į reglamentą, daugiausia į papildomus automatizuotos sienų kontrolės (ABC) vartus, kurie yra veiksmingiausias būdas sumažinti papildomą laukimo laiką ir kartu sumažinti personalo išlaidas (vienas parengtas asmuo gali saugoti iki šešerių ABC vartų). Jos taip pat įsigijo mobiliųjų patikrinimų kertant sieną prietaisus, pasų skaitytuvus ir pirštų atspaudų skaitytuvus. Kelios valstybės narės taip pat investavo į savo IT sistemas, kad patenkintų reglamente nustatytus poreikius. Taip pat padarytos smulkios procesų ir infrastruktūros korekcijos, pvz., dėl keleivių srautų valdymo, nustatant papildomas keleivių eismo juostas ir kontrolės kabinas, griežčiau atskiriant ES ir ne ES eismo juostas.

[10] Stebimas laikotarpis apima pirmuosius dvejus reglamento taikymo metus, t. y. nuo 2017 m. balandžio 7 d. iki 2019 m. balandžio 7 d., kai vis dar buvo leidžiama nukrypti nuo sistemingų patikrinimų prie oro sienų.

[11] Įskaitant pagal Reglamento (ES) 2016/399 10 straipsnio 4 dalį numatytus pokyčius.

[12] Limasolio uoste ne visada taikoma nauja eilės sudarymo uoste tvarka.

1 diagrama. Valstybių narių investicijos įgyvendinant reglamentą (2017–2019 m.)



Šaltinis: Skaičiavimas grindžiamas sienos apsaugos institucijų apklausa

Remiantis Komisijos surinktais duomenimis ir informacija, visų pirma Šengeno vertinimo vizitų metu, nepaisant šių apčiuopiamų patobulinimų, padaryta tokia išvada: „Nors bendra kontrolės prie išorės sienų kokybė yra gera, ji valstybėse narėse ir tarp jų vis dar skiriasi. Dauguma šalių susiduria su sunkumais, susijusiais su ištekliais, mokymu ir operacijų planavimu, siekdamos užtikrinti vienodus ir sistemingus patikrinimus visuose išorės sienų perėjimo punktuose ir veiksmingą išorės sienų stebėjimą“[13]. Šie sunkumai taip pat apėmė infrastruktūros apribojimus (pvz., sienos apsaugos tarnybų kabinų trūkumą oro uostuose) pusėje valstybių narių, ypač vasarą ir intensyviausiu atostogų laikotarpiu. Be to, kai kuriose valstybėse narėse vis dar trūksta tinkamos įrangos, visų pirma skirtos keliautojų pirštų atspaudams pagal jų kelionės dokumentuose pateiktus duomenis patikrinti, o tai labai svarbu siekiant patikrinti keliautojo tapatybę.

II.2. Ribotos trukmės išimtys

Nukrypti leidžiančios nuostatos pagal Šengeno sienų kodekso 8 straipsnį

Reglamento (ES) 2016/399 8 straipsnio 2d dalyje leidžiama nukrypti nuo principo, pagal kurį atitinkamose duomenų bazėse sistemingai tikrinami[14] asmenys, kurie naudojasi laisvo judėjimo teise, kai įvykdomos dvi kumuliacinės sąlygos: i) patikrinimai atitinkamose duomenų bazėse konkrečiuose sienos perėjimo punktuose darytų neproporcingą poveikį eismo srautui; ir ii) atitinkama valstybė narė parengia rizikos vertinimą, iš kurio matyti, kad tiksliniu būdu vykdomi patikrinimai nekeltų pavojaus saugumui.

Nors sausumos ir jūrų sienų atveju vis dar galima nukrypti nuo sistemingų patikrinimų, nukrypti leidžiančias nuostatas oro sienų atveju buvo galima taikyti ne ilgesniu kaip šešių mėnesių pereinamuoju laikotarpiu nuo reglamento įsigaliojimo dienos[15]. Atsižvelgdamos į

[13] Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl Šengeno vertinimo ir stebėsenos mechanizmo veikimo, teikiama pagal Tarybos reglamento (ES) Nr. 1053/2013 22 straipsnį – COM(2020) 779 *final* – 2020 11 25 (7 puslapis).

[14] Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2a ir 2b dalys.

[15] Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2d dalis.

išskirtinius infrastruktūros sunkumus, valstybės narės šį laikotarpį galėjo pratęsti dar 18 mėnesių iki 2019 m. balandžio 7 d.[16]

Remiantis valstybių narių Komisijai atsiųstais pranešimais, 2017 m. balandžio–spalio mėn. 13 valstybių narių taikė laikiną 6 mėnesių trukmės nukrypti leidžiančią nuostatą. Iš jų 7 valstybės narės pratęsė nukrypti leidžiančios nuostatos galiojimą papildomu ne ilgesniu kaip 18 mėnesių laikotarpiu. Keturios valstybės narės taip pat pranešė Komisijai, kad jos taiko nukrypti leidžiančią nuostatą prie sausumos sienų, trys iš jų – atsižvelgdamos į 2019–2020 m. atostogų sezoną.

2 lentelė. Valstybių narių siunčiami pranešimai apie nuostatas, leidžiančias nukrypti nuo sistemingų patikrinimų atitinkamose duomenų bazėse principo

	Per pirmuosius 6 mėnesius taikytos nukrypti leidžiančios nuostatos (tos pačios taisyklės taikomos sausumos ir oro sienoms)	Ilgiau kaip 6 mėnesius oro sienoms taikytos nukrypti leidžiančios nuostatos (iki 2019 m. balandžio 7 d.)	Nuo 2019 m. balandžio 7 d. prie sausumos ir (arba) jūrų sienų taikytos nukrypti leidžiančios nuostatos	Šiuo metu prie sausumos ir (arba) jūrų sienų taikomos nukrypti leidžiančios nuostatos (nuo 2022 m. balandžio mėn.)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Lentelė pagrįsta valstybių narių Komisijai pateiktais pranešimais

Valstybės narės, nusprendusios atlikti tikslinius patikrinimus konkrečiuose sienos perėjimo punktuose, privalo kas 6 mėnesius Komisijai ir Europos sienų ir pakrančių apsaugos agentūrai (toliau – Agentūra) pranešti apie patikrinimų taikymą. Remiantis 2017–2020 m. 13 valstybių narių Komisijai pateiktomis ataskaitomis, padarytos šios išvados:

[16] Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2d dalies antra pastraipa.

