EIROPAS
KOMISIJA

Briselē, 24.5.2022.
COM(2022) 302 final

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

attiecībā uz tādu pārbaužu pastiprināšanu attiecīgajās datubāzēs pie ārējām robežām, kuras ieviestas ar Regulu (ES) 2017/458, ar ko groza Regulu (ES) 2016/399

KOMISIJAS ZIŅOJUMS EIROPAS PARLAMENTAM UN PADOMEI

attiecībā uz tādu pārbaužu pastiprināšanu attiecīgajās datubāzēs pie ārējām robežām, kuras ieviestas ar Regulu (ES) 2017/458, ar ko groza Regulu (ES) 2016/399

I. Ievads

Reaģējot uz teroristu uzbrukumiem Kopenhāgenā 2015. gada februārī, Parīzē 2015. gada janvārī un novembrī un Briselē 2016. gada martā, Parlaments un Padome pieņēma 2017. gada 15. marta Regulu (ES) 2017/458[1] (turpmāk — Regula), ar ko groza Regulu (ES) 2016/399[2] (Šengenas Robežu kodeksu). Šie grozījumi attiecās uz 8. pantu "Personu robežpārbaudes" un pastiprināja visu to personu pārbaudes, kuras ieceļo Šengenas zonā vai izceļo no tās bez pārbaudēm pie iekšējām robežām (turpmāk — Šengenas zona).

Saskaņā ar Regulu dalībvalstīm un Šengenas asociētajām valstīm (turpmāk — dalībvalstis) ir jāveic visu personu, kas šķērso ES ārējās robežas, sistemātiskas pārbaudes attiecīgajās datubāzēs. Šis pienākums jau pastāvēja attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgo pārbaudēm, bet ne attiecībā uz personām, kas izmanto tiesības brīvi pārvietoties saskaņā ar ES tiesību aktiem. Saskaņā ar grozīto Regulu arī uz personām, kas izmanto tiesības brīvi pārvietoties, attiecas: i) identitātes un valstspiederības pārbaude, kā arī ceļošanas dokumentu autentiskuma un derīguma pārbaude un ii) pārbaude attiecībā uz to, vai attiecīgās personas nav uzskatāmas par apdraudējumu kādas dalībvalsts sabiedriskajai kārtībai, iekšējai drošībai, sabiedrības veselībai vai starptautiskajām attiecībām. Meklēšana tiek veikta Šengenas Informācijas sistēmā (*SIS*), Interpola Zagto un pazaudēto ceļošanas dokumentu datubāzē (*SLTD*) un citās attiecīgajās valstu datubāzēs.

Izmaiņas tika veiktas pēc tam, kad kļuva skaidrs, ka daudzi kaujinieki teroristi bija arī ES pilsoņi, kuri izmantoja tiesības brīvi pārvietoties, tāpēc iepriekš attiecībā uz viņiem tika veiktas vienīgi ierobežotas robežpārbaudes pie ārējām robežām (vizuāla identitātes pārbaude, kas neļauj viņus identificēt kā iespējamus drošības apdraudējumus, un pārbaudes datubāzēs tika veiktas vienīgi nesistemātiski).

Regula ļauj uz laiku samazināt sistemātiskas pārbaudes datubāzēs, pārbaudot attiecīgās datubāzes vienīgi mērķorientēti, ja sistemātiskām pārbaudēm "būtu nesamērīga ietekme uz satiksmes plūsmu"[3]. Par šādām atkāpēm ir jāpaziņo Komisijai un Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūrai, kā arī jāiesniedz aģentūrai riska novērtējums un attiecīgā gadījumā turpmākie atjauninājumi.

---

[1] Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2017/458 (2017. gada 15. marts), ar ko groza Regulu (ES) 2016/399 attiecībā uz pārbaužu pastiprināšanu attiecīgajās datubāzēs pie ārējām robežām (OV L 74, 18.3.2017., 1. lpp.).

[2] Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2016/399 (2016. gada 9. marts) par Savienības Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām (Šengenas Robežu kodekss) (OV L 77, 23.3.2016., 1. lpp.).

[3] Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a punkts.

Attiecībā uz gaisa telpas robežšķērsošanas vietām šo iespēju piemēroja tikai sešu mēnešu pārejas laikposmā pēc Regulas stāšanās spēkā. Pamatotos gadījumos dalībvalstis to varēja pagarināt, ilgākais, par 18 mēnešiem[4] (attiecīgi kopējais maksimālais pārejas laikposms būtu 24 mēneši).

Šajā ziņojumā ir sniegts pārskats par šādu sistemātisku pārbaužu veikšanu un ietekmi attiecībā uz personām, kurām saskaņā ar ES tiesību aktiem ir tiesības brīvi pārvietoties, ņemot vērā sistemātisku drošības pārbaužu rezultātus Šengenas zonā, jo īpaši attiecībā uz kaujiniekiem teroristiem. Tajā ņemtas vērā arī dalībvalstu un pasažieru kopējās izmaksas, apzinātas problēmas un trūkumi Regulas īstenošanā un analizēta jauno noteikumu ietekme.

Šis ziņojums bija jāiesniedz Parlamentam un Padomei līdz 2019. gada 8. aprīlim[5]. Tomēr, tā kā Regula ļāva dalībvalstīm atlikt šādu sistemātisku pārbaužu ieviešanu pie to gaisa telpas robežām uz laiku līdz 24 mēnešiem (t. i., līdz ziņojuma iesniegšanas termiņam)[6] un tā kā 13 dalībvalstis izmantoja šo iespēju, laikā, kad ziņojums bija jāiesniedz, pieejamie dati attiektos uz laikposmu, kad tikai dažas dalībvalstis jau bija pilnībā piemērojušas Regulu.

Šā ziņojuma pamatā galvenokārt ir Eiropas Komisijas ārēja līgumslēdzēja veikts pētījums[7] par pirmajiem diviem Regulas piemērošanas gadiem, t. i., no 2017. gada 7. aprīļa līdz 2019. gada 7. aprīlim. Ņemot vērā būtiskas nepilnības datos, kas pieejami vai ko dalībvalstis iesniedza līgumslēdzējam, pētījumam pieejamie dati daļēji pamatojas uz aplēsēm un būtu jāinterpretē kā tādi, kas liecina par vispārējām tendencēm. Gatavojot šo ziņojumu, papildus pētījumam Komisija izmantoja citus avotus, kas aptver ilgāku laikposmu. Tie ietvēra pirmo daudzgadu izvērtēšanas programmu (2015.–2019. gads) par Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānisma darbību[8] un valstu ziņojumus, ko Komisijai iesniedza dalībvalstis, kuras piemēroja atkāpes.

Turklāt, kā norādīts Komisijas regulārajos novērtējumos un *Frontex* sniegtajos datos, Covid-19 pandēmijas dēļ 2020. un 2021. gadā būtiski samazinājās pārrobežu ceļojumi (attiecīgi par aptuveni -69 % un -67 % salīdzinājumā ar 2019. gadu). Mazāka pasažieru plūsma un pastiprināti kontroles pasākumi nolūkā ierobežot vīrusa izplatību nozīmēja to, ka dalībvalstīm bija mazāk jāatkāpjas no sistemātiskām pārbaudēm. Tāpēc neviena dalībvalsts nepaziņoja Komisijai par savu nodomu izmantot atkāpes šajā laikposmā.

Pateicoties vakcinācijas kampaņu izvēršanai un ES digitālā Covid sertifikāta[9] veiksmīgai pieņemšanai, no 2021. gada otrā pusgada sākuma pārrobežu pasažieru satiksme ir

---

4 Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.d punkts.

5 Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.c punkts.

6 Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.d punkts.

7 Novērtējums par to, kā tiek īstenota Regula (ES) 2017/458, ar ko groza Regulu (ES) 2016/399 attiecībā uz pārbaužu pastiprināšanu attiecīgajās datubāzēs pie ārējām robežām, 2020. gada februāris.

8 Komisijas ziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam par Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānisma darbību saskaņā ar Padomes Regulas (ES) Nr. 1053/2013 22. pantu, COM(2020) 779 final, 25.11.2020.

