AN COIMISIÚN
EORPACH

An Bhruiséil, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

TUARASCÁIL ÓN gCOIMISIÚN CHUIG PARLAIMINT NA hEORPA AGUS CHUIG AN gCOMHAIRLE

a mhéid a bhaineann le hathneartú seiceálacha i mbunachair sonraí ábhartha ag teorainneacha seachtracha, ar seiceálacha iad a tugadh isteach le Rialachán (AE) 2017/458 lena leasaítear Rialachán (AE) 2016/399

TUARASCÁIL ÓN gCOIMISIÚN CHUIG PARLAIMINT NA hEORPA AGUS CHUIG AN gCOMHAIRLE

a mhéid a bhaineann le hathneartú seiceálacha i mbunachair sonraí ábhartha ag teorainneacha seachtracha, ar seiceálacha iad a tugadh isteach le Rialachán (AE) 2017/458 lena leasaítear Rialachán (AE) 2016/399

I. Réamhrá

Mar fhreagairt ar na hionsaithe sceimhlitheoireachta i gCóbanhávan i mí Feabhra 2015, i bPáras i mí Eanáir agus i mí na Samhna 2015 agus sa Bhruiséil i mí an Mhárta 2016, ghlac an Pharlaimint agus an Chomhairle Rialachán (AE) 2017/458 an 15 Márta 2017[1] (an Rialachán) lena leasaítear Rialachán (AE) 2016/399[2] (Cód Teorainneacha Schengen). Bhain an leasú sin le hAirteagal 8 maidir le 'Seiceálacha teorann ar dhaoine' agus neartaíodh leis na seiceálacha ar gach duine atá ag teacht isteach i limistéar Schengen nó ag imeacht as gan rialuithe ag teorainneacha inmheánacha ("limistéar Schengen").

Faoin Rialachán, ní mór do na Ballstáit agus do Thíortha atá Comhlachaithe le Schengen ("na Ballstáit") seiceálacha córasacha a dhéanamh i mbunachair sonraí ábhartha ar gach duine a thrasnaíonn teorainneacha seachtracha an Aontais. Bhí an oibleagáid sin ann cheana maidir le seiceálacha ar náisiúnaigh tríú tír, ach ní maidir le daoine a bhfuil an ceart chun saorghluaiseachta acu faoi dhlí an Aontais. Faoin Rialachán leasaithe, déantar an méid seo a leanas i leith daoine a bhfuil an ceart chun saorghluaiseachta acu freisin: (i) fíorú a gcéannachta agus a náisiúntachta agus barántúlacht agus bailíocht a ndoiciméad taistil; agus (ii) a fhíorú nach meastar gur bagairt iad do bheartas poiblí, do shlándáil inmheánach, do shláinte phoiblí ná do chaidreamh idirnáisiúnta aon Bhallstáit. Ar na bunachair sonraí atá le cuardach tá Córas Faisnéise Schengen (SIS), bunachar sonraí Interpol i ndáil le Doiciméid Taistil atá Goidte nó Caillte (SLTD), agus na bunachair sonraí náisiúnta ábhartha eile.

Rinneadh an t-athrú nuair a tháinig sé chun solais go raibh go leor trodaithe sceimhlitheoireachta ina saoránaigh de chuid an Aontais freisin agus, ós rud é go raibh saoirse gluaiseachta acu, nach raibh siad ach faoi réir seiceálacha teorann teoranta ag na teorainneacha seachtracha roimhe seo (seiceáil amharc-aithne nach bhféadfaí iad a shainaithint mar bhagairtí slándála, agus ní dhearnadh seiceálacha i mbunachair shonraí ach ar bhonn neamhchórasach).

Leis an Rialachán, is féidir seiceálacha córasacha ar bhunachair sonraí a laghdú go sealadach trí sheiceáil a dhéanamh ar bhunachair sonraí ábhartha ar bhonn spriocdhírithe amháin, más

[1] Rialachán (AE) 2017/458 ó Pharlaimint na hEorpa agus ón gComhairle an 15 Márta 2017, lena leasaítear Rialachán (AE) 2016/399 a mhéid a bhaineann le hathneartú seiceálacha sna bunachair sonraí ábhartha ag teorainneacha seachtracha (IO L 74, 18.3.2017, lch. 1).

[2] Rialachán (AE) 2016/399 ó Pharlaimint na hEorpa agus ón gComhairle an 9 Márta 2016 maidir le Cód an Aontais maidir leis na rialacha lena rialaítear gluaiseacht daoine thar theorainneacha (IO L 77, 23.3.2016, lch. 1).

rud é go mbeadh tionchar díréireach ag seiceálacha córasacha ar an sreabhadh tráchta[3]. Ceanglaítear leis na maoluithe sin fógra a thabhairt don Choimisiún agus don Ghníomhaireacht Eorpach um an nGarda Teorann agus Cósta, chomh maith le measúnú riosca agus nuashonruithe ina dhiaidh sin, más infheidhme, a thíolacadh don Ghníomhaireacht.

I gcás pointí trasnaithe teorann aeir, ní raibh feidhm ag an bhféidearthacht sin ach amháin le linn idirthréimhse 6 mhí tar éis don Rialachán teacht i bhfeidhm. I gcásanna a bhfuil údar cuí leo, d'fhéadfadh na Ballstáit síneadh suas le 18 mí[4] a chur leis an tréimhse sin (idirthréimhse uasta iomlán de 24 mhí).

Tugtar forléargas sa tuarascáil seo ar chur chun feidhme agus ar thionchar tabhairt isteach na seiceálacha córasacha sin ar dhaoine a bhfuil ceart saorghluaiseachta acu faoi dhlí an Aontais, agus aird á tabhairt ar thorthaí seiceálacha córasacha slándála i limistéar Schengen, go háirithe maidir le trodaithe sceimhlitheoireachta. Déantar breithniú ann freisin ar na costais fhoriomlána ar Bhallstáit agus ar phaisinéirí, sainaithnítear dúshláin agus easnaimh i gcur chun feidhme an Rialacháin agus déantar anailís ar thionchar na rialacha nua a tugadh isteach.

Bhí an tuarascáil le bheith curtha faoi bhráid na Parlaiminte agus na Comhairle faoin 8 Aibreán 2019[5]. Ós rud é, áfach, gur cheadaigh an Rialachán do na Ballstáit moill a chur ar thabhairt isteach seiceálacha córasacha den sórt sin ag a dteorainneacha aeir ar feadh tréimhse suas le 24 mhí (i.e. faoin am a raibh an tuarascáil le cur ar fáil)[6] agus ós rud é gur bhain 13 Bhallstát leas as an bhféidearthacht sin, tráth a raibh an tuarascáil le soláthar, ní chlúdódh na sonraí a bhí ar fáil ach tréimhse nuair nach raibh ach roinnt Ballstát ag cur an Rialachán i bhfeidhm go hiomlán cheana féin.

Tá an tuarascáil seo bunaithe den chuid is mó ar staidéar a rinne conraitheoir seachtrach don Choimisiún Eorpach[7] lena gcumhdaítear an chéad 2 bhliain de chur chun feidhme an Rialacháin, i.e. an 7 Aibreán 2017 go dtí an 7 Aibreán 2019. I ngeall ar bhearnaí suntasacha sna sonraí atá ar fáil nó sna sonraí a sholáthraíonn na Ballstáit don chonraitheoir, tá na figiúirí atá ar fáil don staidéar bunaithe i bpáirt ar mheastacháin agus ba cheart a thuiscint astu go léiríonn siad treochtaí ginearálta. Chomh maith leis an staidéar, d'úsáid an Coimisiún, agus an tuarascáil seo á dréachtú aige, foinsí eile a bhain le tréimhse níos faide. Áirítear orthu sin an Chéad Chlár Meastóireachta Ilbhliantúil (2015-2019) ar Fheidhmiú Shásra Meastóireachta

[3] Airteagal 8(2a) de Chód Teorainneacha Schengen.
[4] Airteagal 8(2a) de Chód Teorainneacha Schengen.
[5] Airteagal 8(2c) de Chód Teorainneacha Schengen.
[6] Airteagal 8(2d) de Chód Teorainneacha Schengen.
[7] Measúnú ar chur chun feidhme Rialachán (AE) 2017/458 lena leasaítear Rialachán (AE) 2016/399 a mhéid a bhaineann le hathneartú seiceálacha i mbunachair sonraí ábhartha ag teorainneacha seachtracha, Feabhra 2020.

agus Faireacháin Schengen[8] agus tuarascálacha náisiúnta arna gcur faoi bhráid an Choimisiúin ag na Ballstáit a chuir maoluithe i bhfeidhm.

Ina theannta sin, mar a tugadh faoi deara sna measúnuithe rialta agus sna sonraí a chuir Frontex ar fáil ón gCoimisiún, tháinig laghdú mór ar an taisteal trasteorann in 2020 agus 2021 mar gheall ar phaindéim COVID-19 (thart ar -69 % agus -67 % faoi seach, i gcomparáid le 2019). Mar gheall ar níos lú tráchta paisinéirí agus rialuithe níos doichte chun srian a chur ar leathadh an víris, is lú an gá maolú ar sheiceálacha córasacha dar leis na Ballstáit. Dá bhrí sin, níor thug aon Bhallstát fógra don Choimisiún go raibh sé ar intinn aige maoluithe a úsáid le linn na tréimhse sin.