[17] Nuo reglamento priėmimo dienos Kroatija, Suomija, Graikija, Vengrija, Latvija ir Norvegija išsiuntė pranešimus nenurodydamos, iki kada jie galioja. 2022 m. kovo 28 d. įvykusiame ekspertų grupės posėdyje dėl „Išorės sienų valdymo“ Komisija paprašė šių valstybių narių patvirtinti, ar jų neriboto galiojimo pranešimai vis dar galioja. Suomija atsakė, kad pastaruoju metu ji nesinaudojo Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2a dalyje numatyta galimybe vykdyti tik tikslinius (o ne sistemingus) patikrinimus tam tikruose sienos perėjimo punktuose, tačiau jos neriboto galiojimo pranešimas tebegalioja ir juo vis dar galima remtis. 2022 m. balandžio mėn. Kroatija ir Slovėnija Komisijai pranešė apie savo ketinimą 5 mėnesius naudotis Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2a dalyje numatyta galimybe. Rengiant šią ataskaitą kitos valstybės narės dar nebuvo Komisijai pateikusios atsakymo.

- aštuonios valstybės narės pranešė, kad tiksliniai patikrinimai buvo vykdomi tik padidėjus keleivių srautams ir siekiant užtikrinti savalaikį ir sklandų sienų kirtimą, kartu užtikrinant tinkamą saugumo lygį;
- trys valstybės narės nurodė, kad dėl pradėtų taikyti tikslinių patikrinimų sutapimų SIS skaičius reikšmingai nesumažėjo;
- penkios valstybės narės pranešė, kad dėl laikino tikslinių patikrinimų duomenų bazėse vykdymo nepadidėjo jokios valstybės narės su viešąja tvarka, vidaus saugumu, visuomenės sveikata ar tarptautiniais santykiais susijusi rizika ir nebuvo padarytas poveikis ES išorės sienų apsaugai; ir
- keturios valstybės narės nurodė, kad tikslinių patikrinimų duomenų bazėse apimtis ir trukmė neviršijo to, kas tikrai būtina.

COVID-19 pandemijos metu nė viena valstybė narė nepranešė Komisijai apie savo ketinimą šiuo laikotarpiu taikyti nukrypti leidžiančias nuostatas. Iki 2022 m. gegužės 15 d. septynios valstybės narės Komisijai buvo pranešusios apie galimybę prireikus laikinai sustabdyti patikrinimų atitinkamose duomenų bazėse sugriežtinimą. Šios valstybės narės šia galimybe galės pasinaudoti tik tada, kai sistemingi patikrinimai pradės daryti neproporcingą poveikį laukimo konkrečiame sienos perėjimo punkte trukmei arba vietos gyventojų pasienyje gyvenimui. Be to, ši nukrypti leidžianti nuostata buvo taikoma tik asmenims, kurie naudojasi laisvo judėjimo teise pagal ES teisę.

Sušvelninimas (Šengeno sienų kodekso 9 straipsnis)

Galimybė taikyti pirmiau aprašytas nukrypti leidžiančias nuostatas vis dar neturi įtakos Šengeno sienų kodekso 9 straipsnio, pagal kurį leidžiama **sušvelninti** patikrinimus kertant sieną, jei „laukimo prie sienos perėjimo punkto laikas pernelyg pailgėja“ dėl „išimtinių ir nenumatytų aplinkybių“, taikymui. Sušvelninus, kontrolė vykdoma atrankos būdu, nesistemingai ir pirmenybė teikiama atvykimų, o ne išvykimų kontrolei. Nors šis straipsnis nebuvo įtrauktas į reglamentą, kai kurios valstybės narės jį aiškina kaip glaudžiai susijusį su sistemingų patikrinimų praktiniu įgyvendinimu, nors abu šie straipsniai susiję su labai skirtingais scenarijais.

Per pirmuosius dvejus reglamento galiojimo metus valstybės narės ne visada aiškiai atskyrė nukrypti leidžiančias nuostatas pagal Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2a dalį ir sušvelninimą pagal Šengeno sienų kodekso 9 straipsnį. Taip yra todėl, kad atskaitos scenarijus, pagal kurį leidžiama nukrypti nuo sistemingų patikrinimų pagal 8 straipsnio 2a dalį („neproporcingas poveikis eismo srautui“), yra panašus į scenarijų, susijusį su patikrinimų kertant sieną sušvelninimu pagal Šengeno sienų kodekso 9 straipsnį („eismas tampa toks intensyvus, jog laukimo prie sienos perėjimo punkto laikas pernelyg pailgėja“).

Kiti nukrypti leidžiančių nuostatų ir sušvelninimų etapai

Nors abiejose nuostatose dėmesys skiriamas praktiniam poveikiui eismui, 9 straipsnyje toliau nustatyta, kad a) tokią padėtį turi lemti *išimtiniai ir nenumatyti* įvykiai ir b) yra išnaudojami visi personalo, priemonių ir organizaciniai ištekliai. Sušvelninimas yra mažiau griežtas už

nukrypti leidžiančias nuostatas ir tai, ar reikėtų jį taikyti, įvertina už atitinkamus sienos perėjimo punktus atsakingas sienos apsaugos pareigūnas neatlikdamas jokios oficialios procedūros. Komisijai turi būti teikiama tik metinė tais metais taikytų sušvelninimų *ex post* ataskaita.

Pagal Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2a dalį taikant nukrypti leidžiančias nuostatas Agentūrai turi būti pateiktas išankstinis rizikos vertinimas, kuris taip pat turi būti reguliariai atnaujinamas, jei nukrypti leidžiančios nuostatos taikomos toliau, kitoms valstybėms narėms, Komisijai ir Agentūrai turi būti nedelsiant apie tai pranešta, taip pat Komisijai ir Agentūrai teikiamos pusmečio ataskaitos.