9 Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2021/953 (2021. gada 14. jūnijs) par sadarbspējīgu Covid-19 vakcinācijas, testa un pārslimošanas sertifikātu (ES digitālais Covid sertifikāts) izdošanas, verifikācijas un akceptēšanas satvaru nolūkā atvieglot brīvu pārvietošanos Covid-19 pandēmijas laikā un Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (ES) 2021/954 (2021. gada 14. jūnijs) par sadarbspējīgu Covid-19 vakcinācijas, testa un pārslimošanas sertifikātu (ES digitālais Covid sertifikāts) izdošanas, verifikācijas un akceptēšanas satvaru

pakāpeniski palielinājusies. ES digitālajam Covid sertifikātam bija liela nozīme ceļošanas atvieglošanā ES, un tam arī bija izšķiroša nozīme ceļošanas atsākšanā no ES un uz to, lai gan juridiski tas reglamentē vienīgi ES "ienākošos" ceļojumus. Paredzams, ka šī pieauguma tendence turpināsies, un 2022. gada vasaras brīvdienu sezonā tai būtu jāsasniedz jauns maksimums.

Ņemot vērā visu minēto, šajā ziņojumā tiks izvērtēta situācija, izdarīti vajadzīgie secinājumi un ieteikti piemēroti pasākumi attiecībā uz Šengenas Robežu kodeksa 8. panta piemērošanu.

II. Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2. punkta īstenošana

II.1. Regulas praktiskā ietekme

Pirms Regulas stāšanās spēkā dalībvalstis nevienmērīgi veica mērķorientētas, nesistemātiskas pārbaudes datubāzēs par personām, kurām saskaņā ar ES tiesību aktiem ir tiesības brīvi pārvietoties. Pamatojoties uz datiem, kas apkopoti ārējā pētījumā, kurš ir šā ziņojuma pamatā, jau pirms Regulas stāšanās spēkā septiņas dalībvalstis sistemātiski pārbaudīja šādas personas pie visām savām robežām. Lai gan citas dalībvalstis izmantoja sistemātiskas pārbaudes attiecībā uz personām, kurām ir tiesības brīvi pārvietoties, ierobežotā veidā, piemēram, tikai uz laiku, konkrētās robežšķērsošanas vietās vai konkrētos robežas posmos / uz robežām ar konkrētām trešām valstīm, piecas dalībvalstis paziņoja, ka pirms Regulas (ES) 2017/458 stāšanās spēkā tās nekad nebija izmantojušas sistemātiskas pārbaudes nevienā robežšķērsošanas vietā.

Lai izpildītu Regulas uzliktās saistības, lielākā daļa dalībvalstu atjauninājа savas robežsargiem paredzētās rīcības pamatnostādnes. Tā kā jau tika veiktas sistemātiskas pārbaudes attiecībā uz trešo valstu pilsoņiem, nebija jāveic būtiskas izmaiņas to organizatoriskajā struktūrā, darba organizācijā un procesos. Aptuveni desmit dalībvalstis arī atjauninājа pirmās līnijas robežsargiem paredzētās pamatnostādnes par pasažieru riska profilēšanu.

No 2017. gada līdz 2019. gadam 18 dalībvalstis pieņēma darbā papildu darbiniekus, no tām 11 dalībvalstis to darīja, lai izpildītu Regulas jaunās prasības. Dažas dalībvalstis izmantoja šo iespēju, lai pārgrupētu un pārkvalificētu esošos darbiniekus. Lielākā daļa dalībvalstu ir pārveidojušas (un turpina pārveidot) esošo infrastruktūru robežšķērsošanas vietā, lai pielāgotos sistemātisku pārbaužu veikšanai. Kā norādīja ārējā pētījumā intervētie robežsargi, infrastruktūras modernizācija parasti bija daļa no plašākām reformām, kuru mērķis bieži vien bija uzlabot lidostu, ostu un robežšķērsošanas vietu spēju tikt galā ar satiksmes apjoma pieaugumu, ko daudzas dalībvalstis piedzīvoja gados pirms pandēmijas. Tomēr ir ziņots, ka šīs pārmaiņas ir veicinājušas sistemātisku pārbaužu veikšanu.

---

attiecībā uz trešo valstu valstspiederīgajiem, kas Covid-19 pandēmijas laikā likumīgi uzturas vai dzīvo dalībvalstu teritorijā.

1. tabula. Izmaiņas robežšķērsošanas vietu infrastruktūrā (2017.–2019. gads)[10]

	Pārmaiņas, kas veiktas, lai īstenotu Regulu	**Veiktās pārmaiņas, kas nav saistītas ar Regulu**
Pasažieru papildu joslas	**Gaisa telpa:** Kipra, Spānija **Sauszeme:** Lietuva (plānotas), Latvija (plānotas)	**Gaisa telpa:** Bulgārija, Horvātija, Kipra, Slovākija **Sauszeme:** Horvātija, Grieķija
Papildu kontroles kabīnes	**Jūra:** Ungārija, Itālija, Spānija	**Gaisa telpa:** Slovākija, Islande **Visur:** Francija
Robežu šķērsošanas punktu vispārēja paplašināšana	**Gaisa telpa:** Ungārija, Itālija, Lietuva **Jūra:** Kipra	**Gaisa telpa:** Horvātija, Somija, Vācija, Ungārija, Islande **Jūra:** Vācija **Sauszeme:** Horvātija, Bulgārija **Visur:** Ungārija
Jauna gaidīšanas rindas kārtība[11]	**Gaisa telpa:** Bulgārija, Dānija, Ungārija, Latvija **Sauszeme:** Bulgārija **Visur:** Itālija, Spānija	—
Stingrāk nodalītas ES / trešo valstu / automatizētas robežpārbaužu joslas	**Gaisa telpa:** Austrija, Kipra[12], Čehija, Dānija, Latvija **Jūra:** Kipra **Visur:** Horvātija, Itālija, Spānija	—

Avots: tabula, kuras pamatā ir robežsargu apsekojums un intervijas (Robežsardzes štābs un personāls).

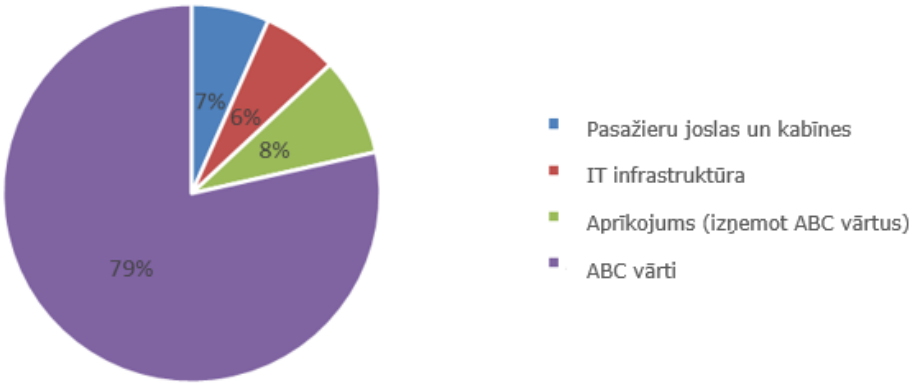
Lielākā daļa dalībvalstu arī ieguldīja līdzekļus papildu aprīkojumā, galvenokārt reaģējot uz Regulu un lielākoties papildu automatizētu robežpārbaužu (*ABC*) vārtos, kas ir efektīvākais veids, kā samazināt papildu gaidīšanas laiku, vienlaikus samazinot personāla izmaksas (viena apmācīta persona var apsargāt līdz sešiem *ABC* vārtiem). Tika iegādātas ari ierīces mobilajām robežpārbaudēm, pasu lasīšanas iekārtas un pirkstu nospiedumu skeneri. Vairākas dalībvalstis ieguldīja arī savās IT sistēmās, lai izpildītu Regulu. Tika veikti arī nelieli procesu un infrastruktūras pielāgojumi, piemēram, attiecībā uz pasažieru plūsmu pārvaldību, papildu pasažieru joslu un kontroles kabīņu ieviešanu, ES un trešo valstu joslu stingrāku nodalīšanu.

[10] Novērotais laikposms aptver Regulas piemērošanas pirmos divus gadus, t. i., no 2017. gada 7. aprīļa līdz 2019. gada 7. aprīlim, kad joprojām bija atļautas atkāpes no sistemātiskām pārbaudēm pie gaisa telpas robežām.