A bhuí le cur i bhfeidhm na bhfeachtas vacsaínithe agus le glacadh rathúil Dheimhniú Digiteach COVID an Aontais (EUDCC)[9], tá méadú tagtha de réir a chéile ar an trácht paisinéirí trasteorann ó thús an dara seimeastar de 2021. Bhí ról fíorthábhachtach ag EUDCC maidir le taisteal san Aontas a éascú agus bhí ról lárnach aige freisin maidir le taisteal ón Aontas agus chuig an Aontas a athsheoladh, in ainneoin nach rialaítear leis ach taisteal 'isteach' san Aontas ó thaobh dlí de. Táthar ag súil go leanfar leis an treocht mhéadaitheach sin, agus ba cheart buaicphointe nua a bhaint amach i séasúr saoire an tsamhraidh in 2022.

Agus an méid thuas á chur san áireamh, cuirfear an staid mar atá san áireamh sa tuarascáil seo, déanfar na conclúidí is gá agus molfar aon bhearta iomchuí a bhaineann le cur i bhfeidhm Airteagal 8 de Chód Teorainneacha Schengen.

II. Airteagal 8(2) de Chód Teorainneacha Schengen a chur chun feidhme

II.1. Impleachtaí praiticiúla an Rialacháin

Sular tháinig an Rialachán i bhfeidhm, rinne na Ballstáit seiceálacha spriocdhírithe neamhchórasacha go héagothrom i mbunachair sonraí ar dhaoine a raibh an ceart chun saorghluaiseachta acu faoi dhlí an Aontais Eorpaigh. Bunaithe ar shonraí a bailíodh sa staidéar seachtrach is bun leis an tuarascáil seo, bhí seiceáil chórasach á déanamh cheana féin ag seacht mBallstát ar na daoine sin ag a dteorainneacha uile sular tháinig an Rialachán i bhfeidhm. Cé gur bhain Ballstáit eile úsáid as seiceálacha córasacha ar dhaoine a raibh ceart chun saorghluaiseachta acu ar bhealaí teoranta, e.g. ar bhonn sealadach amháin, ag pointí trasnaithe teorann áirithe, nó ag codanna áirithe den teorainn/teorainneacha le tríú tíortha

[8] Tuarascáil ón gCoimisiún chuig an gComhairle agus chuig Parlaimint na hEorpa ar Fheidhmiú Shásra Meastóireachta agus Faireacháin Schengen de bhun Airteagal 22 de Rialachán (AE) Uimh. 1053/2013 ón gComhairle – COM(2020) 779 final – 25.11.2020.

[9] Rialachán (AE) 2021/953 ó Pharlaimint na hEorpa agus ón gComhairle an 14 Meitheamh 2021 maidir le creat chun deimhnithe idir-inoibritheacha COVID-19 i ndáil le vacsaíniú, tástáil agus téarnamh (Deimhniú Digiteach COVID AE) a eisiúint agus a fhíorú, agus chun go nglacfaí leo, chun saorghluaiseacht a éascú le linn phaindéim COVID-19 agus Rialachán (AE) 2021/954 ó Pharlaimint na hEorpa agus ón gComhairle an 14 Meitheamh 2021 maidir le creat chun deimhnithe idir-inoibritheacha COVID-19 i ndáil le vacsaíniú, tástáil agus téarnamh (Deimhniú Digiteach COVID AE) a eisiúint agus a fhíorú, agus chun go nglacfaí leo, a mhéid a bhaineann le náisiúnaigh tríú tír atá ag fanacht go dleathach nó a bhfuil cónaí orthu go dleathach ar chríocha na mBallstát le linn phaindéim COVID-19.

áirithe, dhearbhaigh cúig Bhallstát nár úsáid siad seiceálacha córasacha riamh ag aon phointe trasnaithe teorann sular tháinig Rialachán (AE) 2017/458 i bhfeidhm.

Chun oibleagáidí an Rialacháin a chomhlíonadh, rinne formhór na mBallstát a dtreoirlínte oibríochtúla do ghardaí teorann a thabhairt cothrom le dáta. Ós rud é go raibh seiceálacha córasacha ar shaoránaigh nach saoránaigh de chuid an Aontais iad á ndéanamh cheana, níor ghá aon athruithe móra a dhéanamh ar a struchtúr eagrúcháin, ar a n-eagrú oibre ná ar a bpróisis. Rinne thart ar 10 mBallstát a dtreoirlínte maidir le próifíliú riosca paisinéirí a nuashonrú freisin d'oifigigh teorann chéad líne.

Idir 2017 agus 2019, d'fhostaigh 18 mBallstát foireann bhreise, 11 acu chun na ceanglais nua faoin Rialachán a chomhlíonadh. Bhain roinnt Ballstát leas as an deis seo chun baill foirne a bhí ann cheana a athlonnú agus oiliúint a chur orthu an athuair. Rinne an chuid is mó de na Ballstáit an bonneagar a bhí ann cheana ag pointe trasnaithe teorann a mhodhnú (agus leanann siad de bheith á athrú) chun freastal ar chur chun feidhme seiceálacha córasacha. De réir na ngardaí teorann a cuireadh faoi agallamh faoi chuimsiú an staidéir sheachtraigh, ba chuid d'athchóirithe níos leithne iad na huasghráduithe bonneagair, ar athchóirithe iad a raibh sé d'aidhm acu go minic feabhas a chur ar acmhainn aerfort, calafort agus trasnaithe teorann chun déileáil leis an méadú a tháinig ar an méid tráchta i roinnt mhaith Ballstát sna blianta roimh an bpaindéim. Mar sin féin, tuairiscíodh gur éascaigh na hathruithe sin seiceálacha córasacha a chur chun feidhme.

Tábla 1: Athruithe ar bhonneagair pointí trasnaithe teorann (2017-2019)[10]

	Athruithe a rinneadh chun an Rialachán a chur chun feidhme	**Athruithe a rinneadh nach raibh baint acu leis an Rialachán**
Lánaí breise paisinéirí	**Aer:** an Chipir, an Spáinn **Talamh:** an Liotuáin (beartaithe), an Laitvia (beartaithe)	**Aer:** an Bhulgáir, an Chróit, an Chipir, an tSlóvaic **Talamh:** an Chróit, an Ghréig
Bothanna rialaithe breise	**An fharraige:** an Ungáir, an Iodáil, an Spáinn	**Aer:** an tSlóvaic, an Íoslainn **Gach teorainn:** an Fhrainc
Leathnú foriomlán na bPointí Trasnaithe Teorann	**Aer:** an Ungáir, an Iodáil, an Liotuáin **An fharraige:** an Chipir	**Aer:** an Chróit, an Fhionlainn, an Ghearmáin, an Ungáir, an Íoslainn **An fharraige:** an Ghearmáin **Talamh:** an Chróit, an Bhulgáir **Gach teorainn:** an Ungáir
Socruithe nua maidir le scuaine[11]	**Aer:** an Bhulgáir, an Danmhairg, an Ungáir, an Laitvia **Talamh:** an Bhulgáir	-

[10] Cumhdaítear leis an tréimhse a scrúdaíodh an chéad dá bhliain de chur i bhfeidhm an Rialacháin, i.e. an 7 Aibreán 2017 go dtí an 7 Aibreán 2019, nuair a bhí maoluithe ó sheiceálacha córasacha ag teorainneacha aeir go fóill ceadaithe.

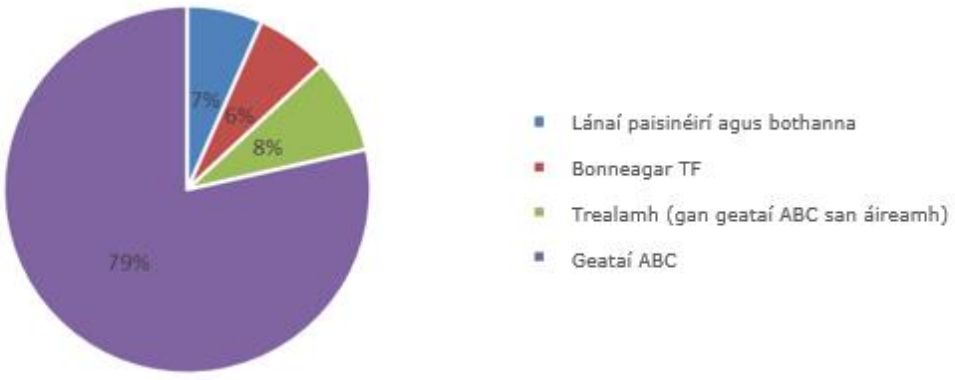
[11] Lena n-áirítear na cinn dá bhforáiltear faoi Airteagal 10(4) de Rialachán 2016/399.

	Athruithe a rinneadh chun an Rialachán a chur chun feidhme	Athruithe a rinneadh nach raibh baint acu leis an Rialachán
	Gach teorainn: an Iodáil, an Spáinn	
Deighilt níos déine idir lánaí Rialaithe Teorann AE/neamh-AE/Uathoibríocha	**Aer:** an Ostair, an Chipir[12], an tSeicia, an Danmhairg, Laitvia **An fharraige:** an Chipir **Gach teorainn:** an Chróit, an Iodáil, an Spáinn	-

Foinse: Tábla bunaithe ar Shuirbhé ar Ghardaí Teorann agus ar agallaimh (ceanncheathrú agus foireann an Gharda Teorann)

Rinne formhór na mBallstát infheistiú i dtrealamh breise freisin, mar fhreagairt ar an Rialachán den chuid is mó, go príomha i ngeataí Rialaithe Teorann Uathoibrithe (ABC), arb iad an bealach is éifeachtúla iad chun tréimhsí feithimh breise a laghdú agus na costais foirne á gcoinneáil íseal ag an am céanna (is féidir le duine amháin oilte suas le sé gheata ABC a chosaint). Áiríodh le héadálacha eile gléasanna le haghaidh seiceálacha soghluaiste ag teorainneacha, meaisíní léite pas agus scanóirí méarlorg. D'infheistigh roinnt Ballstát ina gcórais TF freisin chun freastal ar riachtanais an Rialacháin. Rinneadh mionoiriúnuithe ar na próisis agus ar an mbonneagar freisin, e.g. maidir le sreabha paisinéirí a bhainistiú, lánaí breise paisinéirí agus bothanna rialaithe a thabhairt isteach, deighilt níos déine idir lánaí AE agus lánaí neamh-AE.