Remiantis šiai ataskaitai parengti surinkta informacija, nukrypti leidžiančios nuostatos ir sušvelninimai valstybėse narėse buvo taikomi nenuosekliai: daug valstybių narių taikė patikrinimų kertant sieną sušvelninimo priemones pagal Šengeno sienų kodekso 9 straipsnį tais atvejais, kai tinkama priemonė būtų buvusi Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2a dalis, kurioje nustatyti griežtesni oficialūs reikalavimai[18]. Trijose valstybėse narėse sušvelninimas buvo sąmoningas sprendimas, o kitose keturiose valstybėse narėse, regis, buvo nepakankamai aišku, kokią priemonę naudoti. Tuo metu, kai buvo atliekamas tyrimas, dviejų valstybių narių nacionalinėmis nuostatomis buvo aiškiai draudžiama taikyti nukrypti leidžiančias nuostatas (8 straipsnio 2a dalis) dėl su tuo susijusios didelės administracinės naštos.

Gavusi pirmuosius pranešimus apie 8 straipsnio 2a dalies taikymą, Komisija atitinkamoms Šengeno valstybėms išsiuntė raštus, kuriuose išsamiau paaiškino: i) nukrypti leidžiančių nuostatų taikymo sąlygas; ii) veiksmus, kuriuos turi taikyti valstybė narė, norinti pasinaudoti šia priemone; iii) konkrečius klausimus, kuriuos valstybės narės turėjo išdėstyti pranešimuose[19]. Dėl reikalavimų pasinaudoti nuo sistemingų patikrinimų nukrypti leidžiančiomis nuostatomis, tyrime nustatyta, kad daugumoje valstybių narių kovos su terorizmu ir kovos su organizuotu nusikalstamumu institucijos nedalyvavo arba tik netiesiogiai dalyvavo rengiant rizikos vertinimą. Atsižvelgiant į patį tikslą pradėti taikyti sistemingus patikrinimus, aktyvesnis kovos su terorizmu ir kovos su organizuotu nusikalstamumu institucijų dalyvavimas galėtų pagerinti rizikos vertinimų kokybę.

Valstybės narės nuolat pabrėždavo poreikį išsamiau paaiškinti šių nuostatų atskyrimą valstybių narių nacionalinėms sienos apsaugos institucijoms. Planuojamu *Praktinio sienos apsaugos pareigūnų vadovo*[20] patikslinimu bus paaiškintas skirtumas tarp sušvelninimo ir

[18] Kadangi pratęstas pereinamasis laikotarpis, kuriuo pagal Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2d dalį leista taikyti nukrypti leidžiančias nuostatas oro sienos perėjimo punktuose, baigėsi 2019 m. balandžio mėn., oro sienos perėjimo punktuose galimas tik sušvelninimas. Tačiau ši galima painiava vis dar susijusi su sausumos ir jūrų sienos perėjimo punktais.

[19] 2017 m. balandžio mėn. Komisija išsiuntė raštus dvylikai valstybių narių, kurios pasinaudojo nukrypti leidžiančiomis nuostatomis. Penkios valstybės narės atsakė patenkinamai, pateikdamos būtinus papildomus paaiškinimus. 2017 m. liepos mėn. septynioms valstybėms narėms, kurios neatsakė į pirmuosius raštus, buvo išsiųsti papildomi raštai. Į šį keitimąsi informacija buvo atsižvelgta rengiant patikslintą „Praktinį sienos apsaugos pareigūnų vadovą“.

[20] Komisijos rekomendacija C(2019) 7131, kuria nustatomas „Praktinis sienos apsaugos pareigūnų vadovas“; Komisija įsipareigojo užtikrinti, kad vadovas būtų reguliariai atnaujinamas. Į šį pirmąjį atnaujinimą bus įtraukti keli vadovo pakeitimai, susiję su naujausia ETT praktika, naujų teisės aktų priėmimu ir kitais

tikslinių patikrinimų, kad būtų išspręstas valstybių narių nenuoseklaus abiejų priemonių naudojimo klausimas, ir būtų išvengta valstybių narių netinkamai taikomo sienų kontrolės sušvelninimo vietoje nukrypti leidžiančių nuostatų. *Frontex* parengus rizikos vertinimo pavyzdį pagerėjo rizikos vertinimo kokybė ir vertė, kuria remdamosi atitinkamos valstybės narės priėmė informacija pagrįstus sprendimus dėl nukrypti leidžiančių nuostatų. Dabar tai taip pat yra tvirtas pagrindas, kuriuo remdamasi Agentūra gali nustatyti galimus susirūpinimą keliančius klausimus. Šios papildomos gairės taip pat turėtų reikšti, kad valstybių narių ateityje teikiami duomenys bus kokybiškesni ir išsamesni.

Valstybės narės taip pat paprašė pateikti „pernelyg pailgėjusio laukimo laiko“ vertinimo gaires. „ Pernelyg pailgėjusio“ laukimo laiko nustatymas – tai vertinimas, kuris priklauso nuo kelių veiksnių ir kurį atlieka sienos perėjimo punktui vadovaujantis sienos apsaugos pareigūnas. Sušvelninimas yra sistemingų patikrinimų išimtis ir gali pakenkti Šengeno sienų kodekso tikslams, o tai kenkia saugumui Šengeno erdvėje, todėl atliekant šį vertinimą turėtų būti vadovaujamasi bendrais kriterijais. Atlikdama būsimą *Praktinio sienos apsaugos pareigūnų vadovo* patikslinimą, Komisija rekomenduos praktinius būdus, kaip laikytis Šengeno sienų kodekse numatytos taisyklės, pagal kurią sušvelninimas gali būti taikomas tik tuo atveju, jei maksimaliai išnaudoti visi turimi ištekliai ir jei nenumatyti įvykiai lemia (arba gali lemti) pernelyg pailgėjusį laukimo laiką.

Be to, gali būti naudingos ir prevencinės apsaugos priemonės, kuriomis siekiama užtikrinti, kad būtų laikomasi atitinkamų teisinių reikalavimų. Šiuo atžvilgiu valstybių narių, kurios Komisijai nepranešė apie sušvelninimą, dalis (du trečdaliai tyrimo laikotarpiu) leidžia daryti prielaidą, kad galėjo būti nesilaikoma ataskaitų teikimo įpareigojimų. Šiam klausimui taip pat reikia skirti daugiau dėmesio ir jis bus aptartas atliekant būsimą *Praktinio sienos apsaugos pareigūnų vadovo* peržiūrą.