[11] Tostarp Regulas 2016/399 10. panta 4. punktā paredzētā.

[12] Limasolas ostā ne vienmēr tiek piemērota jaunā gaidīšanas rindas kārtība.

1. attēls. Ieguldījumi, ko dalībvalstis veikušas saistībā ar Regulas īstenošanu (2017.–2019. gads)



Avots: aprēķins, pamatojoties uz robežsardzes iestāžu apsekojumu.

Lai gan bija šie uzskatāmie uzlabojumi, tomēr, pamatojoties uz Komisijas apkopotajiem datiem un informāciju, jo īpaši to, kas tika iegūta Šengenas izvērtēšanas apmeklējumos, tika izdarīti šādi secinājumi: "Lai gan vispārējā pārbaužu kvalitāte pie ārējām robežām ir laba, tā joprojām atšķiras dalībvalstīs un starp tām. Lielākā daļa valstu saskaras ar problēmām, kuras saistītas ar resursiem, apmācību un operatīvo plānošanu, kas vajadzīgi, lai nodrošinātu vienotas un sistemātiskas pārbaudes visos ārējo robežu šķērsošanas punktos un efektīvu ārējo robežu uzraudzību."[13] Šīs problēmas ietvēra arī infrastruktūras ierobežojumus (piemēram, robežsargu kabīņu trūkums lidostās) pusē dalībvalstu, jo īpaši vasaras un brīvdienu sezonā. Turklāt dažās dalībvalstīs joprojām trūkst piemērota aprīkojuma, jo īpaši, lai pārbaudītu ceļotāju pirkstu nospiedumus un salīdzinātu tos ar datiem ceļošanas dokumentos, kas ir būtiski, lai pārbaudītu ceļotāja identitāti.

II.2. Laikā ierobežoti izņēmumi

Atkāpes saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 8. pantu

Regulas (ES) 2016/399 8. panta 2.d punkts ļauj atkāpties no principa par sistemātiskām pārbaudēm attiecīgajās datubāzēs[14] attiecībā uz personām, kas izmanto tiesības brīvi pārvietoties, ja ir izpildīti divi kumulatīvi nosacījumi: i) pārbaudēm attiecīgajās datubāzēs konkrētās robežšķērsošanas vietās būtu nesamērīga ietekme uz satiksmes plūsmu, un ii) attiecīgā dalībvalsts sagatavo riska novērtējumu, pierādot, ka mērķorientētu pārbaužu veikšana neradītu drošības risku.

Lai gan atkāpes no sistemātiskām pārbaudēm joprojām ir iespējamas attiecībā uz sauszemes un jūras robežām, atkāpes pie gaisa telpas robežām tika ierobežotas līdz, ilgākais, sešiem

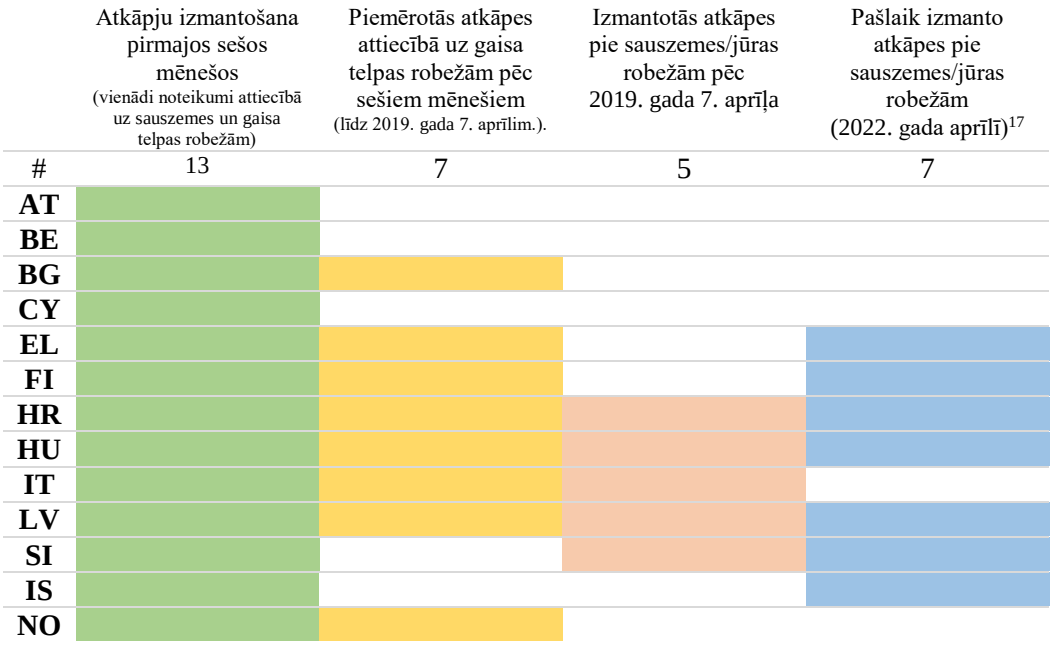
[13] Komisijas ziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam par Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānisma darbību saskaņā ar Padomes Regulas (ES) Nr. 1053/2013 22. pantu, COM(2020) 779 final, 25.11.2020. (7. lpp.).

[14] Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a un 2.b punkts.

mēnešiem pārejas laikposmā no Regulas stāšanās spēkā[15]. Ņemot vērā ar infrastruktūru saistītās ārkārtas grūtības, dalībvalstis šo laikposmu varētu pagarināt vēl par 18 mēnešiem līdz 2019. gada 7. aprīlim[16].

Pamatojoties uz paziņojumiem, ko dalībvalstis nosūtījušas Komisijai, laikposmā no 2017. gada aprīļa līdz oktobrim 13 dalībvalstis piemēroja pagaidu sešu mēnešu atkāpi. No tām septiņas dalībvalstis pagarināja atkāpi, ilgākais, par 18 mēnešiem. Četras dalībvalstis arī paziņoja Komisijai, ka tās piemēro atkāpi pie sauszemes robežām, trīs no tām — saistībā ar 2019./2020. gada brīvdienu sezonu.

2. tabula. Dalībvalstu nosūtītie paziņojumi par atkāpēm no principa par sistemātiskām pārbaudēm attiecīgajās datubāzēs



Tabulas pamatā ir dalībvalstu paziņojumi Komisijai.

Dalībvalstīm, kuras nolemj veikt mērķorientētas pārbaudes konkrētās robežšķērsošanas vietās, reizi sešos mēnešos ir jāziņo Komisijai un Eiropas Robežu un krasta apsardzes aģentūrai (turpmāk —aģentūra) par pārbaužu veikšanu. No ziņojumiem, ko Komisijai laikposmā no 2017. gada līdz 2020. gadam iesniedza 13 dalībvalstis, tika izdarīti šādi secinājumi:

[15] Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.d punkts.

[16] Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.d punkta otrā daļa.

[17] Kopš Regulas pieņemšanas Horvātija, Somija, Grieķija, Ungārija, Latvija un Norvēģija nosūtīja paziņojumus, nenorādot, kad tās bija spēkā. Ārējo robežu pārvaldības ekspertu grupas sanāksmē, kas notika 2022. gada 28. martā, Komisija lūdza šīs dalībvalstis apstiprināt, vai to beztermiņa paziņojumi joprojām ir spēkā. Somija atbildēja, ka pēdējā laikā tā nav izmantojusi Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a punktā paredzēto iespēju veikt tikai mērķorientētas (nevis sistemātiskas) pārbaudes noteiktās robežšķērsošanas vietās, bet tās beztermiņa paziņojums joprojām ir spēkā un to joprojām var izmantot. Horvātija un Slovēnija 2022. gada aprīlī paziņoja Komisijai par savu nodomu piecus mēnešus izmantot Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a punktā paredzēto iespēju. Laikā, kad tika gatavots šis ziņojums, pārējās dalībvalstis vēl nebija atbildējušas Komisijai.