Figiúr 1. Infheistíochtaí arna ndéanamh ag Ballstáit mar gheall ar chur chun feidhme an Rialacháin (2017-2019)



Foinse: Ríomh bunaithe ar shuirbhé i measc na n-údarás Gardaí Teorann

Bunaithe ar shonraí agus ar fhaisnéis a bhailigh an Coimisiún, go háirithe le linn na gcuairteanna meastóireachta Schengen, in ainneoin na bhfeabhsuithe nithiúla sin thángthas ar an gconclúid seo a leanas: "Cé go bhfuil cáilíocht fhoriomlán na rialuithe ag na teorainneacha

[12] Ag calafort Limassol, ní chuirtear socruithe nua scuaine calafoirt i bhfeidhm i gcónaí.

seachtracha go maith, tá éagsúlacht le brath fós sna Ballstáit iad féin agus i measc na mBallstát. Tá dúshláin roimh fhormhór na dtíortha maidir le hacmhainní, oiliúint agus pleanáil oibríochtúil chun seiceálacha aonfhoirmeacha agus córasacha a áirithiú ag gach pointe trasnaithe teorann seachtraí, agus faireachas éifeachtúil ar theorainneacha seachtracha a áirithiú chomh maith"[13]. I measc na ndúshlán sin bhí srianta bonneagair (e.g. easpa bothanna garda teorann ag aerfoirt) i leath na mBallstát, go háirithe le linn buaicphointí séasúracha an tsamhraidh agus na laethanta saoire. Ina theannta sin, tá an trealamh iomchuí fós gann i roinnt Ballstát, go háirithe chun méarloirg taistealaithe a sheiceáil i gcomparáid leis na sonraí ina ndoiciméid taistil, rud atá ríthábhachtach chun céannacht an taistealaí a fhíorú.

II.2. Eisceachtaí a bhfuil teorainn ama leo

Maoluithe faoi Airteagal 8 de Chód Teorainneacha Schengen

Le hAirteagal 8(2d) de Rialachán (AE) 2016/399, ceadaítear maolú ar phrionsabal na seiceálacha córasacha i mbunachair sonraí ábhartha[14] maidir le daoine a bhfuil an ceart chun saorghluaiseachta acu nuair a chomhlíontar dhá choinníoll charnacha: (i) go mbeadh tionchar díréireach ag na seiceálacha sna bunachair sonraí ábhartha ag pointí trasnaithe teorann sonraithe ar an sreabhadh tráchta; agus (ii) go n-ullmhaíonn an Ballstát lena mbaineann measúnú riosca ina léirítear nach dtiocfadh aon riosca slándála as seiceálacha a chur i bhfeidhm ar bhonn spriocdhírithe.

Cé go bhfuil maoluithe ar sheiceálacha córasacha indéanta fós ag teorainneacha talún agus mara, bhí na maoluithe ag teorainneacha aeir teoranta d'idirthréimhse uasta 6 mhí ó theacht i bhfeidhm an Rialacháin[15]. D'fhéadfadh na Ballstáit síneadh 18 mí sa bhreis a chur leis an tréimhse sin, go dtí an 7 Aibreán 2019, i bhfianaise deacrachtaí eisceachtúla bonneagair[16].

Bunaithe ar fhógraí a sheol na Ballstáit chuig an gCoimisiún, chuir 13 Bhallstát an maolú sealadach 6 mhí i bhfeidhm idir Aibreán agus Deireadh Fómhair 2017. As a measc sin, chuir 7 mBallstát síneadh ama leis an maolú go ceann 18 mí bhreise ar a mhéad. Chuir ceithre Bhallstát in iúl don Choimisiún freisin go raibh an maolú á chur i bhfeidhm acu ag teorainneacha talún, trí cinn díobh sin i bhfianaise shéasúr saoire 2019/2020.

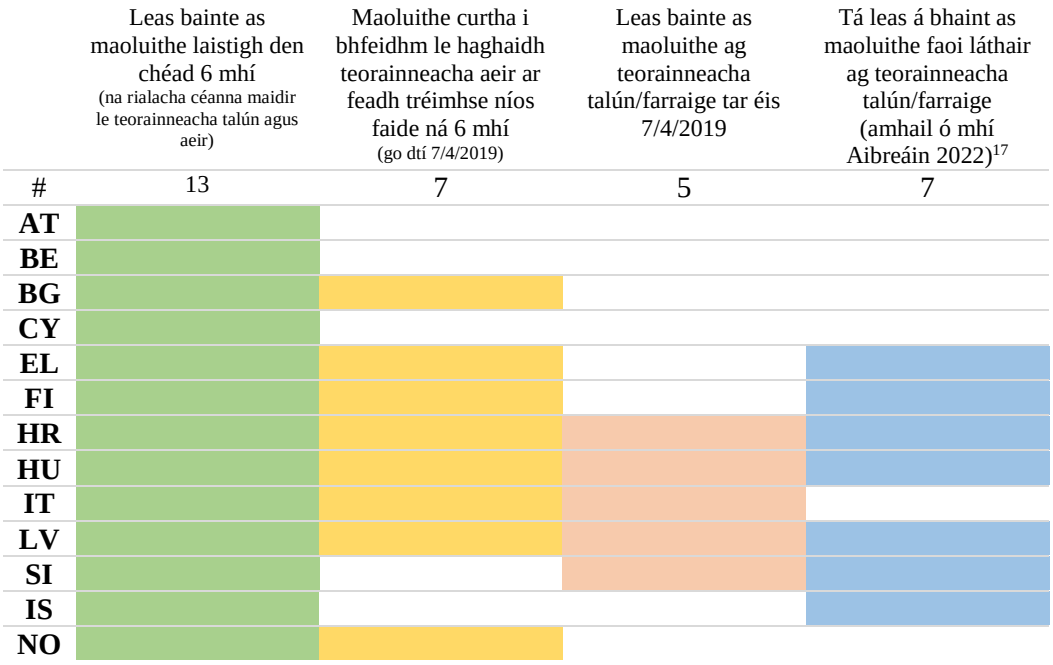
[13] Tuarascáil ón gCoimisiún chuig an gComhairle agus chuig Parlaimint na hEorpa ar Fheidhmiú an Shásra Meastóireachta agus Faireacháin Schengen de bhun Airteagal 22 de Rialachán (AE) Uimh. 1053/2013 ón gComhairle – COM(2020) 779 final – 25.11.2020 (leathanach 7).

[14] Airteagail 8(2a) agus 8(2b) de Chód Teorainneacha Schengen.

[15] Airteagal 8(2d) de Chód Teorainneacha Schengen.

[16] An dara fomhír d'Airteagal 8(2d) de Chód Teorainneacha Schengen.

Tábla 2: Fógraí arna seoladh ag na Ballstáit maidir le maoluithe ar phrionsabal na seiceálacha córasacha i mbunachair sonraí ábhartha



Tábla bunaithe ar fhógraí ó na Ballstáit chuig an gCoimisiún

Na Ballstáit a chinneann seiceálacha a dhéanamh ar bhonn spriocdhírithe ag pointí trasnaithe teorann sonracha, ceanglaítear orthu tuairisc a thabhairt don Choimisiún agus don Ghníomhaireacht Eorpach um an nGarda Teorann agus Cósta (an Ghníomhaireacht) gach 6 mhí maidir le cur i bhfeidhm na seiceálacha. Baineadh na conclúidí seo a leanas as na tuarascálacha a chuir na 13 Bhallstát faoi bhráid an Choimisiúin idir 2017 agus 2020:

- Thuairiscigh ocht mBallstát nach ndearnadh na seiceálacha spriocdhírithe ach amháin i gcás méadú ar shreabha paisinéirí agus chun trasnú tráthúil rianúil na dteorainneacha a áirithiú, agus leibhéal leordhóthanach slándála á ráthú ag an am céanna;
- Dúirt trí Bhallstát nár tháinig aon laghdú suntasach ar líon na n-amas in SIS de bharr na seiceálacha spriocdhírithe a tugadh isteach;
- Thuairiscigh cúig Bhallstát nár tháinig méadú ar na rioscaí a bhaineann le beartas poiblí, slándáil inmheánach, sláinte phoiblí nó caidreamh idirnáisiúnta aon Bhallstáit

[17] Ó glacadh an Rialachán, sheol an Chróit, an Fhionlainn, an Ghréig, an Ungáir, an Laitvia agus an Iorua fógraí gan dáta deiridh a mbailíochta a chur in iúl. Le linn cruinniú a bhí ag grúpa saineolaithe maidir le 'Bainistíocht na dTeorainneacha Seachtracha' a tionóladh an 28 Márta 2022, d'iarr an Coimisiún ar na Ballstáit sin a dheimhniú an raibh a bhfógraí gan dáta fós bailí. D'fhreagair an Fhionlainn nár bhain sí úsáid le déanaí as an bhféidearthacht, faoi Airteagal 8(2a) de Chód Teorainneacha Schengen, seiceálacha spriocdhírithe amháin (agus ní seiceálacha córasacha) a dhéanamh ag pointí trasnaithe teorann áirithe, ach go raibh an fógra sin fós bailí agus go bhféadfaí é a úsáid fós. I mí Aibreáin 2022, thug an Chróit agus an tSlóivéin fógra don Choimisiún go raibh sé ar intinn acu leas a bhaint as an bhféidearthacht a chuirtear ar fáil faoi Airteagal 8(2a) de Chód Teorainneacha Schengen ar feadh tréimhse 5 mhí. Níor raibh freagra tugtha ar an gCoimisiún fós ag na Ballstáit eile tráth a dréachtaíodh an tuarascáil seo.

mar thoradh ar seiceálacha spriocdhírithe a thabhairt isteach ar bhonn sealadach agus nár cuireadh isteach ar chosaint theorainneacha seachtracha an Aontais; agus

- Chuir ceithre Bhallstát in iúl nár sháraigh raon feidhme agus fad na seiceálacha spriocdhírithe sna bunachair sonraí a raibh géarghá leis.