III. Sistemingų patikrinimų veiksmingumas

Grėsmės, kurių išvengta, ne visada gali būti skaičiuojamos ir kartais jos gali būti tik numanomos, todėl sunku tiksliai įvertinti visų asmenų, atvykstančių į Šengeno erdvę ir iš jos išvykstančių, sistemingų patikrinimų poveikį. Dėl to reglamento veiksmingumas užkertant kelią grėsmėms Šengeno erdvės vidaus saugumui turi būti vertinamas remiantis išmatuojamais rodikliais ir ekspertų nuomonėmis. Pasak sienos apsaugos pareigūnų, su kuriais konsultuotasi atliekant išorės tyrimą, sistemingų patikrinimų prie Šengeno erdvės išorės sienų taikymas nusikalstamumo prevencijos srityje buvo naudingas, be kita ko:

- dėl padidėjusio SIS II sprendimo 36 straipsnio 2 dalyje nustatytų sutapimų skaičiaus renkama geresnė ir visapusiškesnė žvalgybos informacija apie asmenis, susijusius su organizuotu nusikalstamumu;
- padidėjęs Šengeno informacinės sistemos (SIS) perspėjimų dėl suėmimo, ekstradicijos ir perdavimo sienos perėjimo punktuose nustatymo ir vykdymo skaičius;

aktualiais pastarojo meto įvykiais. Jis taip pat bus grindžiamas Išorės sienų valdymo ekspertų grupės posėdžiais, kurie vyko 2021 m. IV ketvirtį ir 2022 m. I ketvirtį.

- SIS ir (arba) nacionalinėse duomenų bazėse dažniau nustatomi asmenys, kuriems draudžiama atvykti dėl baudžiamųjų kaltinimų;
- dažnesnis tapatybės dokumentų (prarastų, pavogtų ar atšauktų) naudojimo apgaulės būdu nustatymas dėl padidėjusio sutapimų Interpolo pavogtų ir pamestų kelionės dokumentų duomenų bazėje skaičiaus;
- geresnis ES valstybių narių dalijimasis informacija apie organizuoto nusikalstamumo bylas.

Kalbant apie kovos su terorizmu politiką, teikiama nauda apėmė:

- surinktą geresnę ir visapusiškesnę žvalgybos informaciją apie teroristus kovotojus ir asmenis, dalyvaujančius su terorizmu susijusioje veikloje, nes padaugėjo sutapimų, susijusių su perspėjimais pagal SIS II sprendimo 24 straipsnį, 26 straipsnį, 36 straipsnio 2 dalį ir 36 straipsnio 3 dalį;
- geresnį Šengeno informacinės sistemos (SIS) naudojimą su terorizmu susijusiais atvejais;
- kiekvienas iš šių sistemingų patikrinimų padarinių galėtų palengvinti teisėsaugos institucijų darbą su terorizmu susijusiais atvejais ir taip prisidėti prie teroristinių išpuolių prevencijos.

III.1. Reglamento poveikis kovai su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu

Pirmiausia reikia pabrėžti, kad nėra viešai prieinamų duomenų apie perspėjimų ir (arba) sutapimų apie asmenis, kurie pagal Sąjungos teisę naudojasi laisvo judėjimo teise, palyginti su trečiųjų šalių piliečiais, dalį. Toliau pateikiami duomenys apie visus išorės sienas kertančius asmenis. Dėl to, kad statistiniai duomenys[21] apie asmenis, kurie naudojasi laisvo judėjimo teise, ir trečiųjų šalių piliečius nėra atskirti, akivaizdžiai sudėtinga padaryti patikimas išvadas.

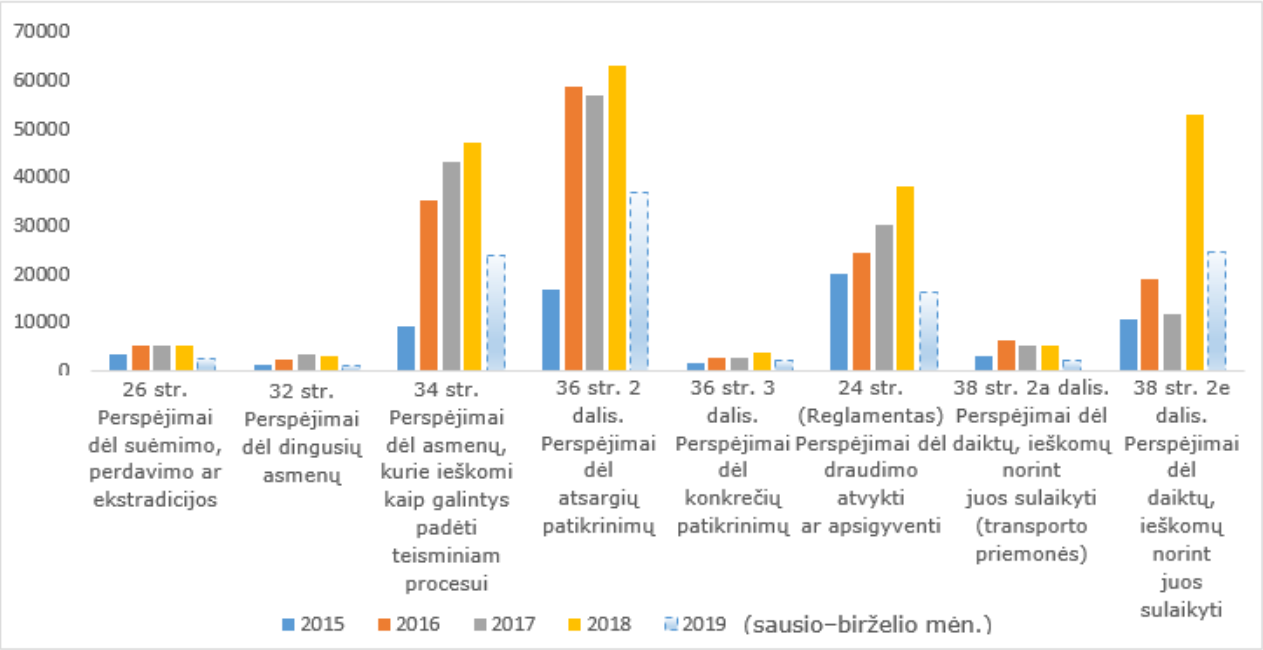
Remiantis išorės rangovo atliktu tyrimu, 2016–2018 m. bendras perspėjimų dėl asmenų Šengeno informacinėje sistemoje (SIS) skaičius padidėjo 13 proc. Reikšmingiausiai (63 proc.) padidėjo perspėjimų dėl atsargių ir specialių patikrinimų skaičius (SIS II sprendimo 36 straipsnis[22]). Panašiai padidėjo sutapimų SIS skaičius 12 valstybių narių, kurios buvo išsamiai išnagrinėtos[23] atliekant išorės tyrimą.