- astoņas dalībvalstis ziņoja, ka mērķorientētās pārbaudes tika veiktas tikai palielinātas pasažieru plūsmas gadījumā un lai nodrošinātu robežu savlaicīgu un netraucētu šķērsošanu, vienlaikus garantējot pienācīgu drošības līmeni;
- trīs dalībvalstis norādīja, ka ieviesto mērķorientēto pārbaužu dēļ atbilstību skaits *SIS* nav būtiski samazinājies;
- piecas dalībvalstis ziņoja, ka pagaidu mērķorientētas pārbaudes datubāzēs nav palielinājušas riskus, kas saistīti ar kādas dalībvalsts sabiedrisko kārtību, iekšējo drošību, sabiedrības veselību vai starptautiskajām attiecībām, un nav ietekmējušas ES ārējo robežu aizsardzību, un
- četras dalībvalstis norādīja, ka mērķorientēto pārbaužu datubāzēs apmērs un ilgums nav pārsniedzis to, kas ir absolūti nepieciešams.

Covid-19 pandēmijas laikā neviena dalībvalsts nepaziņoja Komisijai par savu nodomu izmantot atkāpes šajā laikposmā. Līdz 2022. gada 15. maijam septiņas dalībvalstis bija paziņojušas Komisijai par iespēju vajadzības gadījumā uz laiku apturēt pārbaužu pastiprināšanu attiecīgajās datubāzēs. Šīs dalībvalstis varēs izmantot šo iespēju tikai tad, ja sistemātiskās pārbaudes nesamērīgi ietekmēs gaidīšanas laiku konkrētā robežšķērsošanas vietā vai vietējo iedzīvotāju dzīvi pie robežas. Turklāt šī atkāpe attiecās vienīgi uz personām, kas izmanto tiesības brīvi pārvietoties saskaņā ar ES tiesību aktiem.

Atvieglojumi saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 9. pantu

Iespēja piemērot iepriekš izklāstītās atkāpes joprojām neietekmē Šengenas Robežu kodeksa 9. panta piemērošanu, kas ļauj **atvieglot** robežpārbaudes, ja "gaidīšana robežšķērsošanas vietā pārmērīgi ieilgst" "ārkārtas un neparedzētu apstākļu" dēļ. Ja tiek piemēroti atvieglojumi, pārbaudes veic izlases veidā, nesistemātiski un priekšroka tiek dota pārbaudēm pie ieceļošanas, nevis izceļošanas. Lai gan šis pants nebija iekļauts Regulā, dažas dalībvalstis to interpretēja kā cieši saistītu ar sistemātisko pārbaužu praktisko īstenošanu, lai gan abu veidu pārbaudes attiecas uz ļoti atšķirīgiem scenārijiem.

Pirmajos divos gados pēc Regulas stāšanās spēkā dalībvalstis, iespējams, ne vienmēr skaidri nošķīra atkāpes saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a punktu un atvieglojumus saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 9. pantu. Tas ir iespējams, jo atkāpju no sistemātiskām pārbaudēm pamatscenārijs saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a punktu ("nesamērīga ietekme uz satiksmes plūsmu") ir līdzīgs robežpārbaužu atvieglojumu scenārijam saskaņā ar 9. pantu ("tik intensīvu satiksmi, ka gaidīšanas laiks pie robežšķērsošanas vietas kļūst pārmērīgs").

Turpmākie pasākumi saistībā ar atkāpēm un atvieglojumiem

Lai gan abos noteikumos galvenā uzmanība pievērsta praktiskajai ietekmei uz satiksmi, 9. pantā ir arī noteikts, ka a) šādai situācijai jābūt *ārkārtas un neparedzētu* apstākļu izraisītai un b) jābūt izmantotiem visiem personāla, tehniskajiem un organizatoriskajiem resursiem. Atvieglojumi nav tik stingri kā atkāpes, un to izmantošana ir atstāta tā robežsarga ziņā, kurš atbildīgs par attiecīgajām robežšķērsošanas vietām, bez jebkādas oficiālas procedūras.

Komisijai jāiesniedz tikai gada *ex post* ziņojums par gada laikā piemērotajiem atvieglojumiem.

Saistībā ar atkāpēm saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a punktu jāiesniedz aģentūrai iepriekšējs riska novērtējums, kas arī regulāri jāatjaunina, un, ja atkāpes turpinās, nekavējoties jāpaziņo pārējām dalībvalstīm, Komisijai un aģentūrai, kā arī jāiesniedz pusgada ziņojumi Komisijai un aģentūrai.

Saskaņā ar šā ziņojuma vajadzībām apkopoto informāciju atkāpes un atvieglojumi dalībvalstīs ir izmantoti nekonsekventi, un liels skaits dalībvalstu izmanto robežpārbaužu atvieglojumus saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 9. pantu gadījumos, kad piemērots instruments būtu bijis Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a punkts ar tā stingrākām oficiālajām prasībām[18]. Trijās dalībvalstīs atvieglojumu izmantošana bija apzināts lēmums, savukārt četrās citās dalībvalstīs atvieglojumu izmantošana, šķiet, ir skaidrojama ar to, ka nav skaidrības par piemērotu izmantojamo instrumentu. Laikā, kad tika veikts pētījums, divu dalībvalstu noteikumi nepārprotami aizliedza izmantot atkāpes (8. panta 2.a punkts), ņemot vērā ar tām saistīto lielo administratīvo slogu.

Pēc tam, kad Komisija bija saņēmusi pirmos paziņojumus par 8. panta 2.a punkta piemērošanu, tā nosūtīja vēstules attiecīgajām Šengenas valstīm, lai sīkāk precizētu: i) atkāpju izmantošanas nosacījumus, ii) pasākumus, kas jāveic dalībvalstij, kura vēlas izmantot šo instrumentu; iii) konkrētus jautājumus, kuriem dalībvalstij jāpievērš uzmanība paziņojumos[19]. Attiecībā uz prasībām izmantot atkāpes no sistemātiskām pārbaudēm pētījumā tika konstatēts, ka lielākajā daļā dalībvalstu terorisma un organizētās noziedzības apkarošanas iestādes nebija vispār vai bija tikai netieši iesaistītas riska novērtējuma sagatavošanā. Ņemot vērā galveno mērķi ieviest sistemātiskas pārbaudes, lielāka terorisma un organizētās noziedzības apkarošanas iestāžu iesaistīšanās varētu uzlabot riska novērtējumu kvalitāti.

Dalībvalstis konsekventi uzsvēra, ka ir nepieciešams sīkāks skaidrojums dalībvalstu robežsardzes iestādēm par šo noteikumu nošķiršanu. Veicot plānoto Robežsargu rokasgrāmatas pārskatīšanu[20], tiks precizēta atšķirība starp atvieglojumiem un mērķtiecīgām pārbaudēm, lai novērstu abu instrumentu nekonsekventu izmantošanu dalībvalstīs un nepieļautu, ka dalībvalstis nepareizi izmanto robežpārbaužu atvieglojumus atkāpju vietā.

---

[18] Tā kā pagarinātais pārejas laikposms, kurā bija atļauts piemērot atkāpes gaisa telpas robežšķērsošanas vietās saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.d punktu, beidzās 2019. gada aprīlī, gaisa telpas robežšķērsošanas vietās ir iespējami vienīgi atvieglojumi. Tomēr šī iespējamā neskaidrība joprojām attiecas uz sauszemes un jūras robežšķērsošanas vietām.

[19] Komisija 2017. gada aprīlī nosūtīja vēstules divpadsmit dalībvalstīm, kuras bija izmantojušas atkāpes. Piecas dalībvalstis atbildēja apmierinoši, sniedzot prasītos papildu precizējumus. Vēlāk 2017. gada jūlijā tām septiņām dalībvalstīm, kuras nebija atbildējušas uz pirmo vēstuli, tika nosūtīta papildu vēstule. Šī saziņa tika ņemta vērā, sagatavojot pārskatīto Robežsargu rokasgrāmatu.

[20] Ar Komisijas Ieteikumu C(2019)7131, ar ko izveido Robežsargu rokasgrāmatu, tā apņēmās nodrošināt regulāru rokasgrāmatas atjaunināšanu. Šajā pirmajā atjauninājumā tiks iekļautas vairākas rokasgrāmatas izmaiņas, kas izriet no nesenās EST judikatūras, jaunu tiesību aktu pieņemšanas un citiem būtiskiem neseniem notikumiem. Tā pamatā būs arī Ārējo robežu pārvaldības ekspertu grupas sanāksmes, kas notika 2021. gada 4. ceturksnī un 2022. gada 1. ceturksnī.