Le linn phaindéim COVID-19 níor thug aon Bhallstát fógra don Choimisiún go raibh sé ar intinn aige leas a bhaint as maoluithe le linn na tréimhse sin. Faoin 15 Bealtaine 2022, chuir seacht mBallstát in iúl don Choimisiún go bhféadfadh sé go gcuirfí athneartú seiceálacha i mbunachair sonraí ábhartha ar fionraí go sealadach, dá mba ghá. Ní fhéadfaidh na Ballstáit sin dul i muinín na féidearthachta ach amháin má bhíonn tionchar díréireach ag seiceálacha córasacha ar na hamanna feithimh ag pointe trasnaithe teorann ar leith nó ar shaol an phobail áitiúil ar an teorainn. Thairis sin, níor bhain an maolú seo ach le daoine a bhfuil an ceart chun saorghluaiseachta acu faoi dhlí an Aontais.

Srianta (Airteagal 9 de Chód Teorainneacha Schengen)

Níl aon tionchar fós ag an bhféidearthacht maoluithe, a bhfuil cur síos orthu thuas, a chur i bhfeidhm ar chur i bhfeidhm Airteagal 9 de Chód Teorainneacha Schengen, lenar féidir seiceálacha teorann a **mhaolú** má bhíonn 'an t-am feithimh ag an bpointe trasnaithe teorann iomarcach' i ngeall ar 'chúinsí eisceachtúla gan choinne'. Nuair a tharlaíonn maoluithe, déantar rialuithe ar bhonn samplach neamhchórasach agus tugtar tosaíocht do rialuithe ar theacht isteach thar na rialuithe ar imeacht. Cé nár chuid den Rialachán an t-airteagal seo, baineann roinnt Ballstát an léirmhíniú as go bhfuil dlúthbhaint aige le cur chun feidhme praiticiúil seiceálacha córasacha, cé go mbaineann an dá cheann le cásanna an-éagsúla.

Le linn an chéad 2 bhliain den Rialachán a bheith i bhfeidhm, ní fhéadfaidh na Ballstáit idirdhealú soiléir a dhéanamh i gcónaí idir maoluithe faoi Airteagal 8(2a) de Chód Teorainneacha Schengen agus maolú faoi Airteagal 9 de Chód Teorainneacha Schengen. Is dóchúil go mbeidh sé sin amhlaidh toisc go bhfuil an cás bunlíne maidir le maoluithe ar sheiceálacha córasacha faoi Airteagal 8(2a) ('tionchar díréireach ar an sreabhadh tráchta') cosúil le cás na maoluithe teorann faoi Airteagal 9 ('an oiread sin tráchta ... go mbeadh an tréimhse feithimh ag an bpointe trasnaithe teorann iomarcach') de Chód Teorainneacha Schengen.

Maoluithe agus Léasuithe na chéad chéimeanna eile

Cé go ndíríonn an dá fhoráil ar an tionchar praiticiúil ar thrácht, sonraítear in Airteagal 9 freisin nach mór a) a bheith ann mar gheall ar theagmhais eisceachtúla nach bhféadfaí a thuar, agus b) go bhfuil na hacmhainní uile ídithe maidir le foireann, saoráidí agus eagrú. Níl an maolú chomh saintreorach sin agus fágtar a n-úsáid i leith mheasúnú an gharda teorann atá i gceannas ar na pointí trasnaithe teorann lena mbaineann gan aon nós imeachta foirmiúil. Ní gá ach tuarascáil bhliantúil ex post ar na maoluithe a cuireadh i bhfeidhm i rith na bliana a chur faoi bhráid an Choimisiúin.

Le maoluithe faoi Airteagal 8(2a) de Chód Teorainneacha Schengen, ní mór réamh-mheasúnú riosca a chur faoi bhráid na Gníomhaireachta, measúnú is gá a thabhairt cothrom le dáta go rialta freisin má leantar leis na maoluithe, fógra a thabhairt láithreach do na Ballstáit eile, don

Choimisiún agus don Ghníomhaireacht, chomh maith le tuarascálacha leathbhliana don Choimisiún agus don Ghníomhaireacht.

De réir na faisnéise a bailíodh le haghaidh na tuarascála sin, baineadh úsáid neamhréireach as maoluithe agus maoluithe i measc na mBallstát, agus bhain líon suntasach úsáid as maolú teorann faoi Airteagal 9 de Chód Teorainneacha Schengen i gcásanna ina mbeadh Airteagal 8(2a) de Chód Teorainneacha Schengen, mar aon lena cheanglais fhoirmiúla níos déine, mar an uirlis iomchuí[18]. Cinneadh d'aon ghnó a bhí i gceist i gcás trí Bhallstát, agus i gceithre Bhallstát eile, is cosúil gurb é an toradh a bhí ar easpa soiléireachta maidir leis an ionstraim iomchuí a úsáid. Tráth a rinneadh an staidéar, chuir forálacha náisiúnta dhá Bhallstát cosc go sainráite ar mhaoluithe a úsáid (Airteagal 8(2a)) mar gheall ar an ualach mór riaracháin lena mbaineann.

Tar éis dó na chéad fhógraí a fháil maidir le húsáid Airteagal 8(2a), sheol an Coimisiún litreacha chuig na Stáit Schengen lena mbaineann, agus rinneadh soiléiriú breise ar an méid seo a leanas: Na coinníollacha chun maoluithe a úsáid; II) na céimeanna atá le leanúint ag an mBallstát ar mian leis úsáid a bhaint as an ionstraim sin; iii) saincheisteanna sonracha ar gá don Bhallstát aghaidh a thabhairt orthu sna fógraí[19].Maidir leis na ceanglais chun úsáid a bhaint as maoluithe ar sheiceálacha córasacha, fuarthas amach sa staidéar nach raibh baint ag na húdaráis frithsceimhlitheoireachta agus coireachta eagraithe, nó nach raibh siad páirteach go hindíreach, i bhformhór na mBallstát, in ullmhú an mheasúnaithe riosca nó nach raibh baint acu go hindíreach amháin leis an measúnú riosca a ullmhú. I bhfianaise an chuspóra maidir le seiceálacha córasacha a thabhairt isteach, d'fhéadfaí cáilíocht na measúnuithe riosca a fheabhsú trí rannpháirtíocht níos láidre ag údaráis frithsceimhlitheoireachta agus coireachta fritheagraithe.

Leag na Ballstáit béim go leanúnach ar an ngá atá le soiléiriú breise maidir le hidirdhealú na bhforálacha sin le haghaidh údaráis gharda teorann náisiúnta na mBallstát. Leis an athbhreithniú atá beartaithe ar an *Lámhleabhar Praiticiúil do Ghardaí Teorann*[20], soiléireofar an difríocht idir maolú agus seiceálacha spriocdhírithe, chun dul i ngleic leis an úsáid neamhréireach a bhaineann na Ballstáit as an dá ionstraim agus chun a sheachaint go n-úsáidfidh na Ballstáit – go mícheart – maolú ar rialuithe teorann in ionad maoluithe. Chuir an

[18] Ó chuaigh an idirthréimhse fhadaithe, lenar ceadaíodh maoluithe ag pointí trasnaithe teorainneacha aeir faoi Airteagal 8 (2a) de Chód Teorainneacha Schengen, in éag i mí Aibreáin 2019, ní féidir maolú a dhéanamh ach ag pointí trasnaithe teorann aeir. Mar sin féin, baineann an mearbhall sin a d'fhéadfadh a bheith ann fós le pointí trasnaithe teorann talún agus muirí.

[19] Sheol an Coimisiún litreacha chuig dhá cheann déag de na Ballstáit a bhain leas as na maoluithe i mí Aibreáin 2017. Thug cúig Bhallstát freagra sásúil agus thug siad an soiléiriú breise a bhí ag teastáil. Seoladh litreacha leantacha ina dhiaidh sin i mí Iúil 2017 chuig na seacht mBallstát nár thug freagra ar na chéad litreacha. Cuireadh na malartuithe sin san áireamh agus an 'Lámhleabhar Praiticiúil do Ghardaí Teorann' athbhreithnithe á ullmhú.