[21] Be duomenų, surinktų atliekant išorės tyrimą, eu-LISA renka statistinius duomenis apie tai, kaip valstybės narės naudoja SIS, remdamasi SIS reglamentų ir susijusių įgyvendinimo aktų nuostatomis. Duomenys apie paieškų ir perspėjimų SIS skaičių renkami pagal valstybes nares ir nėra išskiriami pagal „paieškos rūšį“ ar „sutapimo vietą“ (patikrinimai kertant sieną, policijos patikrinimai ir t. t.). Rengiant šią ataskaitą dauguma (bet ne visos) valstybių narių turėjo kažkiek šio išsamumo lygio nacionalinių statistinių duomenų.

[22] 2007 m. birželio 12 d. Tarybos sprendimas 2007/533/TVR dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo (OL L 205, 2007 8 7, p. 63).

[23] Nors išorės tyrimas apėmė visas valstybes nares, jame išsamiau išnagrinėta padėtis dvylikoje iš jų: Austrijoje, Bulgarijoje, Kroatijoje, Estijoje, Suomijoje, Vokietijoje, Latvijoje, Lietuvoje, Rumunijoje, Slovėnijoje, Ispanijoje ir Švedijoje.

2 diagrama. Bendras sutapimų SIS II, apie kuriuos pranešta išorės sienos perėjimo punktuose, skaičius (2015–2019 m.)[24]



Šaltinis: Šaltinis: skaičiai grindžiami sienos apsaugos pareigūnų apklausomis (Austrijos, Kroatijos, Estijos, Suomijos, Vokietijos, Latvijos, Lietuvos, Rumunijos, Slovėnijos, Ispanijos ir Švedijos duomenys); Ispanijos atveju naudoti tik Madrido Barachaso oro uosto duomenys[25].

Pasak kovos su terorizmu pareigūnų, su kuriais konsultuotasi atliekant išorės tyrimą, panašu, kad reglamentas darė teigiamą poveikį kovai su terorizmu ir organizuotu nusikalstamumu, daugiausia dėl bendro žvalgybos duomenų rinkimo, kurį palengvina didesnis sutapimų skaičius, o tai tiesiogiai susiję su didesniu patikrinimų duomenų bazėse skaičiumi. Be padidėjusio sutapimų skaičiaus vertės, didesnis patikrinimų kertant sieną veiksmingumas sustiprino teisėsaugos ir saugumo tarnybų pasitikėjimą sistemomis ir paskatino jas įvesti perspėjimus į Šengeno informacinę sistemą (SIS) arba Interpolo pavogtų ir pamestų kelionės dokumentų duomenų bazę (SLTD).

Kadangi reglamentas buvo priimtas dėl kovos su terorizmo, visų pirma teroristų kovotojų, grėsme, ypač įdomūs su terorizmu susijusių sutapimų ir perspėjimų pokyčiai. Remiantis atliekant tyrimą surinktais duomenimis, perspėjimų, paskelbtų už nacionalinį saugumą (su

[24] 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (EB) Nr. 1987/2006 dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo 24 straipsnis taikomas tik trečiųjų šalių piliečiams, todėl perspėjimai pagal šį straipsnį niekada nėra aktualūs Sąjungos piliečiams. Be to, 24 straipsnis gali apimti perspėjimus, kurie nėra grindžiami saugumu, todėl ne visi tokie sutapimai gali būti svarbūs vertinant grėsmių Šengeno erdvės vidaus saugumui prevenciją.

[25] Tyrimo grupė paprašė duomenų apie sutapimus tiek papildomos informacijos prašyme nacionaliniams perspėjimams (SIRENE), tiek sienos apsaugos pareigūnų tyrime. Atliekant sienos apsaugos pareigūnų apklausą prašomi duomenys buvo susiję tik su Sprendimo 2007/533 26, 32 ir 34 straipsniais, Reglamento (EB) Nr. 1987/2006 24 straipsniu ir Sprendimo 36 straipsnio 2 dalimi, 36 straipsnio 3 dalimi, 38 straipsnio 2a dalimi ir 38 straipsnio 2e dalimi. Taip pat buvo paprašyta pateikti konkrečių aplankytų vietų duomenis. Prašant duomenų iš SIRENE buvo dar labiau pasistūmėta, prašant pakategorių pagal konkrečius straipsnius ir jų dalis. Šios kategorijos apėmė užsienio teroristus kovotojus ir nusikaltimus. Buvo daroma prielaida, kad SIRENE sujungs ir tvarkys išsamesnę duomenų bazę, nes duomenys turi būti teikiami ir eu-LISA.

terorizmu susijusių) atsakingų institucijų prašymu pagal SIS II sprendimo 36 straipsnio 3 dalį, skaičius nuo 2016 m. iki 2018 m. padidėjo 46 proc. Remiantis septynių nacionalinių papildomos informacijos prašymų nacionaliniams perspėjimams (SIRENE) biurų[26] pateiktais duomenimis, su terorizmu susijusių sutapimų pagal tą patį straipsnį skaičius per tą patį laikotarpį daugiau nei padvigubėjo. Remiantis išorės tyrime apklaustų kovos su terorizmu pareigūnų duomenimis, be perspėjimų ir sutapimų statistikos, reglamento poveikis taip pat buvo teigiamas. Be kita ko, pareigūnai paminėjo, kad pagerėjo šios sritys: i) teroristų kovotojų judėjimo stebėjimas ir valstybių narių bendradarbiavimas sekant šiuos judėjimus; ii) bendra žvalgybos informacija apie terorizmą, kuria sudaromos palankesnės sąlygos atlikti rizikos vertinimus ir rengti atsakomuosius veiksmus; iii) palankesnių sąlygų intervencijai dėl teroristų kovotojų sudarymas; iv) atsargaus stebėjimo veiksmingumas; ir v) aptikimo pajėgumai.