Frontex izstrādātais riska novērtējuma paraugs uzlaboja riska novērtējuma kvalitāti un vērtību kā pamatu pārdomātiem attiecīgo dalībvalstu lēmumiem par atkāpēm. Tagad tas nodrošina arī stabilu pamatu, lai aģentūra varētu apzināt iespējamās bažas. Šiem papildu norādījumiem vajadzētu nozīmēt arī to, ka turpmāk dalībvalstu sniegtie dati būs kvalitatīvāki un pilnīgāki.

Dalībvalstis arī lūdza norādījumus par to, kā novērtēt "pārmērīgi ilgu gaidīšanu". "Pārmērīgi" ilgas gaidīšanas noteikšana ir novērtējums, kas atkarīgs no vairākiem faktoriem un ko veic robežsargs, kurš atbildīgs par robežšķērsošanas vietu. Tā kā atvieglojumi ir izņēmums no sistemātiskām pārbaudēm un var apdraudēt Šengenas Robežu kodeksa mērķu sasniegšanu, kaitējot drošībai Šengenas zonā, šā novērtējuma pamatā vajadzēt būt kopējiem kritērijiem. Veicot gaidāmo Robežsargu rokasgrāmatas pārskatīšanu, Komisija ieteiks praktiskas pieejas tam, kā izpildīt Šengenas Robežu kodeksā paredzēto noteikumu par to, ka atvieglojumus var izmantot tikai tad, ja visi pieejamie resursi ir izmantoti pēc iespējas lielākā mērā un ja neparedzēta notikuma sekas izraisa (vai var izraisīt) pārmērīgi ilgu gaidīšanu.

Turklāt varētu būt lietderīgi arī preventīvi aizsardzības pasākumi, lai nodrošinātu atbilstību attiecīgajām juridiskajām prasībām. Šajā saistībā to dalībvalstu īpatsvars, kuras Komisijai neziņo par atvieglojumiem (divas trešdaļas pētījuma aptvertajā laikposmā), liecina, ka ziņošanas pienākumi varētu netikt izpildīti. Arī tam jāpievērš papildu uzmanība, un tam tiks pievērsta uzmanība, veicot gaidāmo Robežsargu rokasgrāmatas pārskatīšanu.

III. Sistemātisku pārbaužu efektivitāte

Tā kā novērstos apdraudējumus ne vienmēr var saskaitīt un dažkārt var tikai nojaust, ir grūti precīzi noteikt ietekmi, ko radītu sistemātisku pārbaužu ieviešana attiecībā uz visām personām, kuras ieceļo Šengenas zonā un izceļo no tās. Tāpēc Regulas efektivitāte attiecībā uz draudu novēršanu Šengenas zonas iekšējai drošībai ir jāvērtē, pamatojoties uz izmērāmiem rādītājiem un ekspertu atzinumiem. Saskaņā ar to robežsargu viedokli, ar kuriem notika apspriešanās saistībā ar ārējo pētījumu, ieguvumi no sistemātisku pārbaužu ieviešanas pie Šengenas ārējām robežām noziedzības novēršanas kontekstā bija šādi:

- labāki un visaptverošāki izlūkdati par personām, kas iesaistītas organizētā noziedzībā, jo ir palielinājies atbilstību skaits saskaņā ar *SIS* II lēmuma 36. panta 2. punktu;
- biežāk konstatēti un izpildīti Šengenas Informācijas sistēmas (*SIS*) brīdinājumi par apcietināšanu, izdošanu un nodošanu robežšķērsošanas vietās;
- tādu personu biežāka atklāšana, kurām *SIS* un/vai valstu datubāzēs ir noteikti ieceļošanas aizliegumi saistībā ar kriminālapsūdzībām;
- biežāk atklāta personu apliecinošu dokumentu krāpnieciska izmantošana (pazaudēti, nozagti vai atsaukti), jo ir palielinājies atbilstību skaits Interpola Zagto un pazaudēto ceļošanas dokumentu datubāzē (*SLTD*);
- uzlabota informācijas apmaiņa starp ES dalībvalstīm par organizētās noziedzības lietām.

Attiecībā uz terorisma apkarošanas politiku ieguvumi bija šādi:

- labāki un visaptverošāki izlūkdati par kaujiniekiem teroristiem un personām, kas iesaistītas ar terorismu saistītās darbībās, jo ir palielinājies atbilstību skaits saistībā ar brīdinājumiem saskaņā ar *SIS* II lēmuma 24., 26. pantu un 36. panta 2. un 3. punktu;
- uzlabota Šengenas Informācijas sistēmas (*SIS*) izmantošana ar terorismu saistītās lietās;
- visas šo sistemātisko pārbaužu sekas varētu atvieglot tiesībaizsardzības iestāžu darbu ar terorismu saistītās lietās un tādējādi palīdzēt novērst teroristu uzbrukumus.

III.1. Regulas ietekme uz terorisma un organizētās noziedzības apkarošanu

Vispirms jāuzsver, ka publiski nav pieejami dati par to brīdinājumu/atbilstību īpatsvaru, kas attiecas uz personām, kuras izmanto tiesības brīvi pārvietoties saskaņā ar Savienības tiesību aktiem, salīdzinājumā ar trešo valstu valstspiederīgajiem. Turpmāk norādītie dati attiecas uz visām personām, kas šķērso ārējās robežas. Tas, ka statistikā[21] nav nodalītas personas, kurām ir tiesības brīvi pārvietoties, un trešo valstu valstspiederīgie, acīmredzami apgrūtina ticamu secinājumu izdarīšanu.

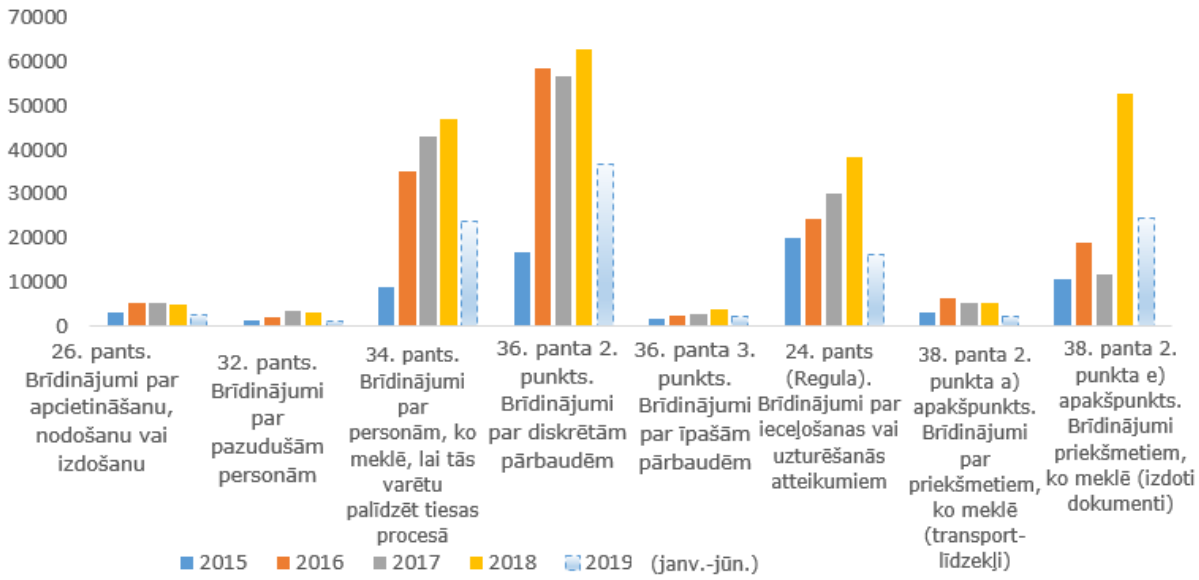
Saskaņā ar ārējā līgumslēdzēja veikto pētījumu laikposmā no 2016. gada līdz 2018. gadam kopējais brīdinājumu skaits par personām Šengenas Informācijas sistēmā (*SIS*) palielinājās par 13 %. Būtiskākais (63 %) bija brīdinājumu skaita pieaugums attiecībā uz diskrētām un īpašām pārbaudēm (*SIS* II lēmuma 36. pants[22]). Palielinājās arī atbilstību skaits *SIS* 12 dalībvalstīs, kas tika padziļināti analizētas[23] ārējā pētījumā.