[20] Le Moladh C(2019)7131 ón gCoimisiún lena mbunaítear an 'Lámhleabhar Praiticiúil do Ghardaí Teorann', gheall an Coimisiún go n-áiritheodh sé go ndéanfaí nuashonrú rialta ar an Lámhleabhar. Cuimseofar sa chéad nuashonrú seo roinnt athruithe ar an Lámhleabhar, ar athruithe iad a d'eascair as dlí-eolaíocht na Cúirte Breithiúnais le déanaí, reachtaíocht nua a ghlacadh agus imeachtaí ábhartha eile a tharla le déanaí. Beidh sé bunaithe freisin ar chruinnithe an Ghrúpa Saineolaithe maidir le 'Bainistiú na dTeorainneacha Seachtracha', a bhí ar siúl i R4 2021 agus i R1 2022.

fhorbairt a rinne Frontex ar theimpléad don mheasúnú riosca feabhas ar cháilíocht agus luach an mheasúnaithe riosca mar bhonn le cinntí eolasacha maidir le maoluithe ó na Ballstáit lena mbaineann. Cuireann sé bonn fónta ar fáil anois don Ghníomhaireacht chun ábhair imní a d'fhéadfadh a bheith ann a aithint. Ba cheart go gciallódh an treoir bhreise sin freisin go mbeidh na sonraí a sholáthróidh na Ballstáit amach anseo ar chaighdeán níos fearr agus níos iomláine.

D'iarr na Ballstáit freisin go dtabharfaí treoir maidir leis an measúnú ar 'am feithimh iomarcach'. Is éard atá i gceist le ham feithimh 'iomarcach' a chinneadh measúnú a bhraitheann ar roinnt fachtóirí agus a dhéanann an garda teorann atá i gceannas ar an bpointe trasnaithe teorann. Ós rud é gur eisceacht ó sheiceálacha córasacha iad na maoluithe agus go bhféadfadh siad an bonn a bhaint de chuspóirí Chód Teorainneacha Schengen, rud a dhéanfadh dochar don tslándáil i limistéar Schengen, ba cheart an measúnú sin a bheith bunaithe ar chritéir chomhchoiteanna. San athbhreithniú a dhéanfar amach anseo ar an *Lámhleabhar Praiticiúil do Ghardaí Teorann*, molfaidh an Coimisiún cur chuige praiticiúil maidir le comhlíonadh na rialach atá leagtha síos i gCód Teorainneacha Schengen nach bhféadfar an maolú sin a úsáid ach amháin i gcás inar úsáideadh na hacmhainní uile a bheidh ar fáil a mhéid is féidir agus más rud é, mar thoradh ar iarmhairtí teagmhais gan choinne, go mbeidh agaí feithimh iomarcacha ann (nó gur dócha go dtiocfaidh de sin).

Ina theannta sin, d'fhéadfadh coimircí coisctheacha chun comhlíonadh na gceanglas dlí faoi seach a áirithiú a bheith úsáideach freisin. I ndáil leis an méid sin, tugann cion na mBallstát nach ndéanann maoluithe a thuairisciú don Choimisiún (dhá thrian le linn na tréimhse a chumhdaítear leis an staidéar) le fios go bhféadfadh sé nach gcloífí leis na hoibleagáidí tuairiscithe. Ní mór tuilleadh airde a thabhairt air sin freisin agus tabharfar aghaidh air san athbhreithniú a dhéanfar amach anseo ar an *Lámhleabhar Praiticiúil do Ghardaí Teorann*.

III. Éifeachtúlacht seiceálacha córasacha

Ós rud é nach féidir bagairtí coiscthe a chomhaireamh i gcónaí agus nach féidir uaireanta ach a thuiscint go raibh siad ann, is deacair figiúr beacht a chur ar an éifeacht a bheadh ag tabhairt isteach seiceálacha córasacha ar gach duine a thagann isteach i limistéar Schengen agus a théann amach as. Ní mór, dá bhrí sin, éifeachtacht an Rialacháin maidir le bagairtí ar shlándáil inmheánach limistéar Schengen a chosc a mheas bunaithe ar tháscairí intomhaiste agus ar thuairimí saineolacha. De réir na ngardaí teorann a ndeachthas i gcomhairle leo faoi chuimsiú an staidéir sheachtraigh, i measc na dtairbhí a bhaineann le tabhairt isteach seiceálacha córasacha ag teorainneacha seachtracha agus Schengen maidir leis an gcoireacht a chosc, áirítear an méid seo a leanas:

- Faisnéis níos fearr agus níos cuimsithí arna bailiú faoi dhaoine a bhfuil baint acu le coireacht eagraithe de bharr líon méadaithe na n-amas d'Airteagal 36(2) de Chinneadh SIS II;
- Méadú ar bhrath agus ar fhorghníomhú foláireamh Chóras Faisnéise Schengen (SIS) maidir le gabháil, eiseachadadh agus tabhairt suas ag pointí trasnaithe teorann;
- Níos mó daoine aonair a bhrath a bhfuil toirmisc ar theacht isteach orthu, ar toirmisc iad a bhaineann le cúisimh choiriúla in SIS agus/nó i mbunachair sonraí náisiúnta;

- Méadú ar an úsáid chalaoiseach a bhaintear as doiciméid aitheantais (a cailleadh, a goideadh nó a cúlghaireadh) mar gheall ar an méadú atá tagtha ar líon na n-amas a fuarthas i mbunachar sonraí Interpol do Dhoiciméid Taistil a Goideadh nó a Cailleadh (SLTD);
- Feabhas ar chomhroinnt faisnéise idir na Ballstáit maidir le cásanna coireachta eagraithe.

I dtaca leis na beartais frithsceimhlitheoireachta, áirítear an méid seo a leanas i measc na dtairbhí:

- Faisnéis níos fearr agus níos cuimsithí a bhaileofar faoi throdaithe sceimhlitheoireachta agus faoi dhaoine a bhíonn páirteach i ngníomhaíochtaí a bhaineann le sceimhlitheoireacht, mar gheall ar an méadú atá tagtha ar líon na n-amas a bhaineann le foláirimh faoi Airteagal 24, Airteagal 26, Airteagal 36(2) agus Airteagal 36(3) de Chinneadh SIS II;
- Úsáid fheabhsaithe Chóras Faisnéise Schengen (SIS) maidir le cásanna a bhaineann leis an sceimhlitheoireacht;
- D'fhéadfadh gach ceann de na héifeachtaí sin de sheiceálacha córasacha obair na n-údarás forfheidhmithe dlí ar chásanna a bhaineann leis an sceimhlitheoireacht a éascú agus ar an gcaoi sin cuidiú chun ionsaithe sceimhlitheoireachta a chosc.

III.1. Tionchar an Rialacháin ar chomhrac na sceimhlitheoireachta agus na coireachte eagraithe

Mar réamhphointe, ní mór a thabhairt chun suntais nach bhfuil fáil ag an bpobal ar aon sonraí maidir leis an sciar foláireamh/amas a bhaineann le daoine a bhfuil saorghluaiseacht acu faoi dhlí an Aontais i gcomparáid le náisiúnaigh tríú tír. Baineann na sonraí thíos le gach duine a thrasnaíonn na teorainneacha seachtracha. Mar gheall ar an easpa deighilte sin sna staitisticí[21] idir daoine a bhfuil saorghluaiseacht acu agus náisiúnaigh tríú tír, is léir go bhfuil sé deacair teacht ar chonclúidí iontaofa.

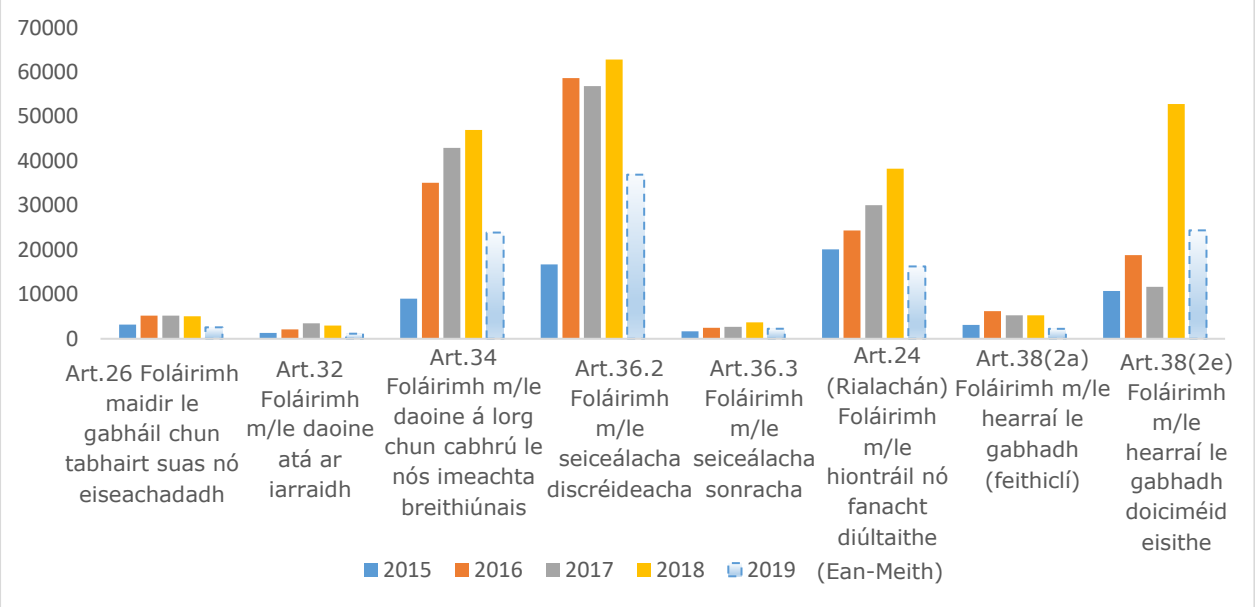
De réir an staidéir a rinne an conraitheoir seachtrach, idir 2016 agus 2018, tháinig méadú 13% ar líon foriomlán na bhfoláireamh a bhaineann le daoine i gCóras Faisnéise Schengen (SIS). Ba é an líon ba shuntasaí (63%) an méadú ar fholáirimh maidir le seiceálacha discréideacha agus sonracha (Airteagal 36 de Chinneadh SIS II[22]). Ar an gcaoi chéanna,

[21] De bhreis ar na sonraí arna mbailiú i gcomhthéacs an staidéir sheachtraigh, bailíonn eu-LISA sonraí staidrimh maidir le húsáid SIS ag Ballstát ar bhonn fhorálacha rialacháin SIS agus ar bhonn gníomhartha gaolmhara cur chun feidhme. Bailítear sonraí faoi líon na gcuardach agus na bhfoláireamh atá in SIS in aghaidh an Bhallstáit seachas in aghaidh an 'chineál cuardaigh' ná in aghaidh 'suíomh an amais' (seiceálacha teorann, seiceálacha póilíneachta, etc.). Bhí staitisticí náisiúnta, go pointe áirithe, ag formhór na mBallstát (ach ní gach Ballstát) ar an leibhéal mionsonraithe sin tráth a dréachtaíodh an tuarascáil seo.