Be kovos su terorizmu, išorės rangovo atliktame tyrime padaryta išvada, kad reglamentas taip pat padėjo kovos su organizuotu nusikalstamumu srityje, visų pirma neteisėtu migrantų gabenimu, prekyba žmonėmis, prekyba narkotikais, turto perkėlimu į kitas šalis, padirbinėjimu, turtiniais nusikaltimais ir dokumentų klastojimu. Panašiai kaip ir kovos su terorizmu srityje, reglamentu ypač pagerinta bendra žvalgybos informacijos ir rizikos analizė, taip didinant teisėsaugos pajėgumus kovos su organizuotu nusikalstamumu srityje. Padaugėjo sutapimų pagal atitinkamus straipsnius, visų pirma pagal 36 straipsnį („Perspėjimai dėl atsargių ar specialių patikrinimų“). Be to, remiantis atliekant tyrimą surinktais duomenimis, nuo 2017 m. balandžio mėn. iki 2019 m. balandžio mėn. 12 valstybių narių, kurios buvo toliau analizuojamos išorės tyrime, sutapimų dėl perspėjimų dėl suėmimo ir perspėjimų dėl draudimo atvykti ir apsigyventi trečiųjų šalių piliečiams skaičius (SIS II reglamento[27] 24 straipsnis) padidėjo 30 proc.

Be to, 2016–2018 m. bendras sutapimų Interpolo pavogtų ir pamestų kelionės dokumentų duomenų bazėje (SLTD) skaičius padidėjo daugiau nei dvigubai, nors įvairiose valstybėse narėse šis skaičius labai skiriasi.

III.2. Reglamento ekonominis poveikis

Reglamento nauda turi būti vertinama kartu su išlaidomis, kurias, įgyvendindami reglamentą, patiria įvairūs suinteresuotieji subjektai.

Išorės tyrime pateikiama ekonominių sąnaudų, kurias suinteresuotieji subjektai patyrė įgyvendindami reglamentą 2018 m., analizė ir išsamiausi duomenys apie pagrindinius ekonominius veiksnius. Tačiau duomenų trūkumas turėjo didelės įtakos gebėjimui padaryti tikslias išvadas. Visų pirma:

[26] Papildomos informacijos prašymas nacionaliniams perspėjimams (SIRENE). Kiekviena SIS valdanti ES šalis įsteigė visą parą kasdien veikiantį nacionalinį SIRENE biurą, kuris yra atsakingas už bet kokį keitimąsi papildoma informacija ir veiklos, susijusios su SIS perspėjimais, koordinavimą.

[27] 2006 m. gruodžio 20 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1987/2006 dėl antrosios kartos Šengeno informacinės sistemos (SIS II) sukūrimo, veikimo ir naudojimo (OL L 381, 2006 12 28, p. 4).

- Papildomo keleivių laukimo laiko analizė turėjo būti iš dalies pagrįsta preliminariais vertinimais dėl duomenų trūkumo.
- Vertinant tyrime apskaičiuotas išlaidas taip pat paaiškėjo, kad keliautojai vėluoja dėl įvairių priežasčių, pavyzdžiui, reguliarių eismo spūsčių arba viešojo transporto vėlavimo. Jos nėra vertinamos pagal tą patį metodą ir labai tikėtina, kad tokie keliautojai negali suskirstyti patiriamo vėlavimo laiko pagal skirtingas priežastis (pvz., patikrinimų, eismo, kelio darbų, oro sąlygų).
- Kadangi nėra duomenų, neatsižvelgiama į privačių subjektų išlaidas, pvz., investicines išlaidas, su vėlavimu ir keleivių kompensavimu susijusias išlaidas.
- Netiesiogiai galėjo būti sutaupyta lėšų dėl reglamento poveikio terorizmui ir organizuotai nusikalstamai veiklai, t. y. paties reglamento tikslo. Tačiau tikslių tokios naudos įverčių yra labai nedaug. Be to, sužlugdyto teroristinio išpuolio teikiamą naudą itin sudėtinga arba net neįmanoma įvertinti kiekybiškai ir jos negalima įvertinti tik ekonominiu požiūriu.

Dėl šių priežasčių neįmanoma pasiekti aiškios pusiausvyros, pagal kurią būtų nustatomas reglamento ekonominis efektyvumas. Bet kuriuo atveju didžiausia išlaidų dalis tenka keleiviams dėl pailgėjusio laukimo laiko, kuris, visgi, vertinant vienam keleiviui, atrodo labai nedidelis[28].

Be to, dėl tokių patikrinimų keleiviai jaučiasi saugesni[29] ir todėl yra pasirengę pritarti ilgesniam laukimo laikui, jei dėl to sumažėja teroristinių išpuolių rizika. Toks suvokiamos saugos padidėjimas taip pat turėtų būti laikomas bendru teigiamu poveikiu, įskaitant teigiamą dauginamąjį poveikį ekonomikai. Be to, patikrinimai pasienyje gali būti sklandūs, jei yra gerai organizuoti, todėl laukimo laikas gali būti labai nedidelis.

Nors gerokai pailgėjęs laukimo laikas iš tiesų gali pakeisti keleivių pritarimą, galimybė sušvelninti patikrinimus kertant sieną pagal 9 straipsnį Šengeno sienų kodekse leidžia numatyti mechanizmą, skirtą reaguoti į nenumatytą pernelyg pailgėjusį laukimo laiką.