[21] Papildus datiem, kas savākti saistībā ar ārējo pētījumu, *eu-LISA* vāc statistikas datus par *SIS* izmantošanu dalībvalstīs, pamatojoties uz *SIS* regulu un saistīto īstenošanas aktu noteikumiem. Datus par meklējumu un brīdinājumu skaitu *SIS* vāc pa dalībvalstīm un tos nedala pēc "meklēšanas veida" vai "atbilstības vietas" (robežpārbaudes, policijas pārbaudes utt.). Laikā, kad tika sagatavots šis ziņojums, lielākā daļa (bet ne visas) dalībvalstu glabāja noteiktus valsts statistikas datus ar šādu detalizācijas pakāpi.

[22] Padomes Lēmums 2007/533/TI (2007. gada 12. jūnijs) par otrās paaudzes Šengenas Informācijas sistēmas (*SIS* II) izveidi, darbību un izmantošanu (OV L 205, 7.8.2007., 63. lpp.).

[23] Lai gan ārējais pētījums aptvēra visas dalībvalstis, padziļināti tika aplūkota situācija divpadsmit dalībvalstīs: Austrijā, Bulgārijā, Horvātijā, Igaunijā, Latvijā, Lietuvā, Rumānijā, Slovēnijā, Somijā, Spānijā, Vācijā un Zviedrijā.

2. attēls. Kopējais atbilstību skaits SIS II, par kuriem ziņots ārējās robežas šķērsošanās vietās (2015.–2019. gads)[24]



Avots: dati, kas pamatoti ar robežsargu apsekojumiem (dati par Austriju, Horvātiju, Igauniju, Latviju, Lietuvu, Rumāniju, Slovēniju, Somiju, Spāniju, Vāciju un Zviedriju); no datiem par Spāniju tika izmantoti vienīgi dati par Madrides Barahas lidostu[25].

Kā norāda par terorisma apkarošanu atbildīgās amatpersonas, ar kurām notika apspriešanās ārējā pētījuma vajadzībām, šķiet, ka Regulai bija pozitīva ietekme uz cīņu pret terorismu un organizēto noziedzību, galvenokārt pateicoties vispārējai izlūkdatu vākšanai, ko veicināja lielāks atbilstību skaits, kurš ir tieši saistīts ar lielāku skaitu pārbaužu datubāzēs. Papildus tam, ka ir palielinājies atbilstību skaits, robežpārbaužu efektivitātes uzlabošana pastiprināja tiesībaizsardzības un drošības dienestu uzticēšanos sistēmām, mudinot tos ievadīt brīdinājumus Šengenas Informācijas sistēmā (*SIS*) vai Interpola Zagto un pazaudēto ceļošanas dokumentu datubāzē (*SLTD*).

Tā kā Regula tika pieņemta, lai novērstu terorisma draudus, jo īpaši teroristu kaujinieku radītos draudus, īpaši interesantas ir ar terorismu saistītās atbilstību un brīdinājumu izmaiņas. Saskaņā ar pētījuma ietvaros savāktajiem datiem laikposmā no 2016. gada līdz 2018. gadam par 46 % palielinājās to brīdinājumu skaits, kas izdoti pēc to iestāžu pieprasījuma, kuras

[24] 24. pants Eiropas Parlamenta un Padomes Regulā (EK) Nr. 1987/2006 (2006. gada 20. decembris) par otrās paaudzes Šengenas Informācijas sistēmas (*SIS* II) izveidi, darbību un izmantošanu attiecas tikai uz trešo valstu valstspiederīgajiem, tāpēc brīdinājumi saskaņā ar šo pantu nekad neattiecas uz Savienības pilsoņiem. Turklāt 24. pants var attiekties uz brīdinājumiem, kas nav pamatoti uz drošību, tāpēc ne visas šādas atbilstības var būt noderīgas, novērtējot Šengenas zonas iekšējās drošības apdraudējumu novēršanu.

[25] Izpētes grupa pieprasīja datus par atbilstībām gan informācijas sistēmā "Papildinformācijas pieprasījums par valsts ziņojumiem" (*SIRENE*), gan robežsargu apsekojumā. Robežsargu apsekojumā pieprasītie dati attiecās tikai uz Lēmuma 2007/533 26., 32. un 34. pantu, Regulas (EK) Nr. 1987/2006 24. pantu un Lēmuma 36. panta 2. un 3. punktu, 38. panta 2. punkta a) un e) apakšpunktu. Dati tika pieprasīti arī par konkrētām apmeklētajām vietām. Datu pieprasījums *SIRENE* bija vēl detalizētāks — pa apakškategorijām konkrētos pantos, punktos un apakšpunktos. Šīs kategorijas ietvēra ārvalstu kaujiniekus teroristus un noziedzīgus nodarījumus. Tika pieņemts, ka *SIRENE* apkopo un uztur sīkāk izklāstītu datubāzi, jo dati ir jāpaziņo arī *eu-LISA*.

atbildīgas par valsts drošību (saistībā ar terorismu) saskaņā ar *SIS* II lēmuma 36. panta 3. punktu. Saskaņā ar datiem, ko sniedza septiņi valstu "Papildinformācijas pieprasījuma par valsts ziņojumiem" (*SIRENE*) biroji[26], ar terorismu saistītu atbilstību skaits saskaņā ar vienu un to pašu pantu tajā pašā laikposmā vairāk nekā divkāršojās. Papildus statistikai par brīdinājumiem un atbilstībām saskaņā ar ārējā pētījumā aptaujāto par terorisma apkarošanu atbildīgo amatpersonu sniegto informāciju Regulai bija vēl citas pozitīvas sekas. Cita starpā amatpersonas minēja uzlabojumus šādās jomās: i) kaujinieku teroristu pārvietošanās uzraudzība un dalībvalstu sadarbība, lai izsekotu šo pārvietošanos; ii) vispārēji izlūkdati par terorismu, kas atvieglo riska novērtējumu veikšanu un reaģēšanas pasākumu izstrādi; iii) intervences pasākumu veicināšana attiecībā uz kaujiniekiem teroristiem; iv) slepenas novērošanas efektivitāte un v) noteikšanas spēja.

Ārējā līgumslēdzēja veiktajā pētījumā tika secināts, ka papildus terorisma apkarošanai Regula ir veicinājusi arī cīņu pret organizēto noziedzību, jo īpaši pret migrantu kontrabandu, cilvēku tirdzniecību, narkotiku tirdzniecību, aktīvu pārvietošanu pāri robežām, viltošanu un noziegumiem pret īpašumu, kā arī dokumentu viltošanu. Līdzīgi kā terorisma apkarošanas jomā Regula īpaši uzlaboja vispārējo izlūkdatu un riska analīzi, palielinot tiesībaizsardzības iestāžu spēju apkarot organizēto noziedzību. Palielinājās atbilstību skaits saskaņā ar attiecīgajiem pantiem, jo īpaši saskaņā ar 36. pantu ("Brīdinājumi par diskrētām vai īpašām pārbaudēm"). Turklāt laikposmā no 2017. gada aprīļa līdz 2019. gada aprīlim saskaņā ar pētījuma ietvaros savāktajiem datiem atbilstību skaits saistībā ar brīdinājumiem par apcietināšanu un atbilstību skaits saistībā ar brīdinājumiem par ieceļošanas un uzturēšanās atteikumu trešo valstu valstspiederīgajiem (*SIS* II regulas 24. pants[27]) palielinājās par 30 % 12 dalībvalstīs, kas tika sīkāk analizētas ārējā pētījumā.

Turklāt laikposmā no 2016. gada līdz 2018. gadam Interpola Zagto un pazaudēto ceļošanas dokumentu datubāzē (*SLTD*) kopējais atbilstību skaits palielinājās vairāk nekā divas reizes, lai gan pieaugums dažādās dalībvalstīs būtiski atšķiras.