[22] Cinneadh 2007/533/JHA ón gComhairle an 12 Meitheamh 2007 maidir leis an dara glúin de Chóras Faisnéise Schengen (SIS II) a bhunú, a oibriú agus a úsáid IO L 205, 7.8.2007, lch. 63.

tháinig méadú ar líon na n-amas in SIS i gcás na 12 Bhallstát a ndearnadh anailís dhomhain[23] orthu sa staidéar seachtrach.

Figiúr 2. Líon foriomlán amas SIS II arna thuairisciú ag trasnuithe teorainneacha seachtracha (2015-2019)[24]



Foinse: figiúr bunaithe ar shuirbhéanna gardaí teorann (Sonraí i dtaca leis an Ostair, an Chróit, an Eastóin, an Fhionlainn, an Ghearmáin, an Laitvia, an Liotuáin, an Rómáin, an tSlóivéin, an Spáinn agus an tSualainn); I dtaca leis an Spáinn, níor úsáideadh ach sonraí maidir le hAerfort Barajas Mhaidrid[25].

De réir na n-oifigeach frithsceimhlitheoireachta a ndeachthas i gcomhairle leo le haghaidh an staidéir sheachtraigh, dealraíonn sé go raibh tionchar dearfach ag an Rialachán ar an gcomhrac i gcoinne na sceimhlitheoireachta agus na coireachta eagraithe, go príomha trí fhaisnéis a bhailiú go ginearálta, rud a éascaíonn an líon is mó amas, a bhaineann go díreach leis an líon níos airde seiceálacha i mbunachair sonraí. Chomh maith le luach an mhéadaithe ar líon na n-amas féin, neartaigh éifeachtacht fheabhsaithe na seiceálacha teorann muinín na

[23] Cé gur chlúdaigh an staidéar seachtrach na Ballstáit uile, breathnaíodh níos doimhne ann ar an staid in dhá cheann déag díobh: an Ostair, an Bhulgáir, an Chróit, an Eastóin, an Fhionlainn, an Ghearmáin, an Laitvia, an Liotuáin, an Rómáin, an tSlóivéin, an Spáinn agus an tSualainn.

[24] Airteagal 24 de Rialachán (CE) Uimh. 1987/2006 ó Pharlaimint na hEorpa agus ón gComhairle an 20 Nollaig 2006 maidir leis an dara glúin de Chóras Faisnéise Schengen (SIS II) a bhunú, a oibriú agus a úsáid, ní bhaineann sé ach le náisiúnaigh tríú tír, agus dá bhrí sin ní bhaineann na foláirimh faoin Airteagal seo riamh le saoránaigh an Aontais. Thairis sin, d'fhéadfadh sé go gcumhdódh Airteagal 24 foláirimh nach bhfuil bunaithe ar shlándáil, agus dá bhrí sin d'fhéadfadh sé nach mbeadh na hamais sin go léir ábhartha ó thaobh measúnú a dhéanamh ar bhagairtí do shlándáil inmheánach limistéar Schengen a chosc.

[25] D'iarr an fhoireann staidéir sonraí maidir le hamais san Iarratas Forlíontach Faisnéise ag Biúrónna Náisiúnta Iontrálacha (SIRENE) agus sa suirbhé ar an ngarda teorann. Sa suirbhé ar an ngarda teorann, ní bhaineann na sonraí a iarradh ach le hAirteagal 26, Airteagal 32 agus Airteagal 34 de Chinneadh 2007/533 agus Airteagal 24 de Rialachán (CE) 1987/2006 agus Fo-airteagail 36(2), 36(3), 38(2a) agus 38(2e) den Chinneadh. Iarradh sonraí maidir leis na suíomhanna sonracha ar tugadh cuairt orthu freisin. Na sonraí a iarradh ar SIRENE, bhí céim sa bhreis i gceist leo, agus iarradh fochatagóirí laistigh de na hairteagail agus na fo-airteagail shonracha. I measc na gcatagóirí sin bhí FTFanna agus coireanna. Ba é an toimhde a bhí ann go ndéanfadh SIRENE bunachar sonraí níos mionsonraithe a chomhiomlánú agus a chothabháil, mar gur gá dóibh freisin sonraí a thuairisciú do eu-LISA.

seirbhísí um fhorfheidhmiú an dlí agus na seirbhísí slándála as na córais, agus iad á spreagadh chun foláirimh a iontráil i gCóras Faisnéise Schengen (SIS) nó i mBunachar Sonraí Taistil atá Goidte nó Caillte (SLTD) de chuid Interpol.

Ós rud é gur glacadh an Rialachán chun aghaidh a thabhairt ar bhagairt na sceimhlitheoireachta, go háirithe bagairt na dtrodaithe sceimhlitheoireachta, tá na hathruithe ar amais agus ar fholáirimh a bhaineann leis an sceimhlitheoireacht thar a bheith suimiúil. De réir na sonraí a cuireadh i gcrích i gcomhthéacs an staidéir, idir 2016 agus 2018 tháinig méadú 46% ar líon na bhfoláireamh arna n-eisiúint ar iarraidh sin do na húdaráis atá freagrach as an tslándáil náisiúnta (a bhaineann leis an sceimhlitheoireacht) faoi Airteagal 36(3) de Chinneadh SIS II. De réir na sonraí a cuireadh ar fáil le seacht nIarratas náisiúnta Forlíontach Faisnéise ag Biúrónna Náisiúnta Iontrálacha (SIRENE)[26], tháinig méadú níos mó ná 100% ar líon na n-amas a bhain leis an sceimhlitheoireacht faoin airteagal céanna le linn na tréimhse céanna. Seachas na staitisticí maidir le foláirimh agus amais, dar le hoifigigh frithsceimhlitheoireachta a cuireadh faoi agallamh sa staidéar seachtrach, measadh tuilleadh éifeachtaí dearfacha a bheith ag an Rialachán. Ina measc siúd, luaigh na hoifigigh feabhsuithe sna nithe seo a leanas: (i) faireachán a dhéanamh ar ghluaiseacht na dtrodaithe sceimhlitheoireachta agus i gcomhar leis na Ballstáit chun na gluaiseachtaí sin a rianú; (ii) faisnéis fhoriomlán maidir le sceimhlitheoireacht, lena n-éascaítear measúnachtaí riosca a sheoladh agus freagairtí a dhearadh; (iii) idirghabhálacha maidir le trodaithe sceimhlitheoireachta a éascú; (iv) éifeachtacht faireachais dhiscréidigh; agus (v) cumas braite.

Cé is moite den chomhrac i gcoinne na sceimhlitheoireachta, thángthas ar an gconclúid sa staidéar a rinne an conraitheoir seachtrach gur chuidigh an Rialachán freisin leis an gcomhrac i gcoinne na coireachta eagraithe, go háirithe smuigleáil imirceach, gáinneáil ar dhaoine, gáinneáil ar dhrugaí, aistriú sócmhainní thar theorainneacha, góchumadh agus coireanna maoine, agus brionnú doiciméad. Ar aon dul le sceimhlitheoireacht a chomhrac, chuir an Rialachán feabhas go háirithe ar fhaisnéis ghinearálta agus ar anailís riosca, rud a mhéadaigh cumas lucht forfheidhmithe an dlí an choireacht eagraithe a chomhrac. Tháinig méadú ar líon na n-amas faoi na hairteagail ábhartha, go háirithe faoi Airteagal 36 ('Foláirimh maidir le seiceálacha discréideacha nó sonracha'). Thairis sin, de réir na sonraí a bailíodh i gcomhthéacs an staidéir, tháinig méadú 30 % idir Aibreán 2017 agus Aibreán 2019 ar líon na n-amas ar fholáirimh maidir le náisiúnaigh tríú tír i ndáil le teacht isteach agus fanacht a dhiúltú (Airteagal 24 de Rialachán SIS II[27]) i gcás na 12 mBallstát a ndearnadh tuilleadh anailíse orthu sa staidéar seachtrach.

[26] Iarratas Forlíontach Faisnéise ag Biúrónna Náisiúnta Iontrálacha (SIRENE). Tá biúró náisiúnta SIRENE curtha ar bun ag gach tír de chuid an Aontais a oibríonn SIS, biúró a bhíonn oibríochtúil 24/7, agus atá freagrach as aon mhalartú faisnéise forlíontaí agus as comhordú na ngníomhaíochtaí a bhaineann le foláirimh SIS.