Tuo remiantis ir atsižvelgiant į sistemingų patikrinimų Šengeno erdvės vidaus saugumo srityje bendrą naudą, visų pirma išsamios žvalgybos informacijos apie terorizmą ir organizuotą nusikalstamumą kaupimą didinant perspėjimų ir sutapimų SIS skaičių, reglamento įgyvendinimo išlaidos atrodo proporcingos ir pagrįstos.

IV. Sisteminių patikrų veiksmingumui įtakos turintys išorės veiksniai

[28] Remiantis išorės rangovo atliktu tyrimu, tik keturios valstybės narės pateikė preliminarius laukimo laiko pailgėjimo vertinimus minutėmis. Remdamasis ribotais iš sienos apsaugos institucijų surinktais duomenimis, išorės rangovas apibrėžė du kraštutinius scenarijus – optimistinį scenarijų, pagal kurį pradėjus taikyti sistemingus patikrinimus laukimo laikas vienam keleiviui pailgėjo vieną minutę, ir pesimistinį scenarijų, pagal kurį pradėjus taikyti sistemingus patikrinimus laukimo laikas vienam keleiviui pailgėjo trylika minučių. Remiantis išorės rangovui pateiktais duomenimis, panašu, kad išlaidos vienam keleiviui svyruoja nuo 0,08 EUR iki 0,16 EUR.

[29] Jungtinių Tautų narkotikų kontrolės ir nusikalstamumo prevencijos biuro (UNODC) per apklausas, kurias vykdydamas tyrimą atliko išorės rangovas, pateiktas pareiškimas.

Dėl didelių valstybių narių techninių galimybių patikrinti asmens pirštų atspaudus pagal kelionės dokumentuose esančius duomenis trūkumų mažėja sistemingų patikrinimų veiksmingumas. Tam reikia didesnio Komisijos ir valstybių narių valdžios institucijų dėmesio ir veiksmų.

Kilus abejonėms dėl kelionės dokumento autentiškumo arba jo turėtojo tapatybės, valstybės narės privalo patikrinti bent vieną iš biometrinių identifikatorių, esančių pasų ir kelionės dokumentų, išduotų pagal Reglamentą (EB) Nr. 2252/2004[30], laikmenoje, t. y. veido atvaizdą arba pirštų atspaudus. „Kai [toks patikrinimas] galimas“, ši pareiga taip pat taikoma kelionės dokumentams, neišduotiems pagal šį reglamentą. Veiksmingiausias, patikimiausias ir pigiausias biometrinis identifikatorius asmenims, keliaujantiems su pasisavinta tapatybe, nustatyti yra pirštų atspaudai, pavyzdžiui, jei asmens tapatybės klastotojas labai panašus į teisėtą pateikto dokumento turėtoją. Todėl pirštų atspaudų tikrinimas yra dar svarbesnis, nes dokumentų klastojimas tampa vis sudėtingesnis ir jį sunkiau aptikti, pvz., naudojant suliejimo metodą[31].

Siekdama kovoti su šiais vis dažniau naudojamais klastojimo metodais, Komisija nusprendė finansuoti mokslinių tyrimų projektą iMARS (vaizdo manipuliavimo išpuolio sprendimo būdai), kuriuo siekiama sukurti veido atvaizdų, su kuriais atliktos manipuliacijos, nustatymo priemones, visų pirma susijusias su sulietais veido atvaizdais tapatybės dokumento gyvavimo ciklo metu, ir patikrinti tapatybės dokumentų autentiškumą, taip pat užtikrinti, kad Europos pasai su sulietais ar kitaip manipuliuotais vaizdais, nebebūtų išduodami Europos Sąjungoje[32].

Kol laukiama iMARS projekto rezultatų, abejones dėl asmens tapatybės galima išsklaidyti tik patikrinus pirštų atspaudus pagal pasų ir kelionės dokumentų laikmenoje integruotus biometrinius identifikatorius. Šiuo metu[33] prie išorės sienų tai daro tik 13 valstybių narių ir tai gali būti atliekama tik esant 15 valstybių narių, kurios jau naudoja reikiamas technologijas, išduotų pasų turėtojams. Tai yra saugumo spraga, kuri turėtų būti greitai užpildyta. Toks nepakankamas pirštų atspaudų naudojimas tiesiogiai kenkia sistemingų patikrinimų tikslui. Kadangi galiausiai duomenų bazėse tikrinamas būtent kelionės dokumentas ir jame esantys asmens duomenys, o ne į Šengeno erdvę atvykstantis asmuo, patikimai nepatikrinus asmens ir pateikto kelionės dokumento ryšio, grįžtantys teroristai kovotojai, nepaisant to, kad yra sistemingai tikrinami, vis dar galėtų atvykti į Šengeno erdvę ir būti nenustatyti.

V. Išvados

[30] 2004 m. gruodžio 13 d. Tarybos reglamentas (EB) Nr. 2252/2004 dėl valstybių narių išduodamų pasų ir kelionės dokumentų apsauginių savybių ir biometrikos standartų (OL L 385, 2004 12 29, p. 1–6).

[31] Taikant šį metodą sukuriamas naujas veido atvaizdas skaitmeniniu būdu suliejant dviejų skirtingų vaizdų veido atvaizdus. Esama įvairių suliejimo metodų – nuo automatinio suliejimo naudojant taikomąsias programas ir programinę įrangą iki rankinio suliejimo, gauto naudojant plačiai prieinamą nuotraukų redagavimo programinę įrangą.

[32] iMARS – Europos Komisijos finansuojamas mokslinių tyrimų projektas, pradėtas 2020 m. rugsėjo mėn. 48 mėnesių laikotarpiui. https://imars-project.eu/.

[33] Rengiant šią ataskaitą.

Terorizmas, įskaitant grįžtančių teroristų kovotojų grėsmę, tebėra vienas iš pagrindinių susirūpinimą keliančių Europos Sąjungos saugumo klausimų. Nors negalime tiksliai nustatyti, kokį tiesioginį poveikį reglamentas padarė teroristinių išpuolių ar organizuotos nusikalstamos veikos prevencijai, suinteresuotieji subjektai, su kuriais konsultuotasi, ir turimi statistiniai duomenys rodo, kad vidaus saugumui Šengeno erdvėje jis padarė bendrą teigiamą poveikį, visų pirma dėl teisėsaugos institucijoms prieinamos bendros žvalgybos informacijos.