III.2. Regulas ekonomiskā ietekme

Regulas ieguvumi ir jāaplūko kopā ar izmaksām, kas rodas dažādām ieinteresētajām personām, to īstenojot.

Ārējā pētījumā ir ietverta analīze par ekonomiskajām izmaksām, kas radušās ieinteresētajām personām, īstenojot Regulu 2018. gadā, kas ir gads ar pilnīgākajiem dati par galvenajiem ekonomiskajiem faktoriem. Tomēr datu ierobežojumi būtiski ietekmēja spēju izdarīt nepārprotamus secinājumus. Konkrētāk:

[26] Papildinformācijas pieprasījums par valsts ziņojumiem (*SIRENE*). Katra ES valsts, kas izmanto *SIS*, ir izveidojusi valsts *SIRENE* biroju, kas darbojas 24 stundas dienā septiņas dienas nedēļā un atbildīgs par jebkādu papildinformācijas apmaiņu un ar *SIS* brīdinājumiem saistīto darbību koordināciju.

[27] Eiropas Parlamenta un Padomes Regula (EK) Nr. 1987/2006 (2006. gada 20. decembris) par otrās paaudzes Šengenas Informācijas sistēmas (*SIS* II) izveidi, darbību un izmantošanu (OV L 381, 28.12.2006., 4. lpp.).

- datu trūkuma dēļ analīze par papildu gaidīšanas laiku pasažieriem bija daļēji jāpamato ar aplēsēm;
- novērtējot pētījumā aprēķinātās izmaksas, atklājās arī tas, ka ceļotāji saskaras ar kavēšanos dažādu iemeslu dēļ, piemēram, regulāru satiksmes sastrēgumu vai sabiedriskā transporta kavējumu dēļ. Šāda kavēšanās netiek vērtēta, izmantojot vienu un to pašu pieeju, un šādi ceļotāji, visticamāk, nespēj sadalīt piedzīvoto kavēšanos kategorijās atkarībā no tās iemesla (piemēram, pārbaudes, satiksme, ceļa darbi, laikapstākļi);
- datu trūkuma dēļ privāto struktūru izmaksas, piemēram, ieguldījumu izmaksas, kavēšanās radītās izmaksas un pasažieru kompensācijas, netiek ņemtas vērā;
- netieši ietaupījumi varētu būt gūti, ņemot vērā Regulas ietekmi uz terorismu un organizēto noziedzību, kas ir Regulas galvenais mērķis. Tomēr precīzas aplēses par šādu guvumu ir pieejamas tikai ļoti ierobežotā apmērā. Turklāt ieguvumus, kas izriet no izjaukta teroristu uzbrukuma, ir ārkārtīgi grūti vai pat neiespējami izteikt skaitļos, un tos nevar novērtēt tikai ekonomiskā izteiksmē.

Šo iemeslu dēļ nav iespējams panākt skaidru līdzsvaru, kas apliecinātu Regulas izmaksu efektivitāti. Jebkurā gadījumā pasažieri sedz lielāko daļu izmaksu, jo palielinās gaidīšanas laiks, tomēr uz vienu pasažieri tas šķiet ļoti neliels[28].

Turklāt šādu pārbaužu veikšana ļauj pasažieriem justies drošāk[29], un tāpēc viņi vēlas pieņemt ilgāku gaidīšanas laiku, ja tas samazina terora aktu risku. Šis drošības pieaugums būtu arī jāuzskata par tādu, kam ir vispārēja pozitīva ietekme, tostarp tas pozitīvi ietekmē ekonomiku. Turklāt pārbaudes uz robežām var nebūt traucējošas, ja ir labi organizētas un tāpēc gaidīšanas laiks var būt niecīgs.

Lai gan daudz lielāks gaidīšanas laika pieaugums patiešām varētu mainīt pasažieru attieksmi, iespēja atvieglot robežpārbaudes saskaņā ar 9. pantu ļauj Šengenas Robežu kodeksam mehānismam reaģēt uz neparedzētu pārmērīgi ilgu gaidīšanas laiku.

Pamatojoties uz to un ņemot vērā vispārējos ieguvumus no sistemātiskām pārbaudēm Šengenas zonas iekšējās drošības jomā, jo īpaši visaptverošu izlūkdatu par terorismu un organizēto noziedzību veidošanu, palielinoties brīdinājumu un atbilstību skaitam *SIS*, izmaksas, kas radušās, īstenojot Regulu, šķiet samērīgas un pamatotas.

IV. Ārējie faktori, kas ietekmē sistemātisku pārbaužu efektivitāti

[28] Saskaņā ar ārējā līgumslēdzēja veikto pētījumu tikai četras dalībvalstis iesniedza aplēses par gaidīšanas laika palielinājumu minūtēs. Pamatojoties uz ierobežotajiem datiem, kas savākti no robežsardzes iestādēm, ārējais darbuzņēmējs ir noteicis divus ārkārtas scenārijus — optimistisku scenāriju, kurā gaidīšanas laiks uz vienu pasažieri palielinājās par vienu minūti sistemātisku pārbaužu ieviešanas dēļ, un pesimistisku scenāriju, kurā gaidīšanas laiks uz vienu pasažieri palielinājās par 13 minūtēm sistemātisku pārbaužu ieviešanas dēļ. Pamatojoties uz ārējam darbuzņēmējam sniegtajiem datiem, šķiet, ka izmaksas uz vienu pasažieri svārstās no 0,08 EUR līdz 0,16 EUR.

[29] Apstiprinājums, ko izdevis Apvienoto Nāciju Organizācijas Narkotiku un noziedzības novēršanas birojs (*UNODC*) intervijās, ko saistībā ar pētījumu veica ārējais darbuzņēmējs.

Būtiski trūkumi dalībvalstu tehniskajā spējā pārbaudīt personas pirkstu nospiedumus, lai salīdzinātu tos ar datiem ceļošanas dokumentos, mazina sistemātisko pārbaužu efektivitāti. Gan Komisijai, gan dalībvalstu iestādēm tam ir jāpievērš pastiprināta uzmanība un jārīkojas.

Ja rodas šaubas par ceļošanas dokumenta autentiskumu vai tā turētāja identitāti, dalībvalstīm ir jāpārbauda vismaz viens no biometriskajiem identifikatoriem saskaņā ar Regulu (EK) Nr. 2252/2004[30] izdoto pasu un ceļošanas dokumentu datu nesējā, t. i., sejas attēls vai pirkstu nospiedumi. "Ja [šāda pārbaude] ir iespējama", šis pienākums attiecas arī uz ceļošanas dokumentiem, kas nav izdoti saskaņā ar šo regulu. Efektīvākais, uzticamākais un pieejamākais biometriskais identifikators tādu personu atklāšanai, kuras ceļo ar pieņemtu identitāti, ir pirkstu nospiedumi, piemēram, ja krāpnieks ļoti līdzinās uzrādītā dokumenta likumīgajam turētājam. Tāpēc pirkstu nospiedumu pārbaude ir vēl svarīgāka, jo dokumentu viltošana kļūst arvien sarežģītāka un grūtāk atklājama, piemēram, "metamorfēšanas" dēļ[31].

Lai cīnītos pret šīm aizvien biežāk izmantotajām viltošanas metodēm, Komisija ir nolēmusi finansēt pētniecības projektu "*iMARS*" (risinājumi tādu uzbrukumu novēršanai, kuros izmanto pārveidotus attēlus), kura mērķis ir izstrādāt rīkus, ar ko atklāt pārveidotus sejas attēlus, jo īpaši apvienotus sejas attēlus personu apliecinošu dokumentu dzīves ciklā, un pārbaudīt personu apliecinošu dokumentu autentiskumu, kā arī nodrošināt, ka Eiropas Savienībā vairs nevar izsniegt Eiropas pases ar apvienotiem vai citādi pārveidotiem attēliem[32].