[27] Rialachán (CE) Uimh. 1987/2006 ó Pharlaimint na hEorpa agus ón gComhairle an 20 Nollaig 2006 maidir leis an dara glúin de Chóras Faisnéise Schengen (SIS II) a bhunú, a fheidhmiú agus a úsáid IO L 381, 28.12.2006, lch. 4.

Ina theannta sin, tháinig méadú faoi dhó ar líon iomlán na n-amas i mBunachar Sonraí Taistil Goidte agus Caillte (SLTD) Interpol idir 2016 agus 2018, cé go bhfuil éagsúlachtaí móra ann idir na Ballstáit.

III.2. Tionchar eacnamaíoch an Rialacháin

Ní mór tairbhí an Rialacháin a mheas in éineacht leis na costais a thabhaíonn na geallsealbhóirí éagsúla lena chur chun feidhme.

Áirítear sa staidéar seachtrach anailís ar na costais eacnamaíocha a thabhaigh páirtithe leasmhara i gcur chun feidhme an Rialacháin in 2018, an bhliain ina raibh na sonraí is iomláine faoi na príomhthosca eacnamaíocha. Mar sin féin, bhí tionchar suntasach ag teorainneacha sonraí ar an gcumas conclúidí soiléire a bhaint amach. Go háirithe:

- B'éigean an anailís ar am feithimh breise do phaisinéirí a bheith bunaithe go páirteach ar mheastacháin de bharr teorainneacha sonraí
- Agus measúnú á dhéanamh ar na costais arna ríomh ag an staidéar, tháinig sé chun solais freisin go mbíonn moill ar thaistealaithe ar raon leathan cúiseanna, amhail tranglaim rialta tráchta nó moilleanna ar iompar poiblí. Ní dhéantar measúnú orthu sin faoin gcur chuige céanna, agus is ridhócha nach bhfuil taistealaithe den sórt sin in ann an mhoill ama a bhíonn orthu a mhiondealú de réir na gcúiseanna éagsúla a bhíonn leo (e.g. seiceálacha, trácht, oibreacha bóthair, aimsir).
- Toisc nach bhfuil sonraí ar fáil, ní chuirtear san áireamh costais d'aonáin phríobháideacha, e.g. costais infheistíochta, costais de bharr moilleanna agus cúiteamh paisinéirí.
- D'fhéadfadh coigilteas indíreach a bheith déanta mar gheall ar thionchar an Rialacháin ar an sceimhlitheoireacht agus ar ghníomhaíocht eagraithe choiriúil, rud ar cuspóir an Rialacháin é. Mar sin féin, níl meastacháin bheachta ar ghnóthachain den sórt sin ar fáil ach go pointe an-teoranta. Chomh maith leis sin, tá sé thar a bheith deacair, mura bhfuil sé dodhéanta, na tairbhí a eascraíonn as ionsaí sceimhlitheoireachta scragaill a chainníochtú agus ní féidir iad a thomhas ach amháin i dtéarmaí eacnamaíocha.

Ar na cúiseanna sin, ní féidir cothromaíocht shoiléir a bhaint amach lena gcinnfí cost-éifeachtúlacht an Rialacháin. I gcás ar bith, is iad na paisinéirí a íocann an chuid is mó de na costais, tríd an méadú ar an líon uaireanta feithimh a mheastar a bheith an-teoranta in aghaidh an phaisinéara, áfach[28].

[28] De réir an staidéir a rinne an conraitheoir seachtrach, níor sholáthair ach ceithre Bhallstát meastacháin ar an méadú ar an am feithimh i miontuairiscí. Bunaithe ar na sonraí teoranta arna mbailiú ó údaráis gharda teorann, tá an conraitheoir seachtrach tar éis dhá chás foircneach a shainiú – an cás dóchasach inar mhéadaigh an tréimhse feithimh aon nóiméad amháin in aghaidh an phaisinéara de bharr seiceálacha córasacha a thabhairt isteach, agus an cás éadóchasach inar mhéadaigh an tréimhse feithimh in aghaidh an phaisinéara trí nóiméad déag de bharr tabhairt isteach seiceálacha córasacha. Bunaithe ar na sonraí a

Ina theannta sin, má dhéantar seiceálacha den sórt sin, braitheann paisinéirí níos sábháilte[29] agus, dá bhrí sin, tá siad sásta glacadh le tréimhsí feithimh níos faide má laghdaíonn sé sin an baol go ndéanfar ionsaithe sceimhlitheoireachta. Ba cheart a mheas freisin gur éifeacht dhearfach fhoriomlán é an méadú sin ar shábháilteacht a mheastar a bheith ann, lena n-áirítear iolraitheoir dearfach don gheilleagar. Ina theannta sin, is féidir seiceálacha ag teorainneacha a dhéanamh gan uaim mura mbeadh mórán ama eagraithe agus feithimh ann dá bhrí sin.

Cé go bhféadfadh méaduithe i bhfad níos airde ar amanna feithimh athrú a dhéanamh ar an nglacadh a bheadh ag paisinéirí leo, tugann an deis seiceálacha teorann a mhaolú faoi Airteagal 9 meicníocht do Chód Teorainneacha Schengen chun freagairt d'agaí feithimh iomarcacha gan choinne.

Ar an mbonn sin agus i bhfianaise na mbuntáistí foriomlána a bhaineann le seiceálacha córasacha le haghaidh shlándáil inmheánach limistéar Schengen, go háirithe faisnéis chuimsitheach a fhorbairt maidir leis an sceimhlitheoireacht agus leis an gcoireacht eagraithe tríd an líon méadaithe foláireamh agus amas in SIS, is cosúil go bhfuil na costais a bhaineann le cur chun feidhme an Rialacháin comhréireach agus go bhfuil údar maith leo.

IV. Fachtóirí seachtracha a dhéanann difear d'éifeachtúlacht na seiceálacha córasacha

Le heasnaimh shuntasacha ar chumas teicniúil na mBallstát méarloirg duine a sheiceáil i gcomparáid leis na sonraí sna doiciméid taistil baintear an bonn d'éifeachtúlacht na seiceálacha córasacha. Chuige sin, ní mór don Choimisiún agus d'údaráis na mBallstát araon níos mó airde a thabhairt agus níos mó gníomhaíochta a dhéanamh.

I gcásanna ina bhfuil amhras ann faoi bharántúlacht an doiciméid taistil nó faoi bharántúlacht chéannacht an tsealbhóra, ceanglaítear ar na Ballstáit ceann amháin ar a laghad de na haitheantóirí bithmhéadracha a fhíorú i meán stórála pasanna agus doiciméad taistil arna n-eisiúint faoi Rialachán (CE) Uimh. 2252/2004[30], i.e. íomhá den aghaidh nó méarloirg. I gcás gur féidir fíorú den sórt sin a dhéanamh, beidh feidhm ag an oibleagáid sin freisin maidir le doiciméid taistil nach n-eisítear faoin Rialachán seo. Méarloirg is ea an t-aitheantóir bithmhéadrach is éifeachtúla, is iontaofa agus is inacmhainne chun daoine atá ag taisteal faoi aitheantas glactha a bhrath, mar shampla, má tá an pasadóir an-chosúil le sealbhóir dlisteanach an doiciméid a chuirtear i láthair. Dá bhrí sin, tá seiceáil méarlorg níos tábhachtaí

soláthraíodh don chonraitheoir seachtrach, is cosúil gur costais idir € 0.08 agus €0.16 in aghaidh an phaisinéara a bheidh i gceist.

[29] Dearbhú a d'eisigh Oifig na Náisiún Aontaithe i leith Drugaí agus Coireachta (UNODC) le linn na n-agallamh a rinne an conraitheoir seachtrach faoi chuimsiú an staidéir.

[30] Rialachán (CE) Uimh. 2252/2004 ón gComhairle an 13 Nollaig 2004 maidir le caighdeáin do ghnéithe slándála agus do bhithmhéadracht i bpasanna agus i ndoiciméid taistil arna n-eisiúint ag Ballstáit (*IO L 385, 29.12.2004, lch. 1-6)*

fós toisc go bhfuil an chalaois doiciméad ag éirí níos sofaisticiúla agus níos deacra a bhrath, e.g. trí 'mhorfáil'[31].

Chun cur i gcoinne na dteicnící brionnaithe sin atá ag dul i méid, chinn an Coimisiún an tionscadal taighde iMARS (réitigh um ionramháil íomhánna a réiteach) a mhaoiniú, arb é is aidhm dó uirlisí a fhorbairt chun íomhánna cúblála d'aghaidh a bhrath, go háirithe íomhánna morfáilte d'aghaidh i saolré na ndoiciméad aitheantais agus barántúlacht na ndoiciméad aitheantais a fhíorú, chomh maith lena áirithiú nach féidir pasanna Eorpacha, lena n-áirítear íomhánna morfáilte nó íomhánna a ndearnadh cúbláil orthu ar shlí eile, a eisiúint laistigh den Aontas Eorpach a thuilleadh[32].