Reglamentas darė poveikį asmenims, kurie naudojasi laisvo judėjimo teise pagal ES teisę, užtikrinant, kad būtų sistemingai atliekami visų asmenų saugumo patikrinimai. Todėl galima daryti prielaidą, kad reglamentu užpildoma svarbi spraga naudojant asmenų, kurie naudojasi judėjimo laisve, duomenų bazes, pripažįstant, kad kai kurie teroristai kovotojai gali pasinaudoti teise keliauti Šengeno erdvėje.

Nors **sistemingų visų asmenų, atvykstančių į Šengeno erdvę ir iš jos išvykstančių, patikrinimų įgyvendinimo išlaidos** nėra nereikšmingos ir jas dėl ilgėjančio laukimo laiko konkrečiai patiria keleiviai, jos **atrodo proporcingos reglamento poveikiui vidaus saugumui**, net neatsižvelgiant į galimas sutaupytas išlaidas, susijusias su teroristinių išpuolių ir organizuoto nusikalstamumo prevencija. Vertindamos bendrą reglamento poveikį, sienos apsaugos institucijos, su kuriomis konsultuotasi atliekant tyrimą, beveik vienbalsiai manė, kad jis tinkamai atitinka dabartinius saugumo poreikius.

Tačiau **pirmaisiais įgyvendinimo metais buvo galima nustatyti** didelių **problemų**. Šios problemos susijusios su nukrypimų pagal Šengeno sienų kodekso 8 straipsnio 2a dalį ir sušvelninimo pagal Šengeno sienų kodekso 9 straipsnį atskyrimu, abiejų nuostatų reikalavimų aiškinimu ir, galiausiai, jų praktiniu taikymu, nukrypti leidžiančioms nuostatoms būtino rizikos vertinimo kokybe ir sušvelninimui reikalingų ataskaitų kokybe. Abi nuostatos ir toliau taikomos sausumos ir jūrų sienos perėjimo punktams, todėl siekiant užtikrinti nuoseklų aukštą saugumo lygį prie visų išorės sienų, reikia išsamiau paaiškinti laikino grįžimo prie tikslinių patikrinimų procedūras ir griežčiau užtikrinti jų vykdymą. Švelninimo priemonės turi būti taikomos tik išimtinėmis ir nenumatytomis aplinkybėmis.

Taikydamos nuostatą, leidžiančią nukrypti nuo sistemingų patikrinimų atitinkamose duomenų bazėse principo, valstybės narės primygtinai raginamos į rizikos vertinimo rengimo procesą taip pat įtraukti kovos su terorizmu ir kovos su organizuotu nusikalstamumu institucijas. Šiuo tikslu *Frontex* parengtu pavyzdžiu siekiama spręsti nepakankamo duomenų rinkimo suderinimo problemą ir gerinti jų kokybę, tačiau ji nepasieks savo tikslų, jei aktyviai neįsitrauks visos atitinkamos valdžios institucijos.

Aktyvesnis požiūris, kuriuo siekiama užkirsti kelią pernelyg pailgėjusiam laukimo laikui dėl numatomų įvykių, būtų svarbus žingsnis siekiant ištaisyti padėtį sienos perėjimo punktuose, netrukdant siekti paties reglamento tikslo. Daugelis valstybių narių pranešė apie savo ketinimą nukrypti nuo sistemingų patikrinimų atitinkamose duomenų bazėse principo, atsižvelgdamos į vasaros atostogas ir Kalėdų laikotarpį. Nors nukrypti leidžiančių nuostatų taikymas yra prerogatyva, kuria valstybės narės vis dar gali naudotis prie sausumos ir jūrų sienų, šiais gerai žinomais intensyviais laikotarpiais valstybės narės turėtų būti labiau pasirengusios padidinti savo darbuotojų skaičių ir pertvarkyti infrastruktūrą.

Be to, **vienodas požiūris į „nenumatytų įvykių“ ir „pernelyg pailgėjusio“ laukimo laiko vertinimą** užtikrintų, kad ypatingos svarbos klausimas, kuris gali turėti įtakos visų Šengeno valstybių saugumui, būtų traktuojamas nuosekliai. Šengeno vertinimo ir stebėsenos mechanizmo veikimo ataskaitoje[34] apskritai patvirtinti pirmiau nurodyti sunkumai, tačiau taip pat pripažinta, kad daugeliu atvejų nacionalinės valdžios institucijos jau buvo juos sprendusios arba sprendė per pakartotinius vertinimo vizitus pagal Šengeno vertinimo mechanizmą.

Dėl pirmiau nurodytų priežasčių, 2021 m. birželio mėn. rengdama Šengeno ateities strategiją[35], po kurios 2021 m. gruodžio mėn. ji pateikė pasiūlymą iš dalies pakeisti Šengeno sienų kodeksą[36], Komisija padarė išvadą, kad nustatytiems trūkumams pašalinti esamo 8 straipsnio nereikia keisti teisės aktu. Veikiau, Komisija ketina šias problemas spręsti naudodama privalomos teisinės galios neturinčius teisės aktus, visų pirma būsimą *Praktinio sienos apsaugos pareigūnų vadovo*[37], kurį valstybių narių kompetentingos institucijos turi naudoti vykdydamos asmenų patikrinimus kertant sieną, peržiūrą.

Siekdama pažangos, Komisija toliau stebės, kaip taikomas 8 straipsnis įgyvendinant Šengeno vertinimo ir stebėsenos mechanizmą.

[34] Komisijos ataskaita Tarybai ir Europos Parlamentui dėl Šengeno vertinimo ir stebėsenos mechanizmo veikimo, teikiama pagal Tarybos reglamento (ES) Nr. 1053/2013 22 straipsnį – COM(2020) 779 *final* – 2020 11 25.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en .

[36] Pasiūlymas dėl Europos Parlamento ir Tarybos reglamento, kuriuo iš dalies keičiamas Reglamentas (ES) 2016/399 dėl taisyklių, reglamentuojančių asmenų judėjimą per sienas, Sąjungos kodekso – COM/2021/891 *final*.

[37] C(2019) 7131 *final*, 2019 10 8.