Gaidot *iMARS* projekta rezultātus, šaubas par personas identitāti var kliedēt, tikai pārbaudot pirkstu nospiedumus, proti, salīdzinot tos ar biometriskajiem identifikatoriem, kas iekļauti pasu un ceļošanas dokumentu datu nesējā. Pašlaik[33] pie ārējām robežām to dara tikai 13 dalībvalstis, un to ir iespējams izdarīt vienīgi attiecībā uz to 15 dalībvalstu izdotu pasu turētājiem, kuras jau izmanto vajadzīgo tehnoloģiju. Tas rada drošības nepilnības, kas būtu ātri jānovērš. Šis ļoti nepietiekamais pirkstu nospiedumu izmantojums tiešā veidā apdraud sistemātisko pārbaužu mērķi. Tā kā datubāzēs tiek pārbaudīts ceļošanas dokuments un tajā esošie personas dati, nevis persona, kas ieceļo Šengenas zonā, un uzticamā veidā netiek pārbaudīta saikne starp attiecīgo personu un uzrādīto ceļošanas dokumentu, kaujinieki teroristi, kuri atgriežas, joprojām var ieceļot Šengenas zonā neatklāti, lai gan tiek sistemātiski pārbaudīti.

V. Secinājumi

[30] Padomes Regula (EK) Nr. 2252/2004 (2004. gada 13. decembris) par drošības elementu un biometrijas standartiem dalībvalstu izdotās pasēs un ceļošanas dokumentos (OV L 385, 29.12.2004., 1.–6. lpp.).

[31] Šis paņēmiens ietver jauna sejas attēla izveidi, digitāli apvienojot sejas no diviem dažādiem attēliem. Pastāv dažādas metamorfēšanas metodes — no automātiskas metamorfēšanas, izmantojot lietojumprogrammas un programmatūru, līdz manuālai metamorfēšanai, ko veic, izmantojot plaši pieejamu fotoattēlu rediģēšanas programmatūru.

[32] *iMARS* ir Eiropas Komisijas finansēts pētniecības projekts, kas sākās 2020. gada septembrī uz 48 mēnešiem. https://imars-project.eu/

[33] Laikā, kad tika gatavots šis ziņojums.

Terorisms, tostarp kaujinieku teroristu atgriešanās draudi, joprojām ir viena no Eiropas Savienības galvenajām drošības problēmām. Lai gan mēs nevaram precīzi noteikt Regulas tiešo ietekmi uz teroristu uzbrukumu vai organizētu noziedzīgo darbību novēršanu, ieinteresētās personas, ar kurām notika apspriešanās, un pieejamie statistikas dati liecina, ka tai kopumā ir bijusi pozitīva ietekme uz iekšējo drošību Šengenas zonā, jo īpaši, izmantojot tiesībaizsardzības iestādēm pieejamos vispārējos izlūkdatus.

Regula lielākoties ietekmēja personas, kuras izmanto tiesības brīvi pārvietoties saskaņā ar ES tiesību aktiem, nodrošinot, ka drošības pārbaudes tiek veiktas sistemātiski attiecībā uz visām personām. Tādējādi var uzskatīt, ka Regula novērš būtisku nepilnību datubāzes izmantošanā attiecībā uz personām, kuras drīkst brīvi pārvietoties, un vienlaikus jāatzīst, ka daži kaujinieki teroristi var šādi izmantot tiesības ceļot Šengenas zonā.

Lai gan **izmaksas, kas saistītas ar sistemātisku pārbaužu veikšanu attiecībā uz visām personām, kuras ieceļo Šengenas zonā un izceļo no tās**, nav niecīgas un tās īpaši sedz pasažieri saistībā ar gaidīšanas laika palielināšanos, izmaksas **šķiet samērīgas ar Regulas ietekmi uz iekšējo drošību**, pat neņemot vērā iespējamos izmaksu ietaupījumus, kas saistīti ar teroristu uzbrukumu un organizētās noziedzības novēršanu. Novērtējot Regulas vispārējo ietekmi, robežsardzes iestādes, ar kurām notika apspriešanās saistībā ar pētījumu, gandrīz vienbalsīgi norādīja, ka Regula pienācīgi reaģē uz pašreizējām vajadzībām drošības jomā.

Tomēr **pirmajos īstenošanas gados varēja konstatēt būtiskas problēmas**. Šīs problēmas attiecas uz atšķirību starp atkāpēm saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 8. panta 2.a punktu un atvieglojumiem saskaņā ar Šengenas Robežu kodeksa 9. pantu, abu noteikumu prasību interpretāciju un attiecīgi to praktisko piemērošanu, kā arī kvalitāti riska novērtēšanai attiecībā uz atkāpēm un ziņošanai par atvieglojumiem. Tā kā abi noteikumi joprojām ir piemērojami sauszemes un jūras robežšķērsošanas vietās, ir sīkāk jāprecizē procedūras attiecībā uz mērķtiecīgām pārbaudēm pagaidu atgriešanās gadījumā un stingrāku izpildi, lai nodrošinātu vienlīdz augstu drošības līmeni pie visām ārējām robežām. Atvieglojumus ir jāturpina izmantot tikai ārkārtas un neparedzētos apstākļos.

Piemērojot atkāpi no principa par sistemātiskām pārbaudēm attiecīgajās datubāzēs, dalībvalstis tiek stingri mudinātas iesaistīt riska novērtējuma sagatavošanā arī pretterorisma un organizētās noziedzības apkarošanas iestādes. Šajā nolūkā *Frontex* izstrādātā parauga mērķis ir mazināt datu vākšanas nesaskaņotību un uzlabot tās kvalitāti, tomēr šis mērķis netiks sasniegs, ja netiks aktīvi iesaistītas visas attiecīgās iestādes.

Proaktīvāka pieeja, lai novērstu pārmērīgu gaidīšanas laiku paredzamu notikumu gadījumā, būtu svarīgs pasākums, lai uzlabotu situāciju robežšķērsošanas vietās, nekavējot Regulas galvenā mērķa sasniegšanu. Daudzas dalībvalstis paziņoja par nodomu atkāpties no principa par sistemātiskām pārbaudēm attiecīgajā datubāzē, ņemot vērā vasaras brīvdienas un Ziemassvētku brīvdienas. Lai gan atkāpju izmantošana ir prerogatīva, kas dalībvalstīm joprojām ir pieejama pie sauszemes un jūras robežām, dalībvalstīm drīzāk vajadzētu būt gatavām palielināt savu darbinieku skaitu un pārveidot infrastruktūru šajos labi zināmajos maksimāli noslogotajos laikposmos.

Tāpat **vienota pieeja "neparedzētu apstākļu" un "pārmērīga" gaidīšanas laika novērtēšanai** nodrošinātu konsekvenci kritiski svarīgā jautājumā, kas var ietekmēt visu Šengenas valstu drošību. Ziņojumā par Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānisma darbību[34] kopumā tika apstiprinātas iepriekš minētās problēmas, taču tika arī atzīts, ka vairumā gadījumu valstu iestādes tās jau bija atrisinājušas vai veica atkārtotus izvērtēšanas apmeklējumus saskaņā ar Šengenas izvērtēšanas mehānismu.

Minēto iemeslu dēļ, 2021. gada jūnijā izstrādājot Šengenas nākotnes stratēģiju[35], pamatojoties uz kuru 2021. gada decembrī tika iesniegts priekšlikums grozīt Šengenas Robežu kodeksu[36], Komisija secināja, ka nav nepieciešams grozīt spēkā esošo 8. pantu, lai novērstu konstatētos trūkumus. Tā vietā Komisija plāno risināt šos jautājumus, izmantojot "ieteikuma tiesības", jo īpaši veicot gaidāmo *Robežsargu rokasgrāmatas* pārskatīšanu[37], kas dalībvalstu kompetentajām iestādēm jāizmanto, veicot personu robežpārbaudi.

Turpmāk Komisija turpinās uzraudzīt 8. panta piemērošanu kā daļu no Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānisma.

[34] Komisijas ziņojums Padomei un Eiropas Parlamentam par Šengenas izvērtēšanas un uzraudzības mehānisma darbību saskaņā ar Padomes Regulas (ES) Nr. 1053/2013 22. pantu, 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] Priekšlikums Eiropas Parlamenta un Padomes Regulai, ar ko groza Regulu (ES) 2016/399 par Savienības Kodeksu par noteikumiem, kas reglamentē personu pārvietošanos pār robežām, COM/2021/891 final.

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