Cé go bhfuiltear ag fanacht le táirgí insoláthartha thionscadal iMars, ní féidir amhras faoi chéannacht duine a réiteach ach amháin trí mhéarloirg a sheiceáil i gcomparáid leis na haitheantóirí bithmhéadracha atá ionchorpraithe i meán stórála pasanna agus doiciméad taistil. Faoi láthair[33], níl ach 13 Bhallstát ag déanamh sin ag na teorainneacha seachtracha agus ní féidir é a dhéanamh ach amháin i gcás sealbhóirí pasanna arna n-eisiúint ag 15 Bhallstát a úsáideann an teicneolaíocht riachtanach cheana féin. Is ionann sin agus bearna slándála is ceart a líonadh go tapa. Baineann an tearcúsáid shuntasach sin de mhéarloirg go díreach ó chuspóir na seiceálacha córasacha. Ós rud é gurb é an doiciméad taistil agus na sonraí pearsanta atá ann a dhéantar a sheiceáil sna bunachair sonraí agus nach é an duine atá ag dul isteach i limistéar Schengen atá i gceist, gan fíorú iontaofa a dhéanamh ar an nasc idir an duine agus an doiciméad taistil a cuireadh i láthair, d'fhéadfadh trodaithe sceimhlitheoireachta atá ag filleadh dul isteach i limistéar Schengen gan bhrath, d'ainneoin seiceáil chórasach a bheith déanta orthu.

V. Conclúidí

Tá an sceimhlitheoireacht, lena n-áirítear an bhagairt ó throdaithe sceimhlitheoireachta a chur ar ais, ar cheann de na príomhábhair imní atá ag an Aontas Eorpach ó thaobh slándála de. Cé nach féidir linn a fháil amach go cruinn an tionchar díreach a bhí ag an Rialachán ar ionsaithe sceimhlitheoireachta nó gníomhaíochtaí eagraithe coiriúla a chosc, léiríonn na páirtithe leasmhara a ndeachthas i gcomhairle leo agus na staitisticí atá ar fáil go raibh tionchar dearfach ar an iomlán aige ar an tslándáil inmheánach laistigh de limistéar Schengen, go háirithe tríd an bhfaisnéis fhoriomlán atá ar fáil d'údaráis forfheidhmithe dlí.

Bhí an tionchar is mó ag an Rialachán ar dhaoine a bhfuil an ceart chun saorghluaiseachta acu faoi dhlí an Aontais, á áirithiú go ndéanfar seiceálacha slándála go córasach ar gach duine. Dá bhrí sin, is féidir a mheas go bhfuil an Rialachán ag líonadh bearna thábhachtach in úsáid

[31] Is éard atá i gceist leis an teicníc seo íomhá nua aghaidhe a chruthú trí na léirithe aghaidhe de dhá íomhá éagsúla a chumasc go digiteach. Tá roinnt teicnící morfála éagsúla, idir mhorfáil uathoibríoch ag baint úsáide as iarratais agus bogearraí, agus mhorfáil de láimh a fhaightear trí úsáid a bhaint bogearraí eagarthóireacht grianghraf atá inrochtana go forleathan.

[32] Is tionscadal taighde é iMars atá maoinithe ag an gCoimisiún Eorpach agus cuireadh tús leis i Meán Fómhair 2020 ar feadh 48 mhí. https://imars-project.eu/.

[33] Tráth a dréachtaíodh an tuarascáil seo,

bunachar sonraí maidir le daoine a bhfuil saoirse gluaiseachta acu, ag aithint go bhféadfadh sé go bhfuil roinnt trodaithe sceimhlitheoireachta ag baint tairbhe as an gceart chun taistil laistigh de limistéar Schengen.

Cé nach beag na **costais a bhaineann le seiceálacha córasacha a chur chun feidhme ar gach duine a thagann isteach i limistéar Schengen agus a théann amach as**, agus go bhfuil na costais ag paisinéirí go speisialta trí mhéadú ar na hamanna feithimh, **tá an chuma air go bhfuil siad i gcomhréir le tionchar an Rialacháin ar an tslándáil inmheánach**, fiú gan breithniú a dhéanamh ar an gcoigilteas a d'fhéadfadh a bheith ann chun ionsaithe sceimhlitheoireachta agus coireacht eagraithe a chosc. Agus measúnú á dhéanamh ar thionchar foriomlán an Rialacháin, bhí údaráis na ngardaí teorann a ndeachthas i gcomhairle leo faoi chuimsiú an staidéir beagnach d'aon ghuth mar fhreagra leordhóthanach ar na riachtanais slándála atá ann faoi láthair.

D'fhéadfaí **dúshláin shuntasacha a shainaithint, áfach, le linn na chéad bhlianta den chur chun feidhme**. Baineann na dúshláin sin leis an idirdhealú idir maoluithe faoi Airteagal 8(2a) de Chód Teorainneacha Schengen agus maolú faoi Airteagal 9 de Chód Teorainneacha Schengen, léirmhíniú ar cheanglais an dá fhoráil agus, dá réir sin, cur i bhfeidhm praiticiúil na maoluithe, cáilíocht an mheasúnaithe riosca a theastaíonn le haghaidh maoluithe agus an tuairisciú is gá le haghaidh maolaithe. Ós rud é go bhfuil feidhm i gcónaí ag an dá fhoráil maidir le pointí trasnaithe teorann talún agus muirí, tá gá le tuilleadh soiléirithe ar na nósanna imeachta maidir le filleadh sealadach ar sheiceálacha spriocdhírithe agus forfheidhmiú níos déine chun a áirithiú go mbeidh leibhéal ard comhleanúnach slándála ann ag na teorainneacha seachtracha go léir. Ní mór an úsáid a bhaintear as maolúchán a choinneáil srianta do chúinsí eisceachtúla gan choinne.

Agus maolú ó phrionsabal na seiceálacha córasacha á chur i bhfeidhm i mbunachair sonraí ábhartha, moltar go láidir do na Ballstáit a bheith rannpháirteach freisin in ullmhú an mheasúnaithe riosca d'údaráis frithsceimhlitheoireachta agus d'údaráis frithchoireachta eagraithe. Is é is aidhm don teimpléad a d'fhorbair Frontex chun na críche sin aghaidh a thabhairt ar an easpa comhchuibhithe i mbailiú sonraí agus cáilíocht an bhailithe sin a fheabhsú, ach ní éireoidh leis na haidhmeanna sin a bhaint amach mura mbeidh na húdaráis ábhartha go léir rannpháirteach go gníomhach.

Ba chéim thábhachtach chun an cás ag pointí trasnaithe teorann a leigheas **cur chuige níos réamhghníomhaí chun agaí feithimh iomarcacha a chosc de dheasca imeachtaí intuartha** gan bac a chur ar chuspóir an Rialacháin. Chuir roinnt mhaith Ballstát in iúl go raibh sé ar intinn acu maolú ó phrionsabal na seiceálacha córasacha i gcoinne an bhunachair sonraí ábhartha i bhfianaise shos an tsamhraidh agus laethanta saoire na Nollag. Cé go bhfuil úsáid na maoluithe fós ar fáil do na Ballstáit ag teorainneacha talún agus mara, ba cheart go mbeadh na Ballstáit sásta a bhfoireann a mhéadú agus an bonneagar a atheagrú le linn na mbuaicthréimhsí aitheanta sin.

Ar an gcaoi chéanna, le **cur chuige aonfhoirmeach i leith measúnú a dhéanamh ar 'theagmhais nach bhféadfaí a thuar' agus ar an am feithimh 'iomarcach'** d'áiritheofaí comhsheasmhacht i saincheist chriticiúil a d'fhéadfadh difear a dhéanamh do shlándáil Stáit

Schengen uile. Tríd is tríd, dearbhaíodh sa tuarascáil ar Fheidhmiú Shásra Meastóireachta agus Faireacháin Schengen[34] na dúshláin a sainaithníodh thuas, ach admhaíodh freisin i bhformhór na gcásanna gur thug na húdaráis náisiúnta aghaidh orthu cheana féin nó go raibh siad á ndéanamh acu le linn na n-athbhreithnithe meastóireachta a rinneadh faoi Shásra Meastóireachta Schengen.

Ar na cúiseanna thuasluaite, nuair a cheap sé an Straitéis maidir le todhchaí Schengen[35] i mí an Mheithimh 2021, as ar eascair a thogra chun Cód Teorainneacha Schengen[36] a leasú i mí na Nollag 2021, chinn an Coimisiún nach raibh aon ghá le leasú reachtach ar Airteagal 8 atá ann cheana chun aghaidh a thabhairt ar na laigí a sainaithníodh. Seachas sin, tá sé beartaithe ag an gCoimisiún aghaidh a thabhairt ar na saincheisteanna sin trí 'reachtaíocht bhog', go háirithe an t-athbhreithniú atá le déanamh ar an *Lámhleabhar Praiticiúil do Ghardaí Teorann*[37] a bheidh le húsáid ag údaráis inniúla na mBallstát agus daoine á rialú ag teorainneacha.

San am atá le teacht, leanfaidh an Coimisiún d'fhaireachán a dhéanamh ar chur i bhfeidhm Airteagal 8 mar chuid de Shásra Meastóireachta agus Faireacháin Schengen.

[34] Tuarascáil ón gCoimisiún chuig an gComhairle agus chuig Parlaimint na hEorpa ar Fheidhmiú Shásra Meastóireachta agus Faireacháin Schengen de bhun Airteagal 22 de Rialachán (AE) Uimh. 1053/2013 ón gComhairle – COM(2020) 779 final – 25.11.2020.

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

[36] Togra le haghaidh Rialachán ó Pharlaimint na hEorpa agus ón gComhairle lena leasaítear Rialachán (AE) 2016/399 maidir le Cód an Aontais i dtaca leis na rialacha lena rialaítear gluaiseacht daoine thar theorainneacha – COM/2021/891 final.

[37] C(2019) 7131 final, 8.10.2019.